

Sosial boligbygging og planleggerens rolle: en case studie

Social Housing and the Planner:
a Case Study

Erlend Hanssen Sjøvik

13.05.2015

Innhold

Sammendrag	5
Abstract	8
Forord	10
1) Innledning.....	12
1.1) Posisjonering og avgrensning	13
1.2) Begrunnelse for tema.....	14
1.3) Problemstilling.....	15
1.4) Funn.....	15
1.5) Definisjoner av sentrale begrep	17
1.6) Oppgavens struktur	20
2) Metode	21
2.1) Gjennomføring av studien.....	21
2.2) Reliabilitet og validitet	25
2.3) Etske utfordringer	25
3) Teoridel.....	26
3.1) Historisk bakteppe	26
3.1.1) Kontekst	26
3.1.2) Fysisk, prosessorientert, samfunnsrettet planlegging	27
3.1.3) Boligsosiale tiltak, boligpolitikk og etterkrigstidens boligbyggermodell.....	31
3.2) Planlegging som handling.....	34
3.2.1) Kommuneplanlegging	34
3.2.2) Lang- og kortsiktig planlegging.....	35
3.2.3) Plan og handling	36
3.3) Planleggingens handlingsrom	37
3.3.1) Institusjonelle rammer og virkemidler.....	37
3.3.2) Utfordringer i dag.....	38
4) Empiri	40
4.1) Kommunenes utfordringer.....	41
4.1.1) Befolkningsvekst og boligbygging	41
4.1.2) Boligmarkedet	41
4.1.2) Leiemarked	42
4.1.4) Vanskeligstilte og kommunalboliger	42
4.1.5) Knapphet på areal	42
4.1.6) Kommuneøkonomi.....	43

4.1.7) Oppsummert	43
4.2) Innsatsområder, kommuneorganisasjon og gjennomføring.....	46
4.2.1) Introduksjon	46
4.2.2) Innsatsområder	46
4.2.3) Forankring i plan og rullering	47
4.2.4) Virkemidler	47
4.2.5) Gjennomføringsmodellene	48
4.2.6) Bergens- og Hamarøymodellen.....	48
4.2.7) Sandnesmodellen.....	51
4.3) Kommuneorganisasjon.....	54
4.3.1) Bergen	54
4.3.2) Stavanger.....	57
4.3.3) Sandnes	59
4.3.4) Asker.....	63
4.3.5) Nedre Eiker.....	65
4.3.6) Hamarøy	67
4.4) Betydningen kommuneorganiseringen har på planleggerrollen	69
4.4.1) Tre typer planleggere	71
4.4.2) Oppsummering.....	72
5) Handlingsrom og rolleforståelse	74
5.1) Kommunenes forståelse av handlingsrommet	74
5.1.1) Handlingsrom for vanskeligstilte.....	74
5.1.2) Handlingsrom for rimelige boliger	78
5.2) Planleggerens rolle	81
5.2.1) Arealplanleggeren	81
5.2.2) Samfunnsplanleggeren.....	83
5.2.3) Koordineringsplanleggeren	84
5.3) Planleggeren og det boligsosiale arbeidet	86
6) Konklusjon	89
6.1) Handlingsrom	89
6.2) Planleggerrollen	90
6.3) utfordringer for studentene i dag?	92
Referanseliste.....	94

Figur 1 Metodeoversikt	24
Figur 2 Hentet fra Drammen kommune	44
Figur 3 Gjennomføringsmodell Hamarøy og Bergen.....	50
Figur 4 Gjennomføringsmodell Sandnes	52
Figur 5 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Bergen.....	56
Figur 6 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Stavanger	58
Figur 7 Organisering av det boligsosiale arbeidet Sandes.....	62
Figur 8 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Asker	64
Figur 9 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Nedre Eiker.	66
Figur 10 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Hamarøy.....	68
Figur 11 Tre nivåer for involvering i det boligsosiale arbeidet.....	72

Sammendrag

Oppgaven tar for seg hvordan seks kommuner forstår sitt boligsosiale handlingsrom og hvordan planleggeren er knyttet til det boligsosiale arbeidet i nybyggingen. Teorien omhandler planleggerens rolle gjennom historien, idealer om hva planlegging skal være, og den kommunale planleggerrollen. Dette kobles til viktige boligpolitiske veivalg, som sammen med en gjennomgang av kommunens institusjonelle rammer er med på å forklare kommunens og planleggerens handlingsrom og hvilke virkemidler som fins i planloven som omfatter de boligsosiale arbeidet.

Gjennom å studere casekommunenes samfunnsdeler, boligsosiale handlingsplaner og andre relevante dokument, ble kommunenes utfordringer, boligstrategier og innsatsområder identifisert satt sammen med hvordan det boligsosiale arbeidet ble organisert i kommunene. Sammen med dybdeintervju av planleggere og fagpersoner innen sosialtjenesten danner det grunnlaget for empirien.

Funnene viser at noen kommuner forstå det boligsosiale handlingsrom å omfatte de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, mens andre har en tilnærming som også ønsker å tilrettelegge for rimelige boliger i markedet. De fleste kommunene bygger boliger for det vanskeligstilte segmentet selv, men i to av casekommunene er det etablert gjennomføringsmodeller hvor man i samarbeid med private utbyggere eller boligbyggerlag får tildelingsrett i nye boligprosjekt. Slik lovgivingen er utformet, kreves det en merinsats av kommuner som ønsker å imøtekomme boligsosiale målsetninger utover det vanskeligstilte segmentet. En kommune har imidlertid etablert en gjennomføringsmodell for rimelige boliger i markedet, hvor kommunens tomteselskap tilrettelegge for byggeklare tomter og arrangerer prosjektkonkurranser. Dette kan sees som en respons til den markedsdrevne utviklingens negative eksternalitetene, og stiller spørsmålsteget til om virkemidlene i planverktøyet er tilstrekkelig for å håndtere de utfordringene en har.

Planleggeren involveres i varierende grad i kommunenes boligsosiale arbeid i nybyggingen. Det er kartlagt tre nivåer for deltagelse hvor arealplanleggeren er den vanligste planleggerrollen og er i liten grad knyttet til det boligsosiale arbeidet. Samfunnsplanleggeren tar del i kommunenes strategiske planlegging og utvikling av handlingsprogrammer, mens den koordinerende planleggeren jobber med å koordinere kommunens strategier og informasjon mellom etater og binde virkemiddel og tiltak sammen. At planleggeren ikke involveres mer må sees i lys av hvordan de institusjonelle rammene setter begrensninger for hva arealplanleggeren skal holde på med, men er også et uttrykk for at planlegging er rettet mot en kommunes generelle utvikling og det ordinære boligmarkedet, mens de boligsosiale tiltakene og de vanskeligstilte skal håndteres av sosialtjenesten og andre tjenestefagfelt.

Abstract

The thesis examines how six municipalities understand their opportunity space concerning social housing, and how the planner relates to the processes of implementing social housing. With a historical take, I go through aspects that has had an impact on both planning theory and how Norwegian housing policy has changed after the Second World War. Followed by theory of municipal planning and institutional framework, I set the background for understanding the instruments that are available for the municipalities and the planner to deal with their social housing obligations.

The basis of the empirical data was interviews with planners and by gathering information from official municipal documents and housing strategies. This was done to uncover how the municipality was organized and how the planners understood their role and position.

The findings show that some municipalities understand their opportunity space concerning social housing to consist of the most disadvantaged in the housing market, while other municipalities have an approach that also wants to facilitate affordable housing. Most municipalities are building housing for the disadvantaged segment itself, but in two of the municipalities, it is established execution models where they collaborate with private developers, getting allotment rights in new housing projects. Because the planning legislation does not include paragraphs that allows the municipalities to request affordable housing within the planning institute, municipalities have to use their ownership in land to fulfil their goals of affordable housing. One municipality has therefore established an implementation model for affordable housing, where the municipal facilitate property for housing and hosts project competitions. This can be seen as a response to the negative externalities by a market-driven housing market, and question whether the planning tools are adequate to deal with the challenges municipalities face today.

The finding states that planner is not always involved in social housing schemes. The most common urban planners (arealplanlegger) are only marginally linked to the municipalities social housing projects. On the other side, both the strategic/social planners (samfunnsplanlegger), which takes part in the developing of strategic plans and development programs, and the coordinating planners, which work to coordinate municipal strategies and distribute information among municipal agencies, are working with social housing topics. The institutional framework set limits for whether or not the planner is involved with social housing topics.

Forord

Snart er tiden som student på Ås over. Sola skinner og det er bare minutter før oppgaven sendes i trykken. Oppgaven markerer slutten på fem år som student i By- og regionplanlegging ved Institutt for Landskapsplanlegging ved NMBU. Det har allerede blitt 2015.

Først vil jeg takke veileder Berit Nordahl for god veiledning og gode råd underveis. Jeg takker også informantene og ressurspersonene som stilte opp på intervju, svarte på epost og tok telefonen. Takk til klassen og for god stemning gjennom alle år og til folk jeg har møtt i løpet av studietiden. Jeg takker også mine foreldre som alltid er støttende og takk til bror og søster som veier opp dette ved å yter motstand. Takk til korrekturleserne. Takk til Bodvar for joggeturer og årene i vogna, til Blobben og Legionen. Takk til professorer jeg har hatt oppgjennom årene. Takk til Ås.

Takk til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Husbanken for økonomisk støtte.

Erlend Hanssen Sjøvik

Ås, 13 Mai, 2015

Ord: 26 000

1) Innledning

Siden andre verdenskrig har det vært en sterk boligpolitisk enighet i Norge om at en skal stimulere til at folk eide sin egen bolig (Annaniassen 2006). En storstilt, subsidiert boligbygging, hvor husbanken, boligbyggerlag og kommunene samarbeidet, ble en allmennyttig boligstrategi. I løpet av 1980-tallet avvikles subsidieringsordningen for generell boligbygging, samt at prisregulering av boliger også faller bort. Den rådende tanken var at markedet skulle tilrettelegge for det generelle boligbehovet alene (Bengtsson 2006). En konsekvens av eierpolitikken siden andre verdenskrig og dagens markedsstyrte boligbyggingen er at det ikke fins store offentlige, eller allmenne utleieaktører som kan tilby innbyggere med lav inntekt og egenkapital, et sted å bo. De som faller utenfor skal få tilpasset bostøtte eller startlån fra Husbanken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Likevel ser man at boligdebatten handler om at det er for dyrt å bo i de største byene, at inngangsbilletten for å komme inn på boligmarkedet er for høy og at det stilles spørsmål til hvordan en skal klare å tilrettelegge boliger for det segmentet av samfunnet som faller utenfor eller ikke har mulighet til å kjøpe egen bolig (Aarland 2014). Boligbygging med sosiale profil kan sies å ha gått fra å være en allmennytte i etterkrigstiden, hvor husbanken, kommunene og boligbyggerlagene samarbeidet for å etterkomme boligbehovet, til å bli en særnytte for noen med spesielle behov eller i en vanskelig livssituasjon.

Tall fra SSBs (2015b) viser at flytting i 2014 viderefører sentraliseringen av bosettingsmønsteret i landet, og at landets største kommuner fortsetter å vokse. Dette gjør kommunene avhengig av å planlegge og tilrettelegge for et vidt spekter innbyggere med forskjellige boligbehov. Et viktig aspekt å belyse i den sammenheng er det nasjonale målet om at «alle skal bo trygt og godt» (NOU 2011a). I dag har kommunen det lovpålagte ansvaret om å tilby vanskeligstilte et botilbud og forvalter også Husbankens virkemidler. Måten kommunene håndterer disse virkemidlene og hvordan de forstår sitt boligsosiale handlingsrom er avgjørende for hvorvidt en klarer å nå sine boligsosiale mål.

Planlegging har tidligere blitt kritisert for å være alt eller ingenting og for å omfatte profesjoner som på ulike måter kan assosieres med offentlig forvaltning (Wildavsky 1973). Hva planleggeren er og hvilken kompetanse han/hun er ment å ha kan derfor være vanskelig å svare kortfattet på, da planlegging er et omfattende fagfelt. Tradisjonelt har planleggere jobbet i offentlig sektor, men i norsk sammenheng har det ikke blitt etablert en tydelig profesjon, slik det er i andre land (Hagen & Aarsæther 2001). Dette følger av at planleggeren ikke har etablert en egen yrkesorganisasjon, som sikkert er en konsekvens av at planleggerrollen består

av en sammensatt yrkesgruppe fra ulike utdanningsinstitusjoner (Hagen & Aarsæther 2001). En kan definere et skille mellom faggrupper som er mer rettet mot romlig eller fysisk planlegging på den ene siden og samfunnsøkonomisk tilnærming på den andre, og det blir mer komplisert om en tar innover seg at planleggerrollen også bestemmes av hvorvidt en jobber i offentlig eller privat sektor (Hagen & Aarsæther 2001).

Hagen og Aarsæther (2001) betegner planleggeren som en prosessuell generalist og rådgiver, og henviser til planleggingsoppgaver som handler om å kommunisere, håndtere konflikt, å være innovativ og håndtere utfordringer og gi råd om: «samtid og framtid, mellom mogleg og det ønskjelege og mellom fag og politikk:» (Hagen & Aarsæther 2001: 218). Utenom å håndtere planredskapene og forstå seg på kommuneorganisasjonen, må planleggeren også forstå samfunnet; manøvrere mellom å forsvare svake grupper, opptre nøytralt og danne konsensus (Hagen & Aarsæther 2001).

Gitt utviklingen i boligbyggingen, fra en boligbygging for alle, til en markedsstyrt boligpolitikk med en boligsosial særnytte, ønsker jeg å belyse boligspørsmålet fra et planleggerperspektiv og knytte planleggerrollen til hvordan kommunene gjennomfører boligsosiale prosjekter i nybyggingen og om virkemidlene som fins i planlovgivingen er tilstrekkelig for å nå målet om at alle skal bo trygt og godt, i en markedsstyrt boligutvikling. Denne innfallsvinkelen er også relevant med tanke på befolkningsveksten mange kommuner opplever. Oppgaven tar for seg seks casekommuner, hvor informasjonsgrunnlaget er basert på plandokumenter, handlingsprogram, presentasjoner og foredragsnotat og intervju.

1.1) Posisjonering og avgrensning

Planleggerrollen har et historisk problemfelt om hva det skal handle om og har blitt diskutert og kritisert innen akademia og gjennom utviklingen av planteori (Campbell 2010; Kleven et al. 1990; Taylor 1998; Wildavsky 1973). I nyere tid har forskningsbidrag og artikler rettet fokus mot hvorvidt planleggeren evner å spille en relevant rolle i et samfunn som drives frem av markedsliberalistiske idealer om vekst og effektivitet (Bond 2011; Campbell 2010; Flyvbjerg 2002; Grange 2013; Sager 2012). I likhet med bidragene over ønsker jeg å undersøke om dagens planleggerrolle spiller en utslagsgivende rolle i hvordan kommunen håndterer utfordringene sine. I lys av boligutfordringene som kommer fram innledningsvis, og det faktum at kommunen både er reguleringsmyndighet og har ansvaret for å tilby boliger for vanskeligstilte, er det rimelig å koble boligspørsmålet til planleggerrollen. Ved å vinkle boligspørsmålet til planleggerrollen håper jeg å kunne avdekke mer kunnskap om hva planleggerrollen handler om, og hva den kan omhandle.

Et annet moment jeg ønsker å undersøke hvordan kommunene forstår sitt handlingsrom og hvilke oppgaver kommunene tar på seg i boligbyggingen. I forbindelse med dette tar studien for seg tre gjennomføringsmodeller for å eksemplifisere hvordan noen kommuner har løst bygging av boligsosiale prosjekt i nybyggingen.

Planlegging på kommunalt nivå er en politisk forankret oppgave. Selv om planleggingen skjer i brytningen mellom fag og politikk, som et resultat av dynamikken mellom politikerne og fagfolk (både planleggere og andre), vil denne oppgaven ikke ta høyde for å analysere de ulike politiske partienes innflytelse på boligstrategiene, da dette blir en for omfattende oppgave for en studie av denne størrelsen. Jeg vil heller ikke gå inn på forhandlingsteori eller diskutere hvordan planleggeren jobber med medvirkning i planleggingen, selv om dette er områder som grenser til mitt studiefelt.

1.2) Begrunnelse for tema

Det er to grunner hvorfor jeg mener forholdet mellom planleggerrollen og boligsosiale tema bør vies større oppmerksomhet.

For det første handler det om å se sammenhengen mellom de nasjonale målene om bolig for alle (NOU 2011b), befolkningsvekst og økende boligpriser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2003; SSB 2015b) og styringsmekanismene som fins. I flere rapporter (Barlindhaug et al. 2012; Barlindhaug et al. 2014) kommer det frem at kommunene har problemer med å etterkomme etterspørselen av boliger for vanskeligstilte, samtidig som man i flere kommuner er bekymret for at «vanlige folk» ikke har råd til å etablere seg i boligmarkedet. En kan spørre seg om virkemidlene kommunene rår over er gode nok for å nå de målene, eller om planleggingen som skjer ikke benytter handlingsrommet som fins i stor nok grad. Ved å fokusere på gjennomføringsmodellene og planleggerens rolle vil det kunne føre med seg mer kunnskap om hvordan virkemidlene benyttes og hvordan administrasjonen jobber internt.

Planlegging handler i grove trekk om å balansere mellom å kontrollere bruk, sikre rettigheter og tilby tjenester (Hagen & Aarsæther 2001). Der det å kontrollere bruk og tilby tjenester gjelder alle innbyggere, er oppgaven om å sikre rettigheter i større grad knyttet til vanskeligstilte. Historisk har det å sette sosiale utfordringer på agendaen og sikre vanskeligstilte en bolig vært med å forme planleggerprofesjonen (Hagen & Aarsæther 2001). Det er derfor et poeng å få innsikt i hvor sterk koblingen mellom planleggeren og kommunens lovpålagte krav om å bygge boliger for vanskeligstilte er i dag.

1.3) Problemstilling

Basert på de nevnte betraktningene og det uklare forholdet mellom planleggeren og kommunens boligsosiale arbeid og plikter, ønsker jeg å bringe mer kunnskap om hvordan planleggerrollen kobler kommunens boligsosiale målsetninger til nybyggingspolitikken og i arbeidet med å håndtere de generelle boligutfordringene kommunene står overfor. I forbindelse med dette er det interessant å undersøke hvordan kommunene forstår og håndterer handlingsrommet sitt, hvordan kommunen har organisert sitt boligsosiale arbeid, hvilke virkemidler som brukes og hvordan planleggeren er involvert for å imøtekomme utfordringene i det boligsosiale arbeid. Problemstillingen er derfor:

På hvilken måte er planleggeren knyttet til det boligsosiale arbeidet i nybyggingen, og hvordan forstår kommunen sitt boligsosiale handlingsrom?

Det første spørsmålet relaterer seg til planleggerrollen spesifikt og er avhengig av hvilke arbeidsoppgaver planleggeren har og hvor i kommuneadministrasjonene den jobber. Det andre spørsmålet handler om derimot om hvordan kommunen velger å løse sine oppgaver, og hvor bredt fokus de har i sitt boligsosiale arbeid.

1.4) Funn

Funnene fra studien viser at det er tre nivåer for hvor involvert planleggeren er i kommunenes boligsosiale arbeid i nybyggingen, og gjenspeiler hvor i kommuneorganisasjonen planleggerne befinner seg. De tre nivåene for tilknytning er blitt generalisert etter planleggerens arbeidsoppgaver og kalles på bakgrunn av dette arealplanleggere, samfunnsplanleggere og koordineringsplanlegger.

Arealplanleggeren er den mest vanligste planleggerrollen og tendensen er at denne rollen i liten grad er knyttet til kommunenes boligsosiale arbeid i nybyggingen.

Samfunnsplanleggeren tar del i kommunenes strategiske planlegging og utvikling av handlingsprogrammer, mens den koordinerende planleggeren jobber med å koordinere kommunens strategier og informasjon mellom etater og binde virkemiddel og tiltak sammen.

Kommunene forstår i hovedsak sitt boligsosiale handlingsrom til å omfatte de mest vanskeligstilte, og alle har etablert tiltak for å etterkomme denne gruppen. Foruten å bygge boliger til vanskelig selvs, har to kommuner utviklet gjennomføringsmodeller boligsosiale tiltak i nybyggingen. Både Bergensmodellen og Hamarøymodellen samarbeider med private utbyggere eller boligbyggerlag for å få tildelingsrett for vanskeligstilte i ordinære boligmiljø.

Det er imidlertid tre kommuner som forstår at sitt boligpolitiske handlingsrom strekker seg bredere enn for det vanskeligstilte segmentet, og har etablert mål eller strategier for å kunne supplere det ordinære boligmarkedet med rimelige boliger. Sandnesmodellen er en gjennomføringsmodell hvor kommunen, gjennom å være en aktiv tomteaktør, får fram rimeligere boliger gjennom prosjektkonkurranser.

1.5) Definisjoner av sentrale begrep

-Allmennyttig boligbygging (Allmennytten) var en statssubsidiert boligstrategi som fant sted i etterkrigstiden, og var et samarbeid hvor Husbanken stilte gunstige lån, kommunene tilrettela tomter for utbygging og boligbyggerlag gjennomførte prosjektene.

-Bergensmodellen samarbeidsmodell mellom kommune og utbygger om kommunal tildelingsrett i nybygde prosjekt. Kommunen bestiller antall boliger gjennom DOFFIN og stiller krav til boligstørrelse. Modellen kan finansieres av Husbankens grunnlån og får et tilskudd på 20-40% av kostnadene for byggingen av hver tilskuddsbolig.

-Boligbygging med sosial profil er kommunale boliger eller boliger med kommunal tildelingsrett som er ment for vanskeligstilte.

-Boligpolitikk er i korthet alt som bidrar til, og påvirker bosetting av befolkningen, dvs lovverk, politiske vedtak, finansieringsordninger, utbygging, kjøp og salg med mer.

-Boligsosial politikk er politikk som har et sosialt aspekt ved seg. Det bruker ulike virkemidler for å bosette vanskeligstilte i boligmarkedet.

-Boligsosial planlegging om en «strategisk og et planmessig forankret arbeid som inkluderes i kommunens øvrige planlegging etter plan- og bygningsloven» (Husbanken u.å).

-Boligsosialt arbeid handler om å «fremskaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke deres evne til å mestre boforholdene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014)

-Boligsosialt utviklingsprogram BoSo / Velferdsprogrammet er Husbankens satsing for å øke kommunenes kompetanse og måloppnåelse på det boligsosiale området.

-Bostedsløse disponerer ikke egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer.

-Bostøtte skal sikre de som har lave inntekter og høye bostgifter, en egnet bolig. Bostøtten skal hjelpe vanskeligstilte både til å skaffe og beholde en bolig. (KMD/Departementene 2014)

-Fortrinnsrett/forkjøpsretten (10% regelen) gir kommunen adgang til å kjøpe opp til 10% av boligene i nybygde boligprosjekt. Boligene kjøpes til takstpris/markedspris.

-Gjennomføringsmodell er i denne sammenheng måten kommunen eller utbygger har organisert arbeidet med boligbygging. Modellen beskriver de forskjellige stadiene og aktørene i gjennomføringen av prosessen.

-Grunnlånet skal fremme universell utforming og miljø i nye og eksisterende boliger, finansiere boliger til vanskeligstilte og andre i etableringsfasen, og sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. *(KMD/Departementene 2014)*

-Hamarøymodellen er en samarbeidsmodell mellom kommune og utbygger om kommunal tildelingsrett i nybygde prosjekt. Kommunen bestiller antall boliger i DOFFIN og stiller krav om at det bygges minst like mange boliger for det ordinære markedet. Modellen finansieres av Husbankens grunnlån og får et tilskudd på 20-40% av kostnadene for byggingen av hver tilskuddsbolig.

-Institusjonelle rammer er spilleregler som setter premisser for hvordan en aktør kan handle i gitte situasjoner og omfatter alt fra «formelle lover, rettspraksis, adferdsbestemmende normer og skikk og bruk» (Sevatdal & Sky 2003)

-Reguleringsbestemmelser brukes for å utdype arealbruken, og binde opp forhold ved planen som ikke kommer klart nok fram av plankartet, f.eks. bestemmelser om utforming, grad av utnytting m.v.

-Robek-listen er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Dette innebærer blant annet at disse (fylkes)kommunene må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler, og at lovligheten av budsjettvedtakene skal kontrolleres.

-Residualisert sektor er et søknadsbasert boligtilbud som er reservert for beboere som oppfyller gitte kriterier.

-Rimelig bolig kan være en bolig som er subsidiert eller av en annen grunn ligger under markedsprisen (Barlindhaug et al. 2012).

-Sandnesmodellen: En arbeidsmåte for å få frem rimelige boliger i markedet ved hjelp av et kommunalt tomteselskap og en prosjektkonkurranse om ferdigstilte boliger til avtalt pris.

-Startlån er et behovsprøvd lån for de med langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Kommunene tildeler startlånet med lånemidler fra Husbanken.

-Særnytt er et begrep som påpeker dagens boligsosiale strategi, som handler om å bygge for vanskeligstilte. Er en motsats til Allmennytt.

-Tilskudd til etablering skal bidra til at vanskeligstilte kan kjøpe og beholde egen bolig. Tilskuddet er ofte en toppfinansiering når en bolig skal finansieres.

-Tilskudd til utleieboliger skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet går til både kjøp, utbedring og bygging av boliger.

-Utbyggingsavtaler dekker et vidt spekter av avtaletyper som inngås mellom kommuner og utbyggere eller grunneiere. Utbyggingsavtalen er frivillig og er ment å regulere fremdrift, fordele infrastrukturkostnader i et utbyggingsprosjekt, og kan benyttes av kommunen for å signalisere bruk av forkjøpsretten (10% regelen) og justere boligstørrelse, boligtype, boligmiks og antall boliger i et prosjekt.

-Vanskeligstilte på boligmarkedet: personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

1.6) Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i 6 kapitler.

Kapittel én er et innledningskapittel og tar for seg bakgrunnen for oppgaven, problemstilling, funn og definisjoner av sentrale begrep.

Kapittel to forklarer oppgavens metode og hvordan det er gått frem for å samle inn data til analysen.

