

Fra plan til realisering

Analyse av «den klassiske bolig- og miljøfornyelsen»

Olav Ohnstad

November 2017



Innhold

Oppsummering

- Byfornyelse, levekår og boligpolitikk
- Evalueringer av byfornyelsen i Bergen

Samfunns mål

- Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø
- Endringer i overordnede mål på 1980-90-tallet
- Resultatmål i statsbudsjettet
- Statens og storbyenes målsetninger med byfornyelsesarbeidet

Juridiske virkemidler

- Lov om fornyelse av tettbygde strøk, byfornyelsesloven
- Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder
- Lov om eierseksjonering
- Utbedringsavtale, 30-årsstandard

Økonomiske virkemidler, husbanklån, tilskudd byfornyelse

- Programtilskudd byfornyelse
- Kommunal bostøtte, omplassering beboere

Organisering i Bergen kommune, planer og gjennomføring

- Bergen kommune, Institutt for byfornyning a.s

Resultater

- Byggforsk, NBI, Stortingsmeldinger

Bakgrunn

Analysen tar utgangspunkt i saksfremstillinger med politisk forankring i Bergen kommune på 1980- og 1990-tallet, og kobler kommunens arbeid opp mot statlige rammer og føringer gitt fra Kommunaldepartementet/Husbank og stortingsmeldinger.

Kommunen er hovedansvarlig for byutviklingen gjennom sin myndighet etter plan- og bygningsloven, og kan også være en mer eller mindre aktiv aktør i gjennomføringen.

Staten fastsetter nasjonale mål, og gir økonomiske og juridiske rammebetingelser. Byfornyelsesarbeidet var fra statens side en viktig oppgave for å sikre gode boliger og gode bomiljøer for alle i sentrale bydeler. Husbanken gav lån til både utbedring, nybygging og eiendomskjøp i byfornyelsen, videre forvaltet Husbanken byfornyelsestilskuddet som var svært viktig for å sikre finansiering av gode bolig- og miljøkvaliteter.

Byfornyelse, levekår og boligpolitikk

Sentrale strøk i storbyene har bygningsmasse og bomiljøer fra ulike tidsepoker som gir særpreg. Denne bygningsmassen har varierende standard og kvaliteter. Husbanken har siden slutten av 1970-tallet samarbeidet med Oslo, Bergen og Trondheim med planer og tiltak for å bedre boforholdene og bomiljøene gjennom arbeidet med byfornyelse. Den planmessig byfornyelsen (områdesatsing) i offentlig regi pågår mer eller mindre kontinuerlig.

Den tradisjonelle byfornyelsen hadde som hovedmål å bidra til oppgradering og utbedring av eksisterende boligmasse og bidra til gode bomiljøer i områder med dårlige levekår, og tiltakene var rettet mot samfunnsnyttige formål som ikke kunne finansieres i det ordinære markedet. Det var en målsetting at byfornyelsen skulle gjennomføres og finansieres slik at beboerne fikk mulighet til å overta de utbedrede boligene, og til å eie sin egen bolig, for blant annet å sikre bedre framtidig vedlikehold av eiendommene. Mange eldre leiegårder ble omgjort til borettslag eller sameier og overført til beboerne i byfornyelsen. Bedre utemiljø i de indre byområdene, spesielt med vekt på oppgradering av gatetun, gårdsrom, parker, rekreasjonsområder og trafikkсанering har vært en sentral del av byfornyelsen. Satsingen har også bidratt til å stimulere gårdeiere til å utbedre egne leiegårder og til legge inn kvaliteter som miljøhensyn og tilgjengelighet.

Husbanken spilte en viktig rolle i byfornyelsen av sentrale boligområder i Bergen på 1980- og 90-tallet, både gjennom finansiering med lån og tilskudd, og bruk av informasjon og erfaringsoverføring til aktørene i boligmarkedet. Det ble etablert et nettverk mellom storbyene, Husbanken og departement for formidling av erfaringer og utvikling av løsninger for byfornyelsesprosjekter, og i dette arbeidet var et tett og godt samspill mellom aktørene helt avgjørende for gjennomføring av byfornyelsen.

Bergen kommune har oppnådd gode resultater i sitt byfornyelsesarbeid. Dette er takket være et sterkt politisk engasjement hvor byens politikere over flere tiår har satset på byfornyelsen, vist omsorg og omtanke for byen, og dokumentert vilje og fremfor alt evne til å gjennomføre et omfattende byfornyelsesarbeid siden slutten på 1970-tallet og frem til i dag.

Byfornyelsen har i Bergen vært et planmessig og organisert arbeid som spenner fra utarbeidelse av overordna planer, investering i kommunal infrastruktur, og prioritering av ressurser til gjennomføring av byfornyelsen med et eget kommunalt gjennomføringsselskap, Institutt for byfornyelse, som fra 1992 ble en del av det kommunale foretaket Bergen Bolig og Byfornyelse (BBB), fra 2016 Etat for boligforvaltning. Oppgavene innen byfornyelsen har i dag et annet innhold enn på 1980- og 90-tallet, likevel har kommunen fortsatt et effektivt redskap

for kommunens områdesatsing innenfor bolig- og bomiljøarbeidet i områder med levekårsutfordringer, i dag eksempelvis i områdene Slettebakken og Løvstakken.

Andre sentrale samarbeidsparter i gjennomføringen av byfornyelsen på 1980- og 90-tallet har vært byens boligbyggelag. Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB), byens største boligbyggelag, har tatt et stort ansvar. Det kan vises til flere boligprosjekter på Nedre Nygård, Georgernes Verft, Damsgård, Birkebeinergaten og Hans Haugesgate hvor det hele startet.

Fra 1981 og frem til 2003 hvor tilskudd til byfornyelse ble avviklet, har Bergen kommune mottatt nærmere 300 millioner kroner fra Husbanken i byfornylestilsudd, prisjustert til 2017- kroner tilsvarer dette omkring 400 mill i byfornylestilsudd.

Resultatene av dette samarbeidet ser en i Marken, Stølen- Ladegården-Rothaugen, Fjellsiden, Nordnes og på Møhlenpris hvor aktiviteten var størst på 1980-tallet, mens 90-tallets byfornyelse i hovedsak pågjekk på Nedre Nygård. På slutten av 1990-tallet og innpå 2000 har byfornyelsen fortsatt med stort engasjement på Løvstakksiden og Damsgård.

Tilrettelegging for områderettet planlegging, byfornyelse og bygging av gode boområder og byboliger er fortsatt et prioritert felles satsingsområde for storbyene og Husbanken.

