

**KARTLEGGING AV
BOLIGPLANLEGGING I
REGIONSENTERKOMMUNENE
HORDALAND FYLKESKOMMUNE**

KARTLEGGING AV BOLIGPLANLEGGING I REGIONSENTERKOMMUNENE HORDALAND FYLKESKOMMUNE

Oppdragsnavn **Kartlegging av dagens boligplanlegging i regionsenterkommunene**
Prosjekt nr. **1350032326**
Mottaker **Hordaland fylkeskommune**
Dokument type **Rapport**
Versjon **2 – revidert etter innspill fra kommunene**
Dato **22.02 2019, revidert 15.03 2019**
Utført av **BKA/LBHE**
Kontrollert av **BKA**
Godkjent av **Cathrine Grasdal**
Omtale **Oppdraget er en del av utvikling av boligbyggeprogram for Hordaland**

Rambøll
Folke Bernadottes vei 50
PB 3705 Fyllingsdalen
5845 Bergen

T +47 55 17 58 00
F +47 55 17 58 10
<https://no.ramboll.com>

INNHOOLD

1	Om Oppdraget	2			
1.1	Mål og retningslinjer fra regionale planar	2	3.5.1	Kunnskapsgrunnlag	19
1.2	Problemstillinger og gjennomføring	3	3.5.2	Boligpolitikk og kommunale planer	19
2	Tilnærming	4	4	Oppsummering	23
2.1	Kartlegging av planer, strategier og grunnlag	4	4.1	Innledning	23
2.2	Intervju	4	4.2	Aktører og roller i boligplanleggingen	23
2.3	Usikkerheter og utvalg	4	4.3	Samarbeid mellom aktørene	23
3	Kartlegging av dokument – boligplanlegging	5	4.4	Kommunens roller og virkemidler	24
3.1	Askøy kommune	5	4.4.1	Tilrettelegger	24
3.1.1	Kunnskapsgrunnlag	5	4.4.2	Forvalter	25
3.1.2	Boligpolitikk og kommunale planer	6	4.4.3	Gjennomfører	25
3.2	Bergen kommune	9	4.4.4	Grunneier	25
3.2.1	Kunnskapsgrunnlag	9	4.4.5	Boligsosial	25
3.2.2	Boligpolitikk og kommunale planer	9	4.5	Utfordringer for kommunene i boligplanleggingen	26
3.3	Fjell kommune	13	4.5.1	Utbyggingsmønster og fortetting	26
3.3.1	Kunnskapsgrunnlag	13	4.5.2	Teknisk og sosial infrastruktur	26
3.3.2	Boligpolitikk og kommunale planer	13	4.5.3	Kvalitet i fortettingsområdene	26
3.4	Lindås kommune	16	4.5.4	Eierskap til planer	27
3.4.1	Kunnskapsgrunnlag	16	4.5.5	Kommunens rolle som grunneier	27
3.4.2	Boligpolitikk og kommunale planer	16	4.5.6	Kompleksitet	27
3.5	Os kommune	19	5	Anbefaling	28
			5.1	Virkemidler og kompetanse	28
			5.2	Oppgavefordeling	28

1 OM OPPDRAGET

Hordaland fylkeskommune sin *Regionale areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028* (RATP) ble vedtatt i fylkestinget 14.06.2017. Målet med denne planen er at Bergensområdet skal være en bærekraftig og konkurransedyktig vekstregion som benytter både samfunnsressurser og infrastruktur på en effektiv måte. RATP har definert strategisk utvalgte senter som regionale vekstsoner, og disse er Knarvik, Osøyro, Straume, Kleppstø og flere bydelssenter i Bergen kommune. Vekst i arbeidsplasser og boliger skal komme innenfor denne vekstsonen, og målsetningen om bærekraftig mobilitet og effektiv arealbruk skal bidra til det nasjonale nullvekstmålet.

Et regionalt boligbyggeprogram er nevnt som tiltak nummer 6 i den regionale areal- og transportplanen, og skal innebære at en utarbeider et felles og retningsgivende boligbyggeprogram for Bergensområdet som grunnlag for kommuneplanene. Programmet skal ha en 4-års horisont.

I forhold til utarbeidelsen av regionalt boligbyggeprogram, har Hordaland fylkeskommune satt i gang et forprosjekt, og de har satt følgende effektmål:

- Bergensområdet skal ha attraktive og gunstige lokaliserte areal til boliger som dekker et langsiktig behov
- Bergensområdet skal ha et balansert tilbud av boliger av ulik type og størrelse for å dekke behovet for alle husholdningstyper og livsfaser.
- Bergensområdet skal ha et utbyggingsmønster som effektivt utnytter samfunnsressurser og infrastruktur, og er i tråd med nullvekstmålet, og som bevarer regional grønnstruktur og kulturminneverdier.

Med bakgrunn i forprosjektet lyste fylkeskommunen ut oppdrag for kartlegging av dagens boligplanlegging i regionsenterkommunene Askøy, Bergen, Fjell, Lindås og Os, og det er dette oppdraget Rambøll har gjennomført i januar/februar 2019.

1.1 Mål og retningslinjer fra regionale planar

Regional areal- og transportplan for Bergensområdet

Målsetninger:

Bergensområdet skal være en bærekraftig og konkurransedyktig vekstregion. Utbyggingsmønster og transportsystem skal gi effektiv utnytting av samfunnsressurser og infrastruktur. Samordnet planlegging og et klimavennlig utbyggingsmønster skal ligge til rette for at transportveksten skjer i tråd med nullvekstmålet, og at regional grønnstruktur og kulturminner blir bevart. Det skal være en balansert fordeling av boliger og arbeidsplasser i Bergensområdet.

Retningslinjer for tema 5. Boligområde:

- 5.1:** Kommunene bør ha en boligreserve i samsvar med befolkningsprognoser for minst 12 år og maks 20 år.
- 5.2:** Kommunene bør legge til rette for et variert tilbud av boliger i samsvar med regionale prognoser for husholdningssammensetning.
- 5.3:** Kommunene bør prioritere kollektivorientert utbygging ved i hovedsak å lokalisere boliger i regionale og lokale vekstsoner og langs eksisterende kollektivtraséer.
- 5.4:** Nye større boligområder (15 enheter) skal ha dokumentert trygg vei til grunnskole og til kollektivholdeplass.
- 5.5:** Kommunene skal gjennom sin arealplanlegging sikre klimatilpassing og kvalitet i boligområder.

Regional plan for attraktive senter 2015-2026

Overordnet mål:

Hordaland skal ha attraktive senter som fremmer livskvalitet, robust næringsliv og miljøvennlig transport. Sentrene skal legge til rette for vekst i hele fylket.

Delmål:

- Sentrene skal utformes slik at de er attraktive å være, bo og drive næring i.
- Sentrene skal ha et mangfold av tjenester, arbeidsplasser, fritids- og kulturtilbud tilpasset senteret sitt nivå i senterstrukturen.
- Sentrene skal være attraktive for handel med handelsvirksomhet dimensjonert etter nivå i senterstrukturen.
- Sentrene skal være tilrettelagt for effektiv og miljøvennlig transport i, til og fra sentrum.

Regional klimaplan 2014-2030

Planen har overordnede mål knyttet til tema som klimagassutslipp, energi og klimatilpasning. Strategi A i planen legger vekt på et klimavennlig utbyggingsmønster.

Regional plan for folkehelse 2014-2025

Det overordnede målet for folkehelsearbeidet i Hordaland er å bidra til et langsiktig og systematisk arbeid som gir flere gode leveår og som utjevner sosiale helseforskjeller.

Delmål 2.3 Boliger til folk med ulike behov i gode nærmiljø.

Strategier 2H: Legge til rette for gode møteplasser og aktivitet ved utforming av område til boliger, skoler og barnehager, offentlige bygg og offentlige rom.

2I: Sikre gode boliger som er tilgjengelige for ulike behov og aldersgrupper.

2J: Øke kunnskap om fordeler og muligheter som kan finnes i forhold til å øke tilgjengelighet i den eksisterende boligmassen.

1.2 Problemstillinger og gjennomføring

I oppdraget som ligger til grunn for denne rapporter ønsket Hordaland fylkeskommune en kartlegging av dagens boligplanlegging og en gjennomgang av virkemidler for boligplanleggingen. Et mål for kartleggingen er å anbefale oppgavefordeling og bruk av virkemidler for regional og kommunal boligplanlegging.

I oppdragets første del skal det gjennomføres en kartlegging av boligplanleggingen i regionsenterkommunene. Dette innebærer kartlegging av planer, temaplaner, strategier og boligsosiale handlingsplaner, samt andre relevante planer.

Oppdraget omfatter også gjennomgang av kommunenes kunnskapsgrunnlag for boligplanleggingen, og vurdere hvilken kunnskap de legger til grunn i dette arbeidet. Eksempel befolkningsprognoser, husholdningsprognoser, arealreserver, fortettingspotensial, prisutvikling og annet relevant kunnskapsgrunnlag som blir benyttet i boligplanleggingen. Gjennomgang av tilgjengelige virkemiddel og oversikt over bruken av disse virkemidlene er også en del av oppdraget.

2 TILNÆRMING

Rambølls tilnærming til oppdraget baserer seg delvis på en innsamling av og gjennomgang av tilgjengelige planer og strategier, og delvis på en innsamling av informasjon gjennom intervju med de fem regionsenterkommunene.

2.1 Kartlegging av planer, strategier og grunnlag

Dokumentene som er brukt i kartleggingen er innhentet både fra kommunene, og gjennom dokument søk på hjemmesidene til regionsenterkommunene. Kontaktpersonene i kommunene ble spurt om å oversende spesifikke planer, strategier og i tillegg andre dokumenter som de selv mente var relevante for deres boligplanlegging. Oversikt over dokumentene er vist i tabell i vedlegg 2.

Rambøll har kategorisert og gått gjennom planene og dokumentene som ble oversendt, og deretter trukket ut essensen og viktige momenter fra de ulike dokumentene. Kommunenes planer og dokumenter har deretter blitt sammenstilt for å se på likheter og ulikheter mellom kommunenes tilnærming til boligplanlegging. I kartleggingen har Rambøll hatt fokus på å hente ut informasjon og føringer som er relevant for boligplanlegging for å kartlegge hvordan kommunene arbeider med temaet.

Vi har i kartleggingen skilt mellom grunnlagsdokument og plan- og styringsdokumenter. Dette vil i mange tilfeller være et kunstig skille, da kunnskapsgrunnlag og politikktutforming inngår i samme dokumenter.

2.2 Intervju

I den andre delen av kartleggingen ble det gjennomført intervju med utvalgte representanter fra hver av regionsenterkommunene, samt

med Husbanken. I forkant av intervjuene ble det utviklet en intervjuguide for å sikre at vi fikk belyst de ulike sidene ved boligplanlegging. Se vedlegg 1.