Kapittel tre omfatter studiens teoretiske grunnlag. Det er et tredelt kapittel og vil først gå inn på planteori og bolighistorie, deretter planlegging som handling og hvordan det kommer til uttrykk i kommunen, og i tredje del planleggingens handlingsrom gitt av planlovgivingen.

Kapittel fire presenterer empirien i studien og generaliserer resultatene.

Kapittel fem drøfter generaliseringene opp mot teorien.

Kapittel seks konkluderer og peker på hva resultatet betyr.

2) Metode

Fordi studien ønsker å beskrive planleggerens rolle i en gitt sammenheng og hvordan forskjellige kommuner forstår sin boligsosiale oppgave, har jeg valgt case studie som metode for oppgaven. I arbeidet med å samle inn empiri har jeg satt meg inn i de utvalgte casekommunenes samfunnsdeler, boligsosiale handlingsplaner og andre relevante dokument, i tillegg til å gjøre dybdeintervju av planleggere og andre relevante informanter fra kommunene.

2.1) Gjennomføring av studien

Gjennomføringen av studiet ble gjort i fire faser:

- 1) Valg av case.
- 2) Sette teoretiske rammer.
- 3) Innhente informasjon gjennom dokumentstudier og dybdeintervju.
- 4) Bearbeide og analysere funn.

2.1.1) Valg av case

Studien ble utført som et casestudie, som er en forskningsstrategi som gjør det mulig å gå i dybden og undersøke en rolle eller et fenomen. Casestudiet ble valgt fordi det ga muligheten til å kunne generalisere resultater og se sammenhenger på tvers av casene som ble valgt. Omfanget av studien ble avgrenset til seks casekommuner. Første trinn i utvelgelsen var ønske om å belyse gjennomføringsmodeller for boligsosiale tiltak i nybyggingen, og for rimelige boliger, for å vise hvordan kommuner benytter det handlingsrommet som er gitt av de institusjonelle rammene. Bergen og Hamarøy har gjennomføringsmodeller med sosial profil i nybyggingen, mens i Sandnes' modell stimulerer til rimelige boliger i markedet. Neste trinn var å velge tre andre kommuner som jobbet relativt likt eller var organisert på en likt måte. Fordi Bergen, Sandnes og Hamarøy var med i Husbankens BoSo / Velferdsprogram, ble de resterende tre kommunene, Stavanger, Asker og Nedre Eiker valgt fordi det boligsosiale arbeidet var satt på agendaen og at de også samarbeidet med Husbanken gjennom BoSo / Velferdsprogrammet. De tre siste kommunene var også på leting etter måter å håndtere boligutfordringene på, og gjorde det naturlig å sammenligne dem med kommuner som hadde etablert modeller for gjennomføring. Caseutvalget omfattet både storbykommuner (Bergen, Stavanger), forstadskommuner (Sandnes og Asker) og omlandskommuner (Nedre Eiker og Hamarøy), og ble en utfordring fordi planadministrasjonen varierte i størrelse og oppgave, samtidig som Hamarøy ikke hadde ansatt planleggere. Dette ble løst ved at andre ressurspersoner som jobbet med oppgaver tilsvarende planleggeroppgaven ble intervjuet.

Det var et poeng å selektivt velge kommuner som jobbet relativt likt, for å kunne trekke ut konkrete resultater av studien og kunne generalisere eller identifisere trekk ved planleggerrollen. Ved at jeg tok for meg et begrenset antall kommuner med ganske lik måte å jobbe på ble de enklere å generalisere funnene. Dette gjør at funnene i større grad kan ha en overføringsverdi for kommuner som er i relativt lik situasjon som casekommunene.

2.1.2) Teoretiske rammer

Den teoretiske tilnærmingen har tre perspektiv. Et historisk perspektiv som setter planleggerrollen opp mot profesjonens ulike ideal og doktriner, så belyses planlegging som institusjonalisert handling gjennom kommunal planlegging, før planlegging kobles til det boligsosiale arbeidet. Disse tre tilnærmingene er valgt for å kunne diskutere hvorfor planleggerrollen er som den er, for å se hvilke forutsetninger planleggeren har for å jobbe med det boligsosiale arbeidet i nybyggingen, hvilke institusjonelle rammer som definerer kommunens og planleggerens handlingsrom og på hvilken måte man gjennom kommunal planlegging håndterer handlingsrommet som er gitt.

2.1.3) Dokumentstudie

Dokumentstudiet ble valgt som en av metodene for å samle inn kommunens strategier, visjoner og mål, for å avdekke kommunenes forståelse av handlingsrommet de har. Kommuneplanens samfunnsdel, boligpolitiske handlingsprogram, økonomiplaner og årsrapporter var blant dokumentene som ble studert. På grunn av det store omfanget av dokument tilgjengelig, ble jeg nødt til å målrettet navigere meg gjennom de relevante kapitlene, i tillegg til at jeg søkte etter nøkkelord i de digitale dokumentene. Organisasjonskartene for kommunenes virksomheter ble også studert og for å identifisere hvor kommunenes strategier og innsatsområder hørte hjemme.

2.1.4) Dybdeintervju

Dybdeintervju ble brukt for å framskaffe kunnskap om kommunens boligsosiale handlingsrom og hvordan planleggerne var knyttet til det boligsosiale arbeidet i nybyggingen. Gjennom intervjuene fikk jeg en forståelse av planleggerrollen ut i fra hvordan de selv beskrev den og hvordan kommunen organisert det boligsosiale arbeid.

I arbeidet med å komme i kontakt med informantene ble kommunenes sentralbord kontaktet per mail eller telefon og forespørsel om å delta i studien videreformidlet til relevante kontaktpersoner. I alle kommunene ble henvendelsen sendt til informanter tilknyttet Husbankens BoSo/ Velferdsprogram og informanter tilknyttet gjennomføringsmodellene.

Som følge av dette bestod utvalget av både planleggere og ressurspersoner knyttet til det boligsosiale arbeidet i kommunene. I forkant av intervjuene ble informantene tilsendt en mail hvor både intervjuguide og hensikten med studie ble presentert, for å forberede informantene slik at det ble lettere å avdekk informasjon om de temaene jeg ønsket å fokusere på. I grove trekk ble informantene spurt om kommunens boligpolitiske og boligsosiale strategier, om hvordan kommunen organiserte det boligsosiale arbeidet, hvorvidt planleggeren var involvert i det boligsosiale arbeidet og om hva planleggerrollen bestod av. Alle intervjuene ble gjennomført i de respektive casekommunene og varte i rundt én time. Totalt ble det gjennomført intervjuer av 13 informanter, hvorav 8 var planleggere og de resterende fagpersoner i administrasjonen eller tilknyttet gjennomføringsmodellene. I etterkant av intervjuene ble informantene tilsendt sitater eller formuleringer som er blitt brukt i studien. To informanter ønsket å endre på sine sitats setningsoppbyggingen. Fordi begge tilfellene var av skriveteknisk art uten å endre meningsinnholdet, ble endringene tatt til følge.

Det er viktig å påpeke at det ikke ble anledning til å gjøre intervju med planleggere i hver kommune. Dette skyldes at enkelte kommuner ikke har ansatt planleggere, og at noen planleggerne ikke hadde anledning til å delta på intervjuet av ulike årsaker. Dette ble løst ved å ta kortere telefonsamtaler, og at informantene som kunne stille var kjent med rutinene i planavdelingen og rollefordelingen i kommunen. Alle informantene delte mye informasjon om kommunens rutiner knyttet til det boligsosiale arbeidet og kom med informasjon som var relevant for studien.

For å gå et helhetlig bilde av organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene ble også Husbanken kontaktet underveis i forbindelse med Bergens- og Hamarøymodellen, samt at informanter fra Sandnes tomteselskap ble intervjuet.

2.1.5) Bearbeide og analysere funn

Diagrammet under viser hvordan jeg organiserte arbeidet for å best mulig kunne svare på problemstillingen. Ved å dele opp problemstillingen i to deler og se de hver for seg, ble det både enklere å generalisere resultatene og kunne svare på problemstillingen.

Oversikt over metode og bearbeiding av funn			
Problemstilling	Nødvendig informasjon		Metode for innhenting av empirisk informasjon
	Teori	Empiri	
<i>På hvilken måte er planleggeren knyttet til det boligsosiale arbeidet i nybyggingen?</i>	-Teori om planleggerens rolle gjennom historien og gjeldende planleggingsideal. -Teori om institusjonelle rammer.	-Planleggerens rolle i kommunen, -hvor i kommuneorganisasjonen planleggeren er, -hvem planleggeren samarbeider med, -hva planleggeren jobber med hvordan planleggeren.	-Intervju av planleggere i kommunen -dokumentstudier av plandokument.
<i>Hvordan forstår kommunen sitt boligsosiale handlingsrom?</i>	-Teori om kommunal planlegging, planlegging som handling og om institusjonelle rammer. -Boligpolitisk tilbakeblikk.	-Oversikt over kommunens tiltak og innsatsområder, -virkemidler som benyttes, -organisering av det boligsosiale arbeidet -informasjon om gjennomføringsmodeller.	-Intervjuer med planleggere, -intervju med informanter om gjennomføringsmodeller.

Figur 1 Metodeoversikt

2.2) Reliabilitet og validitet

Pålitelighet og gyldighet (studiens reliabilitet og validitet) er viktige prinsipper innen forskning. Pålitelighet handler i stor grad om min egen posisjon som intervjuer og hva det har kunne betydd for svarene jeg har fått. Jeg har i alle intervjuene forholdt meg til spørsmålene i intervjuguiden og opptrådt faglig og profesjonelt. Gyldigheten av den innsamlede empirien, både i form av intervju og dokumentstudier, mener jeg er tilfredsstillende for å komme til de konklusjonene jeg gjør, men for at resultatet skulle ha spilt en større rolle enn en masteroppgave er ment å gjøre, ville jeg ha vært nødt til å gjøre flere intervju og et lengere systematisk arbeid over mer enn fem måneder. Når det gjelder reproduserbarheten av studiet, vil det faktisk at jeg har anonymisert informantene gjøre det vanskelig å intervju de samme personene. Da kommunene er nevnt, er det likevel mulig å komme i kontakt med planleggere i de aktuelle kommunene og stille spørsmål om den samme tematikken.

2.3) Ethiske utfordringer

I ethvert forskningsprosjekt vil det være både relevant og nødvendig å reflektere over etiske utfordringer. Selv om jeg i arbeidet med masteroppgaven ikke har kartlagt eller fremstilt kunnskap som kan brukes mot noen eller påføre utsatte grupper for ubehag, er det likevel viktig å være klar over at jeg ved å gjøre intervju, må forholde meg til personvern hensyn. Jeg har derfor anonymisert intervjuobjektene i oppgaven. Det vil likevel komme fram indirekte opplysninger om informantene, som hvilken kommune de representerer. Selv om dette kan brukes til å identifisere intervjuobjektene, er det en oppgave som kan bli tidkrevende. Jeg lagde en kodebok for informantene, som ble et annet sted enn de transkriberte intervjuene. Masterprosjektet ble også meldt inn til NSD, da det ble anbefalt av universitetet, da jeg gjennomførte intervju.

Fordi jeg la opp til å gjøre dybdeintervju av informanter i forskjellige deler av landet, ble det søkt og innvilget økonomisk støtte av både Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Husbanken. Husbanken er også aktør i alle casekommunene. Denne dobbeltrollen kunne ha spilt en problematisk rolle, men fordi Husbankens rolle ikke har direkte innvirkning på studien har det ikke vært et etisk dilemma om en kunne ta imot stipendet.

3) Teoridel

Teorien omhandler planleggerens rolle gjennom historien, idealer om hva planlegging skal være, og den kommunale planleggerrollen. Dette kobles til viktige boligpolitiske veivalg, som sammen med en gjennomgang av kommunens institusjonelle rammer er med på å forklare kommunens og planleggerens handlingsrom.

Første del tar for seg planleggerrollen og boligpolitikk i et historisk perspektiv. Hensikten med det er å sette seg inn i hva som til enhver tid har formet rollen, og hvordan ulike plantradisjoner har løst den. Dette er viktig for å få en helhetlig forståelse av hva planleggerrollen handler om og danner grunnlaget for å kunne diskutere hva planleggerrollen skal omfatte.

Den andre delen tar for seg hvordan planlegging foregår i kommunen som aktivitet. Hensikten med kapittelet er å gi en oversikt over bruken av planer, hvordan planlegging er som handling. Dette er med på å forstå hvilken mulighet kommunene har til å handle og hvordan organisasjonen jobber for å nå målsetninger.

Del tre kobler sammen planlegging, boligbygging og hvilke virkemidler og institusjonelle rammer som spiller inn på kommunenes og planleggenes boligsosiale handlingsrom. Her tar jeg også for meg hvilke utfordringer kommunene står overfor i dag. Denne delen er med for å kunne diskutere om handlingsrommet for kommunen og planleggeren og om rammeverket som er gitt er i stand til å håndtere utfordringene som eksisterer.

3.1) Historisk bakteppe

3.1.1) Kontekst

Planlegging har gjennom historien blitt utviklet på bakgrunn av idealistiske, pragmatiske og funksjonalistiske motiv og doktriner med mål om å organisere samfunnet. Bakteppet for planlegging kan knyttes til byens romlige organisering og var tuftet på hvordan man praktisk organiserte byen med tanke på forsvar, brannsikkerhet og handel (Hagen & Aarsæther 2001). På den andre siden finner man strømninger, som i respons til 1800-tallets industrielle revolusjon, ble trigget av overbefolkning, forskjeller i inntekt og levekår og miljøutfordringer, som rettet fokus mot reformer i industribyen. Det var i forbindelse med dette at en virkelig satt boligspørsmålet på agendaen. Det klassesdelte samfunn ble eksplisitt relevant i form av arbeiderklassens forslummede nabolag i nærheten av fabrikkområder, hvor lufta var forurenset og førte til utfordringer knyttet til folks helse og naturmiljøet rundt. Som følge av elendigheten urbaniseringsprosessen førte med seg, ble «arbeiderspørsmålet» satt på

agendaen (Annaniassen 2006). Det var i denne konteksten ideologiske strømninger om å bedre arbeiderklassens levevilkår ble etablert (Taylor 1998). Først på 1800-tallet baserte planleggingsidealer og doktriner seg på marxistisk tankegang, idealiseringen av det rurale livet og byplandoktrinen. Sistnevnte spilte en stor rolle for planleggingsprofesjonens bruk av planer, da man svarte på utfordringene gjennom å forbedre eller skape nye byer i sosiale- og visjonære byplaner. To andre retninger som har satt spor var den sosialdemokratiske og den nyliberalistiske tradisjonen. Velferdsstaten ble innført etter andre verdenskrig, og baserte seg på sosialdemokratiske ideer og Keynesismen, hvor staten skulle ta en mer aktiv rolle og sørge for et minimum av tjenester og goder for befolkningen. Videre spilte Adam Smiths markedsliberalisme og økonomisk vekst en avgjørende rolle for 1980-tallets nyliberalistiske vending (Hagen & Aarsæther 2001). Befolkningsvekst, økonomi, organisering og forvaltning av samfunnsoppgaver dannet grunnlaget for hvordan planleggerrollen oppstod og spilte også inn på den boligsosiale politikken som ble ført.

3.1.2) Fysisk, prosessorientert, samfunnsrettet planlegging

Slik planlegging har blitt løst av profesjonen, kan det grovt deles inn i tre tradisjoner for måloppnåelse. En formalistisk, en prosessorientert og en samfunnsrettet tradisjon, og er fortsatt aktive påvirkninger i dagens planlegging. I utgangspunktet knyttes alle formene for planlegging til styring av arealdisponeringer og tilrettelegger for utvikling. Forskjellen mellom tradisjonene er derimot hvilket fokus de har. I den formalistiske tradisjonen ble planleggingen drevet frem av designmål, mens de prosessorienterte tradisjonene fokuserte på å optimalisere beslutningsprosesser i forbindelse med planarbeidet, og den samfunnsrettede planleggingen om å sikre velferdsgoder og demokratiske rettigheter (Hagen & Aarsæther 2001).

Planleggingsprofesjonen har tradisjonelt hatt en forankring i form og hvordan man løser romlige sammenhenger i planer (Healey 1997; Taylor 1998). I første halvdel av 1900-tallet kom dette til uttrykk i overordnede by- og generalplaner og var en tilnærming som var sterkt koblet til arkitektprofesjonen gjennom byplanidealet. I etterkrigstiden tok myndighetene en mer aktiv rolle i flere sektorer. Ved å introdusere en mål-middel tankegang og et altomfattende samfunnsplanleggingssystem, øke myndighetene den økonomiske innblanding for å sikre høy sysselsetning i offentlig sektor. Gjennom et ekspertstyre skulle politikere og teknokrater jobbe for å nå en rekke felles sosiale og økonomiske mål (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002; Hagen & Aarsæther 2001). Velferdsstatens økonomiske støtteordninger, utdanning, helsetjeneste, og en storstilt boligproduksjonen ble en

del av den rasjonelle samfunnsplanleggingen, som også var sterkt forbundet med sosialdemokratiske ideal (Healey 1997). Byplanleggere i England, gjorde et poeng å distansere seg fra samfunnsplanleggingen og Lewis Keeble påpekte at den nasjonale altomfattende samfunnsplanleggingen ikke hadde noen kobling til den fysiske byplanleggingen (gjengitt i Taylor 1998). Dette kan ses på som at profesjonen hadde et behov for å statuere en politiske uavhengighet fra den sosialdemokratiske samfunnsplanleggingen, for å være i stand til å tjene allmenheten og tydeliggjøre at den ikke representerte en politisk ideologi. I norsk sammenheng har samfunnsplanleggingstradisjonen være premissgiver for dagens planleggingssystem og for hva planleggingsoppgaven skal inneholde.

I løpet av etterkrigstiden orienteres kriteriene for måloppnåelse fra kompetanse om den materiell byen til å omfatte organisasjonsstruktur og rasjonelle prosesser for beslutningstaking (Taylor 1998). Med dette forsøkte man å gjøre planleggingsprosessene til en kontinuerlig og pågående prosess som ikke stoppet opp når en bestemmelse var gjort (Taylor 1998).

Den fysiske og den rasjonelle planleggertradisjonen ble begge kritisert for å være for topptung og ikke svare på de faktiske utfordringene samfunnet stod overfor. Den formalistiske skolen ble kritisert av Jane Jacobs for å ha et planideal hun mente var en planutopisme, som stod i fare for å ødelegge byene med alt for omfattende planer (ifølge Taylor 1998). Kritikken var spesielt rettet mot bruken av estetikk som botemiddel mot sosial elendighet. En annen side ved kritikken var at det sosiale aspektet var fraværende i det formalistiske idealet og at en ikke forstod innbyggernes behov (Taylor 1998). I Norge ble boligbyggingen kritisert for å være for snever og autoritær, og Ammerud-rapporten var kritisk til det ensidige fokuset på måltall og til hvordan det ble lagt opp til at man skulle bo (Annaniassen 2006). Det rasjonelle idealet ble også kritisert av Banfield (1959), som mente at rasjonell planlegging vanskelig kunne gjennomføres i det fulle, på grunn av de mange alternativene som måtte å avveies. Selv om idealet om å effektivisere metoder for beslutningstaking og sette seg mål, var verdfulle handlinger i seg selv, ble det påpekt at det var en krevende øvelse å skulle fatte de rasjonelt riktige beslutningene i en kommune med mange forskjellige mål.

I løpet av 1980-tallet skjedde det endringer i det politiske landskapet hvor konservative partier fra det politiske høyre introduserte et markedsliberalistisk system for samfunnsutviklingen (Taylor 1998). Dette fikk også utslag for det norske plansystemet, hvor planlovgivingen på den ene siden åpnet opp for at private aktører skulle kunne foreslå reguleringsplaner i henhold til gjeldende kommuneplan, mens den på den andre siden ønsket å involvere befolkningen

mer i planprosessene. Dette var også uttrykk for en kommunikatív tilnærming innenfor planfaget, som oppstod som en respons til det rasjonelle idealet.

De kommunale myndighetene fikk oppgaven av å være et bindeledd mellom aktører og få dem til å samarbeide og gjennom sin faglige kompetanse, og finne løsninger på sosiale problemer (Hagen & Aarsæther 2001; Healey 1996). I prinsippet var idealet basert på Jürgen Habermas' rammeverk om dialog og samarbeid, og gjennom dialog fange opp innspill fra utsiden et politisk samfunn burde diskutere i planleggingsprosesser (Aven et al. 2004; Healey 1996). Ved å inkludere, samarbeide og bygge relasjoner mellom grupperinger og aktører skulle en sammen komme fram til en enighet. Konsensusbygging ble et viktig ideal innenfor den kommunikative tilnærmingen, som fremhevet nødvendigheten av planleggerens profesjonelle nøytralitet. Healey (1996) mente at idealet oppstod som følge av det postmodernistiske samfunnets oppstykkede form, tydeliggjort av de økende forskjellene mellom de sosioøkonomiske gruppene som kom til synet i løpet av 1980-tallet. Dette gjorde at man ikke kunne forstå byen som en helhet, men som små enheter av en større by (Healey 1996). Et ideal som tok de økte forskjellen på alvor var advocacy planning. Der forsøkte man å gi marginaliserte grupper en stemme som ellers ikke ville ha blitt hørt. Det sosiale engasjement ble drevet fram av et ønske om å utslette fattigdom og rasisme gjennom politiske prosesser og aktivisme (Sager 2012). Den advokerende planleggeren var gjerne i opposisjon til de lokale myndighetene og hadde ikke et mål om å opptre nøytralt, slik det kommunikative idealet gjorde (Sager 2012).

En annen konsekvens av den politiske endringen var privatiseringen av nasjonale selskap og offentlige tjenester, som man mente det offentlige ikke trengte å beskjeftige seg med.

Utgangspunktet for nyliberalismen var kritikken av statlig kontroll og inngrep, som konservative politikere mente var en byrde for den private aktørens effektivitet (Tyler 1998). Gjennom «new public management» begynte prosesser å avbyråkratisere og effektivisere offentlig sektor, slik at det ble mer tilpasset markedssystemet (Kleven et al. 1990; Nordahl 2012; Sager 2012; Taylor 1998). Dette gjorde at utbyggere og konsulentfirmaer tok på seg mer av arbeidet med å utarbeide og gjennomføre planer, og man fikk planleggere både på markeds- og forvaltningssiden. Den ene planleggerrollen fungerte som forslagsstiller av reguleringsplaner for private selskap, mens den offentlige rollen kontrollerte og behandlet innsendte planer og søknader (Campbell & Marshall 2005; Hagen & Aarsæther 2001).

Utarbeiding av plantiltak og gjennomføring av boligbygging begynte å skje i privat regi eller i samarbeid mellom det private og det offentlige i Offentlig-private-samarbeid (OPS) (Sager

2012). Ifølge Buitelaar (2007) var dette en konsekvens av at markedssystemet og den offentlige myndighetsutøvelsen hang sammen i et avhengighetsforhold. Markedet fikk på den ene siden innflytelse i form av eierskap i eiendom, mens myndighetene på den andre siden regulerte arealbruken. Dette representerte et nettverkssystem hvor aktørene inngikk partnerskap for å nå sine mål.

Fordi planleggingsprosesser ble komplekse og involverte både interne og eksterne deltagere, ble det et behov for koordinering mellom partene for å lykkes (Kitchen 1997). Et eksempel på at nettverksamarbeid er tilstede i dag er den kontinuerlige kontakten mellom private utviklere og kommunen i forbindelse med behandlingen av reguleringsforslag. En ser også eksempler på offentlig-privat-samarbeid (OPS) og partnerskap mellom kommunen og utbyggere om tjenesteyting eller der kommunale tomteselskap og private utbyggere samarbeider om boligprosjekt (Nordahl 2012). I mange tilfeller benyttes slike samarbeid for å fordele risiko ved gjennomføring av kommunale mål. I prinsippet er OPS-samarbeid mindre nyliberalistisk enn et rent markedsstyrt system, da den offentlige parten kan ta en større rolle og styre det privates rolle i prosjektet (Sager 2012). Denne delen av den kommunikative tilnærmingen har blitt kritisert for å være for konsensusorientert, naiv og ikke ta innover rådende makthegemonier (Bond 2011; Flyvbjerg 2002; Hagen & Aarsæther 2001; Purcell 2009) og at den ikke tar høyde for markedslogikken i den nyliberalistiske tradisjon, hvor det er økonomisk vekst som er drivkraften i utviklingen. Dilemmaet ved å invitere private aktører inn i gjennomføringen av offentlige tjenester er at nyliberalistisk ideologi er sterkt markedsorientert, drives av profitt, går på bekostning av sosiale mål og kritiseres for å være likegyldig utover egen fortjeneste (Sager 2012). Nyliberalismens logikk gjør de offentlige myndighetene til en kjøper av tjenester som private tilbyr, men i gjengjeld fritar kommunen for ansvar og økonomisk risiko (Sager 2012).

Ofte er kritikken som rettes mot markedsliberalismen formidlet som en trussel for planleggingen. I seg selv må dette også forstås som en måte å legitimerer planlegging som handling (Hagen & Aarsæther 2001). I møtet med hverdagspolitikk er det ikke alltid slik at det er ideologi som styrer, men det faktum at de involverte ønsker en gjennomførbar løsning. Dette omtales som inkrementell planlegging og er et resultat av små pragmatiske steg i en ønsket retning, der løsningene kan forsvares politisk (Kleven et al. 1990).

Tradisjonelt har planlegging hatt idealet om å opptre faglig og nøytralt forut for beslutninger som skal tas (Kleven et al. 1990). Dette har gjort at planleggingsidealene har blitt rettet mot prosess og ikke konkrete mål utover det. Både det rasjonelle og det kommunikative

planleggingsideal er eksempler på dette. I det rasjonelle idealet kommer det til syne i hvordan kommunen leter etter hvordan man kan komme til de best mulige løsningene, hvordan kommunen er organisert og hvilke problemløsningsmetoder som brukes, mens det kommunikative idealet handler om å åpne opp planleggingsprosessene og involvere befolkningen og andre aktører, for å ivareta demokratiske prinsipper (Healey 1997; Kleven et al. 1990). Et paradoks er at kunnskapen og den faglige argumentasjonen man får ved å følge planleggingsidealene gjør at en vanskelig kan forholde seg objektivt eller nøytral til planleggingens utfall, spesielt i en verden med et vell av virkelighetsforståelser, normer og verdier (Kleven et al. 1990). Dette sier noe om hvordan planlegging og planleggerrollen er knyttet til samfunnet både økonomisk, politisk, fysisk og sosialt.