Byggforsk (NBI) har gjennomført evalueringer av byfornyelsen og effekten av byfornylestilsuddet som viser at arbeidet i stor grad har vært vellykket for beboerne, og at den offentlige satsingen har vært nødvendig for å stimulere til utbedring av eiendommer med ikke-profesjonelle eiere. Bergen har i sin evaluering vist at den offentlige satsingen på oppgradering av offentlige uterom har blitt fulgt opp av store investeringer i privat eiendom. På Nedre Nygård (2002) gav 111 mill i offentlige midler 488 mill i private investeringer i samme tidsrom. I dag er de private investeringene øket ytterligere i nye attraktive prosjekter i området. Fra medio 1990 frem til i dag er strategien å stimulere til at eiere utbedrer sine eiendommer gjennom bruk av positive økonomiske virkemidler, og i mindre grad gjennom bruk av de tvangsmidler(ekspropriasjon) som ligger i lovverket og som ble benyttet i den planmessige byfornyelsen.

Byggforsks evalueringen av byfornylestilsuddet 2001, viser at bygging og utbedring av offentlige rom/utområder/gatetun gir positive effekter i form av bedre bolig -og bomiljøer. Miljøbyprogrammets Fagrapport «Gode Byboliger»(2000) utgitt av Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, dokumenterer to vellykkede prosjekter fra byfornyelsen i Bergen, Birkebeinerkvartalet og Georgernes Verft, begge gjennomført av BOB i samarbeid med kommunen og Husbanken med gode kvaliteter ved hjelp av byfornylestilsuddet. Georgernes Verft får også godkjent i «Fortett med Vett», en undersøkelse fra 2008 av uterommene/fellesområdene i 27 boligprosjekter gjennomført av Miljøverndepartementet, NIBR og Husbanken.

Samfunns mål

I norsk boligpolitikk er det et overordnet mål at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Dette har i all hovedsak ligget fast i de Stortingsmeldingene om boligpolitikk som er blitt behandlet de siste par ti-årene.

Stortinget behandlet boligpolitikken i St meld nr 34 (1988-89) og Innst S nr 297 (1988-89) og seinere også i forbindelse med St meld nr 14 (1994-95) Om boforhold og levekår i storbyene fremmet for Stortinget Innst S nr 208 (1994-95) og NOU 2002:2 «Boligmarkedene og boligpolitikken» hvor de boligpolitiske målene er formulert slik:

Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø

De fem hovedmålene er:

God boligdekning og godt fungerende boligmarked

God boligfordeling

Gode boliger og godt bomiljø

Botrygghet

En funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold

Endringer i overordnede mål på 1980- og 90-tallet

To stortingsmeldinger om boligpolitikk ble lagt fram for Stortinget i 1981. Meldingen fra Arbeiderpartiregjeringen St.meld.nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk, og tilleggsmeldingen fra Høyre regjeringen St.meld.nr. 61 Om tillegg til St.meld.nr. 12 (1981-82) Om boligpolitikk. I begge meldingene er det boligpolitiske hovedmålet at «*..enhver familie og enhver enslig skal kunne disponere en høveleg bolig innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene*».

St.meld.nr. 12 (1981-82) legger til grunn et hovedprinsipp om at «*...de selektive virkemidler vil få en større plass i boligfinansieringen og at den generelle subsidiering reduseres..*»

Formuleringen av den overordnede målsettingen ble i St.meld.nr. 34 (1988/89) «*Boligpolitikk for 90-årene*» endret i tråd med prinsippene om selektivisering av boligpolitikken. I den nye situasjonen i boligsektoren, med store svingninger i bolig- og kredittmarkedene, antok man at formuleringen «*..innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene*» ville kunne legge for sterkt press på inntektspolitikken. I «*Boligpolitikk for 90-årene*» ble derfor formuleringen av det overordnede mål endret og tilpasset «*den frie prisdannelse i bolig- og kredittmarkedet, og de nye rammebetingelsene og utfordringene i 90-årenes boligmarked*». Boligpolitikkenes hovedmål ble; «*Alle skal kunne disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø*».

Med St.meld.nr. 34 (1994-95): Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil ble det nye overordnede målet gjennomført. Målet om at alle skal kunne disponere en «*rimelig*» bolig ble fjernet. Det nye målet var nå at.. «*Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø*».

Dette har vært det boligpolitiske overordnede mål i senere stortingsmeldinger.

For nye lån fra 1. januar 1996 ble Husbankens subsidier i rentetrappen tatt bort, og en fikk en mer markedstilpasset rentefastsettelse. Renten fra Husbanken var fortsatt relativt rimelig da staten som innlåner sørget for rimelige låneopptak i markedet. Omleggingen i 1996 bidro til at rentefordelen ved å få et husbanklån ble sterkt redusert, beregninger viser at rentefordelen for en privat låntaker over lånets løpetid ble redusert fra 17,6 til 4,8 øre pr lånte krone, jfr Chen 2000.

Endringene i det boligpolitiske overordnede mål på 1980 og 90-tallet er knyttet til dereguleringen av boligmarkedet. Med fri prisdannelse på boligmarkedet er det ikke et funksjonelt politisk mål at alle skal kunne disponere en bolig «*innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene*», eller en «*rimelig bolig*». Betalingsevne og betalingsvillighet er husstandenes konkurranseforutsetninger i etterspørselen av god bolig.

Det politiske valget på 1980 og 90-tallet om å la markedet være boligsektorens primære styringsmekanisme stiller imidlertid særskilte krav til boligpolitikken. For det første har det

vært og er et politisk ansvar å sørge for at de som av ulike grunner ikke selv greier seg på markedet får den nødvendige bistand til å oppnå og opprettholde en god bolig. For det andre har det vært et boligpolitisk ansvar å sikre en rimelig balanse mellom tilbud og etterspørsel på boligmarkedet. Et av siktemålene med dette er å fortsatt bidra til at boligprisene ikke blir høyere enn at den enkelte ved hjelp av egne inntekter kan skaffe seg en bolig. For det tredje er det et boligpolitisk ansvar å sørge for miljø og kvalitetsaspekter som markedet ikke ivaretar.

Gode boliger i et godt bomiljø omfatter både fysiske, juridiske, økonomiske og sosiale aspekter ved boligen. Fysisk skal boligene og bomiljøene holde en høy kvalitet når det gjelder utforming, funksjonalitet, tilgjengelighet, materialbruk og være miljøvennlige. Juridisk skal det legges til rette for at alle skal kunne ha trygghet i boforholdet. Sosialt skal gode boliger og gode bomiljø være tilpasset individuelle behov, trivsel og verdighet, og være tilrettelagt for å gi gode oppvekstmiljøer både for barn og unge. Gode boforhold er avgjørende for våre muligheter til deltakelse i samfunnet, i yrkes- og organisasjonsliv og i utdanning og fritid. Gode boforhold er også avgjørende for om eldre, vanskeligstilte og personer med nedsatt funksjonsevne kan bo- eller bli boende i sin bolig.

