



Rapport: Regionalt bustadprogram i Bergensområdet

Innhald

Innleiing	3
<i>Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028</i>	3
<i>Organisering</i>	3
Kapittel 1: Lokalisering og utbyggingsmønster	6
Kapittel 2: Bustadkvalitetar	7
Kapittel 3: Bustadbehov	8
Kapittel 4: Bustad for alle	10
Kapittel 5: Vidare arbeid – oppfølgingspunkt	12
<i>Regionalt bustadprogram for Bergensområdet</i>	12
<i>Bustadforum for Bergensområdet</i>	12
<i>Kunnskapsinnhenting</i>	13
<i>Statistikksammarbeid</i>	13

Innleiing

I juni 2017 vedtok Fylkestinget i Hordaland Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028 (RATP). Planen har eit handlingsprogram, og her seier tiltak nr 6:

Regionalt bustadbyggeprogram: Utarbeide eit felles og retningsgivande bustadbyggeprogram for Bergensområdet som grunnlag for kommuneplanane. Programmet skal ha ein fire års horisont.

Denne rapporten viser arbeidet kommunane Alver, Askøy, Bergen, Bjørnafjorden og Øygarden, Husbanken og Vestland fylkeskommune har gjort med eit slikt regionalt bustadprogram i prosjektperioden, med vekt på hovudprosjektet (2019-2021). Rapporten synleggjer korleis arbeidet med bustadplanlegging i Bergensområdet kan følgast opp vidare på ein tenleg måte. Dette arbeidet har først og fremst vore eit grunnlag for vidare samarbeid.

Kapittel 1-4 tar for seg hovudtemaa i prosjektarbeidet. Kapittel 5 skildrar oppfølgingspunkta knytt til temakapitla 1-4 nærare.

Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028

RATP for Bergensområdet har kapittelet «4.4 Bustadområde»; og mål og retningsliner til temaet. Her slår ein fast at Bergensområdet skal ha attraktive og gunstig lokaliserte areal til bustad som dekker eit langsiktig behov. Mellom anna legg ein vekt på eit kollektivorientert utbyggingsmønster som legg grunnlaget for å realisere nullvekstmålet, samtidig som kommunane gjennom arealplanlegginga skal sikre klimatilpassing og kvalitet i bustadområda. Planen gir uttrykk for at det er behov for endring i arealpolitikken for å bidra til å nå nasjonale og regionale mål, og tiltaket regionalt bustadprogram skal bidra til dette arbeidet for kommunane. Det har i dei seinaste åra vore eit auka fokus på kvalitet i bustaden og gode bumiljø som del av fortetting i eit kollektivorientert utbyggingsmønster. Ein ser at fortetting i seg sjølv ikkje garanterer for kvalitet, at presset i bustadmarknaden aukar, og at ein her må arbeide aktivt for å sikre gode bustader og oppvekstmiljø.

Organisering

Arbeidet har vore organisert som prosjekt, med ei arbeidsgruppe samansett av administrative representantar for dei fem regionsenterkommunane, Husbanken og fylkeskommunen. Vidare har ein hatt ei politisk referansegruppe samansett av byråd og utvalsleiarar frå dei fem kommunane, og leiar og fast medlem frå Fylkesutvalet i Vestland fylkeskommune.

Forprosjekt

Etter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2017 gav tilsegn om støtte, starta Hordland fylkeskommune opp med forprosjekt i 2018. Det blei arrangert informasjonsmøte for aktuelle samarbeidspartar, og på bakgrunn av dette danna ein ei koordineringsgruppe som skulle definere relevante problemstillingar og tema som burde inngå i eit hovudprosjekt, og drøfte premiss for bestilling av konsulenttenester. Denne gruppa var sett saman av to representantar frå Husbanken og administrative representantar frå planavdelingane hjå kommunane Askøy, Bergen, Fjell, Lindås og Os, og fylkeskommunen.

Ein fekk gjennomført ei arealanalyse i form av ein casestudie i vekstsona kring Kleppestø i Askøy kommune, med utgangspunkt i kartlegging av arealreserven frå Hordaland fylkeskommune. Konsulent kartla areal som er tilgjengeleg og realistisk for fortetting og transformasjon i regionsenteret. Det var også eit fokus på å utvikle ein metode for kartlegging og vurdering av slike areal til bruk i dei andre regionsentera.