Intervjuene fokuserte både på kommunens organisering av arbeid med boligplanlegging, deres virkemidler og bruken av disse, samt de ulike aktørenes rolle i boligplanleggingen. I intervjuene fokuserte vi også på spørsmål knyttet til kunnskapsgrunnlag, ansvarsfordeling, utfordringer og styring av boligplanlegging, m.m.

2.3 Usikkerheter og utvalg

Rambøll presiserer at rapporten er noe avgrenset da det i hovedsak bare er intervjuet personer fra planadministrasjonen i kommunene og ikke andre aktører i boligplanleggingen. Det kan anbefales å gjøre nærmere intervjuer med både politikere, andre myndigheter og private aktører for å sørge for å supplere bildet av boligplanleggingen i regionsenterkommunene, og for å gi videre anbefaling av oppgavefordeling mellom aktører og behov for virkemidler. Det kan også være behov for oppfølgingsintervju med kommunene.

Tabell 2.3.1: Kommuner og aktører som er intervjuet i prosessen

Askøy
Bergen
Fjell
Lindås
Os
Husbanken

3 KARTLEGGING AV DOKUMENT – BOLIGPLANLEGGING

I oppdragets første del er det gjennomført en kartlegging av boligplanleggingen i regionsenterkommunene. Dette innebærer kartlegging av planer, temaplaner, strategier og boligsosiale handlingsplaner, samt andre relevante overordnede planer. Oppdraget omfatter også gjennomgang av kommunenes kunnskapsgrunnlag for boligplanleggingen, og vurdere hvilken kunnskap de legger til grunn i dette arbeidet. Eksempel befolkningsprognoser, husholdningsprognoser, arealreserver, fortetningspotensial, prisutvikling og annet relevant kunnskapsgrunnlag som blir benyttet i boligplanleggingen.

3.1 Askøy kommune

3.1.1 Kunnskapsgrunnlag

Boligbyggeprognose for 2016–2040 fordelt på år og skolekrets. Samlet viser prognosen en teoretisk mulighet for bygging av 9.796 enheter, der 8.358 enheter antas å bli realisert innenfor perioden 2016–2040. Det presiseres at det er en prognose for antatt boligutbygging. Faktisk utbygging er avhengig av mange parter og varierende rammebetingelser, og er i stor grad uforutsigbar.

Askøy har besluttet å legge fylkeskommunens sin befolkningsprognose (hovedalternativet) til grunn for videre planlegging (2018).

AUD-rapport 16-18. Kartlegging av tilgjengeleg areal i bustadregulerte område (Hordaland fylkeskommune 2018). Rapporten oppsummerer at kommunen oppfyller retningslinje fra overordnet RATP om arealreserve tilpasset forventet vekst. Kommunen bør vurdere å bygge tettere i sentrumssonen og i vekstsonen rundt Kleppestø. Det er i tillegg et potensial for knutepunkts- og eplehagefortetting.

Foranalyse boligsosialt velferdsprogram (Rambøll 2015)

Foranalysen viser at det boligsosiale arbeidet ikke har vært tilstrekkelig forankret i det kommunale planverket. Askøy har en egen boligsosial handlingsplan. Det fremkommer av funn fra foranalysen at handlingsplanen i liten grad blir benyttet som et verktøy i tjenestene og at handlingsplanen i liten grad gjenspeiles i kommunens øvrige planverk. Askøy kommune har derfor fokus på å forankre det boligsosiale arbeidet i forbindelse med revidering av kommunale planer og det er blant annet blitt utarbeidet nye rutiner for opprettelse av kommunale planer som tar sikre på bred involvering og forankring.

For å imøtekomme fremtidige behov er det sentralt at kommunen jobber med strategisk planlegging. Kommunen bør sørge for generell boligplanlegging for å sikre privat og kommunalt boligbehov. Kommunens behov for etablering av nye boliger bør fremkomme i kommunens planer og gjenspeiles både i boligsosial handlingsplan, samfunnsdel og reguleringsplaner.

Kunnskapsgrunnlag til kommunal planstrategi (2016-2020). Kunnskapsgrunnlaget oppsummerer viktige utfordringer for Askøy kommune, både som samfunn og som organisasjon:

- Boligstruktur

En av utfordringene for Askøy på folkehelseområdet, er den ujevne fordelingen av boligtyper, som kan skape utfordringer for bl.a. nyetablerere og eneforsørgere. Per januar 2016 er 69 prosent av alle boligene på Askøy eneboliger. For å nå målsettingene om gode og varierte lokalsamfunn, et boligtilbud tilpasset ulike livsfaser og familietyper og forebygge bostedsløshet, må kommunen tilrettelegge for en mer variert boligsammensetning.

- Sentrumsutvikling

Utvikling av Kleppestø som regionsenter er en viktig oppgave for kommunen som vil kreve oppfølging og utvikling på en rekke områder, samt prioritering av ressurser og oppmerksomhet. Det er viktig å få på

plass en organisasjon som kan håndtere gjennomføring av salg og utbygging av Kleppestø, og drive utviklingen av Kleppestø som region- og kommunesenter.

- Utbyggingsmønster

For å nå målet om et bærekraftig utbyggingsmønster som legger til rette for gode og variert lokalsamfunn, må kommunen i større grad styre utviklingen. Sentrale utfordringer er: tilpasse utbyggingen til kapasiteten på sosial og teknisk infrastruktur, aktiv bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, og et utbyggingsmønster som bygger opp under senterstrukturen.

- Utfordringer i det boligsosiale arbeidet

Liten forankring i planverket, manglende bo-oppfølging, behov for utvikling av rutiner for saksbehandling, tildeling og ventelister og få tilgjengelige egnede boliger.

3.1.2 Boligpolitikk og kommunale planer

Den politiske plattformen (2015-2019) for samarbeidspartiene sier følgende om boligutvikling: «*Boligbygging i kommunen skal skje i et tempo tilpasset utbygging av infrastruktur.*» Dette peker på en betydelig utfordring i Askøy kommune – at mangel på sosial og teknisk infrastruktur har vært og er en begrensende faktor for utbygging.

Askøy kommunes generelle boligpolitikk uttrykkes gjennom flere dokumenter av strategisk karakter, blant annet:

- Kommuneplanens arealdel (KPA)
- Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) med en egen arealstrategi
- Senterstrukturutredningen
- Askøyprogrammet, som er et langsiktig samferdselsprogram.

Det boligsosiale arbeidet er uttrykt i temaplanen *Et verdig liv* (2016 – 2019) og i *Boligsosial handlingsplan (2017 – 2021)*.

I gjeldende KPA (2012-2023) var befolkningsvekst og boligbehov et hovedtema. Med utgangspunkt i en årlig vekst på 3,3 %, en tetthet på 2,63 personer pr. bolig og en planreserve på 50 %, var beregnet boligbehov for perioden på 5423 enheter. Fratrasket boligkapasiteten i eksisterende plan, ga dette et anslått behov på 1761 nye boenheter i planperioden.

En viktig forutsetning i planen var å sikre den enkeltes eiendomsrett og ønsket om å bidra til levende bygder, blant annet gjennom å tillate større grad av spredt utbygging i de nordre delene av Askøy. Innspill fra de enkelte grunneierne har derfor stått sentralt i planarbeidet.

Kommuneplanens samfunnsdel 2015 – 2030

KPS lister opp en rekke punkt som omhandler og berører boligplanleggingen:

- Legge til grunn et bærekraftig og konsentrert utbyggingsmønster som sikrer livskraftige bygder og lokalsamfunn
- Bidra til å utvikle et variert boligtilbud som reflekterer befolkningsvekst og befolkningssammensetning. Boligtilbudet skal tilpasses ulike livsfaser og familietyper.
- Forebygge bostedsløshet og tilby egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet
- Utbygging må tilpasses kapasitet på sosial og teknisk infrastruktur. Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler skal brukes aktivt
- Boligbyggeprogrammet skal oppdateres hvert annet år og legges til grunn for dimensjonering av kommunale tjenester og sosial og teknisk infrastruktur.
- Boligbygging skal primært legges langs hovednett for kollektivtrafikk og allerede etablerte boligområder. Boligbygging i sentrale strøk skal skje gjennomfortetting og helhetlig planlegging.
- Lokalsentre skal ha funksjonsblanding med høy boligandel og være lokalisering både for offentlig og privat tjenesteyting, handel og service.
- Krav om varierte boligtyper og størrelser skal innarbeides i kommuneplanens arealdel
- Ved regulering av boligområder skal det vurderes å stille krav om varierte boligtyper og størrelser

- Planer og utbyggingsavtaler skal brukes aktivt for å legge til rette for en variert boligsammensetning
- Fremtidig skolestruktur skal samordnes med senterstruktur og utbyggingsmønster og innarbeides i kommuneplanens arealdel

KPA 2018 – 2030 (under arbeid)

Med bakgrunn i nasjonale og regionale føringer om et mer klimavennlig transportmønster samt mål vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel, i Askøyprogrammet og i prinsippsak om senterstrukturutredning, har utbyggingsmønsteret vært et sentralt tema i arbeidet med ny kommuneplan. Det viktigste i denne rulleringen har vært å utarbeide en tydelig senterstruktur og et konsentrert utbyggingsmønster som sikrer livskraftige bygder og lokalsamfunn. Et mer variert boligtilbud er også en sentral målsetting i planen. Planforslaget er dermed ikke bare en justering av dagens kommuneplan, men legger opp til en ny boligstruktur og tar i bruk nye arealformål og virkemiddel. Planen er ikke politisk behandlet.

Områdeplan for regionsenteret Kleppestø bygger opp under målsettingen om konsentrert utbygging i sentrum og rundt kollektivknutepunktene. Planen legger til rette for rundt 1000 nye boliger og vil gi et mer variert tilbud av boligtyper i Kleppestø. Rekkefølgekrav knyttet til infrastruktur er en utfordring.

Oppsummert viser de strategiske planene en retningsendring i arealpolitikken, med større ønske om fortetting og å styre arealbruken inn mot regional og lokale vekstsoner, og legge til rette for en fortetting her. De lokale vekstsonene er knyttet til lokal- og nærsentrene og skal sikre vekst også i bygdene.

Målet med *Boligsosial handlingsplan* er å øke kunnskapen i kommunen om boligsosiale tema samt å utvikle metoder, rutiner og systemer for en bedre boligsosial praksis. Planen skal bidra til gode og trygge boområder og boforhold for innbyggerne generelt, og for de

vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt. Handlingsplanen angir tre satsingsområder:

- alle skal ha mulighet til å bo i eget hjem
- Askøy skal ha variert og tilpasset boligmasse
- Askøy skal ha trygge og attraktive bomiljø og møteplasser

Askøy kommune deltar i Husbankens boligsosiale velferdsprogram.