Dette innebærer at dagens hovedmål omfatter målsettinger som både gjelder boligkvalitet og boligproduksjon, og målsettinger som gjelder fordeling.

Eksempel: Husbankens delmål for 2001 i statsbudsjettet:

God boligdekning og godt fungerende boligmarked

- *Det samlede boligbehov skal dekkes, og den samlede boligproduksjon skal være jevn*
- *Husbanken skal bidra til effektiv og ressursøkonomisk boligbygging og stimulere til nøkterne og rimelige boliger*

God boligfordeling

- *Boligfordelingen skal være bedre enn hva inntektsfordelingen tilsier (utjevne levekår og geografiske forskjeller)*
- *Vanskeligstilte og husstander med svak økonomi skal kunne skaffe seg en god og rimelig bolig*
- *Unge skal kunne etablere seg i en god bolig*
- *Gamle skal kunne bli boende i en god bolig som tilpasses endrede behov*

Gode boliger, god byggekvalitet og godt bomiljø

- *Boliger skal ha god kvalitet og være funksjonelle. God byggeskikk skal stimuleres*
- *Bærekraftig utvikling skal vektlegges gjennom miljøvennlig nybygging, god fortetting og utbedring, og god forvaltning av boligmassen*
- *Godt miljø skal tilrettelegges gjennom attraktive fellesarealer, grønne lunger, lekemuligheter og trygge trafikkforhold*

Botrygghet

- *Husstander med lav eller plutselig fall i inntekt, sykdom og liknende, skal gis mulighet til å beholde boligen*
- *Boligkjøpers forbruksinteresser skal ivaretas*
- *Boutgiftene skal stå i rimelig forhold til inntektene*
- *En funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold*
- *Husstander skal stå fritt i å velge mellom eie og leie av god bolig*
- *Husbankens virkemidler skal ikke begunstige bestemte eieformer*

Statens og storbyenes målsetninger med byfornyelsesarbeidet

Målene for byfornyelsesarbeidet ble første gang behandlet i S.nr 283 (1979-80) «Om bypolitikk» som bygget på NOU 1979:5 «Bypolitikk» og St mld nr 12 og nr 61 (1981-82) Boligmelding for 80-tallet og st.mld nr 34 (1988-1989) boligpolitikk for 90-tallet. Generelt ble det påpekt i disse dokumentene at vedlikehold, utbedring og utnyttelse av den eksisterende boligmassen er avgjørende for å nå de boligpolitiske målene. Videre at den planmessige byfornyelsen er et avgjørende og nødvendig virkemiddel for å oppnå gode boforhold i disse sentrale områdene, og derved heve bo og levekårene for alle.

Fra storbyenes side ble målene formulert slik:

- Ruste opp boligene og bomiljøet slik at de ble funksjonelle (30-årsstandard), trivelige og trygge (brannsikring) å bo i
- Gode fellesområder
- Tilrettelegge for barnefamilier for å få en mer «normal» befolkningssammensetning
- Tilrettelegge for beboermedvirkning i planleggingen
- Endre eierstruktur, bort med leiegårder, omorganisering til borettslag og sameier slik at den enkelte kunne eie sin egen bolig

Målsetningen med den planmessige byfornyelsen i forhold til levekår og bedring av disse ble behandlet i Stortinget i Stortingsmelding nr 208 (1994-1995) Levekår og boforhold i storbyene.

Mål og virkemidler for bedre levekår og boforhold i utsatte storbyområder

I meldingen omtales Regjeringens mål og strategier for et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid for alle og økt livskvalitet for det enkelte menneske. Av dette følger at det er et mål for Regjeringen at alle skal gis mulighet til gode levekår, uavhengig av sosial, geografisk og etnisk tilhørighet. Med dette som utgangspunkt, stiller Regjeringen opp følgende hovedmål når det gjelder arbeidet for bedre levekår og boforhold i Oslo indre øst og andre utsatte storbyområder:

- *Levekårene for utsatte befolkningsgrupper i storbyene skal bedres.*
- *Befolkningen i alle deler av storbyene skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.*
- *Det skal legges til rette for en mer variert befolkningssammensetning i utsatte storbyområder med opphopning av dårlige levekår og boforhold.*

.....

Komiteen vil understreke at boligpolitikken er et helt vesentlig element i arbeidet med å utjevne levekårsforskjellene. En god bolig i et godt bomiljø og til akseptabel pris er viktig for alle, såvel unge i etableringsfasen som barnefamilier, eldre og funksjonshemmede. Komiteen mener at en helhetlig, fremtidsrettet boligpolitikk må ha et perspektiv som går utover nybygging og produksjonsvolum. Nybygging utgjør hvert år bare en liten tilvekst til den totale byggemassen. Utfordringene i boligpolitikken ligger derfor i stor grad på vedlikehold og ikke minst utvikling av den etablerte boligmassen, slik at boligene kan tilfredsstillende nye og fremtidige behov.

Komiteen viser til at 10 % av befolkningen i storbyene hadde et dårlig bomiljø i 1991, sammenliknet med 5 % av bosatte utenfor storbyene. På delindeksene i levekårsundersøkelsen som danner grunnlag for meldingen, er bomiljø og boligstandard karakterisert som indekser for de mest typiske storbyproblemene.

Komiteen slutter seg til meldingens definisjon av boforhold som betyr både den fysiske boligstandard, det ytre bomiljøet og de boligøkonomiske forholdene.

Komiteen er av den oppfatning at det vil være meget gode og målrettede virkemidler i arbeidet med å bedre levekårene i storbyene å benytte de statlige tilskuddene til bomiljøtiltak og byfornyelse. For å sikre kommunene muligheter for en mer langsiktig planlegging av byfornyelsesprosjekter, finner komiteen det riktig å signalisere en fortsatt økning i de statlige tilskuddene til bomiljøtiltak og byfornyelse. Dette er ikke minst viktig for å kunne gjennomføre byfornyelsesprosjekter innen rimelig tid. I den forbindelse vil Husbanken være sentral.

Den siste Boligmeldingen som ble behandlet av Stortinget er NOU 2011:15, «Rom for alle», er hovedkonklusjon oppsummert:

Alle har behov for et sted å bo og derfor må bolig være en sentral del av velferdspolitikken. Boligens betydning i velferdspolitikken kan synes underkommunisert. Ved bedre å ta hensyn til bolig i samfunnsplanleggingen generelt, og i det forebyggende boligsosiale arbeidet spesielt, kan levekår bedres for mange.

Bolig må, sammen med helse, utdanning og inntektssikring, forankres som den fjerde av velferdspolitikkenes pilarer. Staten må opptre som én enhet i sin dialog og samarbeid med kommunene. Husbankens rolle som boligsosial støttespiller for kommunene må forsterkes og videreutvikles. Husbanken bør også gis en rolle som samordner av statlig politikk overfor kommunene. I dette arbeidet må veiledning og dialog mellom Husbanken og kommunene være utgangspunktet for gode lokale løsninger. Kommunene må ha klarere juridiske rammer for sitt boligsosiale ansvar. Samtidig må de sikres økonomiske rammer som gjør det mulig å ivareta ansvaret.

