

Kunnskapgrunnlag til Tromsø kommunes boligstrategi *Rett hjem*

Vedtatt i kommunestyret 24.05.2023, sak 0048/23



Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
2. Overordnede føringer og forhold til andre planer	4
2.1. Nasjonale føringer	4
2.2. Lokale føringer	6
2.3. Andre relevante planer	7
2.4. Plansystemet i Tromsø kommune	7
3. Leseveiledning og oppbygning av dokumentet	8
4. Medvirkning	9
4.1. Hva er medvirkning?	9
4.2. Medvirkning i boligstrategien	b9
5. Demografi	11
5.1. Hvem bygger vi boliger for?	11
5.2. Flyttemønster	13
6. Hvor og hvordan skal vi bygge i Tromsø – og hvorfor?	15
6.1. Boligbygging de siste tiårene	15
6.2. Husholdninger og boligtyper i Tromsø kommune i dag	17
Boligtyper fordelt på bydeler	19
6.3. Hva skal bygges i Tromsø kommune?	21
6.4. Boligpreferanseundersøkelsen	25
7. Fremtidens boligutvikling	31
7.1. Alternative boformer	32
7.2. Ny metodikk innen nabolags-, bydels- og boligutvikling	35
7.3. Forskning på boliginnovasjon	36
7.4. Hvordan vil trendene påvirke Tromsø kommunes boligutvikling?	37
8. Boligmarkedet i Tromsø kommune	38
8.1. Prisdrivere i boligmarkedet	38
8.2. Status i eiemarkedet	49
8.3. Nye etableringsmodeller og tredje boligsektor	51
8.4. Status i leiemarkedet	53
9. Kommunens ansvar for botilbud	58
9.1. Kommunens utgangspunkt	58
9.1 Bo- og nærmiljø	59
9.2. Helhetlig arbeid for trygge og gode boforhold	61
9.3. Bo hjemme lengst mulig	65
10 Virkemidler i boligpolitikken	68
10.1 Juridiske virkemidler	68
10.2 Økonomiske virkemidler	69

Tabelloversikt

Tabell 1: Predikerte leiepriser i Tromsø kommune i 2022	54
Tabell 2: Utleiere i fem storbykommuner etter utleiekategori, i prosent, 2022 (SSB)	57

Figurliste

Figur 1: Medvirkningstrappa	10
Figur 2: Befolkning etter kjønn og alder, 2022	12
Figur 3: Befolkning etter kjønn og alder, 2050	13
Figur 4: Flyttemotiver i % av respondenter	14
Figur 5: Nettoinnflytting i Tromsø kommune 2002-2021	155

Figur 6: Fullførte boliger i Tromsø kommune (SSB).....	16
Figur 7: Boliger, etter bygningstype og byggeår.....	16
Figur 8: Totalt antall boliger i Tromsø kommune 2010-2022 (SSB).....	17
Figur 9: Husholdningstyper i Tromsø kommune.....	18
Figur 10: Boligtyper i Tromsø kommune.....	18
Figur 11: Andel tomannsbygg/boligbygg i % av bygningsmassen.....	19
Figur 12: Andel blokkbebyggelse i % av bygningsmassen.....	19
Figur 13: Andel eneboligbebyggelse i % av bygningsmassen.....	20
Figur 14: Andel rekke-/terrassehus i % av bygningsmassen.....	20
Figur 15: Senterstruktur og nabolagssenter.....	24
Figur 16: Kart som viser skolekretsene i Tromsø by.....	25
Figur 17: Boligtypefordeling i 2012 og 2022, samt resultater fra boligpreferanseundersøkelse.....	27
Figur 18: Boligtypefordeling Tromsø kommune i % (SSB).....	29
Figur 19: Boligtypepreferanse i % (flere svar mulig), n=2 876.....	29
Figur 20: Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for brukte selveierboliger i Tromsø.....	40
Figur 21: Gjeld sammenlignet med inntekt i % i Tromsø 2010-2021 (SSB).....	42
Figur 22: Folketilvekst, ferdigstilte boliger og boligpris i Tromsø kommune.....	46
Figur 23: Folketall og antall omsatte boliger i Tromsø kommune (SSB).....	47
Figur 24: Husholdninger i Tromsø kommune i 2022 etter eierstatus til bolig, i prosent (SSB)....	50
Figur 25: Sykepleierindeksen historisk, utvalgte byer (Eiendom Norge).....	51
Figur 26: Husholdninger etter eierstatus til bolig i Tromsø 2015-2022 (SSB).....	54
Figur 27: Gjennomsnittlig månedlig leie i Tromsø kommune, 2015-2022.....	55
Figur 28: Utleiere i Tromsø etter utleiekategori, i prosent, 2022.....	56
Figur 29: Barn og unges boforhold i Tromsø kommune.....	64
Figur 30: Illustrasjon av Boligtrappa i Tromsø kommune.....	66

1. Innledning

Rett hjem er Tromsø kommunes helhetlige boligstrategi. Denne tar for seg både private og kommunalt disponerte boliger, og uttrykker hvilke strategiske grep kommunen vil ta for å styre boligutviklingen i ønsket retning fremover.

Hensikten med kunnskapsgrunnlaget er å gi enkel tilgang til det som legges til grunn for prioriteringene i *Rett hjem*. I forbindelse med utarbeidelsen av boligpolitisk handlingsplan 2015-2018, *Nok og riktige boliger, på rett sted*, ble det gjort et solid arbeid. Denne planen har fremdeles stor aktualitet, og det har vært et mål å videreføre mye av innholdet til *Rett hjem*.

Tromsø kommune har hatt som mål å oppdatere status, utfordringer og muligheter for ulike temaer som kan relateres til boligfaglig og boligpolitisk arbeid. Kunnskapsgrunnlaget bygger på rapporter, analyser og statistikk som er viktig for å forstå mekanismene og kompleksiteten i boligpolitikken. Denne kunnskapen danner bakgrunnen for de strategiske grepene som uttrykkes i *Rett hjem*.

2. Overordnede føringer og forhold til andre planer

2.1. Nasjonale føringer

Staten legger en rekke overordnede føringer for kommunens arealpolitikk og boligpolitiske arbeid.

Boligpolitiske satsninger i Hurdalsplattformen¹

Regjeringen har følgende satsninger på overordnet nivå for en aktiv boligpolitikk:

- flere skal få mulighet til å eie egen bolig
- det skal utvikles gode bomiljø
- det skal legges til rette for å bygge flere boliger
- vi vil ha en klimavennlig byggenæring

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2019-2023)²

Skal følges opp i kommunens arbeid med planstrategier og planer. Blant annet skal

- FN's bærekraftsmål ligge til grunn for samfunns- og arealplanleggingen
- kommunene legge til rette for høy arealutnyttelse i byområder gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet i omgivelsene, med vekt på arkitektur, byrom, kulturmiljøer, grønnstruktur og andre miljøverdier
- kommunen ha en aktiv og helhetlig areal- og sentrumspolitikk med vekt på styrking av sentrumsområdene. Boliger, næringsvirksomhet, arbeidsplasser og tjenestetilbud lokaliseres i eller tett på sentrum, med god tilrettelegging for kollektiv, sykkel og gange
- kommunenes boligpolitikk og boligplanlegging være en integrert del av kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling. Den legger til rette for en variert befolkningsstruktur gjennom god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig, variert og sosial boligbygging
- kommunene ta boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen gjennom krav til boligstørrelse og nærområder, og ved å regulere nok boligtomter
- kommunene legge til rette for leie-til-eie løsninger for vanskeligstilte i boligmarkedet

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=9>

² *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

- kommunene planlegge for et tilbud av tilrettelagte boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne
- kommunene planlegge aktivt for å motvirke og forebygge levekårsutfordringer og bidra til utjevning av sosiale forskjeller. Kommunene legger universell utforming til grunn i planlegging av omgivelser og bebyggelse og ivaretar folkehelsehensyn i planleggingen
- kommunene legge vekt på å ivareta byrom og blågrønn infrastruktur med stier og turveger som sikrer naturverdiene, hensyn til overvann og legger til rette for fysisk aktivitet og naturopplevelser for alle
- kommunene ivareta barn og unges interesser gjennom en samfunns- og arealplanlegging som skaper trygge, attraktive og aktivitetsfremmende by- og bomiljø.

«Alle trenger et trygt hjem» Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)³

Her er strategiens mål og et utvalg av tiltakene regjeringen har satt for den sosiale boligpolitikken:

Mål 1) Flere skal kunne eie egen bolig

- Prioritere startlån som verktøy for å hjelpe flere fra leie til eie
- Prioritere startlån til barnefamilier
- Hjelp flere med funksjonsnedsettelse fra leie til eie
- Etablere erfaringsnettverk om ulike kjøpsmodeller
- Målrette BSU til personer som ikke eier bolig

Mål 2) Leie skal være et trygt alternativ

- Styrke bolig- og tjenestetilbudet til personer med rusproblemer og psykiske lidelser
- Utvikle digitale løsninger for søking, tildeling og forvaltning av kommunalt disponerte boliger
- Skaffe mer kunnskap for å forstå leiemarkedet bedre

Mål 3) Sosial bærekraft i boligpolitikken

- Vurdere om kommunene trenger flere verktøy og større handlingsrom for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen
- Bidra til flere egnede boliger for eldre
- Tilby finansiering av boliger i distriktet

Mål 4) Tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse

- Ny boligsosial lov som klargjør kommunenes ansvar
- Utvikle kompetanseplan for kommunene
- Utvikle flere digitale løsninger
- Skaffe mer kunnskap om bosituasjonen for mennesker med funksjonsnedsettelse

Meld. St. 17 Byggje – bu – leve. Ein bustadspolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar (2012-2013)⁴

Er siste tilgjengelige stortingsmelding som tar for seg boligpolitikk. Målene her er:

1. Bolig for alle i gode bomiljø

³ Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024, tilgjengelig på

<https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/boligmarkedet/boligsosial-strategi/id2786896/>

⁴Stortingsforhandlinger. Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve. Ein bustadspolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Tilgjengelig på

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6d2180c992804d719a287e02b1e04a2f/nn-no/pdfs/stm201220130017000dddpdfs.pdf>

2. Trygg etablering i eid og leid bolig
3. Boforhold som fremmer velferd og deltakelse

Annet relevant lovverk

- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*⁵
- *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester*⁶
- *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*⁷
- *Lov om bostøtte og kommunale boligtilskudd*⁸
- *Ny lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, med ikrafttreden 01.07.2023*⁹

2.2. Lokale føringer

Kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi (KPS)¹⁰

Boligstrategien er forankret i kommuneplanens samfunnsdel, *Tromsø vil*. Dette er kommunens overordnende styringsdokument, som viser hvordan Tromsø skal utvikle seg frem mot 2032. *Tromsø vil* ble vedtatt i mai 2020, og er basert på FN's bærekraftsmål. Boligstrategien omfatter derfor i prinsippet både miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft.

I kommuneplanens samfunnsdel står det at *Tromsø kommune skal være et sted hvor folk har lyst til å bo, med varierte boliger og gode bomiljø*. Både eie og leie skal være trygge alternativer. Samfunnsplanen inneholder også en overordnet arealstrategi som vektlegger transformasjon av areal, tilgang på natur, tydelig og kompakt senterstruktur, nullvekstmål og samlokalisering av næringsarealer.

Kommuneplanens arealdel (KPA)¹¹

Kommuneplanens arealdel er basert på overordnet arealstrategi, og fastsetter kommunens ønsker for fremtidig arealutnyttelse. KPA er juridisk bindende og skal sikre at arealbruken bidrar til at vedtatte utviklingsmål oppnås. Arealplanen gir kommunen styringsmuligheter ovenfor det generelle boligmarkedet ved å kunne sikre effektive reguleringsprosesser, og legge til rette for en boligreserve som samsvarer med fremtidig boligbehov i kommunen. Tromsø kommunes arealplan er under revisjon på nåværende tidspunkt.

Prinsipper for utbyggingsprogram for Tromsø byområde/sentrumsnære områder 2021-2023¹²

Utbyggingsprogrammet er et verktøy for å sikre at nødvendige samfunnstjenester er på plass når nye boliger tas i bruk. Programmet angir hvor utbygging til boliger forventes gjennomført, til hvilket tidspunkt og med hvilket volum. Programmet skal også sikre bærekraftig byutvikling og nullvekst for personbiltrafikk. Ny KPA danner grunnlag for fremtidig utbyggingsprogram.

⁵ Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

⁶ Helse og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

⁷ Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

⁸ Bustøttelova. (2012). *Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot* (LOV-2012-08-24-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-08-24-64>

⁹ Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. (2022). *Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>

¹⁰ *Kommuneplanens samfunnsdel (2020-2023)*, Tromsø kommune. Tilgjengelig på <https://tromso.kommune.no/document/409>

¹¹ *Kommuneplanens arealdel (2023-2034)*, Tromsø kommune. Tilgjengelig på <https://tromso.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-2023-2034-er-under-arbeid>

¹² *Prinsipper for utbyggingsprogram for Tromsø byområde/sentrumsnære områder 2021-2032*, Tromsø kommune.

Kortsiktig utbyggingsprogram 2020-2023¹³

Utbyggingsprogrammet, vedtatt i januar 2021, viser prioriterte og ikke-prioriterte områder for utbygging etter skolekrets, hvilken planfase områdene er inne i, og oversikt over teknisk infrastruktur som vann og avløp, skolevei og bydelspark, samt kapasitet på barneskole, transport (avstand fra sentrum) og grønnstruktur (nærhet til marka, forbindelse til fjæra).

2.3. Andre relevante planer

Behovsplan for bygg og bolig 2020-2030

Behovsplanen, vedtatt i oktober 2020, gir en oversikt over utfordringsbildet for bygg og boliger til helse- og velferds mål. Den skisserer dagens tilbud og behov, pågående bygge- og renoveringsprosjekter samt investeringsplan for 2021/2024 og behov for oppgradering og renovering.

Boligplan for rus og psykisk helsefelt 2021-2030

Boligplan for rus- og psykisk helsefelt, vedtatt desember 2021, har som mål å sikre tilpassede botilbud, etablere en differensiert bo- og tjenesteportefølje og sikre vanskeligstilte i overgangsfaser en varig bolig.

Boligplan, personer med utviklingshemming 2022-2028

Boligplanen *Boliger til personer med utviklingshemming*, vedtatt i oktober 2022, tydeliggjør et økende behov for boliger og tar for seg temaene tilpassede privateide boliger, mangfoldig boligetablering og tilrettelegging for forutsigbare bortgifter.

Klima-, miljø- og energiplan 2018-2025¹⁴

Klimaplanen, vedtatt i november 2018, inneholder 90 tiltak for å nå målene om reduksjon av Tromsø kommunes klimafotavtrykk. Klimavennlig boligbygging, fortetting med kvalitet og ressurseffektiv bruk av energi og arealer, er viktige bidrag for å nå målet om sosial og miljømessig bærekraft.

2.4. Plansystemet i Tromsø kommune

Plan- og bygningsloven gir sammen med kommuneloven hovedrammene for kommunenes plan- og styringssystem. Selve plansystemet i kommunen er hierarkisk oppbygd, og øverst finner vi kommunens overordnede plan, kommuneplanen. Denne består av samfunnsdelen og arealdelen. Samfunnsdelen peker ut retningen for ønsket utvikling av kommunen og kommunesamfunnet. De overordnede målene og strategiene som uttrykkes her, skal følges opp og konkretiseres i kommunens underliggende fag- og sektorplaner.

I Tromsø kommune består disse underliggende planene av tematiske kommunedelplaner, temaplaner og handlingsplaner. I motsetning til arealplaner med arealplan-ID, er ikke disse planene juridisk bindende. De gir likevel grunnlag for prioritering av handling og ressursbruk når de vedtas politisk.

Når en plan utarbeides som en tematisk kommunedelplan, må prosesskrav og behandlingsprosedyrer i Plan- og bygningsloven følges. Tema- og handlingsplaner utløser ikke

¹³ Kortsiktig utbyggingsprogram 2020-2023, Tromsø kommune. Tilgjengelig på <https://innsyn.tromso.kommune.no/motekalender/motedag/200376484>

¹⁴ Klima-, miljø- og energiplan Tromsø kommune (2018-2025), Tromsø kommune. Tilgjengelig på <https://tromso.kommune.no/document/2145>

disse kravene, så her står kommunen fritt til å velge den behandlingsprosedyren som er mest hensiktsmessig for den enkelte plan.

På nåværende tidspunkt er ikke strategier en egen plantype i Tromsø kommunes plansystem. I kommunens vedtatte planstrategi fra 2020, anbefales det imidlertid at kommunen tar i bruk plantypene strategi, temaplan og handlingsplan. Her defineres strategi som en plan med klare formål og satsningsområder, men uten konkrete tiltak. Strategier skal si noe om *hva* som skal gjøres, ikke nødvendigvis *hvordan*. Konkrete tiltak som utledes fra strategien bør enten legges direkte inn i kommunens handlings- og økonomiplan, eller innarbeides i egne handlingsplaner.

I Tromsø kommune er det vanlig å oppgi planers planperiode, altså virketiden på planen, i parentes etter navnet på plandokumentet. Den forrige boligpolitiske handlingsplanen *Nok og riktige boliger, på rett sted* hadde eksempelvis virketid fra 2015-2018. Samtidig er en plan med samfunnstema i prinsippet gyldig til den avløses av ny plan, eller til det vedtas i planstrategien at den skal tas ut. Dette er uavhengig av oppgitt planperiode.

Det er ikke nødvendigvis slik at den oppgitte planperioden samsvarer med behovet for ny plan. Enkelthendelser eller store samfunnsendringer kan gjøre at planen trenger å revideres tidligere enn antatt, men det kan også være at planen står seg flere år lenger enn oppgitt planperiode. Basert på dette ønsker vi derfor ikke å spesifisere planperioden for boligstrategien *Rett hjem* i plandokumentets tittel. Behovet for revisjon må vurderes ut fra kunnskapsgrunnlaget boligstrategien bygger på.

3. Leseveiledning og oppbygning av dokumentet

Boligstrategien og kunnskapsgrunnlaget omtaler de samme temaene, og sistnevnte overlapper delvis med boligstrategiens oppbygging. Samtidig har målet vært at begge kan leses uavhengig av hverandre. Dette er gjort både for å holde boligstrategien kort og tilgjengelig, men også fordi vi ønsker å gjøre det lettere å (gjen)bruke statistikken og innsikten som presenteres i kunnskapsgrunnlaget i annet planarbeid.

I kunnskapsgrunnlaget gir vi først en oversikt over medvirkningsarbeidet som er gjennomført. Deretter introduserer vi Tromsø kommunes befolkning: Hvem er vi, hvor gamle er vi og hva jobber vi med? Demografi ses i sammenheng med flyttemønster. Etter det følger et kapittel om boligbygging i kommunen. Her beskrives historisk og nåværende byggetakt, samt prinsippene som legges til grunn for avveininger omkring hvor og hva vi skal bygge. I dette kapitlet trekker vi også fram noen resultater fra en boligpreferanseundersøkelse gjort i forbindelse med dette planarbeidet.

Etter kapitlet om boligbygging ser vi nærmere på fremtidens boligutvikling. Dette handler om nye boligtrender som sosiale boformer og deleløsninger, og hva disse har å si for måten vi «tenker» bolig og boområder på i kommunen.

Mot slutten av kunnskapsgrunnlaget finner vi et omfattende kapittel om boligmarkedet i Tromsø. Det tar for seg prisdrivere i markedet, status i eie- og leiemarkedet og nye etableringsmodeller.

Kunnskapsgrunnlaget avsluttes med et kapittel om kommunens ansvar for botilbud og en kortere tekst om virkemidlene i det boligpolitiske arbeidet.

4. Medvirkning

4.1. Hva er medvirkning?

Kjært barn har mange navn: Innbyggermedvirkning, innbyggerinvolvering, samskaping, nærdemokratiske ordninger, innbyggerdialog. Felles for alle er at innbyggerne blir involvert i den kommunale beslutningsprosessen. Valgordningen er den sterkeste medvirkningskanalen i vårt samfunn. Valget avgjør blant annet sammensetningen i demokratisk besluttende organer som kommunestyre, formannskap og kommunale utvalg.

Historisk har innbyggerinvolvering mellom valg i Tromsø kommune skjedd gjennom kjente og tradisjonelle kanaler. I stor grad har dette vært høringer, brukerundersøkelser, folkemøter, dialogmøter og møter med særlig interesserte, berørte eller interessegrupper. Også kommunens nettside og sosiale medier har i noen grad vært brukt. Bydelsråd, utviklingslag og lovpålagte råd kan også regnes som arenaer for innbyggerinvolvering.

Ved noen tilfeller oppsøker kommunen innbyggere direkte – også én til én - for både å orientere om forhold, men også få innspill. Et eksempel på dette er arbeidet som er gjort på Mortensnes med å skifte vannledninger. Et annet eksempel på dette, er at det i 2022 ble gjennomført flere skolebesøk og samlinger med ungdom, blant annet for å samle et bredt informasjonsgrunnlag om hva som skaper trivsel og trygghet. Innbyggerne kan også gi egne forslag til saker en ønsker behandlet i kommunestyret. Dette skjer ved at man legger inn en sak på nettstedet minsak.no. Om saken samler minst 300 underskrifter fra innbyggere bosatt i kommunen, plikter kommunestyret å behandle den. En forutsetning er at forslaget er innenfor kommunens ansvarsområde. Alle kan foreslå saker, man trenger ikke ha stemmerett eller være fylt 18 år.

God og tidlig innbyggerinvolvering sikrer økt kvalitet i beslutningsgrunnlaget, ved at utfordringer og behov er bredt belyst. Dette bidrar til høyere kvalitet i gjennomføringen og et sterkere eierskap i befolkningen til det tilbudet kommunen gir. Det er også en generell forventning i befolkningen til større medvirkning i særlig forhold som berører dem selv.

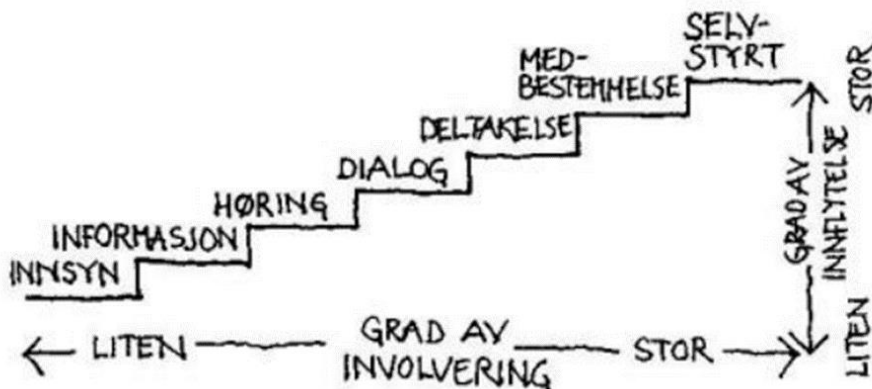
Framtidens tjenestetilbud og utvikling av gode lokalsamfunn må skje i tett samarbeid og dialog med innbyggere. I kommunen ønsker vi derfor nye medvirkningsformer som senker terskelen for å kunne delta og gi innspill velkommen.

4.2. Medvirkning i boligstrategien

God medvirkning er førende for arbeidet med å lage ny boligstrategi. Med god medvirkning menes at følgende grupper skal oppleve seg hørt, og/eller være gitt en reell mulighet til å gi innspill:

- Innbyggere
- Berørte avdelinger, seksjoner og enheter i kommunen
- Politikere, kommunale råd og utvalg
- Aktører kommunen bør ha interesse av å få innspill fra
- Aktører som bør ha en særlig interesse av å gi innspill

I arbeidet med boligstrategien ble det laget en egen plan for involveringsarbeidet. Bolig er et samfunnsgjennomgripende tema som alle har et forhold til, og det er mange hensyn som skal tas. Kommunen har hatt løpende vurderinger om hvilket nivå og grad av involvering vi burde ha med de ulike aktørene. Det er nemlig ikke gitt at høyest mulig grad av involvering er det riktige i enhver planprosess. Medvirkningstrappa er et godt verktøy for å finne rett nivå av medvirkning.



Figur 1: Medvirkningstrappa. Denne illustrerer grad av medvirkning opp mot grad av innflytelse. Jo høyere grad av involvering er, jo større blir innflytelsen.

God medvirkning begynner med tilgjengeliggjøring av informasjon. Tromsø kommune har brukt interne kanaler (nettside, intranett), media, sosiale media, dialogmøter m.m. for å tilgjengeliggjøre informasjon.

Innsamling av informasjon har skjedd i åpne prosesser. I dette arbeidet har det vært prioritert å samle inn informasjon fra de som berøres mest: Innbyggerne. Derfor har denne medvirkningen vært særlig bred, og det er benyttet metoder kommunen ikke tidligere har forsøkt. Blant annet ble det i november 2022 gjennomført en bred befolkningsundersøkelse knyttet til boligpreferanser. I alt 3236 respondenter svarte på undersøkelsen.¹⁵ Denne svarandelen er svært høy og indikerer stort engasjement. Spørringen har også fulgt prinsipper for universell utforming. Målsetningen med undersøkelsen var å få kjennskap til innbyggernes preferanser for bolig i framtiden, slik at kommunen og andre boligaktører i størst mulig grad kan bidra til å tilrettelegge for de rette boligene på de rette stedene.

Det er også laget en egen side på kommunens nettsted: tromso.kommune.no/bolig. På denne siden har alle med digital tilgang kunnet delta i en svært forenklet spørring, også denne knyttet til boligpreferanser. Her var det blant annet mulig å «merke» med musepekeren hvor man ønsker å bo, samt gi noen enkle kommentarer om hva som er ønskede kvaliteter med fremtidig bolig. Denne forenklete spørringen er ikke nødvendigvis representativ for befolkningen, men det har vært viktig for Tromsø kommune at også de som ikke ble trukket til å svare i boligpreferanseundersøkelsen fikk anledning å gi innspill på hvor og hvordan de ønsker å bo i framtiden.

Aktuelle fagavdelinger i kommunen har vært koblet på i arbeidet med å innhente informasjon. Det har også vært gjennomført en intern høring for å sikre at tverrfagligheten i boligtematikken som adresseres i boligstrategien med tilhørende kunnskapsgrunnlag er ivaretatt.

I boligstrategien har dialog i hovedsak blitt lagt til grunn med nøkkelaktører eller representanter for spesifikke interessegrupper, hvor det har vært gjennomført fysiske møter med disse for å få deres synspunkter i arbeidet med boligstrategien. Dialogmøtene har også vært en arena for innsamling av informasjon. Dialog er tid- og ressurskrevende, og kommunen har i stor grad brukt etablerte nettverk for å gjennomføre dette.

Offentlig høring vil også bli brukt som mulighet for medvirkning i boligstrategien. I en offentlig høring forplikter kommunens seg til å behandle alle merknader som meldes inn, og denne gir således alle som ønsker å gi innspill en mulighet til å bli hørt.

¹⁵ Det endelige utvalget består av 3145 personer. Se boligundersøkelserapporten fra Kantar for mer info om utvalg.

Til sist er det de folkevalgte politikerne som skal vedta boligstrategien. Som nevnt er valgordningen også en form for medvirkning, hvor innbyggerne kan bidra til at politiske partier kommer i posisjon til å utøve sin politiske innflytelse på boligstrategien.

5. Demografi

5.1. Hvem bygger vi boliger for?

Ved utgangen av 2022 hadde Tromsø kommune 77 765 folkeregistrerte innbyggere.¹⁶ Samme året hadde UiT Norges arktiske universitet om lag 12 000 studenter registrert ved campus Tromsø.¹⁷ Lokale næringer har gitt grunnlag for at Tromsø også huser sesongarbeidere som bor og jobber her deler av året. I tillegg har kommunen et ansvar for å ta imot mennesker på flukt, og tilby de et trygt sted å bo. I 2022 bosatte kommunen 399 flyktninger.¹⁸ Dette indikerer at det reelle folketallet i Tromsø er noe høyere enn tallet fra folkeregisteret viser. Det viser også at det er behov for et variert og fleksibelt utvalg av boliger på det lokale boligmarkedet.

Tromsø er både en by- og distriktskommune, med urbane sentrum og vidstrakte distriktsområder. De fleste innbyggerne, omkring 70.000, bor på Tromsøya og i de sentrale delene av kommunen, mens vel 7000 er bosatt i distriktene som omkranser byen. Befolkningen kjennetegnes av å være ung, mangfoldig og høyt utdannet: Den største andelen er per nå mellom 20 og 39 år. Kommunen har innbyggere fra om lag 140 nasjoner, og innvandrere utgjør 15,6% av den totale befolkningen. De fleste tilflytterne kommer fra Polen, Tyskland, Russland og Sverige. Etablering av universitetet og lokalisering av flere store forsknings- og kompetansesentre i byen, har bidratt til en kompetent og skolert befolkning: om lag 47% besitter en form for høyere utdanning.¹⁹ Høy grad av formell kompetanse gjelder også blant innvandrerbefolkningen i Tromsø, hvor 55 % har høyere utdanning.²⁰

Tromsø har over lengre tid vokst og utviklet seg raskt, og hatt mange sammenhengende år med høy befolkningsvekst. Ved tusenårsskiftet var folketallet på om lag 60.000.²¹ Drøyt 20 år senere har dette tallet økt med nesten 20.000. Frem til 2018 lå den årlige befolkningsveksten i gjennomsnitt på omkring 900 nye innbyggere. Etter dette har veksten avtatt, og de siste årene har trenden vært at flere flytter fra Tromsø enn til. I 2021 viste nettoinnflyttingen -51 personer, og en samlet befolkningsvekst på 449 personer.²² I 2022 var det en nettoinnflytting på 153 personer, og folketallet hadde økt til 77.544.²³ Det innenlandske flyttetapet har vært høyt de siste årene, og tilflytting fra utlandet har vært avgjørende for befolkningsvekst.

¹⁶ SSB. (2022). *Kommunefakta Tromsø kommune*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso>.

¹⁷ Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2022). *Database for statistikk om høyere utdanning*. Tilgjengelig på <https://dbh.hkdir.no/>. Dette er totalt antall studenter, både de som er folkeregistrert i kommunen og de som ikke er det.

¹⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). (2023). *Bosettingstall 2023*. Tilgjengelig på <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingstall/>. Ca. 350 av disse var flyktninger fra Ukraina som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge.

¹⁹ SSB. (2021). *Kommunefakta Tromsø kommune*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso>. Høyere utdanning regnes som utdanning på høyere nivå enn videregående skole (fagskole, høgskole og universitet).

²⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). (2019). *Tall for aldersgruppen 30-66 år*. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/K5401/skole-og-utdanning>

²¹ SSB. (2023). *Tabell 06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951-2023*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/>

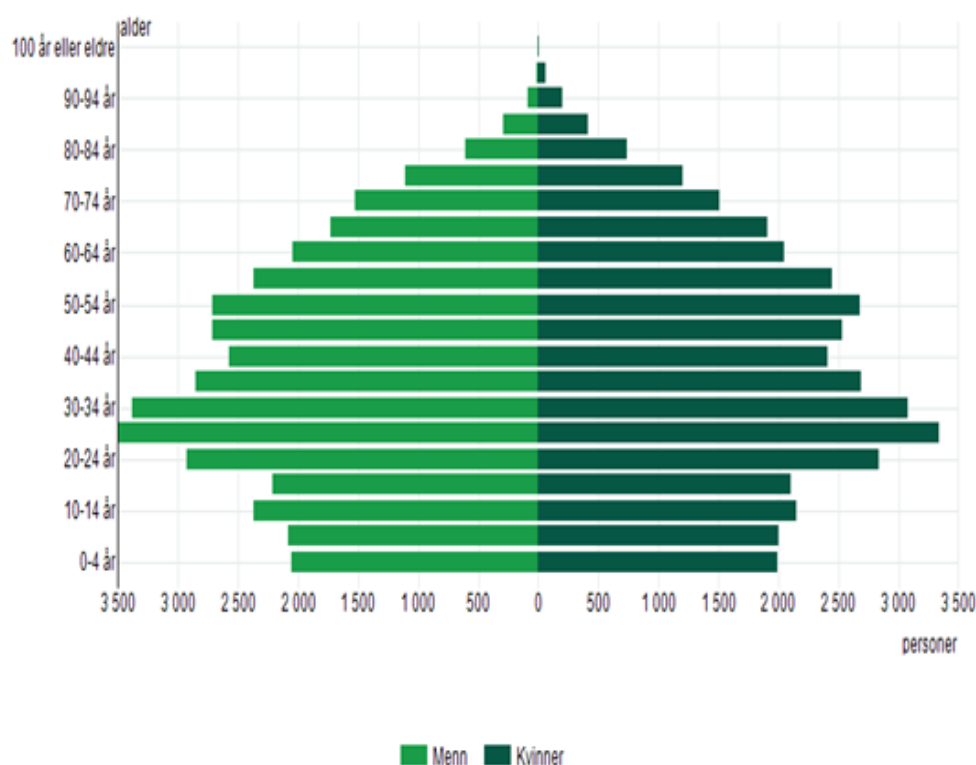
²² Nettoinnflytting = antallet personer som flyttet til kommunen minus antallet personer som flyttet fra. SSB. (2023). *Tabell 06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951-2023*. Tilgjengelig på

<https://www.ssb.no/statbank/table/06913/>

²³ Ibid.

I 2022 ble det født 777 barn i kommunen. Samme året ble antall fødsler per kvinne i Troms og Finnmark fylke beregnet til 1,35.²⁴ Dette ligger litt under de siste beregningene på landsbasis. For landet som helhet lå fruktbarhetstallet i 2020 på 1,48 (1,4 i fylket), som er det laveste som noensinne er målt i Norge.²⁵ Befolkningsframskrivninger viser imidlertid at trenden vi har sett de siste årene med lavere befolkningsvekst sannsynligvis vil fortsette i tiden fremover. Mens kommunen har vokst med nesten 20.000 innbyggere i løpet av de siste tjue årene, forventes det «kun» en vekst på om lag 5000 personer i de tjue neste.²⁶

I dag består en høy andel av Tromsøs befolkning av unge voksne. Som alderspyramiden i figur 2 nedenfor viser, er det mange som nå er i aldersgruppen 20-39 år. Det vitner om en vital befolkning der mange er i arbeidsfør alder. Tyngdepunktet vil imidlertid flytte seg oppover mot de eldre aldersgruppene fram mot 2050, slik pyramiden i figur 3 viser, samtidig som antallet barn og unge holdes relativt stabilt. Det forventes altså en stor økning i antallet eldre fremover, også blant de eldste aldersgruppene. For kommunen betyr dette blant annet at vi må forberede oss på et økt behov for helse- og omsorgstjenester i samfunnet, samtidig som det vil bli færre tilgjengelige hoder og hender til å levere disse tjenestene. Forventede befolkningsendringer har også betydning for hvor mange og hvilke typer boliger det vil være størst behov for fremover.