Vidare blei det gjennomført ei undersøking i kommunane av kva som skal til for å oppnå eit balansert og variert tilbod av bustadar innanfor dei regionale vekstsonene i Bergensområdet. Her var tilnærminga å kartlegge regionsenterkommunane sine planar og strategiar for bustadfeltet, kunnskapsgrunnlaga for desse, og dessutan eit oversyn over tilgjengelege verkemiddel for kommunane i dette feltet. Ut frå denne kartlegginga gjorde konsulenten ei vurdering og kom med tilrådingar knytt til oppgåvefordeling og bruk av verkemiddel for regionalt og kommunalt nivå.

Begge desse rapportane er tilgjengeleg på fylkeskommunen si heimeside for oppfølging av *Regional areal- og transportplan for Bergensområdet* under [Rapportar](#).

Hovudprosjekt

Med vidare delfinansiering frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og med bakgrunn i forprosjektet, starta ein i 2019 opp hovudprosjekt for å arbeide fram eit regionalt bustadprogram for Bergensområdet. Ein vidareførte organiseringa med samansetnaden i ei koordineringsgruppe med Vestland fylkeskommune, Husbanken og regionsenterkommunane Alver, Askøy, Bergen, Bjørnafjorden og Øygarden. For å sikre god politisk forankring blei det også danna ei politisk referansegruppe. I hovudprosjektet si skildring har ein tatt utgangspunkt i drøftingar i gruppa, og tilrådingar frå dei to rapportane i forprosjektet, og kome fram til desse temaa:

- Lokalisering og utbyggingsmønster
- Bustadkvalitetar
- Bustadbehov
- Bustad for alle

I samarbeid med Bergen kommune fekk vi gjort ei spørjeundersøking om bustadpreferansane i våre fem kommunar i Bergensområdet. Dette kopla seg til både temaet bustadbehov og kvalitet i og kring bustaden. Bergen kommune gjorde ei analyse av datamaterialet som del av arbeidet med *Program for boligforsyning i Bergen 2019-2030*. Fylkeskommunen, ved Statistikk, kart og analyse, har også gjort ei vurdering av funn og resultat. I hovudprosjektet har ein også

skaffa eit kunnskapsgrunnlag om eige- og leigemarknadene i Bergensområdet. Desse finn ein på VLFK sine heimesider under [Rapportar](#).

I det vidare viser denne rapporten korleis ein har jobba med dei fire hovudtemaa, og kva behov for oppfølging som er knytt til dei.



Figur 1: Nytt og gammalt i Elsesro i Bergen kommune

Kapittel 1: Lokalisering og utbyggingsmønster

I følge RATP for Bergensområdet skal nye bustader planleggast slik at dei har grunnlag for god kollektivdekning. Ein kompakt stad legg til rette for gåande, og vil gje større grad av tilgjenge og rørslefridom for dei som ikkje kan eller vil køyre. Kompakt og arealeffektiv utbygging gjer at ein kan skjerme kringliggjande grønt- og rekreasjonsområde for utbygging.

Det er i kommunane bustad-, senter- og knutepunktsutviklinga går føre, og det er eit stort ansvar kommunane har med å lokalisera nye bustader på rett plass i høve nasjonal politikk balansert mot private interesser. Både kommunen, næringsinteresser og private utbyggjarar har interesse av føreseielege tilhøve for sitt arbeid. I prosjektskildringa var det lagt opp til ei drøfting kring felles vurderingskriterier for lokalisering av bustader og eventuell metodeutvikling for å vurdere nye bustadområder sine bidrag til nullvekstmålet.

Arbeidsgruppa ser nytten av å utvikle reiskapar til vurdering av innspel til KPA, og i kommunen sin dialog med utbyggjarar og eksterne planleggarar. Framskaffing av eit eller fleire slike metodeverktøy er ikkje avklart, og noko ein kan drøfte vidare i oppfølging av denne rapporten.

Heile breidda i arbeidsgruppa ønsker seg auke i kompetansen på utbyggingsavtaler. Ein ser òg at det kan vere nyttig at ein saman med dei private aktørane har betre forståing av dette verktøyet. Bergen kommune har kompetanse å dele på dette temaet. I tillegg peikar gruppa på at ein også treng døme og erfaring frå ein mindre kommune, saman med konsulent med formell kompetanse på utbyggingsavtaler. Ein ser behov for ein felles arena, der private og offentlege aktørar kan dele kunnskap og auke den felles forståinga av utbyggingsavtaler. Gruppa har diskutert eit bustadforum som arena for mellom anna dette, og det er laga eit mandat for denne. Sjå meir om dette i kapittel 5.