3.1.3) Boligsosiale tiltak, boligpolitikk og etterkrigstidens boligbyggermodell

Et eksempel for hvordan den faglige argumentasjonen og politikken ikke forholdt seg nøytral eller objektiv til planleggingens utfall eller markedets styring alene, var standpunktet om at det var nødvendig å kunne regulere boligmarkedet, og ble på tidlig 1900-tallet drevet frem av en rekke boligkrakk i Oslo (Annaniassen 2006). Ved å engasjere kommunen i boligbyggingen skulle man frigjøre leietagerne fra markedet, og det ble et mål om at boligkostnadene skulle bestemmes av produksjonskostnadene (Bengtsson 2006). Det kommunale engasjementet fortsatte frem til 1930-tallet da en bestemte seg for å fase ut den kommunale leieboligen til fordel for en svensk kooperasjonsmodell for boligbygging (Annaniassen 2006). Modellen baserte seg på en et kontinuerlig byggende boligbyggerlag, som i samarbeid med kommunen skulle bygge andelseieboliger. Oslo og Omegn Boligsparelag (OOBS), som er forløperen til dagens OBOS, ble i realiteten Oslos byggende boligpolitiske redskap (Annaniassen 2006). I denne perioden kjøpte også kommunen leiligheter av OOBS for å dekke boligbehovet for ubemidlede boligsøkende på jakt etter et sted å leie.

I 1946 opprettet man en bostedsinstitusjonell ordning som løftet boligbyggerlagsmodellen fra Oslo opp på landsnivå. Med statlig finansiering, kommunal tomtopolitikk og prisregulerte boligsamvirkelag la man til rette for en boligproduksjonsmodell som fokuserte på kvantitative mål og gjorde boligbyggingen allmennyttig (Bengtsson 2006). Husbanken ble etablert samme år og hadde den hensikt å tilbyr boligbyggelagene gunstige lån og subsidier for å gjøre det enklere å imøtekomme boligbehovet etter krigen. Som tomtforsyner spilte kommunen en viktig rolle ved å erverve utmark, forskuttere teknisk infrastruktur og selge tomter videre til kostpris. Målet var å produsere leiligheter med lave boutgifter som skulle utgjøre 20% av husholdsinntekten (Nordahl 2012). Med et prinsipp om selvkost skulle subsidiene komme

beboerne til gode som et kollektiv, uten vekstmaksimerende mellomledd (Bengtsson 2006). Avtalen som koblet boligbyggerne, staten og kommunen, resulterte i en storstilt borettslagsbygging og en andelseierlinje, som skulle gjøre hjemmet fritatt fra spekulasjon og profittmuligheter. Denne modellen var førende i datidens ikke-kommersielle boligpolitikk og ble underbygget av Trygve Brattelis stortingsinnlegg i 1951:

«[...] I det moderne samfunn er det visse områder hvor det drives privat næringsdrift, og andre områder hvor det ikke lenger drives privat næringsdrift, eller hvor den er under avvikling, og jeg for mitt vedkommede godtar ikke som et område for privat næringsdrift det å eie andre menneskers hjem» (Annaniassen 2006 : 15).

Boligbyggingsordningen fra 1946 ble opprettholdt fram til midten av 1970-tallet, da ordningen også nådde et høydepunkt og boligbyggerlagene stod for mellom 25-30% av den samlede boligproduksjonen i landet (Bengtsson 2006). I gjennomsnitt ble det bygd 40000 boliger hvert år det tiåret (Sørvoll 2011). For en rekke kommuner fortsatte samarbeidet mellom kommunen og boligbyggerlagene, og i Oslo ble modellen brukt som et boligpolitisk redskap fram til avviklingen av boligreguleringen på 1980-tallet (Bengtsson 2006).

Grunnen til at boligprisreguleringen ble opphevet og frislippet et faktum, kan oppsummeres ved at statens kvalitative boligsmål ikke lenger var en hensiktsmessig boligpolitikk etter at boligbehovet endret seg på 1970-tallet. Folk hadde råd og lyst til å gå opp i boligstandard og bega seg ut på boligkarrierer. Mobiliteten gjorde at man i større grad skiftet bolig etter hvilket stadie av livet man befant seg i. Fordi man hadde to boligmarked; et regulert og et uregulert, oppstod det utfordringer når man skulle gå fra det ene markedet over til det andre.

Dereguleringen av boligsektoren og nedbyggingen av Husbanken, ble startet for å håndtere utfordringene knyttet til det todelte boligmarkedet, befolkningens nye flyttevaner, samt det begynnende problemet med sort betaling ved overføring av andelsleiligheter (Annaniassen 2006). Med dette endret strukturen i husbanken seg og dens engasjement rettet seg mot individrettede støtteordninger. Boligpolitikken gikk fra å sikre et bredt spekter av befolkningen tilgang på bolig ved å subsidiere boligkostnadene, til å la det private styre boligbygging etter markedets prinsipper, og utelukkende hjelpe de som falt utenfor samfunnet (Bengtsson 2006).

I forbindelse med dette ble også samspillet mellom boligbyggerlagene og kommunene trappet ned, fordi de ikke lenger inngikk i som en viktig del av boligpolitikken (Barlindhaug et al. 2014). Ifølge Killi og Skeie gjorde dette at de store boligselskapene i løpet av 1980-tallet gradvis gikk bort fra selvkostidealet (gjengitt i Sørvoll 2013) og boligutviklingen ble markedsdrevet. Nyliberalismen gjorde dermed at markedet fikk muligheten til å ta ansvar for

hele produksjonsforløpet knyttet til boligbygging, mens kommunenes rolle ble å optimalisere myndighetsutøvelsen for å etterkomme markedet (Nordahl 2012). Statens føringer førte dermed til at kommunen rendyrket sin rolle som myndighet, ved å konsentrere seg om å effektivt kunne regulere innsendte private forslag, og som igjen sendte et signal om at markedet fint klarte å håndtere boligproduksjonen (Nordahl 2012).

I dag er planlegging av arealdisponeringer og byggesaksbehandling kommunens viktigste oppgaver knyttet til boligbygging (Nordahl 2012). Fordi markedet tar hånd om det ordinære boligbehovet har staten rettet innsatsen mot segmentet som ikke kommer seg inn på boligmarkedet og kommunen har fått en viktig rolle knyttet til vanskeligstilte. Hvilken rolle den kommunale tildelingsboligen er ment å ha, og hvilke ambisjoner kommunen har til boligbygging med sosial profil varierer, men i de fleste tilfellene er den kommunale boligen en midlertidig bolig, som er sterkt behovsprøvd og ment for de mest vanskeligstilte (Barlindhaug et al. 2014). Det er dermed en såkalt *residualisert* sektor, hvor kommunen gir et tilbud til boligsøkere som tilfredsstiller gitte vilkår (Nordahl 2012). De siste 25 årene har statens tildelingsfokus gjennom Husbanken variert mellom å være rettet mot eldre, ungdom, flyktninger, og bostedsløse. På 2000-tallet ble fattigdom satt på agendaen, og er det fortsatt (Nordahl 2012).

Gjennom boligøkonomiske virkemidler som kommunene forvalter, får lavinntektsushold og andre vanskeligstilte muligheten å søke om bostøtte, startlån eller grunnlån, slik at man skal kunne kjøpe sin egen bolig eller betjene boustgifter. Dagens tilskuddsordning til oppføring av bygg er i dag bare knyttet til erverv av kommunale boliger eller boliger med kommunal tildelingsrett (Barlindhaug et al. 2014; Nordahl 2012). På bakgrunn av dette kan en hevde at boligpolitikken har gått fra å subsidiere boligen til å subsidiere individene (Barlindhaug et al. 2014). Den tidligere anvisningsretten, som kommunene hadde i de lokale boligbyggerlagene ble på 90-tallet erstattet av en bestemmelse som gir kommunen rett til å disponere opp til 10% av boligene i «sameie» eller «eierseksjons» leiligheter, og gjelder eksisterende leiligheter som kommunen må kjøpe til markedspris, med den hensikt å disponere den til utleie.

Sørvoll (2013) mener at det offentlige har nedtonet sitt ansvar i tråd med det gjeldende idealet om at det er markedet som skal styre boligbyggingen. I *Byggje – bu – leve* (St. meld. 17 (2012-2013): 7) har Norge dermed gått vekk fra velferdsmodellen ved å deregulere boligbyggingen (Stamsø 2009).

Fra å ha fokus på utbyggingspolitikk, hvor staten tok del i boligbyggingen gjennom å subsidiere en allmennyttig boligbygging (Annaniassen 2006; Barlindhaug et al. 2014), legger man i dag til rette for, og setter rammer for at markedet skal tilby den boligen det er etterspørsel for. Driveren i dagens boligforsyningen er private aktører, som erverver, utformer boligforslag, planer og selger boligene til det markedet er villig til å betale. Om kostnadene er høyere enn markedet er villig til å betale, bygges det ikke (Nordahl 2012). Dette står i sterk kontrast til etterkrigstidens kvantitative mål om boligbygging og en sterk offentlig myndighetsutøvelse, hvor byråkratiske prinsipper om forutsigbarhet og likbehandling er viktige element. I et markedsrettet system er konkurranse det korrigerende prinsippet, og prisen bestemmes av etterspørselen og kostnaden ved gjennomføring (Nordahl 2012). Boligpolitikken har siden andre verdenskrig vært sterkt eierorientert, som understrekes av Bengtsson (2006), som omtaler Norge som det «sosialdemokratiske eierlandet», og spiller på landets høye eierandel som ligger på 80%.

3.2) Planlegging som handling

Videre vil kapitlet ta for seg hvordan planlegging foregår i dag som handling i kommunene og er ment for å gi en oversikt over hvordan kommunen som organisasjon jobber for å nå sine mål.

Planlegging er ifølge Hagen og Aarsæther (2001:13) en fremtidsrettet handling, som gjennom klargjorte mål og opparbeiding av kunnskap, evner å se sammenhenger, prioritere og samordne tiltak som legger til rette for konkret handling. Planlegging utført i offentlig regi kan defineres som samfunnsplanlegging og er forankret i en institusjon med politisk legitimitet. Hva planleggingen skal omfatte deles videre etter territorielle eller sektororienterte bestanddeler. Sektorplanlegging defineres av funksjonelle prinsipper, som eksempelvis håndterer veiplanlegging (Veidirektoratet) eller boligpolitikk (Husbanken), mens den territoriale planleggingen deles inn i tre nivå, med staten, fylket og kommunen. Den utøvende territorielle instansen i Norge er i hovedsak kommunen (Hagen & Aarsæther 2001).

3.2.1) Kommuneplanlegging

I kommunen forekommer planlegging som et redskap for politiske vedtak som ideelt vil kunne avdekke og synliggjøre utfordringer, og forsøker å svare på dem ved å formulere målsetninger (Hagen & Aarsæther 2001). Planlegging på kommunalt nivå følger en rekke planleggingsideal som er rettet mot arbeidsmetode (normative teorier) og måloppnåelse (verditeorier). Som nevnt tidligere kommer dette til uttrykk i kommunens todelte organisasjonsform, med politikere på den ene siden og forvaltningen på den andre. En må

derfor skille mellom planlegging som metode for forberedelse av beslutninger, og de politiske verdistyrte prioriteringene (Kleven et al. 1990). Planlegging er en plikt staten har pålagt kommunene å gjøre, som også omfatter lovpålagte velferdsoppgaver kommunen har ansvaret for å tilby sine innbyggere (Kleven et al. 1990).

Politikerne i kommunestyret vedtar alle planene og formulerer målene, mens administrasjonen forbereder planer og jobber med virkemidlene for å nå målene. Formannskapet legger frem økonomiplanfremlegget for høring før det vedtas (Hagen & Aarsæther 2001). Kommunen er dermed en planleggende organisasjon som setter dagsorden for hva kommunen skal beskjeftige seg med i årene som kommer (Hagen & Aarsæther 2001). Ifølge Friedmann (gjengitt i Hagen & Aarsæther 2001) knytter planlegging kunnskap til handling. Hvordan en kommune velger å handle beror derimot på politikk og intensjoner, mens handlingsrommet defineres av de institusjonelle rammene, økonomiske ressurser, organiseringen av det kommunale arbeidet og administrasjonens kompetanse (Hagen & Aarsæther 2001; Kleven et al. 1990). Hvordan de forskjellige kommunene administrerer disse tjenestene varierer ut i fra hvordan virksomhetene/etatene er organisert, da det er lokalpolitiske premisser som bestemmer «hva som gjøres, hvem som gjør, hva som besluttes, hvordan tiltaket iverksettes og hvilke interesser som samordnes» (Kleven et al. 1990 : 10). Tradisjonelt har organiseringen av dette arbeidet vært sterkt hierarkisk, som følge av administrasjonens byråkratiske oppbygging (Healey 1997).

Gjennom å forvalte den lovpålagte oppgaven for vanskeligstilte, er kommunene avhengige av å organisere dette arbeidet på en rimelig måte. I et forsøk på å optimalisere kommunens boligsosiale arbeid, har det etter initiativ fra Husbanken blitt lagd rapporter for å optimalisere dette arbeidet. I to relativt nye rapporter om kommuneorganisering (Langsether et al. 2008; Sandlie et al. 2011) presenteres noen generelle anbefalinger til hvordan det boligsosiale arbeidet kan organiseres. Oppsummert handler rådene om å samordne og koordinere de boligsosiale virkemidlene i en virksomhet, forankre strategiene i planer og på ledernivå, jobbe helhetlig med kommunens boligstrategi, jobbe kontinuerlig med å kartlegge boligsituasjonen og holde seg oppdatert på boligmarkedet.

3.2.2) Lang- og kortsiktig planlegging

Kommunal planlegging defineres som en helhetlig og samordnet form for samfunnsplanlegging, som kontinuerlig oppdateres i form av sine rullerende planer, hvor kommuneplanens arealdel og handlingsprogrammet utgjør den overordnede planleggingen sammen med den fireårige handlingsplanen og årsbudsjettet (Hagen & Aarsæther 2001).

Planenes funksjon er å statuere en nåsituasjon, i tillegg til å ta høyde for en forventet utvikling ved å sette langsiktige mål. Den langsiktige delen setter dermed føringer for handlingsdelen og arbeidet med årsbudsjettet (Hagen & Aarsæther 2001). Kleven et al. (1990) mener planlegging må fremstå som et helhetlig samfunnsredskap, som på kort sikt viser hvilke prioriteringer som gjøres, staker ut visjoner og mål på lang sikt og kobler sammen handling og fremtid.

3.2.3) Plan og handling

Overgangen fra plan til handling skjer gjennom kommunenes økonomiplaner og årlige budsjetter. Hvorvidt en kommunen evner å handle beror på kommunens økonomiske situasjon og om kommunen ønsker en proaktiv eller reaktiv utviklingsstrategi. En proaktiv tilnærming defineres av at man gjennom egne handlinger aktivt ønsker å påvirke fremtiden gjennom langsiktige mål og strategier, mens reaktiv planlegging responderer på signaler fra omgivelsene (Kleven et al. 1990). Begge strategiene fordrer til en kontinuerlig opparbeiding av kunnskap slik at en kan danne et godt nok beslutningsgrunnlag for å handle, men forholder seg ulikt til hvordan en forvalter de økonomiske midlene.

Koblingen mellom de langsiktige og kortsiktige målene i kommune skjer i økonomiplanen og handlingsprogram. De er også gjenstand for årlige eller fireårige rulleringer, og gjør det til viktige strategidokument for handling (Kleven et al. 1990). Handlingsprogrammene er gjerne sektorbestemt, og representerer fokusområder hvor en ønsker å tilføre mer kompetanse. Sammen med årsrapporten kan en se sammenhenger mellom handling og resultat og danne et bedre handlingsgrunnlag, i tillegg til å lære av tiltakene som er satt i gang. Erfaringer viser imidlertid at det kan være vanskelig å knytte ønsket samfunnsutvikling gjennom plan, til handling. Pbl er ment å styrke denne koblingen, gjennom handlingsplaner, økonomiplan og årsrapporter, men det er avdekket «høne-egg»-problem og usikkerheter om hvorvidt handlingen skal styres av handlingsprogrammet, eller av økonomiplan (Nørve 2012: 12).

3.3) Planleggingens handlingsrom

3.3.1) Institusjonelle rammer og virkemidler

De institusjonelle forutsetningene for boligbygging er rammene staten setter for vilkår og utbyggerbidrag en kommune kan kreve av utbyggere (Nordahl 2012). Plan og bygningsloven (pbl 2008) og tilhørende veiledningsdokument setter rammene for utviklingen, og gir kommunestyret myndighet til å fatte vedtak, som bygger på innstillinger fra planetaten, de generelle politiske føringene og etatens faglige skjønn (Nordahl 2012). Loven er en prosesslov som sier noe om hvordan planprosessen skal forløpe og gir bare generelle overordnede føringer for hvilken arealtype og bygg kommunen skal vedta.

Det er gjennom en *betinget regulering* de boligpolitiske målsetningene bestemmes, og vil si at kommunen gir tillatelse til oppføring av bygg i henhold til sine vilkår for å oppnå bestemte boligpolitiske målsetninger (Nordahl 2012). Disse vilkårene kan gå på opparbeiding relevant infrastruktur og boligstørrelse, -type, antall boliger og bruk av kommunal forkjøpsrett (10% regelen). Kommunen kan imidlertid ikke kreve utbyggingsbidrag eller bestemme hvordan et prosjekt skal være, da dette inngås frivillig og må forhandles frem sammen med utbyggere gjennom utbyggingsavtaler som er tuftet på lovens krav om relevans, forutsigbarhet og forholdsmessighets (Nordahl 2012). Både Plan- og bygningsloven (2008) og Avtaleloven (1918) definerer rammene for hva avtalen kan romme. Plattformen for forhandlingene om utbyggingsavtaler er oppstartsmøtet for en byggesak.

Gjennom å være planmyndighet kan kommunen bidra i å være en forutsigbar part og sørge for at planprosessen går effektivt, raskt, og overholde de offentligrettslige prinsippene gitt av forvaltnings- (1967) og offentlighetsloven (2006) om likebehandling. Dette er avhengig av hvilke utbyggingsbidrag kommunen krever, om kommunen kan forskuttere bidrag eller opparbeide infrastruktur selv. Om rutinene i planadministrasjonen er gode kan det bidra til å holde byggetakten oppe.

I utgangspunktet utvikler utbygger boliger etter hva som etterspørres og det som er økonomisk mulig, mens reguleringsbestemmelsene tar hensyn til en bredere samfunnsmessig vurdering (Nordahl 2012). Kommunen kan stille krav til boligstørrelse, boligmiks og arkitektonisk kvalitet, og signalisere bruk av den kommunale forkjøpsretten (10% retten). En kan derimot ikke stille krav til rimelige boliger. Kommunenes handlingsrom til boligbygging handler om å tilrettelegge for utbygger, mens boligbygging med sosialprofil i stor grad er kommunens ansvar og er koblet til statens (Husbankens) tilskuddsordninger. I praksis betyr det at planverktøyets mulighet til å framskaffe boligsosiale prosjekt i nybyggingen er gjennom

kommunens forkjøpsrett (10% regelen). Oppstartsmøtet er dermed en viktig plattform for å signalisere kommunens boligsosiale intensjon. Husbankens grunnlån og boligtilskudd er virkemidler som kan benyttes for kommunale anlegg eller private utbyggere som samarbeider med kommunen om tildelingsboliger.

Da det finnes få virkemidler i planverktøyet for å tilrettelegger boligsosiale tiltak i planverktøyene, står en friere til å stille krav til dette ved salg av kommunal eiendom. Etableringen og aktiv bruk av et kommunalt tomteselskap er et tydelig signal om å nå sine boligpolitiske ambisjoner. Kommunen kan da utvikle, regulere og selge tomten med krav til hvordan tomten skal bygges ut. Det er også mulig å selge tomten til fastpris, hvor en arrangerer konkurranser for å ferdigstille ferdige boligprosjekt. Kommunen kan tilby en tomt til rimeligere pris, dersom boligene som bygges er ment for bestemte målgrupper (Barlindhaug et al. 2014). Om kommunen velger å være en tomteaktør, må en likevel konkurrere på lik linje med andre tomteselskap, og krever både eiendomskompetanse og økonomiske ressurser. I urbane strøk er dette også en dyr og tidkrevende prosess. Det er også signaler om at utbyggere er lite fornøyde med en aktiv kommunal tomteerverver, da det er én aktør mer å forholde seg til, samtidig som utbyggere er mer interessert i at områder de selv eier omreguleres til boligområder i kommuneplanen (Barlindhaug et al. 2014).

Grunnen til at mange kommuner ikke har videreført tomtepraksisen i dag henger sammen med boligprisfallet på 1990-tallet, hvor kommuner ikke fikk solgt ferdigfasilitert eiendommene på grunn av nedgangen i boligbyggingen. Tomteerverving ble derfor sett på som en risikofylt geskjeft (Nordahl 2012).

Avsnittene over viser hvordan de institusjonelle rammene som gjelder planlegging og handlingsrommet kommunene har i å stimulere til boligbygging med sosial profil. Kort fortalt er det som grunneier styringsmulighetene for kommunen strekker seg lengst, da en både står fritt til å utvikle området selv, eller selge det videre gjennom salg eller prosjektkonkurranser hvor en kan still flere krav enn det virkemidlene i planlovgivingen tillater. Det er imidlertid ikke uten økonomisk risiko en kommune involverer seg med tomteerverving, som er grunnen til at det ikke er så utbredt i dag.

3.3.2) Utfordringer i dag

Avsnittene over gir en oversikt over de institusjonelle rammene, virkemidler og den historiske utviklingen knyttet kommunens rolle som tilrettelegger for den generelle og den sosiale boligbyggingen. En kan stille et spørsmål til hvorvidt kommunene har virkemidler gode nok

og om rollefordelingen er riktig, da det er vanskelig for utbygger til å bygge nok boliger alene, til tross for at boligprisen også er høy. Caldera & Johansson (gjengitt i Nordahl 2012) hevder at boligbyggingen i Norge er lavere enn prisenivået skulle tilsi. Pris på byggegrunn og bransjens kapasitet foreslås som noe av svaret på dette, og peker på hvordan mye av dagens utvikling foregår i byen og ikke på jomfruelig mark (Nordahl 2012). En utfordring med markedet som drivkraft er at det kan tenkes at det favoriserer utvikling i områder hvor det er mulig å få høye boligpriser. Høy boligpris er også bekymringsverdig i en eierorientert politikk. Terskelen for å komme inn på boligmarkedet er høyt, samtidig som husholdningers låneopptak har økt i Norge. Langtidseffektene av en slik utvikling vil kunne være segregering, hvor lavinntektsgrupper vil måtte søke mot eksisterende, rimeligere boligområder for å få mer bolig for pengene (Nordahl 2012). Segregeringsproblematikken forsøkes løst av ved å justere boligstørrelse og boligtype, i tillegg gjennom offentlige initierte tiltak i avgrensede bolig- eller byområder, forbedrer boligområdene med opprusting av uterom og parker gjennom det som kalles områdeløft (Nordahl 2012).

I et markedsdrevet boligbyggingsregime vil utvikling føre med seg eksterne virkninger av positiv og negativ art, og omtales som positive eller negative eksternaliteter. Dette er utenomstendige virkninger et utbyggingstiltak fører med seg, som for beslutningstager ikke er bestemmende for hvorvidt tiltaket skal gjennomføres (Idsø 2015). Negative eksternaliteter kan innen boligbygging være økt trengsel, økt trafikk og forurensning, nedbygging av grøntområder, mens eksempler på positive eksternaliteter er folkeliv, sikring av elevgrunnlag for lokalskolen og øke kundegrunnlaget for lokale næringsdrivende (Nordahl et al. 2011). Christensen (gjengitt i Nordahl 2012) påpekes det at utbyggingsvedtak om boligbygging i urbane områder i vekst i seg selv er med å øke områdets verdi. Dette gjør seg spesielt gjeldende for områder som ligger nær parker, elver, og kollektivknutepunkt etc. (Nordahl 2012). Hvorvidt økt eiendomsverdi oppfattes som en positiv eller negativ eksternalitet beror på om en besitter eiendom eller ei. For en kommunes mulighet til å erverve tildelingsboliger gjennom forkjøpsretten, eller tilføre markedet rimelige boliger, er en verdistigning en negativ eksternalitet. I verste fall kan det øke terskelen for førstegangsetablerere å komme inn på boligmarkedet, styre hvor folk har råd til å bo, som videre kan føre til segregering.

4) Empiri

Empirikapittelet er delt i tre deler. Den første delen er et dokumentstudiet av kommuneplanens samfunnsdel og presenterer casekommunenes utfordringer. Andre del baserer seg på både dokumentstudier og intervju av informanter fra kommunene og tar for seg kommunenes innsatsområder, boligstrategier og kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet. Hensikten med dette er å se hvilke boligstrategier som hører hjemme under hvilke virksomheter og hvorvidt planleggeren er involvert i det boligsosiale arbeidet. I andre del vies det ekstra oppmerksomhet til tre gjennomføringsmodeller, hvor to er for boligbygging med sosial profil og den siste for rimelige boliger. Disse modellene trekkes frem for å vise hvordan enkelte kommuner håndterer det kommunale handlingsrommet ved å initiere boligbygging med sosial profil, uten å stå for boligbyggingen selv.

I del tre settes resultatene fra kommunene opp mot hverandre for å se hvordan planleggerrollen er koblet til det boligsosiale arbeidet i nybyggingen.

4.1) Kommunenes utfordringer

Dokumentstudiet viser at kommunene som er undersøkt står overfor ulike utfordringer knyttet til den ordinære og sosiale boligproduksjon og at deres strategier for å etterkomme utfordringene varierer.

4.1.1) Befolkningsvekst og boligbygging

I alle kommunene som er studert, bortsett fra Hamarøy, har det vært en stabil befolkningsøkning de siste ti årene og er en utvikling alle kommunene legger opp skal fortsette. For spesielt Bergen og Stavanger representerer befolkningsveksten en utfordring, da det de siste årene har blitt bygd færre boliger enn det kommunene har hatt som målsetting, samtidig som byggenæringen har igangsatt færre prosjekter (SSB 2015a). Dette til tross for at det i Bergen allerede fins vedtatte reguleringsplaner med til sammen et boligpotensial på 8000 enheter som ikke gjennomføres (Bergen kommune 2014a).