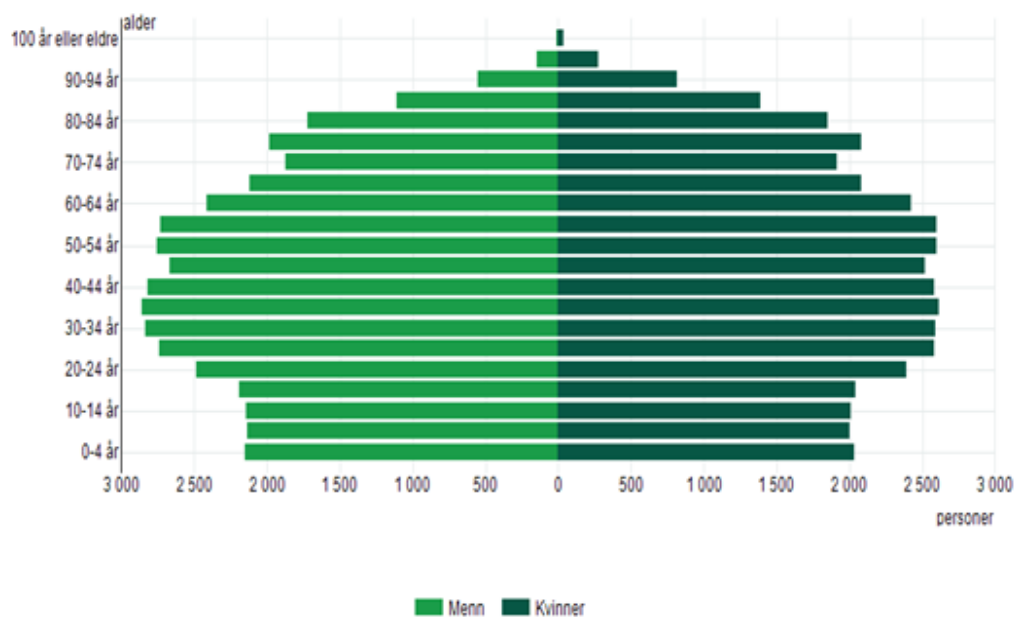


Figur 2: Befolkning etter kjønn og alder, SSB, 2022

²⁴ SSB. (2022). Tabell 04232: Samlet fruktbarhetstall, kvinner, etter region, statistikkvariabel og år. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/04232/tableViewLayout1/>

²⁵ Tømmerås, A. E. (2021). Nok en gang rekordlav fruktbarhet. SSB. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/fodte/artikler/nok-en-gang-rekordlav-fruktbarhet>

²⁶ SSB. (2023). Tabell 12882: Nasjonale befolkningsframskrivninger. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/12882/>. Ifølge SSBs hovedalternativ (MMMM) forventes det at Tromsø vil ha omkring 83.000 innbyggere i 2040.



Figur 3: Befolkning etter kjønn og alder, 2050

5.2. Flyttemønster

I perioden 2017-2021 var det 17.099 personer som flyttet til Tromsø kommune, og 16.529 personer som flyttet fra. Det gir en netto tilflytting på 570 nye innbyggere.²⁷ Målingen omfatter innflytting fra- og utflytting til 68 andre kommuner i landet i tillegg til Utland, som av naturlige årsaker er vanskelig å bryte ned på et mer detaljert nivå. Det er også utlandet som står for den største netto tilflyttingen i Tromsø kommune, med 4.920 innflyttede, og 2.795 utflyttede i perioden. Det gir en positiv netto innflytting på 2125 innbyggere. Tromsø er en mangfoldig kommune hva angår nasjonaliteter, og det er per 01.01.2022 bosatt personer fra 138 ulike land i kommunen. Størsteparten av disse kommer fra henholdsvis Polen, Tyskland, og Russland, fulgt av Sverige.²⁸ Forsknings og utdanningsinstitusjoner i Tromsø er en del av årsaken til tilflytting fra utlandet. Dette gjør Tromsø attraktivt for mennesker med høy utdanning innen akademiske fag, noe som gjenspeiles i andelen av utenlandske innflyttere som har høyere utdanning. Per 2021 var dette 54,5% av utenlandsk befolkning mellom 30 og 66 år.²⁹

Utover utland, er det Oslo, Trondheim, Senja, Harstad, Bergen som det flyttes mest inn til Tromsø fra. På andre siden er det også Oslo, Trondheim, Bergen, Senja, og Harstad det flyttes mest ut til.³⁰ Hvis man ser på netto flytting opp mot de samme kommunene i samme periode, «taper» Tromsø flest innbyggere til Oslo (-861), Trondheim (-276) og Bergen (-68). Disse kommunene står alene for 3.933 utflyttinger i perioden, eller nær 24% av all utflytting. I boligøymed er dette påfallende med hensyn til at disse kommunene relativt sett har like forutsetninger for boligmarkedene som Tromsø. Avhengig av hva motivasjonen til disse utflytterne egentlig er, kan man langt på vei hevde at boligpriser ikke har vært en avgjørende faktor i beslutningen. Beslutningen kan imidlertid være en funksjon av pris og opplevd kvalitet, og dersom disse oppleves vesentlig høyere i disse kommunene, kan det potensielt veie tyngre enn prisen.

²⁷ Statistikk- og analyseenhet ved TFFK. (2022). *Flyttemønster i Tromsø kommune*. Intern rapport, ikke offentliggjort.

²⁸ Tromsø kommune. (2022). *Prognosenotat*. Intern rapport, ikke offentliggjort.

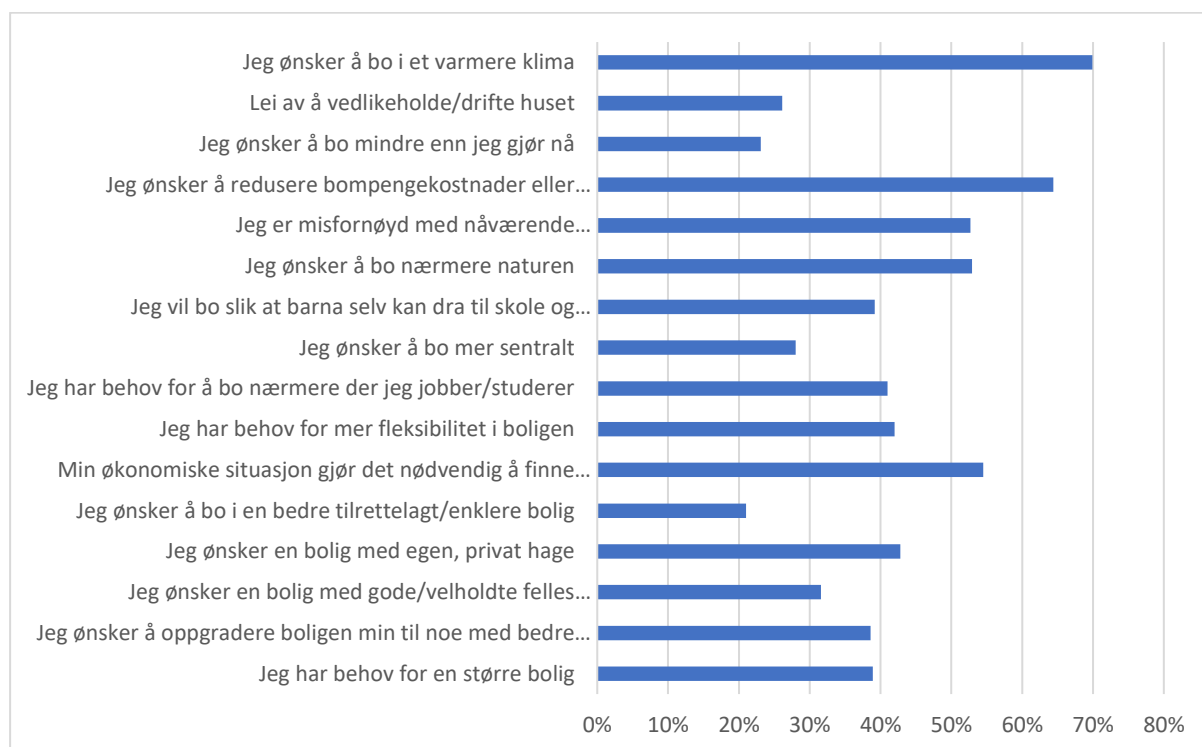
²⁹ Tromsø kommune. (2022). *Perspektivmeldinga 2022*.

³⁰ Statistikk- og analyseenhet ved TFFK. (2022). *Flyttemønster i Tromsø kommune*. Intern rapport, ikke offentliggjort.

Det er høy mobilitet innad i Nord-Norge hvor Senja, Harstad, Alta, Balsfjord og Bodø ligger like under storbykommunene både med hensyn til inn- og utflytting. Felles for disse kommunene er at Tromsø har et netto overskudd fra alle disse, som tyder på at det er mer attraktivt å flytte fra disse kommunene til Tromsø, enn det er andre veien.

Hvis man ser lenger ned på skalaen er det relativt store netto tap til omlandskommuner til storbyene sørpå som kan ventes og også fungere som avlastningsmarked for storbyene med hensyn til boligmarkedene. Dette inkluderer eksempelvis Drammen (-114) Fredrikstad (-117), og Lillestrøm (-103).

I boligpreferanseundersøkelsen³¹ ser man at motivene for å flytte ut av kommunen varierer noe:

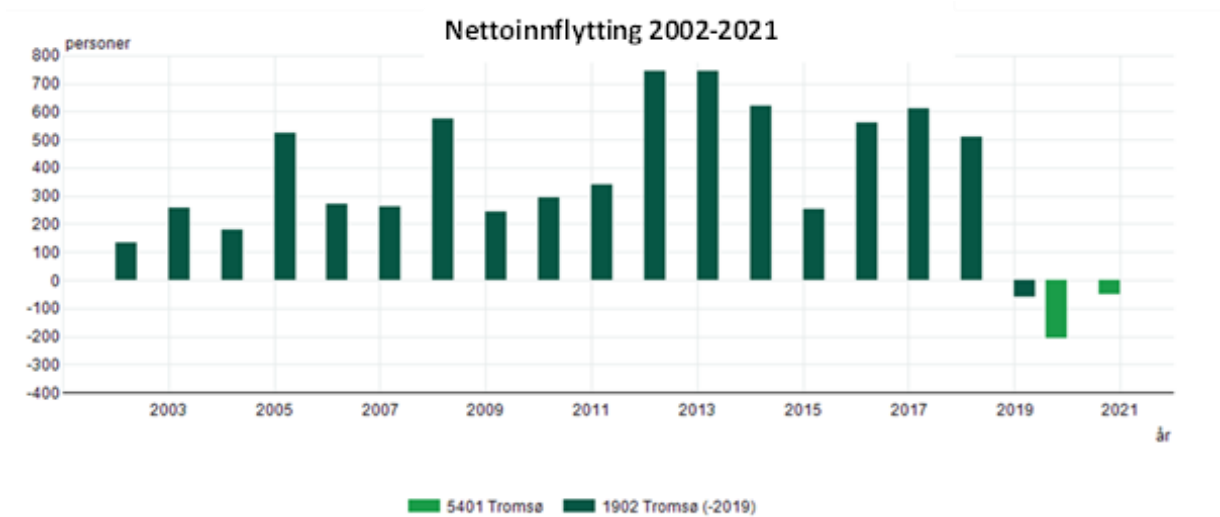


Figur 4: Flyttemotiver i % av respondenter

Ingen av motivene forklarer flyttemotivasjon alene, men viser kumulativt de kvalitetene som er viktig for respondenter som har oppgitt at det er aktuelt å lete etter bolig utenfor Tromsø kommune. Det har med andre ord vært mulig å velge flere kvaliteter som motiv. 70% har oppgitt ønske om varmere klima som årsak, mens 64% har oppgitt at de ønsker å flytte for å redusere bompengekostnader eller lignende. 61% har oppgitt at de ønsker å komme nærmere familie eller venner, og 55% har oppgitt at økonomisk situasjon er et av motivene for flytting.

På den andre siden opplever kommunen en netto vekst fra Senja (+64), Harstad (+93), fulgt av Alta (+66), Nordreisa (+98), Hammerfest (+86) og Sør-Varanger (+89). Dette samsvarer med historisk tendens med stor grad av innflytting til Tromsø fra andre nordnorske kommuner. I mindre nordnorske kommuner er gjerne utflytting et mer omfattende problem, og jo flere som flytter ut fra disse, jo mindre vil potensialet for tilflytting til Tromsø bli over tid.

³¹ Se kapittel 6.3 i kunnskapsgrunnlaget for en nærmere beskrivelse av utvalgte resultater, samt egen rapport med metode og øvrige resultater.



Figur 5: Nettoinnflytting i Tromsø kommune 2002-2021

6. Hvor og hvordan skal vi bygge i Tromsø – og hvorfor?

Forrige kapittel viste kommunens innbyggere i tall: befolkningsutvikling, kjønn, alder, utdanningsnivå og flyttemønster. I dette kapitlet vil vi gi en oversikt over trendene innen boligbygging de siste tiårene, før vi sier noe om husholdningene og boligtypene som finnes i kommunen. Deretter følger en oversikt over hvilke prinsipper Tromsø kommune legger til grunn for ønsket boligutvikling og -bygging, før kapitlet avsluttes med et uttrekk fra boligpreferanseundersøkelsen om befolkningens ønsket boligtype, boområde og flytteplaner.

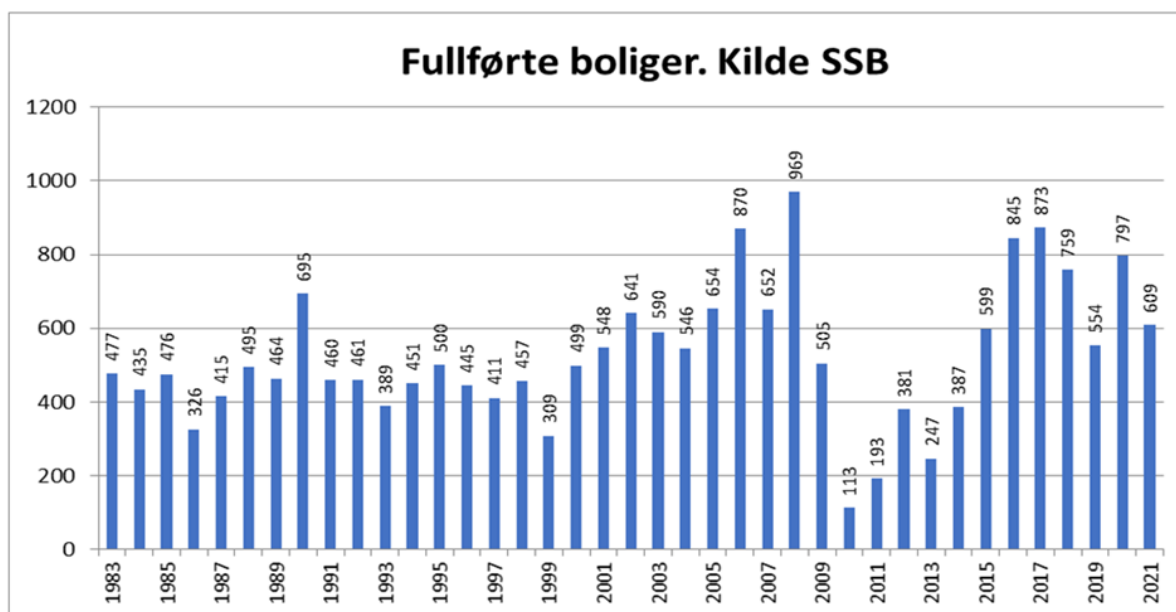
6.1. Boligbygging de siste tiårene

Boligbyggingen i Norge er nå på det høyeste nivået på mer enn 30 år, og vi har sett en stigende trend siden begynnelsen av 90-tallet.³² Inngangen til 2000-tallet var preget av en periode med særlig høy boligbygging, med et påfølgende fall under finanskrisa. Dette tok seg raskt opp igjen i årene som fulgte, og i dag bygges det omkring 30.000 boliger årlig. På nasjonalt nivå har boligbyggingen vært høy sammenlignet med befolkningsveksten i landet de siste årene. Det er imidlertid ikke byggeaktivitet i de nordligste fylkene som påvirker den høye byggetakten mest: i perioden 2001-2020 sto Troms og Finnmark for omkring 4 % av nasjonal boligbygging. Bare Nordland hadde lavere byggeaktivitet i samme periode. Til sammenligning utgjorde boligbygging i Viken, som hadde høyest aktivitet, om lag 24 %. I perioden 2011-2020 har den gjennomsnittlige boligbyggingen i Troms og Finnmark resultert i omkring 1200 nye boliger per år.³³

³² Gran, B. (2021). *Boligbyggingen fra 2000-2020 i et historisk perspektiv*. Samfunnsøkonomisk analyse. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/b4821864e02647839e12881a335d0700/notat-2-2021-boligbygging-i-et-historisk-perspektiv.pdf>

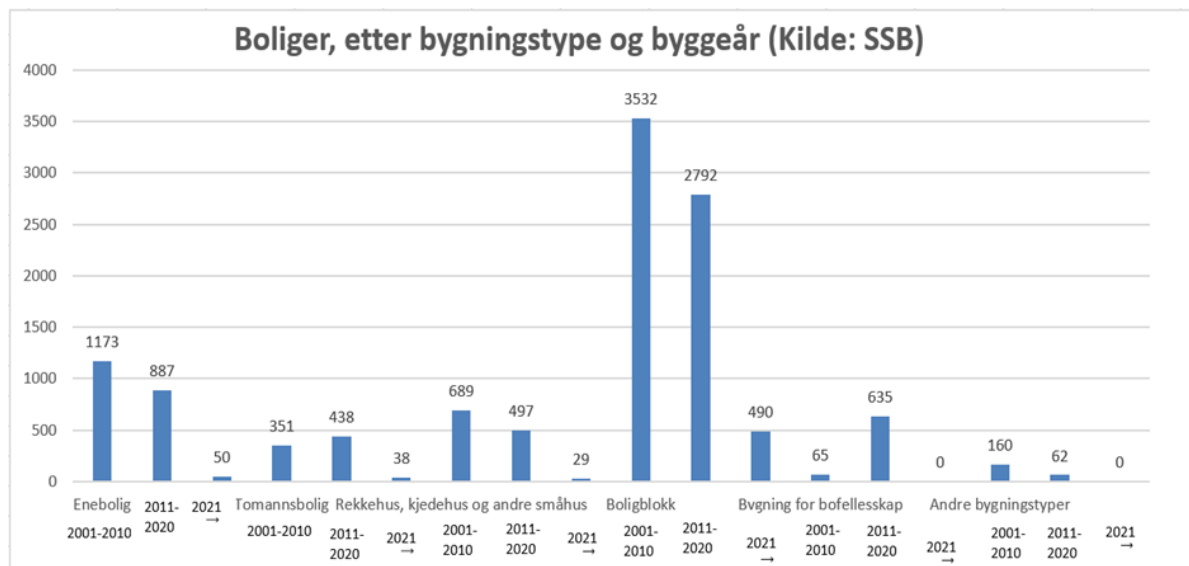
³³ SSB. (2022). *Tabell 05940: Byggeareal. Boliger og bruksareal til bolig, etter bygningstype (K) 2000-2022*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/05940>

I Tromsø kommune ser utviklingen i antall fullførte boliger per år slik ut:



Figur 6: Fullførte boliger i Tromsø kommune (SSB)³⁴

Det nordligste fylket hadde, som resten av landet, en periode med lav byggeaktivitet etter finanskrisen i 2008. Byggetakten har etter hvert tatt seg opp igjen i årene etter dette. I 2021 ble det fullført 609 nye boliger. I Tromsø har boligbygging i perioden 2011-2021 i gjennomsnitt tilført 568 nye boliger per år. Det betyr at boligbyggingen i Tromsø står for omkring halvparten av den årlige tilveksten av boliger i Troms og Finnmark fylke.

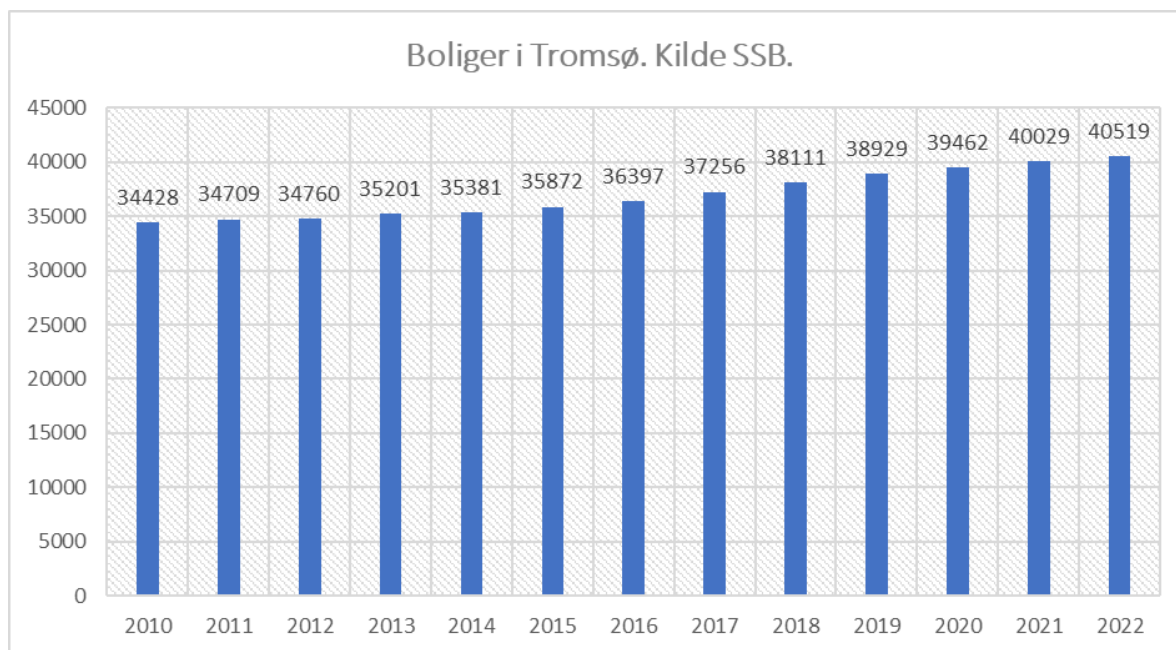


Figur 7: Boliger, etter bygningstype og byggeår. Andre bygningstyper er boliger i garasjer, næringsbygninger og andre bygningstyper som ikke er boligbygninger (SSB)³⁵

Mellom 2001-2021 er det boligblokker det bygges mest av i Tromsø: til sammen 6814 boliger. Deretter følger eneboliger, som det er oppført 2110 av siden 2001.

³⁴ Ibid.

³⁵ SSB. (2022). Tabell 06266: Boliger, etter bygningstype og byggeår (K) 2006-2022. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06266/>



Figur 8: Totalt antall boliger i Tromsø kommune 2010-2022 (SSB)³⁶

6.2. Husholdninger og boligtyper i Tromsø kommune i dag

Per 2022 var det om lag 40.000 boenheter i Tromsø kommune,³⁷ og i gjennomsnitt er det 2,03 personer i hver husholdning.³⁸ Barnefamilier utgjør 30%, og husholdninger med par uten hjemmeboende barn 22%. Likevel betegnes Tromsø gjerne som «eneboligbyen», og det er ikke uten grunn: Eneboliger er fortsatt boligtypen vi har mest av.³⁹ I Figur 9 ser vi at kommunens befolkning består av 44% aleneboende. Hvis vi legger til grunn et ønske om en mest mulig bærekraftig arealutnyttelse, indikerer dette et noe dårlig samsvar mellom eksisterende boligmasse og reelt boligbehov. Over tid ser vi likevel at det skjer gradvise endringer i boligmassen. I forrige planverk om bolig i Tromsø kommune, «*Nok og riktige boliger, på rett sted 2015-2018*», så vi at eneboligandelen var på 44%. Siden 2015 har denne sunket til 39%. I samme periode har andelen leilighetsblokker økt fra 22% til 28%. Samtidig har også andelen aleneboende økt fra 42 % til 44 %.⁴⁰

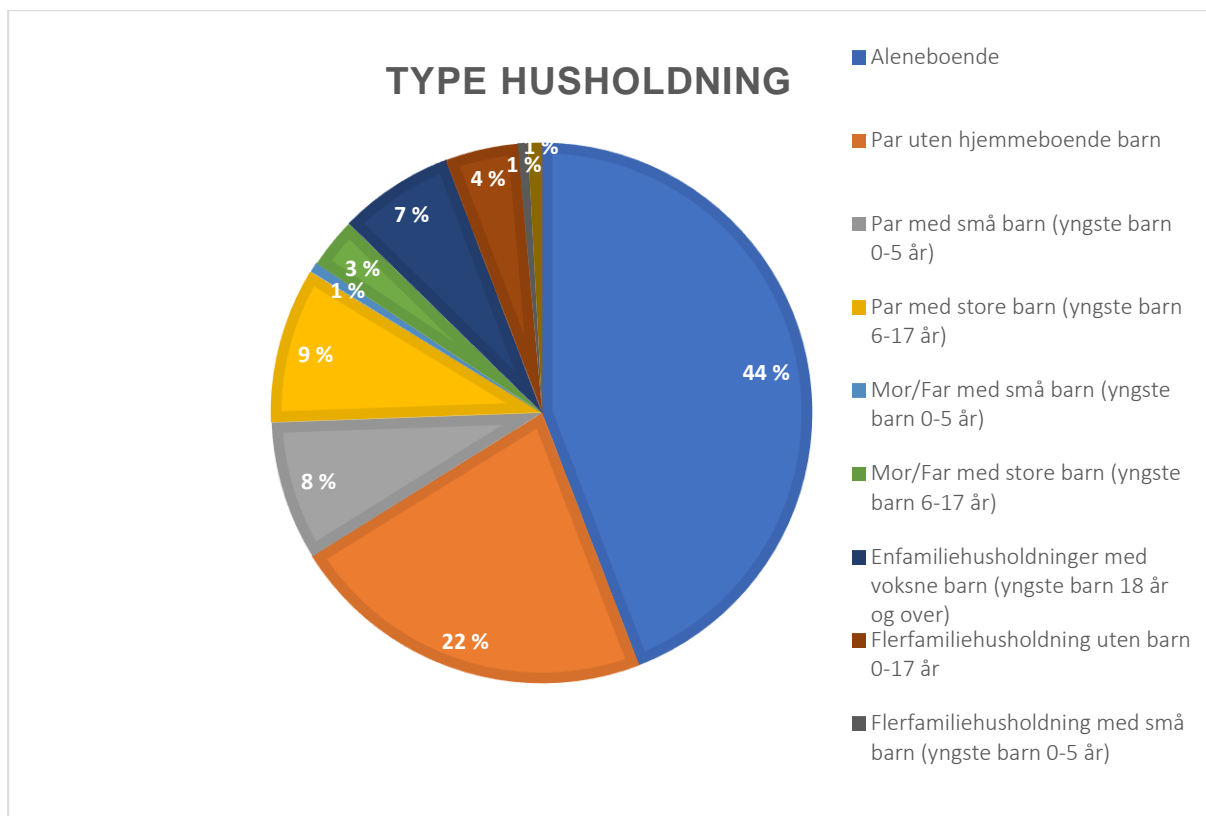
³⁶ SSB. (2022). Tabell 06265: Boliger, etter bygningstype (K) 2006-2022. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06265/>

³⁷ Ibid.

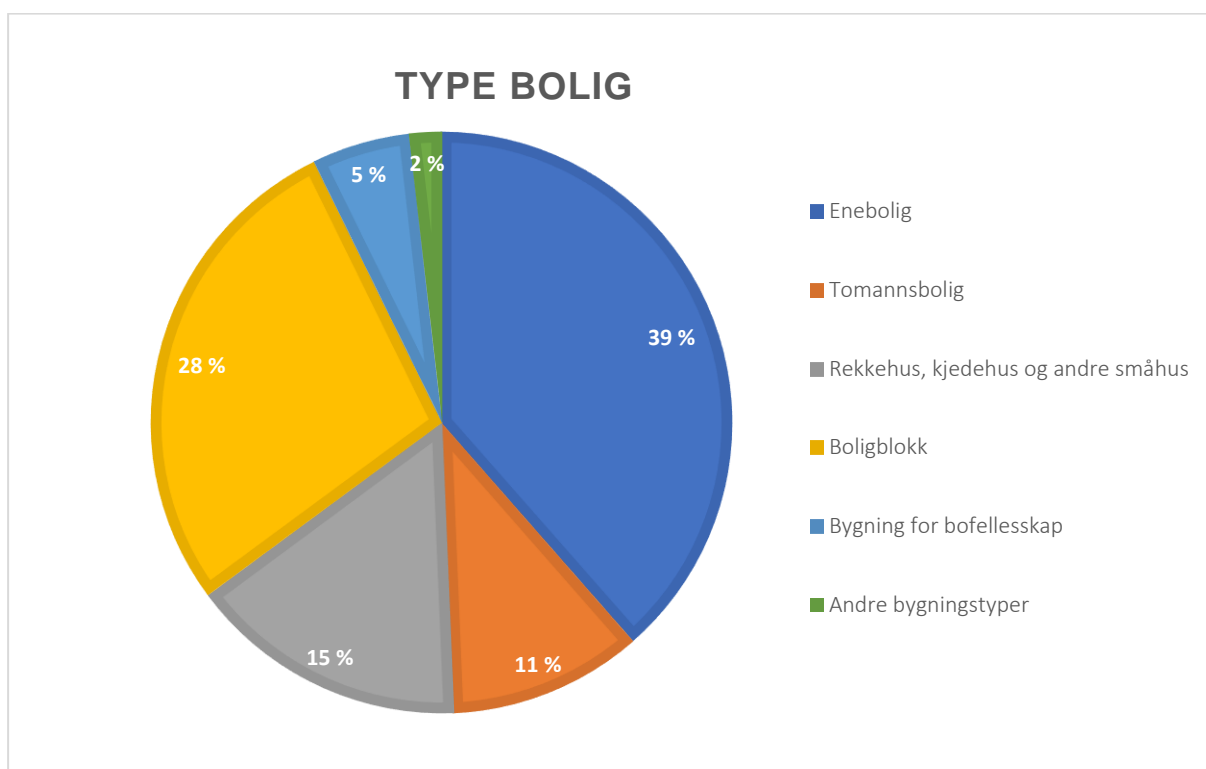
³⁸ SSB. (2022). Tabell 09747: Privathusholdninger, personer i privathusholdninger og personer per privathusholdning (K) (B) 2005-2022. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/09747/>

³⁹ SSB. (2022). Tabell 06265: Boliger, etter bygningstype (K) 2006-2022. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06265/>

⁴⁰ SSB. (2022). Tabell 06070: Privathusholdninger, etter husholdningstype (K) (B) 2005-2022. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06070/>

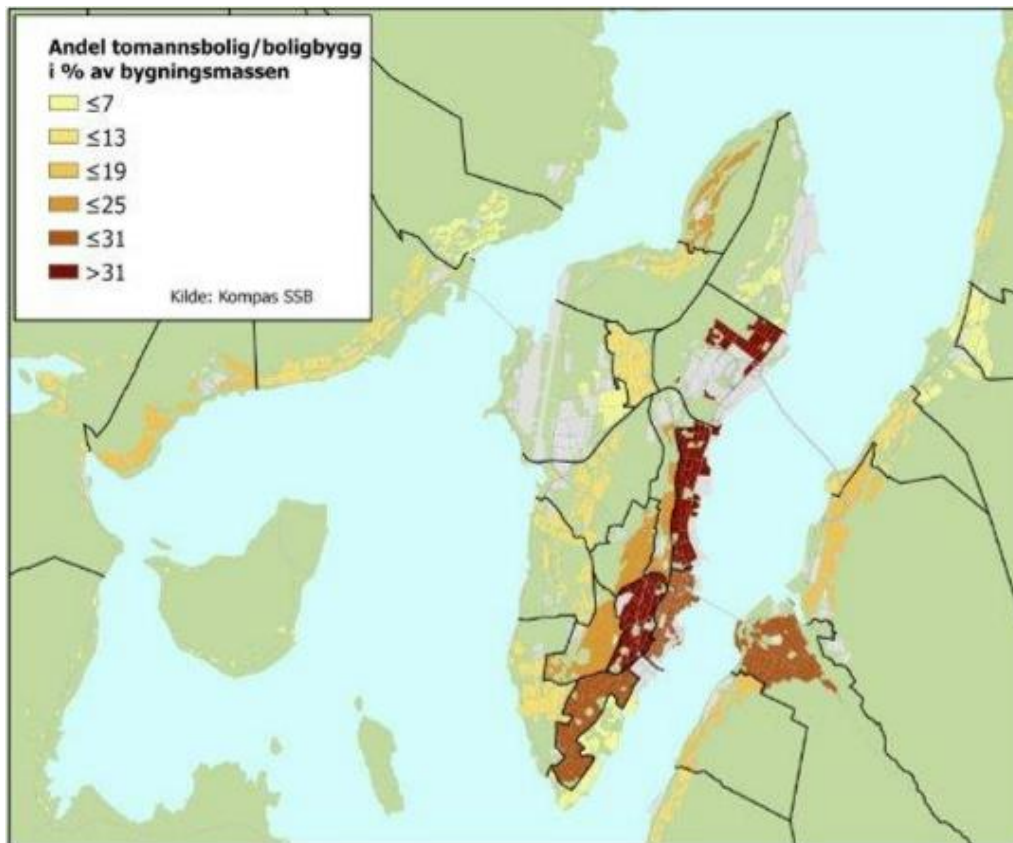


Figur 9: Husholdningstyper i Tromsø kommune i 2022

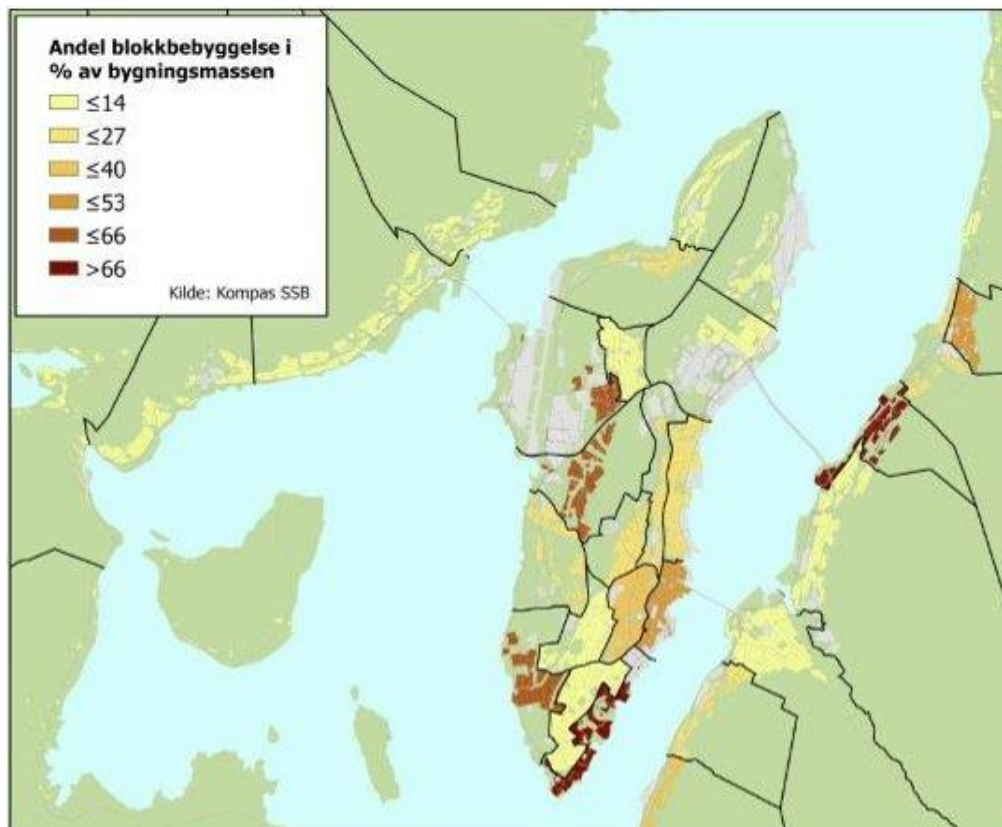


Figur 10: Boligtyper i Tromsø kommune i 2022

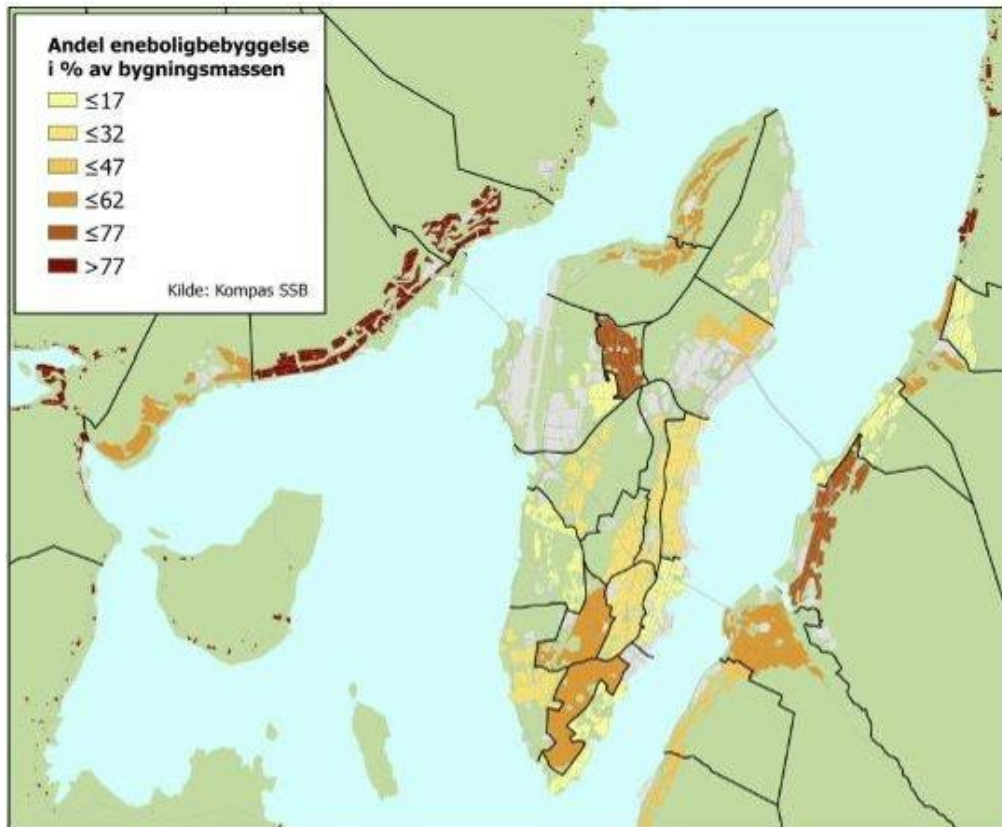
Boligtyper fordelt på bydeler



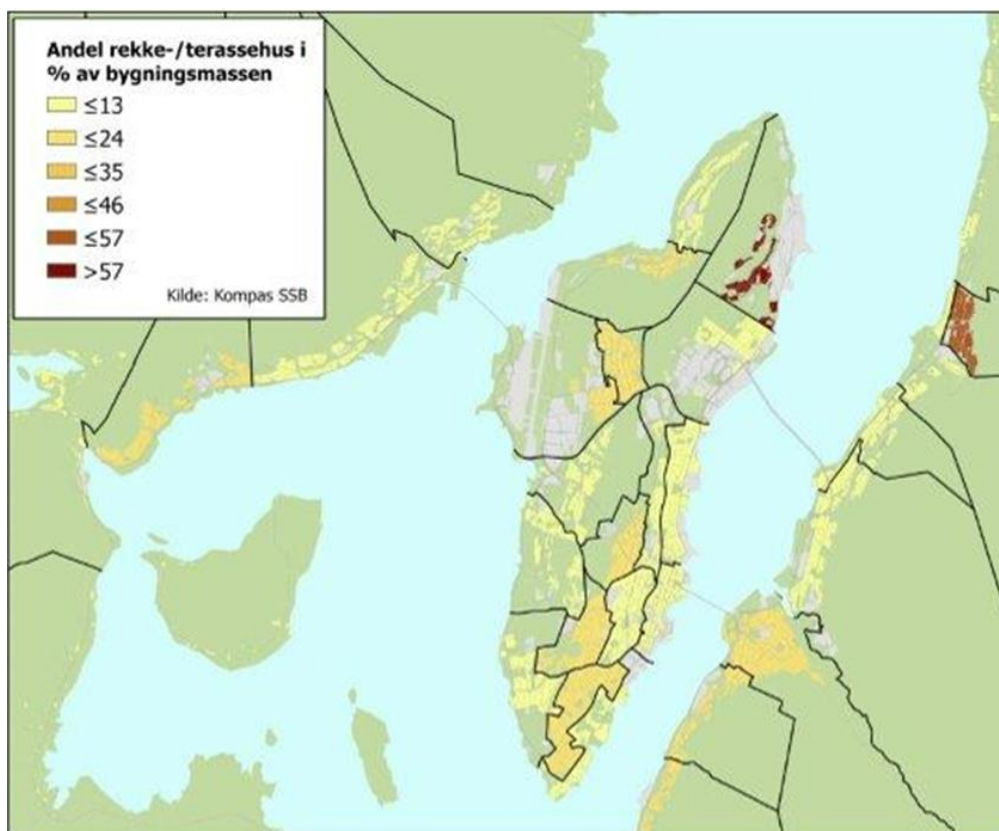
Figur 11: Andel tomannsbygg/boligbygg i % av bygningsmassen