Boligsituasjonen for de aller fleste i Norge er god. Men noen grupper har mindre gode boforhold og større problemer med å skaffe seg bolig enn andre. Særlig gjelder det de med kombinasjon av lave inntekter og behov for sosialfaglig eller annen form for oppfølging fra kommunen. Dette stiller myndighetene sentralt og lokalt overfor betydelige boligpolitiske utfordringer. Gjennom lovverk og et finansieringstilbud i Husbanken gir staten rammebetingelser for å bidra til at kommunene og private aktører kan finne gode løsninger på boligproblemene.

Kommunene har ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Kommunene er dessuten forpliktet til å skaffe et midlertidig husvære for dem som ikke klarer dette selv og som er i en nødsituasjon. Dette innebærer at kommunen har et ansvar for å tilby hensiktsmessige boliger til personer som av økonomiske eller andre grunner ikke klarer å skaffe seg bolig på egen hånd. Statlige låne- og tilskuddsordninger, samt bostøtte fra Husbanken er viktige for å hjelpe kommunene til å løse denne oppgaven.

Kommunene er planmyndighet og har videre som sentral boligpolitisk oppgave å legge til rette for planlegging, utvikling og utbygging av nye boliger og fornyelse av boligområder, slik at blir et tilbud om god boligstandard og godt bomiljø for alle.

Statens oppgave er å tilby gunstig finansierings- og støtteordninger og å fastsette lover og rammebetingelser, men det er ikke statens oppgave å bestemme de lokale løsningene. Utfordringene på disse områdene har en lokal form og varierer svært mye mellom regioner og kommuner. Det er behov for å videreutvikle kommunenes arbeid med disse spørsmålene, særlig gjennom et godt og forpliktende samarbeid med Husbanken, kommuner, studentsamskipnader, boligbyggelagene og andre private aktører.

Juridiske virkemidler

Mens storbyenes planmyndighet har hatt ansvaret for den overordnede planleggingen av byfornyelsen, behandling av reguleringsplan og prioritering av byfornyelsesområder hvor det ble vedtatt fornyelsesvedtak, handlingsprogram, satt av midler til infrastruktur mv, har de kommunale byfornyelsesselskapene stått ansvarlig for gjennomføringsoppgavene i den planmessige byfornyelsen. I Bergen har dette vært Institutt for byfornyning, i tillegg har boligbyggelagene hatt noen få kvartaler hvor de har vært gjennomføringsansvarlige. Byfornyelsesselskapene har vært ansvarlig for oppkjøp av leiegårder, inngåelse av utbedringsavtaler, riving og opparbeiding, omplassering av beboere, nybygg og utbedring, etablering borettslag, sameier, overføring av boligene til beboerne, oppfølging av utbedringsavtaler mv. Grønn etat i Bergen har opparbeidd fellesarealer.

Staten gjennom Husbanken etablerte retningslinjer og avsatte tilskudd- og låneordninger, og tilrettela for storbyenes bruk av juridiske virkemidler til gjennomføring av byfornyelsen. Bruken varierte mye i de tre byene. Dette kan delvis forklares med politisk forankring av gode planer og vilje til gjennomføring av vedtatte planer, delvis ut fra politisk ståsted, imidlertid utmerker Bergen seg med en tverrpolitisk enighet om bruk av virkemidler som ekspropriasjon og forkjøpsrett til langt utpå 90-tallet. Bergen kommune benyttet både lov om forkjøpsrett til leiegårder og eierseksjoneringsloven utvidende og aktivt til å få gjennomført byfornyelse ved å pålegge private eiere utbedringsavtale med mulighet for husbankfinansiering av rådgivning.

Det ble opprettet et tett samarbeid mellom storbyene og Husbanken ved gjennomføring av byfornyelsen. Kommunaldepartementet deltok også aktivt i dette tette samarbeidet.

Lov om fornyelse av tettbygde strøk, byfornyelsesloven (lov av 1976 endret fra sanering av 28.04 1967 nr1)

Byfornyelsesloven § 5 fastsatte at når kommunen fant det nødvendig å fornye et tettbygd strøk/område i kommunen skulle det utarbeides forslag om fornyelsevedtak. Når forslaget etter behandling i bygningsrådet (kommunens planutvalg) ble vedtatt av bystyret forelå det et «fornyelsesvedtak» for et definert fornyelsesområde. Fornyelsesvedtaket innebar rådighetsinnskrenkninger for eiere/rettighetshavere innenfor området, man kunne ikke selge eller disponere over eiendommene hvor det var fattet fornyelsesvedtak. Kommunen/gjennomføringsorganet (IBB i Bergen) fikk rett og plikt til å erverve samtlige eiendommer innenfor byfornyelsesområdet hvor det var fattet fornyelsesvedtak. Eierne kunne ikke gjennomføre tiltak som kunne forhindre eller vanskeliggjøre gjennomføringen av byfornyelsen, kun inngå utbedringsavtale med kommunens gjennomføringsorgan. Fornyelsesvedtak er velegnet for gjennomføring av kvartalsvis byfornyelse og ble i hovedsak brukt der de kommunale byfornyelsesselskapene skulle gjennomføre omfattende, planmessig byfornyelse. Fornyelsesvedtaket gav adgang til husbankfinansiering av byfornyelsen, og den nødvendige hjemmel for å gjennomføre ekspropriasjon av de eiendommer hvor eierne ikke ønsket å medvirke frivillig til å fornye sine eiendommer.

Utbedringsprogram er det andre viktig virkemiddelet i lov om fornyelse av tettbygde strøk.

Dette kunne vedtas for et større område, og ble i Bergen benyttet på Fjellsiden, og gav da fra 1976 mulighet til veiledning fra IBB og finansiering i Husbanken, jfr rundskriv HB- 1037.

Utbedringsprogram kunne også benyttes på enkelt eiendommer og for gårdsrom, fellesarealer, og kunne inneholde fremdrift og oversikt over tiltak som skulle iverksettes. En lovendring i 1983 gav hjemmel til fornyelsesvedtak på enkelteiendom.