Oppfølgingspunkt

- Bustadforum: Arena for samarbeid mellom offentlege og private aktørar
 - Kompetansebygging knytt til bruk av utbyggingsavtaler
 - Metodeutvikling for vurdering av innspel til KPA

Kapittel 2: Bustadkvalitetar

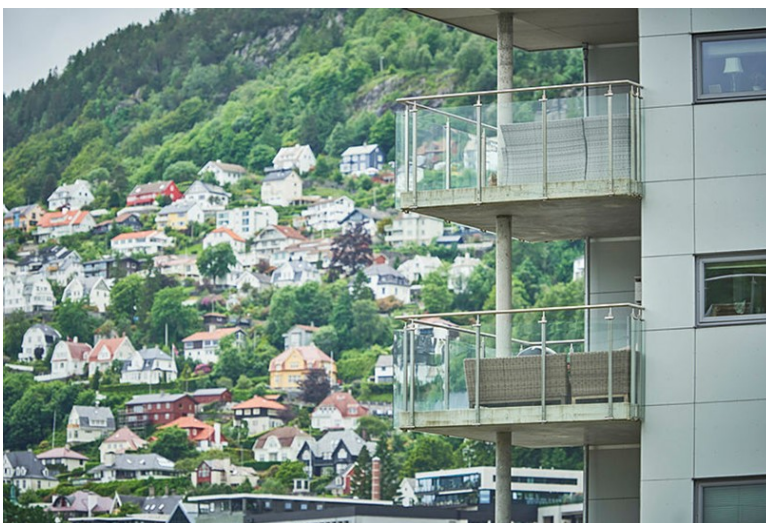
I prosjektet har det vore noko fokus på felles forventningar til reguleringsplanar for nye bustader, med omsyn til fysiske kvalitetar i bustadene og innafor bustadområdet. Det finst ei rekke gode eksempel, og meir rettleiing basert på slike kan vere tenleg. Dialog kring gode eksempel og rettleiarar kan bidra godt til ei meir samordna bustadutvikling i området. Her er det også eit poeng å skape felles forståing med private aktørar.

Ein kan trekke fram både gode døme på prosess og på utbyggingsprosjekt. Mellom anna finst det gode og interessante døme på nytenking og samforståing i Trondheim, Stavangerregionen og hjå t.d. OBOS i Oslo. Her i Bergensområdet har det eksempelvis vore gjort arbeid på sosial overflatefaktor. Ein har tatt utgangspunkt i metodikken knytt til vurdering av blågrøn faktor, og arbeidd dette over til dei sosiale kvalitetane i eit bumiljø. Også byarkitekten i Bergen arbeider med kvalitet i bustad og bumiljø.

I samarbeid med Bergen kommune har ein fått utført ei bustadpreferanseundersøking i Bergensområdet. Denne gav også peikepinnar på kva kvalitetar som er viktig for ulike grupperingar i kommunane våre. Både data og analysar frå denne undersøkinga kan nyttast vidare i arbeid med kvalitet i og kring bustadane våre.

Oppfølgingspunkt

- Bustadforum: Arena for samarbeid mellom offentlege og private aktørar
 - Gode døme
 - Bustadpreferanseundersøkinga



Figur 2 Tett og luftig sentralt i Bergen kommune

Kapittel 3: Bustadbehov

Det er eit mål i RATP og for arbeidet med bustadprogrammet å bidra til at kommunane i programområdet har ein bustadreserve i samsvar med befolkningsprognosar for minst 12 år og maksimum 20 år. Ein skal legge til rette for eit langsiktig, variert tilbod av bustader i samsvar med lokal og regional demografisk utvikling, og sikre nok bustader av rett type. Det gjeld òg trongen for bustader til grupper som kan ha vanskeleg for å koma inn på bustadmarknaden.

Bustader for alle har vore eit eige tema i prosjektet, men dette koplar også til framskrivingar og prognoser for bustadbehovet. Kva typar hushald befolkninga fordeler seg på, er avgjerande for kva type bustader det er behov for i framtida.

Kommunane har etterspurt metodar og verktøy for å bryte ned befolkningsprognosane til grunnkrinsnivå. Dei har også etterlyst meir kunnskap om etterspurnad, flyttemønster, bustadbehov og bustadpreferansar.