Figur 12: Andel blokkbebyggelse i % av bygningsmassen



Figur 13: Andel eneboligbebyggelse i % av bygningsmassen



Figur 14: Andel rekke-/terassehus i % av bygningsmassen

6.3. Hva skal bygges i Tromsø kommune?

Det er flere nasjonale og kommunale planer, vedtak og bestemmelser som legger føringer for hvordan Tromsø kommune skal utvikles fremover. Som nevnt i innledningen til kunnskapsgrunnlaget, er det kommuneplanens samfunnsdel, «*Tromsø vil*», som definerer de overordnede målsetningene for utviklingen av tromsøsamfunnet og Tromsø kommune. Kommuneplanens arealdel konkretiserer arealstrategien i «*Tromsø vil*», og gir føringer for hvordan vi skal bruke arealene i kommunen.

Hovedmålet for samfunnsutviklingen frem mot 2032 er å skape et bærekraftig Tromsø. For å oppnå dette må vi ha en bevisst tilnærming til hvordan arealene våre skal brukes. Ifølge «*Tromsø vil*», innebærer bærekraftig arealbruk at: "måten vi bruker og tilrettelegger arealer på, bidrar til å styrke sosial, klima- og miljømessig og økonomisk bærekraft. Arealbruk skal ta hensyn til ytre rammebetingelser som klimaendring, endringer i demografi, globalisering og urbanisering og statlige planretningslinjer".⁴¹ I forslag til ny kommuneplanens arealdel (2023-2034) fremlegges det en byutviklingsstrategi som peker ut prioriterte områder for utbygging slik at fremtidig utbygging kan skje på en bærekraftig måte, i samsvar med ønsket retning for den helhetlige samfunnsutviklingen.⁴² Disse omtales senere i kapitlet.

I tillegg til et ønske om klimavennlig arealplanlegging, er kommunen også opptatt av at boligmarkedet er mangfoldig, med varierte boliger og eiertyper. Boligene bør ha en standard som gjør at de kan ivareta ulike behov gjennom flere livsfaser og livssituasjoner. Å bo på rett sted handler om å utvikle gode bomiljøer med viktige hverdagsfunksjoner lett tilgjengelig, slik at man har det man trenger i kort avstand fra hjemmet. Et viktig poeng her er at det må finnes varierte boliger, eiertyper og boligstørrelser i alle bydeler. På den måten blir en ikke nødt til å skifte nærmiljø selv om en skifter bolig. Målet er at det skal være mulig å leve hele livet i samme bydel. Dette er positivt for stabiliteten i bomiljøet som helhet. Mange små boenheter i samme område kan føre til høy flyttehyppighet som kan gi ustabilitet i bomiljøet. En høy konsentrasjon av utleieboliger kan føre det til samme.⁴³ En god balanse mellom bolig- og eiertyper i alle bydeler er derfor en viktig målsetting.

Prinsipper for utbyggingsprogram

«Prinsipper for utbyggingsprogram (...) 2021-2032»⁴⁴ ble vedtatt i kommunestyret i januar 2021, og er lagt til grunn for revideringen av kommuneplanens arealdel.

Utbyggingsprogrammets formål er å angi hvor boligbygging forventes gjennomført, til hvilket tidspunkt og med hvilket volum. Det er også et verktøy for å sikre at nye boligområder har nødvendige samfunnstjenester og offentlig infrastruktur. Programmet består av en langsiktig utbyggingsstrategi og kortsiktig utbyggingsprogram (2020-2023). Langsiktig utbyggingsstrategi følger opp arealstrategien i «*Tromsø vil*», og videreføres i byutviklingsstrategien til kommuneplanens arealdel. Det er dette som peker ut retningen for den langsiktige byutviklinga. Kortsiktig utbyggingsprogram prioriterer planer for utbygging av boliger og formålsbygg i nærmeste fireårsperiode.⁴⁵

Disse prinsippene er lagt til grunn for langsiktig utbyggingsstrategi:

- Tromsø kommune skal prioritere boligbygging og formålsbygg i områder hvor det er enkelt å velge gange, sykkel og kollektiv som transportmiddel.

⁴¹ *Kommuneplanens samfunnsdel (2020-2023)*, Tromsø kommune. Tilgjengelig på <https://tromso.kommune.no/document/409>

⁴² *Kommuneplanens arealdel (2023-2034)*, Tromsø kommune. Tilgjengelig på <https://tromso.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-2023-2034-er-under-arbeid>

⁴³ Husbanken. (2023). *Bomiljø*. Tilgjengelig på <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/bomiljo/>

⁴⁴ Fullt navn: *Prinsipper for utbyggingsprogram for Tromsø byområde/sentrumsnære områder 2021-2032*, Tromsø kommune.

⁴⁵ Prioriterte områder for utbygging er Bjerkaker, Gyllenborg, Borgtun og Tromsdalen.

- Tromsø kommune skal prioritere boligbygging og formålsbygg i områder som styrker eksisterende bystruktur, og samtidig best bidrar til dekking av etterslep i offentlig infrastruktur.

Det første punktet handler om å redusere transportbehovet. Det er dokumentert at avstand til sentrum er avgjørende for hvordan vi velger å transportere oss. Kort avstand til sentrum, beregnet til under 2,5 km, fører til at flere velger å la bilen stå, og velger andre og mer miljøvennlige transportformer.⁴⁶ Det andre punktet har bakgrunn i at kartlegging av offentlig infrastruktur i Tromsø kommune har avdekket etterslep, særlig i områder som den seneste tiden har hatt stor boligbygging. Etterslepet handler blant annet om skolekapasitet, skoleveger, strøkslekeplasser og oppgraderte vann- og avløpsanlegg.

Byutviklingsstrategi: Senterstruktur og fortetting med kvalitet

I forslag til ny arealdel (2023-2034) fastsettes det at by- og boligutvikling i Tromsø skal skje gjennom å styrke eksisterende bystruktur og fortette med kvalitet. Å styrke bystrukturen skal skje gjennom å videreutvikle senterområder i bysentrum og i utvalgte bydeler. Dette er kalt senterstruktur. Områdene som omfattes av senterstrukturen skal prioriteres for fremtidig utbygging på lang sikt. Målet er at byutvikling skal skje på en bærekraftig måte, i tråd med de tre bærekraftdimensjonene klima, sosiale forhold og økonomi. Klima- og miljømessig bærekraft skal oppnås gjennom redusert transportbehov, flerfunksjonelle sentrumskjerner, tilrettelegging for sykkel og gange og nærhet til kollektivtilbud. Sosial bærekraft skal oppnås gjennom samlokalisering av funksjoner, og gjennom å tilrettelegge for sosiale møteplasser i nærheten av hjemmet. Økonomisk bærekraft skal oppnås gjennom merverdien som oppstår ved sambruk av infrastruktur, og gjennom at alle bydeler sikres samme gode tilbud av sosial infrastruktur og offentlige/private tjenestetilbud.⁴⁷ Denne tilnærmingen til byutvikling bidrar til arealnøytral byutvikling, og er vårt utgangspunkt for å nå nullvekstmålet.⁴⁸ Et viktig stikkord er å fortette og gjenbruke allerede utbygde arealer framfor å bygge ned mer natur.

Byutviklingsstrategien bygger blant annet på Statens vegvesens byutredninger i Tromsø i 2017 og 2018, som viser virkemidler og kostnader som må til for å nå nullvekstmålet.⁴⁹ Strategien er utformet med tanke på å redusere transportbehovet, samtidig som den gir rom for å videreutvikle eksisterende infrastruktur, framfor å bygge helt ny. Slik viderefører strategien et mangeårig fokus for byutviklingen i Tromsø kommune, nemlig å skape en kompakt by. Byen har et godt grunnlag for å fortsette denne utviklingen: De fleste bydelene har allerede flere offentlige funksjoner som skoler, barnehager, idrettsanlegg, helsestasjoner, m.m. Tilgangen til flere hverdagsfunksjoner i nærheten av hjemmet er med på å gjøre det enklere å velge å gå, sykle eller bruke kollektivtilbudet som transportmiddel.⁵⁰

Å planlegge for å bygge byen tettere på denne måten, samsvarer med statlige planretningslinjer for Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, som sier at utbyggingsmønster og

⁴⁶ Statens vegvesen. (2021). *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen*. Tilgjengelig på

<https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan/den-nasjonale-reisevaneundersokelsen/reisevaner-2021/>

Reisevaneundersøkelsen viser at buss, sykkel og gange dominerer som transportmiddel på korte turer, men allerede for avstander på 2,5 km fra sentrum er personbil transportmiddelet flest benytter seg av.

⁴⁷ *Kommuneplanens arealdel (2023-2034)*, Tromsø kommune. Tilgjengelig på

<https://tromso.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-2023-2034-er-under-arbeid>

⁴⁸ Nullvekstmålet er vedtatt i Tromsø kommune. Målet innebærer at fremtidig vekst i persontransport i byområder skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Se mer på www.tenktromso.no

⁴⁹ Statens vegvesen. (2017). *Byutredning for Tromsø*. Region nord., og Statens vegvesen. (2018). *Byutredning for Tromsø. Trinn 2. Grunnlagsarbeid til NTP 2022-2033*. Tilgjengelig på

<https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan/byvekstavtaler/byutredninger/>

⁵⁰ Statens vegvesen. (2021). *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen*. Tilgjengelig på

<https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan/den-nasjonale-reisevaneundersokelsen/reisevaner-2021/>

transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.⁵¹ Det er også i tråd med Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som legger til grunn at kommunene skal «legge til rette for høy arealutnyttelse i byområder», og at «lokalisering av boliger, service, handel og andre arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter vurderes i sammenheng med eksisterende eller framtidig kollektivknutepunkt.»⁵²

Mens senterstruktur sier noe om hvor utbygging skal skje, handler fortetting om hvordan utbyggingen skal foregå. Fortetting tilrettelegger for nærhet mellom funksjoner. Det handler om samlokalisering av ulike funksjoner, og om sambruk og flerbruk av områder. Fortetting handler også om å kunne utnytte allerede utbygde tomter og områder i større grad, gjennom høyere tetthet. Dette er i tråd med arealstrategien i «*Tromsø vil*», som sier at gjenbruk og transformasjon av arealer skal vurderes før nye arealer tas i bruk. Ubebygde arealer kan inneholde store lagre av karbon. Utbygging av disse kan medføre betydelige klimagassutslipp og redusere potensielt framtidig opptak av karbon på arealet.

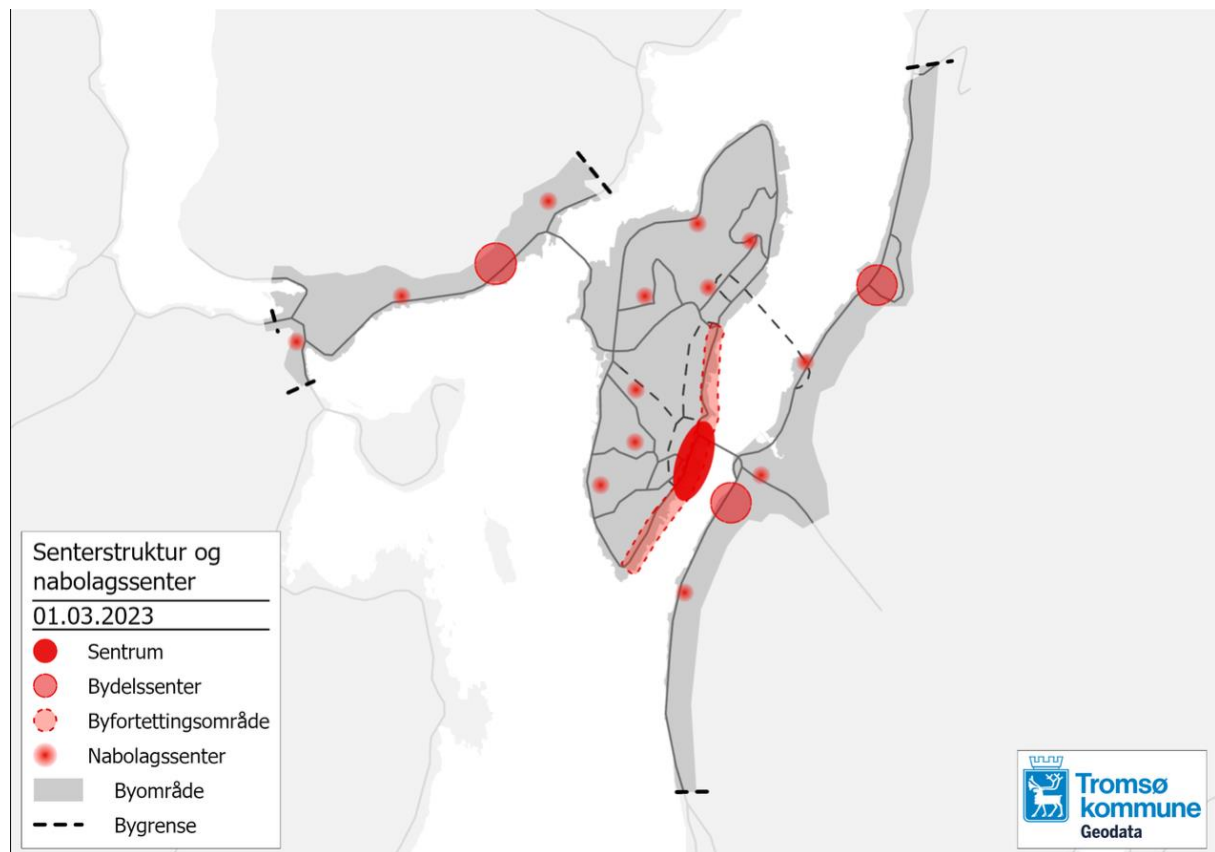
Det er imidlertid viktig å sikre at fortetting ikke går på bekostning av bokvalitet. Utydelige spilleregler for fortetting kan føre til for store og for høye prosjekter plassert på steder der det ikke er plass til dem. Dette kan igjen føre til frustrasjon hos både utbyggere, planmyndighet og naboer. Fortetting må gjøres på en måte som er i tråd med bærekraftmålene og et klima i endring, og som samtidig bidrar til å forsterke og videreutvikle den etablerte byens særpreget. God bokvalitet og gode bomiljøer er viktig, både for hver enkelt innbygger, for kommunens attraktivitet og samfunnets helhetlige bærekraft. For å oppnå fortetting med kvalitet i Tromsø, er det viktig at det legges til rette for inkluderende møteplasser og attraktive, varierte byrom som kan brukes hele året. Det må tas estetiske og arkitektoniske hensyn i utbyggingen, og planlegges for en helhetlig arkitektur, og en robust og mangfoldig bebyggelse. Kulturminner må ivaretas, og hensynet til universell utforming må vektlegges. Det må også legges til rette for gode forbindelser og enkel tilgang til både fjell og fjære, som er en unik kvalitet ved nærmiljøet til de fleste av Tromsø kommunes innbyggere. I en by i Arktis er det også spesielt viktig å sikre solrike uteområder og tilgjengelige byrom, hvor blågrønne strukturer blir prioritert.⁵³

⁵¹ Statlige planretningslinjer. (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging* (FOR-2014-09-26-1222). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-09-26-1222>

⁵² *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

⁵³ Avsnittet er en sammenfatting av kommuneplanens arealdel: ti prinsipper for fortetting med kvalitet.

Prioriterte områder for utbygging



Figur 15: Senterstruktur og nabolagssenter

Kartet i Figur 15 viser hvor kommunen vil prioritere utbygging og samlokalisering av funksjoner på lang sikt.⁵⁴ Kommuneplanens arealdel definerer et hierarki av sentrumskjerner i tre nivå: Tromsø sentrum utgjør nivå 1, tre store bydelssenter er nivå 2, og flere mindre nabolagssenter er nivå 3. Disse nivåene utgjør de «flerfunksjonelle sentrumskjernene» omtalt tidligere.

Forslag til ny kommuneplanens arealdel fremholder at Tromsø sentrum og de lokale bydelssentrene på Slettatorget, Tromsdalen og i Kroken skal ha et tilbud av boliger for hele livsløpet, offentlig og privat tjenesteyting, næring som dagligvare og innslag av arbeidsplasser, samt møteplasser i hverdagslivet lokalisert i gangavstand. Utbygging skal i hovedsak skje gjennom fortetting, transformasjon og gjenbruk av områder. Siden sentrum og bydelssentrene skal romme flere funksjoner enn kun boliger, vil fortetting her kreve andre tilnæringer enn fortetting i øvrige boligområder i kommunen, både med tanke på bokvalitet, planlegging og gjennomføring. Planen foreslår også at nabolagssentrene på sikt skal ha tilsvarende funksjoner som bydelssentrene.

Planforslaget anbefaler også å stramme inn fortetting i etablerte boligområder innenfor byområdet. Eventuell ny utbygging skal vektlegge ivaretagelse av eksisterende bomiljø, naturverdier og kulturhistoriske verdier, slik at stedskvalitetene bevares. Ny utbygging i disse områdene vil i noen tilfeller utløse krav om reguleringsplan. Områder utenfor bygrensen har gjerne lengre avstander til offentlige tjenester og andre hverdagsfunksjoner, og innbyggere som bor her vil i større grad være avhengige av personbil. Det er ønskelig å begrense antall nye boliger her, og det tillates kun småhusbebyggelse.

⁵⁴ Dette gjelder for Tromsø byområde, slik det foreligger i forslag til ny arealplan (2023-2034). Arealplanen vil også adressere tilsvarende prioriteringer i kommunens distriktsområder.

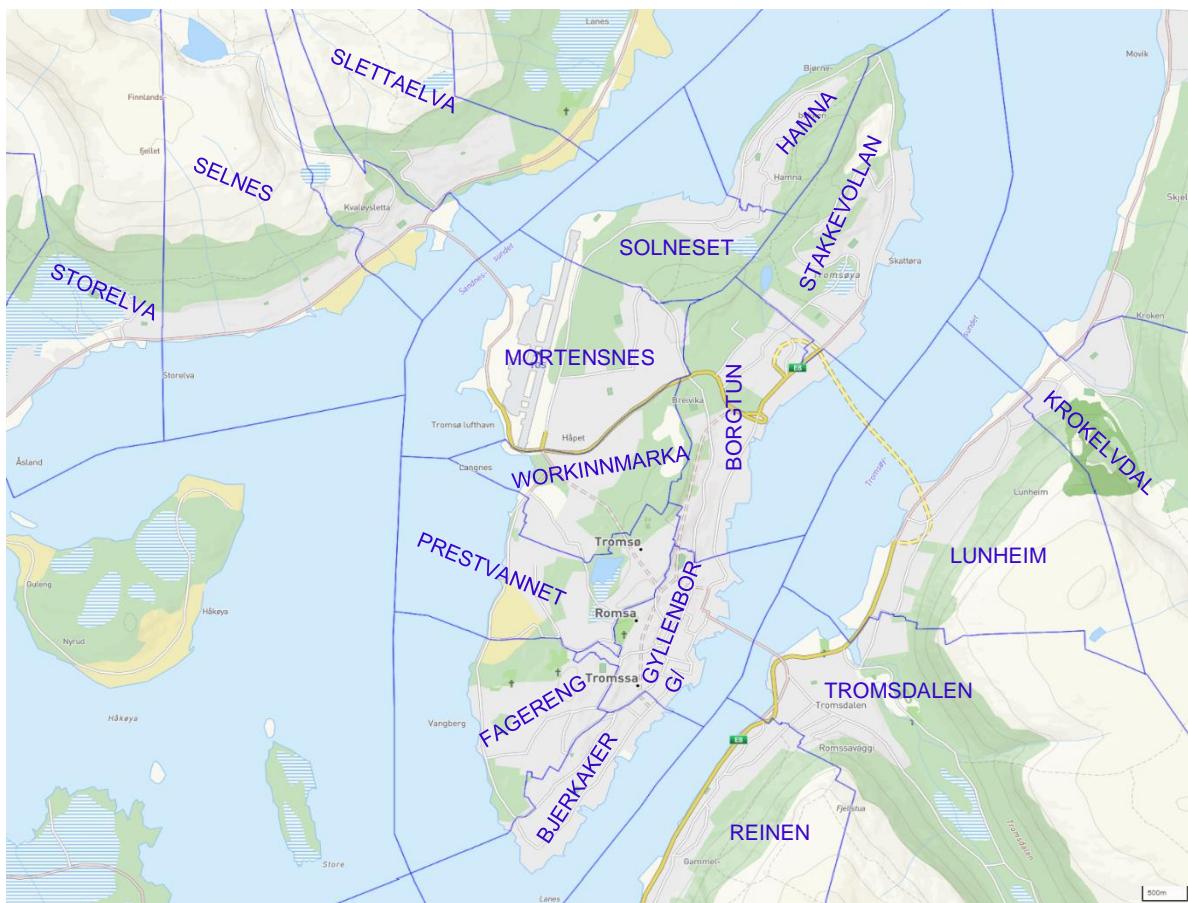
6.4. Boligpreferanseundersøkelsen

Informasjonen overfor gir innsikt i hva som avgjør hvilke områder kommunen prioriterer for langsiktig utbygging og hva som ligger til grunn for valgt byutviklingsstrategi. For å få mer kunnskap om hvorvidt dette samsvarer med befolkningens boligpreferanser, ble det i november og desember 2022 gjennomført en boligpreferanseundersøkelse blant Tromsø kommunes innbyggere. Her ble innbyggerne blant annet spurt om nåværende og ønsket boligtype, nåværende og ønsket fremtidig boområde, flytteplaner, sosial tilhørighet og økonomisk bakgrunn.

Resultatene fra hele undersøkelsen finnes i et eget vedlegg. Nedenfor følger et uttrekk av disse.

Foretrukne boligområder hos befolkningen

Preferanseundersøkelsen har kartlagt hvor innbyggere vurderer å lete etter ny bolig ved eventuell flytting. Blant innbyggerne som oppgir at de ønsker å bli boende i Tromsø kommune, ser vi at de fleste ønsker å finne seg ny bolig i området de allerede er bosatt i. Dette er et viktig funn, da det understreker viktigheten av å ha varierte boligtyper i alle bydeler og nabolag. Blant innbyggerne som bor på Tromsøya, ønsker 84% at eventuell ny bolig også er på øya. 21% vurderer fastlandet som fremtidig bosted, og 13% kan se for seg å bo på Kvaløya. Blant de som i dag er bosatt på fastlandet, ønsker 66% at ny bolig også er lokalisert der. 41% vurderer Tromsøya som aktuelt boområde, og 13% vurderer Kvaløya. Blant bosatte i sistnevnte område, er det 61% som ønsker å finne ny bolig her. 41% kan tenke seg å bo på Tromsøya, og 9% vurderer fastlandssiden.



Figur 16: Kart som viser skolekretsene i Tromsø by. Disse er brukt som grunnlag for inndelingen av boligområder i boligpreferanseundersøkelsen

Tromsø kommune har vidstrakte distriktsområder som omkranser byen. Undersøkelsen viser at det kun er en liten andel av befolkningen som vurderer distriktsområdene som nytt bosted.

Mellom 1-6% oppgir distriktsområder på Kvaløya, øyene mot nord og på fastlandssiden som aktuelle å bosette seg i ved flytting. Unntaket er Kvaløyvågen-Trondjord, som 11% ville vurdert som fremtidig boområde.

Det er enkelte områder på Tromsøya, fastlandet og Kvaløya som skiller seg ut som særlig attraktive boligområder. På Tromsøya gjelder dette Fagereng, som totalt 70% av innbyggerne ville vurdert å flytte til, Workinnmarka (66%), Bjerkaker (65%), Prestvannet (61%) og Gyllenborg/sentrum (51%). På fastlandet skiller Tromsdalen seg ut som et særlig aktuelt område å flytte til (69%). Krokeldalen (36%) og Reinen (36%) er også populære. På Kvaløya er det sentrale områder som fremstår som mest attraktive, herunder Storelva (49%) og Slettaelva (40%).⁵⁵

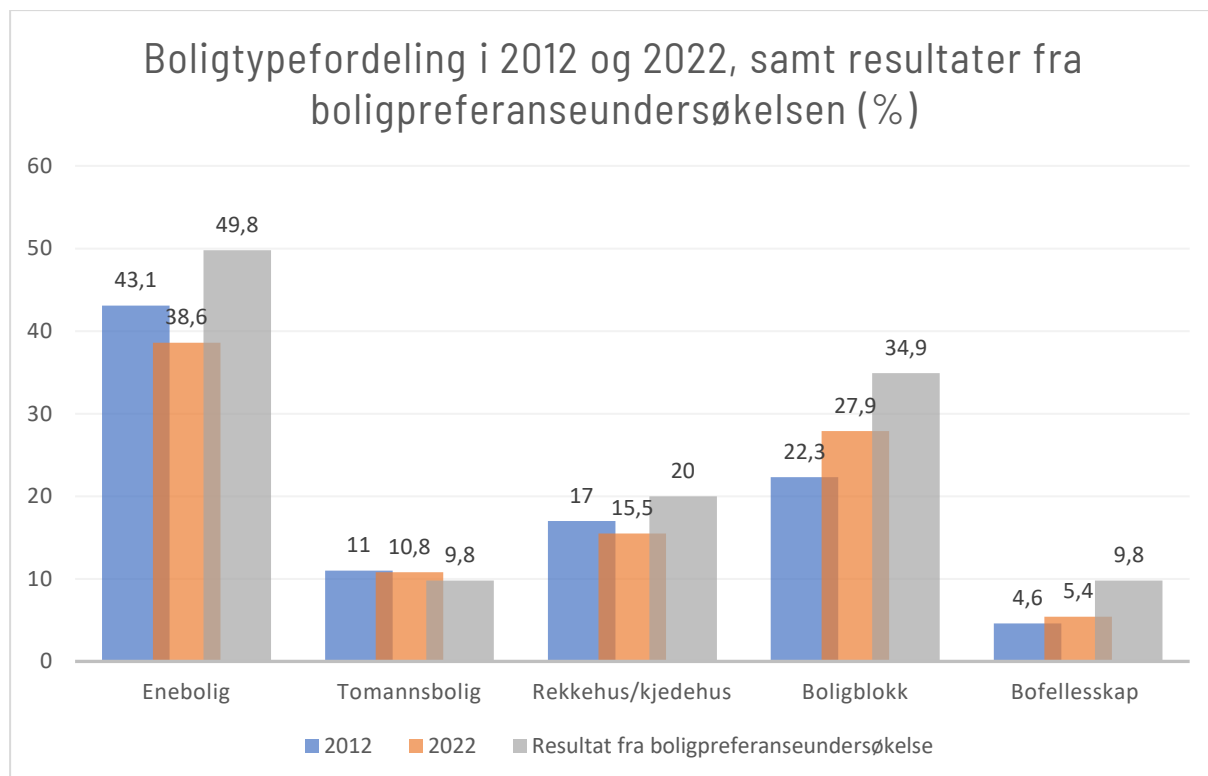
Områdene befolkningen helst ønsker å bo i, sammenfaller i stor grad med kommunens prioriterte områder for utbygging i henhold til ny senterstruktur. Utover de utpekte sentrumskjernene (vist i figur 12), viser statistikken at områdene Fagereng, Prestvannet og Workinnmarka er blant de mest attraktive boligområdene hos befolkningen. Disse er av kommunen utpekt som nabolagssentre som på sikt skal utvikles gjennom fortetting og transformasjon for å sikre en variert boligmasse og nærhet til møteplasser og dagligvare.

I senterstrukturen legges det opp til utbygging og fortetting langs aksene Bjerkaker-Borgtun som en forlengning og utvidelse av bysentrum. Disse områdene har lik avstand inn til sentrum på omkring 2,5 km. Undersøkelsen viser at det likevel er en langt større andel av befolkningen som vil se etter ny bolig på Bjerkaker, enn andelen som ønsker å bosette seg på Borgtun. Som nevnt overfor, vil totalt 65% vurdere Bjerkaker som nytt boligområde ved flytting, mens det tilsvarende tallet for Borgtun kun er 17%. For å øke attraktiviteten kan det derfor være hensiktsmessig å prioritere og styrke bomiljø og områdekvaliteter i denne bydelen.

Boligtypefordeling- og preferanser

For en kommune i utvikling er det viktig at boligmassen er tilpasset befolkningens behov. Disse vil variere mye fra husstand til husstand avhengig av hvilken fase av livet man er i. En optimal boligtypefordeling vil være positivt med hensyn til boligmarkedet, da det i en slik situasjon ikke vil oppstå knapphet på enkelte typer boliger. I motsatt fall kan boligtypefordeling som avviker fra behovene påvirke markedet negativt: Dette kan føre til press på enkelte typer boliger, som igjen fører til at noen husstander må velge boliger som er mindre tilpasset deres behov.

⁵⁵ Total andel summert av svarene fra innbyggere som på nåværende tidspunkt er bosatt på Tromsøya, Kvaløya og fastlandet.



Figur 17: Diagrammet viser ulike boligtyper som andel av total boligmasse, og andel av befolkningen som ønsker å bo i de ulike boligtypene.

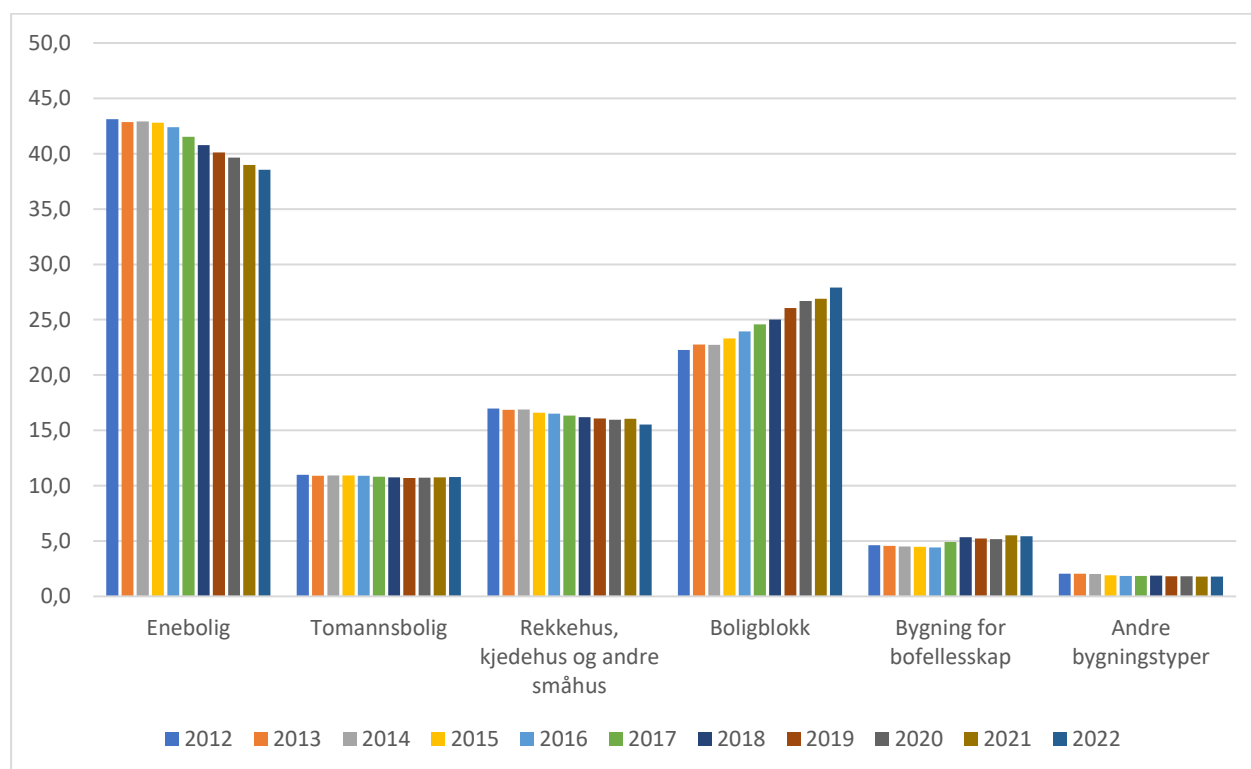
Boligpreferanseundersøkelsen viser at hvilke boligkvaliteter befolkningen er opptatt, varierer ut fra livssituasjon. På generelt grunnlag har boligene som respondentene oppgir å bo i, *flere kvaliteter* enn det de oppgir som behov for fremtidige boliger. Det kan tyde på at boligmassen og bomiljøene i Tromsø er diversifisert og med god kvalitet, men også at mobiliteten i markedet alene ikke er nok for å påvirke hvorvidt enkelte husstander bor i boliger som er tilpasset sitt behov. På et overordnet nivå fremstår utvalget av boliger i kommunen som godt tilpasset innbyggernes livssituasjoner: 73% av respondentene svarte at dette var tilfellet. På den andre siden opplever 6% av befolkningen det motsatte. Ulike behov er ikke nødvendigvis knyttet direkte eller kun til boligtype. Områdekvalitet spiller også en rolle.