Organisering av boligplanleggingen i kommunen

Det er fagavdeling for *Areal og samfunn, seksjon for plan og utvikling* som har ansvaret for kommuneplanens areadel og samfunnsdel, samt for kommunens områdeplaner. Areal og samfunn har også ansvar for behandling av byggesak og private planer.

Forhandling og gjennomføring av utbyggingsavtaler ligger til kommunalavdeling *Teknisk*. Denne avdelingen har også ansvaret for kjøp, salg og forvaltning av kommunale boliger og eiendommer.

Det boligsosiale arbeidet har tidligere vært fragmentert og i liten grad forankret i det kommunale planverket. Kommunen har tatt tak i den utfordringen. Det er tettere samarbeid mellom fagetatene blant annet ved at leder for boligsosialt velferdsprogram er lokalisert sammen med avdeling for Areal og samfunn som har ansvar for kommuneplanarbeidet. Det boligsosiale feltet er bedre integrert i samfunnsdelen. Kommunen har vedtatt å opprette et boligkontor, som vil bestå av personer både fra NAV og fra fagavdeling Teknisk.

Annet

Kommunen ved Teknisk har gjort strategiske oppkjøp gjennom å erverve den såkalte Shell-tomten og Viksundtomten, tidligere industriområder med sentral beliggenhet. Kommunen mente at en så sentral beliggenhet er bedre egnet til boliger og arbeidsintensiv næring. Kommunen utarbeider selv reguleringsplan og områdeplan.

Kommunen har også et eiendomsselskap. Askøy kommunale eiendomsselskap AS driver med «kjøp, forvaltning og utvikling av fast eiendom i Askøy kommune». Selskapet brukes i liten grad aktivt som strategisk verktøy for boligpolitikken.

3.2 Bergen kommune

3.2.1 Kunnskapsgrunnlag

Bergen kommune legger til grunn Hordaland fylkeskommune sine befolkningsprognoser (statstikkivest). I tillegg er Krogsveen sin boligprisstatistikk for Bergen oppgitt som et kunnskapsgrunnlag.

Levekår og helse i Bergen (2016) er kommunen sin levekårsrapport. Rapporten inneholder statistikk om levekårsindikatorer fordelt på bydeler/grunnkretser/levkårsoner.

Bolig er nevnt som et viktig satsingsområde for folkehelsen. Tall for boligutbygging viser at det bygges flere leiligheter, og at antall kommunale boliger har økt, mens andelen kommunale boliger av boligmengden totalt sett er redusert. Både Slettebakken og Solheim Nord, med høyest innslag av kommunale boliger i 2011-rapporten, har redusert sin andel i perioden. Solheim Sør har imidlertid økt andelen kommunale boliger i perioden.

I tillegg nevnes regionale arbeid, som f.eks. Kjuagutt og stril – mindre bil, Regional areal- og transportplan, Miljøløftet/byvekstavtale og Husbankens arbeid med storbyprogrammet, del 2.

3.2.2 Boligpolitikk og kommunale planer

I den politiske plattformen til samarbeidspartiene (2015 – 2019) i Bergen kommune står følgende om boligutvikling: *Byrådet ønsker en byutvikling som legger til rette for komplette bydeler med en bedre balanse mellom boliger, arbeidsplasser, tjenestetilbud og detaljhandel. Samarbeid med omegnskommunene om nye utbyggingsplaner. En god fortetningsstrategi handler om å bygge nye attraktive bo- og næringsområder ved eksisterende knutepunkt, først og fremst i sentrum og i bydelssentrene.*

For at Bergen skal bli en klimavennlig by må kommunen samarbeide tettere med nabokommunene om nye utbyggingsplaner. Utbyggingstakten må økes kraftig for å møte befolkningsveksten.

Sentrum trenger en revitalisering og en ny, offensiv politikk for utviklingen. Byrådet vil legge til rette for boligbygging på rivnings-tomter, parkeringsareal, nedlagte næringsareal og godsområder. Byrådet vil jobbe for at Bergen sentrum utvikles som en mangfoldig bydel. Å få flere barnefamilier til å etablere seg i sentrum er en prioritet for byrådet.»

Boligmangel er en av de største utfordringene innenfor rusomsorgen, sosialtjenesten, barnevernet, tilbudet til utviklingshemmede, psykisk helse og flere. Å skaffe flere kommunale boliger, med god spredning i hele byen, vil være en prioritert oppgave for byrådet. Kommunen må vurdere hyppigere bruk av forkjøpsretten, og samtidig selge boliger i områder med stor konsentrasjon. Kommunen må samarbeide bedre med private aktører og boligbyggelagene for å realisere flere boliger til sosiale formål. Byrådet vil gå i dialog med regjeringen om økt statlig bostøtte.

Bystyret har vedtatt Handlings- og økonomiplanen for 2019-2022. Her fremkommer det at Bergen skal være en rettferdig og inkluderende by og at kommunen aktivt skal styre en byutvikling og boligpolitikk som motvirker sosiale forskjeller.

I kommuneplanen (2010) legges opp til at 80 % av boligbyggingen skal skje som fortetting og 20 % som feltmessig utbygging. Fortettingen skal primært foregå i senterområdene og rundt bybanestoppene. Andelen ble økt fra 60 % fortetting og 40 % feltmessig utbygging (KPA 2006) etter innsigelse fra Fylkesmannen.»

Kommuneplanens samfunnsdel *Bergen 2030* ble utarbeidet da befolkningsveksten fremdeles var høy. Samfunnsdelen påpeker at takten i boligbyggingen må økes for å holde tritt med befolkningsutviklingen, men at det samtidig er viktig å legge til rette for en utbygging som ikke øker transportbehovet og som gir muligheter for gode energiløsninger. Samfunnsdelen fremmer Bergen som gåby, der de fleste daglige mål er innen gangavstand fra boligen. Planen vektlegger også behovet å planlegge for en variert boligstruktur og en god balanse mellom bolig, arbeidsplasser og service i bydelene. Det må skapes mangfoldige bomiljø og en bykultur som inkluderer alle aldersgrupper og innbyggere med ulik bakgrunn og funksjonsnivå.

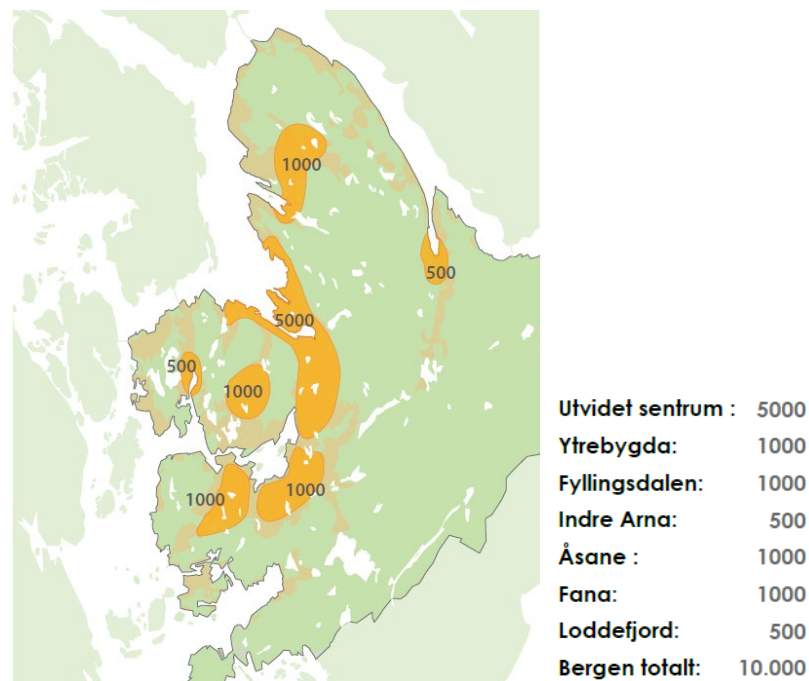
I 2016 vedtok kommunen en overordnet arealstrategi med temakartet BERGEN 2030. Kartet, som viser 7 kompakte byutviklingsområder og 7 næringsareal for industri og lager, skal være retningsgivende for fremtidig KPA. Samtidig vedtok bystyret at det i tilknytning til arealplanen skal utredes et program for boligforsyning i Bergen, hvor hensynet til bærekraftig utvikling og tilgang på boliger av variert størrelse og kostnad skal veie tungt.

Kommuneplanens arealdel 2018-2030 (under arbeid).

Planen har vært på høring og forventes vedtatt i løpet av 2019. Her er befolkningsprognosene nedjustert og tilsier en befolkningsvekst på 30.000 nye bergensere i 2040, som tilsvarer 1.400 nye innbyggere hvert år. Selv med nullvekst, eller svakt negativ befolkningsvekst vil det være et boligbehov knyttet til at deler av eksisterende befolkning til en enhver tid vil ha behov for fornyelse av bosituasjonen.

Målsettingen er at en stor del av boligbyggingen skal skje i et utvidet sentrumsområde mellom NHH og Laksvågsneset i nord til Fjøsangerbukten i sør. Skal hovedtyngden av boligproduksjonen skje her, vil dette tilsa 500 boliger i året i et utvidet sentrum. Den øvrige boligforsyningen må komme i bydelene, rundt bydelssentrene og

lokalsentrene. Det totale boligpotensialet innenfor fortetningssonene er imidlertid atskillig større enn behovet på vel 10.000 boliger frem mot 2030. Anslått boligbygging i de 7 byutviklingssonene 2019 – 2030 er vist i figuren. Den nærmere fordeling mellom bydelene vil bli avklart i arbeidet med program for boligbygging.



Samtidig gjenspeiler forslag til ny kommuneplan også en reaksjon mot en fortetting som ikke i tilstrekkelig grad har klart å ivareta boligkvalitet og gode boligområder. Dette har etter første høringsrunde av planen resultert i forslag til reviderte bestemmelser om byggehøyde, utnyttelse og krav til uteareal.

Oppsummert viser de strategiske planene en klar sammenheng mellom areal og transport. Ny utbygging skal ikke medføre økt transportbehov, og hovedtyngden av utbyggingen skal komme langs Bybanen. Fortetting skal skje i flerfunksjonelle områder med gangavstand til daglige mål.

Bergen kommune har også en handlingsplan for studentboliger – *Boliger for studenter i Bergen*. Bergen kommune ønsker å være en aktiv støttespiller for Studentsamskipnaden. Studentboliger er derfor omtalt i flere av kommunes planer. Kommunen vil bidra med å bringe frem tilgjengelige arealer for bygging eller utvikling av studentboliger, for at studentene skal få gode boligforhold, men også for å lette presset på familieboliger i sentrum og redusere hyblifiseringen. Målsettingen er at dekningsgraden for studentboliger skal være 30 % (i dag er den på 17 %). For å kunne nå målet må det bygges rundt 3500 nye studentboliger.