Utbedringsprogram fikk en avgjørende betydning i Bergen da fornyelsen av de tre borettslagene i Loddefjord på 1990- tallet ble mulig ved at kommunen fattet utbedringsprogram (sak HOBY 132/1990). Dette gav StorBergen boligbyggelag hjemmel til å søke husbankfinansiering av fornyelsen. Dette var nødvendig for at «Loddefjordprosjektet» som bolig og bomiljøprosjekt skulle kunne gjennomføres. Borettslagene hadde til sammen 1464 boliger, og fornyelsen ble husbankfinansiert med 250 mill i lån og 10 mill med tilskudd. En meget kreativ og utvidet bruk av byfornyelsesloven på 1970-tallsblokkene som banet veien for senere regelendringer som utvidet husbankens satsingsområde til også å omfatte bolig -og miljøtiltak i blokkbebyggelsen fra 50-60-og 70 –tallet, dagens oppgradering, og områdesatsing på Løvestakken og Slettebakken i Bergen. Fra 2012 er dette blitt en planmessig satsing på heving av levekår i utsatte boområder i samarbeid mellom Husbanken og storbyene Bergen, Oslo, Trondheim, innarbeid i statsbudsjett og plandokumenter som «områdeløft».

Bestemmelsene i byfornyelsesloven ble i hovedsak innarbeidd i planloven av 1985, nå i Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008.

Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (lov -1977-04-34)

En kommune har forkjøpsrett når eiendomsrett til leiegård i kommunen blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommune der eiendommen ligger. Med leiegård menes i denne lov utleieeiendom hvor mer enn halvparten av bruksarealet er innredet til beboelse og inneholder minst fem boliger.

Forkjøpsrettslovens to primære formål er beboerovertakelse av leiegårder ved å overføre eiendomsretten til borettslag eller sameie som opprettes av beboerne, og til å skaffe kommunen utleieboliger til prioriterte grupper.

Bergen kommune benyttet dessuten loven til å få gjennomført byfornyelse og utbedring av leiegårder i sentrum. Dette ble gjennomført ved at Bergen kommune ved salg gav kjøperen tilbud om å inngå utbedringsavtale mot at kommunen unnløt å bruke forkjøpsretten, og med avtalen fulgte mulighet for husbankfinansiering til utbedringsarbeidene. Denne praksisen ble politisk forankret i Bergen formannskap i 1983, og førte til privat byfornyelse og en relativt moderat prisutvikling da boligmarkedet for sentrumsleiegårder i Bergen raskt tok høyde for at når man kjøpte sentrumsleiegårder så fulgte det med en utbedringsavtale, og hvis man ikke undertegnet utbedringsavtale benyttet kommunen forkjøpsretten. Kommunen gjennomført ca 20 forkjøp i perioden fra 1983 til 1990.

Kommunaldepartementet gav sin tilslutning i ot.prp.nr 44 (1990-91) ; «*Derved har kommunen mulighet til å ta hensyn til byfornyelsen når den skal vurdere hvorvidt forkjøpsretten skal benyttes.....kan ikke departementet se at det skal være i strid med gjeldende leiegårdslov at forkjøpsretten gjøres betinget av at det inngås en slik avtale.....særlig i Bergen har det vært vanlig å stille vilkår om inngåelse av utbedringsavtale....*»

I perioden fra 1983 til 1990 ble det inngått 105 utbedringsavtaler for sentrumsleiegårder ved hjelp av forkjøpsretten, på 1990- tallet ble nærmere 100 utbedringsavtaler ble inngått/fornyset.

Lov om eierseksjonering, eierseksjoneringsloven (lov 1983-4-03-7, 1997-23-5-31, 2016-)

Lov om eierseksjoner gjelder for oppdeling av eiendom i eierseksjoner. Bergen kommune benyttet eierseksjoneringsloven utvidende og aktivt til å få til en fornyelse, oppgradering av eiendommer i sentrum og i sentrale deler av byen. Dette ble gjennomført ved å kombinere eierseksjoneringsloven med byfornyelsesloven (fra 1985 planloven). Når eiere av eiendom i sentrum sendte inn melding om seksjonering til kommunen, ble utbedringsavtale tilbudt som betingelse for at eieren skulle kunne seksjonere når utbedringsarbeidene var utført. Hvis eieren ikke inngjikk utbedringsavtale fikk han tilbud om å trekke søknaden, alternativet var vedtak om utbedringsprogram, fornyelsesvedtak. Utbedringsavtalen gav eieren mulighet til å finansiere utbedringsarbeidene i Husbanken, videre ble det gitt rådgivning om utbedringer/tiltak som måtte fortas.

I perioden fra 1983 til 1990 ble det inngått 167 utbedringsavtaler. Denne praksisen hadde sin bakgrunn og politiske forankring i behovet for best mulig helhetlig virkemiddelbruk i byfornyelsen, og praksisen var til dels omdiskutert. Dagens nye lov av 2016 om eierseksjoner har nettopp inntatt bestemmelse for å sikre forsvarlig teknisk standard på eierseksjonerte boliger, det samme som Bergen kommunes praksis på 1980- og 90- tallet la opp til.

Utbedringsavtale, 30 årsstandard

Stortingsmelding nr 283(1979-80) Om Bypolitikk definerte ambisjonene for den tekniske utbedringen av boligene/byggene som ble gjennomført i den planmessige byfornyelsen. Det var vesentlig å finne et balansepunkt mellom kvalitets-/ standardforbedringer og betalingsevnen til de som bodde i gamle leiegårdene med vedlikeholdsetterslep, og dårlig teknisk standard. Man kalte den tekniske standarden for «30-årsstandard» basert på at boligene skulle være like hensiktsmessige og gode 30 år frem i tid, normen ble behandlet politisk og lagt til grunn i alle typer utbedringsavtaler som ble benyttet i Bergen, og satt som betingelse for finansiering av arbeidene i Husbanken.

30-årsstandard innebærer i hovedsak følgende tekniske krav til alle boliger:

- Baderom med wc, servant, dusj eller badekar
- Varmtvannsbereder
- Vaskemaskin, kjøkken med oppvaskbenk, plass til komfyr og kjøleskap
- Tilstrekkelig opplegg for strømtilførsel, vannforsyning mv
- Brannsikring
- Tiltak for råte, sopp
- Slå sammen små leiligheter til større boliger (to personer min 40-60 m² for to, min 60 m² for 3 pers eller flere)
- Bygningens ytre og indre vedlikehold skal være på et akseptabelt nivå, nær 60 % av entreprisekostnadene skal gå til fellestiltak som å sikre tett bygning, tak, vindu, isolasjon, brannsikring, ventilasjon, lydisolasjon, vanntilførsel, strømtilførsel mv
- Det skal finnes trygge leke- og oppholdsplass for barn i området. Opparbeiding av gårdsrom ble et av de viktigste miljøtiltakene i byfornyelsen da den gamle leiegårdsbebyggelsen kun unntaksvis hadde arealer som egnet seg til lek, sosiale aktiviteter mv.

Når det gjelder tekniske krav var det også viktig å sikre at eiendommen totalt sett ble satt i en slik stand at den gav pantsikkerhet for Husbanken i hele lånets løpetid som var 30 år. Man la til grunn at utbedringskostnadene ikke skulle overstige 75% av nybyggpris.