Det er tydelige utviklingstrekk i boligtypefordelingen i Tromsø. De siste 10 årene er det blokkleiligheter det har blitt bygget mest av. Det er også oppført andre boligtyper i perioden, men andelsmessig synker øvrige boligtyper fra år til år. Boligtypepreferansen fra undersøkelsen viser at befolkningens preferanser tenderer med faktisk boligmasse, dog med ett unntak: Nær halvparten av befolkningen har oppgitt, som ett av alternativene, at de ønsker å bo i enebolig. Dette er vesentlig høyere en faktisk andel eneboliger i Tromsø. Undersøkelsen viser imidlertid at en stor del av befolkningen også er tilbøyelig til å bo i rekke-/kjedehus. Forklaringen på dette er at rekkehus og kjedede eneboliger gjerne innehar en del kvaliteter som vanligvis forbindes med eneboliger. Preferansen kan tyde på at økonomiske forutsetninger i boligmarkedet gjør husstandene villige til å akseptere rekkehus og kjedede eneboliger som alternativer til enebolig.

Med hensyn til fortetningspolitikken som kommuneplanens arealdel legger opp til, vil det ikke være mye rom for utbygging av nye eneboligområder fremover. Disse funnene er derfor en viktig implikasjon for det videre boligutviklingsarbeidet. Selv om byggetendens og fremtidig boligpolitikk legger opp til lavere andel av denne boligtypen, må det poengteres at Tromsø kommune allerede har en høy andel eneboliger sammenlignet med andre byer. For å dekke befolkningens ønske om enebolig, må vi derfor i større grad rette fokus mot eksisterende boligmasse, og få til mobilitet i markedet. Noe økt fortetting i eksisterende eneboligområder vil også kunne bidra til å dekke ønsket.

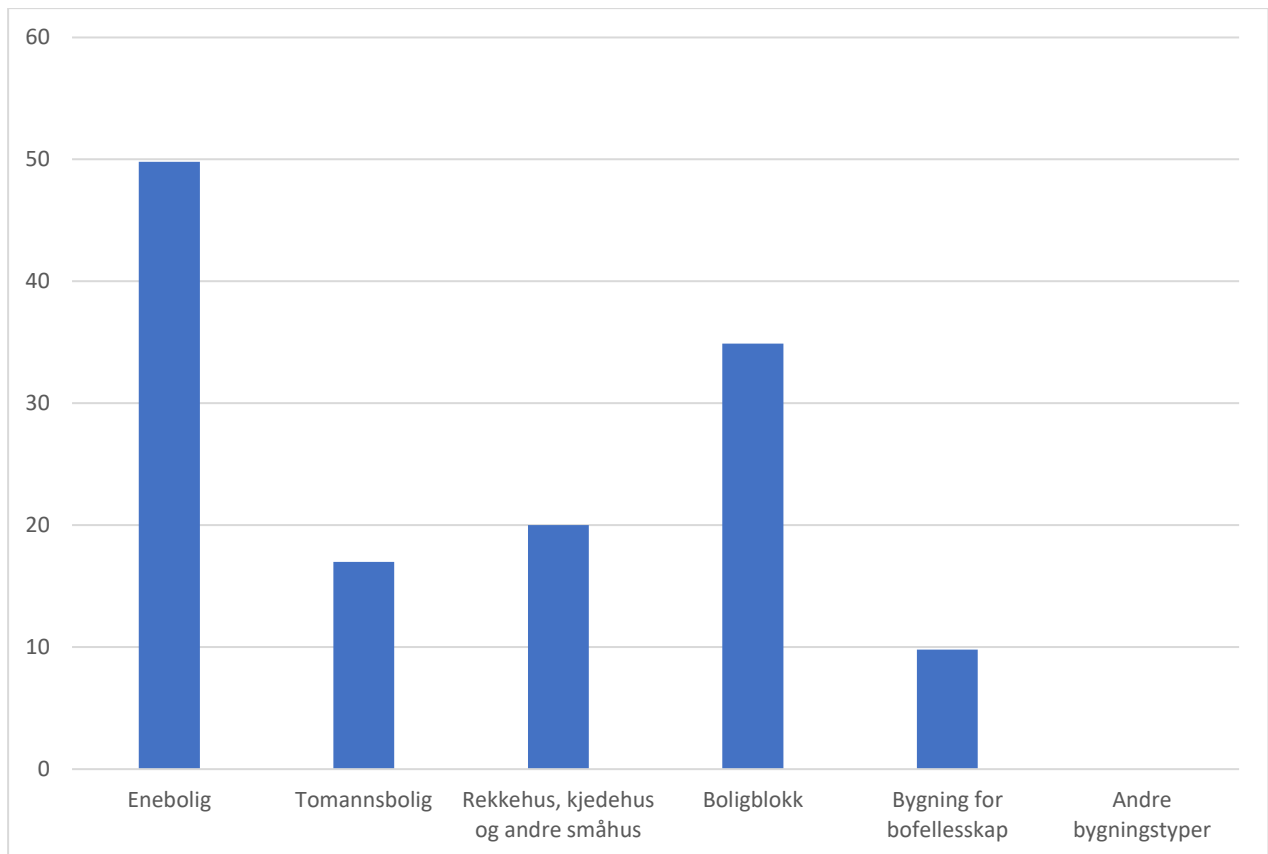
Til tross for at det har vært bygget et stort antall blokkleiligheter de siste 10 årene, tyder funnene i undersøkelsen på at det fortsatt er rom for flere av denne boligtypen: Omkring 35% av befolkningen oppgir at de ønsker å bo i leilighet i blokk. Det skal imidlertid tas i betraktning at en andel av respondentene som har uttrykt ønske om dette, også har svart at andre boligtyper kan være aktuelle. Undersøkelsen rangerer ikke boligtype i prioritert rekkefølge i tilfellene der respondenten har oppgitt flere preferanser, så dette må derfor tolkes med forsiktighet.

Ut fra faktisk boligtypefordeling og funnene i boligpreferanseundersøkelsen vil det være i rekkehus, kjedede eneboliger og andre småhus det største potensialet ligger med hensyn til å optimalisere boligtypefordelingen i Tromsø. Dette må imidlertid sees i en større demografisk sammenheng, og i planleggingen må man også ta høyde for at befolkningen samlet sett vil bli eldre i fremtiden, og at boligbehovet kan endre seg utover 1, 5 og 10 år, som har vært intervallene i preferanseundersøkelsen.



Figur 18: Boligtypefordeling Tromsø kommune i % (SSB)⁵⁶

⁵⁶ SSB. (2022). Tabell 06265: Boliger, etter bygningstype (K) 2006-2022. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06265/>



Figur 19: Boligtypepreferanse i % (flere svar mulig), n=2 876

Mobilitet i markedet

Mobilitet i markedet betegner hvorvidt husstander bytter mellom ulike boligtyper ut fra skiftende behov. Til sammenligning viser aktivitet i markedet bytte av bolig uavhengig av boligtype. Markedsmobilitet er interessant fordi det i dette kan ligge uforløste potensial til å dekke boligbehovene til befolkningen, noe som kan bidra til at flere kan bo i bolig bedre tilpasset sin livssituasjon. Et ofte brukt eksempel er personer i aldersgruppen 55 år + som bor i enebolig og gjerne har voksne utflyttede barn. For flere i dette alderssegmentet kan det tenkes at eneboligen ha gått fra å dekke et nødvendig boligbehov, til å ha blitt en boligtype med flere soverom og/eller mer bruksareal enn det husstanden faktisk har behov for. Her er det imidlertid vesensforskjell mellom *opplevd behov* og det man kan kalle *faktisk behov* basert på demografiske trekk. Hypotesen er at disse eneboligene i liten grad gjøres tilgjengelig i kjøpemarkedet, og at boligtypefordelingen er ineffektiv med hensyn til å dekke boligbehovet i befolkningen. Dette vil kunne gi utslag i kjøpemarkedet ved at barrierer for mobilitet skaper en knapphet av enkelte boligtyper.

Boligpreferanseundersøkelsen underbygger hypotesen om at det eksisterer mobilitetsbarrierer når det gjelder flytting fra enebolig til mindre boligtyper. I Tromsø kommune er det personer i aldersgruppen 60+ år som har lavest sannsynlighet for å flytte innenfor en 5 årsperiode. Den vanligste boligtypen for denne gruppen, er enebolig. Når det gjelder fremtidig bolig, er den mest fremtredende boligtypepreferansen deres imidlertid leilighet i blokk. Funnene tyder på at aldersgruppen har tanker om å flytte, men ikke riktig enda. Det kan henge sammen med at befolkningen blir stadig friskere, og dermed bedre i stand til å bo i boligtyper som gjerne medfører en del arbeid som vedlikehold og snømåking. Tall fra undersøkelsen viser også at denne aldersgruppen tenker på tilrettelegging for redusert fysisk mobilitet i egen bolig. Dette

har ikke implikasjoner for økt mobilitet i markedet, men vil gjøre det mulig for flere å bli eldre i egen bolig.

For å undersøke hvilke kvaliteter som gjør at folk velger å bli boende i eneboliger til tross for at boligtypen kanskje ikke samsvarer med faktisk boligbehov, bør disse funnene utdypes i en egen studie om mobilitetsbarrierer. Det er ikke gitt at man er tjent med å forsøke å fjerne mobilitetsbarrierer, men for boligbyggere bør funnene tas inn i fremtidig boligplanlegging slik at det kan tilrettelegges for de ønskede kvalitetene i andre, mer arealeffektive boligtyper.

Bolig- og områdepreferanser

En stor andel av befolkningen har som nevnt uttrykt ønske om bo i enebolig. Dette er blant annet knyttet til opplevd behov for større plass, spesielt lagringsplass. På generelt grunnlag viser preferanseundersøkelsen at de som ønsker å flytte på seg typisk er unge under 30 år, som leier bolig, ofte sammen med andre eller foreldre, og har et boareal på under 60 kvadratmeter. De som derimot ønsker å bli boende, er gjerne middelaldrende og eldre som bor sammen med familiemedlemmer og eier frittstående og romslige eneboliger, kjedet enebolig eller tomannsbolig. Her ser vi altså at boligmarkedet i Tromsø har et avvik mellom hvilken type bolig som etterspørres, og hvilke boligtyper som blir tilgjengelige i brukmarkedet: De som vil flytte innenfor en tiårsperiode etterspør mer plass, og gjerne frittstående eneboliger, mens de som ønsker å bli boende i nåværende bolig, sitter på frittstående eneboliger med, nettopp, god plass.

Med hensyn til fortettingsstrategi og senterstruktur, vil det for framtidig by- og boligplanlegging være nyttig med kunnskap om hvilke andre bolig- og områdekvaliteter befolkningen vektlegger i valg av bolig. Nedenfor følger to eksempler på innsikt preferanseundersøkelsen kan gi om dette, med fokus både på barnefamilier og single.

Familier med små barn

Personer i dette segmentet befinner seg hovedsakelig i aldersgruppen 30-44 år. Størst andel bor sammen med ektefelle/samboer og barn (87%), og noen av husstandene består av eneforelder og barn (13%). De fleste bor i eid bolig (86%), mens 14% leier. Den vanligste nåværende boligtypen er blokkleilighet (38%), etterfulgt av rekkehus (28%) og enebolig (17%). Ønsket om enebolig som neste bolig er særlig fremtredende i dette segmentet: 84% oppgir at dette er boligtypen de vil flytte til. Undersøkelsen viser at i gjennomsnitt 59% av befolkningen svarer det samme, så barnefamilier utmerker seg her. 41% har også oppgitt rekkehus/kjedet enebolig som alternativ, og 21% kan tenke seg å flytte til tomannsbolig. Også for disse boligtypene ligger barnefamilier høyere enn gjennomsnittet. Når det gjelder blokkleiligheter, skiller de seg ut i motsatt ende av skalaen: kun 9% kan se for seg å bo i denne boligtypen. I den øvrige befolkningen ligger gjennomsnittet på 37%.

For barnefamiliene er det enkelte boligkvaliteter som fremstår som særs viktige. I tillegg til større plass, vektlegger de i større grad enn gjennomsnittet å ha en bolig med ny og moderne standard, og å ha rom- og planløsning tilpasset husstandens behov. Det samme gjelder god lagringsplass og egen garasje. Barnefamilier er også det segmentet i preferanseundersøkelsen hvor høyest andel totalt sett ønsker seg utleiedel: 51% vil ha dette, mens gjennomsnittet ellers ligger på 21%. Det er nærliggende å tro at dette er grunnet økonomiske forutsetninger for å kunne eie ønsket boligtype. Utover dette er barnefamiliene også mer opptatt enn gjennomsnittet av å ha fine uteområder som privat hage og gode solforhold. Ikke overraskende er det også spesielt viktig for denne gruppen å bo i nærhet av eget arbeids- eller studiested, dagligvarebutikk, barnehage og skole og lekeplasser. Et viktig flyttemotiv er ønsket om at barna skal kunne dra til skole og fritidsaktiviteter på egen hånd. Det er også viktigere for disse enn for gjennomsnittet å bo i trygge nærmiljø og ha nærhet til marka, naturområder og tilrettelagte grøntområder, som parker. Noe overraskende er de også mer opptatte av å ha et godt kollektivtilbud i nærheten. Det kan tyde på at flere ønsker å ikke være avhengig av personbil for transport. Å redusere bompengekostnader fremstår imidlertid ikke som en tungtveiende faktor i

vurderingen av hvilke områder som kan vurderes som aktuelle å bo i for denne gruppen. 35% av befolkningen vektlegger dette, mens 22% av barnefamiliene gjør det samme.

For å bygge attraktive boliger for barnefamilier som samtidig er mer arealeffektive enn eneboliger, indikerer tallene overfor at det er spesielt viktig å sikre boområder med grønne og tilgjengelige uteområder. Ønsket om mer plass kan om mulig løses gjennom mer fleksible rom- og planløsninger slik at for eksempel småbarnsfamilier lettere kan tilpasse boligen til de behovene som melder seg når barna blir større.

Single på leiemarkedet

Dette utvalget består av personer i alderen 18-35 år, som på nåværende tidspunkt leier bolig, men ønsker å kjøpe. 82% er under 30 år. Den største andelen, 38%, bor i kollektiv/bofelleskap med andre voksne. Gjennomsnittet i hele befolkningen for denne boformen er 8%. Deretter utgjør aleneboere 35%, noe som også er høyere enn snittet, på 20%. Noen bor sammen med foreldre (22%), og en liten andel bor sammen med egne barn (5%). I dette utvalget bor de fleste i eneboliger (34%).⁵⁷ Nest vanligst er blokkleilighet (17%), etterfulgt av leilighet i generasjonsbolig (13%). 9% bor i kjedet enebolig, og 6% bor i rekkehus. 49% har svart at de trolig vil bytte bolig innen 1-5 år.

Halvparten av utvalget har oppgitt, som ett alternativ, at de ønsker å flytte til frittstående enebolig. Samtidig oppgir til sammen 72% at de anslagsvis er villig til å betale mellom 2-4 mill. for sin neste bolig. 60% har svart blokkleilighet. Dette er langt høyere enn gjennomsnittet i befolkningen, på 37%. Omkring 40% kan tenke seg rekkehus/kjedet enebolig eller tomannsbolig, noe som også ligger langt høyere enn gjennomsnittet, som for disse boligtypene henholdsvis er 26% og 16%. 14% er åpen for å kjøpe seg inn i bofelleskap, og 7% kan tenke seg at neste bolig er et minihus (bolig på <30 kvm.). Ved flytting vil de fleste i utvalget eie bolig alene eller med ektefelle/samboer (82%). En liten andel vil eie sammen med venner (9%), og noen vil eie sammen med et familiemedlem (9%).

I likhet med barnefamiliene er også mer plass en viktig bokvalitet for single som ønsker å kjøpe bolig. 62% vektlegger dette, noe som er høyere enn gjennomsnittet i befolkningen, på 49%. Mer lagringsplass er også viktig for denne gruppen: 84% har oppgitt dette som boligpreferanse, mens gjennomsnittet ligger på 78%. En stor andel (61%) ønsker seg også egen garasje, og gode parkeringsforhold (71%). Samtidig er også nærhet til jobb og/eller skole, dagligvarebutikk og kultur-, handels- og servicetilbud kvaliteter som denne gruppen vektlegger høyere enn gjennomsnittet. Et godt kollektivtilbud i nærheten, fremstår også som viktig for dem.

7. Fremtidens boligutvikling

Kommunens prinsipper for fremtidig boligutvikling bygger på både nasjonale, regionale og lokale føringer. Samtidig vet vi at måten vi bor og lever på påvirkes av alt fra livsstil og boligpreferanser til globale verdikjeder, nye byggemetoder og krav om bærekraftige byggematerialer. Under koronapandemien så vi også at nye, fleksible arbeidsmåter som økt bruk av hjemmekontor påvirker hvor og hvordan folk ønsker å bo. Boligutvikling foregår altså ikke i et vakuum, men er et resultat av globale trender, forskning, utprøving, demografi, helserisiko, klima og økonomi.

Disse faktorene påvirker også boligutviklingen i Norge. Boliginnovasjon i Norge er foreløpig relativt begrenset, men med økte krav til arealeffektiv utnyttelse, et stadig trangere boligmarked

⁵⁷ Preferanseundersøkelsen skiller ikke mellom boligtype «enebolig» og «hybel/leilighet i enebolig» i dette segmentet. Det er nærliggende å anta at flere i utvalget dermed ikke leier frittstående eneboliger, men en utleiedel i denne boligtypen.

og et økende antall eldre og aleneboere, er dette i endring også her til lands. I dag finnes det flere eksempler på norske beboer- og interesseorganisasjoner og pilot- og forskningsprosjekter som ser på nettopp nyteknung i boligsektoren. I flere av disse tar kommunene selv en aktiv rolle, noe Tromsø kommune kan høste gode erfaringer fra. Å planlegge for fremtidens boformer i Tromsø fordrer nemlig ikke bare at vi er klar over disse trendene, men at vi lærer fra andre kommuners feilgrep og suksess. Dette vil frigjøre tid til å jobbe med Tromsø kommunes hovedutfordring: å forstå og tilpasse fremtidens boformer til vår arktiske kontekst.

I kapittel seks så vi på hva som kjennetegner boligbygginga i kommunen, prinsipper for fremtidig boligutvikling i kommunen, samt et uttrekk av data fra boligpreferanseundersøkelsen. I kapittel syv retter vi blikket mot mulighetene som finnes for fremtidens boligutvikling i Tromsø. Dette er ikke vedtatte planer, og målet er først og fremst å inspirere til nyteknung og mangfold i planlegging, utvikling og utforming av boligene i kommunen vår. På sikt vil dette føre til et mer variert boligmarked, hvor flere har mulighet til å finne en bolig som passer dem.

Det første underkapittelet viser eksempler på boligprosjekter som vektlegger sosiale boformer og deleløsninger. Andre underkapittel omtaler nye måter å tenke nabolags- og byutvikling på, mens det tredje trekker frem forskning på boliginnovasjon. Kapittelet avsluttes med diskusjon av hva disse trendene har å si for boligutviklinga i Tromsø.

7.1. Alternative boformer

Alternative boformer omfatter alle prosjekter og boformer hvor man tester ut måter å bo og leve på som skiller seg fra konvensjonelle bo- og levemåter.⁵⁸ Kollektive boformer eller mobile hjem er ikke nye fenomener som sådan, og folk har naturlig nok bodd i «alternative hjem» i lang tid. En trend i tiden er imidlertid at disse initiativene formaliseres, og at en eller flere aktører utfører kontrollert eksperimentering og utprøving.

Eksempler på prosjekter som legger vekt på sosiale boformer

*OBOS Living Lab i Oslo*⁵⁹

Obos Living Lab beskrives som et “levende laboratorium” eller testlab som utforsker fremtidens bokonsepter. Testlaben, som befinner seg på Vollebekk i Oslo, består av 44 beboere fordelt på 34 leiligheter i seks etasjer. I hver etasje utforskes det ulike temaer som fellesrom, kollektive boformer, fleksible planløsninger og ny teknologi. Ifølge Obos’ egne Living Lab-sider, er formålet med laben å “engasjere og motivere bransjen og enkeltmennesker i utvikling av fremtidens bolig”.⁶⁰ Målet på sikt er at nye løsninger skal kunne komme forttere ut til forbrukere. Laben drives av Obos i samarbeid med akademia og andre samarbeidspartnere.

*Vindmøllebakken i Stavanger*⁶¹

Vindmøllebakken er et bofellesskap i Stavanger bestående av 40 boenheter og om lag 500kvm² med fellesarealer. Selve konseptet er utviklet av arkitektfirmaet Helen og Hard og baserer seg på «Gaining by Sharing»-modellen, som promoterer bærekraftige bofellesskap gjennom spesifikke arkitektoniske løsninger som legger til rette for sosialt samvær.⁶² Hver boenhet er noe redusert i størrelse, men fellesarealene er økt tilsvarende. Vindmøllebakken har blitt løftet fram som et eksempel på god fortetting med kvalitet, og høstet mye anerkjennelse for sin innovative

⁵⁸ Konvensjonelle levemåter forstås som dagligliv i privateide boliger tilrettelagt for familier eller enkeltindivider.

⁵⁹ <https://nye.obos.no/living-lab>

⁶⁰ <https://nye.obos.no/living-lab/om/eksperimentene>

⁶¹ <https://doga.no/aktiviteter/dogas-priser/innovasjonsprisen-for-universell-utforming/vinnere-av-innovasjonsprisen-for-universell-utforming/nyskapende-inkluderende-boform/>

⁶² <https://gainingbysharing.no>

planløsning og materialvalg.⁶³ Beboerinvolveringen og prosessen fram mot ferdigstillelse i 2019 har også fått mye oppmerksomhet.

*Grønneviken i Bergen*⁶⁴

Grønneviken i Bergen er et sentrumsnært område på ca. 18 dekar som eies av Bergen kommune og Bergen interkommunale renovasjonsselskap (BIR). Området ble brukt som et forbildeprosjekt i forskningsprosjektet Bopilot, men Bergen kommune lyste ut en arkitektkonkurranse for å utvikle tomte allerede i 2014. Ifølge kommunen er målet med området å være "et forbildeprosjekt for utvikling av bærekraft og mangfold".⁶⁵ I september 2020 vedtok Byrådet i Bergen at Grønneviken skal være et testområde for nytenking i boligproduksjonen.

*Villa Holmboe i Tromsø*⁶⁶

Det privatinitierte bofellesskapet Villa Holmboe er resultatet av en arkitektkonkurranse utlyst av Tromsø kommune vinteren 1985-1986 for en tomt hvor det sto en gammel villa som skulle rives. Sameiet sto ferdig i 1988, og består av åtte private leiligheter i tillegg til ett felleskjøkken, en fellesstue, en badstue, ekstra bad og felles hage. I en forskningsrapport fra 2021 kommer det frem at Villa Holmboe fremdeles regnes som et attraktivt bosted og at beboergruppen er svært stabil, men at de ønsker at de hadde lagt mer vekt på tilgjengelighet og variasjon i planløsning.⁶⁷

For flere eksempler på sosiale boformer, se Oslo kommunes temahefte om boliger med delinger og nabofellesskap.⁶⁸

Eksempler på boformer med vekt på alternativ arealbruk

Deleløsninger

I flere nye byggeprosjekter legges det nå opp til ulike deleløsninger som ikke nødvendigvis fører til sosialt samvær, men som kan lønne seg økonomisk og gi klimagevinst. Dette kan være fellesarealer som kommer i tillegg til private boarealer, ekstra hybler og gjesteleiligheter som står til sameiets eller borettslagets disposisjon, bildelingsordninger internt for beboere, utleie av lokaler eller felles treningsrom eller verksteder.

Forskningscenteret for miljøvennlig energi, ZEN forskningscenter i Trondheim, har blant annet ni pilotprosjekter rundt om i Norge hvor de tester ut ulike deleløsninger for nullutslippsområder.⁶⁹

I Tromsø har utbyggerne av den nye bydelen Vervet satt av 750kvm² til fellesarealer, hvor bydelens beboere har tilgang til egne smøreboder for ski, sykkelverksted, treningsrom, hybler for leie for gjester, bibliotek, hobbyrom og selskapslokale.⁷⁰

⁶³ Aamo, A.S. m.fl. (2021). *Bokkvalitet og høy tetthet*. Gottlieb Paludan Architects og Byantropologene. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/contentassets/adee4f8e8e424101b46a2f4324e6c4c1/kmd-bokkvalitet-og-hoy-tetthet_2021-06-14.pdf

⁶⁴ <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/offentlige-planer-under-arbeid/gronneviken>

⁶⁵ <https://www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/behandlede-saker/bymiljo/vil-videreutvikle-pilot-gronneviken>

⁶⁶ Wågø, S.I. m.fl. (2021). *Kollektive boformer – et svar på noen av dagens samfunnsutfordringer? En studie av Villa Holmboe i lys av andre kollektive boløsninger*. SINTEF akademiske forslag. Tilgjengelig på <https://hdl.handle.net/11250/2759427>

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten. (2021). *Sosiale boformer – boliger med deling og nabofellesskap. Temahefte for prosjekt Nye boligkvaliteter*. Oslo: Oslo Kommune. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/nye-boligkvaliteter/#gref>

⁶⁹ <https://fmezen.no/category/pilotprosjekter/?lang=no>

⁷⁰ <https://vervet.no/fellesarealer/>

Det er dokumentert at en viktig forutsetning for at deling skal fungere, er at beboerne må *ønske* å dele.⁷¹ I tillegg må det finnes verktøy som muliggjør delingen, som digitale verktøy og styringssystemer. Tidlig involvering av beboere slik at de kan være med å sette sitt preg på det som skal deles, fremheves også som en suksessfaktor.⁷²

Mikrohus/minihus

Mikrohus som konsept er allerede godt kjent i land som USA, Frankrike og Tyskland, og trenden vokser også her i Norge. Det er vanskelig å finne eksakte tall på antall mennesker som bor eller ønsker å bo i mikrohus i Norge i dag, men kun de siste årene har antall leverandører som tilbyr ferdige mikrohus økt betraktelig. Det finnes flere facebook- og nettsider for folk som er interessert i mikrohus.⁷³ Forskning på mikrohustrenden i utlandet viser at pris, miljøbevissthet og ønske om en minimalistisk livsstil er viktige grunner til hvorfor noen velger å bo i slike hus.⁷⁴ En spørreundersøkelse gjort av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) i 2019 bekrefter at dette gjelder for Norge òg: pris er hovedårsak, men spesialtilpassede løsninger, fleksibilitet og energieffektivitet har også noe å si.⁷⁵ Mikrohus er altså "ikke kun mindre og billigere boliger, de er også spesialtilpassede boliger med smarte løsninger for beboere."⁷⁶

Det finnes ingen konkret definisjon på hvor stort eller lite et hus må være for å kunne kalles et mikrohus, men i nye regler for bygging av frittliggende boligbygning vises det til et maksimalt bruksareal på inntil 30kvm².⁷⁷ Regelverksendringene i byggteknisk forskrift og byggesaksforskriften har kommet for å gjøre det enklere å oppføre mikrohus som skal benyttes til boligformål, da disse per i dag må forholde seg til samme regelverk som andre helårsboliger. I en 2020-rapport utarbeidet på oppdrag fra DiBK, trekker Menon Economics frem at selv om TEK17-krav kan oppleves å være et hinder for mikroboligbygging, regnes begrensninger i kommuneplanens arealdel og et komplisert regelverk som en større barriere. Eksempler på dette er begrensninger på boenheter og utnyttelsesgrad av tomt, samt tilknytningsplikt til offentlig vann- og avløpsledning for permanente bygninger. Andre faktorer som også kan spille inn, er manglende tilgang på boliglån.⁷⁸

Rapporten slår fast at nåværende marked for mikroboliger må anses som et nisjemarked, og at den potensielle fremtidige målgruppen er begrenset.⁷⁹ Det er imidlertid et nasjonalt politisk ønske om å tilrettelegge for at flere kan ha mikrohus som en alternativ boform.⁸⁰ I forbindelse

⁷¹Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten. (2021). *Sosiale boformer – boliger med deling og nabofellesskap. Temahefte for prosjekt Nye boligkvaliteter*. Oslo: Oslo Kommune. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/nye-boligkvaliteter/#gref>

⁷² Wågø, S.I. m.fl. (2021). *Kollektive boformer – et svar på noen av dagens samfunnsutfordringer? En studie av Villa Holmboe i lys av andre kollektive boløsninger*. SINTEF akademiske forslag. Tilgjengelig på <https://hdl.handle.net/11250/2759427>

⁷³ Se for eksempel <https://minihus.net/>

⁷⁴ Se for eksempel Boeckermann, L.M., Kaczynski, A.T. & King, S.B. (2019). Dreaming big and living small: examining motivations and satisfaction in tiny house living. *Journal of Housing and the Built environment* 35, 61-71. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9616-3>

⁷⁵ Direktoratet for byggkvalitet (DiBK). (2019). Spørreundersøkelse gjennomført av DiBK i anledning forprosjektet for pilotprosjektet om mikroboliger.

⁷⁶ Menon Economics. (2020). *Utredning om samfunnsøkonomiske konsekvenser av mulige endringer i SAK10 og TEK17 for mikroboliger*. Tilgjengelig på https://dibk.no/globalassets/horinger/horing-tek/090621_mikrohus/samfunnsokonomisk-utredning_mikrohus.pdf

⁷⁷ [https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/na-bli-det-enklere-a-bygge-mikrohus/_attachment/inline/23a809ea-2350-4ffd-8670-](https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/na-bli-det-enklere-a-bygge-mikrohus/_attachment/inline/23a809ea-2350-4ffd-8670-b5db96cc3efe:b2e46a9f45320250da6e6d3920f0e36dec1bf4f0/Nye%20regler%20for%20mikrohus%5B11%5D.pdf)

[b5db96cc3efe:b2e46a9f45320250da6e6d3920f0e36dec1bf4f0/Nye%20regler%20for%20mikrohus%5B11%5D.pdf](https://dibk.no/om-oss/Nyhetsarkiv/na-bli-det-enklere-a-bygge-mikrohus/_attachment/inline/23a809ea-2350-4ffd-8670-b5db96cc3efe:b2e46a9f45320250da6e6d3920f0e36dec1bf4f0/Nye%20regler%20for%20mikrohus%5B11%5D.pdf)

⁷⁸ Menon Economics. (2020). *Utredning om samfunnsøkonomiske konsekvenser av mulige endringer i SAK10 og TEK17 for mikroboliger*. Tilgjengelig på https://dibk.no/globalassets/horinger/horing-tek/090621_mikrohus/samfunnsokonomisk-utredning_mikrohus.pdf

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Regelverksendringene i TEK17 og SAK10 er blant annet en oppfølging av ønsket i Granavollplattformen om å åpne for alternative boformer, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fc0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>

med revisjon av kommuneplanens arealdel eller større områdereguleringer, forsøker flere kommuner å formulere planbestemmelser som åpner opp for etablering av mikrohushus. Se for eksempel Vågan kommunes vedtatte kommunedelplan for Kabelvåg 2021-2040.⁸¹ Ås kommune hadde også tatt inn et kapittel om mikrohushus i planforslaget til ny kommuneplanens arealdel, men disse bestemmelsene og målsettingene ble vedtatt utgått i kommunestyret 15. juni 2022.⁸² Pilotprosjektet for mikrohushus skal nå legges fram som en egen sak til politisk behandling.

7.2. Ny metodikk innen nabolags-, bydels- og boligutvikling

I tillegg til boligprosjekter som ser på alternativ bruk av boligarealer, finnes det også mange eksempler på alternative måter å organisere selve utviklinga av boliger på. Dette velger vi å kalle «ny metodikk for nabolags-, bydels- og boligutvikling», da fokuset hovedsakelig er rettet mot prosess og prinsipper - ikke nødvendigvis det ferdige resultatet. Kjennetegnet er at prosessene initieres eller ledes av beboerne selv, og at utvikling og utprøving av nye former for medvirkning og konsepter er del av selve arbeidet.

Eksempler: Nettverks- og samarbeidsformer

- Tøyen boligbyggelag er et medlemsbasert boligbyggelag med mål om å tilby fleksible og demokratiske boligløsninger.⁸³ Byggelaget ble etablert i 2016/2017, og har siden da jobbet med flere konkrete prosjekter hvor de har utarbeidet modeller for mer inkluderende økonomi, organisering og løsninger for fellesområder.
- Pådriv er en lokallagsbasert forening som jobber for en bærekraftig, grønn og lønnsom byutvikling.⁸⁴ Målet er å skape infrastruktur slik at privatpersoner og aktører fra alle sektorer og bransjer kan møtes og skape felles byutviklingsprosjekter. Pådriv drives etter en egen metode.
- Gnist er Design og Arkitektur Norges (DOGA) eget innovasjonsprogram for steds- og næringsutvikling i lokalsamfunn.⁸⁵ Gjennom Gnist tilbyr DOGA opplæring i verktøy og metoder som kommuner som ønsker å jobbe mer med innovasjon og brukerdesign i sitt utviklingsarbeid kan ta i bruk.
- Ny fjordbydel i Grønlikaia er et transformasjonsområde i Bjørvika i Oslo hvor eiendomsselskapet Hav Eiendom tar i bruk økonomien Kate Raworths smultringmodell som rammeverk for bærekraftig utvikling.⁸⁶ Utfallet er enda ikke kjent, men smultringmodellen har foreløpig gitt utslag i en egen metode som kan tas i bruk i andre byutviklingsprosjekter som vektlegger sirkulærøkonomi og sosiokulturell bærekraft.

