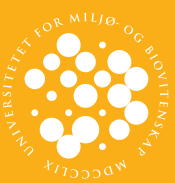


UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne oppgåva markerar avslutninga på mine fire år som student i By- og regionplanlegging ved Institutt for Landskapsplanlegging ved UMB. I løpet av desse åra har bustadpolitiske spørsmål segla høgare opp på dagsordenen i media og politikk, i takt med stigande bustadprisar. Eit søk i mediearkivet A-tekst på "boligpolitikk" gav 1092 treff i 2012, mot 156 treff i snitt for åra mellom 2000 og 2010. I 2011 kom ein Norsk offentlig utredning (NOU) om sosial bustadpolitikk. Våren 2013 kom ei breiare stortingsmelding om bustadpolitikk. Fleire politiske parti seier at dei vil gjera bustadpolitikken til ein hovudsak i stortingsvalkampen 2013.

Nokon gangar kan ein likevel få inntrykk av at norske bustadprisar er som været. Avisene skriv om det, mange irriterer seg over det, alle snakkar om det, men ingen kan gjera noko med det. Det å bu godt er ein føresetnad for å ha eit godt liv. Når prisane stig, blir det fleire som får problem med å ha råd til ein god bustad. Likevel er det tilsynelatande vanskeleg for styresmaktene å gjera noko for å dempa prisveksten.

Den faglege og politiske debatten om bustadar handlar om mange ulike ting. Nybygging, tilgang på tomter, skattlegging og økonomiske insentiv, forskriftskrav til tilgjenge og energieffektivitet, samt bukvalitet i overordna forstand og kva som eigentleg er ein god bustad. Denne oppgåva handlar om kommunal sosial utbyggingspolitikk, altså kva norske kommunar gjer for å sørgja for at det blir bygd ut bustadar som flest muleg har råd til. Gjennom lovverket har nemleg kommunane ganske omfattande mulegheiter til å regulera utbygginga. Spørsmålet er om det er går an i praksis å sikra tilgang på rimelege bustadar gjennom utbyggingspolitikken? Korleis kan det i så fall gjerast? Dette har eg prøvd å sjå nærmare på i denne oppgåva.

Eg vil takka Husbanken Region Øst og Miljøverndepartementet, som begge har gjeve økonomisk støtte til arbeidet med denne oppgåva. Det er hyggeleg at statsforvaltninga interesserer seg for dei spørsmåla oppgåva søker å kasta lys over. Dessutan vil eg takka Berit Nordahl for god og engasjert vegleiing. Eg vil òg få takka alle intervjuobjekta innan politikk og forvaltning som velvillig stilte opp og gav av si tid for å svara på mine spørsmål. Mi lærarmor skal ha takk for hjelp til språkvask. Sist, men ikkje minst vil eg få takka mi kjære kone for råd, hjelp og moralsk støtte i arbeidet.

Oslo/Ås, mai 2013.

Samandrag

Problemstillinga for oppgåva er: *Har norske storbykommunar vedteke mål om ein sosial bustadutbyggingspolitikk, og i så fall kva type mål? Korleis går dei som har slike mål fram for å realisera dei?*

Innleiing og omgrepsbruk: Kommunane kan i hovudsak påverka bustadutbygginga gjennom bruk av planmynde eller eigarmynde. Innleiingsvis blir det gjort reie for at bustadar kan bli rimelege gjennom å ha ein storleik/standard eller plassering som gjer at dei får ein relativt låg marknadspris, gjennom å subsidiera sjølve bustaden eller ved å subsidiera bebuaren. Ein sosial utbyggingspolitikk blir konkretisert gjennom tre punkt: Større tilgang på gode, varige utleigebustadar. Bygging av bustadar som vil få ein låg marknadspris. Bygging av bustadar kor anten sjølve bustaden eller bebuaren blir subsidiert.

Teori: Dei tre viktigaste teoriane for oppgåva omhandlar institusjonar, bustadmarknadar og forhandlingar. Institusjonell teori seier noko om kva ramer kommunane opererer innanfor når dei skal prøva å styra utbygginga. Teoriane om bustadmarknadane seier noko om kva prisar bustadar i utgangspunktet vil få, avhengig av delmarknad og avstand frå sentrum. Teori om forhandlingar seier noko om prosessen kor utbygger og kommunen prøver å bli samde om kva som skal byggast.

Metode: Oppgåva er ein casestudie. Fyrst blir det gjennomført ein omfattande dokumentstudie av overordna utbyggingspolitiske dokument i dei 14 norske kommunane som har over 50 000 innbyggjarar. Så blir det gjennomført ein djupstudie av dei fire kommunane med breiast sosiale mål og flest verkemiddel i bruk. I kvar av desse kommunane blir det gjennomført semistrukturerte intervju med 3-4 politikarar og 2-4 administrativt tilsette.

Funn: Dokumentstudien viser at det er stor skilnad mellom kommunane sin utbyggingspolitikk langs to dimensjonar. For det fyrste varierer det kor breie sosiale mål kommunane har for utbyggingspolitikken. Nokre har breie mål om å påverka store deler av nybygginga, til det beste for nokså store grupper som slit i bustadmarknaden. For det andre varierer det sterkt kor mange ulike verkemiddel kommunane brukar innanfor område som plansystemet, utbyggingsavtalar, eigarmynde og eigenbygging. Gjennomgåande er det samheng mellom målbreidde og verkemiddelbruk. Kommunane med breie mål brukar fleire verkemiddel. Plasseringa langs dei to dimensjonane gjer det muleg å gruppera kommunane i ei passiv klynge med smale mål og få verkemiddel i bruk, ei aktiv klynge med breie mål og mange verkemiddel og ei gruppe som plasserer seg rundt midten av begge dimensjonane.

Djupstudien avdekkar at det er store skilnadar mellom korleis dei mest aktive kommunane, med nokså like mål, går fram for å realisera måla. Kommunane driv i ulik grad tilrettelegging for nybygging, styring gjennom planmynde og styring og subsidiering gjennom eigarmynde. Serleg varierer bruken av eigarmynde, frå ein kommune som styrer og subsidierer store deler av nybygginga gjennom tomtepolitikken til to kommunar med ein nokså passiv tomtepolitikk.

Avslutningsvis stiller oppgåva spørsmål ved kva som kan forklara variasjonen i verkemiddelbruk og styring mellom fire kommunar med nokså like mål. Tre refleksjonar om dette blir presentert.

Summary

The thesis question is: *Do Norwegian city municipalities have agreed ends about conducting a social development policy? In that case, what types of ends? How do they proceed to reach those ends?*

Introduction and use of concepts: The municipalities can mainly influence house building by using planning authority or owner authority. The introduction explains that housing can be affordable by having a size or standard that gives them a relatively low market price, through subsidizing the housing or by subsidizing the person living there. Three points specify a social development policy: Higher supply of good, stable rental housing. Development of housing which will get a low market price. Building of housing where the housing itself, or the occupier, is subsidized.

Theory: The three most important theories for the thesis are about institutions, housing markets and negotiations. Institutional theory says something about which limits the municipalities acts within when they are trying to govern the development. Theories about the housing markets say something about what prices housing as a starting point will have, dependent upon what submarkets it belongs to, and distance from the city centre. Theories about negotiations say something about the process where the developer and the municipality try to agree about what should be built.

Design: The thesis is designed as a case study. The first part is a comprehensive study of important documents about development policy in all the 14 Norwegian municipalities with more than 50 000 inhabitants. The second part is an in-depth study of the four municipalities with the broadest social ends and most means in use. In each of these municipalities there were conducted semistructured interviews with 3-4 politicians and 2-4 from the administration.

Findings: The document study shows that there is a big difference between the municipalities development policy along two dimensions. It varies how broad social ends the municipalities have for their development policy. Some have wide reaching ends about influencing large parts of the housing built, to improve the situation for rather large groups that are squeezed in the housing market. Secondly it varies how many means the municipalities use within areas as the planning system, development agreements, ownership authority and their own building projects. In general there is a correlation between how broad the ends are and how many means that are used. Municipalities with broad ends use more means. The localizations along the two dimensions make it possible to group the municipalities into one passive cluster of narrow ends and few means, one active cluster of broad ends and many means, and one cluster near the middle of both dimensions.

The in depth study detects big differences between how the most active municipalities, with quite similar ends, proceed to reach those ends. The municipalities do in different degrees accommodate housing developments, govern by planning authority or govern and subsidize by owner authority. The difference is especially big regarding land development policy. One of the municipalities govern and subsidize large parts of the housing stock being built, while two of the municipalities do almost not use ownership of land as a mean in the housing policy at all.

At the end the thesis raise the question as to what can explain the variation in use of means and degrees of governing between four municipalities with quite similar ends.