Bergen kommune har satt som mål å utarbeide områdeplaner for alle bydelssentrene og for andre særlig viktige transformasjonsområder i byutviklingen. Det er vedtatt områdeplaner for Åsane sentrum, Rådalsentrum/Lagunen, Paradis sentrum, Mindemyren, Søreide sentrum, Wergeland, Kokstad vest og Ulset vest, Møllendal øst og vest. Det er videre igangsatt områderegulering for Indre Arna, Fyllingsdalen, Kristiansholm, Nyborg med flere. Målet er å få flerfunksjonelle bydelssenter med stort innslag av boliger.

Kommunen ser at utarbeiding av områdereguleringsplaner er svært tid- og ressurskrevende. Kommunen vurderer derfor andre alternativ som i noen tilfeller kan erstatte områdereguleringsplan.

Boligmeldingen 2014 – 2020 er en omfattende rapport som tar for seg de utfordringene kommunen står overfor, delvis i den generelle

boligpolitikken for folk flest, men som i hovedsak omhandler det boligsosiale feltet.

I 2011 kom Bergen kommune inn under tilskuddsordningen for områdesatsing i Årstad bydel. Ytre Arna og Indre Laksevåg ble fra Bergen kommunes side meldt inn som andre aktuelle områder for innsats. Arbeidet i de nye områdene bygger på erfaringer og metodikk fra arbeidet «Ny energi rundt Damsgårdssundet» vedtatt av byrådet i 2007. Arbeidet i dette området dekker levekårssonen Solheim Nord i Årstad bydel. I tillegg har det over flere år vært prosjekter på Slettebakken i regi av Etat for boligforvaltning (tidl. BBB) for å bedre bo og nærmiljøet der. Valg av områdene tar utgangspunkt i levekårsundersøkelsen.

Bergen kommune er tatt opp som deltaker i Husbankens boligsosiale velferdsprogram fra og med 2013. Samarbeidet går over en periode på 5 år og er et felles initiativ for tettere kobling mellom kommunenes særskilte boligsosiale oppgaver og øvrige velferdsoppgaver.

Bergen kommune har startet opp arbeid med boligforsyningsprogram *Program for boligbygging i Bergen 2019 – 2030*. Programmet skal inneholde:

- En beskrivelse av status i boligmasse og utviklingstrekk de siste tiår
- En vurdering av behov for nye boliger ut fra befolkningsprognoser
- Kartlegging av realistisk potensiale for boligforsyning i de ulike fortettingsområdene
- Mulige juridiske, administrative og økonomiske virkemidler for å kunne tilby boliger for alle
- Forslag til program for variert boligbygging i alle bydeler for ulike målgrupper

I forbindelse med programmet skal det blant annet gjennomføres en spørreundersøkelse om flyttemønster, boligpreferanser etc. Her blir også nabokommunene involvert.

Organisering av boligplanleggingen i kommunen

Det er Byrådsavdeling for byutvikling ved Plan- og bygningsetaten som har ansvaret for å utarbeide forslag til kommuneplanens arealdel, områdereguleringsplaner og strategiske planprogram. I tilknytning til kommuneplanens arealdel utarbeider Plan- og bygningsetaten også forslag til Program for boligbygging i Bergen. Plan- og bygningsetaten behandler også private planforslag og byggesaker. Byrådsavdeling for byutvikling ved Bymiljøetaten (Gjennomføringsavdelingen) fremforhandler og gjennomfører utbyggingsavtaler.

Byrådsavdeling for helse og Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering har ansvar for det boligsosiale feltet.

3.3 Fjell kommune

3.3.1 Kunnskapsgrunnlag

Befolkningsprognose: SSB sine framskrivinger for høy vekst frem mot 2040.

Innbygger- og flyttemotivundersøkelse i Fjell (Respons Analyse 2011)
Prosjektet har bestått av to undersøkelser: en innbyggerundersøkelse og en utflytterundersøkelse. Det har vært en målsetting å belyse flytting inn og ut av kommunen, samt flytting internt i kommunen. I tillegg er tilfredshet med Fjell kommune og tilhørighet målt.

Resultatene i undersøkelsen kan sammenfattes med følgende: De fleste av innbyggerne er tilfreds med stedet de bor på. Også de som har flyttet fra Fjell siste tre år uttrykker stor grad av tilfredshet med stedet de bodde på før de flyttet. De som flytter ut er i hovedsak unge under 30 år. De viktigste grunnene for å flytte til Fjell har vært muligheten for kjøp av bolig/boligtomt, samt oppvekstvilkårene for barn og unge. Flyttestrømmene både inn og ut av kommunen går i all hovedsak til Bergen. 65 % av de som ønsker å flytte internt i kommunen bor i dag i enebolig. Halvparten av disse ønsker å flytte til en leilighet. Dette indikerer at det er et økende behov for leiligheter i Fjell.

Boligsosialt arbeid i Fjell kommune. En evaluering. (NIBR 2012)
Rapporten ga en evaluering av det boligsosiale arbeidet i Fjell kommune. Fokus var dels på hvordan arbeidet er organisert, men også på virkemiddelbruk. Evalueringen ga dels en beskrivelse, men også en drøftelse av utfordringer og mulige løsninger. I tillegg er det gjort framskrivinger av fremtidig boligbehov i Fjell kommune samt muligheter og utfordringer i regionalt samarbeid og Samhandlingsreformen. Rapporten pekte på noen utfordringer: Svært

høy andel eneboliger, lav leieandel og lav borettslagandel. Organisatorisk spesialisering som øker behovet for samordning. Knapphet på egnede boliger.

Sjef i eige liv (2012)

Rapporten ble utarbeidet av kommunen i samarbeid med Husbanken. Dette er et strategidokument for kommunen sine framtidige helse- og omsorgstjenester med vekt på de eldre sine behov.

Visjonen for arbeidet var følgende:

"Helse og omsorgstjenestene i Fjell skal hjelpe deg som innbyggjar til å leva eit mest mogeleg sjølvstendig liv, også om du vert ramma av alvorleg sjukdom og funksjonssvikt. Vi vil at du då framleis skal vera sjef i eige liv og i eigen heim! I slike høve vil du oppleve at vi gir deg rask og kompetent hjelp og at vi støttar deg i å mobilisera egne og andre sine ressursar t.d. familie, venner, naboar og frivillige."

3.3.2 Boligpolitikk og kommunale planer

Fjell kommune har ikke en samfunnsdel til kommuneplanen, men flere kommunedelplaner og temaplaner som tar opp ulike utfordringer Fjellsamfunnet står overfor. Disse planene er ment å legge føringer og mål for kommuneplanen.

Sentralt i denne sammenheng er *Kommunedelplan for boligutvikling 2013 – 2020*. Planen har to hovedtema: Hva skal til for å skape en attraktiv boligkommune og boligsosiale utfordringer og behov. Planen er et strategisk dokument for boligpolitikken i kommunen. Planen viser innledningsvis den demografiske utviklingen i Fjell, og er videre bygget opp med mål, strategier og tiltak. Vedtatte mål er:

1. Fjell kommune skal legge til rette for variert og formålstjenlig boligsammensetting i hele kommunen
2. Framtidig utbygging bør lokaliseres der kvaliteter og funksjoner som sosial og teknisk infrastruktur allerede eksisterer eller kan utvikles på en bærekraftig måte
3. Kommunen skal legge til rette for gode boligmiljø som fremmer trivsel og integrering
4. Fjell kommune skal ligge i forkant av utviklinga og medvirke til nok boliger for vanskeligstilte i kommunen
5. Fjell kommune skal ha en helhetlig og målrettet bruk av boligsosiale virkemiddel.
6. Fjell kommune skal ha en formålstjenlig boligsosial organisering, som setter brukeren i fokus.

Av eksempel på tiltak kan nevnes: Vurdere omregulering av kommunale tomter til boligbygging i tilknytning til Straume og Ågotnes med styrket satsing på mindre boliger. Det skal også foretas en gjennomgang av kommunale tomter med tanke på boligsosiale behov. Etablering av et eget boligkontor er et resultat av denne planen.

Kommuneplanens arealdel 2015 – 2026. Planarbeidet har lagt til grunn SSB sine framskrivninger for høy vekst frem mot 2040. Det tilsvarer en befolkningsvekst på vel 15.000 flere innbyggere. Kommuneplanen erkjenner at det har vært for svak sammenheng mellom lokalisering av boliger og utvikling av teknisk og sosial infrastruktur. Ulike deler av kommunen har svært ulike forutsetninger for framtidig utvikling. Planen har et mål om at de fleste boligene i kommunen skulle ligge innenfor gangavstand til viktige funksjoner som kollektivholdeplass, dagligvarebutikk, nærturterreng og sosial møteplass. Gangavstand i planen er definert som 500 m.

Planen viser til at det fremdeles er en stor overvekt av eneboliger i Fjell. Gjennom arealdelen har kommunen lagt føringer for et

overordnet utbyggingsmønster som har utgangspunkt i målet om å ha aktive grender og samtidig sterke og mangfoldige senter (kommunesenter, lokalsenter, tettsteder). Intensjonen er at de sentrumsnære utbyggingsområdene får høyere utnyttning og andre bygningstyper enn de områdene som ligger med større avstand til sentrum. Soneinndelingen speiler de langsiktige satsingsområdene i Skyss sin kollektivstrategi fram til 2030 og i Regional Transportplan 2013-2024, men tar også opp i seg vestsida av Sotra, som er en lokalt prioritert vegstrekning.

Planstrategi 2016 - 2019

Planstrategien peker på at kommunen ikke har definert noen fortettingsstrategi eller definerte mål som styrer fordelingen av veksten mellom senterområdene og de øvrige delene av kommunen. Siden plankapasiteten svarer til prognosene, er utfordringen med å tilfredsstille boligbehovet i stor grad knyttet til utbygging. En svakhet med en markedsstyrt utbygging alene, uten en klar fortettingsstrategi, er at det blir vanskelig å legge langsiktige planer for sosial og teknisk infrastruktur. En fortettingsstrategi bør gjennomføres i arbeidet med samfunnsdel.

Fjell har en senterstruktur med Straume som region/kommunesenter, Ågotnes og Skogskifte som lokalsenter nr. 2 samt på mindre tettsteder. Det er utarbeidet kommunedelplaner for Straume og Ågotnes, og i tillegg områdeplan for Straume. De har også utarbeidet kvalitetsprogram for begge områdene.

Oppsummert viser planene et ønske om å legge til rette for en mer variert boligsammensetning og å styre arealbruken inn mot senterområdene og knutepunkt, men at kommunen mangler mål for fordeling av veksten mellom senterområdene og de øvrige delene av kommunen. Fjell kommune er den eneste av kommunene i undersøkelsen som har en egen KDP for boligutvikling, og hvor den generelle boligpolitikken og det boligsosiale feltet er integrert.