Eksempler: Planlegging- og byggemetoder

Neighbourhood planning

Neighbourhood planning, eller nabolagsplanlegging på norsk, er ifølge Oslo kommunes kunnskapsgrunnlag for kommunal boligpolitikk en planleggingsmetode hvor nærmiljøet leder planlegginga, i stedet for kommunens administrasjon.⁸⁷ I slike prosesser legger innbyggerne selv

⁸¹ <https://vagan.kommune.no/f/p1/i5c401d29-9267-468c-9b04-f575b8c0fa31/planbestemmelser-kdp-kabelvag-vedtatt-kst.pdf>

⁸² https://www.as.kommune.no/ato/p360/v1/1427766_1_1-pdf.1427766o3c9c.pdf

⁸³ <https://www.toyenboligbyggelag.no/>

⁸⁴ <https://www.paadriv.no/>

⁸⁵ <https://doga.no/aktiviteter/arkitektur/gnist-2023/>

⁸⁶ Hav Eiendom (n.d.) *DEiG. Smultringøkonomi for nye nabolag*. Tilgjengelig på https://haveiendom.no/wp-content/uploads/DEiG-rapport_lr.pdf

⁸⁷ Oslo kommune (n.d.). *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532->

frem en nabolagsplan som viser hvordan de ønsker at lokalområdet deres skal utvikle seg. Metoden er hentet fra England, og per i dag kjenner vi ikke til noen rene nabolagsplaner i Norge. Boligutvikling gjennom boligbyggelag og bruk av modeller som fokuserer på helhetlig stedsutvikling tar likevel opp i seg noe av den aktive medvirkninga som nabolagsplanlegging ønsker å fremme.

Selvbygging

I Oslo kommunes temahefte om byggfelleskap og selvbygging, er selvbygging definert som en beboergruppe som selv tar initiativ til et boligprosjekt eller som deltar i selve planleggings- eller byggefasen.⁸⁸ Selvbygg gjør at beboerne får direkte innflytelse på utformingen av boligkomplekset, men det kan også ta tid å få opprettet en funksjonell beboergruppe.

Et kjent selvbyggeprosjekt i Norge er eksperimentboligene på Svartlamon, som ble oppført på dugnad av boligens beboere i perioden 2015-2017.⁸⁹ Av pågående prosjekter finner vi Snekkergrenda, et bofelleskap som planlegges på Tomter i Indre Østfold.⁹⁰ Snekkergrenda bygger på veganske og økologiske prinsipper, og er drevet frem av en egen beboerforening. Boprosjektet kan minne om en såkalt økolandsby, altså et boområde i et ruralt strøk hvor man har fokus på helhetlige løsninger for ressursbruk, miljøbelastning og lokale naturforhold.⁹¹

7.3. Forskning på boliginnovasjon

Det forskes mye på bolig i Norge. Nedenfor følger to eksempler på forskningsprosjekter med et eksplisitt fokus på boliginnovasjon. Disse kan gi oss innsikt i hva kommuner og andre boligaktører kan gjøre for å skape et mer inkluderende boligmarked i Norge. Gitt langtidsperspektivet i boligplanleggingen, er det også relevant å se til forskning på de prinsippene vi legger til grunn i boligutviklingen. Dette vil gjøre det mulig å utvikle fremtidens boformer på best mulig måte.

Eksempler på forskningsprosjekter

- Bopilot

Bopilot er et forskningsdrevet innovasjonsprosjekt (2018-2022) om nyteknisk rundt boligproduksjon.⁹² Prosjektet brukte Bergen og Trondheim som testkommuner, og så spesielt på hvordan kommunene kan drive frem alternative boligløsninger. I Bergen fokuserte kommunen på deleløsninger og byboliger tilrettelagt for barnefamilier, mens Trondheim satt søkelys på ulike måter å få realisert rimelige utleieboliger på, bl.a. gjennom selvbygging og gjenbruk. Prosjektets anbefalinger til kommunene er å sette boligens betydning for bærekraftig samfunnsutvikling på agendaen, å forankre behovet for å endre boligutviklingen, gi noen mandat til å være pådriver, og å bruke pilotprosjekter som «endringsagenter».

- Strategic Housing

[1558347273/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag%20for%20en%20kommunal%20boligpolitikk.pdf](https://www.oslo.kommune.no/tjenester/og-tilbud/politikk/og-administrasjon/byutvikling/kunnskapsgrunnlag/for-20en-20kommunal-20boligpolitikk.pdf)

⁸⁸ Oslo kommune, Plan- og bygningssetaten. (2021). *Sosiale boformer – boliger med deling og nabofelleskap. Temahefte for prosjekt Nye boligkvaliteter*. Oslo: Oslo Kommune. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/nye-boligkvaliteter/#gref>

⁸⁹ <http://www.eksperimentboliger.no/>

⁹⁰ <https://www.nabofelleskap.no/>

⁹¹ Oslo kommune, Plan- og bygningssetaten. (2022). *Byøkologiske boliger og områder. Temahefte for prosjekt Nye boligkvaliteter*. Oslo: Oslo Kommune. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/nye-boligkvaliteter/#gref>

⁹² Støa, E. m.fl. (2022) *Kommunen som pådriver for alternative boligløsninger. Rapport fra forskningsprosjektet Bopilot*. SINTEF Akademiske forlag. Tilgjengelig på <https://hdl.handle.net/11250/3016111>

Strategic Housing er et pågående forskningsprosjekt ved OsloMet som forsøker å frembringe ny kunnskap om hvordan kommuner gjennom planlegging kan sikre at lavinntektsgrupper får tilgang til boligmarkedet.⁹³ I en rapport fra 2021 ses det bl.a. på om nye bestemmelser i Plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform, organisasjonsform og alternative etableringsmodeller, er egnede verktøy for å oppnå sosial bærekraft.⁹⁴

Eksempler: Prinsipper i boligutviklinga

- Forskning på fortetningspolitikk

Både nasjonale og regionale føringer legger opp til at kommunene skal føre en aktiv fortetningspolitikk, og at fortetting utover byområdene hovedsakelig skal skje rundt utvalgte knutepunkter. Fortetting kan imidlertid utfordre bomiljø. I 2021 kom en utredningsbestilling fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet om hvordan høy utnyttelse, variasjon og bokvalitet i nye boligområder kan kombineres innenfor gjeldende regelverk.⁹⁵ Rapporten fremhever flerbruksområder i boligbyggene, fellesfunksjoner, spesialtilpassede løsninger og tilbud i gang- og sykkelavstand som viktige kriterier for å oppnå bokvalitet med høy tetthet.

Annen forskning viser at fortetningspolitikk også kan føre til et mer ekskluderende boligmarked.⁹⁶ Dette handler om at selv om en fortetningsstrategi er positiv i klima- og miljøssammenheng, vil den ikke nødvendigvis bøte på øvrige sekundære effekter som gentrifisering og prisvekst, som gjør at lav- og mellominntektsfamilier presses ut av området. Disse mekanismene minner om funn fra forskning på utvikling av grønne byer, der det pekes på at klimatiltak som ettermontering, bruk av grønn og smart husteknologi og -materialer kan ha en utilsiktet og negativ effekt på lavinntektsgrupper, som enten blir presset ut av et område eller ikke lenger har råd til å etablere seg i visse områder.⁹⁷

7.4. Hvordan vil trendene påvirke Tromsø kommunes boligutvikling?

«Påvirkningskrafta» til de ulike bo- og planleggingstrendene som beskrives ovenfor, vil nok variere avhengig av formålet. Når det gjelder Tromsø kommunes boligmarked, er det åpenbart at visse trender som minihus eller sosiale boformer med mye fellesarealer ikke er for alle. Hvis vi kun fokuserer på boligdekning, finnes det ingen god grunn til å forsøke å skalere opp slike alternativer.

Samtidig vet vi at å tilrettelegge for et «mangfoldig boligmarked» innebærer mer enn å justere antall soverom i nybygde leiligheter ut fra lokal statistikk om antall aleneboere og barnefamilier. Å ta mangfoldsbegrepet på alvor betyr å ikke alltid ha majoritetens preferanser som standardalternativ, men å gjøre det mulig for flere å velge bolig utfra egen livsform og ønsker. Boligpreferanseundersøkelsen gir en god indikasjon her: Vi vet for eksempel at 7 % av aleneboere i alderssegmentet 18-35 år som i dag bor i leid bolig, kunne tenke seg å bo i minihus.

⁹³ <https://www.oslomet.no/en/research/research-projects/the-social-sustainable-city-the-role-of-strategic-planning-for-local-housing-markets-heterogeneity>

⁹⁴ Oslo Economics. (2022). *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/19312d364c7747678c3190f61cc90b5d/oe-rapport-2021-74-sosial-barekraft-og-planbestemmelser.pdf>

⁹⁵ Aamo, A.S. m.fl. (2021). *Bokvalitet og høy tetthet*. Gottlieb Paludan Architects og Byantropologene. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/adee4f8e8e424101b46a2f4324e6c4c1/kmd-bokvalitet-og-hoy-tetthet-2021-06-14.pdf>

⁹⁶ <https://www.nmbu.no/forskning/disputaser/pressemeldinger/node/45988>

⁹⁷ Se for eksempel Bouzarovski, S. m.fl. (2018). Low-Carbon Gentrification: When Climate Change Encounters Residential Displacement. *International journal of urban and regional research* 42(5): 845-863 <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12634> og Cucca, R. og Friesenecker, M. (2021). Potential and limitations of innovative housing solutions in planning for degrowth: the case of Vienna. *Local Environment* 27. <https://doi.org/10.1080/13549839.2021.1872513>

14 % av samme gruppe kan tenke seg å bo i felleseid bofellesskap. Disse tallene viser at målet ikke trenger å være oppskalering, men snarere å kunne tilby et mangfold av boligløsninger som treffer et av kommunen største alderssegment.

Det kan også tenkes at nye boformer kan vekke nysgjerrighet og bli-lyst hos tilflyttere i Tromsø. Dessuten kan fremveksten av disse åpne opp for nye næringsvirksomheter og kunnskapsbedrifter, som for eksempel firmaer som tilbyr kontrakter for vennekjøp,⁹⁸ bygger minihus⁹⁹ eller organisasjoner som jobber med medvirkning og stedsutvikling.¹⁰⁰ På sikt vil sannsynligvis krav om mer klimavennlig arealbruk og økt fokus på bærekraft i boligmarkedet, tvinge frem nye løsninger. Da er det en fordel å allerede ha testet disse ut.

Det er imidlertid også viktig å ha et bevisst forhold til hva nye boligmodeller gjør, og hva de *ikke* gjør: de fleste av eksemplene innenfor sosiale eller mer klimavennlige boformer er eksempel på nettopp nye boformer – ikke på eierskapsløsninger som gjør at flere har råd til å bo der. Overfor henvises det til forskning som viser hvordan grønne eller miljøvennlige nabolag kan føre med seg nye former for eksklusjon i tettbygde strøk. I utformingen av eventuelle pilotprosjekter, bør kommunene derfor være ekstra påpasselig med å velge riktige virkemidler til ønsket formål. Her vil Tromsø kommune også kunne dra god nytte av andre kommuners erfaringer.

8. Boligmarkedet i Tromsø kommune

8.1. Prisdrivere i boligmarkedet

Det siste året har boligpriser i Tromsø kommune vært mye debattert i lokal media. Bakgrunnen for at dette er at økte boligpriser antas å være en avgjørende faktor for at mennesker velger å flytte fra Tromsø, eller velger å ikke flytte til kommunen. Boligmarkedet i Norge er i all hovedsak markedsstyrt, og kommunen har dermed ikke anledning til å direkte påvirke boligprisene i det private markedet. Staten sitter med det største handlingsrommet for regulering og påvirkning av markedet. Bolig er i utgangspunktet et privat anliggende, hvor innbyggere flest er aktører i et boligmarked enten det er snakk om eie eller leie. Dette betyr imidlertid ikke at en kommune ikke er opptatt av boligpriser. Konsekvensen av for høye boligpriser kan være at flere innbyggere vil komme til å slite økonomisk, noe som går spesielt ut over barnefamilier og lavinntektsgrupper. Dessuten vil byen eller kommunen fremstå som mindre attraktiv for etablering, og attraktivitet er et helt sentralt mål i en kommunes rolle som samfunnsutvikler. Høye boligpriser kan gjøre at Tromsø fremstår som mindre attraktiv for tilflytting, og konsekvensen av dette kan bli at mennesker velger å bosette seg andre steder.

Det er helt naturlig at storbyene har høye boligpriser på grunn av stedsspesifikk attraktivitet utover boligmarkedet, som for eksempel studietilbud, kulturtilbud, arbeidsmarked, osv. Boligprisene i Tromsø er blant de høyeste i landet, og med hensyn til kvadratmeterpris er det kun Oslo hvor det er dyrere å bo. Men spørsmålet er om boligprisene er *unaturlig* høye, og hva som eventuelt forårsaker dette. I perioden 2003-2022 hadde boligmarkedet i Tromsø en vekst med hensyn til kvadratmeterpris fordelt på boligtypene enebolig, småhus og blokkleiligheter på henholdsvis 183-, 223-, og 229 prosent.¹⁰¹ Tilsvarende tall for Oslo er 257, 301 og 291 prosent. Trondheim ligger marginalt lavere enn Tromsø etterfulgt av Bergen. Prisutviklingen de siste 20 årene er med andre ord ikke unikt for Tromsø, som langt på vei tyder på at prisutviklingen i Tromsø ikke utelukkende skyldes kontekstuelle faktorer i det lokale boligmarkedet.

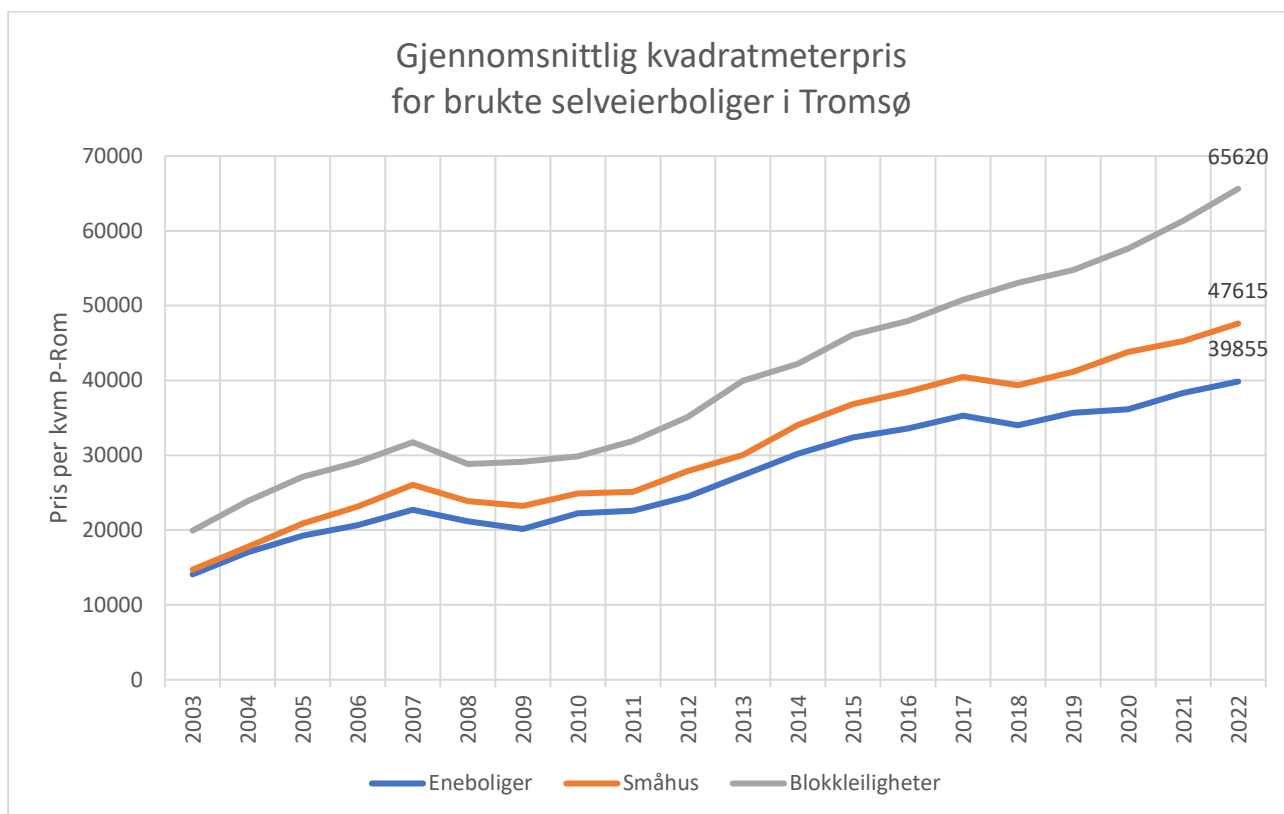
⁹⁸ Se for eksempel <https://co-own.no/>

⁹⁹ Eksempel på norske leverandører som tilbyr minihus: Norske Mikrohous, Vestfold Minihus og Start Microhousing.

¹⁰⁰ For eksempel <https://www.toyenboligbyggelag.no/>, <https://www.paadriv.no/> og <https://www.byantropologene.no/>

¹⁰¹ SSB. (2022). *Tabell 06035: Selveierboliger, etter statistikkvariabel, region, boligtype og år (K) 2002-2022.*

Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06035/>



Figur 20: Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for brukte selveierboliger i Tromsø kommune (SSB)¹⁰²

En hovedfaktor som kan påvirke prisingen i et boligmarked er hvor mange aktører det finnes på etterspørselssiden i markedet. Dette er ikke nødvendigvis direkte knyttet til befolkningsutviklingen, men kan være drevet av flere andre faktorer. Det sentrale spørsmålet er hvor mange potensielle aktører som kommer i posisjon til å agere i boligmarkedet. For mange boligkjøpere er kjøp av bolig en funksjon av inntekt, oppsparte midler og lånte penger. Samtidig kan økonomisk situasjon variere mye fra person til person, og det kan derfor være vanskelig å måle nøyaktig antall mulige aktører.

Det er også andre faktorer som påvirker boligprisene i Tromsø, uten at det er mulig å tallfeste påvirkningen. Nedenfor følger en oversikt over disse:

Geografiske faktorer

Tromsø er studentby hvor UiT er Norges sjette største universitet med hensyn til antall registrerte studenter. Ifølge kandidatundersøkelsen ved UiT er det ca. 17.000 registrerte studenter ved hele UiT Norges Arktiske Universitet, hvor ca. 84 % eller drøyt 14.000 av disse kommer fra kommuner utenom Tromsø-regionen eller fra utlandet.¹⁰³ Samme undersøkelse viser at vi har en netto tilflytting til Troms på 13,1% med hensyn til studenter fra andre kommuner i Norge eller utlandet som oppgir å ha fått arbeid i Troms etter endt studie. Videre har byen en variert næringsprofil med gode muligheter i arbeidsmarkedet etter endt studie. Byen er å anse som en hovedstad i nord, som langt på vei bekreftes av innflyttingsmønstrene hvor man ser særlig stor tilflytting fra nordnorske kommuner til Tromsø.¹⁰⁴

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Høgestøl, A. og O. Bjørnebekk (2021). *Kandidatundersøkelsen 2021*. Ideas2Evidence. Tilgjengelig på <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Kandidatunders%C3%B8kelsen%202021%20-%20UiT%20%E2%80%93%20Norges%20arktiske%20universitet.pdf>

¹⁰⁴ Statistikk- og analyseenhet ved TFFK. (2022). *Flyttemønstre i Tromsø kommune*. Intern rapport, ikke offentliggjort.

I en tiårsperiode fra 2010 har Tromsø kommune opplevd en sterk befolkningsvekst med hensyn til tilflytting,¹⁰⁵ hvor netto innflytting i hovedsak har overgått prognosene til SSB. Per 2022 ligger Tromsø eksempelvis godt foran framskrivningene fra 2010 når det gjelder nåværende folketall. De siste to årene har veksten flatet ut, og nylig opplevde kommunen for første gang negativt netto kvartalsvis utfall. Kvartalene med negativt netto utfall må aneeses som et isolert fenomen som ikke forventes å vedvare, men ut fra befolkningsframskrivingene til SSB kan det forventes at veksten skal avta de kommende årene.¹⁰⁶

I et helhetlig bilde ligner boligmarkedet i Tromsø på andre storbykommuner lenger sør i landet. Samtidig mangler Tromsø en vesentlig mekanisme i form av boligavlastning i nabokommuner. Dette står i kontrast til de fleste andre storbykommunene sør i landet hvor kommunegrensene og byområdene i større grad konvergerer, og hvor man gjerne kan bo i et byområde med de kvaliteter det medfører, samtidig som man bor i utkanten av en kommune. Bolig og leieprisene i Balsfjord og Karlsøy er vesentlig lavere enn i Tromsø kommune, men mangel på gode kollektivtransportløsninger gjør pendlingen utfordrende. Det samme gjelder distriktene i Tromsø kommune, slik at disse områdene i praksis ikke får særlig effekt på boligpresset i byområdet.

Makroøkonomiske faktorer

De aller fleste er avhengig av lånefinansiering ved kjøp av bolig. Styringsrenten er den primære faktoren som avgjør hva det koster å ta opp lån. Bankenes utlånsrente er i hovedsak avledet av hva styringsrenten, som er satt av Norges bank, til enhver tid er. Styringsrenten i Norge har over tid, og særlig i etterkant av finanskrisen i 2008 vært relativt lav.¹⁰⁷ For 2021 lå styringsrenten historisk lavt med snitt på 0,08. Siden da har flere faktorer bidratt til en betraktelig økning til og utover 2022. Russlands krigføring i Ukraina, som har påvirket råvare- og finansmarkedene, er sannsynligvis den mest fremtredende faktoren. Allikevel er styringsrenten fortsatt lav i historisk sammenheng. En vedvarende lav styringsrente vil gjøre det mulig for flere å komme i posisjon i kjøpemarkedet, men flere i posisjon vil også kunne drive boligprisene videre oppover. Dette kan igjen føre til at gjeldsgraden i norske husholdninger vokser.

I et forsøk på å dempe den generelle gjeldsbelastningen i norske husholdninger, fastsatte Finansdepartementet boliglånsforskriften. Denne trådte i kraft 1. januar 2017. I tillegg til å begrense gjeldsbelastningen, er en hypotese at forskriften også fungerer som en potensiell demping av boligprisveksten, da mindre lån vil kunne påvirke aktiviteten i markedet. I en gjennomgang av effektene av boliglånsforskriften fant man at boligprisene i områder som var preget av stor andel kjøpere med høy gjeldsgrad var lavere i 2017 og et stykke inn i 2018. I etterkant har dette imidlertid normalisert seg.¹⁰⁸

Dette er en tendens som samsvarer med utviklingen i boligprisene i Tromsø kommune, hvor en utflating inntraff i 2017 og 2018 før veksten fortsatte (figur 20). Forskriften kan da antas å kun ha hatt en midlertidig effekt med hensyn til bremsing av boligprisene. Dette bekreftes også av utviklingen i forholdet mellom gjeld og inntekt blant Tromsøs innbyggere (figur 21). Her ser vi blant annet en sammenheng mellom økningen i gjeldsbelastningen for husholdninger som har gjeld større enn tre ganger samlet inntekt, og med utviklingen i boligprisene. Figur 20 viser at

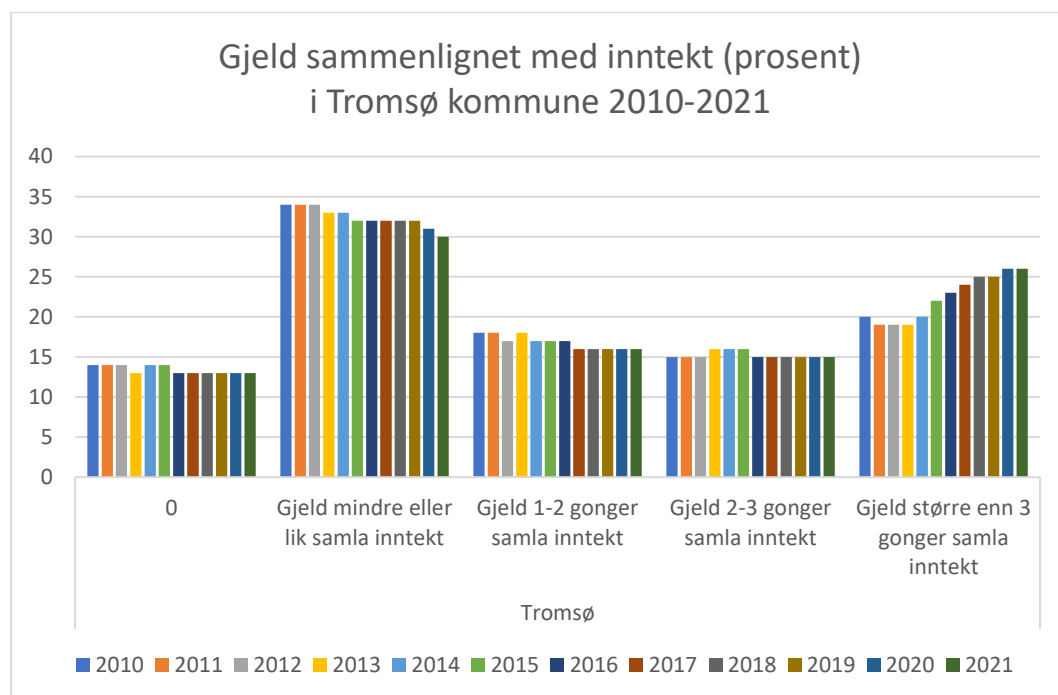
¹⁰⁵ SSB (2023). *Tabell 06913: Endringer i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1951-2023*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/>

¹⁰⁶ SSB. (2023). *Tabell 12882: Nasjonale befolkningsframskrivninger*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/12882/>. Ifølge SSBs hovedalternativ (MMMM) forventes det at Tromsø vil ha omkring 83.000 innbyggere i 2040.

¹⁰⁷ Norges Bank. (2023). *Styringsrenten årsgjennomsnitt*. Tilgjengelig på <https://www.norges-bank.no/tema/Statistikk/Styringsrente-daglig/Styringsrente-arlig/>

¹⁰⁸ Norges Bank. (2019). *Vedlegg. Boliglånsforskriften og utvikling i boligpriser*. Tilgjengelig på https://www.norges-bank.no/contentassets/528bf2621ce84e44930c8618b9b03ae1/vedlegg_boliglansforskriften.pdf?v=09/10/2019103021&ft=.pdf

boligprisene i Tromsø har steget med godt over 200% siden 2003. Til sammenligning har samlet inntekt for husholdninger i Tromsø kun steget med 72% i perioden 2005-2021.¹⁰⁹ Det er derfor naturlig at gjeldsbelastningen i husholdningene i Tromsø øker, fordi økning i inntekt ikke samsvarer med økningen i boligprisene.



Figur 21: Gjeld sammenlignet med inntekt i % i Tromsø 2010-2021 (SSB)¹¹⁰

Opptak av lån er imidlertid blitt vanskeligere på permanent basis, og en del av forklaringen på den fortsatte økningen i boligprisene kan skyldes faktorer som økt grad av privat finansieringshjelp, eller samkjøping av bolig. En oversikt fra SSB viser for eksempel at over halvparten av unge førstegangskjøpere på landsbasis får hjelp av foreldre til å finansiere kjøp av bolig.¹¹¹

Alternativt leiemarked

De siste 10 årene har det vokst frem et alternativt leiemarked med globale aktører som AirBnB og Vrbo. Slike utleieplattformer lar privatpersoner leie ut hele- eller deler av boligen som de ikke bruker til eget opphold gjennom en organisert plattform for utleieformidling. Utleien er typisk kortsiktig, og kunder er gjerne besøkende med betalingsvilje et sted mellom ordinært utleie og kommersielle hoteller. Motivasjonen for å leie ut bolig eller deler av bolig på AirBnB er i hovedsak høyere leieinntekter for utleie, og vil være en funksjon av forventet ekstra tids- og ressursbruk og forventet inntekt.

AirBnB blir ofte omtalt som delingsøkonomi der begrepet i utgangspunktet betyr at en aktør deler en ressurs de har overskudd av til andre, enten ved vederlag eller i bytte for annen ressurs. I realiteten er dette markedet mer kontroversielt, og muligheten for spekulasjon er store. Når de økonomiske incentivene ved å leie ut via AirBnB blir store, er det en risiko for at noen velger å leie ut egen bolig selv om dette i realiteten ikke er en overskuddsressurs, og at de selv heller velger å bo alternativt.

¹⁰⁹ SSB. (2023). Tabell 06944: Inntekt for husholdninger, etter husholdningstype (K) (B) 2005-2021. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06944/>

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Dokka, Å.G. (2018). Halvparten av unge boligkjøpere får foreldrehjelp. SSB. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-unge-boligkjopere-far-foreldrehjelp>

Med hensyn til sosial bærekraft er det også andre aspekter ved Airbnb som kan slå uheldig ut. I NOU 2017:4 ble det poengtert at omfattende virksomhet med korttidsutleie kan medføre utfordringer ovenfor naboer og nabor forhold.¹¹² Samme rapport problematiserer også Plan- og bygningslovens bestemmelser om boliger med hensyn til hvorvidt leie via AirBnB kan regnes som næringsvirksomhet. I et bydels- eller nabolagsperspektiv blir korttidsutleie også trukket frem som en faktor som gjør at nabolag og lokalsamfunn opplever stadige utskiftninger av leieboere, noe som i sin tur kan svekke godt naboskap.¹¹³ Dette gjør det mer krevende å bruke boligplanleggingen som et virkemiddel for å forebygge ensomhet gjennom å skape sosiale møteplasser.

Tromsø har opplevd en eksplosiv vekst innen reiselivet de siste 10 årene, og hotellene i byen opplever generelt godt belegg gjennom hele sesongen med toppen i vintersesongen.¹¹⁴ Den store pågangen på overnattingssted for besøkende i byen har gjort at bruken av AirBnB blant private utleiende har skutt i været. I en rapport fra Menon om boligmarkedet i Tromsø kommune ble det argumentert for at så mye som 2400 boliger, eller 6% av den totale boligmassen i kommunen var bundet opp i AirBnB-utleie, og dermed utilgjengelig i det ordinære kjøps- eller leiemarkedet.¹¹⁵ Som referanse er det per 2022, 39 393 bygninger til boligformål- eller bofellesskap i Tromsø kommune.

I en nylig analyse har Tromsø kommune fått et tall som avviker betraktelig fra nevnte rapport. Ved å kontrollere for boliger som ikke er aktive i AirBnB, med en faktor for hvorvidt det har vært minst en overnatting den siste måneden, får man per november 2022 937 objekter for utleie i Tromsø kommune. Dette tilsvarer i utgangspunktet 2,35% av boligmassen.¹¹⁶ Videre er det svært sannsynlig at en høy andel av disse ikke er registrert som en boenhet i matrikkelen, og dermed ikke inngår i statistikk på boliger som brukes for å tallfeste boligmassen. Hybler eller utleie av rom i bolig vil eksempelvis ikke telle som en bolig i tallfestingen av boligmassen. 72% av AirBnB-objektene i Tromsø oppgis å være enten hybel, ett-roms, eller to-roms leiligheter. Det finnes ikke data som bryter ned disse tallene på type leilighet, men ut fra omfanget av antall hybler i «eneboligbyen» Tromsø, kan man med stor sikkerhet anta at en betydelig andel av objektene på AirBnB faller inn i denne kategorien. Det vil si at antallet boliger som er utilgjengelig i det konvensjonelle kjøpemarkedet sannsynligvis er vesentlig lavere enn 937. Videre kan man ikke med sikkerhet fastslå at disse leilighetene ville blitt gjort tilgjengelig for salg dersom de ikke var utleid via eksempelvis AirBnB. En rapport fra 2017 fant at kun 65% av objektene som ble leies ut på AirBnB er egnet for ordinær utleie,¹¹⁷ noe som videre begrenser omfanget av prispåvirkningen på det ordinære leiemarkedet.

Det overnevnte gir en overhengende sannsynlighet for at utleie via AirBnB har begrenset påvirkning på boligprisene i Tromsø. På den andre siden vil økt utleie gjennom AirBnB kunne påvirke prisene i det ordinære leiemarkedet i større grad, selv om slik påvirkning har vært beskrevet som minimal på nasjonal basis.¹¹⁸ Ved en vesentlig utvikling i omfanget av utleie via Airbnb, vil dette indirekte kunne påvirke boligprisene i kjøpemarkedet ved at motivasjonen for å leie bolig, kontra å kjøpe, blir lavere i takt med høyere leiepriser.

¹¹² NOU 2017:4. (2017). *Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-4/id2537495/>

¹¹³ Hauge, H. S. (2018). *AirBnb i særklasse. Casestudie av korttidsutleie av bolig i Oslo* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.

¹¹⁴ Se for eksempel tall fra Benchmarking Alliance.

¹¹⁵ Grünfeld, L.A. m.fl. (2021). *Boligmarkedet i Tromsø*. Menon Economics rapport 145. Tilgjengelig på

<https://www.nftr.no/post/rapport-boligmarkedet-i-tromso%C3%B8>

¹¹⁶ AirDNA. Søk foretatt november 2022 på <https://www.airdna.co/vacation-rental-data/app/no/default/tromso/overview>

¹¹⁷ Vinogradov, E. & Strømme-Bakhtiar, A. (2017). *Effekt av Airbnb på det generelle utleiemarkedet og bomiljøer i Norge*. Nordlandsforskning rapport 2017-12. Bodø: Nordlandsforskning.

¹¹⁸ Ibid.

Sekundærboliger

En sekundærbolig er en bolig som eies av en person som har folkeregistrert adresse ulik boligens adresse. Eiendom Norge fører kvartalsvis statistikk på dette og har et datagrunnlag for alle storbyer tilbake til Q2 2019. Sekundærbolig som fenomen har i Norge vokst i takt med boligprisene. Boligpriser er ikke nødvendigvis et resultat av andel sekundærboliger, men ved prisstigning i boligmarkedet er kjøp av sekundærbolig ansett som en trygg investering hvor utleie kan dekke inn hele- eller deler av finanskostnadene frem til et eventuelt salg av boligen. Boliger som eies av person eller et firma som leier ut som organisert næringsvirksomhet vil ikke telle som sekundærbolig, da dette krever annet bruksformål enn bolig.

Motivasjon for å komme i eierskap av sekundærbolig varierer. I storbyene har fenomenet «byhytte» gjort seg gjeldene ved at personer som er bosatt i distrikter i kommunen- eller eventuelt i nabokommuner har kjøpt en bolig i byen for å bruke selv ved behov.¹¹⁹ Videre er det sannsynligvis utstrakt praksis for bemidlede personer å kjøpe sekundærbolig som eksempelvis kan disponeres av vedkommendes barn, hvor man anser risikoen for tap på investering som liten i et boligmarked i vekst. Sekundærboliger i distriktene antas å primært dreie seg om arvede eneboliger som ikke avhendes i markedet, men i stedet brukes som fritidsbolig til tross for at bygningen fortsatt har boligformål. Tromsø kommune har store distriktsområder, og det er nærliggende å anta at omfanget av slike sekundærboliger er betydelig.

Basert på matrikkeldata, var det ved utløpet av 2021 i overkant av 4000 sekundærboliger i kommunen. Dette gir antageligvis et mer presist bilde av omfanget enn Skatteetatens vurdering av sekundærboliger, som baserer seg på hva personer selv melder inn. Dette gir en sekundærboligandel på ca. 10% av boligmassen i Tromsø kommune, noe som samsvarer med snittet for andre storbyer i Norge. Det ligger på mellom 9-10%, hvor Oslo trekker opp med en sekundærboligandel på 16%.¹²⁰

For å vurdere effekten av sekundærboligandelen i Tromsø er det nødvendig å skille mellom hvilke formål sekundærboligen brukes til. En sekundærbolig som leies ut vil dekke boligbehovet til en leietaker som på kort sikt ikke vil være en aktør på kjøpemarkedet, og dermed ikke bidra til å skape økt press på boligmarkedet. Samtidig kan det argumenteres for at dersom denne boligen heller selges, vil tilbudet øke og hypotetisk bidra til prisene synker.