Prosjektarbeidet har synleggjort behov for tettare samarbeid mellom fylkeskommunen og dei andre partane, om metodar og prosesser for å vurdere bustadbehova i Bergensområdet. Vestland fylkeskommune, ved seksjon for statistikk, kart og analyser (SKA), har invitert kommunane og Husbanken til eit tettare samarbeid om føresetnadene for prognoser og framskrivingar som fylkeskommunen leverer. SKA inviterte til eit møte som blei gjennomført november 2020. Dette skal følgast opp vidare, og fylkeskommunen vil også bidra til å auke bestillarkompetansen i kommunane når det gjelder statistikk og analyse, om dette er ønskeleg. Ein ser føre seg at kommunane må vurdere eigne konkrete behov, og ta dette med inn i ei arbeidsgruppe, slik at kommunane er med å drive fram kunnskap og grunnlag her.

Det blir venteleg ikkje produsert framskrivingar hjå VLFK på bakgrunn av 2020- eller 2021-tal, grunna dei særskilde tilhøva knytt til covid-19.

I bustadpreferanseundersøkinga, gjort i samarbeid med Bergen kommune, hadde ein eit særskild fokus på gruppene eldre (definert som 60-79 år) og barnefamiljar. Dei seinaste åra har det blitt tydeleg at forventninga om rotasjon i bustadmarknaden, og då særleg i einebustadmarknaden, ikkje blir innfridd i stor nok skala. Dette går også fram av data frå bustadpreferanseundersøkinga. Eit hovudfunn i undersøkinga er elles at ein bør bygge fleire store leilegheiter, då desse er ettertrakta både mellom eldre og barnefamiljar.

Oppfølgingspunkt

- Samarbeid om føresetnader for framskriving og statistikk: Arbeidsgruppe



Figur 3 Bildøyna og Straume i Øygarden kommune

Kapittel 4: Bustad for alle

Ein ser at knutepunktsutvikling og fortetting kan gje høge bustadprisar og gjere det vanskeleg å syte for bustader til innbyggjarar med ordinære inntekter. Med dette som bakteppe har prosjektet hatt fokus på barnefamiliane sin situasjon i vekstområda, og sosioøkonomiske omsyn som del av ein berekraftig arealpolitikk.

Vi snakkar ofte om grupper som eldre, barnefamiliar og åleineforsørgarar/åleinebuande. Alle kommunar ønskjer seg t.d. fleire barnefamiliar, men tar arealplanleggarar og private utbyggjarar inn over seg mangfaldet denne gruppa inneheld? Grupperingane vi gjerne nyttar er mindre homogene, og har ulike behov og forventningar til bustad og tenester. I møte med kommande eldrebølge er det ei rådande oppfatning at eldre bør bu i eigen heim så lenge som råd, og det offentlege helsestellet satsar på utvikling av velferdsteknologi.

I prosjektet har ein fått gjort ei kunnskapsinnhenting om bustadmarknaden i Bergensområdet. Dette var først og fremst ei kvantitativ undersøking. I undersøkinga ønskte ein å få vurdert nokre påstandar knytt til utfordringar skildra i bustadpreferanseundersøkinga og andre kjelder om norske bustadmarknader. I kunnskapsinnhentinga ville vi undersøke både eige- og leigemarknadene i Bergensområdet med utgangspunkt i desse undertemaa:

- Tilgang på bustader
- Arealbehov
- Fordeling av pris på geografi
- Finansiering av eigen bustad

Fleire av hovudfunna i dette kunnskapsgrunnlaget kan undersøkast nærare med kvalitativ metode, for å få betre innsikt i kva som kjenneteiknar dei som treng bustad i Bergensområdet. Kunnskapsgrunnlaget «Bustad for alle», om eige- og leigemarknadene i Bergensområdet, finn ein på VLFK sine heimesider under [Rapportar](#).

I prosjektskildringa er det også peikt på manglande samanheng mellom utviklinga av kommunalt tenestetilbod og bustadpolitikk. Både kommunen som tenesteytar og for dei som skal bu og nytte tenestetilbodet i kommunen, er det nyttig med auka felles forståing og samarbeid. Med omsyn til kompleksiteten i det vi stort kan kalle bustadfeltet, er det naudsynt å arbeide med ei felles forståing av innhaldet i uttrykket bustad for alle, og vidare med mangfald i bustadutviklinga. Dette kan t.d. gjerast innafor ramma av eit samarbeidsforum for offentlege og private aktørar, eit regionalt bustadforum i Bergensområdet.