Innholdsliste

FORORD	1
SAMANDRAG	2
INNHALDSLISTE	4
FIGURLISTE	6
TABELLISTE	6
VEDLEGGSLISTE	6
1 INNLEIING: BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING	7
1.1 BAKGRUNN FOR OPPGÅVA	7
1.2 PROBLEMSTILLING	9
2 SENTRALE OMGREP I OPPGÅVA	10
2.1 MÅL OG MERKEMIDDEL	10
2.2 KOMMUNAL	10
2.3 SOSIAL: EIN SOSIAL BUSTADPOLITIKK SKAFFAR RIMELEGE BUSTADAR	10
KVEN ER MÅLGRUPPA?	11
KVA ER EIN RIMELEG BUSTAD?	11
OPERASJONALISERING: KONKRETE KOMMUNALE TILTAK FOR RIMELEGARE BUSTADAR	13
2.4 UTBYGGINGSPOLITIKK	14
3. KVA VIL OPPGÅVA TA FOR SEG?	15
3.1 BUSTADAR FOR SPESIELLE GRUPPER	15
UTBYGGING AV KOMMUNALE BUSTADAR	15
STUDENTBUSTADAR ER INKLUDERTE	15
3.2 AVGRENSA TIL STORE KOMMUNAR	15
3.3 TEMA SOM DELVIS ER INKLUDERTE	16
MÅL OM OG TILTAK FOR Å MOTVIRKA DÅRLEGE BUMILJØ	16
MÅL OM OG TILTAK FOR GENERELL NYBYGGINGSVEKST FOR Å REDUSERA MARKNADSPRISANE	16
BRUK AV STARTLÅN	17
3.4 BUKVALITET ER IKKJE INKLUDERT	17
4 TEORiar I OPPGÅVA	18
4.1 TEORiar OM BUSTADMARKNADANE	18
BUSTADMARKNADEN SOM DELMARKNADAR	18
TILGANG - ROM - MODELLEN	19
UTBYGGINGSPOLITIKKEN SIN VERKNAD	20
OPPSUMMERING: KVA SEIER TEORIANE OM BUSTADMARKNADEN OM VILKÅRA FOR Å FØRA EIN SOSIAL UTBYGGINGSPOLITIKK?	21

4.2 INSTITUSJONELLE RAMER FOR KOMMUNAL STYRING AV UTBYGGINGSPOLITIKKEN	23
REGULERINGSMYNDE: KVA KAN KOMMUNEN STYRA GJENNOM PLAN?	23
EIGARMYNDE: KVA KAN KOMMUNEN STYRA SOM GRUNNEIGAR?	26
NETTVERK: STYRING UTAN PLANMYNDE OG EIGARMYNDE	27
UFORMELLE INSTITUSJONAR PÅVERKAR	28
ULIKE STRATEGIAR, ULIKE VERKEMIDDEL	28
4.3 TEORiar OM FORHANDLINGAR	29
KORLEIS SKJER FORHANDLINGANE?	29
PARTANE SINE INTERESSER	30
RESULTATET AV FORHANDLINGANE	31
ULIKE TYPAR FORHANDLINGAR	31
FØRINGAR FOR UTBYGGINGSPOLITIKKEN	32
5 METODE	33
5.1 FORSKINGSDESIGN: MÅL OG VERKEMIDDEL I FOKUS	33
5.2 VAL AV METODE: KVALITATIV TILNÆRMING	34
5.3 CASESTUDIE: KOMBINERT DOKUMENT- OG DJUPSTUDIE	34
FRAMGANGSMÅTE FOR DOKUMENTSTUDIEN	35
FRAMGANGSMÅTE FOR DJUPSTUDIEN	36
VAL AV DOKUMENT FOR UNDERSØKING	37
KOMMUNAR OG INFORMANTAR I DJUPSTUDIEN	39
5.4 VALIDITET OG RELIABILITET	40
5.5 ETISKE VURDERINGAR	42
6 EMPIRI	43
6.1 FUNN FRÅ DOKUMENTSTUDIEN	43
OPPLISTING AV MÅL OG VERKEMIDDEL	43
TO DIMENSJONAR I UTBYGGINGSPOLITIKKEN: MÅL OG VERKEMIDDEL	45
GJENNOMGANG AV DEI ULIKE KOMMUNANE	48
OPPSUMMERING AV DOKUMENTSTUDIEN	50
6.2 FUNN FRÅ DJUPSTUDIEN I FIRE UTVALDE KOMMUNAR	52
KRISTIANSAND	54
TRONDHEIM	62
SANDNES	70
STAVANGER	79
SAMANLIKNING AV KOMMUNANE	87
OPPSUMMERT: FIRE KOMMUNAR, FIRE HOVUDMODELLAR I UTBYGGINGSPOLITIKKEN	90
7 KONKLUSJON	92
7.1 HAR KOMMUNANE SOSIALE MÅL FOR BUSTADUTBYGGINGSPOLITIKKEN?	92
7.2 KVA SLAGS SOSIALE MÅL HAR KOMMUNANE?	92
7.3 KORLEIS GÅR DEI FRAM FOR Å REALISERA MÅLA?	93
7.4 REFLEKSJONAR OM VARIASJON I UTBYGGINGSPOLITIKKEN	95

KAN MULEGHEITSROMMET FOR STYRING VERA AVHENGIG AV SITUASJONEN PÅ DEN LOKALE BUSTADMARKNADEN?	96
KAN DET REELLE BEHOVET FOR STYRING VARIERA ETTER SITUASJONEN PÅ DEN LOKALE BUSTADMARKNADEN?	96
KAN POLITISK IDEOLOGI ELLER POLITISK KULTUR AVGJERA KVA VERKEMIDDEL SOM BLIR BRUKT?	97
7.5 TEMA FOR VIDARE FORSKING?	98
8. KJELDER	99

Figurliste

Figur 1: Tre tilnærmingar på korleis bustadar kan bli rimelegare for bebuaren. Side.....	12
Figur 2 : Tilgang-rom-modellen,. Side.....	19
Figur 3: Plassering av kommunane i koordinatsystem kor målbreidde og omfang av verkemiddelbruk dannar dimensjonane. Side.....	47
Figur 4: Kvadratmeterpris for omsette bustadar (alle typar) 2001-2013. Side.....	52

Tabelliste

Tabell 1: Sosiale mål i utbyggingspolitikken i kommunar i djupstudien. Side.....	52
--	----

Vedleggsliste

Vedlegga er ikkje naudsynte å lesa for å forstå oppgåva sine funn, men gjev ein del bakgrunnsinformasjon for korleis funna har blitt gjort.

Vedlegg I: Liste over dokument som inngår i dokumentstudien.

Vedlegg II: Klipp frå dokumentstudien.

Vedlegg III: Tabellar som oppsummerar kvar kommune sin utbyggingspolitikk.

Vedlegg IV: Liste over informantar i djupstudien.

Vedlegg V: Tre døme på intervjuguidar brukt i djupstudien.

1 Innleiing: Bakgrunn og problemstilling

1.1 Bakgrunn for oppgåva

Den norske bustadmarknaden er relativt lite regulert. Produksjon, prissetting og omsetting av bustadgode skjer i fylje Nordahl (2013 s. 3) i langt større grad enn andre velferdsgode etter marknadsmessige prinsipp. Dette gjeld både innanfor leigesektoren og eigarsektoren.

16 % av leigemarknaden er i fylje NOU 2011:15 (s.16) kommunal. Kommunane prioriterer i aukande grad personar som treng pleie eller omsorg, ruspasientar samt bustadløyse i tildeling av kommunale bustadar (ibid. s. 78-79). Andre grupper må greia seg på eiga hand i bustadmarknaden. Dei fleste som leiger ut bustadar, er i fylje Meld. St. 17 (2012-2013) (s. 84) einskildpersonar eller selskap som leiger ut for å tena pengar. Gjennom husleigeloven er det ein del offentlegrettslege reglar som skal sikra leigetakarane mot urimelege vilkår, men i praksis stig husleigene så lenge det er betalingsevne i marknaden. At dei fleste leigekontraktar er tidsbestemte og kortvarige, bidreg i fylje Larsen og Sommervold (2011 s. 2) til det.

Eigarbustadar finst i mange ulike variantar, mellom anna sjølveigarar, burettspartar og sameigepartar. Felles for dei alle, er at dei stort sett blir produsert og omsett fritt på ein marknad. Når eigaren av ein brukt bustad ynskjer å avhenda bustaden, blir han lagt ut for sal. Gjennom ein bodrunde blir prisen avgjort, og vedkommande som betalar best, får tilslaget. Private aktørar står for utbygging av bustadar og bygger når dei finn det økonomisk lønsamt (Meld. St. 17 (2012-2013) s. 19). Dei aller fleste reguleringsplanar for bustadføremål har private initiativtakarar (ibid. s. 20). I utgangspunktet føreslår dei private utbyggerane å bygga dei bustadformene som dei ventar å tena mest pengar på å bygga. Dei nybygde bustadane blir prissett etter kva utbygger trur at marknaden er villig til å betala.

Dette marknadsstyrte utbyggingsregimet vaks fram i løpet av åtti- og nittitalet, etter kvart som det offentleg dominerte utbyggingsregimet frå etterkrigstida gradvis blei demontert (ibid. s. 12-15). Denne tida har vore prega av sterkt vaksande bustadprisar. Sidan 1992 har norske bustadprisar i fylje SSB stege 370 % (2013a). Lønningane har òg stege, men mykje mindre (SSB 2013b). Buutgiftene utgjør no 27 % av utgiftene for eit gjennomsnittshushald, ei auke på 5 prosentpoeng dei ti siste åra (SSB 2013c). For hushald med lågare inntekter utgjør buutgiftene ein langt større del av dei totale utgiftene (Meld. St. 17 (2012-2013) s. 39; SSB 2013d). NOU 2011:15 (s. 42) legg til grunn at det er rundt 150 000 som er vanskelegstilte på bustadmarknaden utover dei som allereie har fått hjelp til å løysa sitt bustadbehov. Dette inkluderer både folk som er sjølveigarar og folk som leiger.