Sekundærboliger som ikke brukes som primærbolig vil i praksis være utilgjengelig i markedet og dermed ikke bidra til å dekke noens primærboligbehov. Slik urealisert kapasitet i boligmarkedet vil i større grad kunne påvirke boligprisene i markedet. Denne problemstillingen er svært kompleks, og det er vanskelig å samle inn data for å kartlegge hva sekundærboliger brukes til på kommunenivå.

I Norge har man hatt en lang periode med prisstigning i boligmarkedet samtidig som sekundærboligandelen også har økt. Dette kan skape en forståelse om at andel av sekundærboliger er stigende, og dermed vil bli et økende problem i boligmarkedet i Tromsø. Utviklingen de to siste årene på andel sekundærboliger i Tromsø tyder imidlertid på det motsatte. Det har vært en nedgang i hvert kvartal fra 2019 og fram til Q4 2021, fra ca. 10,5% til 10%.¹²¹ Den samme tendensen sees i andre større byer i Norge. Oslo har hatt den største nedgangen i andel sekundærboliger. Dette forklares med at det har vært innført lokale særskilte krav i utlånsforskriften med hensyn til investering i sekundærbolig. Den tydelige nedgangen i

¹¹⁹ Jostad, M. (2022, 8. august). *Kjøper leilighet i byen for å bruke som hytte*. NRK. Tilgjengelig på <https://www.nrk.no/norge/den-nye-byhytta-1.16054473>

¹²⁰ Ambita. (2021). *Sekundærboliger 2021 Q4*. Norges eiendomsmeglerforbund. Tilgjengelig på https://nef.no/wp-content/uploads/2022/04/Forstegangskjopere_2021Q4.pdf

¹²¹ Ibid.

Oslo indikerer at regulering i utlånsforskriften er et virkemiddel som har en betydelig effekt på sekundærboligandelen i en kommune.

Både utleie via AirBnB og øvrige sekundærboliger kan være kilder til urealisert kapasitet i boligmarkedet, altså tomme boliger som ikke dekker noen primærboligbehov. Problemet kan virke omfattende med hensyn til at det i 2022 bor i gjennomsnitt 2,03 personer per bolig i Tromsø.¹²² Dersom man legger til boligmassen på 39 393 får man så vidt et boligoverskudd i forhold til folkeregistrert befolkning på 77 544. Når man i tillegg har en ukjent urealisert kapasitet i boligmassen, vil dette totalt representere et underskudd. Boliger som ikke er primærbolig og heller ikke dekker noens boligbehov, telles allikevel med i statistikken på boligmassen og vil dra ned tallet for hvor mange som i gjennomsnitt bor i hver bolig. Dersom man hadde tatt ut boliger som ikke fungerer som primærbolig, ville antall personer per bolig vært høyere. Samtidig vet man at leiemarkedet med hybler og rom i bolig som dekker boligbehovet til en eller flere mennesker ikke teller med i statistikken på boligmasse. Tellingene i fastlegelister viser også at det er mange studenter bosatt i Tromsø som ikke har folkeregistrert adresse her.¹²³ Mange av disse ventes å være leietaker i del av bolig som ikke teller inn i oversikten over boligmassen i Tromsø.

Byggetakt

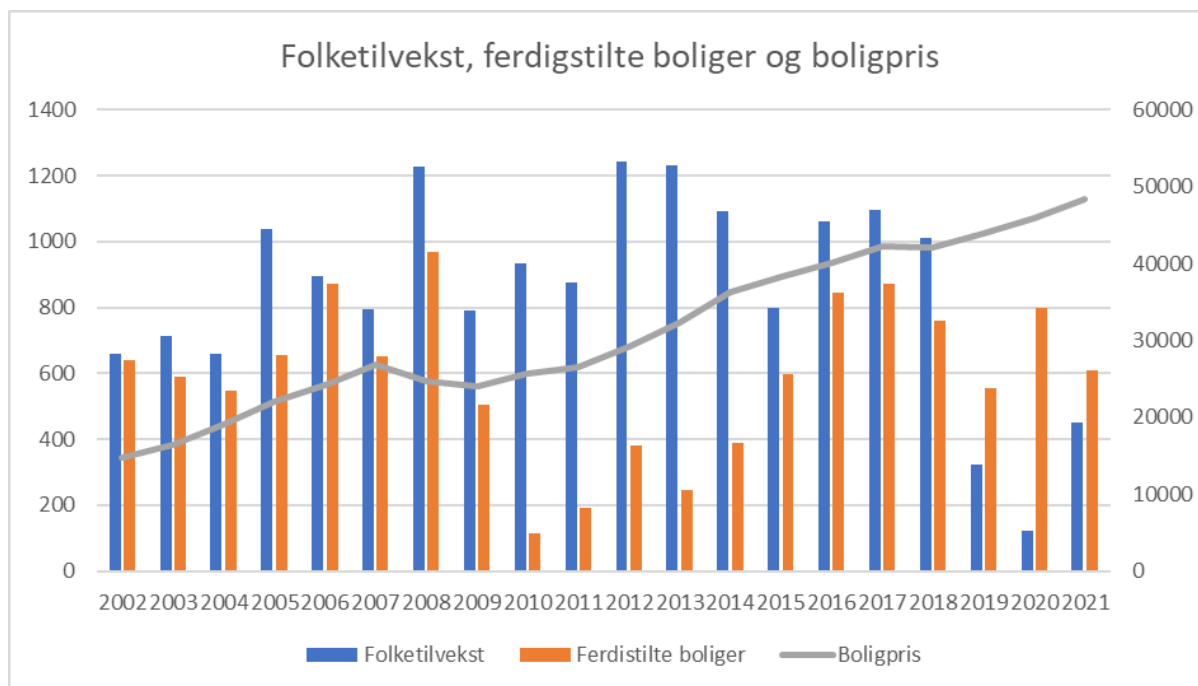
Som vist i kapittel seks, har utviklingen i boligbyggingen i Tromsø vært preget av store variasjoner. I perioden 2000 til 2021 ble det i kommunen bygget i gjennomsnitt ca. 700 boliger per år. Perioden fra 2008 – 2014 skiller seg ut, hvor effektene av finanskrisa slo ut. Effekten av denne var umiddelbar på igangsatte boliger, mens ferdigstilte boliger ikke slo ut før flere år etter at krisen inntraff. Dette er en helt naturlig konsekvens da utbyggere gjerne har en pipeline med pågående prosjekter som må realiseres i henhold til kontrakt, mens usikkerheten som finanskrisa medbrakte slo seg ut i villigheten til å inngå nye avtaler.

Siden år 2000 har årlig folketilvekst i Tromsø variert mye. Gjennomsnittlig tilvekst i perioden er 836 personer årlig. Tilveksten har vært jevnt høy i perioden 2005 til og med 2018, mens man ser en bratt nedgang de siste tre årene. I hovedalternativet til SSBs framskrivning av befolkningsveksten, vil utflatingen på folketilveksten bli varig. Historisk sett har Tromsø hatt høyere folketilvekst enn SSBs prognoser, mens senere års tendens har beveget seg mer mot hovedalternativet til SSB.

Dersom man setter ferdigstilte boliger opp mot befolkningsveksten, vil man i gjennomsnitt ha bygget betydelig mer boliger enn behovet ut fra befolkningsveksten. Samtidig hadde man i perioden 2010 – 2014 et boligunderskudd i forhold til folketilveksten. Dette har skapt et visst etterslep som senere års boligbygging og nedgang i folketilveksten har tatt inn.

¹²² SSB. (2022). *Kommunefakta, Tromsø kommune*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso>

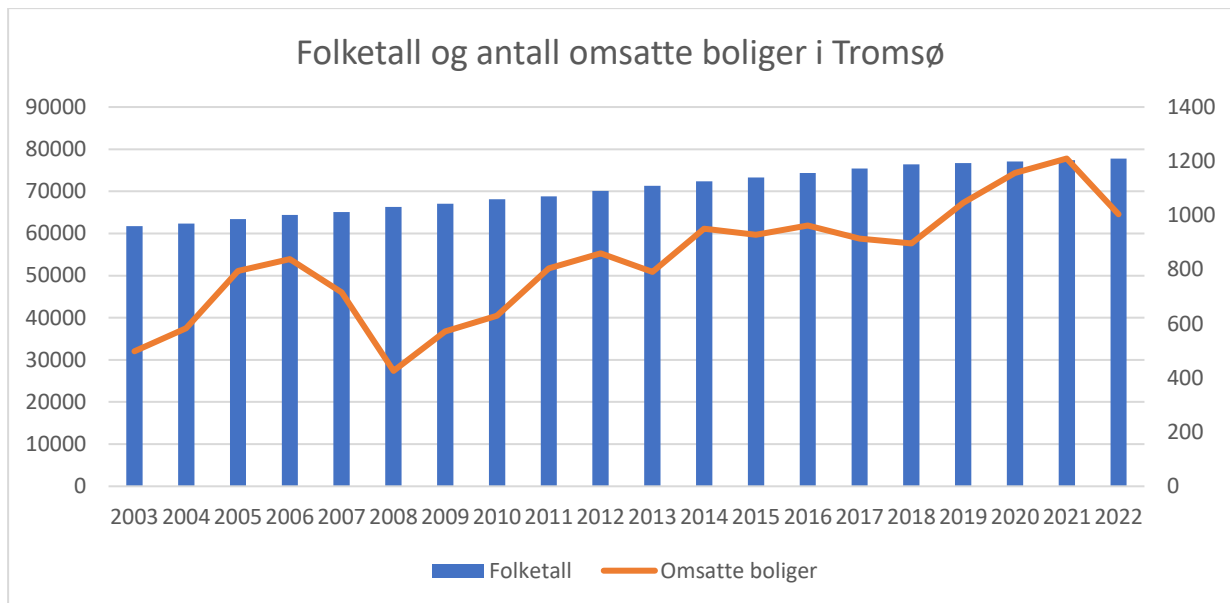
¹²³ Tromsø kommune (2022). Intern utredning fra pågående arbeid med levekårsundersøkelser.



Figur 22: Folketilvekst, ferdigstilte boliger og boligpris i Tromsø kommune¹²⁴

En sammenstilling av disse dataene gir ingen tydelig sammenheng mellom byggetakt, befolkningsvekst og boligpriser. I et fritt marked vil lav byggetakt og høy folketilvekst påvirke tilbudet, og dermed også prisen. Dette er til dels tilfellet i perioden 2010 – 2014, som har den høyeste folketilveksten og laveste boligbyggingen i hele perioden, i tillegg til den bratteste prisstigningen. På den andre siden skulle dette slått motsatt ut i perioden 2015 – 2021, noe som ikke er tilfelle. Forklaringen på dette kan være at boligmarkedet i Tromsø historisk sett ikke har vært spesielt styrt av befolkningsveksten med hensyn til byggetakt og boligpriser. Dette bekreftes også ved å sammenligne veksten i folketallet med økningen i antall omsatte boliger per år i Tromsø. I perioden 2003-2022 har folketallet økt med ca. 26%, mens antall omsatte boliger har økt med over 100% i samme periode.

¹²⁴ SSB. (2022). Sammensatte grafer av Tabell 06913: Befolkningsendringer i kommuner, tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/>, Tabell 05940: Boliger og bruksareal til boliger, tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/05940/> og Tabell 06035: Selveierboliger, tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/06035/>. Tabellene er bearbejdet av Tromsø kommune.



Figur 23: Folketall og antall omsatte boliger i Tromsø kommune (SSB) ¹²⁵

Samtidig vet man at ferdigstilte boliger ikke er en konsekvens av folketilveksten samme år, da prosjektet gjerne er igangsatt flere år i forveien. I større boligprosjekter er det også vanlig at en andel av boligene selges før oppstart for å finansiere byggingen. I tillegg er det ikke nødvendigvis slik at boliger som ferdigstilles, kjøpes med én gang. Selger vil naturligvis være opptatt av å få høyest mulig pris for boligen, og kan i prinsippet holde igjen ferdigstilte boliger for å ikke mette tilbudet i markedet. Dette gjør spørsmålet enda mer komplekst. Men jo høyere presset i boligmarkedet er, jo mindre sannsynlig er det at denne typen opportuniste praktiseres. For selger medfører det òg en kostnad å ikke realisere en ferdigstilt bolig i markedet med én gang. Hypotesen om at høyere byggetakt vil føre til lavere boligpriser, står seg ikke på kort sikt. Boligbyggingen må sannsynligvis opp på meget høye nivåer før dette på lengre sikt vil ha en betydelig effekt på markedet. I tillegg vil sannsynligvis lavere boligpriser gjøre det mindre attraktivt å bygge boliger på grunn av lavere forventet lønnsomhet.

Regulering

Utøvelse av kommunens rolle som planmyndighet er et av få indirekte virkemidler en kommune har for å påvirke prisene i det frie boligmarkedet. Ved å behandle, og eventuelt vedta, nye planinitiativer som inkluderer boligformål, kan kommunen legge til rette for økt boligbygging. Dette er en kontinuerlig prosess hvor det i hovedsak er private aktører som presenterer nye forslag til reguleringsplaner med boligformål basert på kommunens ønske for fremtidig arealutnyttelse som uttrykkes gjennom kommuneplanens arealdel. Kommunen skal forvalte plan- og bygningsloven i behandlingen av reguleringsplaner, samt avgjøre hva som kreves av infrastruktur dersom reguleringsplanen realiseres i form av byggetiltak. Samtidig har kommunen en interesse av å sørge for at det bygges nok boliger til å dekke det generelle boligbehovet i kommunen med hensyn til folkevekst. Ettersom kommunen i utgangspunktet ikke er en boligaktør, er man avhengig av at private aktører bygger, og at kommunen regulerer.

Behandling av reguleringsplaner tar på generelt grunnlag lang tid, og slike prosesser må derfor skje fortløpende, og ikke når behovet har oppstått. I slike planer ligger det bestemmelser om hvor mange boliger som tillates i det aktuelle planområdet. Antallet boliger som er tillatt i vedtatte- og pågående planprosesser, men enda ikke igangsatt, kalles for kommunens boligreserve. I Tromsø kommunes kartlegging av boligreserven legges det til definisjon

¹²⁵ SSB. (2022). Sammensatte grafer av Tabell 07230: Prisindeks for brukte boliger, tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/07230/> og Tabell 01222: Befolkning og kvartalsvis endringer, tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/01222/>.

på boligreserven er differansen mellom kapasitet i hver enkelt plan og hva som allerede er ferdigstilt.¹²⁶ I utgangspunktet kan boligreserven sees på som en indikasjon på fremtidig boligbygging. Planmessig vil boliger i vedtatt reguleringsplan være nærmest realisasjon. Boligreserve fra arealplanen vil som regel kreve reguleringsplan for å kunne bygges, og ligger derfor lenger fram i tid.

I nyere tid har Tromsø hatt en relativt stor boligreserve. I juni 2021 ble det i sak 21/07556 i Kommune- og byutviklingsutvalget lagt frem en orientering hvor boligreserven ble kartlagt. Den konkluderte med at det fantes en reserve på 6350 boliger i vedtatte reguleringsplaner og 4116 boliger i pågående reguleringsplaner. I tillegg lå det en reserve i arealplanen på 11 905 boliger. Disse tallene er svært høye for en kommune av Tromsøs størrelse. I boligvennlighetskåringen til NBBL kom Tromsø også svært godt ut på indikatoren A10 *Boligreserve målt mot historisk befolkningsvekst*, under målbildet tilrettelegging.¹²⁷

Boligvennlighetskåringen er en undersøkelse gjennomført av NBBL i 2021/2022 som rangerer norske kommuner etter hvor gode de er til å fremme boligbygging. Rangeringen gjøres basert på et mål på boligvennlighet som deles opp i temaindeksker kalt *tilrettelegging* og *boligbygging*. Med tilrettelegging menes i hovedsak hvordan kommunen utøver sin rolle som planmyndighet ved å legge til rette for at det kan bygges boliger, gjennom reguleringsplaner. Temaet består av 11 indikatorer som for eksempel saksbehandlingstid. Boligbygging som tema måler resultatene av kommunenes tilretteleggingsarbeid gjennom 5 indikatorer, eksempelvis antall ferdigstilte boliger fordelt på boligmassen. Det samlede resultatet på de totalt 16 indikatorene gjør det mulig å sammenligne og rangere kommunenes boligvennlighet. I en samlet vurdering havner Tromsø kommune på en 9.-plass blant de 20 største kommunene i undersøkelsen. Tromsø kommune scorer lavt på tilrettelegging og havner på en 19. plass på lista. På boligbygging scorer Tromsø kommune høyest og er rangert som nummer 1.

Det finnes imidlertid argumenter for at nevnte boligreserven er kunstig høy, da det er flere faktorer som spiller inn på hvor realiserbar boligreserven faktisk er:

- **Grunneier** spiller en vesentlig rolle. Man kan som kjent ikke bygge på annen persons eiendom. Dette må gjøres etter avtale eller ved overdragelse av eiendommen til utbygger. Grunneiere kan ha ulik motivasjon for å utvikle eiendommene i tråd med reguleringsplan. Med hensyn til boligformål kan en årsak være at grunneier ikke har ønske om å utvikle eiendommen på nåværende tidspunkt. Forventet prisstigning på eiendommen i fremtiden kan være en motivasjon, men det er vanskelig å si hvorvidt dette er tilfelle.
- I **vedtatte reguleringsplaner** for bolig følger det noen bestemmelser for realiseringen av planen. Reguleringsplaner som omfatter boligformål, har som regel rekkefølgekrav. Dette er krav til infrastruktur utover selve bygningsmassen som må være på plass med hensyn til bokvalitet, sikkerhet, offentlig tjenesteyting, m.m. Det kan være alt fra fortau, vann og avløp og grøntområder, til lekeplasser, gangvei og bussholdeplass. Før igangsettingstillatelse gis, må det være avklart finansiering av rekkefølgekravene som utløses av byggetiltaket. Ofte er dette investeringer som pålegges utbygger eller både

¹²⁶ Tromsø kommune. (2021). *Orientering om bustadreserve og kapasitet i vedtatte og pågående reguleringsplaner i kommunen*. Sak 21/07556 i Kommune- og byutviklingsutvalget.

¹²⁷ Samfunnsøkonomisk analyse. (2022). *Boligvennlighetskåringen for norske kommuner*. NBBL rapport 7. Tilgjengelig på <https://www.nbbl.no/media/2fdafem1/rapport-boligvennlighetsk%C3%A5ringen.pdf>

utbygger og kommune, som siden overføres til kommunen med hensyn til drift og vedlikehold. Det gjennomføres en forhandling om dekking av rekkefølgekravene mellom kommune og tiltakshaver. Flere næringsaktører har uttrykt at rekkefølgekravene er for omfattende, og såpass kostbare at det går ut over lønnsomheten i boligprosjekter til det punkt at de ikke realiseres.

- **Nullvekstmål** i forbindelse med bolig betyr at det ikke skal være vekst i biltrafikken som følge av nye boligtiltak. En ambisjon om nullvekst i biltrafikken legger i utgangspunktet ikke føringer for hvor *mange* boliger som skal kunne bygges, men *hvor* disse kan bygges. Nullvekstmålet adresseres i revisjonen av KPA med en egen fortetningsstrategi som er basert på en ny senterstruktur. Strategien skal føre til at man bygger boliger i områder hvor innbyggerne får nærhet til tjenester de bruker daglig, eksempelvis butikk, skole, barnehage, helsetjenester, kollektivtrafikk og lignende. Strategien vil legge begrensninger for hvor mange boliger som kan realiseres utenfor fortetningsområdene. Den betyr imidlertid ikke at det ikke skal bygges utenom områdene. Se for øvrig kapittel 6.2 i kunnskapsgrunnlaget for mer om senterstruktur og fortetningsstrategi.
- Det finnes en del **eldre reguleringsplaner** i Tromsø som ikke er blitt erstattet i sin helhet av nye planer. Her ligger det en boligreserve som av ulike årsaker ikke er realisert, eller har forutsetninger for å kunne realiseres med hensyn til føringer fra andre planer.

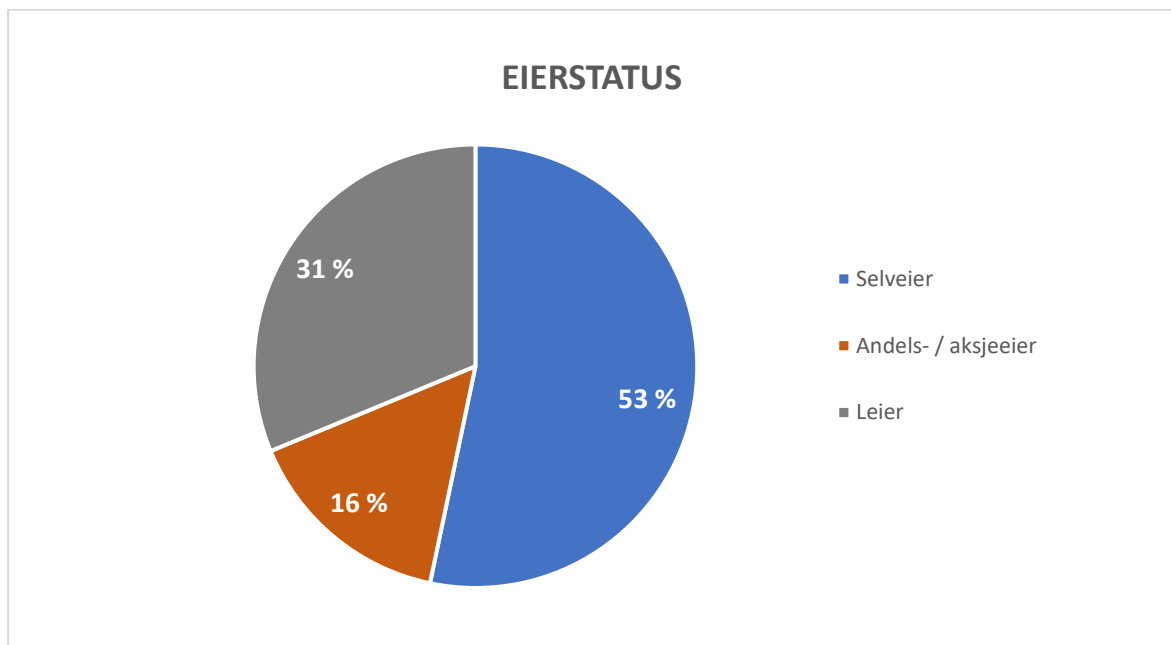
De overnevnte faktorene viser at det kan være en forskjell i vurdert boligreserve og opplevd boligreserve. I utøvelsen av rollen som planmyndighet skal kommunen forvalte plan og bygningsloven samt påse at utviklingen er i tråd med ambisjonene i kommuneplanens samfunnsdel. I dette perspektivet er det ikke rom for å fire på ambisjonene om å drive byutvikling i tråd med bærekraftmålene for å gjøre utbygging mer lønnsomt. På den andre side har kommunen også en rolle som samfunnsutvikler, og er derfor opptatt av å ha nok og riktige boliger for at det skal være godt å bo i kommunen, og for at Tromsø kommune skal være attraktiv for etableringer og tilflytting. I dette perspektivet må man erkjenne begrensningene som en mulig barriere for økt boligbygging. Kommunen er derfor tjent med bedre samhandling med næringen, slik at mulighetsrommet for utbygging blir mer forutsigbart, og det dermed legges til rette for bedre og mer effektive planprosesser.

I pågående revisjon av kommuneplanens arealdel (KPA) blir det redegjort for boligreserven i vedtatte reguleringsplaner som er på 4633 boliger. Videre er det gjort en beregning av forventet befolkningsvekst fram mot 2040, og boligbehovet i planperioden til KPA er anslått til ca. 4000 boliger. Samtidig ser man at mye av boligreserven ligger i områdene Skjelnan, Steinberget, Kaldslett, Workinnmarka og Langnes. Planforslaget til ny KPA foreslår som nevnt også en ny fortetningsstrategi for fordeling av boliger ut fra områder. Denne foreslår at 60% av boliger skal bygges i sentrumsområdet som inkluderer aksene fra sydspissen til tverrforbindelsen, samt sentrale deler av Tromsdalen. 30% boliger skal bygges i bynære områder for å forsterke bydelssentrene på Slettatorget og i Kroken, samt Tromsdalen, mens 10% av boligprosjekter ønskes innrettet mot ytre bysone og distrikt. I forbindelse med revisjonen vil kommunen også gå igjennom boligreserven som ligger i arealplanen, hvor enkelte arealer med boligformål vil bli tatt ut, og andre vil bli lagt til. Dette er foreløpig ikke tallfestet, men kommunen antar at boligreserven i arealplanen etter revisjonen vil være et sted mellom 8 – 10 000 boliger.

8.2. Status i eiemarkedet

Her til lands er bolig hovedsakelig et privat anliggende, ikke et offentlig ansvar, og de fleste skaffer seg bolig på egenhånd. Hjemmet har en viktig posisjon i nordmenns liv, og **eierlinja** er sterk: Omkring 76% av husholdningene i Norge eier egen bolig.¹²⁸ I nasjonale boligpolitiske satsninger er det også klare målsettinger om at flere skal ha mulighet til dette.¹²⁹ Så lenge skattefordelene ved å eie står seg, er eierskap til egen bolig også et sosialdemokratisk viktig prinsipp med hensyn til verdifordelingen i samfunnet. Det ligger også en forventning til en mer gunstig økonomisk situasjon ved eierskap til egen bolig ettersom avdragene i et eventuelt boliglån er å anse som sparing i egen bolig. Boutgiftsbelastning tar mål av hvor stor del av en husholdnings samlede inntekt som går til boutgifter. Hvis man tar ut avdrag på boliglån i dette spørsmålet, finner man at husholdninger som leier bolig bruker ca. 30% mer av sin inntekt på boutgifter (totalt ca. 55% av samlet inntekt), enn de som eier bolig (totalt ca. 25% av samlet inntekt).¹³⁰ Dette tydeliggjør den økonomiske motivasjonen til å eie egen bolig.

I Tromsø, som i landet for øvrig, er det mange som eier sin egen bolig. Som diagrammet under viser, bor 69 % av husholdningene i Tromsø i eide boliger. De resterende 31 % leier bolig. Denne fordelingen har sett relativt lik ut siden 2015.¹³¹



Figur 24: Husholdninger i Tromsø kommune i 2022 etter eierstatus til bolig, i prosent (SSB)

Sykepleierindeksen er et mye brukt måleverktøy som beskriver hvor mange boliger i et geografisk avgrenset område en enslig sykepleier har råd til å kjøpe. Indeksen tar for seg nettopp sykepleiere da dette er et av Norges vanligste yrker, med lønnsbetingelser som er representativt for en gjennomsnittlig norsk inntekt. I Tromsø lå sykepleierindeksen per 2022 på 17%. Det vil si at en singel sykepleier i gjennomsnitt kunne komme i posisjon til å kjøpe 17% av

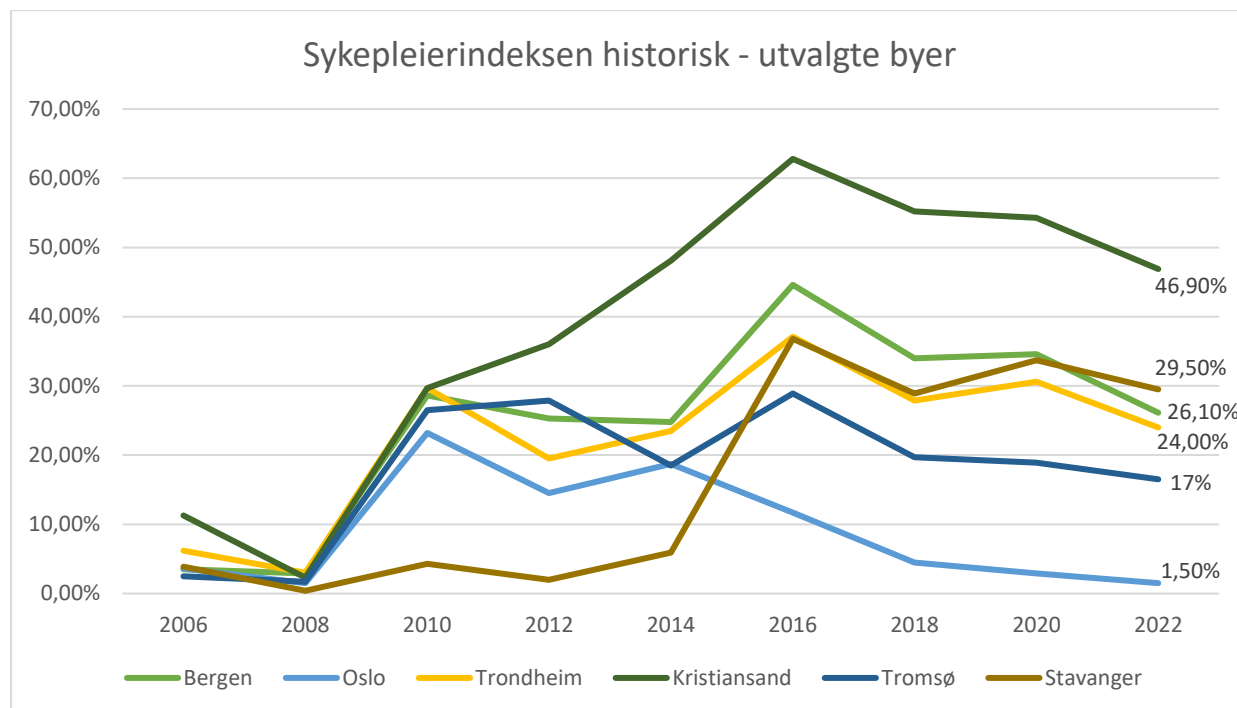
¹²⁸ SSB. (2023). *Boforhold, registerbasert*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert>

¹²⁹ At flere skal ha mulighet til å eie egen bolig er en satsning i Hurdalsplattformen 2021-2025 (s. 36) og målsetting i *Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)* (s. 12).

¹³⁰ Revold et.al. (2018). *Bolig og boforhold: for befolkningen og utsatte grupper*. SSB rapport 13. Tilgjengelig på <http://hdl.handle.net/11250/2499062>

¹³¹ SSB. (2022). *Tabell 11084: Eierstatus. Husholdninger (K) (N) 2015-2022*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/11084>

boligene i markedet. Til sammenligning var samme tallet 1,5% i Oslo, mens Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand hadde en noe høyere andel enn Tromsø.¹³²



Figur 25: Sykepleierindeksen historisk, utvalgte byer (Eiendom Norge)

En annen indikator som kan forklare aktiviteten i et boligmarked, er gjennomsnittsalder for førstegangskjøp. Dette kan langt på vei forklare økningen- eller nedgangen av aktører i et boligmarked som er i posisjon til å kjøpe egen bolig. Hypotesen rundt førstegangskjøp er at boligpriser som stiger raskere enn kjøpekraften gjør at færre kommer i posisjon til å kjøpe egen bolig. Videre vil kjøpere i gjennomsnitt ha en bedre posisjon for kjøp jo eldre man er. For Tromsø kommunes del har gjennomsnittsalder vært relativt stabil til tross for stor prisstigning i boligmarkedet: i 2007 var den på 29 år, mens i 2018 var den på 27,5 år. Antallet førstegangskjøpere i 2007 var 543, mens det i 2018 var 1156.¹³³ Denne forskjellen er betydelig og kan ikke forklares med befolkningsvekst alene.

Sammenhengen med lavere alder for førstegangskjøp samsvarer nemlig bra med befolkningstallet for denne aldersgruppen i Tromsø kommune. Tromsø har en relativt ung befolkning, og aldersgruppen fra 25-29 år er den mest befolkningsrike i kommunen, slik at lavere gjennomsnittlig alder for førstegangskjøp kan ha sterkere utslag i Tromsø enn i enkelte andre kommuner. Fra 2018 stiger gjennomsnittlig alder for førstegangskjøp igjen, sannsynligvis på grunn av innføringen av boliglånsforskriften som gjorde det vanskeligere for mange potensielle boligkjøpere å få lån i bank. Dette står i kontrast til forventningen om at et høyere priset marked vil utelukke flere aktører.¹³⁴

En varig årlig økning på over 500 kjøpere sammenlignet med 2007 vil ha en betydelig innvirkning på tilbudet i markedet. Det finnes lite data på kommunenivå som sier noe om årsakene til at kjøpealder synker til tross for økende boligpriser, men økonomisk hjelp for å tilfredsstille kravene i boliglånsforskriften blir ofte trukket frem som viktigste faktor. På

¹³² <https://eiendommnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-2022>

¹³³ Ambita. (2021). *Sekundærboliger 2021 Q4*. Norges eiendomsmeglerforbund. Tilgjengelig på https://nef.no/wp-content/uploads/2022/04/Forstegangskjopere_2021Q4.pdf

¹³⁴ Ibid.

landsbasis fikk 41% av kjøpere i aldersintervallet 20-29 år hjelp fra foreldre i form av sikkerhet eller kausjon, privat lån, gave eller arv. I Oslo er samme andelen på 51%, og tall for Tromsø vil sannsynligvis være en mellomting mellom landsgjennomsnitt og Oslo.

Når det gjelder å kjøpe bolig sammen med andre, røper tallene på landsbasis at dette gjelder hele 59% av alle førstegangskjøpere, altså godt over halvparten.¹³⁵ Antall kvinner som kjøper sammen med andre er høyere enn antall menn. De fleste samkjøp skjer av to personer. Fra nyhetsoppslag kan det virke som om økte boligpriser gjør at flere venner nå velger å kjøpe sammen. Det er imidlertid vanskelig å finne gode kilder på dette.

8.3. Nye etableringsmodeller og tredje boligsektor

Nye etableringsmodeller

Som sykepleierindeksen overfor viser, opplever flere og flere å falle utenfor det frie boligmarkedet uten at de nødvendigvis er definert som vanskeligstilte. Denne gruppen kalles gjerne «mellomsjiktet» i boligmarkedet, da de verken kvalifiserer til ordinært boliglån eller behovsprøvd boligøkonomisk støtte. Leiemarkedet er derfor eneste alternativ.

Mange i dette mellomsjiktet har god betalingsevne og er i utgangspunktet i stand til å betjene et boliglån. De sliter likevel med å nå egenkapitalkravet på 15 prosent av boligens verdi. De siste årene har det derfor vokst frem nye etableringsmodeller hvis formål er å gjøre det mulig for mellomsjiktet å komme inn på boligmarkedet til tross for nettopp manglende egenkapital. For det offentlige er dette viktig for å nå den nasjonale målsettingen om at flest mulig skal kunne eie egen bolig. For private aktører er det åpenbart ønskelig å få et så stort markedssegment som mulig.

Det finnes flere skreddersydde boligkonsepter for mellomsjiktet, men den mest omtalte av etableringsmodellene er nok leie-til-eie, som blant annet den nasjonale boligstrategien *Alle trenger et trygt hjem* anbefaler at kommunene tar i bruk.¹³⁶ Ifølge forskning fra Oslo Mets forskningsprosjektet Strategic Housing,¹³⁷ går de fleste leie-til-eie-modeller ut på at beboeren inngår en tidsbestemt leieavtale og har en kontraktsfestet rett til å kjøpe boligen til den prisen boligen hadde da avtalen ble inngått. Leiebetingelsene varierer, men ved de fleste leieavtaler er beboer tvunget til å spare som del av leien. Ved leieavtalens sluttdato er målet at de oppsparte midlene pluss boligens verdistigning vil utgjøre nok egenkapital til å få boliglån i banken.¹³⁸

Andre etableringsmodeller er delt eierskap, garanti og redusert pris. Førstnevnte går ut på at leier kjøper en andel av en bolig og inngår en leieavtale for den resterende andelen. En høyere eierandel kan så erverves over tid, men prisen følger øvrige endringer av boligpriser i området. Ifølge en utredning fra 2022, er det kun OBOS som tilbyr delt eierskap i dag.¹³⁹

I garantimodeller får boligkjøper tilbud om å kjøpe med en kausjonist, som for eksempel en utbygger eller en kommune. I redusert pris-modeller selges boligen under markedspris, men tilbyderne av boligene regulerer tilbakekjøpspris og muligheten til videresalg.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ *Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2019-2024*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

¹³⁷ <https://www.oslomet.no/en/research/research-projects/the-social-sustainable-city-the-role-of-strategic-planning-for-local-housing-markets-heterogeneity>

¹³⁸ Oslo Economics. (2022). *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/19312d364c7747678c3190f61cc90b5d/oe-rapport-2021-74-sosial-barekraft-og-planbestemmelser.pdf>

¹³⁹ Ibid.