Kommunen har arbeidet målbevisst og har oppnådd mye på det boligsosiale feltet. Ventelister på tildeling av bolig er betydelig redusert og det er bygget flere leilighetsbygg med boliger tilpasset eldre og små husholdninger. Boligkontoret har ansvar for tildeling, for bruk av Husbankens virkemidler og å fremskaffe boliger. I dag er det boligkontoret som er kommunens fremste boligsosiale utbygger.

Fjell kommune deltar i Husbankens boligsosiale velferdsprogram.

Organisering av boligplanleggingen i kommunen

Det er planavdelingen under *Plan og eiendomssjefen* som har ansvaret for kommuneplanens areadel og samfunnsdel, samt for kommunens områdeplaner. Boligkontoret samordner og følger opp det boligsosiale arbeidet. Boligkontoret er organisert under *Servicetorgsjefen*. Det er nært samarbeid med det boligsosiale og planavdelingen, og andre fagavdelinger som f eks. skole.

3.4 Lindås kommune

3.4.1 Kunnskapsgrunnlag

Kart som viser *Boligbygging og boligreserve i Lindås*

Et kart viser faktisk utbygging i perioden 2008 – 2018, fordelt på eneboliger og på rekkehus/ leiligheter og skolekrets. Hoveddelen av utbyggingen har skjedd i sør – i Knarvik, Alversund og Leiknes krets, men en forholdsvis stor andel har også kommet i Lindås krets helt nord i kommunen.

Neste kart viser kommunens boligreserve i dag fordelt på skolekrets. Kartene viser at Lindås har en stor boligreserve i sine arealplaner.

I tillegg er det et kart som viser sammensetning av boligtyper i Knarvik. Kartet viser at det fremdeles er rundt tre ganger så mange eneboliger og tomannsboliger som leiligheter i kommunesenteret.

Handel og næring, Lindås, Meland og Radøy er en handelsanalyse for den nye Alver kommune. Den handler ikke om boligutvikling, men har et kapittel om folketallsframskrivninger. Den nye kommunen vil med sammenslåingen ha rundt 30.500 innbyggere. Med en folketallsutvikling som er lik fylkesprognosen for Hordaland, kan en forvente 35.200 innbyggere i 2040.

En undersøkelse gjort av Telemarksforskning (2018) viser at eneboliger, store tomter er av barnefamilier vurdert som positivt ved Meland kommune, mens det for Lindås er pekt på lavere boligpriser enn i Bergen som motiv for å flytte til kommunen.

3.4.2 Boligpolitikk og kommunale planer

Kommuneplanens arealdel 2011 - 2023

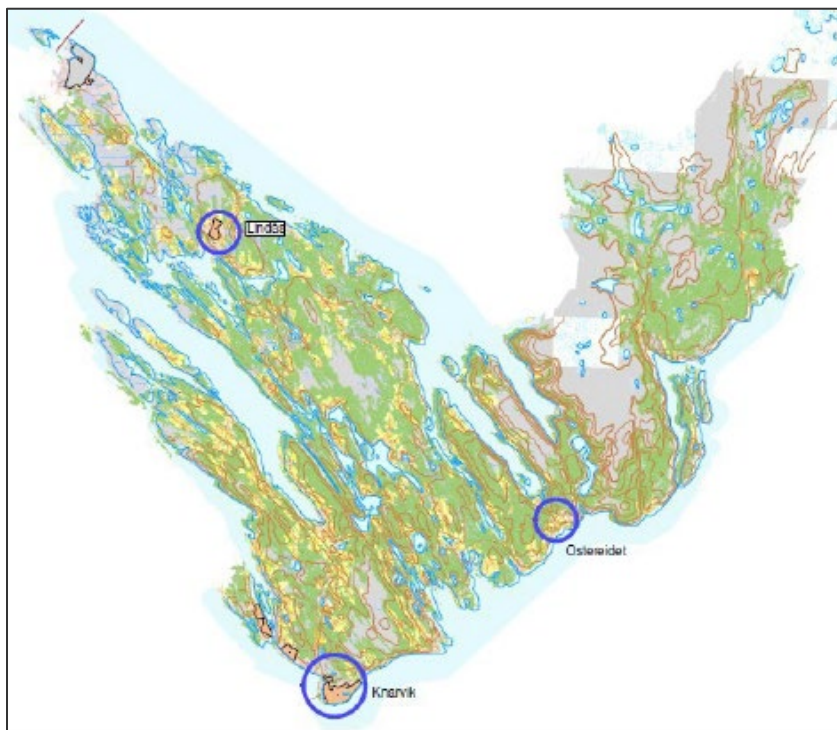
Planen viser til at Lindås kommune er i sterk vekst, særlig i de sørlige delene av kommunen. Det er sett som mål for planarbeidet at bygdene skal styrkes med mindre boligfelt eller åpning for spredt utbygging. En del av nybyggingen skjer spredt, og med liten eller ingen tilknytning til arbeidsplasser. Følgene for landbruk, friluftsliv, transportøkonomi, forurensning og tidsbruk er en utfordring.

Kommuneplanens samfunnsdel 2017 – 2029 peker ut følgende mål og strategier:

- Avklare hvor boligområdene i kommunen skal være. Sikre at arealformål henger sammen; bolig, offentlig og service/handel.
- Satse på varierte boligtyper som skaper gode boligmiljø.
- Sikre areal til boligbygging.
- Presisere krav til boligtyper og fortetting i overordnede bestemmelser.
- Øke arealutnyttningen i Knarvik, Alversund og de definerte nærsentrene Ostereidet og Lindås, og i nærheten av skole, barnehage, fritids- og servicetilbud.
- Vurdere behov for nye boligområde rundt definerte sentra.
- Legge til rette for fortetting. Legge inn føringer for arkitektoniske kvaliteter og uttrykk i nye utbyggingsområde og på nye bygg.
- Legge til rette for spredd bolig og mindre byggefelt i hele kommunen.
- Legge til rette for LNF spredd og spredd boligbygging på bygdene.
- Sikre variert boligbygging til folk i ulike livsfaser.
- Politikk og prinsipp må inn i bestemmelser til overordnet plan. Presisere politikk i arealdelen.

Kommuneplanens arealdel 2019 – 2031 (under arbeid).

Fra vedtatt planprogram: Viser til målsetting i samfunnsdelen om at hovedtyngden av boligbyggingen skal skje i Knarvik, Alversund og de definerte nærsentrene Ostereidet og Lindås.



Planen skal også legge til rette for spredd bosetting og mindre boligfelt i hele kommunen. Det er knyttet en rekke kvalitetskrav i samfunnsdelen til hvordan en skal skape gode boligmiljø. En sentral problemstilling i det videre arbeidet med arealdelen er å avklare forholdet mellom strategiene knyttet til boligutvikling og spredd bosetning. I arbeidet med kommuneplanen vil kommunen vurdere om

det er behov for å ta ut uregulerte områder som er avsatt til bolig, som ikke er i tråd med overordna føringer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging, eller som blir vurdert som mindre egnet på grunn av terrengforhold eller tilkomst.

Områdeplanen for Knarvik åpner for 2000 nye boenheter, nye møteplasser, bedre kollektivdekning, effektive parkeringsløsninger og mer handel og service. Planen legger opp til en finmasket funksjonsblanding i sentrum med korte avstander mellom de ulike funksjonene.

Kommunedelplan for Knarvik – Alverstraumen 2018 – 2035 (under arbeid)

Planprogrammet peker på at det er en betydelig boligreserve i gjeldende reguleringsplaner innenfor området for kommunedelplanen. Problemstillinger knyttet til å legge til rette for ny boligbygging vil derfor ikke handle om å legge ut nye store områder, men om hvordan en kan få realisert allerede planlagte områder. I arbeidet med fortetting er det viktig å sikre gode kvaliteter, en vil også vurdere å avgrense områdene som kan fortettes. Områder innenfor kommunedelplanen som er avsatt til bolig, men ikke regulert, kan vurderes å ta ut av planen.

Oppsummert viser KPA og KPS at kommunen ønsker å finne en balanse mellom tett og spredd utbygging. Kommunen ser det som viktig å opprettholde bygdene og gi de mulighet for utvikling, samtidig det åpnes for stor vekst i sør. Kommunen har en stor boligreserve, som gjør det vanskelig å styre boligutviklingen til de rette områdene.

Boligsosial handlingsplan 2017 - 2021. Lindås kommune drifter og forvalter vel 200 kommunale boliger per i dag. Boligtilbudet spenner fra omsorgsbolig pluss med heldøgns bemanning til vanlige gjennomgangsboliger uten tjenester. Boligene ligger spredd i kommunen, flest i søndre del av kommunen, omkring Alver, Isdal og

Knarvik. Det er også tilbud på Lindås og Ostereidet. Kartleggingen som er gjort som del av arbeidet med handlingsplanen, viser at kommunen har en voksende gruppe unge vanskeligstilte mellom 20-30 år som mangler egnet bolig. Denne gruppen har behov for små, rimelige husvære sentralt i kommunen.

Tjenester knyttet til det boligsosiale arbeidet i Lindås er fordelt på flere ulike enheter. Arbeidet med handlingsplanen peker på områder der kommunen kan gjøre forbedringer i organisasjonen til beste for innbyggerne. Rolleavklaring og ansvarsfordeling mellom enhetene er ett av punktene.

Organisering i kommunen

Det er planavdelingen som har ansvaret for kommuneplanens areadel og samfunnsdel, samt for kommunens områdeplaner. Det boligsosiale oppgavene er fordelt på flere – Boligkontoret, Forvaltningskontoret, NAV som også har ansvar for Flyktningetjenesten.

Lindås Tomteselskap As samarbeider med kommunen om en modell for fremskaffing av rimelige boliger for personer som har problemer med å komme seg inn på boligmarkedet.

3.5 Os kommune

3.5.1 Kunnskapsgrunnlag

Aud rapport 10-17. Kartlegging av tilgjengeleg areal i bustadregulerte område

3590 daa tilgjengelig areal er identifisert i Os, og kan sies å være «boligreserven» i kommunen. 34 % av arealet ligger innenfor 15 minutters gangavstand til nærmeste senter. I bolig- og befolkningsprognosen fra Hordaland fylkeskommune er det ventet et behov for 3222 flere boliger i Os innen 2040. I utgangspunktet har kommunen tilstrekkelig med tilgjengelig areal for å ta denne veksten. Velger en å utnytte arealet i senterstrukturen (<15 min gangavstand), gir dette en tetthet på 3,8 boliger per daa. Dette viser at det er et potensial for å utnytte areal som ligger tettere på tjenester og tilbud nært knutepunktene.