Tradisjonelt har dei aller fleste i Noreg eigd sin eigen bustad. Dei stigande prisane gjer at terskelen for å få kjøpt blir stadig høgare. Kor mykje du får låna i banken, kjem an på kor høg inntekt du har. Hushald med låg eller ustabil inntekt kan ha vanskar med å få store nok lån til å kjøpa ein bustad. Frå våren 2011 blei det dessutan innført krav til 10 % eigenkapital ved kjøp av bustad, for å unngå uforsvarlege utlån og turbulens i bankverda. Frå våren 2012 blei dette av Finanstilsynet (2011)

skjerpa til 15 %. Det vil til dømes sei at for å få kjøpt ein bustad som kostar 2 millionar må du kunne stilla med 300 000 kr i eigenkapital. Dette er vanskeleg for låginntektshushald, men òg for mange unge, nyutdanna med relativt høge inntekter.

Det er mange forklaringar på kvifor bustadprisane har stege så mykje som dei har gjort. Dels er dei overlappende, dels er dei sprikande. Ein del aktørar, som til dømes Senneset (2011), legg vekt på låg nybygging samanlikna med folketalsveksten som viktigaste forklaring. Andre, som Schuman (2012), gjev omfattande offentlege reguleringar i form av kvalitetskrav til nye bustadar, som energieffektivitet og tilgjenge for alle, hovudskylda. Blant økonomane er det ein del som fokuserer på tilhøve som styrkar etterspurnadssida i marknaden, som gunstig skattlegging av bustadar samanlikna med andre kapitalgode eller rentefrådragsordningar som gjer det gunstig å ta opp store bustadlån (E24 2012). Nokre, som Byrkjeflot (2012), skyldar byggenæringa eller grunneigarar for å hausta ekstraordinær profitt. Andre, til dømes Boye (2013), argumenterer for at det er tale om ei bustadboble, i den forstand at forventningar om framtidig prisvekst er ein del av grunnlaget for at prisen veks. Denne oppgåva vil ikkje gå inn på kvifor prisane har blitt så høge, berre leggja til grunn at dei har blitt det, og sjå på kva kommunane prøvar å gjera med det.

Når prisen på bustadar stig meir enn inntektene gjer, har færre råd til å ha ein god bustad. Dette er eit velferdspolitisk problem. Det å ha ein god stad å bu, er viktig for einskildmenneske sin velferd av fleire grunnar. For det fyrste fordi ein lever store deler av livet sitt inne i bustaden. Ein dårleg bustad er ei dårleg rame for å leva dette livet. For det andre kan ein usikker eller dårleg busituasjon skapa problem på andre livsarenaer. Finn du ikkje ein bustad du har råd til, kan du måtte flytta, og med det takke nei til ein god jobb eller bryta opp frå eit nærmiljø du liker. For det tredje er bustad det fremste spareobjektet for nordmenn flest. Fell du utanfor eigarmarknaden, vil du få ein dårlegare økonomi enn dei fleste andre. (NOU 2011:15 kap. 3)

Kommunen har eit omfattande ansvar i det norske velferdssamfunnet. Det gjeld både det å setta i verk statleg politikk og det å velja eigne velferdspolitiske mål og finna passande verkemiddel til å nå dei. Bustadpolitikken er eit typisk lokalt problem fordi ulike lokalsamfunn har ulike utfordringar. Difor har kommunane fått omfattande makt til å påverka bustadproduksjonen, sjølv om det er private som står for sjølve bygginga. Gjennom plan- og bygningsloven kan kommunen avgjera kor vidt utbyggaren skal få lov til å bygga dei bustadane han ynskjer å bygga. Kommunen kan avgjera kor vidt det i det heile teke skal byggast bustadar på tomte, ved fastsetting av arealføremål gjennom kommuneplanen sin arealdel, samt reguleringsplanen. Gjennom føresegnene til reguleringsplanen kan utbygginga styrast ganske detaljert, til dømes bustadstorleik, tal på bustadar og grad av utnytting. Planmynde kan ikkje brukast til å avgjera prisen på bustadane, men bustadar med ulik storleik, plassering og utforming vil gjennom marknadsmekanismar få ulike prisar. Utbyggingsavtalar gjev òg kommunane mulegheit til å styra utbygginga, samt til å sikra seg ein del av bustadane til marknadspris. Der kommunen eig grunn, har han ytterlegare handlingsrom til å styra bustadproduksjonen gjennom privatrettslege avtalar med andre aktørar som ynskjer å kjøpa grunnen for å la han inngå i bustadutbyggingsprosjekt. Pris, disposisjonsform eller utforming/standard kan vera vilkår i denne type avtalar.

Grovt sett kan ein skilja mellom to ulike tilnærmingar til ein sosial bustadpolitikk. Den eine tilnærminga er basert på at utsegna ”om det blir bygd nok nye bustadar, vil prisveksten dempast eller snu, og få vil ha problem med å ha råd til ein god bustad”, er sann. Då blir det avgjerande å sørgja for at det blir bygd flest muleg nye bustadar. Den andre tilnærminga er bygd på at utsegna ikkje stemmer, det vil sei at auka nybygging i seg sjølve ikkje er tilstrekkeleg til å dempa prisveksten så mykje at det blir muleg for dei aller fleste å få ein god busituasjon. Den naturlege fylja av dette blir å bruka ulike former for prisregulering/subsidiering til å påverka prisen på ein del av bustadmassen. På det viset kan ein sikra at òg dei som ikkje har nok kjøpekraft til å skaffa seg ein god bustad på marknadsvilkår, bur godt.

Alle er samde i at for låg nybygging bidreg til prisvekst og at fleire får problem med å ha råd til å bu godt. Usemja ligg i om det er muleg å fjerna prisproblema gjennom å bygga nye bustadar, eller om det trengst andre tiltak i tillegg. Kva for ei tilnærming ein legg til grunn, vil påverka kva slags utbyggingspolitiske verkemiddel ein kommune brukar. Denne oppgåva vil ikkje gje seg inn på å prøva å avklara kor vidt utsegna om nybygging sin effekt stemmer. I staden vil det reint deskriptivt bli kommentert kor vidt utsegna blir lagt til grunn for kommunane sin politikk eller ikkje.

Denne oppgåva vil altså sjå på kva slags sosiale mål norske kommunar har satt for utbyggingspolitikken sin, og kva verkemiddel dei brukar for å nå desse måla.

1.2 Problemstilling

Norske kommunar har ein del verkemiddel dei kan bruka til å styra bustadutbygginga, sjølv om det er private aktørar som står for sjølve utbygginga. Samstundes er hovudtendensen i fylje Barlindhaug ofl. (2012a s. 13) at utbyggingspolitikken i liten grad dei siste tiåra har blitt brukt til å nå sosiale mål. Denne oppgåva vil sjå på unnataka frå denne hovudtendensen, nemleg dei sosiale måla for utbyggingspolitikken som kommunar har vedteke, og kva verkemiddel som blir brukte for å nå dei.

Problemstillinga for oppgåva vil vera: *Har norske storbykommunar vedteke mål om ein sosial bustadutbyggingspolitikk, og i så fall kva type mål? Korleis går dei som har slike mål fram for å realisera dei?*

Problemstillinga består soleis av ulike spørsmål. Det mest sentrale spørsmålet vil vera det siste, altså korleis dei som har sosiale mål går fram for å realisera dei. Dette spørsmålet kan ein ikkje svara på utan fyrst å avklara om kommunane har vedteke sosiale mål, eller kva slags mål det i så fall er tale om. Difor er alle spørsmåla naudsynte.

2 Sentrale omgrep i oppgåva

Her vil det bli gjort klart korleis ein del sentrale omgrep i problemstillinga vil bli brukte i denne oppgåva.

2.1 Mål og merkemiddel

Denne oppgåva brukar mål som ein ynskja, framtidig tilstand som ein vil jobba for å komma til. Eit mål kan vera å forbetra ein tilstand som ikkje oppfattast som gunstig, eller det kan vera å ta vare på ein tilstand som oppfattast som gunstig. Mål kan vera utforma ulikt, både når det gjeld presisjon og tidshorisont.

Med verkemiddel meinast noko ein gjer for å oppnå eit (eller fleire) mål. Omgrepet blir brukt vidt i oppgåva, sånn at ein ikkje skil mellom reiskap, altså det ein brukar til å gjera noko, og tiltak, det ein gjer.

2.2 Kommunal

Med kommunal meinast her politiske og administrative tiltak initiert og gjennomført av ein kommune. I den grad kommunestyret har delegert mynde til kommunedelsutval eller bydelsutval, vil tiltak gjennomført av desse organa vera innanfor omgrepet kommunal. Eventuelle fylkeskommunale tiltak er ikkje inkluderte i omgrepet. Interkommunale planar/tiltak som ikkje involverer fylkeskommunale organ, er derimot innanfor omgrepet kommunal slik det blir brukt i denne oppgåva.