I et pågående arbeid i Strategic Housing viser foreløpige forskningsfunn at én og samme modell gjerne inneholder ulike undermodeller med forskjellige kjøpsbetingelser. Disse kjøpsbetingelsene har ulike nivåer av sparing, risiko og gevinst, og gagnar dermed forskjellige markedsgrupper på ulike måter.¹⁴⁰ Dette vil i sin tur påvirke antall boligkjøpere som faktisk hjelpes inn på boligmarkedet. Når kommunen ser på alternative etableringsmodeller, er det derfor viktig å være bevisst på hvilke grupper, eksempelvis lavtlønnede, middelklasse eller øvre middelklasse, kommunen faktisk ønsker å hjelpe inn i boligmarkedet. Det er dessuten verdt å merke seg at de nye etableringsmodellene leie-til-eie, deleie, garanti og redusert pris vanligvis er forbeholdt nybygg. Disse anses ofte som mer utilgjengelig for lavtlønnede, da de vanligvis ligger i et høyere prissjikt enn brukte boliger. Med mindre kommunen bygger på selveid tomt eller selv erverver boliger for videresalg, er det i hovedsak private utbyggere som må stå for disse nye etableringsmodeller.

Tredje boligsektor

Den tredje boligsektoren er et begrep som i økende grad brukes i den offentlige debatten omkring eie- og leiemarkedet i Norge. Begrepet har ikke en entydig definisjon, men brukes ofte til å beskrive sektoren som ligger mellom den markedsstyrte, kommersielle boligsektoren og den offentlige, kommunale boligsektoren.¹⁴¹ Begrepet er relativt nytt, og per i dag handler mange artikler og rapporter om nettopp omfanget av sektoren og dens muligheter i Norge.

Noen forskere påpeker at flere av diskusjonene om sektorens rolle bærer preg av en manglende felles forståelse av hva den faktisk innebærer. Det største uenigheten ligger nok i hvorvidt begrepet kun bør brukes om ikke-kommersielle og non profit-drevne boliger, eller om sektoren også kan inkludere løsninger som er tilkoblet det frie markedet.¹⁴² Leie-til-eie-modeller hvis formål er å flytte folk fra kommunalt disponerte boliger eller private utleieboliger til markedsdrevne boligløsninger vil være et eksempel på sistnevnte. Det samme gjelder mer sosiale og kollektive boformer, så fremst disse ikke er frikoblet markedsstyrt prisvekst.¹⁴³

Jevnt over kan det virke som norske kommuner oppfatter den tredje boligsektoren som en samlebetegnelse på tiltak som får flere leietakere til å bli boligeiere. Et eksempel på dette er Oslo kommune, som blant annet har etablert boligselskapet Oslobolig som en del av sin satsning innenfor den tredje boligsektoren.¹⁴⁴ Formålet er å hjelpe flere i mellomsjiktet inn i det eksisterende boligmarkedet – ikke å tilby ikke-kommersielle løsninger som sådan. Dette ser vi også i andre kommuners tredje boligsektor-initiativer. Med en slik tilnærming representerer ikke den tredje boligsektoren nødvendigvis et radikalt brudd med det tradisjonelle, eierorienterte boligmarkedet i Norge. Samtidig argumenteres det også for at begrepet «tredje boligsektor» har revitalisert en sårt tiltrengt debatt om den norske boligmodellen og hvordan et velfungerende boligmarked faktisk ser ut.¹⁴⁵ Det er derfor ikke utenkelig at fremtidens tredje boligsektor vil kunne tilby mer mangfoldige løsninger i form av ikke-kommersielle og rimelige eie- og leieboliger, men dette avhenger i en stor grad av hvilke diskurser og ideologiske standpunkter løsningene i sektoren tuftes på.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Foreløpige resultater ble presentert på Strategic Housings nettverkssamling «Boligmodeller for mellomsjiktet og koordinering av boligpolitikken i kommunen», 27. oktober 2022

¹⁴¹ Prosser, S. (2020). Den tredje boligsektoren: Hva kan den bli, og hvorfor trenger vi det. *Tidsskrift for boligforskning* 3:2. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-02-06>

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

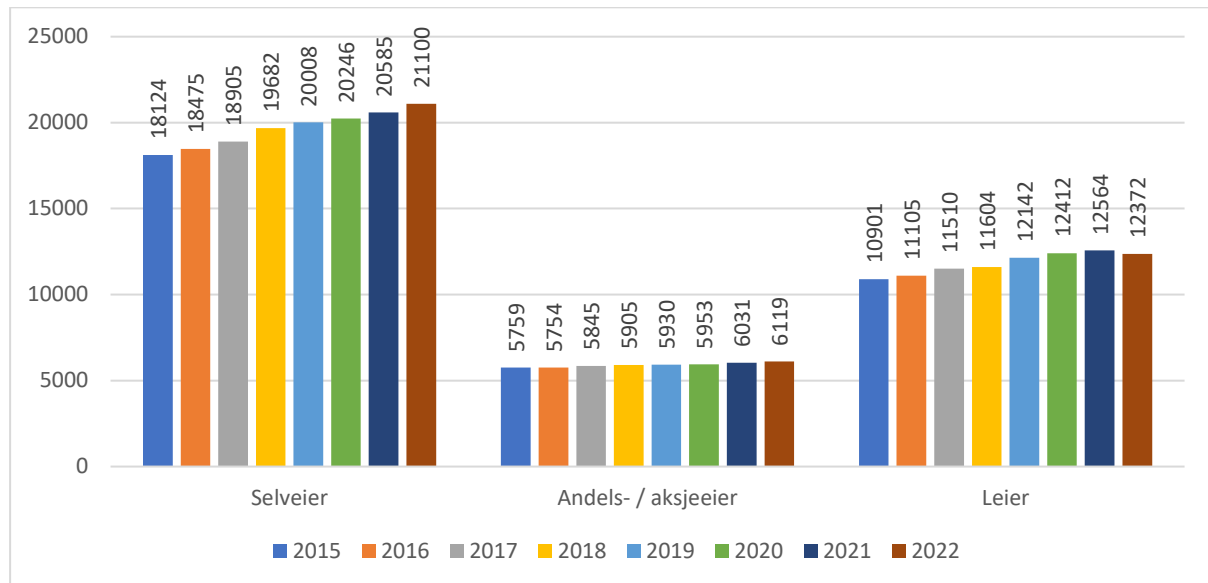
¹⁴⁴ <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/for-pressen/pressemeldinger-fra-byradet/lanserer-nytt-boligselskap-oslobolig#gref>

¹⁴⁵ Christiansen, I.M. og K. Kjærås. (2021). Kampen om en tredje boligsektor i Oslo: De kommersielle og ikke-kommersielle alternativene. *Tidsskrift for boligforskning* 4:1. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-01-03>

¹⁴⁶ Ibid.

8.4. Status i leiemarkedet

Leiemarkedet i Tromsø er på flere måter både likt og ulikt leiemarkedene i andre storbyer i Norge. I de store universitetsbyene forventes et økt press i leiemarkedene, og Tromsø er ingen unntak. I 2022 var det 12 372 (31,2%) husstander som leide bolig, mens 21 100 (53,3%) husstander eide egen bolig. Resterende er andels- og aksjeeierskap.¹⁴⁷ På landsbasis er Tromsø kun slått av Oslo og Trondheim (begge 31,6%) med hensyn til andel husstander som leier bolig. Siden 2015 har andelen husstander som eier og leier bolig ligget relativt stabilt i Tromsø, med en tydelig topp i 2019 hvor 31,9% leide boligen. På landsbasis ligger andel husstander som leier på ca. 20%, og tendensen er økende.¹⁴⁸



Figur 26: Husholdninger etter eierstatus til bolig i Tromsø 2015-2022 (SSB)

Samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet i 2022 en rapport om prisdannelse i leiemarkedet på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet. Rapporten peker på at flere karakteristikk i leiemarkedet går igjen jevnt over, men at omfanget kan variere i ulike deler av landet.¹⁴⁹

Leieprisene i Tromsø har økt siden 2015, men fra og med 2020, opplevde man en utflating i prisveksten.¹⁵⁰ Med hensyn til den makroøkonomiske situasjonen i landet i 2022 med flere renteøkninger og betydelig oppgang i konsumprisen, vil det ventes at tall på leiepriser vil få en betydelig oppgang i 2023. Konsumprisindeksen er huseieres handlingsrom med hensyn til prisøkning i pågående leieforhold, og det er sannsynlig at leietakere må bære en del av huseiernes økte finanskostnader.

¹⁴⁷ Se figur 24

¹⁴⁸ Samfunnsøkonomisk Analyse (2022). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet for boliger*. Rapport 1-2022.

Tilgjengelig på

<https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/61f7f64b6a94f260cdf9ccdc/1643640397972/Prisdannelse+i+leiemarkedet+S%C3%98A.pdf>

¹⁴⁹ Ibid.

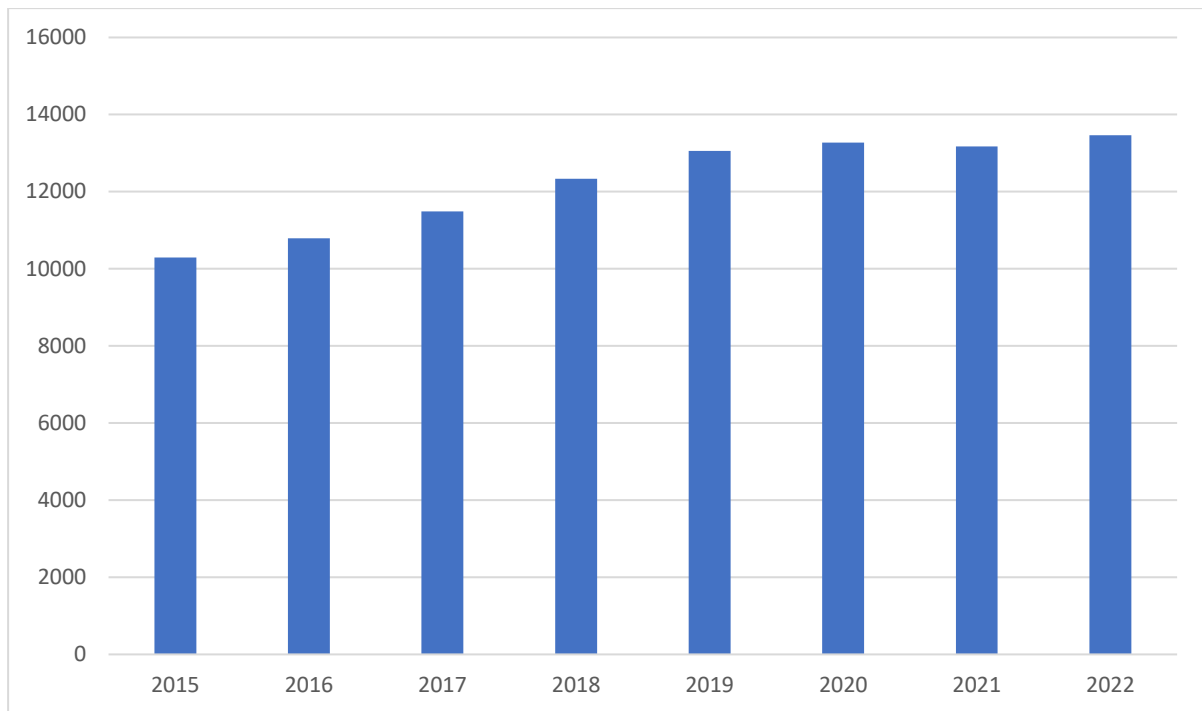
¹⁵⁰ SSB. (2022). *Leiemarkedsundersøkelsen, Tabell 09897: Predikert månedlig leie*. Tilgjengelig på

<https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/boligpriser-og-boligprisindekser/statistikk/leiemarkedsundersokelsen>

Tabell 1: Predikerte leiepriser i Tromsø kommune i 2022¹⁵¹

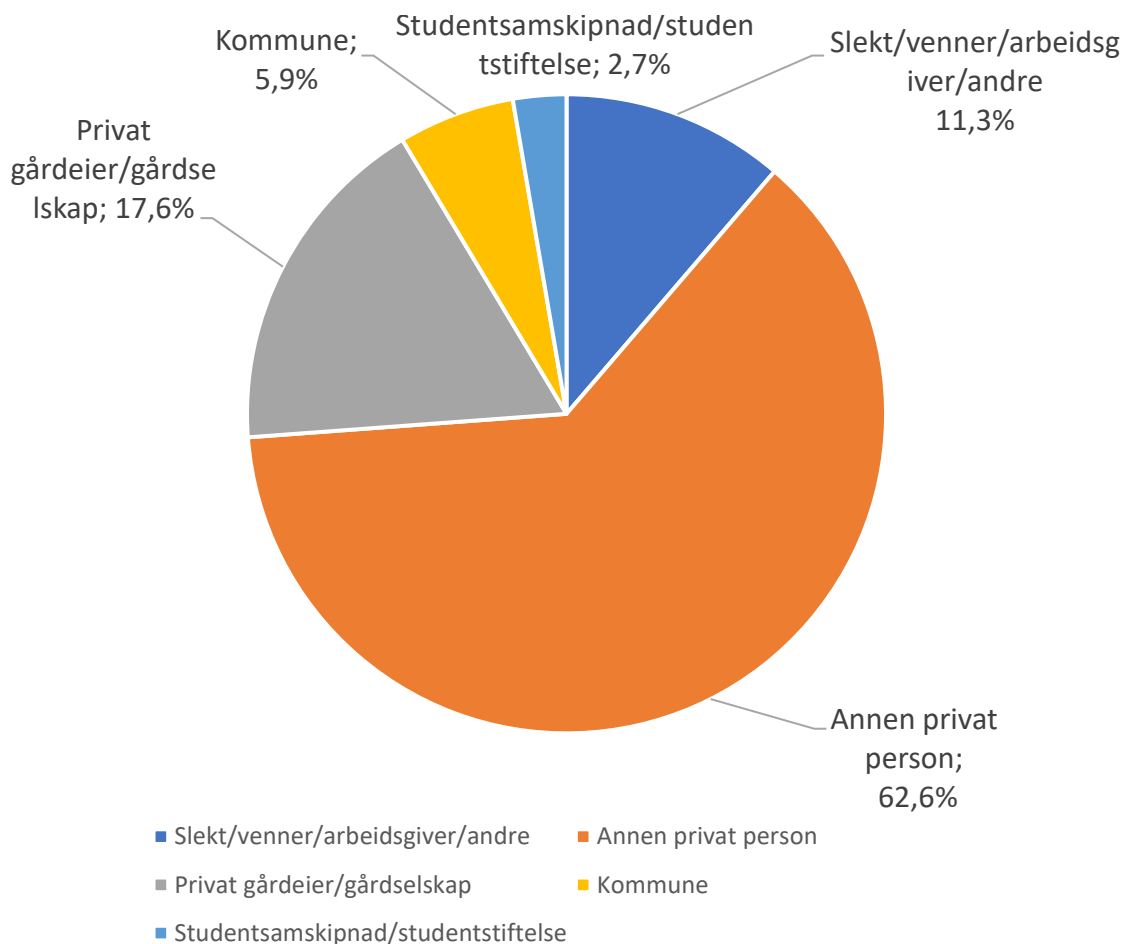
	Tromsø	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
1-roms 15 kvm	6800	7925	6500	6700	5800	5400
1-roms 20 kvm	7400	8625	7000	7250	6300	5800
1-roms 30 kvm	8300	9700	7850	8150	7100	6500
1-roms 40 kvm	9000	10550	8600	8900	7700	7100
1-roms 50 kvm	9600	11225	9100	9450	8200	7600
2-roms 30 kvm	9200	10800	8800	9100	7900	7300
2-roms 40 kvm	10000	11725	9550	9850	8600	7900
2-roms 50 kvm	10700	12500	10150	10500	9200	8400
2-roms 60 kvm	11300	13150	10700	11050	9600	8900
2-roms 70 kvm	11800	13800	11200	11600	10100	9300
3-roms 60 kvm	12400	14550	11850	12200	10700	9800
3-roms 70 kvm	13000	15200	12350	12750	11100	10300
3-roms 80 kvm	13500	15825	12800	13250	11600	10700
3-roms 90 kvm	14000	16350	13250	13750	12000	11000
3-roms 100 kvm	14400	16850	13650	14150	12300	11400
4-roms 80 kvm	14800	17325	14050	14550	12700	11700
4-roms 90 kvm	15300	17950	14550	15050	13100	12100
4-roms 100 kvm	15800	18475	15000	15500	13500	12500
4-roms 120 kvm	16700	19475	15800	16350	14300	13100
4-roms 140 kvm	17400	20350	16500	17100	14900	13700
5-roms+ 100 kvm	17400	20275	16450	17050	14900	13700
5-roms+ 120 kvm	18300	21375	17350	17950	15700	14400
5-roms+ 140 kvm	19100	22325	18150	18750	16400	15100
5-roms+ 160 kvm	19900	23200	18850	19500	17000	15700
5-roms+ 180 kvm	20500	24025	19500	20150	17600	16200

¹⁵¹ Ibid.



Figur 27: Gjennomsnittlig månedlig leie i Tromsø kommune, 2015-2022 (SSB, leiemarkedsundersøkelsen)

Det er mange nyanser i leiemarkedet som gjør kartlegging av faktiske forhold vanskelig. Faktorer som kontraktvarighet, utleiekategori (profesjonalitet), utleierelasjon, etnisk bakgrunn, antall personer i husholdning og personlig inntekt er mulige drivere for leiepriser. Hvorvidt- og i hvor stor grad disse faktorene spiller inn i leiemarkedet i Tromsø er vanskelig å fastslå, da dette er data som ikke er offentlig tilgjengelig. Som redegjort for i et tidligere kapittel, vil alternative utleieformer som AirBnB kunne ha en innvirkning på prisene i leiemarkedet, men det er vanskelig å stadfest i hvor stor grad.



Figur 28: Utleiere i Tromsø etter utleiekategori, i prosent, 2022 (SSB, leiemarkedsundersøkelsen)

Sammensettingen av ulike utleiere i Tromsø har siden 2012 vært preget av relativt store svingninger. Eksempelvis sto privatpersoner for den største utleierandelen i 2021, med 73,4%. I 2022 var denne sunket til 62,6%. Profesjonelle utleiere utgjorde 9,5% i 2021. Året etter hadde deres andel steget til 17,6%.¹⁵² Årsakene til dette kan være sesongvariasjoner for sesongarbeidere, høy mobilitet i både leie- og eiermarkedet, eller at et høyt antall nybygde boliger i større prosjekter er i stand til å påvirke de ulike andelene av utleiere i Tromsø på kort sikt. Tromsø har historisk sett hatt en høy andel av private utleiere (annen privatperson), og lav andel profesjonelle aktører (privat gårdeier/gårdseiskap). Sammenlignet med andre storbykommuner er denne forskjellen påfallende. Unntaket er Stavanger, som sammen med Tromsø har en høy andel eneboliger hvor forutsetningene for å leie ut del av bolig i form av leilighet eller hybel vil være bedre.¹⁵³

Høy grad av profesjonelle aktører er forbundet med bedre forhold i boligen med hensyn til vedlikehold og kvalitet. Samtidig forbindes det også med prispåslag sammenlignet med «annen privatperson».¹⁵⁴ Leiemarkedet kan fremstå som uoversiktlig på grunn av den høye andelen private utleiere. Det har i lengre tid vært ønske om å tilrettelegge for mer profesjonalisering av leiemarkedet i Tromsø: dette ble blant annet pekt på i forrige boligplan fra 2015. Gitt risikoen

¹⁵² SSB. (2022). *Leiemarkedsundersøkelsen, Tabell 09896: Utleiere i utvalgte byer, etter utleiekategori (prosent)*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/boligpriser-og-boligprisindekser/statistikk/leiemarkedsundersokelsen>

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Samfunnsøkonomisk analyse (2022). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet for boliger*. Rapport 1-2022. Tilgjengelig på

<https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/61f7f64b6a94f260cdf9ccdc/1643640397972/Prisdannelse+i+leiemarkedet+S%C3%98A.pdf>

for økte leiepriser, er det viktig at profesjonaliseringen gir oss de resultatene vi ønsker oss, nemlig at flest mulig bor under akseptable forhold. Å eie er forbundet med økt stabilitet og forutsigbarhet.¹⁵⁵ Dette er ikke kun fordi å eie selv gir en rekke økonomiske og sosiale fordeler, men også fordi en leiesektor med høye priser, ugunstige kontrakter og varierende boligstandard, ikke fremstår som et særlig godt alternativ til å eie. Hvis målsettingen er at leie skal være et like godt boalternativ som å eie, er det derfor en forutsetning at profesjonaliseringen fører til at det tilbys utleieboliger med samme kvaliteter som privatboliger. Et godt eksempel her er det Tromsøbaserte utleiefirmaet Nyheim bolig, som tilbyr tidsubestemte leiekontrakter av boliger som eies og forvaltes av Nyheim bolig selv.¹⁵⁶ Selv om effekten av økte minstetid for leieavtaler er noe usikker,¹⁵⁷ kan det argumenteres for at denne formen for utleie imøtekommer et hittil udekket behov i leiemarkedet i Tromsø kommune. Data viser også at tidsubestemte kontrakter er forbundet med noe lavere pris enn tidsbestemte.¹⁵⁸

Tabell 2: Utleiere i fem storbykommuner etter utleiekategori, i prosent, 2022 (SSB)¹⁵⁹

Utleier	Oslo	Stavanger	Bergen	Trondheim	Tromsø
Slekt/venner/arbeidsgiver/andre	8,9	7,4	8,9	8,6	11,3
Annen privat person	41,7	62,5	53,0	52,1	62,6
Privat gårdeier/gårdselskap	43,8	20,1	28,8	32,3	17,6
Kommune	4,8	7,1	6,1	4,4	5,9
Studentsamskipnad/studentstiftelse	0,8	2,9	3,2	2,7	2,7

Det er mulig for private virksomheter å få lån fra Husbanken for å bygge boliger til utleie for vanskeligstilte på boligmarkedet hvis kommunen har lyst ut behov for utleieboliger med tilvisningsavtale.¹⁶⁰ Det er imidlertid utfordrende å bruke arealplanleggingen som verktøy for å stimulere til bygging av utleieboliger som skal leies ut i det ordinære markedet. En bolig skal bygges på arealer som skal benyttes til boligformål. Dette arealformålet legger ingen begrensninger på salg, og hver boenhet boligene kan i prinsippet selges i markedet. Det betyr at kommunen ikke kan kontrollere at boligen nyttes til utleie, selv om dette var intensjonen da boligene ble bygget. Alternativet er å tillate bygging på næringsarealer med lignende forutsetning som hoteller. I et slikt tilfelle vil det ikke være mulig å selge enhetene fordi de per definisjon ikke regnes som boliger. Det kan heller ikke stilles juridiske krav til at de oppfyller kvalitetene man ønsker i en bolig, noe som gjør næringsformål ugunstig som areal for utleieboliger.

Selv om kommunen ikke kan regulere utleiepris i det ordinære leiemarkedet direkte, er det mulig å profesjonisere det private leiemarkedet gjennom frivillige mekanismer. I Oslo kommune holder blant annet flere aktører på med å teste ut en merkeordning for å sertifisere

¹⁵⁵ Se *Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2019-2024* og Denizou, K. et.al. (2021). *Eie først – Barna først. Hvilken betydning har selveid bolig for livskvalitet i lavinntektsfamilier?* SINTEF akademiske forlag. Tilgjengelig på <https://www.sintefbok.no/book/index/1278/eie-foerst-barna-foerst-hvilken-betydning-har-selveid-bolig-for-livskvaliteten-i-lavinntektsfamilier>

¹⁵⁶ <https://www.nyheimbolig.no/om-nyheim>

¹⁵⁷ Samfunnsøkonomisk analyse. (2021). *Vurdering av minstetid av tidsubestemte leiekontrakter*. Rapport 05-2021. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/c9820d5244ba4995918b5c95bb807b7a/vurdering-av-minstetid-for-tidsbestemte-leieavtaler.pdf>

¹⁵⁸ Samfunnsøkonomisk analyse. (2022). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet for boliger*. Rapport 1-2022.

Tilgjengelig på <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/61f7f64b6a94f260cdf9ccdc/1643640397972/Prisdannelse+i+leiemarkedet+S%C3%98A.pdf>

¹⁵⁹ SSB. (2022). *Leiemarkedsundersøkelsen*. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/boligpriser-og-boligprisindekser/statistikk/leiemarkedsundersokelsen>

¹⁶⁰ <https://www.husbanken.no/bransje/lan-og-tilskudd/utleieboliger/>

utleiery og utvikle kriterier for kvalitet i utleie.¹⁶¹ Prøveprosjektet, som har fått navnet «Boligmerket», har som mål å gjøre leiemarkedet for bolig mer oversiktlig for leietakere. Dette er en frivillig ordning, og kan ikke påtvinges private utleiery. Gitt at antallet private utleiery i Tromsø kommune er så høyt, er det imidlertid nærliggende å se på løsninger som oppmuntrer til mer transparens i utleiemarkedet. Boligmerket er en lovende ordning i så måte.

9. Kommunens ansvar for botilbud

Kommunen plikter å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Til forskjell fra det private boligmarkedet, er kommunalt boligsosialt arbeid i stor grad lovregulert, noe som har stor betydning for hvordan kommunene innretter dette arbeidet. Mye av kunnskapsgrunnlaget kommer derfor fra nasjonalt hold.

Dette kapitlet innledes med kommunens forståelse av det boligsosiale feltet. Deretter introduserer vi den nye loven om kommunens ansvar, og drøfter implikasjonene av denne. Så følger informasjon om områdesatsningen, før vi gjør rede for grunnleggende prinsipper for hvordan kommunen skal jobbe forebyggende med ungdommer i sårbare overgangsfaser. Videre skriver vi om vanskeligstilte på boligmarkedet, og kommunens arbeid med å sikre trygge og gode bomiljø. Et viktig stikkord her er at kommunalt disponerte boliger skal integreres i ordinære bomiljø så langt det lar seg gjøre. Kapitlet avsluttes med en oversikt over ulike initiativ og tiltak som legger føringer for hvordan kommunen skal jobbe for at innbyggerne skal kunne bo lengst mulig hjemme i egen bolig.

9.1. Kommunens utgangspunkt

Boligen utgjør en ramme for sosialt liv og gir tilhørighet til nærmiljø og lokalsamfunn. Å ha et sted å bo er en forutsetning for helse, utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse. Bolig og boligsosiale tiltak utgjør derfor sentrale strategier i kampen mot fattigdom og for sosial inkludering av utsatte grupper i samfunnet, og en velfungerende boligsosial politikk er i praksis også god velferdspolitik. Den nasjonale visjonen er at alle skal kunne bo trygt og godt.

For enkelte er ikke tilgang til bolig tilstrekkelig, og et tilbud av tjenester vil være nødvendig for å kunne bo. En av de største utfordringene for gjennomføringen av en sosial boligpolitikk, er koblingen mellom bolig og tjenester, men det er også her vi kan høste mest gevinster. En tidlig og forebyggende innsats vil kunne hindre at problemer forverres, noe som i sin tur vil bedre levekårene for vanskeligstilte, samt spare samfunnet for store kostnader.

Det er i kommunene folk bor, og utfordringene må derfor løses lokalt. Kommunene er både samfunnsutviklere og tjenesteleverandører, og har knappe ressurser. De står overfor store velferdsoppgaver, ikke minst på grunn av demografiske endringer. Å løse disse oppgavene krever oppmerksomhet om den enkeltes boligsituasjon, og evne til å finne helhetlige og individuelt tilpassede løsninger som både ivaretar bolig, behov for omsorg, kvalifisering eller annet.

Ny lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet

1. juli 2023 trer ny lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet i kraft.¹⁶² Kommunens rolle og ansvar på dette området har vært uklar. Den nye loven bidrar til å tydeliggjøre dette, i tillegg til å medføre en betydelig endring i kommunens plikter på det boligsosiale feltet: Prop. 132 L redegjør for ulike problemstillinger som har vært drøftet i lovforarbeidet, herunder

¹⁶¹<https://www.paadriv.no/arrangement/boligmerket#:~:text=Boligmerket%20er%20et%20forslag%20til%20en%20merkeordning%20for,er%20%C3%A5%20bedre%20boforholdene%20for%20leieboere%20i%20Norge.>

¹⁶² Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. (2022). *Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>

kommunens ansvar for å skaffe folk bolig.¹⁶³ Prinsippet om at det er den enkeltes ansvar å skaffe seg bolig står fortsatt ved lag, men den nye loven pålegger kommunene ansvar for å bistå med å skaffe bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke selv klarer dette.

I dag har kommunen ansvar etter lov om sosiale tjenester, § 27, til å fremskaffe nød-bolig, eller midlertidig bolig. Med den nye loven vil kommunen få et større ansvar for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet også med å fremskaffe bolig av varig karakter. Den nye loven forplikter altså kommunen i større grad, og gjør at vanskeligstilte på boligmarkedet får en rettighet, det vil si at de får rett til bistand for å skaffe seg en bolig, som kan påklages til statsforvalteren. Den nye loven sier også at bistanden skal være individuelt tilpasset. Det krever at tjenestene koordineres og samordnes.

Den største forskjellen fra dagens ordninger er:

Ansvar for organisering og planlegging § 5

Oversikt over behov for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet skal inngå i grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og bygningslovens § 10-1. Det skal fastsettes mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i arbeidet med kommuneplanen. Kommunen må sikre samarbeid på tvers av sektorer og samordning av tjenester.

Vedtak og samordning av tjenester; § 6

I dag tildeles tjenester som gir bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet fra ulike enheter og seksjoner. De mest aktuelle eksemplene er: Boligkontoret (bostøtte, kommunalt disponerte boliger og startlån), NAV (økonomisk stønad, supplering av husleie, etablering, garantier/dep. og råd/veiledning), og helse (omsorgsbolig og praktisk bistand/hjemmetjeneste). Med ny lov skal det fattes vedtak om bistand for vanskeligstilte på boligmarkedet. Bistanden skal være individuelt tilpasset, altså skal den være en kombinasjon av flere tjenester og det skal fattes enkeltvedtak på denne bistanden. Dette forplikter flere enheter, om mulig på tvers av seksjoner. Det er påpekt i loven at bruker så langt som mulig skal være med å utforme tilbudet. Dette vil kreve koordinering og samordning.

Klageinstans: § 7

Klage på kommunal bolig, omsorgsbolig, startlån og bostøtte kan i dag påklages Klageutvalget i kommunen. Lov om sosiale tjenester i NAV påklages statsforvalteren. Med ny lov er bistandsbehov nå rettighetsfestet, og klager skal sendes til Statsforvalteren. Vanskeligstilte på boligmarkedet får krav på individuelt tilpasset bistand. For innbyggere med sammensatt hjelpebehov kan det bety at bistanden de har krav på for å klare å skaffe seg og beholde bolig, må være sammensatt og helhetlig. Den nye loven fordrer at tjenestene i enda større grad samhandler og koordinerer bistanden.

9.1 Bo- og nærmiljø

Områdesatsing

Tromsø kommune har søkt om å få bli med i statens arbeid med områdesatsinger.¹⁶⁴ Målet med områdesatsinger er å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset byområde med levekårsutfordringer.¹⁶⁵ Mange land i Europa har i flere tiår arbeidet med områdesatsinger i utsatte byområder. Siden midten av 90-tallet er det blitt vanlig med såkalt integrert eller

¹⁶³ Prop. 132 L. (2021-2022). *Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-132-l-20212022/id2919288/>

¹⁶⁴ Beslutningen er basert på Formannskapetets vedtak 13/23 og kommunestyrevedtak 10/23.

¹⁶⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by-stedsutvikling/omradesatsinger-storbyer/id2900666/>

helhetlig innsats, som kombinerer fysiske, sosiale, kulturelle og økonomiske virkemidler for å møte komplekse utfordringer. Spesielt i Danmark har slik helhetlig innsats pågått i mange år.¹⁶⁶

I Norge har staten siden 2014 inngått samarbeid med flere kommuner om områdesatsinger i områder med store levekårsutfordringer. Områdesatsingene er tilpasset utfordringene i de enkelte områdene, og kommunene har valgt ulike måter å innrette og organisere samarbeidet på. Felles for satsingene er at de skal bidra til varig forbedring av tjenester og nærmiljøkvaliteter.

I områdesatsingene arbeides det blant annet med:

- opprusting av bo- og nærmiljø, møteplasser og kulturaktiviteter
- bedre integrering av innvandrere
- bedre resultater i grunnskolen
- å redusere frafallet i videregående skole
- å få flere i arbeid
- å minske kriminaliteten
- å styrke folkehelsen

Levekårsundersøkelser i Tromsø viser at vi har områder i kommunen med større levekårsutfordringer enn andre. Dette er bakgrunnen for at Tromsø kommune ønsker å delta i denne satsingen. Deltakelse gir kommunene tilgang på ulike virkemidler og viktig erfaringsdeling med andre kommuner. Satsingene er et spleiselag mellom opptil syv ulike departementer og kommuner. Med områdesatsing menes her både områderettet innsats, områdeløft og prosjekter i mindre skala.

Mye av kunnskapsgrunnlaget og bakteppet for statens områdesatsning fremkommer av NOU 2020:16, *Levekår i byer*.¹⁶⁷ Områdesatsingen er et samarbeid mellom stat og kommune, der Husbanken forvalter statens virkemidler i satsningen.¹⁶⁸ Staten har i dag avtale med Oslo, Drammen, Stavanger og Bergen om et samarbeid om områdesatsing i utvalgte områder, og utvider nå ordningen til å romme flere kommuner. Områdesatsingen innebærer at relevante statlige tilskuddsordninger øremerkes, og at tilskuddene og andre virkemidler koordineres og sees i sammenheng med kommunal innsats. Meld. St. 18 (2016–2017) om Berekraftige byar og sterke distrikt, nevner at områdesatsingene er viktige for å bidra til inkludering og likeverdige levekår i utsatte byområder.¹⁶⁹

Ung i kommunen og boligtilbud til ungdom

Kommunen skal jobbe for boligtilbud med gode mestrings- og utviklingsarenaer for innbyggere i alle sårbare overgangsfaser. Barnevernsreformen gir kommunene mer ansvar på barnevernsområdet. Den skal også styrke kommunenes forebyggende arbeid og tidlige innsats i hele oppvekstsektoren.¹⁷⁰ Reformen tredde i kraft i 2022.

Trekk ved ungdomsbefolkningen i Tromsø basert på Ungdata og pågående levekårsundersøkelser:¹⁷¹

¹⁶⁶ Meld. St. 18 (2016-2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Kommunal- og distriktsdepartementet

¹⁶⁷ NOU 2020:16. *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*. Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/>

¹⁶⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by-stedsutvikling/omradesatsinger-storbyer/id2900666/>

¹⁶⁹ Meld. St. 18 (2016-2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Kommunal- og distriktsdepartementet

¹⁷⁰ <https://www.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/>

¹⁷¹ Se <https://www.ungdata.no/> og Tromsø kommune. (2022). *Boligbehov knyttet til barnevern*. Saksfremlegg i Oppvekst og utdanningsutvalget. Arkivsaksnummer 21/13814.