Senterstruktur og handelsanalyse. Kunnskapsgrunnlag 2017

Rapporten omhandler i liten grad boligutvikling direkte, men fremtidig senterstruktur vil gi føringer for fremtidig arealbruk, og også til boliger. Analyser av framtidig utbyggingsmønster viser at en bør konsentrere framtidig boligbygging i størst mulig grad rundt Osøyro. Slik oppnår en best mulig stedsutvikling, et bredt handels- og servicetilbud, god tilgjengelighet for innbyggerne og minst utslipp fra transport. For analysene er det lagt til grunn at 60 % av framtidig boligbygging blir lokalisert nær Osøyro, men dette tallet kunne vært enda høyere. I forslag til senterstruktur er Osøyro er kommune- og regionsenter. Utover dette er Søfteland, Nore Neset, Søre Øyane, Søre Neset, Lysefjorden/Lyseparken, og Bjånes foreslått som mulige nærsentra. Alle disse områdene vil ha høyt nok folketall til at det kan etableres et lite senter.

Folkehelseoversikt 2016 – gir en oversikt over status i Os kommune når det gjelder folkehelseindikatorer.

Det arbeides med:

- Transportanalyser knyttet til regionsenter
- Mulighetsstudier og parallelloppdrag med tanke på boligbehov og gjennomføring
- Barnetråkk, ungdomstråkk og eldretråkk for mer grunnlag om boligmiljø og senterstruktur

Kommunen har også satt i gang et pilotarbeid med stedsanalyse og mulighetsstudie i et nærsenter, som skal kunne ut i redskaper for å sikre større helhet og bedre kvalitet i fortettings- og boligområdene.

3.5.2 Boligpolitikk og kommunale planer

Kommuneplanens arealdel 2012 - 2023

Os har 73 % eneboliger, 20 % småhus og 6 % leiligheter. I følge prognosesenteret er det allerede nok eneboliger til de som ønsker denne boligtypen, langt fram i tid. Utfordringen er å få utløst markedet – det er i dag mange eldre som blir boende i eneboligen selv om de kunne tenke seg noe enklere. Årsakene til dette kan være flere:

- Sosiale bånd og andre tilknytninger.
- Mangel på alternativ med høy nok kvalitet og rett lokalisering (livsløpsstandard, gode aktivitetstilbud, et sosialt miljø og universelt utforma uteområde).
- Godt tilgjengelige helsetjenester /hjelpetjenester.

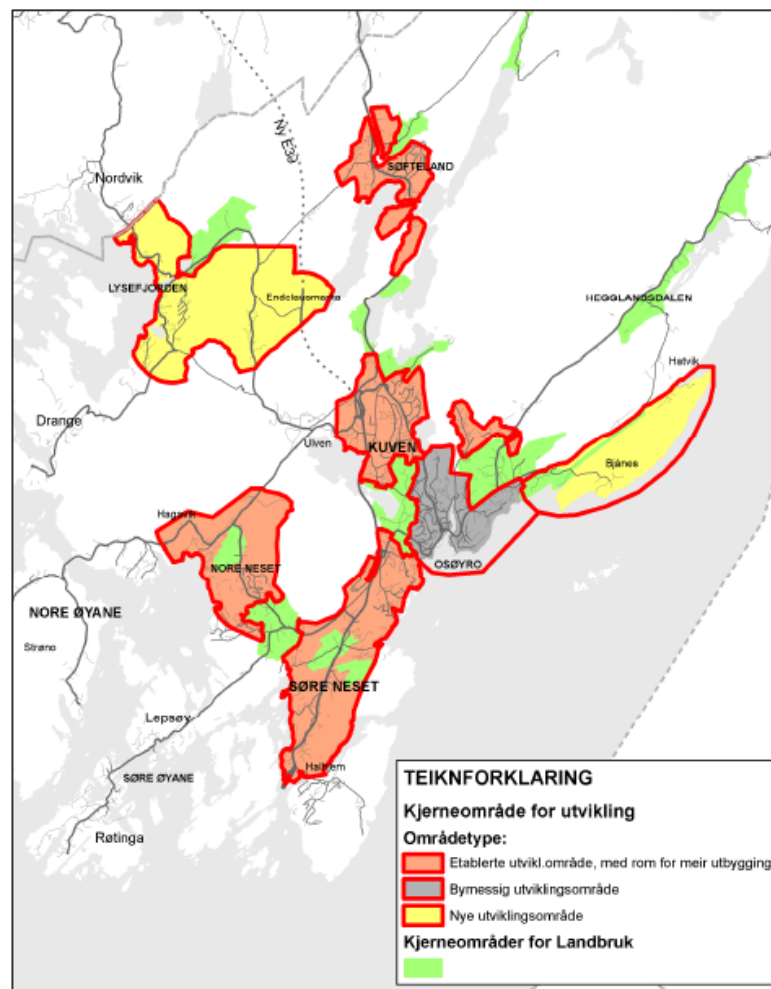
Som hovedstrategi for boligbyggingen har man nytt et kriteriebasert framgangsmåte for å definere avgrensingen av utviklingsområdene i kommunen. Forslag til kriteriesett tar utgangspunkt i rikspolitiske retningslinjer for samordna areal og transportplanlegging, samt informasjon om områder som bør skjermes for utbygging i et langsiktig perspektiv:

- nærhet til kollektivtilbud
- sentralitet
- det skal ikke være konflikt med eksisterende verneområde eller friluftsområde
- bygge på eksisterende bebyggelsesstruktur
- i knutepunkt kan utbyggingshensyn vektlegges foran vern

De utviklingsområdene som kommer ut av dette, kan deretter deles inn i følgende kategorier:

1. Sentrale utviklingsområder (Osøyro) – med bymessig utvikling
2. Nye utviklingsområder (Bjånes og Endelausmarka/Lysefjorden)
3. Etablerte utviklingsområder med rom for mer utbygging/fortetting

Ved å konsentrere mer enn 75 % av ny utbygging til disse områdene, bygger en opp under en etablert struktur som har et svært langsiktig utviklingspotensial. Ved utvikling i områdene kan det også skapes grunnlag for økt kollektivandel i persontransporten, som vil betjene en stor andel av boligene og det aller meste av kommunens handels- og serviceområde. Avsetning av areal har et lengre tidsperspektiv enn kommuneplanperioden. Både Bjåneshalvøya og Endelausmarka/Lysefjorden inneholder areal for til sammen 2.000 av kommuneplanens samlede arealreserve for 4.500 boliger. Begge områdene skal være langsiktige utviklingsområde der oppstart av utbygging vil komme mot slutten av kommuneplanperioden. Det er likevel nødvendig å sette av store areal i kommuneplanen, slik at den videre planleggingen (kommunedelplan, områderegulering) blir gjort innenfor rammer som kan tilrettelegge langsiktige arealbruksstrukturer.



Kommuneplanens samfunnsdel 2015 - 2027

I arealstrategien er det lagt opp til følgende hovedprinsipp for boligområder:

- Boligbyggingen skal skje innenfor eksisterende infrastruktur og langs kollektivakser. Nye utbyggingsområde må ses i sammenheng med realisering av nødvendig infrastruktur i og til/fra området.
- Kommunen skal styre boligbyggingen mot fortetting og transformasjon i uttalte område, som Osøyro. Boligbyggingen skal støtte opp under senterstrukturen.
- Nye boligområder skal ha differensiert boligmasse. Dette gjelder i Os sentrum, men også i og nær lokalsentrene. Kommuneplanens arealdel skal dimensjoneres for en årlig folkevekst på ca. 3 %.

Kommunedelplan for Os sentrum 2008–2017 har lite fokus på boligvekst, men ser et potensial for å få flere boliger på Osøyro. Dette blir nå ført videre og utviklet i mulighetsstudiet til områdeplanen som er under arbeid. Det er ønskelig med flere boliger i sentrum for å skape liv og støtte opp om de andre sentrumsfunksjonene.

Kommuneplanens arealdel (under arbeid).

Fra vedtatt planprogram:

Os har hatt kraftig folkevekst. Veksten fører til behov for nye boliger, økt behov for kommunale tjenester og et større press på infrastruktur. Demografiske endringer fører til behov for ulike boliger som dekker ulike behov. Boligbyggingen skal skje innenfor eksisterende infrastruktur og langs kollektivakser. Strategikartet ligger til grunn for denne rulleringen. I arbeid med rullering av kommuneplanen legges det opp til å styre boligbyggingen mot fortetting og transformasjon, og å styre fordelingen av veksten mellom de ulike sentrene. Videre legges det opp til styring av ulike typer boliger gjennom krav til fortetting, volum og typologi.

Oppsummert viser kommuneplanen og arealstrategien en vilje til å styre arealbruken og boligbyggingen inn mot eksisterende infrastruktur og kollektivakser. Det er likevel en utfordring når man ikke samtidig vil ta ut tidligere avsatte boligområder, som ikke er blitt utbygget, i forbindelse med rulleringen av KPA. Kommunen legger til rette for høy vekst og har en stor arealreserve. Vedtatt og nytt areal til bolig i KPA er i stor grad basert på innbyggerinitiativ.

Boligsosial handlingsplan 2011

De største utfordringene for det boligsosiale området i Os er:

- 1) Høye bolig- og leiepriser og folkevekst fører til en sterk etterspørsel etter billige kommunale boliger
- 2) Stram kommuneøkonomi. Kommunen må satse på strukturelle plantiltak for å øke tilgangen på boliger for vanskeligstilte og førstegangs etablerer.
- 3) Utsatte grupper trenger mer hjelp til å bo, og til å sikre gode bomiljø.

Os kommune må sikre en boligutvikling som gir en god boligsosial profil, bl. a sikre nok tilgang til rimelige, funksjonelle og universelt utforma boliger i område med god offentlig transport. Dette vil kommunen oppnå gjennom mer aktiv bruk av utbyggingsavtaler, offentlig/privat samarbeid, og andre plantiltak. Kommunen bør f. eks ha fokus på offentlig-privat samarbeid med en god boligsosial profil i forbindelse med salget av tomtene Fjellheim/Stegen, Mobergslio og Gåsakilen.

Eldreboen vil føre til større press på omsorgssektoren, og omsorgsboliger for demente er høyt prioritert. Inntil videre må behovet dekkes ved at folk bli boende hjemme lenger, gjennom økt bruk av åpen omsorg, smarthusteknologi og boligtilpassing, sammen med de private utbyggingstiltakene av seniorboliger.

Bosetting og integrering av flyktninger er basert på et samspill mellom en rekke ulike tjenesteaktører, der en er gjensidig avhengig av hverandre for å få løst felles oppgaver og nå felles mål. Det er viktig at kommunen gir økonomisk rom til å kunne utvikle og sette i gang gode tiltak og metoder i arbeidet med flyktningene. Os kommune tar imot til saman 170 personer med flyktningbakgrunn i perioden 2016 - 2019.