Økonomiske virkemidler, husbanklån og byfornyelsestilskudd

Byfornyelse har tradisjonelt sett betydd planmessig utbedring i kommunal regi av bomiljøer med dårlige levekår, med bruk av både økonomiske virkemidler (som lån og tilskudd fra Husbanken), og juridiske virkemidler (som regulering til fornyelse, ekspropriasjon, seksjonering og forkjøp). Husbankens tilskudd ble først og fremst forbeholdt de tre største byene, Oslo, Bergen og Trondheim, som har de største levekårsproblemene. Fram til 1999 var det et krav om at kommunene skulle peke ut byfornyelsesområder eller innsatsområder og ha en langsiktig helhetlig plan for dette arbeidet. På bakgrunn av årlige programsøknader kunne kommunene søke om en rammeoverføring. Ordningen med byfornyelsestilskudd ble avvirket i 2003.

I perioden fra 1981-90 gav Husbanken 2.3 mrd. i utbedringslån til byfornyelse, og 254 mill. i ervervslån, slik at samlet Husbanklån til byfornyelse i perioden var ca. 2.5 mrd. Husbanklån hadde frem til 1996 en rentesubsidie innebygd som over lånets løpetid utgjør i snitt 60-70.000 kroner pr bolig. I samme periode ble det gitt byfornyelsestilskudd på tilsammen 391 mill. kroner, fordeler man tilskuddene på de samme boligene som har fått lån blir beløpet 30.000 kroner pr bolig, her er det imidlertid viktig å påpeke at tilskudd også har gått til andre byfornyelsestiltak, eksempelvis bomiljøtiltak, fellesareal mv.

I denne perioden mottok Bergen 530 mill. i utbedringslån (med rentesubsidie) og 85 mill. til byfornyelsestilskudd til miljøtiltak, boliger, gatetun mv. Eksempelvis ble kostnader til riving, kjøp av leiegårder og omplassering av beboere ved gjennomføring av Birkebeinerkvartalet delfinansiert av byfornyelsestilskudd.

Tilskudd til byfornyelse skulle sikre at varige, miljøforbedrende tiltak ble gjennomført uten at dette førte til urimelig høye bokostnader for beboerne, og gi helhetlige løsninger innenfor den planmessige byfornyelsen der kommunen var engasjert. Retningslinjene for tilskudd til byfornyelse gikk til prosjektering og gjennomføring av planmessig byfornyelse:

- Erverv og riving av bygninger for å sikre lys og luft i boliger og gårdsrom
- Dekning av omplasseringskostnader for beboere og næring
- Utarbeidelse av felles uteareal, gårdsrom
- Utbedring av boliger som ble dyre
- Hel eller delvis finansiering av egenkapital for beboere med svak økonomi
- Andre særlige grunner, antikvariske hensyn mv

Programtilskudd byfornyelse ble vedtatt sommeren 1993, og satt i verk fra 1994.

Fra 1980 til 1994 måtte alle byfornyelsesprosjekter søkes *enkeltvis* til Husbanken. Ved innføring av programtilskudd byfornyelse kunne storbyene søke om *flere prosjekter i et årlig program* slik at det kommunale handlingsrommet til å foreta prioriteringer og endringer i prosjektenes fremdrift mv ble utvidet, selv om formålene i hovedsak ble opprettholdt. To ganger i året ble det innsendt statusoversikter fra storbyene til Husbanken med oversikt over prosjektenes fremdrift og kostnadsutvikling i forhold til den rammetildeling som kommunen hadde fått i det årlige programtilskuddet. Bergen var den av storbyene som først benyttet seg av denne ordningen som førte til større forutsigbarhet og fleksibilitet for storbyene.

Husbanken forvaltet ordningen mens Stortinget i perioden 1994-2000 bevilget årlig 92 mill i snitt til programtilskudd byfornyelse, totalt omkring 560 mill. Dette ble fordelt på de tre storbyene; Bergen 158 mill, Trondheim 86 mill og Oslo omkring 320 mill.

Bergen mottok 158 mill i programtilskudd byfornyelse (1994-2000) som ble benyttet til følgende formål; 96 mill til miljøfornyelse, 47 mill til nedskrivning av dyre ervervskostnader

(Nedre Nygård), 7 mill til prosjekter med dyr fornyelse og 8 mill til brannsikring, administrasjon mv.

I posten «nedskrivning av ervervkostnader» ligger svaret på hvordan Bergen kommune løste gjennomføringen av byfornyelsen og de store gjeldsutfordringer på Nedre Nygård. Kommunen solgte 22 leiegårder kjøpt på slutten av 1980-tallet til priser som muliggjorde fullføring av byfornyelsen med gode kvaliteter. Utbygger (BOB, StorBergen med flere) ble tildelt utbyggeravtaler med priser, byggeprosjekt, fellesarealer innenfor akseptable økonomiske rammer ved at deler av den opprinnelig kjøpesum ble sanert bort med programtilskudd.

Fra 1981 og frem til 2003 hvor tilskudd til byfornyelse ble avviklet, har Bergen kommune totalt mottatt ca 300 mill kroner fra Husbanken i byfornyelsestilskudd, justert med konsumprisindeksen tilsvarer dette ca 400 mill kroner i 2017-kroner.

På Nedre Nygård benyttet Bergen kommune seg av Husbankens tilskudd til omsorgsboliger til å realisere et stort boligprosjekt i et byfornyelseskvartal til en prioritert målgruppe med StorBergen boligbyggelag som samarbeidspart. Bergen kommune benyttet samme modellen med omsorgsboligfinansiering til å løse et boligprosjekt med store boligsosiale problemer på Løvestakken, fornyelse av Lien-kvartalet (riving, omplassering og nybygg) i regi av BBB, åpnet i 2002.

Kommunal bostøtte, omplassering av beboere

Kombinasjonen av forsømt vedlikehold og nye installasjoner som dusj, wc, mv og behovet for å sikre eiendommen bygningsmessig førte nesten alltid til omfattende utbedringsarbeider i den planmessige byfornyelsen. Dette førte i Bergen ofte til at beboere måtte omplasseres og skaffes nye boliger, enten permanent eller mens arbeidene pågjekk. Et omfattende arbeid i seg selv som krevde mye ressurser da det var sterke politiske føringer ift brukermedvirkning, og at alle beboere skulle komme i en betydelig bedret bosituasjon etter byfornyelsen, til en akseptabel bokostnad. I Bergen ble det derfor opprettet en egen byfornyelsesbostøtte for beboere som ble berørt av byfornyelsen. Imidlertid var det få av de opprinnelige beboerne som har valgt å bli boende/ flytte tilbake til sin bolig etter byfornyelsen, kun omkring 150 beboere var berettiget til denne spesielle bostøtten som derfor ble innarbeidd / implementert i den kommunale bostøtten som ble opprettet i 1994, og som gjelder for alle kommunale utleieboliger. Alle beboere med ordinære husleieavtaler fikk tilbud om enten ny bolig, og/eller tilbud om å flytte tilbake etter gjennomført utbedring. I perioden fra 1981 til 1987 ble det i regi av IBB omplassert 461 husstander.