- Tromsø står, som resten av landet, overfor store utfordringer med å motvirke utenforskap blant unge
- Mange unge vokser opp i levekårsutsatte familier
- Etter mange år med nedgang i ungdomskriminaliteten, registrerer politiet nå flere unge som er i kontakt med politiet
- Det er en økning i antall ungdommer på ettervernstiltak
- Rusbildet blant unge er mer bekymringsfullt enn tidligere
- Muligheter på boligmarkedet er vanskelig for utsatte barn og unge
- Ungdataundersøkelser viser økende psykisk uhelse blant unge

Ungdommer som er i kontakt med hjelpeapparatet i Tromsø kommune, står ofte i sårbare overgangsfaser fra hjemmet, institusjon eller fosterhjem, på vei over i egen bolig. Ungdommer med komplekse utfordringer som har behov for bolig, læringsarena og koordinator, får botrening og stabilitet i prosessen mot å stå på egne bein.

Lov om barnevern har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid.¹⁷² Den skal også sikre trygge oppvekstvilkår for barn og unge jfr. formålsparagrafen § 1-1. Alle som oppholder seg i Norge, og som er under 18 år, er omfattet av loven. I noen tilfeller kan også de over 18 år få hjelp fra barnevernet fram til de er 25 år dersom de samtykker til hjelpen jfr. Lov om barnevern § 1-2 – Lovens virkeområde.

Foyer

Foyer er en tverrfaglig, internasjonal bo- og tjenestemodell som retter seg mot sårbare unge mellom 16 og 25 år. Foyer er ment å være et tilbud med varighet på mellom 1 og 3 år som hjelper ungdom i overgangen fra foreldrehjem, institusjon og fosterhjem, til det å bo selvstendig i egen bolig. Fritt oversatt betyr Foyer foajé, altså mellomgang. I mellomgangen er det ofte mange dører til flere og andre rom. Foyer skal veilede ungdommene slik at dørene åpnes og mulighetene gjøres tilgjengelige. En Foyer skal tilby bolig, veiledning og bistand til koordinering, tilrettelagt den enkelte ungdommens forutsetninger og behov, og er for ungdom som er – eller står i fare for å bli bostedsløs.

Foyer kan i noen tilfeller erstatte andre kommunale tjenester. Spesielt på lang sikt kan Foyer gi besparelser, og modellen bør derfor sees som en mulighet til å øke både kvalitet og kvantitet i tjenestetilbudet. Tromsø kommune har en egen Foyer-arbeidsgruppe, og er med i et Foyer-nettverk sammen med andre kommuner.¹⁷³ Planen er å iverksette denne bo- og tjenestemodellen i Tromsø.

9.2 Helhetlig arbeid for trygge og gode boforhold

Alle må bo, og med riktig hjelp, *kan* alle bo. Boligen og nærområdet har stor betydning for oppveksten til barn og unge, og det er viktig å forhindre at dårlige levekår går i arv. Erfaring viser at samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er avgjørende for å lykkes med det boligsosiale arbeidet. Vi må løse oppgavene sammen. Det er kommunene som har nærhet til og kunnskap om lokale variasjoner og individuelle behov.

¹⁷² Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevernet* (LOV-2021-06-18-97). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97>

¹⁷³ Tromsø kommune. (2022). *Boligbehov knyttet til barnevern*. Saksfremlegg i Oppvekst og utdanningsutvalget. Arkivsaksnummer 21/13814.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en homogen gruppe, men fellesbenevnelsen er ofte at det er personer som ikke selv klarer å skaffe seg en tilfredsstillende bolig og bli der. Overordnet kan vanskeligstilte på boligmarkedet defineres som personer som befinner seg i én eller følgende situasjoner:¹⁷⁴

- Er uten egen bolig
- Står i fare for å miste boligen
- Bor i uegnet bolig eller bomiljø

Tall fra målinger på nasjonalt nivå viser at:

- 179 000 personer var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019
- Antallet har økt med 13,7 % siden 2015, men veksten har vært avtakende
- Fra 2012 til 2016 gikk antall bostedsløse ned fra 6 200 til 3 900 personer.
- 59 800 personer var vedvarende vanskeligstilte på boligmarkedet i perioden 2017-2019.
- I 2019 levde 35 500 barn i familier som hadde lavinntekt, leide bolig og bodde trangt.¹⁷⁵

Lav inntekt er hovedårsaken til at personer og familier er vanskeligstilt på boligmarkedet.¹⁷⁶ For å kunne gi effektiv kommunal bistand til disse innbyggerne, må vi imidlertid også ha fokus på hva som er de underliggende årsakene til lavinntekten. Tilstrekkelig inntekt til å kunne eie eller leie egen bolig har sammenheng med jobb og utdanning, men også med helse. I tillegg vet vi at sosiale strukturer ofte går i arv.¹⁷⁷ Barn av familier med økonomiske- eller sammensatte utfordringer, har ofte andre referanserammer. For å skape nye mønstre for barn og unge som vokser opp i vanskeligstilte situasjoner, er det nødvendig å hjelpe hele familien. Det fordrer at de kommunale tjenestene som skal bistå vanskeligstilte på boligmarkedet, har innsikt i det sammensatte bildet av årsaker og årsakssammenhenger, og gir helhetlig og samordnet bistand.

Forebyggende innsats må prioriteres, og det er viktig å sikre god samhandling mellom ulike offentlige instanser. Som eksempel kan man se til Kristiansand kommune, som har lyktes med sin metodikk «Nye mønstre».¹⁷⁸ Her har kommunen opprettet familiekoordinatorer som bistår familier med sammensatte hjelpebehov, og familien har en fast person i kommunen som de forholder seg til og som bistår med å samordne tjenestebehovene.

Tromsø kommune har satt i gang flere parallelle prosesser for å samordne bistanden. Med etableringen av det kommunale boligforetaket Tromsøbolig i januar 2023, ble det boligsosiale arbeidet skilt ut i egen enhet. Dette gir arbeidet et mer konsentrert fokus. Samtidig jobbes det med forbedring av arbeidsprosesser for tildeling av boliger, og tilrettelegging for bedre samordning mellom tjenester ut fra sammensatte hjelpebehov.

Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?

Grupper som er overrepresenterte blant vanskeligstilte på boligmarkedet, er personer og familier med lave inntekter, unge som står utenfor utdanning og arbeidsliv, flyktninger, tidligere innsatte, personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser, og personer med nedsatt

¹⁷⁴ Vedlegg 1 Vanskeligstilte på boligmarkedet – antall og utvikling. Kunnskapsgrunnlag til Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2019-2024. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/vedlegg-1-vanskeligstilte-pa-boligmarkedet-antall-og-utvikling.pdf>

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Grønmo, S., Christensen, K. og Nilsen, A. (Red.). (2021). *Ulikhet. Sosiologiske perspektiver og analyser*. Fagbokforlaget.

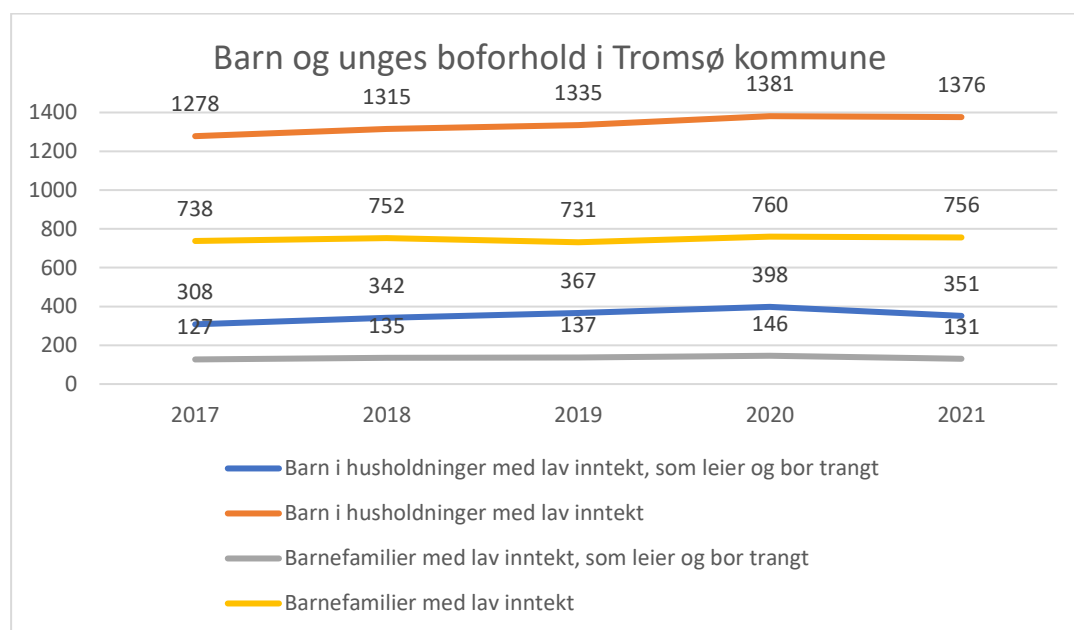
¹⁷⁸ <https://www.kristiansand.kommune.no/tryggoppvekst>

funksjonsevne, blant annet utviklingshemmede.¹⁷⁹ Fra nasjonale målinger finner vi blant annet at:

- 72% av alle vanskeligstilte på boligmarkedet lever i familier med barn. Av de 179 000 som var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019, var om lag 78 000 (44%) barn og unge (0–19 år). I perioden 2015–2019 har antall vanskeligstilte barn og unge på boligmarkedet økt år for år, men veksten har vært avtakende. Fra 2018 til 2019 var veksten på 0,6%.
- 110 000 av de 179 000 vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019 hadde innvandrerbakgrunn.
- 85 000 av de 179 000 vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019 var leietakere. Det tilsvarer 9,9% av alle leietakere i Norge.

I tillegg til inntekt, måles antall vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom indikatorene «vedvarende vanskeligstilte på boligmarkedet», «barn i husholdninger med lavinntekt, som leier og bor trangt», og «antall bostedsløse».¹⁸⁰

I 2021 var det registrert 1376 barn i husholdninger med lav inntekt i Tromsø kommune. Lav inntekt i dette tilfellet regnes som disponibel ekvivalensinntekt under 60% av medianinntekten. Det var 351 barn i husholdninger med lav inntekt, som leier og bor trangt, og 131 barnefamilier med lav inntekt, som leier og bor trangt.¹⁸¹



Figur 29: Barn og unges boforhold i Tromsø kommune (Boligsosial monitor, Husbanken, 2021)

En kartlegging over bostedsløse viser at 142 barn i Norge var bostedsløse i 2020.¹⁸² Samme år var det ifølge Husbankens boligsosiale monitor 53 bostedsløse personer i Tromsø kommune.

¹⁷⁹ Vedlegg 1 Vanskeligstilte på boligmarkedet – antall og utvikling. Kunnskapsgrunnlag til Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2019-2024. Tilgjengelig på

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/vedlegg-1-vanskeligstilte-pa-boligmarkedet-antall-og-utvikling.pdf>

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ <https://boligsosial-monitor.husbanken.no/region/5401/indikator/1/barn-og-unges-boforhold-Tromsø?indikator=1&indikator=11&indikator=12&indikator=13&datatype=Vis%20antall>

¹⁸² Dyb, E. og Zeiner, H. (2021). Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging. NIBR. Tilgjengelig på <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Bostedsløse%20i%20norge%202020.pdf>

Dette er en nedgang på 13 personer siden 2016, som er siste tilgjengelige tall for kommunen.¹⁸³ I 2020 var også 5 barnefamilier og 57 husholdninger i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder. Disse tallene har holdt seg ganske stabile de siste årene.¹⁸⁴

Kommunens innsats overfor sårbare grupper og vanskeligstilte på boligmarkedet

Familier med lave inntekter

Barn i lavinntektsfamilier bor ofte dårligere og trangere enn andre, og de bor sjeldnere i en bolig som familien selv eier. Det å vokse opp i utrygge bomiljøer og boliger i fysisk dårlig forfatning, samt oppleve hyppig skifte av bolig, nærmiljø og skole, innebærer en helserisiko for barn og unge.¹⁸⁵ Studier viser blant annet at barnefamilier som bor i kommunalt disponert boliger har vesentlig dårligere bostandard enn andre lavinntektsfamilier som bor i en bolig de selv eier.¹⁸⁶ Barn i leide boliger er også mer utsatt for trangboddhet, støy og fukt, trekk og kulde, og dårligere materiell standard.¹⁸⁷ Det er også en del barnefamilier som bor i kommunalt disponerte utleieboliger med bomiljøer som oppleves som utrygge for barn. Det er derfor spesielt viktig at kommunalt disponerte boliger beregnet for barnefamilier og enkeltpersoner som kan bo i ordinære bomiljø skal integreres i nettopp dette så langt det lar seg gjøre.

Særskilte hjelpebehov og hjelp til personer som bor i midlertidig botilbud, til en varig bolig

Alle som ikke har et sted å oppholde seg og sove det neste døgnet, har krav på et midlertidig botilbud fra kommunen.¹⁸⁸ Midlertidige botilbud skal avhjelpe akutt bostedsløshet og opphold som varer mer enn tre måneder bør bare unntaksvis forekomme. Botilbudet må ha en forsvarlig kvalitet. Så fremst det er mulig, skal NAV umiddelbart iverksette tiltak for å sikre overgang til varig botilbud. For personer som ikke klarer å ivareta sine interesser på boligmarkedet, bør bolig og nødvendige tjenester for å sikre en stabil bosituasjon være en del av en individuell plan.¹⁸⁹

Hjelp til de som skrives ut fra institusjon, til et sted å bo

En god bolig er viktig for helsen og livssituasjonen, og er av avgjørende betydning for effekten av behandling. De som skrives ut fra institusjon, skal ikke bli bostedsløse. Det tar tid å fremskaffe bolig og legge til rette for gode og trygge boforhold, og planlegging for utskriving må starte god tid i forvegen. Det legges til rette for hensiktsmessig integrering i ordinære bomiljø.

Hjelp til de som løslates fra fengsel, til et sted å bo

Arbeidet med tilbakeføring av innsatte i fengsel handler i stor grad om å tilby hjelp til å skaffe bolig, arbeid, helse- og omsorgstjenester, økonomirådgivning og andre tjenester som de tidligere

¹⁸³ <https://boligsosial-monitor.husbanken.no/region/5401/indikator/4/bostedsloese-Tromsoe?indikator=4&indikator=41&indikator=42&datatype=Vis%20antall>

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Vedlegg 1 Vanskeligstilte på boligmarkedet – antall og utvikling. Kunnskapsgrunnlag til Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2019-2024. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/vedlegg-1-vanskeligstilte-pa-boligmarkedet-antall-og-utvikling.pdf>

¹⁸⁶ Hyggen, C., Brattbakk, I., og Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier: En kunnskapsoppsummering*. NOVA Rapport nr. 11/18. Tilgjengelig på <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/20.500.12199/5129/Nettutgave-NOVA-Rapport-11-2018-Muligheter-og-hindringer-.pdf?sequence=1>

¹⁸⁷ Vedlegg 1 Vanskeligstilte på boligmarkedet – antall og utvikling. Kunnskapsgrunnlag til Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2019-2024. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/vedlegg-1-vanskeligstilte-pa-boligmarkedet-antall-og-utvikling.pdf>

¹⁸⁸ Prop. 132 L. (2021-2022). *Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet*. Kommunal- og distriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-132-l-20212022/id2919288/>

¹⁸⁹ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/registrering-av-iplos-data-i-kommunen/rapportering-av-individuell-plan/hva-er-en-individuell-plan>

innsatte trenger for å leve et fullverdig og loyldig liv. NAV, helse- og omsorgstjenesten, opplæringsetaten og spesialisthelsetjenesten er ansvarlige for å tilby tjenester til denne gruppen. Etter endt soning i fengsel kan en trygg bosituasjon gi den forutsigbarheten og tryggheten som trengs for å unngå tilbakefall til kriminalitet og eventuelt rusproblemer. En undersøkelse gjort av Riksrevisjonen i 2022, viser imidlertid at mange innsatte løslates uten at de har bolig.¹⁹⁰ Ved behov for hjelp til å skaffe bolig må kommunen være informert i god tid før løslatelsen, og planlegge for riktig bolig og plassering.

9.3 Bo hjemme lengst mulig

En målsetting i kommuneplanens samfunnsdel, *Tromsø vil*, er at innbyggerne skal ha mulighet til å ivareta egen helse, trivsel og livskvalitet gjennom hele livet. Ved at vi lever lengre, blir vi også flere eldre. En strategi i *Tromsø vil* er derfor å bidra til at eldre, syke og innbyggere med funksjonsnedsettelse kan bo lengst mulig i eget hjem.¹⁹¹ Dette er også et nasjonalt satsingsområde: Regjeringen arbeider nå med en reform som skal gjøre det trygt for eldre bo lenger hjemme («Bo trygt-reformen»)¹⁹² I arbeidet har det vært avholdt fire regionale innspillmøter, i Hamar, Kristiansand, Trondheim og Tromsø. Reformen skal handle om hva som kan gjøre det trygt å bo lenger hjemme, hvordan det kan legges bedre til rette for eldres deltakelse i sivilsamfunnet og hvordan vi kan dra nytte av eldres erfaring og kompetanse i større grad enn i dag. Det vil komme forslag til forbedringer av statlig og kommunal innsats på innsatsområdene. Stortingsmelding om reformen skal legges frem i løpet av 2023.

Høsten 2021 var «Forslag til forskrift om investeringstilskudd til trygghetsboliger fra Husbanken» på nasjonal høring. Med økende andel eldre er det behov for å legge til rette for bærekraftige løsninger, og for at tiltak settes inn tidligere i omsorgsforløpet/«omsorgstrappa». En trygghetsbolig er en selvstendig husholdning som gir en god ramme for å leve et selvhjulpent liv. Samtidig gir felles oppholdsarealer og trygghetsvert sosiale og fysiske tilbud.¹⁹³ Det er ulike ordninger i kommuner med trygghetsbolig, men hovedpoenget er at dette skal være uten heldøgns omsorg. I høringsnotatet om forskriften er trygghetsbolig beskrevet slik: «en tilrettelagt bolig med livsløpsstandard vil kunne redusere risikoen for fallulykker, ensomhet, og dermed utsette eller forebygge behov for bistand fra det offentlige og på sikt behovet for heldøgns omsorgsplass».¹⁹⁴

Aldersvennlige lokalsamfunn¹⁹⁵ er en nasjonal satsing og en del av kvalitetsreformen «Leve hele livet»¹⁹⁶. Aldersvennlige lokalsamfunn støtter opp under følgende satsingsområder i Leve hele livets nasjonale program for et aldersvennlig Norge:

- planlegg egen alderdom
- medvirkning og involvering av eldre
- nettverk for aldersvennlig lokalsamfunn
- partnerskapsordning og bruk av seniorressursen i arbeidslivet og frivilligheten

¹⁹⁰ Riksrevisjonen (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel. Dokument 3:4 (2022–2023)*. Tilgjengelig på <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/helse-opplærings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel.pdf>

¹⁹¹ Tromsø vil. Kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi 2020-2032: <https://tromso.kommune.no/document/409>

¹⁹² <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/innsikt/bo-trygt-hjemme-reformen/id2919447/?expand=factbox2930843>

¹⁹³ Helse- og omsorgsdepartementet. (2021). Høringsnotat. *Forslag til forskrift om investeringstilskudd til trygghetsboliger fra Husbanken*.

¹⁹⁴ Ibid.

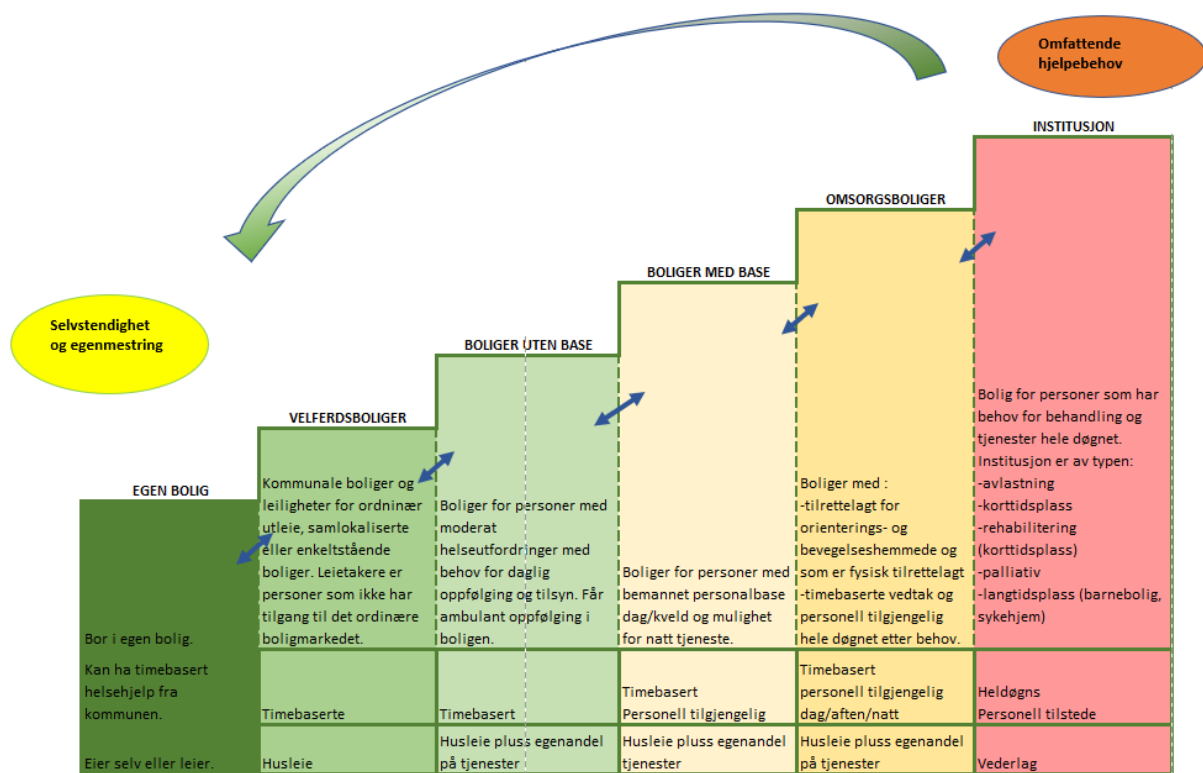
¹⁹⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/velferd/aldersvennlige-lokalsamfunn/>

¹⁹⁶ Meld. St. 15 (2017-201). *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Iverksettelse av aldersvennlig utvikling kan bidra til å utsette behov for tjenester. KS har tatt et spesielt ansvar for å drive modellutvikling og nettverk for aldersvennlige lokalsamfunn, hvor det også er utarbeidet en håndbok.¹⁹⁷ Det krever et mer tverrsektorielt samarbeid innad i kommunen for å implementere aldersvennlig lokalsamfunn i planer og strategier. Dette er et satsingsområde som gjelder alle eldre i kommunen, og bør derfor jobbes med tverrfaglig. Harstad kommune har arbeidet systematisk med skadeforebyggende prosjekt i flere år, og er Norges eldste Trygge lokalsamfunn (TL).¹⁹⁸ De har arbeidet med ulike skadeforebyggende tiltak som brannforebygging med et fokus på mestring og trygge eldre i kommunen.

Tiltaket «bo lengst mulig i eget hjem» innebærer også tilpasninger av egen bolig. Ved tilpasninger i boligene vil kostnadene ved tiltaket tilfalle den enkelte boligeier, slik at boligeier kan vurdere kostnadene ved oppgradering større enn den personlige gevinsten. Flere av tiltakene kan imidlertid (delvis) finansieres via tilskudd. Fra 2020 har kommunen fått tilskudd til utredning og prosjektering, tilskudd til tilpasning og etablering over rammen fra Husbanken. Kommunen gis større mulighet til å definere mål og retning for bruken av disse virkemidlene overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.

Som nevnt er det en målsetting for Tromsø kommune at innbyggerne kan bo lengst mulig hjemme, og i størst mulig grad er selvstendig og mestrer livet i sin egen bolig. Et vesentlig poeng er at innbyggerne skal oppleve at det er trygt å få hjelp på et lavere nivå i boligtrappa.



Figur 30: Illustrasjon av Boligtrappa i Tromsø kommune, som viser differensierte boliger og tjenestebehov knyttet til de ulike nivåene

Tilpasset/differensiert oppfølging fra tjenesten er en viktig forutsetning både for mestring og bedring hos den enkelte. Det er også nødvendig for å sikre mobilitet mellom de ulike trinnene. Boligtrappa med påfølgende tjeneste er tilpasset målgruppens dynamiske behov. På alle trinn i boligtrappen vil tjenesten ha fokus på selvstendighet og egenmestring, men et lavere trinn er en

¹⁹⁷ Gamme, A. og Rafoss, A.B. (2020). *Håndbok i aldersvennlige samfunn*. Kommunesektorens organisasjon.

Tilgjengelig på <https://www.ks.no/globalassets/aldersvennlighandbok-pdf.pdf>

¹⁹⁸ <https://www.harstad.kommune.no/trygge-lokalsamfunn.464632.no.html>

mindre inngripen i den enkelte persons liv, og hen beholder også større kontroll over eget liv. Når innbyggerne bor lenger i egen bolig vil det bidra til økt sirkulasjon i kommunale botilbud og frigjøre boliger med heldøgns tjenester til nye brukere.

Det påhviler et personlig ansvar for å tilrettelegge sin egen boligsituasjon for fremtiden slik at en kan leve mest mulig selvstendig. Kommunen bør bistå flest mulig til å bli boende i eget hjem så lenge som mulig. Ifølge Helse- og omsorgstjenesteloven skal imidlertid kommunen tilby institusjonsplass eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester for brukere som kvalifiserer for det.¹⁹⁹ Dette er en trygghet for innbyggerne dersom behovet skal oppstå.

Effekten av boligtiltak i eget hjem vil også være gjeldende for andre enn de eldre. Dette avhenger av behovet for tilpassede boliger snarere enn alder. Bruk av velferdsteknologi kan for eksempel være et trygghetsskapende tiltak i hjemmet. Velferdsteknologi i private hjem kan bidra til å begrense og utsette behovet for kommunale tjenester.

Dersom de private boligene tilrettelegges bedre for eldre og funksjonshemmede vil behovet for å bygge flere plasser innen heldøgnsomsorg reduseres, og de kommunale og statlige kostnader reduseres.

Det er igangsatt ulike tiltak i Tromsø kommune med fokus på hverdagsmestring slik at det skal oppleves trygt og godt å bo i kommunen, med mulighet for å leve et aktivt og selvstendig liv. Her nevnes noen:

- Fallforebyggende trening for eldre gjennom Styrkebølgen.²⁰⁰ Tilbudet inneholder kartlegging i hjemmet, gruppetrening 2 ganger per uke i 12 uker og undervisning.
- Forebyggende og helsefremmende hjemmebesøk – et gratis tilbud for personer det året de fyller 79 år.²⁰¹ Målet er å sammen finne ut hva som skal til for å oppleve trygghet og trivsel, slik at den enkelte mestrer sin egen hverdag.

¹⁹⁹ Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

²⁰⁰ <https://tromso.kommune.no/helse-og-omsorg/fysioterapi-og-ergoterapi/fallforebyggende-trening-eldre>

²⁰¹ <https://tromso.kommune.no/nyheter/2023/02/bedre-hverdager-eldre-som-bor-hjemme>

10 Virkemidler i boligpolitikken

En kommune har et visst spekter av virkemidler som gir handlingsrom for å påvirke i hvilken grad kommunen oppnår sine ambisjoner med boligpolitikken. Virkemidlene vil variere avhengig av boligsektor, hvor man på en side har kommunens eget boligbehov i form av kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte og på den andre har virkemidler i den ordinære, markedsstyrte boligsektoren.

Nedenfor følger en oversikt over de ulike virkemidlene og kriterier for bruk.

10.1 Juridiske virkemidler

Plan- og bygningsloven kan benyttes som boligpolitisk virkemiddel i to sammenhenger:

1. Bruk av reguleringsplan som boligpolitisk virkemiddel
2. Bruk av bestemmelser av boligpolitisk karakter i utbyggingsavtaler

Reguleringsplaner

Det er begrensninger i hvor langt plan- og bygningsloven kan brukes som boligpolitisk styringsverktøy. Det er først og fremst i bestemmelser til reguleringsplan konkret utbyggings- og boligpolitikk kan utøves. Foruten å påse at nye reguleringsplanforslag er i tråd med arealplanen og lovverket, har kommunen anledning å påvirke fremtidig bebyggelse ved å legge inn konkrete planbestemmelser slik at bebyggelsen samsvarer med boligbehovet i kommunen og forventningene til byutviklingen for øvrig. Dette kan for eksempel være bestemmelser om boligtyper, minimum- og maksimumskrav til størrelse på boliger eller boliger med sosiale formål. Kommunen kan imidlertid ikke bestemme at boliger skal forbeholdes enkelte grupper gjennom reguleringsplan, eksempelvis eldre eller unge. Som utbygger og eier kan kommunen i kraft av sin privatrettslige og offentligrettslige posisjon, i langt større grad styre dette.

Ekspropriasjon

Det finnes rom i plan- og bygningsloven til ekspropriasjon for å kunne gjennomføre reguleringsplaner, men ekspropriasjon benyttes relativt sjeldent. Ekspropriasjon må i så tilfelle vedtas innen ti år etter datoen for kunngjøring av reguleringsplanen. Tilfeller hvor ekspropriasjon kunne tenkes benyttet er der hvor en eller flere grunneiere innenfor reguleringsplanens område ikke ønsker å utvikle sine eiendommer, og hvor dette er til hinder for gjennomføring av reguleringsplanen.

Utbyggingsavtaler

Kommunen har hjemmel til å vedta bestemmelser i utbyggingsavtaler i kommuneplanenes arealdel. Utbyggingsavtaler gir kommunene handlingsrom for å eksempelvis dekke boligsosiale behov i kommunen. Slike avtaler er i utgangspunktet forhandlingsbasert og avhenger av om utbygger og kommune kommer til enighet. I andre tilfeller kan det reguleres at kommunen skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en viss andel av boliger som skal oppføres til markedspris. Dette virkemiddelet kan brukes av kommunene til å nå sine boligpolitiske målsettinger om at kommunen eller andre offentlige aktører disponerer boliger for vanskeligstilte i nye boligfelt. Forutsetninger for å kunne benytte seg av slik fortrinnsrett er at det er inntatt bestemmelser om dette i kommuneplanens arealdel, gjerne kalt et forutsigbarhetsvedtak.

Øvrige juridiske virkemidler

En kommune har også tilgang til andre juridiske virkemidler med varierende handlingsrom som eksempelvis urbant jordskifte, forsøksloven, husleieloven, tildelingsforskriften, samt vurdering- og formidling av behov for lovendringer ovenfor statlige myndigheter.

10.2 Økonomiske virkemidler

Husbanken gir en rekke tilskudd som skal bidra til å forebygge at folk blir vanskeligstilt og at vanskeligstilte på boligmarkedet får beholde og eie egen bolig.²⁰²

Lån til utleieboliger

Husbanken kan gi lån til kommuner som skal bygge, kjøpe eller bygge om andre bygg til boliger for utleie. Boligene skal være for personer og familier som ikke har mulighet å skaffe seg en tilfredsstillende bolig på egen hånd eller beholde boligen de har. Låneutmåling er inntil 85 % av prosjektkostnad/kjøpesum.

Tilvisningsavtaler (samarbeid med private)

Dersom en privat virksomhet skal låne for å bygge utleieboliger for vanskeligstilte, må eierne inngå en langsiktig tilvisningsavtale med kommunen. Det gir kommunen eksklusiv rett til å tildele 40 prosent av boligene i prosjektet i minst 20 år, finansiert med lån fra Husbanken.

Startlån og tilskudd

Husbanken gir startlån til kommuner for videre utlån til enkeltpersoner. Startlån er for personer som skal kjøpe bolig, utbedre eller tilpasse bolig, bygge ny bolig eller refinansiere dyre lån, dersom dette bidrar til at husstanden kan bli boende i boligen.

Investeringsstilskudd til omsorgsbolig og sykehjem

- Øke kapasiteten av og fornye sykehjems plasser og omsorgsboliger både til korttids plasser og langtidsopphold
- Fellesarealer, felles teknisk anlegg og velferdsteknologi for å oppnå heldøgntjeneste i eksisterende omsorgsboliger og sykehjem
- Lokaler for dagaktivitetstilbud
- Heldøgns omsorgsplasser til personer med behov for øyeblikkelig hjelp

Etableringsstilskudd

Tilskudd til etablering skal bidra til at barnefamilier og andre vanskeligstilte med lav og/eller usikker inntekt kan kjøpe bolig. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om tilskudd skal ytes og hvor stor utmålingen skal være. Det kan bli gitt tilskudd alene eller i samfinansiering med startlån. For å redusere tilskuddsbehovet i hver enkelt sak kan lang nedbetalingstid og eventuell avdragsfrihet for startlånet òg nyttiggjøres.

Tilskudd til tilpasning

Tilskuddsordningen skal bidra til at personer med behov for tilpasset bolig, nå eller i framtiden, får gjort nødvendige tilpasninger slik at de fortsatt kan bo hjemme ved nedsatt funksjonsevne. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om de skal gi tilskudd og hvor stort tilskuddet skal være. Tilskuddet kan bli gitt alene eller i samfinansiering med startlån, eventuelt lån fra Husbanken til oppgradering (lån til bostedskvalitet som enkeltpersoner kan søke på). Når kommunen innvilger startlån kan behovet for tilskudd i hver enkelt sak reduseres ved å nytte seg av potensialet for lang nedbetalingstid og eventuell avdragsfrihet for startlånet.

Tilskudd til prosjektering og utredning

Skal bidra til å finne gode og varige løsninger tilpasset den enkeltes behov ved nedsatt funksjonsevne. Det er opp til kommunen å vurdere om tilskudd skal gis og hvor stor utmålingen av tilskuddet skal være.

- Tilskuddet kan være økonomisk behovsprøvd

²⁰² Informasjon om de ulike tilskuddsordningene finnes på <https://www.husbanken.no/om-husbanken/>

- Tilskuddet til utredning og eventuelt prosjektering bør sees i sammenheng med tilskudd til tilpassing

Tilskudd til boligsosiale tiltak

Tilskuddet skal stimulere til kunnskapsutvikling, innovasjon og nyteknisk arbeid og sosial boligpolitikk. Det kan gis tilskudd til forsøk for utvikling av nye metoder, konsepter og løsninger som kan tas i bruk av flere. Kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap. Tilskuddet er rettet inn mot frivillige, private og offentlige aktører som forskning og utdanningsinstitusjoner, men leietakerorganisasjoner kan også søke. Kommuner som starter særlig nyskapende prosjekt med høy overføringsverdi til andre kommuner, kan søke.

Lån til å bygge livsløpsbolig

Det kan søkes om lån fra Husbanken til å bygge bolig med god tilgjengelighet. Livsløpsbolig er boliger som er lagt til rette for at personer kan bo der gjennom hele livsløpet og være mest mulig selvhjulpne, uavhengig av funksjonsnivå.

Lån til å oppgradere bolig

Det kan søkes om lån fra Husbanken til å oppgradere privat bolig. Hovedregelen er at oppgraderingen skal vært så omfattende at det både reduserer energiforbruk og øker tilgjengeligheten betraktelig.

Lån til kjøp av bolig fra utbygger

Det kan søkes om lån til å kjøpe bolig fra en utbygger dersom boligen er forhåndsgodkjent for finansiering i Husbanken. Det er utbygger som søker om denne forhåndsgodkjenningen før de går i gang med byggingen av boligprosjektet.

Lån til å bygge miljøvennlig bolig

Det kan søkes om lån fra Husbanken til å bygge bolig med gode, miljøvennlige løsninger.