I Hamarøy har befolkningstallet stabilisert seg på rundt 1 800 innbyggere. At kommunen opplevde en nedgang fra 2013-2014 på 1,3% er ikke i seg selv en indikator på at kommunen er en fraflyttingskommune. Den lille nedgangen reflekterer likevel kommunens utfordringer knyttet til boligbygging som et lite lokalsamfunn, og sier noe om hvor viktig Hamarøymodellen er. Hamarøymodellen er gjennomføringsmodellen som er etablert i kommunen. Denne modellen kommer jeg tilbake til i kapittel 4.2.5 om gjennomføringsmodellene.

De øvrige tre kommunene opplever en stabil befolkningsvekst, men har klart å nå sine mål for boligproduksjon. Selv om boligproduksjonen kan se tilfredsstillende ut, betyr det ikke at kommunene ikke har utfordringer knyttet til det boligsosiale arbeidet, eller boligmarkedet som sådan.

4.1.2) Boligmarkedet

Kvadratmeterprisen i både Bergen, Stavanger, Sandnes og Asker er mellom 5 500 kr og 11 000 kr høyere enn landsgjennomsnittet på 29 899 (SSB 2014). Høye boligpriser gjør det vanskeligere å etablere seg og kjøpe egen bolig. I Sandnes og Asker ser kommunene at boligprisen er med å ekskludere førstegangsetablerere og yrkesaktive innen vanlige yrkesfag, som helse og utdanning, fra å etablere seg (Asker kommune 2010a). I disse to kommunene er også andelen unge under 20 år større enn landsgjennomsnittet og «rimelige boliger» er satt på agendaen. Sandnes kommune har opplevd en kraftig boligprisvekst de siste årene og påpeker at det er et gap mellom statens støtteordninger og de faktisk boligpris/boutgift i kommunen, som vil gjøre at det er vanskelig å bistå vanskeligstilte (Sandnes Kommune 2008a).

I Stavanger kommer det fram at det forekommer en homogenisering av nabolag og boligstørrelse. Boliger på samme størrelse hopper seg opp i samme nabolag; store boliger i villahusområder, og små leiligheter i sentrum og skaper prismessige skiller mellom nabolagene (Stavanger kommune 2010). De andre kommunene påpeker også utfordringer med segregerende elementer, men her knyttes bekymringen til belastede adresser, eller lave resultater på levekårsundersøkelser (Asker kommune 2010b; Bergen kommune 2014a; Lied et al. 2012) .

4.1.2) Leiemarked

I Nedre Eiker er mangelen på egnede utleieboliger i det private markedet en utfordring. Stor del av leiemarkedet består av sokkelleiligheter som ikke er tilpasset behovene som fins. Dette er også tilfellet i Sandes, hvor det er færre husstander med sokkel som trenger ekstrainntekter i dag enn før, og leier derfor ikke ut sokkelen (Sandnes Kommune 2008a). I Asker er det en bekymring for at leiemarkedet har nådd et metningspunkt (Asker kommune 2014). I de største kommunene er leiemarkedet også presset (Bergen kommune 2014a; Stavanger kommune 2011).

4.1.4) Vanskeligstilte og kommunalboliger

De fire største kommunene har utfordringer knyttet til bosetting av vanskeligstilte eller flyktninger, og kommer fram av ventelistene til casekommunene. En mangel på kommunale- og tildelingsboliger gjør at de må prioritere de mest vanskeligstilte, og bosetting av flyktninger har i de fleste kommunene blitt løst i det private leiemarkedet. Flyktninger vil dermed måtte «konkurrere» med andre i det private leiemarkedet.

For Sandnes, med en bostedsløshet på 3,6 personer per 1000, men også for Bergen (2,3), Stavanger (2,3) og Asker (1,9) er det store utfordringer ved å tilby bolig til de som trenger det (Dyb & Johannessen 2013). Kommunene understreker at gjennomstrømningen i de kommunale leilighetene er lavere enn ønsket og at flere beboere burde komme seg over i det ordinære markedet.

4.1.5) Knapphet på areal

Knapphet på areal, som følger av jordvern og strandloven og et presset boligmarked, gjør at eiendomsprisen og råmarksprisen i Stavanger og Sandnes er høyere enn i mange andre deler av landet. Høye tomtepriser er også en utfordring i Bergen og Asker (Asker kommune 2010b; Bergen kommune 2011). Dette gjør det også mer risikofylt for kommunene å engasjere seg aktivt i tomteervervelse.

4.1.6) Kommuneøkonomi

Kommuneøkonomien spiller en stor rolle for aktiv kommunen kan ta i boligproduksjonen. Her skiller Asker seg ut med god økonomi (Asker kommune 2015), mens Stavanger, Bergen og Sandnes har en begrenset økonomi (Bergen kommune 2015; Sandnes Kommune 2015; Stavanger kommune 2015), og Nedre Eiker og Hamarøy har en presset kommuneøkonomi (Hamarøy Kommune 2014; Lied et al. 2012). Dette gjør at en i mindre kan styre boligproduksjonen aktivt.

4.1.7) Oppsummert

I storbyene Bergen og Stavanger er det et misforhold mellom ønsket boligproduksjon og faktisk boligproduksjon, og skiller dem fra de andre fire kommunene. Ellers er det en gjennomgående tendens at leiemarkedet i de fleste kommunene er presset eller mangler riktig type leiligheter. Levekårsutfordringer som belastede adresser eller segregering, påpekes også i de fleste kommunene.

Utfordringene i storbykommunene (Bergen, Stavanger) og forstadskommunene (Sandnes, Asker), er i stor grad sammenfallende og dreier seg om høye boligpriser, et presset leiemarkedet og mangel på boliger for vanskeligstilte. Det ferdigstilles likevel boliger i takt med målsetningen i både Sandnes og Asker, noe som ikke er tilfellet i storbyene.

Omlandskommunene Nedre Eiker og Hamarøy har ikke like store utfordringer med høye boligpriser eller bostedsløshet. Der er det i større grad en utfordring å få produsert riktig type boliger. Leiemarkedene i både Nedre Eiker og Hamarøy har ikke hatt nok egnede boligtyper i leiesegmentet.

I arbeidet med spørsmålet om muligheten for å tilrettelegge for rimelige boliger i boligmarkedet for innbyggere med vanlig inntekt, har Drammen kommune tatt utgangspunkt i gjennomsnittslønnen til nyutdannede lærere og sykepleiere, henholdsvis 370 000 og 365 000 kr i året, og lagd en tabell som beregner kjøpesummen i forskjellige scenarier. Scenariene forutsetter at husholdningen kan framskaffe egenkapital på 15% av kjøpesummen.

Husholdning ¹	Brutto lønnsinntekt per år ² (kr)	Maksimalt lånebeløp ³ (mill kr)	Beregnet kjøpesum ⁴ (mill kr)
1 voksen	365 000	0,82	0,96
1 voksen med 1 barn	365 000	0,66	0,77
Par	730 000	2,47	2,90
Par med 1 barn	730 000	2,13	2,50

1) For husholdninger med barn, er det lagt til grunn at barnet er 2 år.

2) Minstelønn for 100% stilling som sykepleier eller lærer uten lønnsansiennitet er lagt til grunn. For husholdninger med 2 voksne er det lagt til grunn at begge jobber i full stilling. Kilde: Hovedtariffavtalen 2014-16.

3) Basert på DNBs test av låneevne. Testen tar hensyn til SIFOs beregninger av levekostnader. Total inntekt for husholdninger med barn er oppjustert med ordinær barnetrygd. Kilde: www.dnb.no.

4) Basert på maksimalt lånebeløp iht. Finanstilsynets retningslinjer (2014) som sier at lånebeløp ikke skal overstige 85% av boligens markedsverdi.

Figur 2 Hentet fra Drammen kommune

Denne tabellen kan brukes til å se mulighetene de forskjellige kommunene har å tilby av rimelige boliger og hvor store disse boligene kan være.

Tabellen under viser hva de forskjellige casekommunene vil kunne tilby sine beboere av boligstørrelse om samme inntekt legges til grunn:

Tabell 1 Gjennomsnittsprisen er hentet fra Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF 2015) og Statistisk Sentralbyrå (SSB 2014).

	Kommune	Gjennomsnittlig kvadratmeterpris	Beregnet kjøpesum			
			En voksen 960 000	Voksen med barn 770 000	Par 2 900 000	Par med et barn 2 500 000
By	Bergen	35400	27,1 kvm	21,7 kvm	81,9 kvm	70,6 kvm
By	Stavanger	41300	23,2 kvm	18,6 kvm	70,2 kvm	60,5 kvm
Forstad	Sandnes	36400	26,3 kvm	21,1 kvm	79,6 kvm	68,4 kvm
Forstad	Asker	37600	25,5 kvm	20,4 kvm	77,1 kvm	66,4 kvm
Omland	Nedre Eiker	24500	39,1 kvm	31,4 kvm	118,3 kvm	102 kvm
Omland	Hamarøy	8101	39,1 kvm	31,4 kvm	118,3 kvm	102 kvm

Tabellen evner ikke å vise variasjoner internt i kommunenes boligmarkeder, men gir likevel et generell oversikt over hvilken boligstørrelse en tenkt førstegangskjøper vil kunne ha råd til. For enslige personer og enslige med barn, vil boligstørrelsen i de mest pressede områdene måtte ned i størrelser som er mindre enn 30 kvm, og gjør det rimelig å stille et spørsmål om

det å justere boligstørrelse er et godt nok virkemiddel for å tilrettelegge for førstegangskjøpere og andre som ikke har muligheten til å komme seg inn på boligmarkedet i dag.

Premissene for det boligpolitiske arbeidet ligger i ambisjonene om å handle og hvilke innsatsområder som prioriteres. Fordi boligpolitikken er todelt og omfatter både et ordinære marked og det vanskeligstilte segmentet, er det interessant å prøve å identifisere hvordan dette arbeidet håndteres i kommuneorganisasjonen og identifisere hvilke etater som har ansvar for de ulike virkemidlene og hvilke oppgaver som knyttes til planleggerrollen. Dette skjer i det påfølgende kapittelet.

I tabellen under vises en grov oversikt over kommunenes utfordringer:

Tabell 2 Oversikt over kommunenes utfordringer

Oversikt over kommunenes utfordringer						
	Bergen	Stavanger	Sandnes	Asker	Nedre Eiker	Hamarøy
Boligbygging: Årlig versus anslått årlig behov ut fra estimert vekst. (Årlig behov)	1191 (1500)	849 (1250)	790 (700)	350 (366)	97 (?)	15 (5)
Gj. snitt kvm. pris Gj.snitt Norge: 29900,-	35400 kr	41 331 kr	36 400 kr	35 500 kr	23 185 kr	8 100 kr
Andel unge i kommunen	23%	24%	27%	27%	26%	20%
Boligmarked	Høye boligpriser og presset leiemarked	Høy boligpriser og presset leiemarked	Høye boligpriser og presset leiemarked	Høye boligpriser og presset leie-marked	Billigere enn pressområder, men mangler variasjon i boligmassen	Stor prisforskjell på ny- og bruktbolig
Levekårsutfordringer	Belastede områder (Bergen kommune 2014a)	Ensrettede nabolag (Stavanger kommune 2010)	Stor andel vanskeligstilte (Dyb & Johannessen 2013)	Belastede adresser (Asker kommune 2010b)	Belastede adresser (Lied et al. 2012)	Ingen store utfordringer
Bostedsløse	579	295	200	108	27	0
Nye husstander på venteliste	445	385	141	114	0	0

4.2) Innsatsområder, kommuneorganisasjon og gjennomføring

4.2.1) Introduksjon

I dybdeintervjuene med kommunenes informanter ble det snakket om rollefordeling i kommunen, gjennomføringsevne og om virkemidlene som blir benyttet for å stimulere til gjennomføring av boligsosiale tiltak i nybyggingen. Det må understrekes at alle vedtak som gjøres i den kommunale administrasjonen må godkjennes av byrådet i kommunene. I omtalen av kommunens strategier og vedtak, er det derfor implisitt at det er politisk behandlet og godkjent.

Innledningsvis i dette kapitlet presenteres kommunenes innsatsområder og hvilke virkemidler kommunene omtaler for å nå målene sine. Videre beskrives organiseringen av kommunenes administrasjon hver for seg, hvor virkemidler kobles sammen med Byrådsavdelinger eller Virksomhet og etater. Poenget med det er å tydeliggjøre koblingspunkt mellom etatene og hvor planleggerne hører hjemme. Målet er å kunne si noe om hvordan organiseringen av kommunene er med på å definere planleggerens rolle for boligsosiale prosjekt i nybyggingen.

4.2.2) Innsatsområder

Alle kommunene som er undersøkt har utarbeidet boligsosiale handlingsprogram og jobber målrettet for å etterkomme det lovpålagte kravet om å huse vanskeligstilte. Det er verdt å påpeke at Stavanger, Sandnes, og Asker i tillegg til å arbeide mot vanskeligstilte, retter fokus utover det lovpålagte arbeidet: mot rimelige boliger for førstegangsetablerere. I Bergen er disse problemstillingene på agendaen, men kommunens innsats er hovedsakelig rettet mot vanskeligstilte, som følger av at Bergen har en mye større befolkning sammenlignet med de andre kommunene, og har i større grad «storbyproblemer». I Nedre Eiker er kommunens innsats i hovedsak rettet mot vanskeligstilte, mens i Hamarøy er fokuset rettet mot både bosetting av flyktninger i tillegg til den generelle boligbygging.

Virkemidlene som er tilgjengelig gjør at kommunens handlingsrom står mellom å ta en proaktiv eller en reaktiv rolle i boligforsyningen. En proaktiv rolle medfører en større målrettet aktivitet i kommunal regi i boligproduksjonen for både det ordinære og behovsprøvde segmentet. En reaktiv rolle handler om å tilpasse rollen slik at virkemidlene svarer på utfordringene, og som i dette tilfelle handler om å justere og tilpasse kommunens tiltak etter markedet. Hvilken rolle kommunen tar er avhengig av hvilke utfordringer kommunen ønsker å løse og hvordan boligaktørene og markedet responderer på kommunens tiltak.

4.2.3) Forankring i plan og rullering

I alle kommunene som er undersøkt er de boligsosiale handlingsplanene forankret både politisk og på administrativt ledernivå, som følge av at kommunene er en del av husbankens BoSo / Velferdsprogram. Her har kommunenes boligsosiale arbeid blitt kartlagt og det er gjennomført behovsanalyser for å avdekke hvor tiltakene bør settes inn. I alle kommunene er det deretter lagd boligsosiale handlingsplaner med konkrete mål for det boligsosiale arbeidet.

Det er også en kobling mellom handlingsplanene og økonomiplan, hvor det er bevilget penger til kommunalboliger. Ved å rapportere til Husbanken om progresjonen i det boligsosiale arbeidet jobbes det kontinuerlig med det boligsosiale arbeidet. Hvor dette arbeidet er forankret og hvor tverrfaglig dette arbeidet er avhenger av kommuneorganisasjonen.

4.2.4) Virkemidler

Alle kommunene som er studert skiller mellom virksomhetene som jobber med 1) Planlegging og strategi, 2) bygging og forvaltning av kommunale boliger og 3) forvaltningen av Husbankens støtteordninger og omsorgstjenester og levekår. Virkemidlene som benyttes i det boligsosiale arbeidet i kommunene listes opp under:

Planverktøy:

- Oppstartsmøte: orientere om kommunens boligpolitikk.
- Utbyggingsavtalen: bruk av kommunal forkjøpsrett (10%), regulering av boligstørrelse, fordele anleggsbidrag og avtale om forskuttering av.
- Holde av mer areal for boligbygging i kommuneplanen.

Økonomisk støtte:

- Tilby kommunal bostøtte.
- Formidle informasjon og distribusjon av Husbankens låne, tilskudds og støtteordninger.

Bygging:

- Kommunen bygger egne anlegg.
- Kommunen bygger anlegg i samarbeid med private (kommersielle og ikke-kommersielle).
- Kommunen tilbyr ferdigregulerte boligområder og selge tomten med vilkår om redusert boligpris.
- Kommunen kjøper eller leier ny bolig av private.

I planverktøyet kan en stimulere til forutsigbarhet, tydelige rammer for den generelle boligutvikling og stille krav til boligtype, boligmiks, boligstørrelse og tetthet. I tillegg gir planverktøyet kommunen muligheten til å erverve boliger gjennom forkjøpsretten. Disse virkemidlene kan brukes både i et proaktivt og reaktivt øyemed, avhengig av hvor mange krav kommunen ønsker å stille, eller om en tilpasser seg markedets ønsker.

Ved å bygge kommunale boliger selv, eller samarbeide med private utbyggere og boligbyggerlag kan kommunen ta en proaktiv rolle i boligbyggingen med sosiale profil. I samarbeid med private aktører om å få tildelingsrett, åpnes det opp for at aktørene kan benytte seg av Husbankens tilskudds- og låneordninger og gjøre det lettere for å gjennomføre boligprosjekter hvor en trenger å minske risiko ved bygging.

En tredje måte kommunen jobber mot boligbygging er gjennom eierskap i tomtegrunn, hvor de kan opparbeide intern og ekstern infrastruktur og avholde prosjektkonkurranser, som setter gitte kriterier til boligen. Dette er også en proaktiv tilnærming, hvor en er med å styre utviklingen i kommunen.

4.2.5) Gjennomføringsmodellene

Gjennomføringsmodellene som er etablert i Bergen, Sandnes og Hamarøy er alle knyttet til innsatsområdene sine, og er vanskeligstilte i Bergen, vanskeligstilte og det ordinære boligmarkedet i Hamarøy, og rimelige boliger i Sandnes. Modellene illustrerer en proaktiv tilnærminger, som er med på å styre utviklingen en villet vei. Et fellestrekk ved de tre gjennomføringsmodellene er samarbeidet mellom kommunen (eller et kommunalt tomteselskap) og private aktører (utbyggere eller borettslag). Bergens- og Hamarøymodellen er veldig like og skiller seg fra Sandnesmodellen i måten arbeidet er organisert på, så vel som hva modellen jobber mot. Jeg kommenterer derfor først Bergens- og hamarøymodellen sammen, før jeg kommenterer Sandnesmodellen.

4.2.6) Bergens- og Hamarøymodellen

I Bergens- og Hamarøymodellen ønsker kommunen å tilegne seg kommunale boliger for vanskeligstilte i ordinære bomiljø. Bergensmodellen ble først skissert i 1997 som et svar på å løse utfordringene knyttet til boetablering av unge og vanskeligstilte. Dagens versjon, med dagens støtteordninger, ble først tatt i bruk tidlig på 2000-tallet, da Bergen var på robek-listen og ikke hadde investeringsmidler til selv å bygge de utleieboligene en trengte. En presset kommuneøkonomi var også utslagsgivende for at modellen ble etablert i Hamarøy.

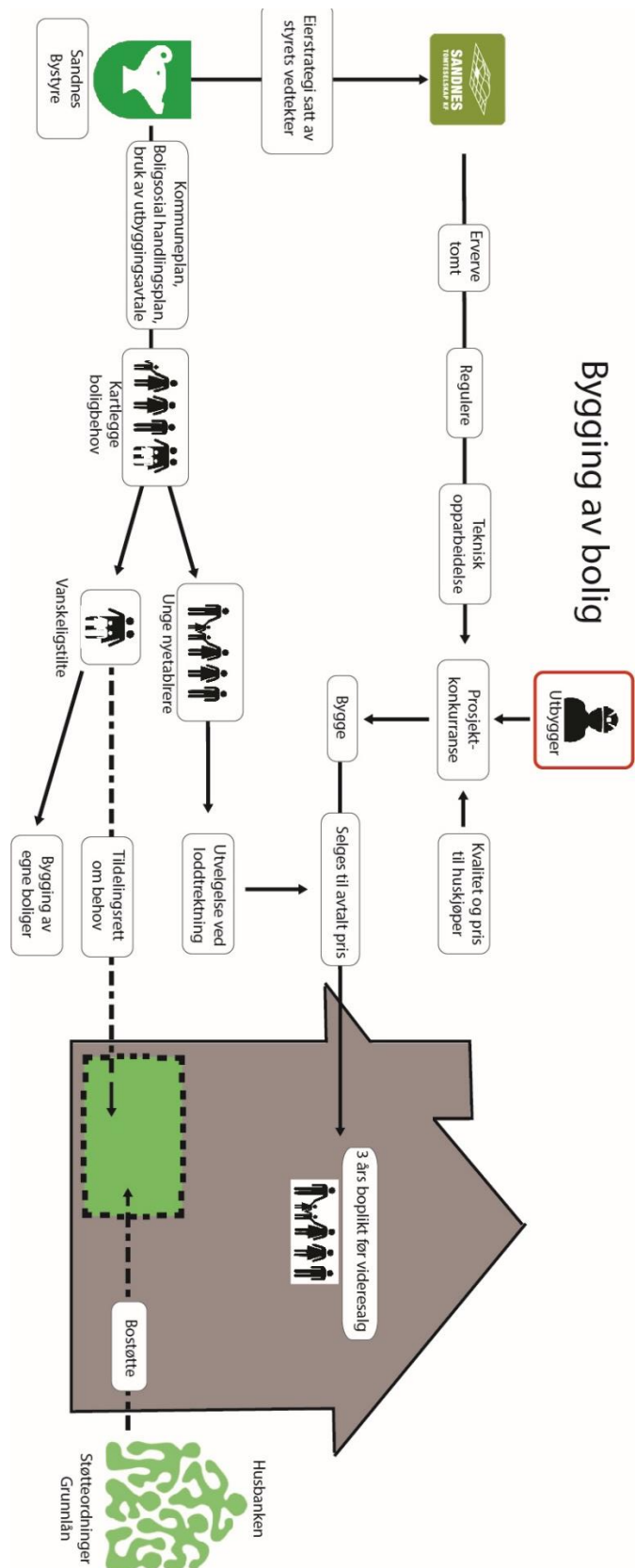
Kommunen blir enig med et boligbyggerlag eller utbygger om å få kommunal tildelingsrett i et gitt antall boliger av et prosjekt, mens den private aktøren selv bygger og skal eie selve boligene kommunen får tildelingsrett i. På denne måten får utbyggerne mulighet til å finansiere tildelingsleilighetene i prosjektet gjennom Husbankens boligtilskudd og kan i tillegg søke om Husbankens grunnlån. Kommunens rolle i modellen er å tildele boliger ved å peke ut leietagere, mens forholdet mellom beboer og utleier er kontraktsbasert. Hvor Bergensmodellen sikter seg inn på å skaffe boliger til vanskeligstilte, brukes den omtrent tilsvarende modellen på Hamarøy for å få i gang en generell boligbygging, ved at det stilles krav om at det minst bygges like mange ordinære boliger som tildelingsboliger. I Hamarøy spiller modellen en viktig rolle for den ordinære boligbyggingen.

I Bergen er bruken av modellen vanskeligere da markedet ikke ser tilskuddsordningene som lønnsomme nok, og at aktørene er skeptiske til å la beboere som er rusavhengig etablere seg der (Bergen kommune 2014a).

4.2.7) Sandnesmodellen

I Sandnes ønsker man gjennom Sandnesmodellen å tilrettelegge for rimelige boliger til førstegangsetablerere, og peiler seg mot en konkret befolkningsgruppe som en ønsker å bistå. Modellen er et virkemiddel som strekker seg lengere enn kommunens lovpålagte plikter overfor vanskeligstilte og svarer på et behov om å produsere boliger i et pressområde. Modellen er fullstendig selvfinansiert og benytter ikke Husbankfinansiering i prosjektene, med mindre det bygges prosjekter som er øremerket vanskeligstilte. Boligene er klausulert med en boplikt på 3 år ved videresalg.

Sandnesmodellen er måten tomteselskapet har organisert arbeidet sitt på for å få frem byggeklare tomter. Gjennom modellen erverve tomteselskapet grunn, opparbeider intern og ekstern infrastruktur og arrangere prosjektkonkurranser hvor man inviterer utbyggere til å ferdigstille tomtene kommunen sitter på. Utbyggeren som kan levere best bolig til best pris får bygge. Resultatet er boligpriser som ligger 15-20% under markedsnivå. (Sandnes kommune 2008c). I hovedsak retter de seg mot førstegangskjøpere som ikke defineres som vanskeligstilte, men som i et presset boligmarked faller mellom to stoler, ikke vanskeligstilt nok til å oppfylle Husbankens vilkår for å få startlån, men heller ikke godt nok bemidlet til å få stort nok lån til å kjøpe egen bolig.



Figur 4 Gjennomføringsmodell Sandnes

Før kapitlet avrundes er det passende å kommentere at selv om kommuner har en modell for gjennomføring, så er ikke det ensbetydende med at kommunene har løst de boligsosiale utfordringene. I samtalene med informantene kom det fram fra at en må bruke riktig virkemiddel i riktig setting (Bergen, Sandnes), en erkjennelse av at modellene bare kan svare på enkelte utfordringer. I de kommunene som ikke hadde en modell å vise til, var det et ønske om å høste erfaringer fra andre kommuner før en eventuelt etablerte egne rutiner eller modeller (Asker og Nedre Eiker). I Hamarøy var informanten godt fornøyd med modellen som er utviklet, men påpekte at jobben med å optimalisere rutinene og få på plass organisasjonen fortsatt gjenstod.

Planleggerens rolle i gjennomføringsmodellene kommenteres ytterligere under organiseringen av hver enkelt kommune.

4.3) Kommuneorganisasjon

4.3.1) Bergen

I Bergen er hovedstrategien for den generelle boligutviklingen å føre en fortettingsstrategi hvor 80% av utviklingen i byen skal skje innenfor bebygd område. Den generelle boligpolitikken er skilt fra det boligsosiale arbeidet, ved at Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø (BBKM) har ansvar for arealdisponeringer i kommuneplanens arealdel, mens Byrådsavdeling for sosial, bolig, områdesatsning (BSBO) har ansvaret for det boligsosiale arbeidet med vanskeligstilte, boligmeldingen og er knyttet til Husbankens Velferdsprogram. Velferdsprogrammets styringsgruppe ledes av byråd for BSBO, og består ellers av kommunaldirektøren (BSBO), seksjonssjefen (BSBO) og Husbanken. Prosjektgruppen består av ledere på etatsnivå innad i BSBO. Styringsgruppen koordinerer programmets arbeid. Koordineringen med andre byrådsavdelinger skjer på byrådsledernivå.