2.3 Sosial: Ein sosial bustadpolitikk skaffar rimelege bustadar

Store norske leksikon (sosial) definerer sosial slik: ”Sosial, som angår samfunnsforhold; (betegnelse på ordninger) som fremmer fellesskap eller som tar sikte på en lik eller rettferdig fordeling av goder.” Sosial vil altså sei ein politikk for å jamna ut fordeling av gode, og framfor alt å sikra at ingen har for lite av eit naudsynt gode. Denne oppgåva vil i omgrepet *sosial* utbyggingspolitikk leggja ein utbyggingspolitikk for å gjera det muleg for alle å ha ein god busituasjon. I NOU 2011:15 (s. 40) definerast dette gjennom tre punkt:

- Ikkje ueigna bustad eller bumiljø. Med dette meinast ein bustad som er trongbudd, skada av fukt eller råte, eller ikkje er tilpassa funksjonsnivået til dei som bur der. Eit ueigna bumiljø er eit bumiljø prega av ureining eller utryggleik.
- Ikkje stå i fare for å mista bustaden, på grunn av utkasting av leigd bustad, eller problem med å dekkja løpande buutgifter i form av husleige eller renter/avdrag. Ei høg buutgiftsbelastning er òg eit problem sjølv om ho ikkje er høg nok til å føra til stor fare for tap av bustaden. Grunnen til det, er at det kan hindra anna viktig konsum for låginntektsgrupper og reelt sett gjera folk fattige.
- Ikkje vera utan fast bustad. Med dette meinast ikkje berre å ikkje ha tak over hovudet, men òg å bu mellombels på institusjon, hjå vener eller familie.

I tillegg til desse tre punkta vil denne oppgåva legga til eit fjerde punkt, nemleg at ein sosial bustadpolitikk skal bidra til at flest muleg av dei som ynskjer det, skal kunne eiga sin eigen bustad når dei kjem til den alder og den livsfase kor det er vanleg å gjera det. I Noreg eig rundt 80 % bustaden dei bur i. Gjennom rentefrådragsordninga og skattesystemet er det ei sterk subsidiering av bustadeigarane (Vinje, 2011). I tillegg er det ein del ikkje-økonomiske fordeler med å eiga sin eigen bustad, som at det gir større butryggleik og at vedlikehaldet ofte er betre (NOU 2011:15 s. 53-54). Difor er det å gjera det muleg for fleire å eiga sin eigen bustad, ein sentral del av ein sosial bustadpolitikk i ein norsk kontekst.

Kven er målgruppa?

Over tid har innhaldet i omgrepet *sosial* brukt i samband med bustadpolitikk, endra seg. Opphavleg var ein sosial bustadpolitikk ein politikk kor store deler av bustadproduksjonen blei styrt etter sosiale mål. Dei fleste nye norske bustadar blei dei fyrste tiåra etter krigen subsidierte av Husbanken. Til gjengjeld kravde Husbanken ein nøktern standard, som gjorde at bustadane blei rimelegare enn dei elles ville ha blitt (Nordahl, 2012a s. 23-26). Utover åtti- og nittitalet blei denne bustadpolitikken endra. Privat kapital blei viktigare, og etterspurnaden i marknaden fekk meir å sei for utforminga av nye bustadar. Dei siste tiåra har debatten om sosial bustadpolitikk blitt snevra inn til å handla om spesielt marginaliserte grupper som rusmisbrukarar, funksjonshemma, innvandrarar som nyleg har kome til landet og økonomisk vanskelegstilte¹. I staden for generelle tiltak for å styrka, subsidiera og styra tilbodsida i bustadmarknaden, er fokuset på å gjennom bustøtte, Startlån og andre ordningar auka etterspurnadskrafta til dei marginaliserte gruppene. Dette kallar historikaren Jardar Sørvoll (2011 kap. 7) for ”Den bustadsosiale vendinga”.

Denne oppgåva vil sjå på breiare delar av bustadpolitikken enn dei delane som eksplisitt er målretta mot dei mest marginaliserte gruppene. Det vil bli sett etter bustadpolitikk som har ambisjonar om ein betre busituasjon for alle som i utgangspunktet har utfordringar med å ha råd til å bu godt eller kjøpa sin eigen, passande bustad. Det inkluderer grupper som har langt betre og mykje meir stabil økonomi enn til dømes rusmisbrukarar eller innvandrarar som nyleg har kome til landet. Ein god del unge vil, trass gode inntekter, ha vanskar med å kjøpa sin eigen bustad i pressområde med dagens krav til eigenkapital og dagens bustadprisar. Det same gjeld mange eininntektshushald, samt folk som jobbar i yrke med låge inntekter eller er uføretrygda. Målet med ein sosial utbyggingspolitikk er altså å auka tilbodet av rimelege bustadar som er tilgjengeleg for desse gruppene.

Kva er ein rimeleg bustad?

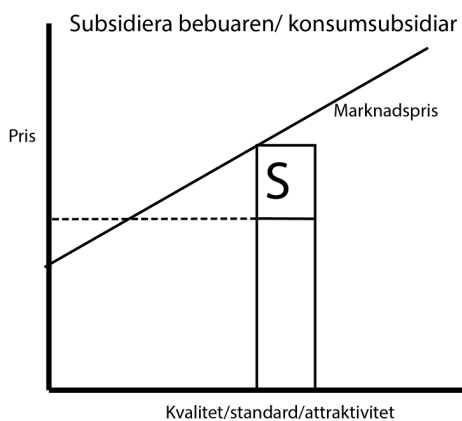
Omgrepet *rimeleg* kan definerast på ulike måtar. I tekstar om sosial bustadpolitikk blir det tidvis, som i Barlindhaug ofl. (2012a s. 19) og Jones og Watkins (2009 s. 147) brukt om bustadar som er subsidierte eller av andre grunnar har ein lågare pris enn marknadsprisen. I denne oppgåva vil omgrepet bli brukt vidare enn dette, og omfatta alle bustadar som har ein relativt låg pris. At ein bustad er rimeleg kan under denne definisjonen skyldast alt frå at han er lokalisert på ein lite attraktiv stad, at standarden er nøktern, at han er liten eller at han i større eller mindre grad er

¹ Brukt i denne samanhengen meiner ein nok med økonomisk vanskelegstilte ikkje nedre sjikt av arbeidsmarknaden, men personar som har sosialhjelp som houvinningskjelde.

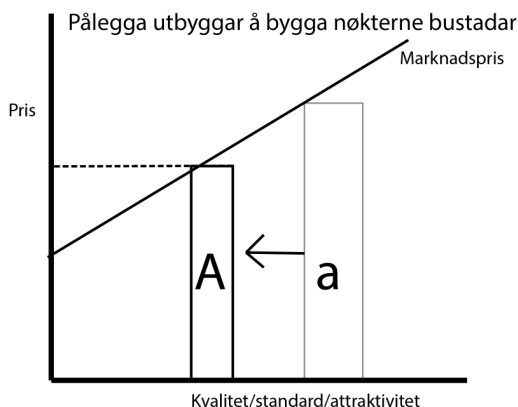
subsidiert eller regulert. Subsidieringa kan anten vera retta mot bustaden eller mot bebuaren. Når bustadar er prisregulerte, er det oftast for å sikra at ein tidligare subsidie blir i bustaden, slik at ho kjem nye bebuarar til nytte. Alternativt kan det vera tale om avgrensingar på kjøparkrinsen, for å sikra at berre personar innanfor visse prioriterte grupper får kjøpa bustaden. I praksis er dette ei form for subsidiering, fordi det påverkar kva pris bustaden får.

Overordna sett er det tre ulike måtar ein kommune kan bidra til at ein person som i utgangspunktet bur for dårleg, får tilgang på eit større bustadkonsum: Subsidiere bebuaren, subsidiere bustaden eller pålegga utbygger å bygga nøyktarne bustad vedkommande kan ha råd til. Det er fullt muleg å kombinera dei ulike tilnærmingane. Her er dei framstilt grafisk i eit likt koordinatsystem. Den vassrette akse viser ein bustad sin samla kvalitet/attractivitet/standard, ei akse som kombinerer alle mulege trekk ved bustaden som påverkar kor mykje folk er villige til å betala for han. Den loddrette akse viser pris. Marknadspriskurva viser at med stigande kvalitet/attractivitet/standard går prisen opp.

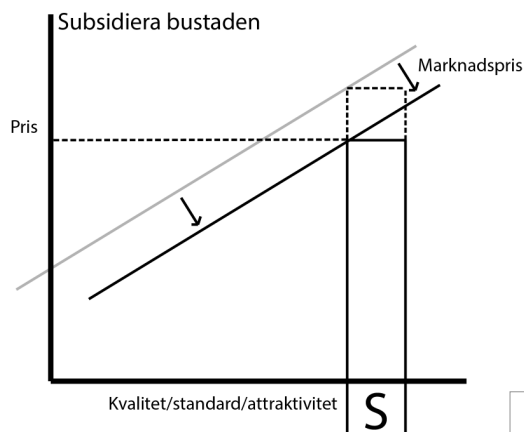
Rimelege bustadar: Tre tilnærmingar



Når bebuaren blir subsidiert, blir bustaden framleis prissett etter marknadspris, men gjennom offentlege subsidiar blir bebuaren sett i stand til å betala denne prisen. Dette kan skje gjennom kommunal bustøtte eller ulike variantar av kommunalt lån. På statleg nivå finst denne form for subsidiar gjennom etableringstilskot, Startlån og bustøtte.