Kommunen har satt i gang flere tiltak for å integrere det boligsosiale arbeidet som ligger hos helse og omsorg og barnehage, og skoleplanleggingen som ligger hos oppvekst, med arealplanleggingsarbeidet som ligg hos planavdelingen. Det er blant annet innført interne planforum og samarbeidsfora for å tilføre rulleringen av KPA mer kunnskap fra det boligsosiale området og forankre prosessen med senterstruktur og gangbytenking i rulleringa betre

4 OPPSUMMERING

4.1 Innledning

I dette kapitlet oppsummerer vi funn fra gjennomgangen av dokumenter og intervju med de fem kommunene med utgangspunkt i sentrale problemstillinger fra denne rapporten. I oppdragets utlysningstekst er Hordaland fylkeskommune særlig opptatt av hvilke virkemidler som blir brukt i boligplanlegging, samt hva som er en hensiktsmessig fordeling av oppgaver mellom kommunene og fylkeskommunen. Kapitlet tar for seg de ulike aktørene og samarbeid mellom dem, utfordringer, virkemidler og tilnærming i boligplanleggingen.

4.2 Aktører og roller i boligplanleggingen

- *Kommunen* er den viktigste aktøren i boligplanleggingen, og har mange ulike roller. Kommunene er planmyndighet, forvalter, tilrettelegger av kommunal planlegging og styring, gjennomfører gjennom utbyggingsavtaler, utvikler gjennom eiendomsforvaltning og har ansvaret for å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunale tomteselskaper har tidligere hatt en sentral rolle i gjennomføring av boligpolitikken. Undersøkelsen tyder på at dette verktøyet i liten grad blir brukt i dag.
- *Fylkeskommunen* har ansvar for utvikling av regionale planer, ansvar for fylkesveger og kollektivtrafikk, utvikling av statistikk og kunnskapsgrunnlag, planforum. Fylkeskommunen har også uttale- og innsigelsesrett til kommunale planer.
- *Husbanken* skal ha en nasjonal kunnskapsrolle innenfor sosial boligpolitikk. Bidrar med finansiering av tiltak gjennom ulike låne- og tilskuddsordninger.

- *Fylkesmannen* skal se til at kommunene følger nasjonale retningslinjer for samlet bolig-, areal- og transportplanleggingen, og har uttale- og innsigelsesrett.
- *Private aktører/utbyggere* er de som gjennomfører boligpolitikken ved at de står for det meste av boligbyggingen, men de har også en rolle som planleggere gjennom private reguleringsplaner. Det er stor variasjon i de private aktørene, fra de små og lokale byggmestrene som bare kan småhus, til store landsdekkende entreprenørfirmaene.

4.3 Samarbeid mellom aktørene

Samarbeid mellom regionsenterkommunene

Gjennom fylkeskommunen er det etablert møtepunkt for regionsenterkommunene, og noen av kommunene har også etablert samarbeid seg imellom, blant annet gjennom By- og regionprogrammet. Kommunene ser behov for og nytten av samarbeid med de andre regionsenterkommunene. Det er ønskelig med kunnskap- og erfaringsutveksling, gjerne også på mer uformelle arenaer enn de regionale arenaene.

Samarbeid med utbyggere og private aktører

Det varierer mellom kommunene i hvilken grad og i hvilken form de har dialog og samarbeid med utbyggere og private aktører. Det er i hovedsak gjennom planprosesser at kommunene har tette kontakt med utbyggerne. Os kommune har sett i gang en pilot det utbyggere blir invitert med i utvikling av strategiske redskap for fortetting av nærsentre. Noen av kommunene har faste møter med utbyggere og/eller boligbyggelagene. På det boligsosiale feltet er det i større grad samarbeid med utbyggere, særlig boligbyggelagene, og dette er et godt etablert samarbeid i de fleste kommunene.

Samarbeid med regionale og statlige myndigheter

Fylkeskommunen har samarbeid med regionsenterkommunene gjennom flere delprosjekt initiert av fylkeskommunen. Ellers er det i hovedsak samarbeid med regionale og statlige myndigheter i gjennom planprosessene, både de kommunale og de regionale planene. Fylkeskommunen har ansvar for planforum, der regionale og statlige myndigheter møter kommunene.

Samarbeid internt i kommunen

Det er viktig også å se på hvordan kommunene organiserer og forankrer boligplanleggingen internt i egen organisasjon. Her er det stor variasjon.

4.4 Kommunens roller og virkemidler

4.4.1 Tilrettelegger

Kommunens rolle som tilrettelegger for boligutvikling knytter seg særlig til bruk av kommuneplanens areal- og samfunnsdel. Gjennom disse planen kan kommunen sikre areal til boligbyggingen, styre hvor boligene skal komme, legger føringer for antall og type boliger, sette kvalitetskrav og stille rekkefølgekrav. Rekkefølgebestemmelser er et viktig virkemiddel for å sikre at gjennomføringen blir sett i sammenheng med nødvendig sosial og teknisk infrastruktur. Kommunen har også en rolle med å se til at føringer i overordnet plan blir ivaretatt gjennom behandling av private planer og byggesaker.

Det varierer kommunene imellom i hvilken grad de tar i bruk alle mulighetene som ligger i kommuneplanen, hvor stort fokus det er på bolig og hvor stramt de ønsker å styre. Flere av kommunene oppgir at innspill fra grunneierne er en viktig premisse i kommuneplanarbeidet. Generelt for omegnskommunene er at de ønsker vekst og har en stor boligreserve, uten at de samtidig har en strategi for å styre rekkefølgen av utbyggingen. Det blir da opp til markedet hvor og i hvilken

rekkefølge utbyggingen kommer, og hvilke boligtyper som bygges. Omegnskommunene er også opptatt av å ta vare på og legge til rette for boligutvikling i bygdene. Vekst blir sett på som positivt, og det er i liten grad problematisert i hvilken grad kommunen klarer å håndtere veksten.

Flere av kommunene er i gang med rullering av kommuneplanens arealdel. Det er en tydelig tendens at kommunene legger opp til en sterkere styring både i arealbruken og i krav om større variasjon og bedre kvalitet i boligene. Dette kommer ikke bare som en følge av nasjonale føringer om et mer klimavennlig utbyggingsmønster, men også fordi kommunene selv ser at det er behov for bedre koordinering av boligutviklingen og sosial og teknisk infrastruktur og annen kommunal tjenesteyting. Omegnskommunene har en stor andel eneboliger, og ser at det er et behov for et boligtilbud som i større grad reflekterer befolkningssammensetningen. Det oppleves da som en utfordring i noen kommuner at markedet der primært etterspør eneboliger.

Gjennom rekkefølgekrav tilrettelegger kommunen for ny utvikling, samtidig som de sikrer kvalitet og nødvendig infrastruktur. Dette er i varierende grad effektivt, og kan også bli en begrensning for boligbyggingen heller enn å sikre gjennomføring av nødvendige tiltak. Rekkefølgekrav blir en «propp» i systemet. På Askøy har f. eks manglende skolekapasitet stoppet flere store boligprosjekter.

Alle kommunene arbeider med eller har laget områdereguleringsplaner for sine regionsenter og Bergen for bydelssentrene og andre sentrale transformasjonsområder. Her ser vi en ganske lik tilnærming i alle kommunene til utvikling av senterområdene; legge til rette for en bymessig fortetting med funksjonsblanding, herunder en stor andel boliger. Områdeplanene er en operativ plan, som i større grad blir utarbeidet i samarbeid med grunneiere og utbyggere.

4.4.2 Forvalter

Kommunens rolle som forvalter og planmyndighet i boligplanleggingen er viktig, og her behandler kommunen private planforslag og byggesøknader som kommer inn. Et sentralt spørsmål er hvordan vedtak i overordnede planer omsettes til detaljplaner som til slutt skal bli til konkrete bebyggelse, bolig- og bymiljøer.

Kommunene fremhever at på tross av føringer i arealplanen og samfunnsdelen, kan det være vanskelig å sikre sammenheng mellom overordnet plannivå og alle enkeltplanene som kommer inn til behandling. Det er vanskelig å sikre helheten og sammenhengen mellom de enkelte planområdene. Kommunene oppgir også at manglende kompetanse og innsikt om kostnader og gjennomføringsdelen gjør at det er vanskelig å møte argumentene fra utbyggere.

4.4.3 Gjennomfører

Kommunen har en viktig rolle som gjennomførende aktør i boligplanlegging i forbindelse med utbyggingsavtaler. Kommunen fremforhandler avtaler og sørger for at felles infrastrukturiltak som er nødvendig for gjennomføring av planen kommer på plass.

Utbyggingsavtaler blir først og fremst brukt til å fordele kostnader til infrastruktur, men det er også mulig å styre antall og størrelser på boligene gjennom utbyggingsavtalene. Det kan også avtales fortrinnsrett til kjøp av en viss andel av boligene.

Kommunene understreker at det kan være utfordrende å sikre gode utbyggingsavtaler, og kompetansen på dette feltet varierer sterkt mellom kommunene, fra Bergen som har en egen og forholdsvis stor organisasjon som håndterer dette, til Lindås som har sett det nødvendig å leie inn kompetanse for å lage avtaler og sikre gode løsninger.

4.4.4 Grunneier

Alle kommunene har en rolle som grunneier, dette enten gjennom egne tomte- og eiendomsselskap eller forvaltning av eiendommer i etat. Grunneierrollen er et virkemiddel kommunene kan bruke i boligpolitikken, enten ved oppkjøp av tomter som en strategisk sikring av boligareal, eller ved at kommunene bygger ut kommunale funksjoner for å trekke boligutvikling til tilgrensende områder, eller ved at kommunene kjøper tomter, regulerer dem og selger dem videre til boligutvikling.

Bergen kommune hadde tidligere en aktiv rolle gjennom Bergen tomteselskap som kjøpte opp tomter, regulerte og anla infrastruktur, før området ble solgt videre til private utbyggere. Hvem som fikk kjøpe ble avgjort gjennom plan- og designkonkurranser. Fjell har også hatt en aktiv rolle gjennom Bustadstiftinga. Askøy og Os har gjort strategiske oppkjøp med tanke på omregulering.

Kommunene bruker nå i liten grad grunneierrollen strategisk og systematisk i boligplanleggingen. Hovedsakelig er grunneierrollen brukt til boligsosiale tiltak og arealbehov knyttet til dette. Kommunene peker også på muligheten for å benytte sin grunneierrolle til å bygge ut viktige offentlige funksjoner i strategiske områder for å stimulere til boligbygging på tilgrensende tomter. Her kan også regionale og statlige myndigheter lokalisere sine funksjoner strategisk for å bidra til sentrumsutvikling.