Byrådsavdelingen for Finans, Eiendom og Eierskap (BFEE) samarbeider med BSBO som følge av kommunens målrettede arbeid mot det vanskeligstilte segmentet gjennom bygging egne anlegg og ved kjøp, leie eller samarbeide med private. Bergensmodellen driftes av BSBO og er et virkemiddel for å koble boligsosiale tiltak i nybyggingen. Ved at kommunen samarbeider med borettslag og utbyggere og bruker husbankens virkemidler etablerer de boliger med tildelingsrett for vanskeligstilte i ordinære bomiljø. Kommunen bestiller hvilke boliger og antall gjennom DOFFIN. Denne prosessen gjøres på behovsbasis og er avhengig av responsen i boligmarkedet. Planleggerne fra Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø er ikke involvert i denne prosessen utover saksbehandling.

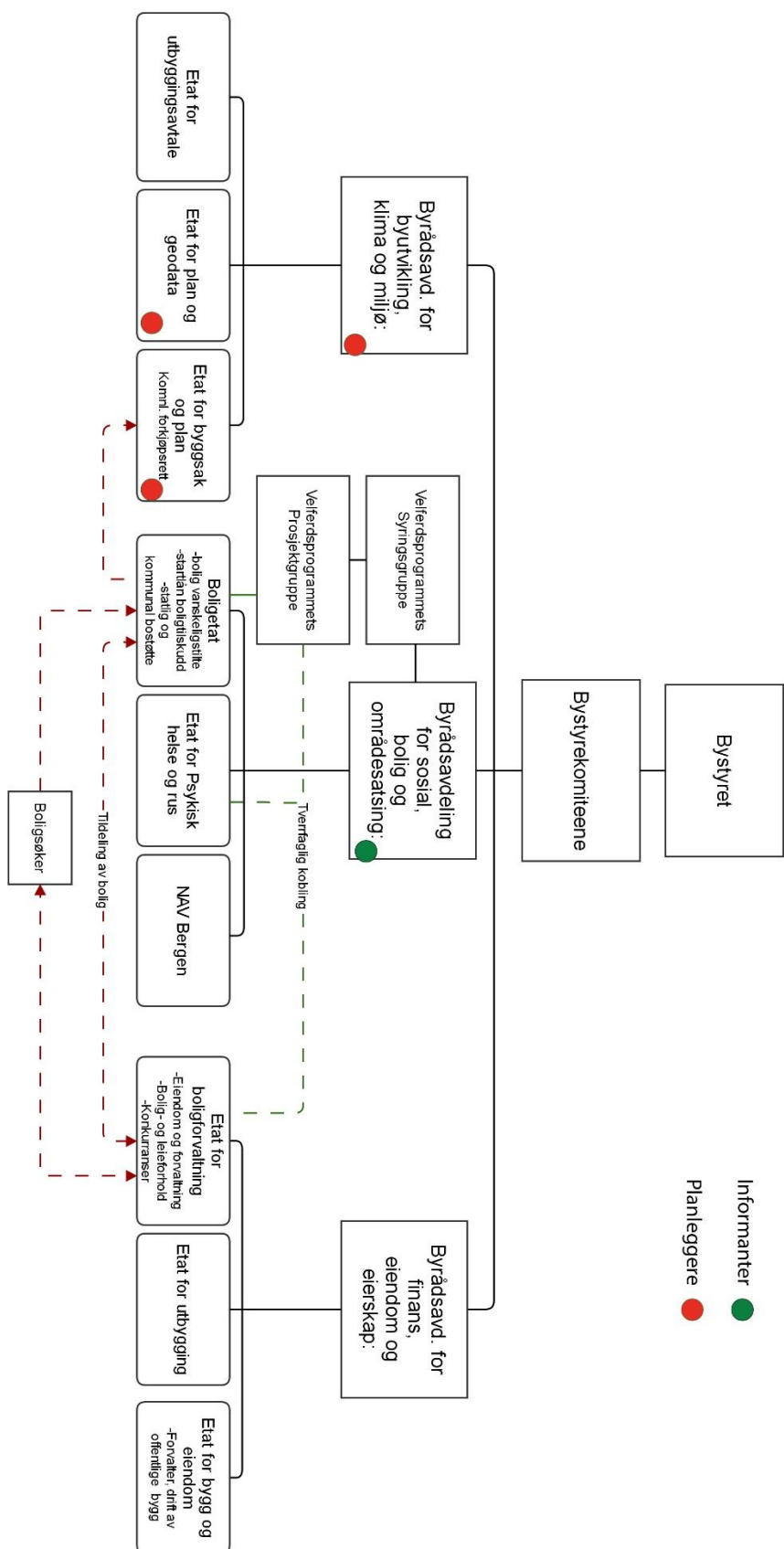
Kommunen ønsker å fortsette praksisen har med Husbankens start- og etableringslån, slik at unge og barnefamilier kan etablere seg på boligmarkedet. Kommunen har ingen ambisjoner om å bygge boliger for andre enn det vanskeligstilte segmentet, så driverne i det ordinære boligmarkedet er private utbyggere. Husbankens økonomiske virkemidler er også samlet under BSBO.

Planleggeren hører hjemme under Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø (BBKM), og har ikke en direkte kobling til de boligsosiale oppgavene, utover bruk av den kommunale forkjøpsretten. Kommunen ønsker å benytte utbyggingsavtalen til å styre bygningsstørrelsen, men hovedfokus for etat for utbyggingsavtaler er likevel å sikre infrastrukturopparbeiding, og i etatens årsmeldingen fra 2014 nevnes ikke boligstørrelse eller bruk av forkjøpsretten.

I Bergen påpekte informanten at planleggerrollen i kommunen ikke direkte er knyttet til det boligsosiale arbeidet, men at kjennskapen til planverktøyene og kunnskapen om når en skal benytte seg av riktig verktøy spiller en viktig rolle for det boligsosiale arbeidet. Her henviste informanten til bruk av bestemmelser i arealplanen om boligtype, -miks og -størrelse, eierform, kombinert med å holde av nok arealer og ha en forståelse for hvordan boligmarkedet fungerer.

«God boligpolitikk, må henge sammen med den generelle boligpolitikken: nok og riktig bygging på riktig sted. Om det er på plass, får en gjort mye for vanskeligstilte».

Av organisasjonskartet er det mulig å se at koblingene i det boligsosiale arbeidet skjer mellom Byrådsavdeling for sosial, bolig, områdesatsning (BSBO) og Byrådsavdelingen for Finans, Eiendom og Eierskap (BFEE), mens Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø (BBKM) ikke involveres særlig. Velferdsprogrammet er lagt under Byrådsavdeling (BSBO) men involverer ingen andre Byrådsavdelinger, og betyr at den boligsosiale kompetansen konsentreres i denne byrådsavdelingen.



Figur 5 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Bergen

4.3.2) Stavanger

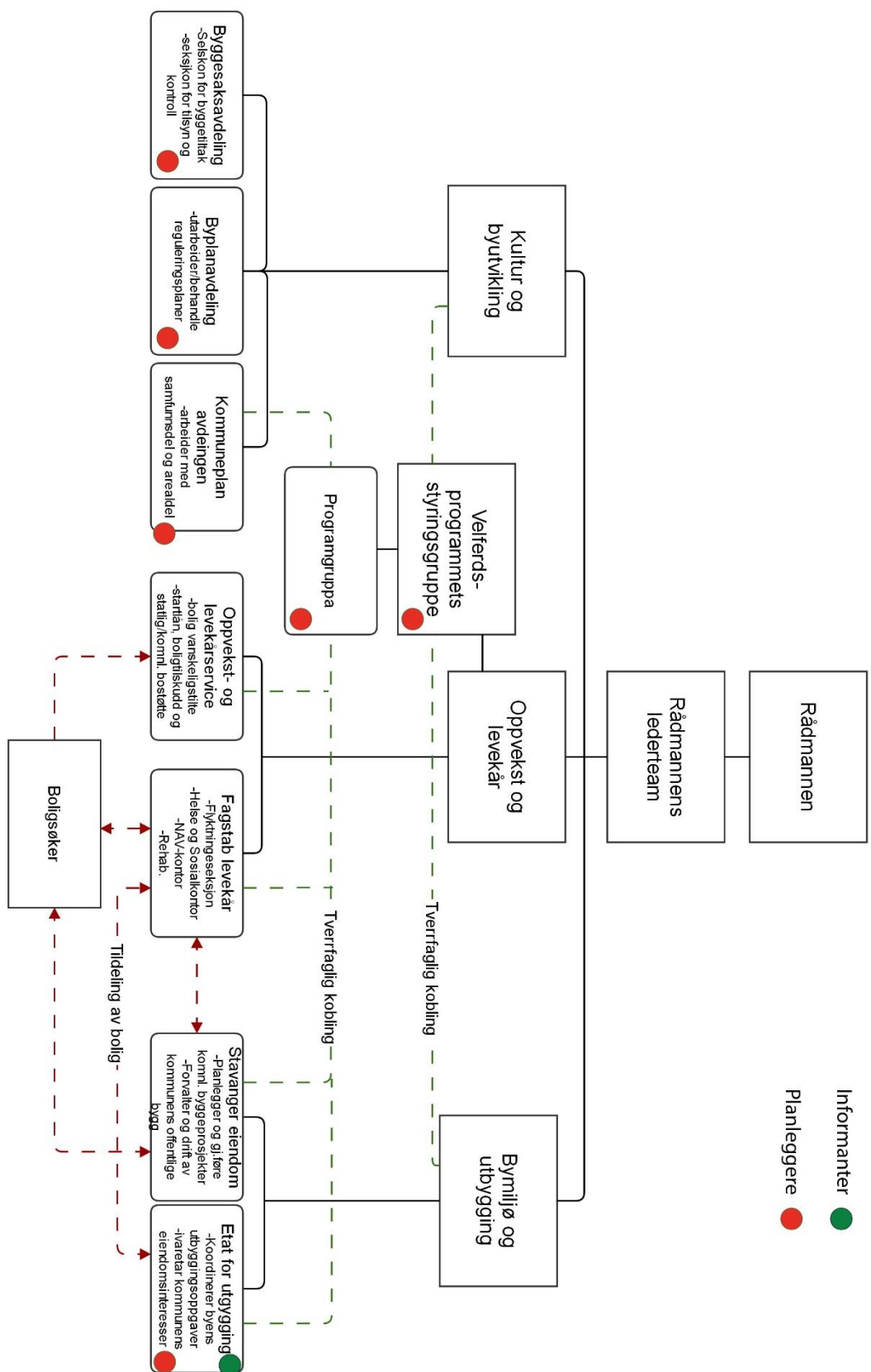
I Stavanger er de tre hovedsatsningsområdene er å dekke boligbehovet, få en balansert befolkningssammensetning i de forskjellige bydelene og tilrettelegge for gode botilbud til barnefamilier. Hovedstrategien for boligutvikling i kommunen er at 70% av boligene skal bygges i den eksisterende byen gjennom fortetting, og 30% som byutvidelse. De viktigste virkemidlene for å nå målene er planlegging og regulering, kommunalt grunnnerv, tildeling av felter eller tomter og bygging av boliger for vanskeligstilte (Stavanger kommune 2011). Driveren i den generelle boligforsyningen er private utbyggere.

Planleggingsoppgaven er i Stavanger lagt til Kultur og byutvikling. Kommunen har ambisjoner om å kunne bruke planverktøyene i boligsosialt øyemed, og er en flittig bruker av områdeplanen og ønsker å inngå utbyggingsavtaler med utbyggere som setter krav til boligtype og –størrelse, samt å for å anskaffe boliger gjennom tildelingsretten (Stavanger kommune 2014). Kultur og byutvikling har ansvaret for den kontinuerlige planleggingen i kommunen gjennom kommuneplangruppen. I 2014 har etaten utarbeidet den sjette levekårsundersøkelse, i tillegg til å bidratt til å samkjøre planvirkemidlene overfor private utbyggere, med resten av kommunene i regionsamarbeidet Nord Jæren.

Informanten fra Stavanger uttrykker at: *«kommunens viktigste rolle er å være planmyndighet. [...] Det er viktig å ha litt grunneiendom som kan supplere markedet og selges privatrettslig gjennom salgsavtaler. Tidligere har kommunen gjort dette mest for å fremme miljø og arkitektur tidligere, men nå er det mer orientert mot boligsosiale forhold.»*

Oppvekst og levekår har Husbankens boligsosiale virkemidler og Husbankens Velferdsprogram er også lagt der. Styringsgruppen består av direktørene for Virksomhetene Kultur og byutvikling, Bymiljø og utbygging og Oppvekst og levekår, mens programgruppen består av Helse og sosialsjef fra Oppvekst og levekår, eiendomssjefen fra Bymiljø og utbygging og en arkitekt fra Kultur og byutvikling.

Bymiljø og utbygging jobber med forvaltning og utbygging og bygger boliger til vanskeligstilte på bestilling fra Oppvekst og levekår. På egen eiendom ønsker kommunen også å tilby 50 rimelige boliger året, gjennom Selvbyggermodellen. Der tilrettelegges boliger for vanskeligstilte, kommunale leietagere og førstegangsetablerere. At boligene blir rimeligere er knyttet til beboernes egeninnsats i prosjektet, at boligene er enkle og bygges på mindre tomter, at man benytter seg av delte entrepriser (til selvkost), samt at kommunen er kontraktspart.



Figur 6 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Stavanger

Boenhetene varierer fra enebolig til hybelleiligheter og tildeles etter kommunens kriterier fra 2008. Det stilles krav til at de er førstegangskjøpere, botid i kommunen, inntekt og formue. 70% av tomtene tildeles førstegangsetablerende barnefamilier, 20% førstegangsetablerende uten barn, og 10% leietagere i kommunale utleieboliger (Stavanger kommune 2011). Selvbyggermodellen ligger under etaten Stavanger Eiendom i Bymiljø og utbygging. Det er også politisk vilje til å ta i bruk det kommunale tomteselskapet som et virkemiddel i boligbyggingen.

Selv om det boligsosiale arbeidet i kommunen i hovedsak er i virksomheten for Oppvekst og levekår, er det lagt opp til et mer tverrfaglig arbeid gjennom Velferdsprogrammet. Koordinering av dette arbeidet skjer både på kommunaldirektørnivå og på etatsnivå, som organisasjonskartet viser.

4.3.3) Sandnes

Sandnes kommune jobber både med bygging av egne anlegg for vanskeligstilte, i tillegg til å bidra utbyggingsklar eiendom for den ordinære boligbyggingen, gjennom det kommunale tomteselskapet. I Sandnes er kommunen på lik linje en driver i boligbyggingen i det ordinære markedet og den generelle boligutviklingen skal skje i byaksen, fra Forus, gjennom Sandnes sentrum til Vatnekrossen gjennom fortetting.

Gjennom kommuneplanen, områdeplaner og bruk av utbyggingsavtaler har kommunen et mål om å sette boligpolitikk på agendaen. Disse oppgavene tilhører Kultur og byutvikling og mens godkjenning av tekniske planer skjer i Teknisk. Det boligsosiale arbeidet er lagt hos Levekår, hvor alle husbankens virkemidler er samlet, som kommunen ønsker å bruke når det er mulig. Det boligsosiale arbeidet er forankret hos rådmann i styringsgruppen for kommuneplan, og i styringsgruppe for Velferdsprogrammet. Planleggere er knyttet til arbeidet i Kultur og byutvikling, Teknisk, og på rådmannsnivå i styringsgruppene. Som i Stavanger har etater fra Kultur og byutvikling bidratt til å samkjøre planvirkemiddelene overfor private utbyggere, med resten av kommunene i regionsamarbeidet Nord Jæren.

Sandnes tomteselskap ønsker å stå for 40 % av utbudet av tomteareal for boligbygging i kommunen, og har et uttalt mål å produsere rimelige boliger til førstegangsetablerere. Denne modellen omtales som Sandnesmodellen, og er måten tomteselskapet har organisert arbeidet sitt på for å få frem byggeklare tomter. Engasjementet begrunnes av en av informantene på denne måten: *«I Sandnes har vi et segment som i andre deler av landet ikke ville ha vært vanskeligstilt, men er det i Sandnes fordi boligprisene er så høye. De klarer seg egentlig helt selv, men kommer seg ikke inn på boligmarkedet. Boligen fins ikke i markedet. Det skal vi jobbe for å få til i kommunen.»*

En viktig kobling i det boligsosiale arbeidet er derfor koblingen mellom bolig tjenesten i Levekår og tomteselskapet. Denne koordineringen skjer gjennom styringsgruppa på rådmannsnivå, hvor deltagere fra, Levekår, Kultur og byutvikling, Sandnes tomteselskap KS og Sandnes eiendomsselskap KS er til stede. Om kommunen bygger egne anlegg er det eiendomsselskapet som bygger, driver og vedlikeholder boligene. Om kommunen ikke bygger selv, har man oversikt over hvor det bygges rimelige boliger gjennom Sandnesmodellen, og kan en benytte seg av forkjøpsretten og planlegge at ferdigstilte boliger i tomteselskapstyrte prosjekter sammenfaller med utgangen av kommunale leiekontrakt. Med dette har man en visshet om at det kommer egnede boligprosjekter til egnede brukere til riktig tid. Det må

påpekes at tomteselskapets reguleringssaker ikke får raskere behandling og er likestilt med andre utbyggere.

I Sandnes påpekte informantene at nøkkelen for arealplanleggerne er å sette de boligsosiale utfordringene på dagsorden gjennom oppstartsmøter for alle boligprosjektene, uavhengig av hvem som startet planarbeidet. Det er på oppstartsmøtet en kan sette en agenda og utfordre utbyggere til å tenke boligsosialt og stimulere til en utbyggingspolitikk som er boligsosial: *«Vi deler ikke opp i boligsosialt der, og resten av boligpolitikken et annet sted. Bolig- og utbyggingspolitikk må henge sammen. Om ikke, så kommer en ikke til å komme i mål. [...] I Samfunnsdelen har en satt et mål om livskraftige bydeler– det skal være mulig for alle å bo i de 13 forskjellige bydelene.»*

Samme informant fortsatte med å understreke viktigheten av å se sammenhengen mellom de ulike virksomhetene og det helhetlige målet: *«I en kommuneorganisasjon er alt rigget til for tverrfaglig arbeid. For å få til et best mulig resultat handler det om å være på hugget. [...] En stram kommuneøkonomi gjør at en trenger kompetente folk fra hver enkelt stab som kjenner behovene og har evne til å følge opp på tvers av sitt fagfelt».*

Av organisasjonskartet er det mulig å se at det boligsosiale arbeidet involverer flere nivå i kommuneorganisasjonen og at det i tillegg er lagt opp til tverrforbindelser i Velferdsprogrammet i prosjektgruppen. Virksomhetsledere og etater involveres, samtidig som både eiendomsselskapet og tomteselskapet også er koblet til det boligsosiale arbeidet.

4.3.4) Asker

I Asker har kommunen identifisert tre boligsegment som legger premissene for kommunens boligstrategier: det ordinære marked, et mellomsjikt og de vanskeligstilte. Den generelle boligbyggingen skal skje som fortetting i sentrumsnære områder og i kollektivknutepunkt, hvor driveren er private aktører. For å stimulere til boligbygging har kommunen doblet andelen boligformål i arealdelen. Ved å benytte seg av utbyggingsavtaler ønsker kommunen å regulere boligstørrelse og tilrettelegge for ulike typer boliger.

Arbeidet med kommunale boliger og det boligsosiale arbeidet spredt på 4 enheter: Strategisk planlegging og virkemidler i plan hører hjemme på rådmannsnivå i Strategi og Samfunn og i Teknikk og Miljø, boligsosiale virkemidler og tildeling av bolig ligger hos Levekår og forvaltning og bygging av egne prosjekter ligger i Eiendom.

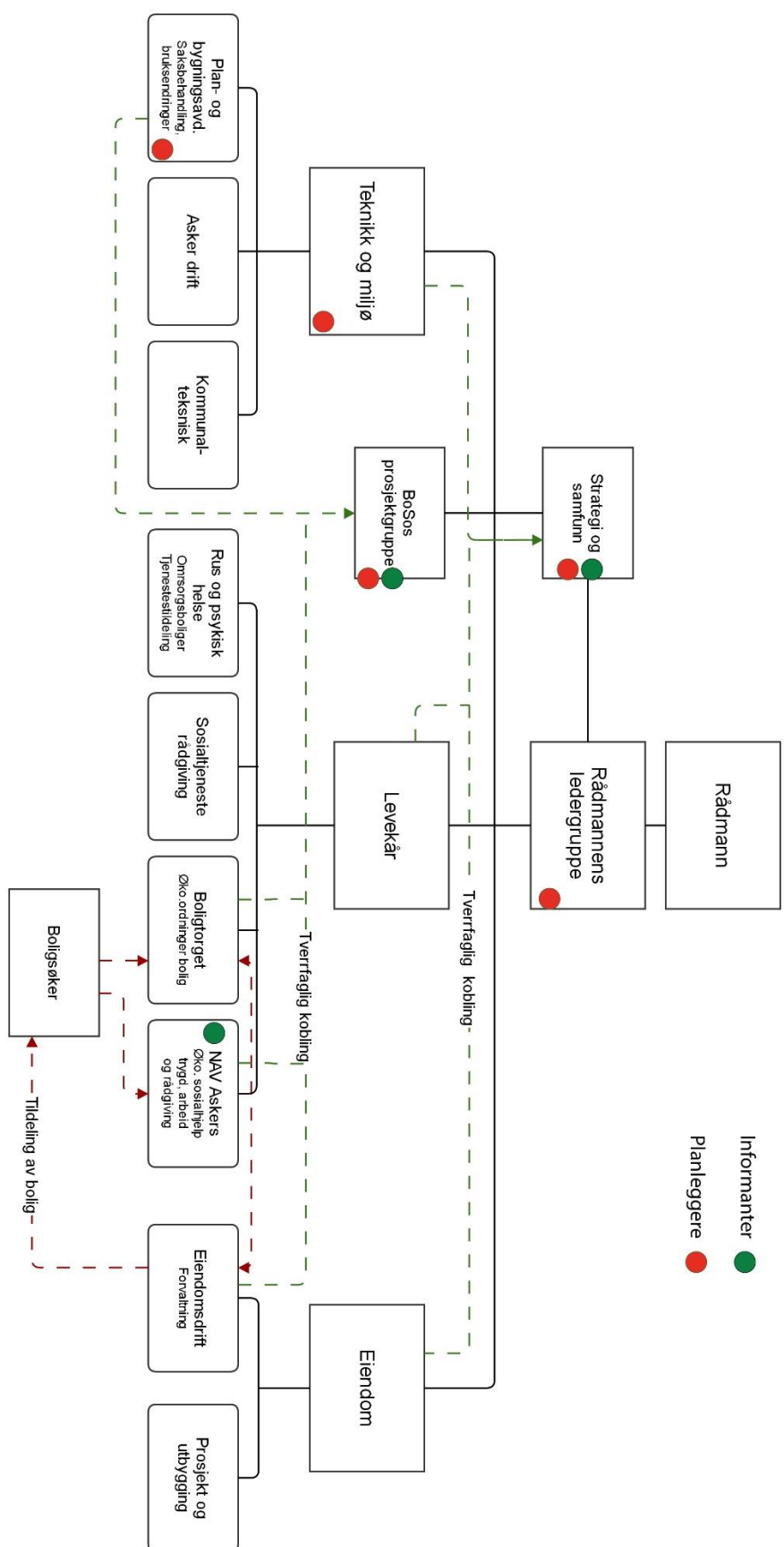
Kommunen har et mål om å tilrettelegge for 50 rimelige boliger året, som skal gå til både førstegangsetablerende og vanskeligstilte. Dette begrunnes av informanten: *«I Asker havner flere mennesker med vanlig inntekt i et mellomsjikt. De ville ha hatt råd til en bolig i andre kommuner, men i Asker er det veldig høye boligpriser. Kommunen må derfor bistå flere».*

Kommunen har imidlertid ikke tatt stilling til om disse boligene skal bygge i egen regi eller ei, eller hva en rimelig bolig er, hvem som skal få lov til å bo der, og hvordan man unngår spekulasjon. Kommunen påpeker at det kan være aktuelt å bruke areal kommunen eier i utviklingen av fremtidige boliger. Som de andre kommunene ønsker kommunen å benytte husbankens støtteordninger så langt det lar seg gjøre.

I rådmannens stab sitter plansjefen sammen planleggere, mens BoSos styringsgruppe har en tverrfaglig fagstab som også er tilknyttet rådmannsnivå. Dette gjør at boligpolitikken og det boligsosiale arbeidet, her som i Sandnes, er forankret på rådmannsnivå. Kommunen jobber med å vurdere hvilken rolle den skal ta i håndteringen oppfølgingen av de rimelige boligene.

Av organisasjonskartet i Asker kan en se at de tverrfaglige koblingene involverer rådmannsnivå, og at planleggere er involvert i det boligsosiale arbeidet på flere nivå. Arbeidet med vanskeligstilte er likevel konsentrert virksomhetene i Lævekår og Eiendom.

I samtalen med planleggerne i Asker om roller og kompetanse planleggeren burde ha, understrekte informanten: *«Det er viktig å ha en evne til å se sammenhenger og koordinere. Dra inn ulike faggrupper. Det er begrenset det man kan klare å trekke inn, og en må forstå*



Figur 8 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Asker

systemet for å se hvilken kompetanse som må trekkes inn, og lage arenaer og møteplasser for samhandling. [Planleggeren] trenger analysekompetanse og statistikk. Det å jobbe med oversikt og snakke sammen, få sektorene på banen og få alle til å se at en skal i samme retning. Se ting i sammenheng.»

4.3.5) Nedre Eiker

I Nedre Eiker legger kommunen opp til at markedet skal styre den ordinære boligbyggingen, mens kommunens rolle handler om å skaffe boliger til de mest vanskeligstilte. Kommunen kjøper og bygger boliger, i tillegg til å samarbeidet med private utbyggere om å få tildelingsboliger, på en lignende måte som Hamarøymodellen. I arealplanen legges det opp til at det skal bygges varierte leiligheter for ulike livsfaser, innenfor kommuneplanens sentrumsavgrensing (Nedre Eiker kommune 2012), samt at en jobber med å få utbyggere til å få på plass utleieboliger.