Ved å pålegga utbygger å bygga bustadar som er mindre, har ein lågare standard eller ligg på mindre attraktive stadar enn der utbygger ville ha bygd, kan ein kommune bidra til rimelegare bustadar. Det skjer utan nokon form for subsidie eller regulering av pris. Ved at det blir bygd ein bustad som får lågare marknadspris, får personen som ikkje hadde råd til ein dyrare bustad tilbod om ein annan, rimelegare bustad i staden.



Ei tredje tilnærming er å subsidiere bustaden. Kommunen kan teoretisk sett tenkast å subsidiere bustaden på mange måtar, men den vanlegaste er gjennom tomte. Om kommunen sel tomter til ein privat aktør, med bustadsosiale vilkår i salsavtalen, vil desse vilkåra redusera prisen kommunen får for tomte. Det fyljer av det såkalla restleddsprinsippet,

Figur 1: Tre tilnærmingar på korleis bustadar kan bli rimelegare for bebuaren. Eigen framstilling.

omtala av Barlindhaug (2012 s. 65). Mellomleddet mellom marknadspris og oppnådd pris blir subsidien. Bebuaren må betala den nye prisen fullt ut, men vilkåra i salsavtalen gjer at bustaden blir billigare enn han elles hadde blitt. Alternativt kan kommunen sjølve stå for utbygginga og selja eller leiga ut bustadane for ein lågare pris enn marknadsprisen. Då blir subsidien mellomleddet mellom marknadspris og prisen bebuaren må betala.

Operasjonalisering: Konkrete kommunale tiltak for rimelegare bustadar

På bakgrunn av presiseringa av innhaldet i ein god busituasjon og utdjupinga av kva ein rimeleg bustad kan vera, meinast det med ein sosial utbyggingspolitikk tiltak som tek sikte på å nå eit eller fleire av desse måla:

- Større tilgang på varige utleigebustadar (private eller kommunale). Dette er eit sosialt mål fordi det bidreg til å dempa prisen på leigemarknaden og gje auka bustabilitet og bukvalitet til dei som leiger bustad. Redusert leigeprisvekst gjer det òg lettare for leigetakarar å spara opp eigenkapital til å kjøpa bustad seinare.
- At det blir bygd bustadar som på grunn av nøktern standard, avgrensa storleik eller lite attraktiv plassering, får ein lågare marknadspris enn dei bustadane som hadde blitt bygd utan denne politikken. Dette er eit sosialt mål delvis fordi det senkar terskelen inn i eigarmarknaden, delvis fordi det gjev folk reduserte buutgifter.
- At det blir bygd bustadar (for leige eller eige) som blir omsett eller prissett på ein annan måte enn gjennom ordinære marknadsprosessar. Dette kan skje gjennom direkte prisregulering i fyrste eller fleire ledd, eller gjennom innsnevringar i kven som får kjøpa bustadane. Sistnemnte reduserer prisane indirekte. Tilbod av denne type bustadar er eit sosialt mål fordi desse bustadane kan brukast til å betra visse grupper sin busituasjon gjennom å tildela dei til folk som ikkje hadde vunne fram i ein bodrunde, eller til å unngå høg buutgiftsbelasting gjennom å prissetta dei lågare enn marknadspris.

Når oppgåva ser etter sosiale mål og verkemiddel i utbyggingspolitikken, ser ho etter mål eller verkemiddel som omhandlar eit eller fleire av desse punkta. Det kan vera målkonfliktar mellom dei ulike måla som *sosialt* her blir operasjonalisert med. Eit mål om fleire leigebustadar kan isolert sett tenkast å redusera tilgangen på eigarbustadar og soleis gjera det vanskelegare å bli sjølveigar. Ein sosial utbyggingspolitikk treng difor ikkje vera ein politikk som bidreg til å nå alle desse måla på ein gang, det er nok at minst eitt av måla ligg til grunn.

Ein utbyggingspolitikk har mange ulike deler, fordi han omfattar mange ulike verkemiddel for å nå ei rekke ulike mål. I kartlegginga av sosiale mål med tilhøyrande verkemiddel vil ikkje kommunane sin utbyggingspolitikk bli vurdert som ein heilskap. Oppgåva vil altså ikkje sjå både på dei sosiale delane av utbyggingspolitikken og på resten, og så vurdera balansen mellom dei. I staden vil oppgåva berre sjå på dei delane som omhandlar sosiale mål og eventuelle verkemiddel for å nå desse. Bakgrunnen for dette valet er fyrst og fremst at omfanget til oppgåva må avgrensast. I den grad andre hovudmål enn dei sosiale påverkar mulegheitene for å bruka visse verkemiddel for å nå sosiale mål, vil dei likevel bli kommentert.

2.4 Utbyggingspolitikk

Med utbyggingspolitikk meinast all offentleg politikk for å påverka produksjonen av nye fysiske omgjevningar, uavhengig av føremål. Denne oppgåva vil ta for seg utbyggingspolitikk for bustadføremål. Utbyggingspolitikken omfattar ei rekke ulike verkemiddel og kan brukast til å nå ei rekke ulike mål. Grovt sett kan ein skilja mellom tre deler:

- Ein del av utbyggingspolitikken fyljer direkte av kommunen si reguleringsmynde etter plan- og bygningsloven.
- Ein del av utbyggingspolitikken som handlar om eigarskap til grunnen.
- Ein indirekte utbyggingspolitikk kor kommunen ikkje styrer utbygginga direkte, men likevel påverkar ho gjennom nettverk eller samarbeid.

Utbyggingspolitiske verkemiddel direkte etter plan- og bygningsloven: Dette er bruk av reguleringsmynde etter plan- og bygningsloven i saka utbygginga gjeld.

- Kommuneplanar, spesielt kommuneplanen sin arealdel.
- Kommunedelplanar, områdereguleringar.
- Reguleringsplanar, detaljreguleringar.
- Utbyggingsavtalar knytt til gjennomføring av plan.
- Byggesaksprosessen.

Tomtepolitiske verkemiddel i utbyggingspolitikken: Dette gjeld bruk av eigarskap til grunnen til å styra utbygginga (Nordahl ofl., 2007 kap. 5.1).

- Sal / tildeling av tomter på visse vilkår
- Sal / tildeling av tomter til visse aktørar
- Utbygging av bustadar i kommunal eigenregi.

Indirekte verkemiddel. Dette er verkemiddel som korkje er knytte direkte til kommunen si makt til å regulera bruk av areal eller til kommunalt eigarskap til grunnen.

- Infrastruktur: Bygga infrastruktur for å gjera det meir lukrativt å bygga ut eit område for private (Nordahl ofl., 2011 s. 43).
- Smitteeffekt: Lokalisera attraktive offentlege eller semioffentlege funksjonar ein stad for å gjera det meir lukrativt å bygga ut i nærområdet, såkalla Bandwagon-effekt (ibid.).
- Nettverk: Kommunale initiativ for å få i gang utbygging gjennom å danna nettverk elles fellesprosjekt med private (Nordahl ofl., 2007 kap. 5.3).

Bruk av infrastruktur eller smitteeffekt vil ikkje bli studert i gjennomgangen av kommunane sin utbyggingspolitikk. Bakgrunnen for det er at dei fyrst og fremst blir brukt for å realisera andre mål, og at den indirekte karakteren gjer det vanskeleg å studera bruken av dei. Bruk av nettverk vil bli omtala der nettverket i nokon grad ser ut til å ha eit bustadpolitisk føremål.

3. Kva vil oppgåva ta for seg?

Utbyggingspolitikken og den sosiale bustadpolitikken er to komplekse felt, som dels overlappar, dels ikkje. Det finst utbyggingspolitikk som ikkje heng saman med sosiale mål, og sosial bustadpolitikk som ikkje heng saman med utbyggingspolitikken. Målet med denne oppgåva er å studera mål og verkemiddel som er innanfor begge felt, altså utbyggingspolitikk med sosiale mål.

3.1 Bustadar for spesielle grupper

Utbygging av kommunale bustadar

Oppgåva vil ikkje sjå på kommunane sin generelle politikk for innkjøp, tildeling og forvaltning av kommunale utleigebustadar. Dette er ein del av den sosiale bustadpolitikken, men ikkje ein del av utbyggingspolitikken. Kommunale bustadar vil berre bli omtala om dei skulle vera ein del av utbyggingspolitikken, til dømes gjennom utbygging i kommunal regi eller bruk av forkjøpsretten i utbyggingsavtalar til å skaffa kommunale utleigebustadar.