Oppfølgingspunkt

- Rapport «Bustad for alle» om eige- og leigemarknadene
 - Kvalitativ oppfølging av kvantitativ undersøking skildra over, der ein t.d. ser nærare på kva som kjenneteiknar dei som treng bustad i Bergensområdet
- Bustadforum: Arena for samarbeid mellom offentlege og private aktørar

- Samlande regional forståing av bustadpolitikken
- Meir samordning av kommunalt tenestetilbod og bustadpolitikk



Figur 4 Bustader i kystlandskap, Bøvågen i Alver kommune

Kapittel 5: Vidare arbeid – oppfølgingspunkt

Regionalt bustadprogram for Bergensområdet

Oppfølgingspunktene i kapitla over synleggjer behova for vidare arbeid med bustadtema. Det er klart at ein vil ha nytte av meir samarbeid mellom programkommunane, fylkeskommunen og Husbanken, men også meir samarbeid mellom desse og private aktørar i Bergensområdet. Tiltaket Regionalt bustadprogram har utvikla seg i prosjektarbeidet, og basert på signaler frå administrativt og politisk hald, vurderer vi at eit program ikkje blir sluttresultat. Det vil vere tenleg med denne sluttrapporten, som peikar på vidare arbeid med bustad-temaet i regional regi. Vi foreslår å bruke Regionalt bustadforum som arena for vidare arbeid med og utvikling av bustadtema i Bergensområdet.

Bustadforum for Bergensområdet

For fleire tema ser ein at eit regionalt bustadforum, som møteplass og arena for kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom private og offentlege aktørar, vil vere tenleg. Ein har god erfaring med eit liknande forum i Stavangerregionen.

Eit slikt forum vil vere ei grunnleggande føremon for betre samforståing av kva det vil seie å planlegge og utvikle bustader i vårt området. Arbeidsgruppa for prosjektet har utarbeidd mandat for eit regionalt bustadforum, som legg opp til to årlege møter, der politikarar, planleggarar og sentrale private aktørar møter. Forumet vil kunne gje god dialog om større tema, t.d. kvalitet og mangfald i bustadutviklinga, men også meir spesifikke behov som kunnskap om utbyggingsavtalar som reiskap. I mandatet seier ein at Regionalt bustadforum skal bidra til:

- Å realisera intensjonar og mål i Regional areal- og transportplan for Bergensområdet
- Auka kompetanse innan bustadplanlegging og styrke samarbeidet mellom offentlege og private aktørar.
- Å leggje til rette for gjensidig informasjon, erfaringsutveksling og drøfting av praksis, og gjennom dette oppnå ei felles forståing av utfordringsbiletet.
- Å fremja meir føreseieleg og effektivt planarbeid.
- Å fremja heilskapleg bustadplanlegging som verktøy for ei berekraftig og framtidretta samfunnsutvikling.

Fylkeskommunen, saman med administrative representantar frå kommunane bør legge til rette og leie arbeidet med dette forumet.

Kunnskapsinnhenting

I eit bustadforum vil det vere tenleg å drøfte premiss for metodeutvikling knytt til vurdering av innspel til KPA, med tanke på lokalisering og nye bustadområder sine bidrag til nullvekstmålet. På sikt kan fylkeskommunen og koordineringsgruppa for regionalt bustadprogram vurdere om ein skal få utarbeidd ein slik metode.

Oppfølging av kunnskapsgrunnlaget I arbeidet med regionalt bustadprogram er det særleg peikt på trong for at kommunane er aktive i bustadutviklinga med tanke på t.d. aukande barnefattigdom og sosioøkonomiske faktorar, og korleis stø opp under mangfald i lokalsamfunna våre. Det kan vere relevant med ei kvalitativ oppfølging av kunnskapsgrunnlaget «Bustad for alle», der ein t.d. ser nærare på kva som kjenneteiknar dei som treng bustad i Bergensområdet. Leigemarknadene er eit felt vi treng meir kunnskap om, t.d. kva som primært ligg til grunn for situasjonen til dei som bur i leigd bustad.

Eventuelle behov for, og bestilling av, kunnskapsinnhenting skissert over, vil bli drøfta og forankra innafor bustadforum for Bergensområdet.

Statistikksamarbeid

Det blir venteleg ikkje produsert framskrivingar hjå VLFK på bakgrunn av 2020- eller 2021-tal, grunna dei særskilde tilhøva knytt til covid-19. Fylkeskommunen, ved seksjon for statistikk, kart og analyse (SKA), har invitert dei fem kommunane til samarbeid om føresetnader for framskrivingar, og gjennomførte eit møte haust 2020. Fylkeskommunen vil også bidra til å auke bestillarkompetansen i kommunane når det gjelder statistikk og analyse, om dette er ønskeleg. I vidare samarbeid om desse temaa, ser ein føre seg at kommunane må vurdere eigne konkrete behov, og ta dette med inn i ei arbeidsgruppe, slik at kommunane er med å drive fram drøftingar og kunnskap her.