4.4.5 Boligsosial

Kommunen har en lovpålagt oppgave om å skaffe bolig til vanskeligstilte. Vanskeligstilte kan være mennesker med ulike funksjonshemminger, eldre, psykisk syke, rusmisbrukere, flyktninger og økonomisk vanskeligstilte. Dette er en ressurskrevende oppgave for kommunene, som involverer mange aktører, men det utgjør en svært liten del av den totale boligmassen.

Alle kommunene arbeider målbevisst med å sikre boliger til vanskeligstilte, og har på dette feltet både rollen som tilrettelegger, forvalter, grunneier, byggherre. Husbankens støtteordninger nyttes og flere av kommunene er med i Husbankens velferdsprogram. Flere av kommunene har eller arbeider med å etablere boligkontor som håndterer de boligsosiale hensynene.

Kommunene organiserer og arbeider med dette feltet på ulike måter. I mange kommuner har det boligsosiale arbeidet vært fragmentert, og tendensen er at kommunene arbeider med å samordne feltet, og også sørge for at feltet blir bedre integrert i kommunens øvrige planer. Det boligsosiale hensynet er i flere kommuner beskrevet som en felles oppgave som både de offentlige og private aktørene tar på alvor.

4.5 utfordringer for kommunene i boligplanleggingen

4.5.1 Utbyggingsmønster og fortetting

Det er forventninger fra statlige og regionale myndigheter til et mer klimavennlig utbyggingsmønster med redusert transportbehov og nullvekst i personbiltransporten. Overgangen fra en spredt boligbygging til et mer konsentrert utbyggingsmønster er en utfordring. Kommunene ønsker også å ta vare på bygdene og å la disse få mulighet til fornyelse og utvikling. Flere kommuner har pekt på at de overordnede føringene fra regionale og statlige myndigheter kan være veldig teoretiske, mens kommunene som er ansvarlig for å løse utfordringene i praksis, har flere hensyn å ta. Det tar lang tid før en ser resultatene av planleggingen, og det kan gjøre det vanskelig for kommunene å få forståelse hos innbyggerne for å ta nye grep.

Flere kommuner understreker at det er en utfordring å prioritere mellom områdene når man har stor boligreserve. De fleste

kommunene har en større boligreserve og flere ferdigregulerte boligområder enn de trenger, og det er vanskelig å styre markedet og utbyggingen inn mot de rette områdene.

4.5.2 Teknisk og sosial infrastruktur

Manglende teknisk og sosial infrastruktur gjør at boligbyggingen blir forsinket eller stopper helt opp i noen områder. Det er for svak kobling mellom boligpolitikken og økonomiplanarbeidet. Uten en klar strategi for utbyggingsrekkefølge kan det bli vanskelig å legge langsiktige og gode planer for investering i sosial og teknisk infrastruktur.

Mange kommuner har gamle veier bygget for en tid med mindre trafikkbelastning enn i dag, og mangler trygge skoleveier mellom boligområdene og skole. Behovet for utbedring av vegene håndteres av de fleste kommunene gjennom rekkefølgekrav. Dette er helt nødvendig tiltak å få på plass. Den første som bygger ut får kravet, men mindre boligprosjekt har ofte ikke mulighet for å finansiere tiltaket, og utbyggingen stopper opp.

4.5.3 Kvalitet i fortettingsområdene

Flere av kommunene har erfart at det kan være vanskelig å nå oppnå ønskede kvaliteter i sentrums- og fortettingsområdene. Det gjelder både kvaliteten på boligene og i boligområdene, og det å få en til variert befolkningssammensetning i fortettingsområdene. Særlig har det vist seg vanskelig å få barnefamilier til å etablere seg der. Det kan være på grunn av det er bygget mange små boliger, manglende parkeringsløsning, at uteområdene ikke er egnet, og/eller at boligprisene i disse områdene for høye. Det pekes på at sosioøkonomiske forhold ikke har fått nok oppmerksomhet i samordnet bolig- areal- og transportplanlegging. Den rette funksjons-blanding med offentlige og publikumsrettede funksjoner på gateplan kan også være vanskelig å få til.

4.5.4 Eierskap til planer

Å snu utviklingen krever langsiktige strategier og kontinuitet i arbeidet. Det trekkes frem av flere kommuner at det kan være utfordrende å sikre politisk eierskap til planene gjennom flere valgperioder. En kommune trekker blant annet frem at de kan ha arbeidet godt med å forankre en kommuneplan hos politikerne, men kort tid etter vedtatt plan som kommer det et politisk skifte som ikke har sin politikk forankret i planen. Arealplanene er komplekse og det kan være vanskelig å se hvilke konsekvenser overordnede planer får for de konkrete sakene. Det er også pekt på utfordringen med å sikre eierskap til planene i andre fagavdelinger i kommunen. Dette gjelder også for kommunenes forhold til regionale planer.

4.5.5 Kommunens rolle som grunneier

Kommunene har i ulik grad økonomiske virkemidler i boligplanleggingen, og *kan* bruke grunneierrollen strategisk gjennom kjøp av tomter for å sikre arealer til bolig og ønsket utvikling i utvalgte områder. Dette skjer imidlertid i liten grad, og kommunene selv mener det er en svakhet. Kommunenes rolle som grunneier kunne i større grad vært knyttet til samfunnsansvaret, men dette er utfordrende for kommunene på grunn av begrenset økonomisk handlingsrom.

4.5.6 Kompleksitet

Det er generelt mange hensyn som skal tas når man planlegger boliger og dette innebærer et behov for en omforent og tverrfaglig tilnærming. Det er for eksempel både behov for hensyn til miljø, klima, veier, kollektivtilbud, gang- og sykkelveg, barnehager, skoler, vann- og avløp, renovasjon osv. Dette gjør at boligplanlegging ikke kan sees på som isolert, men må sees i sammenheng med andre fagfelt og tema for å sikre best mulig utvikling. Samtidig er det mange andre aktører enn kommunene som bidrar inn i arbeidet, både fylkeskommunen, Husbanken, Fylkesmannen, private utbyggere, grunneiere, naboer, Statens vegvesen, m.fl. Oppgaven med planlegging av boliger er svært

kompleks, og er også avhengig av et svært godt kunnskapsgrunnlag og gode prognoser. Å samordne både alle hensyn og aktører er i seg selv en grunnleggende utfordring med boligplanleggingen. Samtidig som planlegging generelt er en kompleks oppgave, blir kompleksiteten og samordningsbehovet større med større grad av fortetting.

5 ANBEFALING

Fylkeskommunen ber i oppdraget om en anbefaling for oppgavefordeling og bruk av virkemiddel i regional og kommunal boligplanlegging.

5.1 Virkemidler og kompetanse

Kommunene etterspør både mer kunnskap, mer samarbeid mellom aktørene og flere virkemidler i boligplanleggingen.

- Kommunene etterspør befolkningsprognoser brutt ned på krets nivå.
- Kommunene mener det er behov for mer kunnskap om etterspørsel, flyttemønstre og boligpreferanser sett i sammenheng med økonomisk evne i befolkningen.
- Kommunene etterspør kompetanse på bruk av utbyggingsavtaler – både hos planleggerne og hos de som skal forhandle frem og gjennomføre avtalene.
- Kommunene etterspør studier av ulike fortettingsscenario.
- Kommunene ønsker samarbeid mellom kommunene for å kompetanseheving og erfaringsutveksling
- Utbyggerne har kompetanse på boligutbygging. Kommunene har et ønske om å arbeide mer systematisk med samordning mellom offentlige og private aktører i de strategiske planene, og at dette bør profesjonaliseres. Et nærmere samarbeid med utbyggere og grunneiere kan både øke kunnskapen hos kommunene om gjennomføringsdelen, og bidra til bedre og mer omforente løsninger som i større grad svarer til kommunenes behov.
- Kommunene har behov for en type strategisk plan som er mindre tid- og ressurskrevende enn rullering av kommunedelplaner og utarbeiding av områdereguleringer for å kunne sikre felles

kvaliteter, helhet og infrastruktur i fortettingsområdene. Områdeplanene blir lett for trege og stive til å håndtere den vekslende dynamikken i boligplanleggingen. Det er behov for mer fleksible og tilpasningsdyktige redskap. Flere av kommunene prøver nå ut planer etter modell av VPOR i Oslo - Bergen kommune med det de kaller strategisk planprogram og Fjell med kvalitetsprogram.

- Virkemidler som bidrar til å sikre en bredere befolknings-sammensetning i fortettingsområdene.
- Virkemidler som gjør det enklere for eldre flytte fra enebolig til lettetstelt bolig i sitt eget lokalområde.
- At Husbanken også får en rolle i den generelle boligplanleggingen, slik den hadde tidligere.
- At stat, region og kommune bruker sin grunneier- og byggherrerolle strategisk og følger opp egne målsettinger om sentral lokalisering og slik bidrar til en god utvikling i sentrumsområdene.
- Økonomiske virkemidler for å sikre strategisk tomtekjøp i fortettingssoner og styre boligutbygging i den retningen.
- Økonomiske virkemidler til å bygge ut gang/sykkelveger.

5.2 Oppgavefordeling

Det er kommunene som har ansvaret for de fleste virkemidlene i boligplanleggingen. På overordnet nivå er kommuneplanlegging etter plan og bygningsloven kommunenes viktigste virkemiddel for å styre arealbruk og boligplanlegging. Kommunene har også ansvaret for sosial og teknisk infrastruktur og å skaffe boliger til vanskeligstilte.

Fylkeskommunen har ansvar for utvikling av regionale planer – som legger føringer for kommunene i sin politikk, og som indirekte kan påvirke boligplanleggingen. Fylkeskommunen har et viktig virkemiddel gjennom planforum til å påvirke de kommunale planene. Boligplanleggingen kan med fordel løftes og være et fast punkt til drøfting. Her kan også Husbanken trekkes inn.

Et annet viktig virkemiddel fylkeskommunen har, er kollektivtilbudet. Dette vil være styrende for lokalisering av boligområdene i kommunen. Fylkeskommunen har også ansvar for fylkesvegene, og dermed gang/sykkelvegene langs disse. Kollektivstrategien kunne med fordel ha vært mer strategisk for å muliggjøre utvikling av ny senterstruktur, og ikke bare baserer seg på eksisterende strukturer.

Kommunene ser ikke behov for endring i oppgavefordelingen mellom fylkeskommune og kommune. Men de gir uttrykk for at de mener Fylkeskommunen har en særlig viktig rolle med å fremskaffe mer kunnskap:

- Mer detaljerte befolkningsprognoser
- Kunnskap om markedssituasjon, pris, preferanser, etterspørsel, attraktivitet, mobilitet i Bergensregionen
- Bistå i arbeidet med å få frem smidige plankonsept
- Tidlig politisk forankring av handlingsprogrammet

Fylkeskommunen har også en samordningsrolle som kommunene mener må videreføres og styrkes.

VEDLEGG

1. Intervjuguide
2. Tabell kunnskapsgrunnlag og styringsdokument i kommunene.