Etter inngåelsen av Husbankens BoSo-program er det opprettet en styringsgruppe ledet av rådmannen som setter det boligsosiale arbeidet på agendaen. Det er også etablert en tverretattlig prosjektgruppe hvor flere virksomheter i Helse og Omsorg, teknisk avdeling og NAV er deltagere. Virksomhetene skal til enhver tid oppdatere hverandre og bli enig om prioriteringsrekkefølge og fremdrift (Nedre Eiker kommune 2014).

I Nedre Eiker er ikke planleggeren i særlig grad knyttet til det boligsosiale arbeidet. BoSo-programmet er tilknyttet Teknisk avdeling, men det ble gitt uttrykk for at arbeid rettet mot det boligsosiale arbeidet ikke angikk planleggerne i kommunen.

«Det bør være tilgang på flere gode utleieboliger hos profesjonelle utleiere, noe som trolig også vil holde leieprisene på et lavere nivå enn det er nå.»

Knyttet til handling og planforankring fortsatte informanten videre: *En er flinke med å lage planer, men ikke like flink til å sette dem ut i live. [...] Holdninger! Når en forstår hvorfor en gjør ting, at noe kan ramme hvem som helst, da sitter det. [...] Viktig med engasjerte medarbeidere som er med på opp og nedturer, at en jobber på tvers og ikke i silo-tenkning.*

Organisasjonskartet viser de tverrfaglige koblingene i organisasjonen. BoSos styringsgruppe er forankret på rådmannsnivå, mens prosjektgruppen er tverrfaglig og involverer flere enheter.

[illegible]

4.3.6) Hamarøy

I Hamarøy kommune retter utfordringene seg mot både den generelle boligbyggingen og boligbygging for vanskeligstilte. Der er det lagt opp til at det meste av boligutvikling med sosiale profil bør komme i nærheten av tettstedene i kommunen, men helst innenfor den nye sentrumsplanen i tettstedet Oppeid. Fordi kommunen ikke har økonomi til å bygge boliger for vanskeligstilte og i tillegg ha en lav aktivitet på boligmarkedet, utviklet kommunen en gjennomføringsmodell i samarbeid med Husbanken og en lokal utbygger.

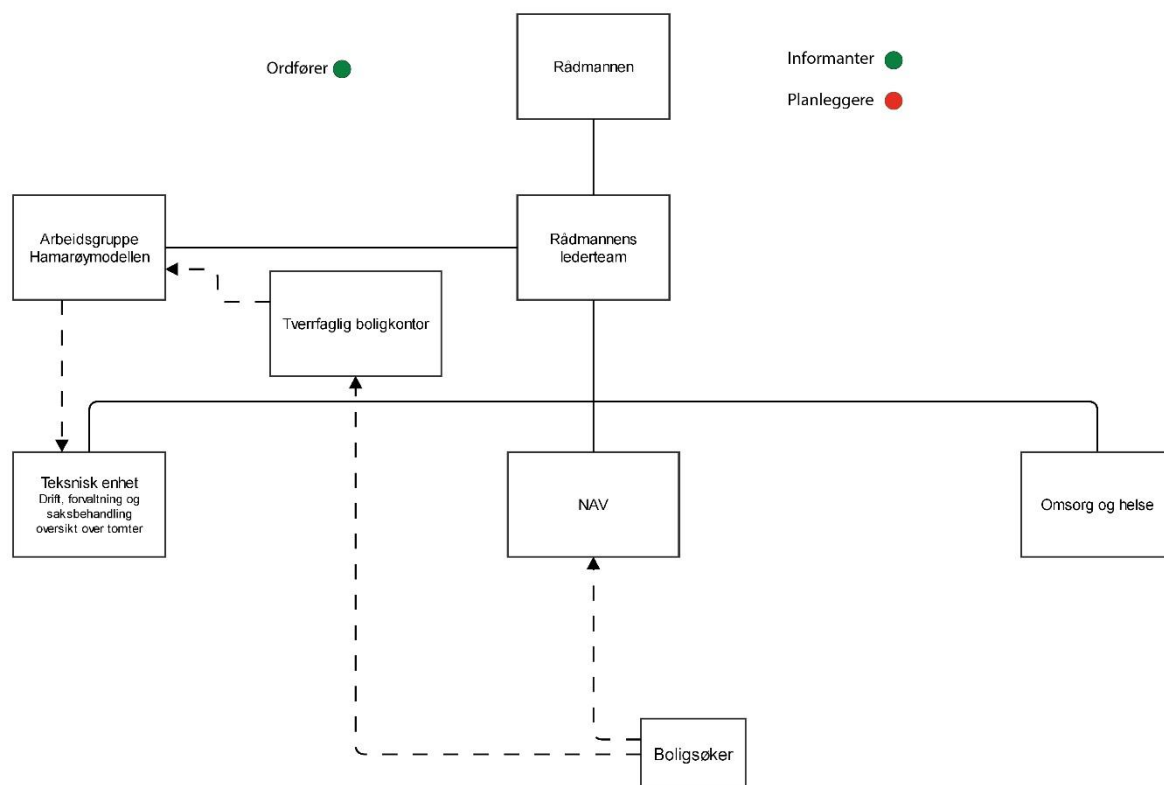
Fordi kommunen ikke er en del av et pressområde, har den ikke tiltak eller en strategi for «rimelige» boliger, det også på grunn av den relativt lave gjennomsnittsprisen på boliger i dag. Som en konsekvens av boligbyggingen, ser en heller at gjennomsnittsprisen på bolig har økt de siste årene.

Gjennomføring av boligprosjekter har i stor grad skjedd gjennom Hamarøymodellen.

Rådmannen i kommunen forvalter modellen sammen med boligkontoret, etter behov. Det er ikke ansatt planleggere i kommunen.

Hamarøy kommer litt på siden når en diskuterer planleggerens rolle, men informanten fra kommunen understreket likevel at utfordringene i sin kommune måtte sees i sammenheng:

Ved å se boligbehovet for vanskeligstilte i sammenheng med behovet i det ordinære boligmarkedet får en et mer differensiert, balansert utbygging for ulike grupper. Boliger for begge grupper under samme tak. [...] det er blandet bruk! Minst like mange boliger til det ordinære markedet som sosialboliger.



Figur 10 Organisering av det boligsosiale arbeidet i Hamarøy

4.4) Betydningen kommuneorganiseringen har på planleggerrollen

I utgangspunktet er kommunenes virksomheter søyledelt, og hver virksomhet rår over sitt definerte område og sine virkemidler. Som en konsekvens av den søyledelte organiseringen er det ikke alltid planleggerens rolle er knyttet til det boligsosiale arbeidet. Av undersøkelsen kommer det frem at planleggeren i varierende grad er involvert i det boligsosiale arbeidet i nybyggingen, da dette er lagt til etatene som jobber med bosetting av vanskeligstilte eller bygging og forvaltning av kommunale boliger. Det er likevel verd å påpeke at planleggeren involveres mer i det boligsosiale arbeidet i kommuner som har lagt til rette for koordinerende enheter og som har rutiner som setter det boligsosiale på agendaen ved oppstartsmøtet med utbyggere. Nyansene av samarbeid, koordinering og dialog diskuteres på bakgrunn av de innsamlede data som er gjort og baserer seg på samtaler med informantene og dokumenter som handler om prosessgjennomføring og rutiner.

Det boligsosiale arbeidet fremstår mest søyledelt i Bergen, hvor Byråd for sosial, bolig og område (BSBO) har eierskap til de fleste virkemidlene for det boligsosiale arbeidet og Bergensmodellen. I tillegg involverer Husbankens Velferdsprogram stort sett etater innad i BBSO. Planleggeren i Bergen jobber mest med arealplanlegging og saksbehandling knyttet til byggesak og befinner seg i BBKM. Planleggerne har dermed ikke noe å gjøre med Bergensmodellen. Koordinering mellom Byrådene skjer i Bergen på Byrådsledernivå. Da dette er knyttet til den ordinære driften av kommunen og ikke er direkte rettet mot organisering av det boligsosiale arbeidet, er ikke denne koordineringen viktig for arbeidet mellom planleggere på BBKM og det boligsosiale arbeidet i BSBO. Det er likevel et mål at kommunens skal benytte utbyggingsavtalen for å variere boligstørrelse og boligtype, selv om dette virkemidlet ikke står omtalt i fjorårets årsrapport fra etat for utbyggingsavtaler (Bergen kommune 2014g).

I Stavanger, Asker og i Nedre Eiker er planleggeren i større grad involvert i det boligsosiale arbeidet. Dette begrunnes ved at de tverrfaglige styringsgruppene i BoSo og Velferdsprogrammet involverer ledere og fagpersoner fra tre sektorer: plan, eiendom og levekår. Som i Bergen er likevel majoriteten av planleggerne i begrenset grad koblet til arbeidet med boligsosiale prosjekter i nybyggingen, da det er et fåtall av planleggerne som jobber på strategisk nivå. Fordi planleggerne i Stavanger og Asker benytter utbyggingsavtalen hvor det er mulig, i tillegg til å jobbe med strategier for å utvikle rimelige boliger for førstegangskjøpere og økonomisk vanskeligstilte, går planarbeidet i disse kommunene dypere inn i boligsosiale problemstillinger. Ved å ha strategier for rimelige boliger, har kommunen

gitt administrasjonen et større innsatsområde og gjør at handlingsrom for planleggerne utvides ved at etatene i større grad må samarbeide. Dette understrekes ved at planleggerne i Asker påpeker at «*Det er viktig å ha en evne til å se sammenhenger og koordinere*» og at en «*må forstå systemet for å se hvilken kompetanse som må trekkes inn*». Dette utsagnet underbygger at ansvarsområdet for planleggeren strekker seg lengere enn i Bergen og Nedre Eiker, og at en del av rollen er å binde sammen informasjon og finne løsninger på tvers av etatene. Det faktum at planleggeren i Stavanger påpeker at en ønsker å benytte utbyggingsavtalen mer i en boligsosial retning, sier at kommunens boligsosiale utfordringer er satt på agendaen, og at man ønsker å benytte seg av de virkemidlene en har til rådighet for å imøtekomme utfordringene.

I Sandnes fremstår planleggerrollen i større grad koblet til det boligsosiale arbeidet enn de andre casekommunene. Grunnen til dette er at kommunen gjennom tverrfaglige styringsgrupper på rådmannsnivå, i tillegg til Velferdsprogrammets styringsgruppe, involverer planleggerne i arbeidet med boligpolitikk og i det boligsosiale arbeidet. Informasjonen fra styringsgruppene formidles i planleggingsavdelingen og gjør at det jobbes kontinuerlig med å sette det boligsosiale på agendaen i oppstartsmøtene. Det kommunale tomteselskapets aktive rolle i tomtforsyningen gjør også at kommunen i større grad må koordinere arbeidet mellom etatene ved at planleggere og fagpersoner på Levekår holder seg oppdatert på tomteselskapets prosjekter. Som en utøvende aktør tilbyr tomteselskapet rimeligere boliger i markedet, og gjør det rimeligere for kommunen å benytte seg av forkjøpsretten, om det skal være ønskelig. Kommunens informanter fortalte at en av strategiene var å benytte seg av forkjøpsretten i tomteselskapets prosjekter, slik at tildeling eller kjøp av bolig sammenfaller med utløpte leiekontrakter i kommunale boliger. Slik kan husstander som kan bemanne startlån få anledning til å kjøpe, eller leie videre i en mer egnet bolig.

Eksemplet fra Sandnes krever koordinering. På oppstartsmøte må planleggerne ha nok informasjon, boligkontoret må formidle sine behov, samtidig som tomteselskapet kan tilpasse prosjektkonkurransene slik at det bygges egnede boliger. Som planleggeren i kommunen uttalte: «*I en kommuneorganisasjon er alt rigget til for tverrfaglig arbeid. For å få til et best mulig resultat handler det om å være på hugget. [...] En stram kommuneøkonomi gjør at en trenger kompetente folk fra hver enkelt stab som kjenner behovene og har evne til å følge opp på tvers av sitt fagfelt*». Planleggeren er avhengig av å jobbe på tvers med de andre virksomhetene for å nå kommunens mål om å føre en boligsosial utbyggingspolitikk.

Fordi Sandnesmodellen opererer i det ordinære boligmarkedet, med et ønske om å tilby rimelige boliger, øker det kommunens mulighet for å bruke forkjøpsretten i prosjektene og sikre tildelingsboliger for kommunen. Dette er en av flere strategier for å imøtekomme kommunens utfordringer. Det må likevel påpekes at informanten mener at kommunen har et forbedringspotensial i bruk av forkjøpsretten i denne sammenhengen, fordi det er ressurskrevende. Sammenlignet med de andre kommunene har Sandnes likevel et større boligsosialt handlingsrom, som også øker planleggerens deltagelse i det boligsosiale arbeidet.

4.4.1) Tre typer planleggere

Planleggerens rolle i kommuneorganisasjonen kan på bakgrunn av gjennomgangen deles inn i tre kategorier, avhengig av hvordan kommunen er organisert og hvor planleggeren hører hjemme: Arealplanleggeren, samfunnsplanleggeren og den koordinerende planleggeren.

Hvor arealplanleggeren i større grad jobber med planlegging og virkemidler i plan, involveres samfunnsplanleggeren og den koordinerende planleggeren med kommunens boligsosiale utfordringer på strategiske nivå og gjennom koordinering. Det må påpekes at det i virkeligheten ikke er like vanntette skott mellom rollene som det virker fremstilt, men at planleggerrollen varierer avhengig av kommunens innsatsområder og av hvordan kommunen legger til rette for tverrfaglige koblinger på tvers av organisasjonen.

Profesjonen arealplanlegger, som jobber på planetaten, har i enkelte av kommunene ikke en direkte kobling med det boligsosiale arbeidet. Riktignok er arealplanleggeren involvert i kartlegging og i forarbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, og er med på å sette føringer for boligstørrelse og forhandle frem løsninger i forbindelse med boligmiks i oppstartsmøtet og gjennom utbyggingsavtaler, som er oppgaver som kan relateres til boligsosialt arbeid, men hovedoppgaven til arealplanleggeren er i hovedsak rettet mot behandling av reguleringsplaner i tillegg til arbeidet med å utarbeide kommuneplanen.

I alle kommunene, bortsett fra i Hamarøy, fins arealplanleggeren. I Bergen i Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø, i Stavanger og Sandnes i Kultur og byutvikling, i Asker og Nedre Eiker i Teknisk avdeling (I Hamarøy behandles planer i teknisk avdeling). Arbeidet i disse etatene er i liten grad knyttet til boligsosiale problemstillinger.

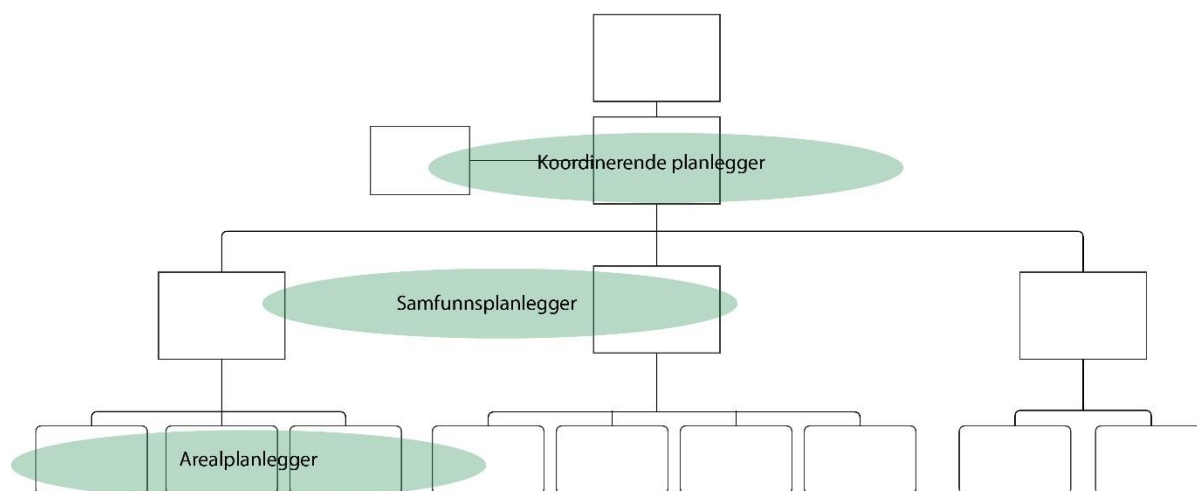
Samfunnsplanleggeren finns i større grad i Stavanger, Sandnes og Asker, og begrunnes ut i fra kommunenes bredere boligsosiale mål som også omfatter rimelige boliger. Denne planleggeren befinner i på BoSo /Velferdsprogrammet og på rådmannsnivå og jobber med boligpolitikk. Resultatet av denne planleggeren er at man jobber med et boligsosialt fokus

utover det lovbestemte arbeidet. Dette uttrykkes sterkest i Sandnes og i Asker hvor de eksplisitt er bekymret for at det er et segment som hverken klarer å komme inn på boligmarkedet, samtidig som det ikke fins statlige virkemidler for å håndtere dette. Dette tydeliggjøres av informantene fra Sandnes og Asker som snakker om mellomsjiktet markedet ikke retter seg mot: «*De klarer seg «egentlig» helt selv, men kommer seg ikke inn på boligmarkedet. Boligen fins ikke i markedet. Det skal vi jobbe for å få til i kommunen.*»

-Informant Sandnes.

Videre diskuteres det hva en rimelig boliger er, hvem som skal få muligheten til å bo i den og hvordan man kan unngå boligspekulasjon. Spørsmål om hvordan man håndterer boligmarkedet.

Den koordinerende planleggeren finnes i størst grad i Sandnes og er en del av kommunens kontinuerlige koordinerende arbeid med boligsosiale problemstillinger, hvor det jobbes med å trekke frem kompetansen som fins i administrasjonen for å imøtekomme målene som er satt. Den koordinerende planleggeren må derfor jobbe for å holde seg oppdatert på Levekårs behov, og sørge for å formidle informasjon videre internt i etaten, sette det boligsosiale på agendaen overfor utbygger i oppstartsmøtet og i forbindelse med tomteselskapets aktiviteter.



Figur 11 Tre nivåer for involvering i det boligsosiale arbeidet

Det koordinerende arbeidet kommer også til uttrykk i informantens utsagn: «*I en kommuneorganisasjon er alt rigget til for tverrfaglig arbeid. For å få til et best mulig resultat handler det om å være på hugget. [...] En stram kommuneøkonomi gjør at en trenger*

kompetente folk fra hver enkelt stab som kjenner behovene og har evne til å følge opp på tvers av sitt fagfelt».

Den koordinerende planleggeren er på mange måter summen av arealplanleggeren, samfunnsplanleggeren og en kommuneorganisasjon som har etablert gode interne og eksterne rutiner som omfatter informasjonsflyt fra styringsgruppene til levekår og tomteselskapet.

4.4.2) Oppsummering

Av den innsamlede informasjonen og intervjuene er det tre planleggartyper som stikker seg frem i kommunes boligsosiale arbeid. Arealplanleggeren, samfunnsplanleggeren og koordineringsplanleggeren er generalisert ut i fra hvordan kommunens arbeid og hvordan informantene har forstått sin rolle. Av disse tre rollene er den koordinerende planleggeren i størst grad involvert i kommunens boligsosiale arbeid i nybyggingen. Dette skjer gjennom å formidle informasjon og samarbeide med andre etater som jobber med boligsosiale tema til daglig. Samfunnsplanleggeren involveres på strateginivå eller gjennom et personlig engasjement, mens arealplanleggeren stort sett ikke engasjeres i dette arbeidet.

5) Handlingsrom og rolleforståelse

I dette kapitlet vil empirien behandles og diskuteres på bakgrunn av den teoretiske gjennomgangen i kapittel 3. Første del tar for seg kommunens forståelse av sitt handlingsrom og består av i to deler; handlingsrommet som benyttes for vanskeligstilte og handlingsrommet for rimelige boliger. I del to vil jeg diskutere planleggerens rolle i lys av kommunens forståelse av handlingsrommet og teori fra kapittel 3.

5.1) Kommunens forståelse av handlingsrommet

Kommunens boligsosiale handlingsrom bestemmes av de institusjonelle rammene som er satt av plan og bygningsloven, som sammen med nasjonale mål i stortingsmeldinger og veiledere utgjør den nasjonal boligpolitikken. Hvordan en kommune forstår sitt handlingsrom bestemmes av hvilke virkemidler som er tilgjengelig og hvilke innsatsområder kommunen prioriterer, som igjen beror på utfordringer kommunen står overfor.

Av kapitlene over kommer det fram to forståelser av hvordan kommunen forstår sitt boligsosiale handlingsrom. Arbeid som er direkte rettet mot vanskeligstilte på den ene siden, og tilrettelegging for rimelige boliger og vanskeligstilte på den andre siden. I alle casekommunene bygges det boliger for vanskeligstilte, enten i egen regi, eller i samarbeid med private aktører, mens det i tre av kommunene (Stavanger, Sandnes og Asker) er det etablert mål eller strategier for å tilrettelegge rimelige boliger i markedet.

Dette kapitlet er delt i to delkapitler etter de to forståelsene av det boligsosiale handlingsrommet i nybyggingen. Første del tar for seg handlingsrommet for kommunene som jobber direkte mot vanskeligstilte, deretter kommenteres kommunene som jobber for å tilrettelegge rimelige boliger. Ved å trekke frem gjennomføringsmodellene (Bergens-, Sandnes-, og Hamarøymodellen) ønsker jeg å belyse hvordan handlingsrommet utnyttes og hva de representerer.

5.1.1) Handlingsrom for vanskeligstilte

Selv om både Bergen og Nedre Eiker har utfordringer i både leie- og det ordinære eie markedet, strekker ikke kommunens rolle seg lenger enn å konsentrere seg om tiltak for vanskeligstilte, er et resultat av kommuneøkonomien og den generelle boligpolitikken i kommunen.

I grove trekk er det tre måter kommunene kan håndtere handlingsrommet som er direkte rettet mot vanskeligstilte i nybyggingen. Den første og mest utbredte, er å bygge og forvalte boliger og anlegg selv. Den andre er å benytte seg av forkjøpsretten, mens den tredje måten er

gjennom å samarbeide med private utbyggere. Om en bygger selv eller i samarbeid med private, har man muligheten til å benytte seg av Husbankens låne-, og tilskuddsordninger, så lenge man tilfredsstiller Husbankens krav.

Ved å bygge selv styrer kommunen byggingstakten og gjennomføringsevnen etter sin egen økonomi og mulighet for å få lån av Husbanken. Med dette svarer kommunen den lovpålagte oppgaven på en proaktiv måte, og er et eksempel på kommunens kortsiktige planlegging: fra handlingsplan til tiltak gjennom avsatte midler i økonomiplan (Kleven et al. 1990). I alle kommunene, bortsett fra i Hamarøy bygger kommunen selv. For å være i stand til å bygge egne anlegg kreves det både nok økonomiske midler og evne til å bygge riktig antall til riktig tid. Et annet aspekt å poengtere er at kommunene også kan stå i fare for å anlegge boligområder som kan føre med seg negative konsekvenser for et nabolag, ved at en får en større oppsamling av vanskeligstilte og personer med rusproblemer i samme boligkompleks. For å unngå dette kan en bygge differensierte leiligheter med forskjellige målgrupper innenfor det vanskeligstilte segmentet (økonomisk vanskeligstilte (barnefamilier), flyktninger (barnefamilier), rus, korttidsleie, ol), i tillegg til å ansette miljøvaktmestere som driver med oppfølging i boligene. Men en konsekvens av å utelukkende bygge for vanskeligstilte gjør at det er en utfordring å gjøre bomiljøene varierte. For kommuner med presset økonomi kan boligbygging for vanskeligstilte gå utover andre kommunale tjenester eller at man må inngå økonomiske kompromiss. Betydningen av å bygge sosialboliger selv er i mange kommuner helt nødvendig for å imøtekomme boligbehovet for vanskeligstilte. Det representerer også siste skanse av velferdsstatens boligengasjement, da resten av boligsektoren drives av private aktører. I et land med en sterk eierlinje er kommunens innsats for vanskeligstilte viktig, da det ikke er mang andre virkemidler en kan benytte for å imøtekomme disse utfordringene.

Et annet virkemiddel kommunene har tilgjengelig er forkjøpsretten (10% retten). Selv om denne ordningen evner å bosette vanskeligstilte i ordinære bomiljø i nybyggingen, har kommunene påpekt at dette er en dyr måte å erverve boliger på og at den i mindre grad blir brukt.

Det tredje virkemidlet eksemplifiseres med Bergens- og Hamarøymodellen, som begge er gjennomføringsmodellene rettet mot vanskeligstilte og gjennomføres i samarbeid med private utbyggere eller boligbyggerlag. Modellene er i så måte OPS-samarbeid, men skiller seg fra klassiske OPS-modeller i det at kommunene ikke forplikter seg til å overta eiendommen etter leietiden. Begge modellene ble utviklet i en periode hvor kommunene hadde dårlig økonomi, og i en tid hvor boligmarkedet hadde vanskelig for å bygge boliger i det ordinære markedet.

Fordi modellene ikke medfører kommunen noen utgifter, hverken i bygging eller drift, gjør modellene seg aktuelle for kommuner med mindre økonomisk handlingsrom.

I Hamarøy gjorde kommunens ustabile økonomiske situasjon, og status som Robek-kommune, at den ikke kunne ta opp lån for å etterkomme boligbehovet for de vanskeligstilte. Det ble heller ikke bygd boliger for det ordinære markedet, da det ble forbundet med stor økonomisk risiko. Utfordringene drev frem et engasjement i både kommunen og hos en utbygger, som i samarbeid med Husbanken utviklet en modell for å se boligutfordringene i sammenheng. Ved å benytte seg av Husbankens støtteordninger fant man ut at man kunne bygge boliger for både det ordinære markedet og kommunale tildelingsboliger for vanskeligstilte. Tildelingsboligene reduserte risikoen i boligprosjektet for utbyggeren ved å sikre langtids leieinntekter på 10 år (med opsjon på 10 år til), i tillegg til et økonomisk tilskudd på mellom 20-40% i tildelingsboligene. I anbudet ble det samtidig stilt krav i om at det måtte bygges minst tilsvarende antall boliger for det ordinære markedet, og at boligene ble bygd på egen tomt innenfor sentrum. Gjennom Husbankens tilskudd-, og låneordninger, fikk kommunen i gang boligbyggingen i både det ordinære markedet og sikret tildelingsboliger for vanskeligstilte. Modellen er et uttrykk for hvordan kommunen evner å overføre handlingsrommet i husbankens virkemidler til det ordinære markedet, ved å se sammenhengen mellom boligbehovet som finnes. I så måte representerer er Hamarøymodellen et offensivt tiltak, som gjør det mulig for kommunen og utbyggere å nå sine mål i samarbeid.