Studentbustadar er inkluderte

I den grad kommunane i sin utbyggingspolitikk omtalar eit ynskje om å gje eller selja rimeleg tomter til samskipnadar for å få fleire studentbustadar, eller på andre måtar medverka til auka nybygging av studentbustadar, vil det bli omtala som ein del av ein sosial utbyggingspolitikk. Med studentbustadar meinast her utleigebustadar for studentar, som blir leigde ut billigare enn marknadspris. Dei er stort sett drive av studentsamskipnadar, og utbygginga er subsidiert av staten. Ein monaleg del av leigebuarane i universitets- og høgskulebyar er studentar. Mange kommunar ynskjer seg fleire studentbustadar, dels for å gje studentar ein betre og rimelegare busituasjon, dels for å dempa presset på den ordinære utleigemarknaden.

3.2 Avgrensa til store kommunar

Noreg har 430 kommunar, med mellom 209 og 623 966 innbyggjarar. Situasjonen i bustadmarknaden varierer sterkt mellom ulike kommunar. Denne oppgåva vil berre ta for seg utbyggingspolitikken til kommunar med fleire enn 50 000 innbyggjarar. Bakgrunnen for denne avgrensinga er at det jamt over er i storbyane at utfordringane med høge bustadprisar er største (Barlindhaug ofl., 2012a s. 14). Difor er det mest interessant å studera kva verkemiddel dei største bykommunane bruker. Utanom dei 11 kommunane med dei største tettstadane i Noreg,ⁱⁱ har dei tre omlandskommunane Asker, Bærum og Skedsmo, som alle er ein del av bustad- og arbeidsmarknaden rundt Oslo, over 50 000 innbyggjarar. Det finst nok andre, mindre, omlandskommunar nær storbyane med høgast press i bustadmarknaden, som har minst like høge bustadprisar som serleg Skedsmo og Skien. Grensa på 50 000 står likevel fast, mellom anna fordi omfanget til oppgåva må avgrensast. Funna frå oppgåva vil likevel kunne vera relevante for mindre kommunar som inngår i dei funksjonelle storbyregionane.

ⁱⁱ Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad, Tromsø, Sandnes, Drammen, Sarpsborg og Skien.

3.3 Tema som delvis er inkluderte

Mål om og tiltak for å motvirke dårlege bumiljø

Av definisjonen på ein god busituasjon som ligg til grunn for oppgåva fyljer det at eit dårleg bumiljø, prega av trafikkstøy eller utryggleik, står i motstrid til ein god busituasjon. Ein sosial utbyggingspolitikk må difor ta sikte på å unngå at dårlege bumiljø oppstår, samt i å endra dei dårlege bumiljøa som finst. I praksis vil det mellom anna sei å unngå opphoping av levekårsproblem i visse nabolag og å redusera sosial segregasjon. Denne oppgåva vil likevel generelt ikkje sjå etter kva verkemiddel kommunane brukar for å motverka dårlege bumiljø. Dette målet er nemleg eit anna mål enn målet om ei utbygging som gjev reduserte buutgifter eller større bustadkonsum, samt senka terskel inn i eigarmarknaden. Verkemidla for å realisera målet om gode bumiljø er òg i mange tilfelle andre enn dei som blir brukt for å framskaffa rimelegare bustadar. I ein del tilfelle kan dessutan målet om redusert segregasjon stå i motstrid til målet om rimelegare bustadar (Jones og Watkins, 2009 s. 150).

Mange kommunar krev varierte bustadstorleikar i einskildprosjekt, eller regulerer bustadstorleiken i einskildprosjekt for å unngå at det samla bustadtilbodet i nabolaget, skulekrinsen eller bydelen skal bli einseitig samansett. Dette er eit verkemiddel som ofte fyrst og fremst tek sikte på å motverka dårlege bumiljø. Samstundes kan det òg brukast som eit verkemiddel for å sikra tilgang på rimelegare bustadtypar i område som er dominert av dyre bustadtypar, eller for å auka tilbodet av bustadtypar for visse prioriterte målgrupper. Uavhengig av målet bak denne type reguleringar påverkar dei utan tvil tilgangen på rimelege bustadar. Difor vil dei bli omtala i oppgåva. Kor vidt denne type føresegner aukar eller reduserer tilgangen på rimelege bustadar, kjem an på innhaldet i reguleringa, marknadssituasjonen og kva utbyggjar hadde gjort om han fekk velja fritt.

Mål om og tiltak for generell nybyggingvekst for å redusera marknadsprisane

Mange aktørar hevdar at auka nybygging er naudsynt for å redusera folk sine buutgifter og senka terskelen til eigarmarknaden (Boligprodusentene, 2011). Å auka den generelle nybyggingstakten, ser ut til å vera eit sentralt mål for dei fleste politiske parti (AP, 2012 s. 4-5); SV, 2013 s. 68; Dokument 8:72 S. (2011–2012)). Kor vidt generell vekst i nybygginga vil vera nok til å dempa bustadprisane og gjera det muleg for langt fleire å få ein god busituasjon, er likevel omstridt (Nordahl 2013 s. 2). Solberg (2012) viser at sers høg nybygging under bustadprisveksten i Irland ikkje dempa prisane. Barlindhaug og Nordahl (2011) seier òg at mykje tydar på at nybygde bustadar uansett vil bli så dyre at dei ikkje kan redusera prisane.

Mål om å generelt stimulera til nybygging er utbreidde i dei aller fleste kommunane. Det er ikkje eit interessant spørsmål kor vidt denne type mål førekjem. Difor vil den innleiande dokumentstudien som kartlegg kommunane sin politikk, ikkje sjå etter mål og verkemiddel knytt til ambisjonen om å auka nybygginga for å pressa ned prisane. I det påfyljande djupstudien vil derimot intervjuobjekta bli spurde om sine tankar rundt målet om å bygga ned presset i bustadmarknadene. Dei vil òg blir spurde om kva verkemiddel som blir brukt for å få dette til. Sidan målet om auka nybygging er så sentralt for kommunane, og blir oppfatta av dei som ein måte å dempa prisveksten på, er det

interessant å sjå litt på kva dei gjer for å få det til. Målet om nybygging får likevel ein langt mindre plass i denne oppgåva enn det har i kommunane sin politikk.

Bruk av Startlån

Startlån er eit av dei viktigaste bustadsosiale verkemidla. I 2011 blei det i fylje Kommunal- og regionaldepartementet (2012 s. 99) utbetalt 6,1 mrd kroner i Startlån. Etter det har utbetalingane auka ytterlegare. Startlån blir tildelt av kommunane, som igjen får pengane sine frå Husbanken. Startlån er eit sosialt verkemiddel primært fordi det går til folk som ikkje ville ha fått tilgang på tilsvarande privat kreditt. Dessutan fyljer renta Husbankrenta, som i fylje NOU 2011:15 (s. 194) over tid er litt lågare enn lånerenter i private bankar. I hovudsak er bruken av Startlån ikkje ein del av utbyggingspolitikken, fordi dei fleste husa som blir kjøpt med Startlån, er brukte. Difor vil kommunane sin generelle bruk av Startlån ikkje bli omtala i oppgåva. Om kommunar derimot skulle ha ein politikk for å bruka tildeling av Startlån til nyoppføring som ein del av utbyggingspolitikken, eller på andre måtar kopla tildeling av Startlån og bustadutbygging, vil det bli omtala.

3.4 Bukvalitet er ikkje inkludert

Ein sentral del av ein sosial bustadutbyggingspolitikk er å sikra at alle nye bustadar har ein tilfredsstillande kvalitet, slik at dei som bur, der har alle føresetnadar for å leva gode liv. Dette gjeld mellom anna dei klassiske krava til sol, lys og luft i bustaden og i dei tilhøyrande uteområda. For mange er dessutan mangelen på universelt utforma bustadar eit viktig hinder for ein god busituasjon (NOU 2011:15 s. 56; Unge funksjonshemmede 2012). Denne oppgåva vil ikkje gå inn på bukvalitet og kva kommunane gjer for å sikra at alle bustadar er gode å bu i. Bakgrunnen for det er at dette er eit anna mål enn målet om at alle skal ha råd til å bu, og at det er andre verkemiddel som blir brukte for å nå det. Dessutan eksisterer det til ein viss grad målkonfliktar mellom denne type tidvis fordyrande kvalitetskrav og målet om bustadar flest muleg har råd til.

4 Teoriar i oppgåva

Oppgåva stiller spørsmål om korleis bustadpolitikken ser ut i møtet mellom offentleg styring og private marknadsaktørar. Difor har teori om korleis bustadmarknadar er bygd opp og korleis dei fungerer vore viktig for oppgåva. Det same har teori om kva ramer kommunane opptre innanfor som planstyresmakt og grunneigar i utbyggingspolitikken. Til sist seier forhandlingsteori noko om korleis to aktørar med delvis motstridande interesser kan finna felles løysingar.

4.1 Teoriar om bustadmarknadane

Bustadmarknaden som delmarknadar

Det blir ofte snakka om bustadmarknaden i eintal, men teoriar om bustadøkonomi legg vekt på at bustadmarknaden er sers fragmentert. Denne fragmenteringa er relevant for å forstå utbyggingspolitikken sin verknad på bustadtilbodet og bustadprisane. Delmarknadar er i fylje Jones og Watkins (2009 kap. 4) eit sentralt omgrep for å skildra bustadmarknaden sin struktur. Ikkje berre er bustadmarknaden delt inn i geografiske regionar som omtrent tilsvarar arbeidsregionane. Internt i desse regionane er det ei omfattande segmentering i delmarknadar, både romleg mellom ulike bydelar og sosialt/demografisk mellom ulike bustadtypar.