Organisering i Bergen kommune, planer og gjennomføring

I 1960-årene ble det et sterkt press på storbyenes bykjerne og tilleggende boligområder. På nasjonalt plan ble det nedsatt en «saneringskomite» i 1962 som dannet grunnlag for «lov om sanering av tettbygde strøk i 1967». I Bergen var man tidlig ute og stiftet Bergen Saneringsinstitutt a.s i 1963. Selskapet begynte sin virksomhet 1. januar 1966. Hovedoppgaven den gang var å foreta undersøkelser av til sammen 43 forskjellige strøk i Bergen med sikte på å kartlegge områder som skulle fornyes etter saneringsloven. Tre områder ble foreslått sanert, Marken, Solheimsgaten sør/ Damsgård nord og Nøstet-Klosteret. For Marken og Klosteret- Nøstet ble saneringsvedtaket opphevet, mens fullstendig sanering ble gjennomført i Solheimsviken.

1970- årene preges av et nytt helhetssyn på miljø og ressurser, og en stortingsmelding av 1975 gav lovendringer som i større grad la til rette for å fornye gjennom utbedring framfor å sanere. Loven ble endret til «lov om fornyelse av tettbygde strøk», og man fikk navneendring i Bergen til «Institutt for byfornyning a.s.» Navneskiftet var i tråd med Stortingets endring av loven, byfornyelse skulle gjennomføres i større grad ved utbedring av bestående bebyggelse.

Byutviklingsseksjonen i Bergen fikk i 1972 utarbeidd en rapport « Bergen, Bevaring og Rehabilitering i sentrale strøk».

Så ble følgende politiske saker vedtatt i Bergen:

1975; Vedtak om igangsetting av fire prøveområder

1978; reguleringsplanarbeid Stølen-Ladegården-Rothaugen som markerte oppstarten på den planmessige byfornyelsen i Bergen

1979; avgrensning av boligsoner i sentrum

1980; standardnormer (30-års standard) ved utbedring, omfatter bolig- og bygningsstandard

1982; prioritering av områder:

1. Marken
2. Stølen- Ladegården- Rothaugen
3. Stølen – Steinkjellerbakken
4. Krokenkvartalet
5. Nygårdshøyden
6. Møhlenpris
7. Klosteret
8. Fjellsiden nord
9. Nordnes- Nøstet-Verftet

1983; vedtak om bruk av alle tilgjengelige virkemidler i byfornyelse, fornyelsesvedtak, ekspropriasjon mv

Byfornyelsesarbeidet i Bergen kan deles i tre faser:

1. Utarbeidelse av byfornyelsesprogram som utarbeides og rulleres ved kommunalavdeling byutvikling i samarbeid med rådmannen sin planavdeling
2. Utarbeidelse av disposisjons -og arealplan utarbeidd ved kommunalavdeling byutvikling, planavdelingen og fremmet politisk av Hovedutvalg for Byutvikling for endelig behandling og vedtak i Bergen bystyre

3. Gjennomføring. Hovedutvalg for Byutvikling politisk ansvarlig, kommunalavdeling byutvikling ansvarlig for koordinering av kommunale etater, IBB ansvarlig for gjennomføring av byfornyelsen

Fra 1975 fikk Institutt for Byfornyning A/S (IBB) arbeidsoppgaver som rettet seg mot oppgradering, utbedring av eiendommer og opparbeiding av gårdstun, mens hovedfokus etter 1982 ble gjennomføring av den planmessige byfornyelsen i kvartaler som innebar erverv, riving, inngåelse og oppfølging av utbedringsavtaler, omplassering av beboere, stifting av borettslag og sameier, overføring av leiegårder til beboere mv. IBB har vært kommunens gjennomføringsorgan i de aller fleste byfornyelsessaker, Instituttet var et halvkommunalt aksjeselskap hvor kommunen hadde flertall i styret. Modellen med et frittstående gjennomføringsorgan ble etter hvert adoptert av både Oslo og Trondheim. Fra 1986 fikk BOBY, Boligbyggelagens Byfornyelsesselskap kvartalsavtaler for gjennomføring av to kvartaler, mens boligbyggelagene hadde et par-tre kartaler før etablering av BOBY, dvs at IBB stod for den vesentligste gjennomføringen av den planmessige byfornyelsen i Bergen.

For området Fjellsiden ble det vedtatt (1976) et generelt utbedringsprogram slik at samtlige eiendommer skulle få adgang til lån i Husbanken. Slik kunne private få råd til å utbedre ved at huseierne fikk øremerkede utbedringslån til konkrete tiltak. IBBs rolle ble å koordinere rådgivningen til den private utbedringen og gjennomføringen.

IBB hadde videre ansvaret for kvartalsfornyelsen av omkring 20 kvartaler. I kvartalsfornyelsen overtok IBB fra 10-50% av eiendommene for fornyelse. De øvrige leiegårdene ble utbedret i privat regi ved at IBB inngjekk utbedringsavtaler med eierne med fremdriftsplan, 30- årsstandard, husbankfinansiering mv. IBBs tilstedeværelse skulle sikre fremdrift og at det helhetlige bomiljøet skulle bli ivaretatt. IBB skulle stå til tjeneste med praktiske råd og aktuelt informasjonsmateriale.

IBB kjøpte 110 leiegårder i perioden fra 1982 til 1988, av disse ble 25 eiendommer ekspropriert med hjemmel i fornyelsesvedtak, prisen for disse eiendommene ble fastsatt ved skjønn etter retningslinjer i lov om erstatning ved ekspropriasjon, Bergen skjønnsrett for bygningslovsaker fastsatte erstatningene.

Bergen bystyre behandlet i møte 25. juni 1990 den planmessige byfornyelsen hvor det ble foretatt et strategivalg med følgende hovedkonklusjoner:

- De boligpolitiske målsetningene for byfornyelsen opprettholdes
- Tempoet i den planmessige byfornyelsen reduseres og tilpasses Husbankens låne- og tilskuddsordninger
- Utarbeiding av fleksible standardkrav
- Større bevissthet omkring økonomiske konsekvenser av byfornyelsen
- Styrking av rammeplanlegging som redskap i byfornyelsen

Bystyret i Bergen vedtok 10. desember 1990 sak om omorganisering av forvaltningen av den kommunale boligmassen som innebar at Institutt for Byfornyning A/S sammen med de kommunale boligselskapene (B-56) og utbyggingsenheten ved Boligavdelingen i Bergen kommune fusjonerte inn i det kommunale foretaket Bergen Bolig og Byfornyning (BBB).