Hvor Hamarøymodellen løste mange problemer i Hamarøy kommune, påpekte Bergen at boligaktørene i kommunen ikke fant de økonomiske insentivene i Bergensmodellen tilfredsstillende nok, og har gjort at modellen i mindre grad er blitt brukt. I boligmeldingen for Bergen påpekes det at private aktører i mindre grad er villig til å endre boliger i planlagte prosjekter, fra 3 og 4- roms til 1- og 2-roms leiligheter, som kommunen oftest bestiller (Bergen kommune 2014a). Selv om det ikke bygges nok boliger i Bergen, hverken for å etterkomme det ordinære boligmarkedet eller imøtekomme ventelistene for de vanskeligstilte, er den labre responsen fra utbyggerne et tegn på at utbyggingsaktørene ikke er avhengig av å bistå kommunen i å bygge boliger for vanskeligstilte for å holde aktiviteten gående. Dette underbygger også kritikken av det nyliberalistiske idealet som et ideal som kun handler om fortjeneste (Sager 2012). Dette kan tyde på at modellen er bedre egnet i mindre samfunn hvor kommunen og utbyggere i større grad er avhengige av hverandre for å få til boligbygging, og er spesielt aktuelt for kommuner med et stillestående boligmarked.

Bergensmodellens mindre utstrakte bruk sier noe om at Husbankens tilskuddsordninger muligens er i utakt med kostnadene ved boligbygging i større kommuner. For at bergensmodellen skal gjøre seg relevant, kan man vurdere om Husbankens tilskuddsutmålinger må justeres. Et annet forslag kan være å gå i tettere samarbeid med kommunen om å bidra med økonomiske midler og at man eventuelt eier tildelingsboligene sammen. Selv om Bergensmodellen kan spille en rolle i perioder med lavkonjunktur, hvor utbyggere i større grad kan trenge risikodempende tiltak, burde man få til en løsning som også kan fungere tilfredsstillende under normale omstendigheter, også i bykommuner. Overføringsverdien av modellene er på bakgrunn av dette mest relevant for mindre kommuner, da tilskuddsordningene virker å være små for større bykommuner.

Om man knytter gjennomføringsmodellene til et romlig og territorielt aspekt, er det et ønske om å unngå opphoping av vanskeligstilte, ved at tildelingsboligene bygges i ordinære bomlijø. I prinsippet vil man lettere kunne spre tildelingsboligene i forskjellige bydeler og unngå levekårs- og segregeringsproblemer. Dette skiller seg fra bruken av forkjøpsretten (10% retten), som forholder seg til markedspris som kan være med å begrense kommunens mulighet til å spre tildelingsboligene i forskjellige bydeler, da markedsprisen for boliger kan variere innad i en kommune.

Begge gjennomføringsmodellen diskuterer relevansen av kommunal boligbygging, kommunalt eierskap, og nødvendigheten av selv å forvalte tildelingsboliger. De er begge et uttrykk for et nyliberalistisk ideal, hvor markedet, ved private aktører, står for bygging og drift, mens det offentlige «bestiller» tjenester med tydelige rammer (Sager 2012). Husbankens støtteordninger er tilpasset Bergens- og Hamarøymodellen og gjør i prinsippet utbyggere i stand til å bygge og drifte boliger for vanskeligstilte. Utbyggeren er likevel avhengig av at Bergen og Hamarøy bestiller tildelingsleiligheter for å vært interessert i å ta oppgaven. Selv om tildelingstiden i modellene er på 10 til 20 år, er modellene et kortsiktig tiltak, da kommunen etter endt leietid enten må fornye kontrakten eller bygge tildelingsboliger selv. Begge modellene er i så måte et uttrykk for pragmatiske løsninger for å få i gang boligbygging for utbygger på den ene siden, og i å få tak i tildelingsboliger for vanskeligstilte når kommunen selv ikke har hatt muligheten til å bygge på den andre siden. Det er likevel tydelig at modellen ikke kan erstatte kommunens engasjement i boligbyggingen for vanskeligstilte, da erfaringene fra Bergen viser at utbyggernes engasjement beror på muligheten for fortjenesten.

5.1.2) Handlingsrom for rimelige boliger

Rimelige boliger grenser mot sosialboliger, og er ment å etterkomme et mellomsjikt som faller mellom to stoler. I Stavanger, Sandnes og Asker omtales dette segmentet som husstander med vanlig inntekt, som ellers i landet ikke ville ha problemer med å kjøpe sin egen bolig, men som sliter på grunn av regionens høye boligpriser. Dette omfatter i stor grad unge voksne, førstegangsetablerere og barnefamilier med aleneforsørger. For denne gruppen er utfordringen for personene å få tak i tilstrekkelig med egenkapital for å kjøpe en bolig, samtidig som en ikke har muligheten for å få økonomisk hjelp fra familien. Siden dette segmentet ikke omfatter kommunens lovpålagte oppgave, og det heller ikke fins noen statlige støtteordninger for å imøtekomme dem, er det ingen selvfølge at kommunene skal tilrettelegge boliger for dem. Da Stavanger, Sandnes og Asker gjør det/ønsker å gjøre dette, er det et uttrykk for en proaktiv tilnærming og en innsats kommunene mener de må gjøre. Dette er et resultat av at kommunene mener at eksternalitetene ved å la markedet styre boligutviklingen, fører med seg uønskede virkninger på lang sikt. Å aktivt bruke handlingsrommet i planverktøyet og styre boligstørrelse og boligtype, er en måte å håndtere utfordringen på, men ikke godt nok. Det faktum at Stavanger og Sandnes velger å legge til rette for rimelige boliger i det ordinære markedet gjennom å være tomteaktør, er en tydelig markør som sier at virkemidlene som eksisterer i planverktøyet ikke er gode nok. I norsk sammenheng er det ikke lengere vanlig å erverve eiendom, da det forbindes med økonomisk risiko (Nordahl 2012). De negative eksternaliteter i form av høye boligpriser og homogene boligområder gjør det vanskelig for førstegangsetablerere å komme inn i eiersegmentet og gjør at flere beboere er nødt til å leie lengere enn nødvendig. Kommunenes engasjement er derfor også et eksempel på en langsiktig planlegging, for å hindre at prisutviklingen skalerer ytterligere, i tillegg til at det er et forsøk på å forebygge at forskjellene innad i kommunene blir større og forårsaker segregering.

I Sandnesmodellen tar kommunen et steg vekk fra den markedsdrevne boligutviklingen, ved at kommunen gjennom tomteselskapet tar en aktiv rolle gjennom å tilby byggeklare boligtomter. Modellen er et samarbeid mellom tomteselskapet og utbyggere, hvor en gjennom prosjektkonkurranse lar markedsaktører konkurrere om å gjennomføre selve byggingen av boligene. En kombinerer dermed et konkurranseelement, som er et klart markedstrekk, med offentlig styring, for å styre boligbyggingen.

Gjennom å benytte Sandnesmodellen har kommunen erkjent at markedet ikke klarer (eller vil) produsere boliger for alle, men modellen viser at en gjennom å samarbeide med utbyggere er i

stand til å bygge rimelige boliger. Sandnesmodellen minner i større grad om etterkrigstidens boligbyggingsmodell enn Bergens- og Hamarøymodellen, ved at kommunen tar en aktiv rolle i boligproduksjonen gjennom et tomteselskap, og at bruken av modellen er begrenset til å omfatte mindre sentrale områder av kommunen. Forskjellen mellom Sandnesmodellen og etterkrigstidens boligbyggemodell er at Sandnesmodellen er avhengig av prosjektkonkurransen for å kunne tilby rimelige boliger og presse prisen ned, da kommunen ikke kan subsidiere tomtene til utbyggere, slik det ble gjort før. Likevel kan man si at målet er det samme. Der man i etterkrigstiden hadde man som mål å produsere leiligheter med lave boutgifter som i tillegg var prisregulert, jobber Sandnesmodellen med å framskaffe boliger til 15-20% lavere kjøpspris, gjennom å prosjektkonkurransen som setter taket for salgsprisen.

Ved å gjøre en merinnsats og produsere boliger til vanlige folk, representerer gjennomføringsmodellen et ønske om å styre boligutviklingen en villet vei. Det toneangivende argumentet for Sandnes' tilnærming kan sees i sammenheng med hvorfor Oslo kommune på tidlig 1900-tallet etablerte arbeiderboliger, eller hvorfor Trygve Bratteli i 1951 orienterte stortinget om at næringsdriften skulle holdes unna andre menneskers hjem. Det er i så måte et signal om at samfunnet må bidra når en ser spor av urimeligheter i systemet. Å tilrettelegge for rimelige boliger er et viktig boligpolitisk, og boligsosialt grep for de kommunene det gjelder, og merinnsatsen kommunen spiller er et tydelig innspill til både markedet, så vel som nasjonale myndigheter om at boligutfordringene strekker seg utover det behovsprøvde vanskeligstilte segmentet.

Stavangers selvbyggerkonsept er en strategi hvor en benytter kommunale tomter og legger til rette for at folk bygger boligen sin på dugnad. Modellen er i mindre grad brukt i dag, men er likevel et eksempel for hvordan en kan tilrettelegge for rimelige boliger til kostpris.

I Askers, hvor kommunen er på utkikk etter å konkretisere hvordan man håndterer målet om 50 rimelige boliger året, er Sandnes' proaktive rolle gjennom å tilrettelegge tomter og arrangere prosjektkonkurranser, eller Stavangers selvbyggermodell eksempler til etterfølgelse. For å komme på offensiven og få utnyttet handlingsrommet er nøkkelen å benytte egne tomter og gjennom prosjektkonkurransen stille betingelser om salgssum. For at dette skal gjøre seg gjeldende som en langsiktig strategi må kommunen også kontinuerlig tilføre eiendom i tomtebanken.

Kommunene som ønsker å tilrettelegge for rimelige boliger representerer en radikal holdning sammenlignet med hva den nasjonale boligpolitikken legger opp til. Det at Stavanger og

Sandnes har muligheten til å ta en mer aktiv rolle på tomteforsyningssiden, betyr ikke at det er like lett for andre kommuner å følge deres eksempel. For kommuner med dårlig økonomi, eller som i Bergen, hvor tomteselskapet ikke får tak i egnede tomter, kan det være nødvendig å se om det er andre måter som kan bidra til å gjøre det enklere for kommunene å sikre boliger til vanlige folk i de mest pressede boligmarkedene. Ved å erkjenne utfordringene som fins og ta de uønskede eksternalitetene på alvor, vil boligdebatten også evne å favne bredere enn effektivisering og saksbehandlingstid.

5.2) Planleggerens rolle

I de neste tre delene drøftes funnene fra studien for å se hvorvidt det fins sammenhenger mellom planleggingsidealene og planleggerrollen i casekommunene. I den fjerde delen diskuterer jeg hva de tre funnene betyr for planleggeren og hvorvidt planleggeren med de egenskapene som er funnet, burde jobbe mer knyttet mot det boligsosiale arbeidet.

5.2.1) Arealplanleggeren

– *arven fra det formalistiske idealet*

Måten kommunene styrer boligutviklingen skjer gjennom *betinget regulering* og kommunene gir tillatelse til oppføring av boliger i henhold til sine vilkår (Nordahl 2012). Vilkårene og virkemidler som forbindes som boligsosiale er den kommunale forkjøpsretten (10%), styring av boligstørrelse, boligtype, boligmiks og antall boliger i et prosjekt. Dette fastsettes gjennom bestemmelser i arealplanen, i områdeplaner eller gjennom forhandlinger med utbyggere og inngåelse av utbyggingsavtaler. *Arealplanleggerens* oppgave handler på den ene siden om å være med å sette disse føringene i planer og gjennom forhandlinger med utbyggere i oppstartsmøtet for å få på plass utbyggingsavtaler. På den andre siden omfatter oppgaven å behandle og respondere effektivt på innsendte planforslag (Nordahl 2012). Selv om en gjennom oppstartsmøtet og utbyggingsavtaler kan sette en boligsosial agenda, er en prisgitt de virkemidlene en har tilgjengelige for å oppnå best mulig resultat.

Utgangspunktet for norsk boligpolitikk er skillet mellom det ordinære boligmarkedet og den behovsprøvde sektoren for vanskeligstilte. Den kommunale forkjøpsretten er et direkte boligsosialt virkemiddel. Det er imidlertid et virkemiddel som krever at kommunene har god økonomi, da en må kjøpe de aktuelle boligene til markedspris. Dette gjør at forkjøpsretten ikke alltid er et gunstig alternativ, og blir i mindre grad brukt. En grunn til dette er at kommunenes boligstrategier legger opp til fortetting i sentrumsområder og i kollektivknutepunkt og gjør bruk av forkjøpsretten kostbar. I alle kommunene bortsett fra Hamarøy bygger kommunene boliger selv, heller enn å benytte seg av forkjøpsretten. I Stavanger og Sandnes går kommunen utenfor planverktøyene for å kunne bygge rimelige boliger og håndtere de negative eksternalitetene av et markedsstyrt boligmarked. Da er ikke planleggerne involvert i arbeidet utover det å behandle planforslagene. Forkjøpsretten er dermed et virkemiddel med gode intensjoner, men om det ikke benyttes nok mister det sin relevans.

Utover bruk av forkjøpsretten er det vanskelig å se at *arealplanleggeren* har planvirkemidler som stimulerer til utvikling av boligsosiale tiltak i nybyggingen. Kommunene kan stille krav

til boligstørrelse og boligtype, men dette fører ikke til boligsosiale tiltak i nybyggingen, da en ikke kan bestemme hvorvidt noen boliger skal være tildelingsboliger, leieboliger eller rimelige boliger. Det er riktig at en ved å styre boligstørrelse kan unngå at boliger blir veldig store og tilsvarende veldig dyre. Motsatt er det en vanskelig øvelse å justere boligstørrelsen til å bli en rimelig bolig, uten at det defineres som en trangbodd hybel og går på bekostning av boligkvaliteten. Et annet poeng er at boligers kvadratmeterpris ikke er statisk, men styres av markedet. I et *prisregulert* marked ville det være en større sammenheng mellom boligstørrelse og boligtype, da forholdet mellom pris og størrelse/type ville ha basert seg på kontrollerbare rammer som var gitt av reguleringsmyndighetene. Fordi boligmarkedet i Norge styres av markedet og søker etter å finne muligheter for fortjeneste, spiller beliggenhet og etterspørsel en rolle for boligprisen, i tillegg til boligstørrelse. På den andre siden kan man sikre varierte nabolag ved å styre boligmiksen og unngå at boligområder blir ensartede. Selv om riktig boligmiks er viktig for dynamikken i en bydel og for å unngå segregering, blir det å styre størrelse/type bare et indirekte boligsosialt virkemiddel som justerer markedet til å bygge noen typer boliger av en viss størrelse, men tilføyer ikke boligprosjektene en boligsosial dimensjon.

Om en ser planverktøyets handlingsrom i lys av den formalistiske plantradisjonen, er det mulig å se en likhet i at måloppnåelse defineres gjennom form. Slik den formalistiske plantradisjonen hadde tiltro til at man gjennom estetikk kunne bøte med sosiale utfordringer, har dagens planleggere også en holdning om at estetiske tiltak spiller en rolle i møte med boligsosiale utfordringer. Konkret kommer dette til uttrykk i Bergen, Stavanger, Sandnes og Asker, som ønsker å styre boligstørrelse og boligmiks for å oppnå unngå ensartede boligområder. Man finner også en formalistisk holdning til hvordan estetiske forbedring av boligområder og opprusting av uterom og parker gjennom områdeløft styrker sosiale bomiljø (Nordahl 2012). Dette trekkes frem for å vise at planverktøyene orienterer seg mot en fysisk måloppnåelse gjennom arkitektoniske grep, heller enn en sosial måloppnåelse, og poengterer at faget er en formgivende profesjon, med røtter i arkitekturen (Healey 1997; Taylor 1998).

Av avsnittene over kommer det fram at *arealplanleggeren* ikke spiller en stor rolle i arbeidet med å få fram boligsosiale prosjekt i nybyggingen. Virkemidlene i planloven deles mellom å være rettet mot vanskeligstilte i den kommunale forkjøpsretten, og vilkår for den generelle boligbyggingen, som styrer boligstørrelse, boligtype, boligmiks og andre arkitektoniske element. I lys av dette er det betimelig å stille et spørsmål til hvorfor det ikke fins flere virkemidler tilgjengelig i planlovgivingen, når bruken av forkjøpsretten er dyr og knyttet til

kommuneøkonomi, og de resterende virkemidlene er ikke stimulerer til boligbygging med sosial profil. De boligsosiale innsatsområdene i eksempelvis Stavanger, Sandnes og Asker strekker lengere enn for vanskeligstilte, i at de forsøker å håndtere negative eksternaliteter som følger av at markedet styrer boligutviklingen. Da det ikke fins plantiltak som retter seg mot mellomsjiktet i boligmarkedet eller er andre måter enn forkjøpsretten for å sikre boligsosiale prosjekter i nybyggingen, er resultatet at arealplanleggeren ikke beskjeftiger seg i særlig grad med boligsosiale tema.

5.2.2) Samfunnsplanleggeren

-Planleggere med et bredere boligsosialt fokus

Av kapittelet over kommer det fram at plansystem setter klare rammer for hva arealplanlegging skal omfatte. I enkelte kommunene involveres planleggerne på strategisk nivå og jobber utover arealplanlegging og med boligpolitikk sammen med fagfolk fra andre deler av forvaltningen. Denne planleggeren er koblet til BoSo / Velferdsprogrammet, og jobber kontinuerlig med boligsosiale problemstillinger rettet mot vanskeligstilte og den generelle boligpolitikk.

Samfunnsplanleggeren involveres både i kommunens boligsosiale arbeid og i utviklingen av strategier for hvordan kommunen håndterer det ordinære boligmarkedet. Som nevnt i kapitlet om kommunens handlingsrom fins det kommuner (Stavanger, Sandnes, Asker) som ønsker å handle bredere enn for utelukkende vanskeligstilte. I disse kommunene jobbes det med spørsmål om hvordan kommunen kan håndtere boligutfordringene som også fins i det ordinære boligmarkedet. Her kommer det fram et engasjementet og en vilje til å sette en agenda. Samfunnsplanleggeren i casekommunene erkjenner at boligpolitikken todeling (markedsstyrt og for vanskeligstilte) ikke representerer dagens boligpolitikk godt nok, og retter fokus mot at kommunene trenger å differensiere boligtilbudet bedre enn det markedet gjør alene. Poenget med å differensiere boligtilbudet henger sammen med en forståelse av at byen består av en sammensatt gruppe som har ulike forutsetninger for å komme seg inn på boligmarkedet. Denne forståelsen er i trå med hvordan det kommunikative idealet forstår utfordringene i det postmodernistiske samfunnet (Healey 1997).

Det å bistå samfunnets vanskelige også er en tilnærming som kan spores tilbake til både 1800-tallets byplan- og marxistiske planleggingsideal, og ønsket om å bedre arbeidernes levekår (Hagen & Aarsæther 2001). Idealet kommer også til uttrykk gjennom velferdsstatens institusjonaliserte velferdsordninger for vanskeligstilte og etterkrigstidens allmennyttige boligbygging. Logikken bak den allmennyttige boligbyggingen var at man skulle kunne eie

boligen selv, og samtidig hindre at leiegårdseiere tjente penger på at folk måtte bo, som førte til en sterk eierorientert boligpolitikk som favnet bredt (Annaniassen 2006).

En av grunnene for at rimelige boliger er satt på agendaen handler om den sterkt eierorienterte boligpolitikken. Fordi det legges opp til at man skal eie, og 80% av befolkningen gjør det (Bengtsson 2006), fins det ingen store leieaktører i markedet og gjør at man diskuterer hvordan man kan senke terskelen for å kunne eie. Samfunnsengasjementet som kommer til uttrykk gjennom å tilrettelegge for rimelige boliger kan sammenlignes med advocacy planning. Selv om denne planretningen, i den øvrige verden, retter fokus mot fattigdom og marginaliserte grupper (Sager 2012), kan man se en parallell i hvordan man ønsker å bistå de som ikke har råd til å kjøpe seg boliger i markedet, og som heller ikke defineres som vanskeligstilte; de som marginaliseres av den todelte boligpolitikken. Å rette et fokus mot denne gruppen imidlertid ikke tilstrekkelig for å nå målene. Som nevnt i kapitlet om arealplanleggeren, fins det ingen virkemidler i plan for å stimulere til rimelige boliger.

Samfunnsplanleggeren representerer en planlegger som ønsker at det boligsosiale arbeidet skal favne bredere enn det behovsprøvde segmentet, og stiller spørsmål til gjeldende boligpolitikk ved å tydeliggjøre konsekvensene av den. Gjennom planleggingshistorien er det mulig å se at samfunnsengasjementet og viljen til å utgjøre en forskjell er en trekk som har fulgt planleggerprofesjonen frem til i dag og gir utslag ved å ønske å kunne handle bredere overfor personer som ikke er vanskeligstilte, men som likevel ikke kommer seg inn på boligmarkedet. Engasjement er likevel ikke nok alene, men er et utgangspunkt for å begynne å finne løsninger og tiltak innenfor handlingsrommet som fins.

5.2.3) Koordineringsplanleggeren

– Rasjonell- og Kommunikativ planlegging blir koordinerende planlegging

Av de tre planleggerrollene som er generalisert er den *koordinerende planleggeren* i størst grad involvert i kommunens boligsosiale arbeid i nybyggingen. For det første skyldes dette at planleggeren fins på tre nivåer i kommuneorganisasjonen: på rådmannsnivå, i det tverrfaglige BoSo /Velferdsprogrammet og i planetaten. Ved å ha planleggere på forskjellig nivå i kommunen, er det et signal fra kommunen om at den ønsker å bruke planleggerens kompetanse på en bestemt måte. Gjennom å være på rådmannsnivå er planleggeren med på å forankre boligpolitiske strategier fra ledernivå og nedover i både plansystemet og de tverrfaglige BoSo /velferdsprogrammet. Med dette blir planleggerne eksponert for flere boligsosiale utfordringer, i tillegg til å være nødt til å formidle informasjon og strategier til og fra sin egen etat. For at det koordinerende elementet skal kunne spille noen rolle, er en

avhengig av at alle virksomhetene jobber med å formidle informasjon både horisontalt og vertikalt, slik den koordinerende planleggeren gjør. Dette er mer eller mindre slik situasjonen er i Sandnes, hvor en har etablert rutiner for det boligsosiale arbeidet. Rutinene for planleggeren handler om å kontinuerlig å sette en boligsosial agenda på oppstartsmøter med utbyggere, ved å signalisere ønsket bruk av forkjøpsrett. I tett samarbeid med Levekår holder planleggeren seg oppdatert på kommunens boligbehov for vanskeligstilte. Koblingen til tomteselskapet og bruken av Sandnesmodellen er også en viktig faktor i det boligsosiale arbeidet, da det utvider handlingsrommet for bruken av forkjøpsretten, ved at boligene som produseres gjennom modellen er billigere. Gjennom å formidle informasjon og samordne tiltak, er den koordinerende planleggeren med på å framprovosere en synergieffekt i den kommunale virksomheten, som igjen forsterkes av etablerte rutiner. Den koordinerende planleggeren ser sammenhengen mellom virkemidlene en rår over, betydningene av dem og ønsker å benytte seg av ressursene som fins i kommuneadministrasjonen. Gjennom dette forsøkes det å få en bredere forståelse om hvordan man kan etterkomme utfordringene kommunen har.

Fordi mange av casekommune både fremstår og faktisk er søyledelt, vil det være naturlig å prøve å etablere flere forbindelse mellom virksomhetene for å oppnå bedre resultater av det boligsosiale arbeidet. Dette påpekes av både Langsether et al. (2008) og Sandlie et al. (2011), som også Husbankens BoSo /Velferdsprogram forsøker å stimulere til. Det som imidlertid er interessant er at Husbankens BoSo /Velferdsprogram er forankret på forskjellig sted i de ulike kommunene. Dette kan ha å gjøre med at innsatsområdene variere kommunene imellom som følge av utfordringene de velger å løse. Uavhengig av dette er hensikten å forbedre de boligsosiale prosessene i kommunen. Den koordinerende planleggeren kan sees som en del av det rasjonelle idealet ved å optimalisere arbeidet på forskjellige nivåer i kommunehierarkiet; jobbe med boligsosiale strategier på rådmannsnivå, finne konkrete behov og iverksette strategiene i BoSo / velferdsprogrammet, gjennom boligsosial handlingsprogram og gjennom iverksetting av eventuelle tiltak i planeten og er i høyeste grad et prosessideal. Det koordinerende elementet understrekes også som viktig av Kitchen (1997). Fordi planleggingsprosesser er komplekse og involverer mange parter, er en nødt til å koordinere arbeidet for å få ønskede resultater. Den koordinerende planleggerrollen er også en del av det kommunikative idealet ved at koordineringen også handler om å informere og forhåpentlig klare å involvere utbyggere i det boligsosiale arbeidet.

Den koordinerende planleggeren er på mange måter summen av arealplanleggeren, samfunnsplanleggeren og en kommuneorganisasjon som har etablert gode interne og eksterne rutiner. Lærdommen en kan trekke ut av dette er at man må skolere planleggerne slik at man forstår bruken av planverktøyet, og ønske å kunne utgjøre en forskjell, samtidig som man jobber med å etablere strategier og rutiner som binder det boligsosiale arbeidet i kommunen sammen. Å ha en utøvende aktør i tomteforsyningen gjør at kommunen har flere kort å spille på i det boligsosiale arbeidet. Strategien i Sandnes legger opp til en overordnet boligsosiale utbyggingspolitikk som krever utveksling av informasjon og kompetanse.