Delmarknadane er inndelt både etter faktorar på tilbodssida og på etterspurnadssida, i fylje Jones og Watkins (2009 s. 73):

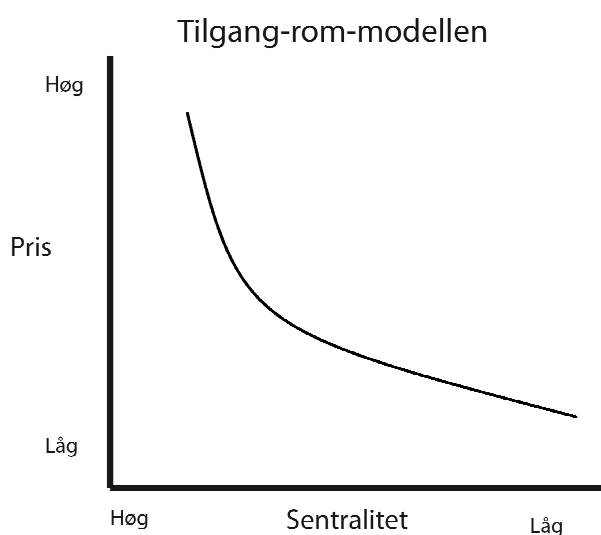
”The prevailing model should reflect the fact that, on the demand side of the market, households can be partitioned into distinct ”consumer groups” on the basis of their housing preferences and tastes, stage in life cycle, life style, size and composition, and socio-economic status.”

Dei hevdar òg at informasjonskostnadane som påverkar bustadvalet, er omtrent dei same internt i kvar forbrukargruppe. På tilbodssida hevdar dei at bustadtilbodet er delt inn i ulike segmenterte ”produktgrupper”: ”Each product group will be composed of relatively homogenous dwellings which represent reasonably close substitutes to the demanders of housing”. Segmentert etterspurnad blir kopla saman med eit differensiert bustadtilbod. Dette gjev delmarknadar i bustadmarknaden, og fører til at ulike prisar må betalast for like bustadar i ulike marknadssegment. (ibid. s. 73-74)

Grunnen til at delmarknadar oppstår, er at bustadmarknaden ikkje er ein perfekt marknad. På tilbodssida er det mellom anna tale om store informasjons- og søkekostnadar. Det tek mykje tid å leita etter ein passende bustad. Dette er lettare å leita i eit område du kjenner frå før. På etterspurnadssida handlar det om at det tek lang tid før tilbodet tilpassar seg etterspurnaden, og at det er økonomiske og psykiske kostnadar ved å flytta. Jamt over er folk på bustadmarknaden ikkje optimaliserande vesen som i tråd med tradisjonelle økonomiske modellar heile tida søker den beste bustaden med dei lågaste prisane. Kostnadane ved flytting gjer det lite lokkande. Folk opptre i staden tilfredsstillande. Så lenge dei bur godt nok, eller bustaden dei kjøper er god nok, er dei nøgde. Mange kvir seg dessutan for å flytta vekk frå eit nærområde kor dei har vener og familie. Geografiske grenser som skulegrenser spelar òg inn på flyttemønsteret. (ibid. s. 74-75)

Teorien om delmarknader er relevant for kommunale ambisjonar om ein sosial utbyggingspolitikk fordi han seier tydeleg at ved å styra kva slags bustadar som blir tilbydd, kan ein påverka prisane og tilbodet på spesifikke delmarknader. Dette gjeld trekk ved bustaden si utforming, som talet på rom eller om det er eit småhus eller ein blokkleilegheit. Dessutan vil plasseringa av bustaden geografisk påverka kven som sannsynlegvis kjøpar han, i alle fall i dei byane som har geografisk segmenterte bustadmarknader. Ulike konsumentgrupper har ulike bustadpreferansar, og ein politikk som målretta prioriterer den typen bustadar ei viss gruppe ynskjer eller treng, vil difor kunne hjelpa denne gruppa. Alt etter om kommunen prioriterer å gjera det lettare for låglønte einslege eller unge par eller nyetablerte par med små barn, kan dei påverka bustadutbygginga slik at det blir bygd fleire av dei bustadtypane som den prioriterte gruppa vanlegvis treng. Sjølv sagt vil det vera unge par som har råd til å kjøpa ein større bustad enn den typiske to- eller treromsbustaden, og som ikkje får nytte av ei kommunal bustadpolitikk som tek sikte på å auke tilbodet av denne bustadtypen. Dei er, på grunn av sin høge sosioøkonomiske status, ikkje i den gruppa som kommunen prioriterer å betra situasjonen til.

Tilgang - rom - modellen



Figur 2 : Tilgang-rom-modellen, basert på Jones og Watkins (2009 s. 45).

Ein grunnleggande modell for marknadsstyrte bustadprisar sin romlege struktur er den såkalla tilgang-rom-modellenⁱⁱⁱ, av Barlindhaug (2012 s. 61) kalla forenkla monosentrisk prisdanningsteori. Modellen tek sikte på å forklara korleis marknadsprisen på bustadar blir påverka av ein bustad si plassering i reisetid frå eit storbyentrum. Utgangspunkt er ein standardisert by, utan forstyrrende terreng eller omdømmeskilnadar mellom ulike bydelar. Det blir dessutan føresett at sysselsettinga er konsentrert i sentrum og reisekostnadane pr kilometer er like same kor du reiser. I denne byen går marknadsprisen per kvadratmeter bustad ned jo lengre ut frå sentrum ein kjem. Tilgangen på areal er mindre i sentrum, og knappheit gjev høg pris. Folk byter kort/billig

reiseveg sentralt i byen mot tilgang på større bustadar lenger frå sentrum. Dette skapar ein gradient, kor bustadprisen synk med stigande avstand til sentrum. (Jones og Watkins, 2009 s. 41-54)

I utgangspunktet skulle ein tru at denne modellen er lite relevant for å vurdere kommunal sosial utbyggingspolitikk. Føresetnadane i modellen er ikkje til stades i norske kommunar eller dei byregionane kommunane inngår i. Norske byar har terrengskilnadar som skapar utsikt og andre stadspesifikke kvalitetar, og dei ulike områda har omdømmeskilnadar og historier som påverkar deira attraktivitet. Reiseutgiftene per kilometer er ikkje like uavhengig av kor ein skal reisa, fordi vegnett og kollektivtrafikktilbod er ujamt fordelt. Dessutan er ikkje arbeidsplassane konsentrerte i

ⁱⁱⁱ Omgrepet er omsett frå engelsk, modellen kallast access-space på originalspråket.

sentrum. Gjennom klynger er det ein aukande tendens til at ulike typar arbeidsplassar lokaliserer seg i nærleiken av kvarandre, på stadar som er spesielt egna for den type arbeidsplassar (Bukve ofl., 2004 kap 3). Likevel ser det i fylje Barlindhaug ofl. (2012a s. 16) ut til at sentralitet er ein viktig faktor i forklaring av prisskilnadar internt i norske storbyregionar. Jamt over synk prisane med lågare sentralitetsnivå, sjølv om ein del andre faktorar òg spelar inn (Kvinge ofl., 2012a s. 72-79). Monosentrisk prisdanningsteori etter tilgang-rom-modellen er altså relevant i ei norsk verkelegheit, sjølv om ikkje alle føresetnadane i modellen er tilstades.

Korleis påverkar tilgang-rom-modellen vilkåra for å føra ein sosial utbyggingspolitikk?

Tilgang-rom-modellen seier at det er grunnleggande viktig for prisen på ein bustad kor han blir bygd. Dette er sentralt for ein kommune som ynskjer å auka tilgangen på rimelege bustadar. Bustadar bygd utanfor sentrum blir stort sett rimelegare enn sentrale bustadar. Om ein kommune prioriterer å auka tilgangen på rimelege bustadar, kan dei altså bygga usentralt. Unnataket er om bustadane blir bygd i ei forlenging av den eksisterande byggesona. Det vil gjera at ein sparar meir ved å bu sentralt, og soleis dra opp prisane i sentrum av byen, i fylje modellen. Transformasjon av tidlegare industriområde eller fortetting av ulike slag, innanfor den eksisterande byggesona, vil derimot ikkje ha denne verknaden. Motsett tilseier tilgang-rom-modellen at ein bustad som ligg sentralt, blir dyr. Det er difor innanfor eit marknadsregime vanskeleg å sørgja for at dei sentrale delmarknadane blir tilgjengelege for hushald med låg kjøpekraft, serleg om hushaldet er stort og difor treng ein relativt stor bustad.