På slutten av 1990- tallet videreførte BBB erfaringer fra byfornyelsen på egen boligmasse på Løvstakken, dette ble starten på områderettet, helhetlig bolig- og bomiljøtiltak som gav et levekårsløft for hele området. Prosjektet omfattet 430 kommunale boliger, det ble investert 160 millioner kroner i utbedring av 350 utleieboliger, nybyggprosjektet Gyldenpris omsorgssenter med 37 boliger til eldre, 40 botilbud til bostedsløse, lekeplasser,

sambroshus, ballplasser mv. Kommunen har benyttet seg av byfornyelsestilskuddet til å opprette, oppgradere og utvikle en rekke gode fellesarealer i de sentrale deler av Bergen.

Løvsstakken ligger innenfor Kommunedelplanen for Puddefjorden Damsgårdssundet som gir plangrunnlag for omdanning av området mot sjøfronten fra et industrielt næringsområde til et sammensatt byområde med stor andel boliger. I denne transformasjonsprosessen er BOB en hovedaktør, mer om dette kommer i DEL 2, «Ny energi rundt Damsgårdssundet».

Evaluering av byfornyelsestilskuddet

Bruken av byfornyelsestilskudd i perioden 1994-1999 er evaluert av Byggforsk (Norvik 2000). Byfornyelsestilskuddet påvirker de kostnadene som private aktører og kommunene står overfor når de tar beslutningene om å iverksette fornyelsestiltak eller ikke. Effekten av tilskuddet avhenger således av i hvilken grad det påvirker beslutningene til kommune og private aktører.

Bruken av byfornyelsestilskudd rettet mot miljøtiltak og opprustning av offentlige uteområder indikerer en betydelig positiv påvirkning. Dels kommer denne effekten av at tilskuddene gir ekstra midler til kommunen, og dels kommer den av at andre kommunale midler vris mot byfornyelsesformål fordi en kan oppnå mer ved samordning. I tillegg til det fordelaktige i seg selv ved at miljø og uteområder opprustes, kan slike tiltak være med å lage gunstige omgivelser for privatfinansiert boligfornyelse. Opplysninger om byggemeldte bruksendringer og private boliginvesteringer på Nedre Nygård i Bergen gir empirisk støtte til denne påstanden.

Omfanget av boligfornyelse i byfornyelsesområdene påvirkes positivt av byfornyelsestilskuddene. Primært fordi den privatøkonomiske lønnsomheten bedres. Mange prosjekter er privatøkonomisk ulønnsomme uten tilskudd, mens tilskuddene gjør dem lønnsomme. Denne effekten er det imidlertid vanskelig å dokumentere. En viktig konklusjon var at graden av suksess avhenger av i hvilken grad kommunen lykkes i å velge ut prosjekter som ikke ville ha blitt gjennomført av private eiere, men som er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

En indikator på at en lykkes i å gjøre et område mer attraktivt gjennom opprustning av boliger og uteområder er at prisene i området stiger relativt til boligprisene i andre områder. Analyser av to områder i Oslo med høy byfornyelsesaktivitet viser dette. Gjennom de fire årene fra 1996 til 2000 steg boligprisene med 197 prosent i Gamlebyen/Nedre Tøyen, mens de steg med 126 prosent i resten av Oslo. Byggforsk konkluderer med at den økte attraktiviteten som gjenspeiles i økte relative boligpriser for en stor del kan tilskrives byfornyelsen.

Videre vurderte Byggforsk om tilskuddet burde videreføres som områderettede tiltak eller som generell kvalitetsheving i eksisterende boligmasse. De konkluderte med at den samlede innsatsen rettet inn mot kjernene av storbyene bør videreføres og at det ikke er behov for en generell politikk for standardheving i den eksisterende boligmassen.

Men de uttalte også at områderettet innsats bør brukes ved kvalitetshevingsarbeid utenfor byfornyelsesområdene. Dette gjelder en del av de boligområdene som ble bygd ut i stor skala på 50- og 60-tallet der det nå er mangelfull rehabilitering med påfølgende nedtursspiraler og økende opphopning av levekårsproblemer. Likhetstrekkene med en del historiske byfornyelsesområder er, etter Byggforsks oppfatning, slående. Departementet viser til at det gjennom 1980-årene har vært en betydelig forbedring av boligstandarden i Norge. På grunn av byfornyelsen har alle storbyene fått en forbedring av boligforholdene..

REFERANSELISTE

NOU 1979:5 «Bypolitikk»

ST. MELD.NR 283(1979-80) «Om bypolitikk»

ST. MELD.NR 12 og 61(1981-82) «Om Boligpolitikk»

ST.MELD.NR.34 (1988-89) «Boligpolitikk for 90-årene»

ST.MELD.NR.11 (1991-92) Norge trenger storbyene.

ST.MELD. NR 14 (1994-95) «Om boforhold og levekår i storbyene»

ST.MELD. NR 208 (1994-1995) «Levekår og Boforhold»

ST.MELD. NR 49 (1997-98) «Om boligetablering for unge og vanskeligstilte»

ST.MELD. NR 23 (2003-2004) «Om Boligpolitikken»

NOU 2002:2 «Boligmarkedene og boligpolitikken»

NOU 2011:15 «Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden»

SAKER FRA BERGEN KOMMMUNE:

- Byfornyelse i Bergen. Bolig- og miljøfornyelse i sentrale boligområder (Planavdeling Indre By april 1990)
- Bolig og miljøfornyelse i sentrale byområder, status utfordringer og aktuelle tiltak (20. juni 1999)
- Programtilskudd 94-99. Statusrapport 31.12.99
- Årsberetning 1984 Institutt for Byfornyning a.s
- Årsberetning 1986 Institutt for Byfornyning a.s
- Bergen Bystyre 25. juni 1990; Planmessige byfornyelsen i Bergen. Status og strategier.
- Bergen Bystyre 10.12.90. Opprettelse av Bergen Bolig og Byfornyelse
- Bergen Bystyre sak 219/92. Boligmelding 1993-1995.
- Hovedutvalg for Byutvikling 23.05.1990. Kommunal forkjøpsrett og Eierseksjoneringslov. Omfang og praksis, utbedringsavtaler.
- Hovedutvalg for byutvikling sak 360/99 Bolig og miljøfornyelse, status og utfordringer
- Årsmeldinger Kommunalavdeling for Byutvikling.

UTREDNINGER:

- Byfornyelse i Oslo, Bergen og Trondheim, status og utfordringer 1991
- NBI; Prosjektrapport 2001.Husbankens byfornyelsestilskudd- En evaluering
- NBI; Prosjektrapport 1997.Byfornyelsestilskudd. Evaluering av Tilskudd 1994-95.
- NBI (2000) Norvik . Notat til NOU 2002:2