5.3) Planleggeren og det boligsosiale arbeidet

Av funnene som er gjort i casekommunene er det rimelig å spørre om planleggeren burde jobbe mer direkte med det boligsosiale arbeidet, og hva det ville ha ført til, da det gjennom de tre avsnittene over er skissert tre planleggerroller som av ulik grad involveres i det boligsosiale arbeidet i nybyggingen. Den ordinære arealplanleggeren, som man finner i alle (bortsett fra Hamarøy) kommunene i planetaten, jobber i liten grad med de boligsosiale problemstillingene i kommunen, da forkjøpsretten (10% regelen) i liten grad brukes. Samfunnsplanleggeren og den koordinerende planleggeren er i større grad involvert i det boligsosiale arbeidet på strategisk nivå, men det blir påpekt at dette er ressurs,- og tidskrevende og har et forbedringspotensial. Dette underbygges også av Banfield (1959) som sier at det ikke gitt at en ved å rasjonalisere og effektivisere interne rutiner vil nå de målene en setter seg. Dette stiller et spørsmål til hvor overførbart det er å optimalisere interne arbeidsprosesser.

At planleggeren ikke involveres i større grad i nybyggingen må forstås i lys av hvordan kommunene løser sitt boligsosiale handlingsrom. I de tilfellene kommuner bygger boliger for vanskeligstilte selv, er gjennomføringen av dette lagt til de kommunale etatene for eiendomsforvaltning eller kommunale selskap for eiendom, som samarbeider med kommunens etater for helse, levekårs og omsorg. Gjennom handlingsplanene og økonomiplan settes det mål og penger til at disse gjennomfører prosjektene. De bygger kommunale anlegg på eiendom kommunen forvalter og sender inn planforslag som en utbygger, mens arealplanleggeren behandler disse etter de samme kriteriene som for utbyggere.

Samfunnsplanleggerens involvering på strategisk nivå spiller inn på kommunens boligsosiale handlingsplan, sammen med de andre fagfeltene. Det boligsosiale tilsnittet reduseres likevel til å omfatte kommunens egne aktiviteter. I de tre gjennomføringsmodellene evner strategiene å involvere private utbyggere i det boligsosiale arbeidet. Selv om ingen av disse modellene

forvaltes av kommunenes arealplanleggere, evner Sandnesmodellen som strategi å aktualisere bruken av den kommunale forkjøpsretten ved at det er mer overkommelig å benytte seg av den.

Egenskaper som taler for at planleggeren i større grad burde kunne ta del i det boligsosiale arbeidet i nybyggingen er at planleggerne, i tillegg til å kunne opptre som en koordinator i egen kommuneadministrasjon, på jevnlig basis er i kontakt med private aktører og utbyggere på oppstartsmøte og i forhandlinger om utbyggingsavtalen, kjenner begrunnelsen for kommunens generelle boligpolitikk gjennom å ha arbeidet med arealplanen, områdeplaner og har en romlig forståelse av kommunens strategier, som kan overføres i en boligsosiale kontekst. Tatt kritikken av tidligere tiders planleggerrolle i betraktning, hvor planleggingsidealene er blitt kritisert for å mangle den sosial dimensjonen og ikke strekke seg lengere enn å dreie seg om prosess (Taylor 1998), er det betimelig å foreslå virkemidler som kan knytte planleggerrollen til både å spille en boligsosial relevans i boligbyggingen, samtidig som det evner å konkretisere et tydeligere mål for hva planleggeren skal bedrive, utover det å optimalisere og effektivisere prosessene for beslutningstaking, slik markedsliberalistisk logikk gjør (Kleven et al. 1990; Nordahl 2012; Sager 2012; Taylor 1998).

Sett i sammenheng med kommunens handlingsrom og utfordringene en står overfor, er det heller ingen grunn for at planleggeren ikke skulle kunne involveres mer i det boligsosiale arbeidet i nybyggingen. Selv om gjennomføringsmodellene kan utvide handlingsrommet til kommunene til å omfatte innsatsområdene, krever det på den ene siden at man gjennom Bergens- eller Hamarøymodellen får i gang et samarbeid med private utbyggere om tildeling, eller en merinnsats i form av å investere i eiendom og arrangere prosjektkonkurranser. Begge modellene jobber gjennom samarbeid med utbygger og kan fungere godt. Det er likevel ingen sikkerhet for å oppnå sine boligsosiale målsetninger. Med tanke på at flere av casekommunene har utfordringer med å etterkomme sitt lovpålagte arbeid med å huse vanskeligstilte, i tillegg til å peke på at de negative eksternaliteter gjør det vanskelig for førstegangskjøpere å komme seg inn på eiendomsmarkedet, støtter dette også opp under argumentet om å tilegne flere virkemidler i planlovgivingen.

Der arealplanleggeren ikke har virkemidler nok til å utgjøre en stor forskjell for boligsosiale tiltak i nybyggingen, ønsker samfunnsplanleggeren å kunne utgjøre en forskjell gjennom å sette fokus på vanskeligstilte grupper og mellomsjiktet i boligmarkedet. Videre evner den koordinerende planleggeren å jobbe med boligsosiale prosjekter gjennom å koordinere kommunens arbeid og samarbeide med andre etater i kommunen. De tre rollene som er

identifisert svarer på de ulike arbeidsoppgavene som angår planleggeren i en kommune og prøver å løse ulike utfordringer.

Planleggerens rolle kan på bakgrunn av dette kapitlet sies å ha en uklar rolle i det boligsosiale arbeidet i nybyggingen. Selv om både samfunnsplanleggeren og den koordinerende planleggeren involveres i dette arbeidet, er disse rollene mindre vanlige enn arealplanleggeren, samtidig som resultatet av å være en samfunnsplanlegger ikke spiller en stor rolle, om man ikke har en måte å få strategiene ut i livet på. Selv om en oppnår gode resultater i Sandnes gjennom gode rutiner og en koordinerende planlegger, påpekes det av kommunen selv at dette er en ressurskrevende prosess, som har et forbedringspotensial. På bakgrunn av dette er det grunn til å stille spørsmål ved om man må gå andre veier enn gjennom prosessoptimalisering for å kunne involvere planleggeren i det boligsosiale arbeidet, om det er ønskelig. Dagens planverktøy er i så måte mindre tilfredsstillende, da forkjøpsretten i mindre grad brukes. Tatt effekten av eksternaliteter i betraktning, er det i det minste nødvendig å diskutere mulighetene av flere verktøy i planlovgivingen. Om markedet styrer alene kan konsekvensen føre til større forskjeller mellom nabolag og i verste fall økt segregering.

6) Konklusjon

I denne oppgaven har jeg satt meg inn i forholdet mellom planleggeren og kommunens boligsosiale arbeid i nybyggingen. På bakgrunn av dette ble problemstilling:

På hvilken måte er planleggeren knyttet til det boligsosiale arbeidet i nybyggingen, og hvordan forstår kommunen sitt boligsosiale handlingsrom?

Som en todelt problemstilling velger jeg å svare på dem hver for seg, hvor jeg starter med kommunens boligsosiale handlingsrom, før jeg diskuterer planleggerens rolle i det boligsosiale arbeidet i nybyggingen.

6.1) Handlingsrom

Hvordan kommunene forstår sitt boligpolitiske handlingsrom varierer mellom å utelukkende dreie seg om den lovpålagte særnnyten for de vanskeligstilte på den ene siden, mens det på den andre siden fins kommuner som ønsker å tilrettelegge for rimelige boliger i markedet, i tillegg til de vanskeligstilte.

Boligsosiale prosjekt i nybyggingen omfatter i dag særnnyten i boligproduksjon og er rettet mot segmentet som defineres som vanskeligstilte. Det er også slik majoriteten av kommunene forstår sitt boligsosiale ansvar og handlingsrom. I alle kommunene omfatter innsatsområdet det å få tak i boliger for de mest vanskeligstilte, enten ved å bygge, kjøpe eller leie av private aktører. Selv om kommunene velger å fokusere på de vanskeligstiltes boligbehov, betyr ikke det at resultatet kun omfatter de vanskeligstilte. Dette er Hamarøymodellen og til dels Bergensmodellen eksempler på og viser hvordan en kan løse flere problemer samtidig, ved å se utfordringene i sammenheng. Dette gjør seg gjeldende for Hamarøymodellen, hvor modellen har gjort at kommunens handlingsrom strekker seg lengere og omfatter både boligbygging for vanskeligstilte og for det ordinære markedet. Gjennom handlingsplaner og boligsosiale strategier har kommunene satt av økonomi for å etterkomme boligbehovet og illustrerer hvordan planlegging evner å handle på kort sikt, fra handlingsplaner til økonomiplan.

Det at kommunene fokuserer på det vanskeligstilte segmentet kan forklares ved at private aktører skal være driveren i boligbyggingen for det ordinære boligmarkedet, og at boligbyggingstakten er tilfredsstillende. Siden det ikke er tilfellet for majoriteten av casekommunene er det mer sannsynlig at kommunene ikke har økonomisk kapasitet eller et ønske om å utvikle egne boliger utover vanskeligstilte.

For tre av kommunen (Stavanger, Sandnes og Asker) er strategiene imidlertid også rettet mot å stimulere til rimelige boliger i markedet. I både Stavanger og Sandnes benyttes egne tomter og et kommunalt tomteselskap for å stimulere til rimelige boliger i markedet. I

Sandnesmodellen arrangeres prosjektkonkurranser hvor utbyggere konkurrerer om å få bygd rimelige boliger, mens Selvbyggermodellen lar folk være med å bygge boligen på dugnad.

Disse strategiene kan omtales som langsiktige boligsosiale strategier, som forsøker å svare på boligmarkedets negative eksternaliteter, som høye boligpriser, homogene boligområder og segregering.

Det som er interessant ved casekommunenes handlingsrom er at innsatsområdene varierer til tross for at alle kommunene er med i Husbankens BoSo / Velferdsprogram. Dette kan forklares ved at utfordringene i enkelte kommunene strekker seg lengere enn det Husbankens virkemidler favner over. Dette kan forstås som et innspill til nasjonale myndigheter om at de boligsosiale virkemidlene som er tilgjengelig ikke dekker kommunenes utfordringer.

Om kommunene derimot velger å bygge selv, snevrer det inn handlingsrommet betraktelig, da målet ikke strekker seg lengere enn å bygge boliger for vanskeligstilte. Dette er likevel en sikrere måte å innfri sine boligsosiale mål på, da kommunen selv setter av penger i årsbudsjettet og kan få resultater på kortere sikt enn å være avhengig av å vente på at private utbyggere skal finne det lønnsomt å samarbeide. Som erfaringene fra Bergensmodellen viser, må en vurdere om Husbankens virkemidler er gode nok i storbykommuner, da kommunen har hatt problemer med å få utbyggere til å samarbeide.

6.2) Planleggerrollen

Funnene fra mitt studie viser at planleggeren i varierende grad knyttes til kommunens boligsosiale arbeid i nybyggingen. Dette er avhengig av hvordan kommunen har organisert sitt boligsosiale arbeid og hvilke innsatsområder som prioriteres. I oppgaven er det avdekket tre nivåer for hvordan planleggeren involveres i dette arbeidet.

Det nivået hvor planleggeren involveres minst i kommunens boligsosiale arbeid i nybyggingen er på planetatnivå. Her begrenses planleggerens deltagelse til hvorvidt kommunen ønsker å benytte seg av forkjøpsretten, og det meste av kommunens boligsosiale arbeid er lagt til andre etater og virksomheter. Denne planleggeren omtales som arealplanlegger, og arbeidsoppgavene omfatter å håndtere planverktøy som angår arealdisponeringer og omfatter behandlingen av innsendte reguleringsplaner. Dette er en ren

teknisk og funksjonalistisk forståelse av profesjonen, og definerer klare rammer for at kompetanseområdet til planleggerne er knyttet til romlige strukturer og juss.

I de kommunene hvor man har tilrettelagt for tverrfaglige prosjektgrupper eller har planleggere på rådmannsnivå, involveres planleggerne mer i kommunens strategiske håndteringen av sine boligsosiale utfordringer. Denne planleggeren er blitt kalt samfunnsplanlegger, fordi problemstillingene man jobber med går utover rene arealdisponeringsspørsmål og omfatter hvordan man håndterer kommunens faktiske boligutfordringer. I kommuner med samfunnsplanleggere setter man også fokus på både vanskeligstilte grupper og mellomsjiktet i boligmarkedet. Det brede innsatsområdet kan sees på som et resultat av at fagfelt som jobber direkte med boligsosiale tema møter fagfelt som jobber med samfunnsutvikling. Ved å forstå planleggeren som en samfunnsplanlegger betyr det at kommunene erkjenner behovet for å planlegge i et bredere perspektiv og se sammenhengen mellom det ordinære boligmarkedet og boligsosial politikk.

Det høyeste nivået for involvering skjer i de kommunene hvor man har etablert gode rutiner for samhandling mellom etatene og har gjennomarbeidede strategier for måloppnåelse. I disse kommunene opptrer planleggeren som en koordinator og videreformidler strategier, informasjon og mål i kommuneorganisasjonen. Gjennom den koordinerende planleggeren er det en kontinuitet i det boligsosiale arbeidet, og resulterer i at planleggere på flere nivå involveres i arbeidet. Ved å tilrettelegge for slike planleggere gir det et handlingsrom for at kommunenes virkemidler fungerer sammen.

At planleggeren *unntaksvis* er involvert i kommunenes boligsosiale arbeid i nybyggingen uttrykker en uklarhet i oppfatningen av planleggerrollen og stiller et spørsmål til hvorvidt planleggeren skal jobbe med dette temaet. Det som imidlertid taler for at planleggerne skulle kunne jobbe mer direkte med boligsosiale utfordringer er at planleggerne på jevnlig basis er i kontakt med private aktører og utbyggere på oppstartsmøte og i forhandlinger om utbyggingsavtalen. De kjenner begrunnelsen for kommunens generelle boligpolitikk gjennom å ha arbeidet med arealplanen, områdeplaner og har en romlig forståelse av kommunens strategier, som kan overføres i en boligsosiale kontekst. Selv om kommunestrukturen i mange kommuner tillater tverrfaglige koblinger og koordinering, er koordinering ressurskrevende for å nå sine målsetninger.

Å knytte planleggerrollen tettere opp mot boligsosiale problemstillinger er også i tråd med intensjonene en ser gjennom planleggerrollens historie. Det å sikre arbeiderklassen et verdig

hjem var en av de utslagsgivende faktorene som formet planleggerprofesjonen i løpet av den industrielle revolusjon, og er grunnlaget for byplanutopistene, marxistisk og sosialdemokratiske doktriner. I moderne tid kommer også samfunnsansvaret til syne gjennom «advocacy planning», som setter svake gruppers behov på agendaen. Gjennom disse idealene formidles planleggerrollen som en bidragsyter som har større hensikter enn å godkjenne planer.

Tatt kritikken av tidligere tiders planleggerrolle i betraktning, hvor planlegging både er blitt kritisert for å mangle en sosial dimensjon og for at måloppnåelsen ikke går utover å handle om hvordan planlegging er som prosess, slik rasjonell planlegging, kommunikativ planlegging eller effektivisering som følge av «new public management» gjør, er det også betimelig å foreslå virkemidler som gjør det mulig for at man gjennom planlegging kan spille en sosial relevans i boligbyggingen, uten at det skal være avhengig av kommuneøkonomi. Dette evner også å konkretisere et tydeligere mål med planlegging, utover å optimalisere prosessene for beslutningstaking og bare være et redskap for en generell utvikling.

6.3) Utfordringer for studentene i dag?

Fordi resultatet av studien avdekker en uklar forståelse av hvorvidt planleggeren skal involveres i det boligsosiale arbeidet, stiller det spørsmål til om kompetansen planleggerne har er relevant for det boligsosiale arbeidet, eller om kompetansen planleggerne har formidles godt nok. Gjennom Husbankens BoSo /Velferdsprogram legges det opp til å heve kommunenes og dermed også planleggerens boligsosiale kompetanse og understreker planleggerens relevans i det boligsosiale arbeidet. Om myndighetene ønsker å tydeliggjøre dett kunne Husbanken i større grad også utfordret utdanningsinstitusjoner til å jobbe mer med boligsosiale temaer gjennom utdanningen. Slik vegvesenet, riksantikvaren og kommuner har samarbeidet om gjennomføringen av studiekurs og prosjekter, kunne Husbanken også involvert seg mer gjennom utdanningsløpet, og ikke bare bestille masteroppgaver. Ved å formidle hva boligsosiale planlegging handler om, tydeliggjøre hvilke utfordringer kommunene står overfor og være en pådriver til at planleggere også burde ta tak i det boligsosiale arbeidet, ville det ha signalisert en klar kobling mellom planleggerrollen og det boligsosiale arbeidet i nybyggingen.

Boligutfordringene som casekommunene står overfor og de forskjellige måten de tilnærmer seg disse, avslører at svaret på *boligspørsmålet* ikke er skrevet i stein. Dette underbygges av at boligutfordringene har blitt løst på forskjellige måter gjennom historien. I seg selv er dette en appell til nyutdannede planleggere om å angripe *spørsmålet* og prøve å se hva svarene som

produseres i dag virkelig betyr for det boligsosiale arbeidet i nybyggingen. Er kommunenes handlingsrom og planleggenes vilkår tilstrekkelig for å håndtere de oppgavene og utfordringene en står overfor? Er arbeidet organisert på en god nok måte? Hvordan løses tilsvarende utfordringer i andre land, og hvordan er planleggeren involvert i de prosjektene? Disse spørsmålene åpner for å forske videre på koblingen mellom planleggeren og det boligsosiale arbeidet.

Referanseliste

- Aarland, K. (2014). *Hvor skal de fattige bo?*: Aftenposten. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Hvor-skal-de-fattige-bo-7775338.html> (lest 20.11).
- Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (2002). *Planning futures: new directions for planning theory*. London: Routledge.
- Annaniassen, E. (2006). *Én skandinavisk boligmodell?: historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*, 1/2006. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Asker kommune. (2010a). Boligsosial Handlingsplan 2010-2013. Asker. 45 s.
- Asker kommune. (2010b). Søknad om deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram 2010. Asker. 8 s.
- Asker kommune. (2014). Del 4 – Kommuneplanens prosess, bakgrunn og analyse. *Kommuneplan for Asker 2014 – 2026*. Asker. 104 s.
- Asker kommune. (2015). *Årsberetning og regnskap 2014* Asker: Asker kommune. Tilgjengelig fra: https://www.aker.kommune.no/PageFiles/3776/Aarsberetning-og-regnskap_2014.pdf (lest 13.05).
- Aven, T. m., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- avtl, A. (1918). *Lov om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer [avtaleloven]*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1918-05-31-4?q=Avtaleloven> (lest 18.04).
- Banfield, E. C. (1959). Ends and means in planning. *A reader in planning theory*: 139-149.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Holth, F. & Nordahl, B. (2012). Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggings-politikken. *NIBR-notat: 2012:114*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 112 s.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. & Renå, H. (2014). Boligbygging i storbyene-virkemidler og handlingsrom. *NIBR-rapport 2014:8*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 172 s.
- Bengtsson, B. (2006). *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. 2 utg. Malmö: Égalité.
- Bergen kommune. (2011). *Utdrag fra Bergen kommunes eierskapsmelding*. Bergen: Bergen Kommune,. Tilgjengelig fra: http://www.bts.no/media/3265/utdrag_eierskapsmelding_bk.pdf (lest 04.04).
- Bergen kommune. (2014a). *Herfra til leiligheten, Boligmelding 2014-2020*. Byrådsavdelingen for sosial, b. o. o. Bergen: Bodoni. 99 s.
- Bergen kommune. (2014g). *Årsrapport 2014*. Etat for utbyggingsavtaler. Bergen: Bergen kommune. Tilgjengelig fra: https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00230/_rsrapport_2014_-_E_230263a.pdf (lest 03.04).
- Bergen kommune. (2015). *Regnskapsresultat*. Bergen: Bergen kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arsmeldinger/2014/10360> (lest 13.05).
- Bond, S. (2011). Negotiating a 'democratic ethos': moving beyond the agonistic - communicative divide. *Planning Theory*, 10 (2): 161-186.
- Buitelaar, E. (2007). *The cost of land use decisions: applying transaction cost economics to planning & development*. Real estate issues. Oxford: Blackwell.
- Campbell, H. & Marshall, R. (2005). Professionalism and planning in Britain. *Town Planning Review*, 76 (2): 191-214.
- Campbell, H. (2010). The idea of planning: Alive or dead – who cares? *Planning Theory & Practice*, 11 (4): 5.

- Dyb, E. & Johannessen, K. (2013). Bostedsløse i Norge 2012-en kartlegging. *NIBR-rapport 2013:5* 8270719773. Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning. 230 s.
- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21 (4): 353-366.
- fvI, F. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven> (lest 18.04).
- Grange, K. (2013). Shaping acting space: In search of a new political awareness among local authority planners. *Planning Theory*, 12 (3): 225-243.
- Hagen, A. & Aarsæther, N. (2001). *Planlegging.no! : innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforl.
- Hamarøy Kommune. (2014). BOLIGPOLITISK HANDLINGS PLAN 2014 - 2024. Hamarøy. 33 s.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B-Planning & Design*, 23 (2): 217-234.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*. Planning, environment, cities. Basingstoke: Macmillan.
- Husbanken. (u.å). *Boligsosial planlegging*. Husbanken: Husbanken. Tilgjengelig fra: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/> (lest 05.03).
- Idsø, J. (2015). *Eksterne Virkninger*. www.snl.no: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/eksterne_virkninger (lest 04.05).
- Kitchen, T. (1997). *People, politics, policies and plans: The city planning process in contemporary Britain*: SAGE.
- Kleven, T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T. & Jenssen, J. I. (1990). *Planlegging og handling : kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforl.
- KMD/Departementene. (2014). Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid. Oslo. 40 s.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Bolig For Velferd - Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020). 40.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2003). *Storbymeldingen*: St.meld. nr. 31 (2002 -2003). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-31-2002-2003-/id402979/> (lest 20.11).
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). Fragmentert og koordinert, Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner. *NOVA Rapport 18/2008*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. 135 s.
- Lied, C., Renå, H. & Medby, P. (2012). Boligsosialt arbeid i Nedre Eiker kommune. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 109 s.
- Nedre Eiker kommune. (2012). Kommunal planstrategi 2012-2015. *Samfunnsutvikling*. Hokksund. 12 s.
- Nedre Eiker kommune. (2014). Halvårsrapportering. *Boligsosialt Utviklingsprogram*. Nedre Eiker kommune. 14 s.
- Nordahl, B., Barlinhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. & Aamo, A. S. (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport 2011:21 Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Nordahl, B. I. (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Fagbokforlaget.
- NOU. (2011a). *Rom for alle*: Kommunal- og moderniseringsdep. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouer/2011/nou-2011-15/6.html?id=650458>.
- NOU. (2011b). *Rom for alle, En sosial boligpolitikk for framtiden*. 2011:15. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ddf3c180c0a74170b7a2f7ac515c1afc/no/pdfs/nou201120110015000dddpdfs.pdf> (lest 11.04).
- Nørve, S. (2012). Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet. *NIBR-rapport 2012:25*, 8270719560. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 98 s.
- offl, O. (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentlighetsloven> (lest 18.04).

- pbl, P.-o. B. (2008). *Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 16.04).
- Purcell, M. (2009). *Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements?*, 8. 140-165 s.
- Sager, T. Ø. (2012). *Reviving critical planning theory: dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. London: Routledge.
- Sandlie, H. C., Hansen, T., Langsether, Å., Sørvoll, J. & Skårberg, A. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner: fire casestudier*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandnes Kommune. (2008a). *Boligsosial handlingsplan for Sandnes kommune 2008 - 2015*. Sandnes. 61 s.
- Sandnes kommune. (2008c). *Eierstrategi for Sandnes tomteselskap KF*. bystyre, S. Sandnes: Sandnes kommune. 4 s.
- Sandnes Kommune. (2015). *Årsrapport 2014*. Sandnes: Sandnes kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Arssrapport/#balansert-resultatm-ling0> (lest 13.05).
- Sevatdal, H. & Sky, P. K. (2003). *Eigedomsteori: innføring i samfunnsvitskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag*. Rapport (Norges landbrukshøgskole. Institutt for landskapsplanlegging), b. 1/2003. Ås: Norges landbrukshøgskole, Institutt for landskapsplanlegging.
- SSB. (2014). *Boligprisindeksen*. Tabell: 05963: Selveierboliger. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris og antall omsetninger (K): Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=bpi&CMSSubjectArea=priser-og-prisindekser&checked=true> (lest 18.03).
- SSB. (2015a). *Færre nye blokkeiligheter*. Byggeareal, 4. kvartal 2014: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/byggeareal/kvartal> (lest 02.04).
- SSB. (2015b). *Innenlands flytterekord i fjor*. Flyttinger, 2014. ssb.no: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/flytting> (lest 04.05).
- St. meld. 17 (2012-2013). (2013). *Byggje – bu – leve*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-17-20122013/id716661/?docId=STM201220130017000DDDEPIS&ch=1&q=> (lest 12.02).
- Stamsø, M. A. (2009). Housing and the Welfare State in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 32 (2): 195-220.
- Stavanger kommune. (2010). *Boligsosial handlingsplan 2010–2015*. *En god by å bo i*. Stavanger. 36 s.
- Stavanger kommune. (2011). *Utbyggingsplan 2011-2015*. *En god by å bo i*. Stavanger. 64 s.
- Stavanger kommune. (2014). *OPPFØLGING FELLES KOMMUNALE PLANSTRATEGIER - FELLES BOLIGSTRATEGI FOR STORBYOMRÅDET*. I: Saksframlegg (red.), OMLU-13/260-14. Stavanger. 38 s.
- Stavanger kommune. (2015). *Økonomisk resultat*. Stavanger: Stavanger kommune. Tilgjengelig fra: <http://arsrapport2014.stavanger.kommune.no/3-okonomisk-resultat/> (lest 13.05).
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010: dokumentasjon og debatt*, 16/2011. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sørvoll, J. (2013). *Boligbygging etter boligpolitikken – Et essay om debatten om storbyenes boligforsyning 2011-2013*. *Working paper*. Oslo: NOVA. 30 s.
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. London: Sage Publications.
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4 (2): 127-153.



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no