For omlandskommunar i storbyregionar er prisgradienten sentral. Desse kommunane er ikkje sentrum i sin eigen bustadmarknad, men inngår i bustadmarknaden kring ein større by, som har sin eigen gradient. Dei blir difor påverka av utbygginga i andre kommunar, og deira utbygging påverkar igjen prisnivået i andre kommunar. På same viset tilseier tilgang-rom-modellen at storbykommunar som har eit stort omland som ligg i andre kommunar, vil ha høge bustadprisar, fordi dei sjølve berre rommar dei mest sentrale, dyraste bustadane i den regionale bustadmarknaden. Dette gjer det krevjande for desse kommunane å tilby rimelege bustadar innanfor eit regime med marknadsstyrt prissetting og omsetting av bustadar.

Utbyggingspolitikken sin verknad

Denne oppgåva handlar om korleis utbyggingspolitikken kan brukast til å nå bustadsosiale mål, gjennom å påverka kva slags bustadar som blir bygd. Eit hushald som søker ein betre bustad, vel fritt mellom nybygde og brukte bustadar som er til sals. Kvart år blir det i Noreg bygd rundt 25 000 bustadar, i fylje SSB (2013e). Dette utgjer i overkant av 1 % av den totalt bustadmassen (SSB 2013f). Årleg blir det omsett rundt 83 000 bustadar i fritt sal. Av desse er altså under ein av tre nye (SSB 2013g). Størsteparten av dei aktuelle bustadane for hushald som skal flytta, er altså ikkje nye. Dei bustadsosiale utfalla blir avgjort av tilbodet på den samla bustadmarknaden, ikkje fyrst og fremst av kva slags nybygde bustadar som er tilgjengelege. Det gjer at utbyggingspolitikken på kort sikt ikkje er avgjerande for bustadtilbodet eller busituasjonen til utsette grupper på bustadmarknaden.

Nye bustadar er jamt over noko dyrare enn brukte bustadar (SSB, 2013h). Difor er det grunn til å tru at nye bustadar er endå mindre viktige for bustadtilbodet til hushald med låg inntekt og eller låg eigenkapital enn for andre hushald.

Likevel er utbyggingspolitikken på lang sikt avgjerande for bustadtilbodet, og for i kva grad det er bustadar i nøktern prisklasse tilgjengeleg. Dei bustadane som står i dag, er eit resultat av utbygging over lang tid. Difor er utbyggingspolitikken sentral i forminga av bustadmarknadane, sjølv om det tek tid før han har sett sine spor. Sjølv om nye bustadar sjeldan blir kjøpt av hushalda med låg inntekt eller lite eigenkapital, blir bustadane gradvis eldre og soleis meir tilgjengelege for desse gruppene. Dessutan er det slik at om meir velståande hushald kjøper dei nybygde bustadane, blir bustadane desse hushalda tidlegare budde i, frigjorte for andre grupper. Slik kan bustadane flytta seg gradvis nedover i det sosioøkonomiske hierarkiet. Gentrifiseringsprosessar som aukar attraktiviteten til ein del nabolag som tidlegare hadde låge bustadprisar, motverkar tidvis denne type prosessar (Gentrification, 2000). Den utbreidde oppussinga av norske bustadar gjer òg at færre bustadar blir slitte og rimelege.

Utover dette finst det ein del verkemiddel for å sikra at nybygde bustadar blir kjøpt av prioriterte grupper. Det føresett at kommunane tek i bruk styringsverktøy som bryt med den frie, marknadsbaserte omsetninga av bustadar som dominerer. Gjennom bruk av eigarmyndte kan ein kommune setta meir eller mindre strenge krav til kven som skal få kjøpa ein nybygd bustad, til dømes for å sikra at kjøparane er yngre folk, ikkje eig bustad frå før av, ikkje har for høg inntekt eller at dei er villige til å forplikta seg til å bu i bustaden ei viss tid før dei sel han vidare. I den grad desse verktøya blir brukte til å påverka kven som får tilgang på nybygde bustadar eller prisen på dei, vil utbyggingspolitikken ha direkte verknad på bustadtilbodet til prioriterte grupper.

Oppsummering: Kva seier teoriene om bustadmarknaden om vilkåra for å føra ein sosial utbyggingspolitikk?

Samla kan ein sei at teorien om delmarknadar og tilgang-rom-modellen slår fast at marknadskreftene vil bidra til å skapa eit segmentert bustadtilbod, kor grupper med låg kjøpekraft blir samla i visse delar av byen, gjerne langt frå sentrum, eventuelt i meir sentrumsnære strok med dårleg omdømme eller andre trekk som gjer dei lite attraktive for meir kjøpesterke grupper. Teoriane tilseier altså at marknadskreftene vil ha ein tendens til å skapa ein segregert by. Mange kommunar har eit mål om å sikra varierte bumiljø kor bustadar for ulike sosiale lag og ulike livsfasar ligg i same strok, altså det motsette av ein segregert by. Denne type mål påverkar tilgangen på rimelege bustadar gjennom at det fører til at det blir bygd færre mindre bustadar i bysentrum enn det marknaden elles hadde tilbydd. Samstundes bidreg det til auka tilbod av litt større sentrale leilegheiter. Desse blir dyrare enn mindre leilegheiter, men kan samstundes bidra til å dempa prisen på familieleilegheiter i sentrale strok av byen. Ein konsekvent strategi for varierte bumiljø tilseier òg at kommunen pålegg utbygger å bygga mindre bueiningar i perifere eller eksklusive strok, kor teoriene om delmarknadar og tilgang-rom tilseier at det skal byggast større bustadar. Om denne delen av variasjonsstrategien blir fylgd opp i praksis, vil det auka tilgangen på rimelege bustadar i desse områda, samanlikna med ein situasjon kor marknaden avgjer kva som blir bygd.

Vanleg marknadsteori tilseier vidare at ei vare blir tilbydd så lenge det er tilstrekkeleg betalingsvilje til at vara kan få ein pris som gjev seljaren nok inntening (Holte, 1977 s. 36). Dette skulle tilsei at bustadutbyggerar som marknadsaktørar finn det lønsamt å tilby bustadar for grupper med låg kjøpekraft, så lenge bustadane har ein kvalitet som gjer at det er muleg å produsera dei rimeleg nok til at utbygginga gjev den ynskja profitten. Kvalitet kan her gje seg utslag i mange ulike variablar, alt frå storleik til tettheit eller teknisk standard. Om ein bygg tett og høgt, med små leilegheiter og låg standard, kan ein få nok fortенeste sjølv om prisen per leilegheit er relativt låg. Bustadmarknaden i Noreg fungerer ikkje på denne måten. Gjennom reguleringsplanar, plan- og bygningslov og teknisk forskrift blir det stilt ei rekke kvalitetskrav som trekk ei nedre grense for kor låg kvalitet det er muleg å bygga med (Kvinge ofl. 2012b). Om betalingsviljen til ein potensiell kjøpar ikkje overstig denne grensa, blir det ikkje bygd nokon bustad for han. Offentlege reguleringar gjer altså at det ikkje blir bygd for alle dei delmarknadane som i fylje dei teoretiske modellane skulle eksistera. Dette får konsekvensar for kor mange som får problem med å kjøpa sin eigen bustad, eller får buutgifter som er urimeleg store samanlikna med inntekta deira.

Når ein kommune skal utforma ein sosial utbyggingspolitikk, må dei ta stilling til om dei ynskjer å løysa problemet med høg inngangsterskel i eigarmarknaden og generelt høg buutgiftsbelastning med å i større grad la marknadskreftene fungera etter modellane. Det kan ein gjera ved å senka kommunalt fastsette kvalitetskrav, dispensera frå statleg fastsette kvalitetskrav og i stor grad la utbyggerane avgjera kva slags bustadar som blir bygde kor. Resultatet av det ser ut til å kunne bli at færre får problem med å kjøpa sin eigen bustad eller at buutgiftsbelastinga blir for høg. Det vil i fylje modellane bli bygd rimelege bustadar tilpassa dei mindre kjøpesterke delmarknadane. Samstundes vil den sosiale segregasjonen auka, og skilnadane i bustandard bli større.

Ei alternativ tilnærming til denne marknadsbaserte modellen vil vera å prøva å styra utbygginga i større grad. Styring kan skje på minst to ulike måtar:

- Styra kva slags bustadar som blir bygd kor, for å påverka tilgangen på dei bustadtypane som prioriterte grupper etterspør. Auka tilbod i desse delmarknadane kan redusera prisane. Denne type styring kan skje gjennom bruk av reguleringsmynde.
- Styra utforming, omsetting og/eller prissetting av bustadane som blir bygd på kommunal grunn gjennom vilkår i tomtekjopsavtale med utbygger. Dette gjer meir omfattande styringsmulegheiter enn bruk av reguleringsmynde, men føresett at kommunen har eigd grunnen bustadane blir bygd på. Denne type styring kan utformast på mange måtar:
 - Legga føringar for utforminga som sikrar ein nøktern standard.
 - Avtala kva dei ferdige bustadane skal kosta for sluttkjøpar.
 - Avgrensa krinsen av kjøparar for å sikra prioriterte grupper inngang.
 - Legga klausular om pris ved vidaresal eller krav om butid.

På denne måten kan ein tilsynelatande påverka prisnivået for visse typar bustadar og oppnå bustadsosiale gevinstar utan å måtte akseptera den segregeringa og standardsenkinga som ein bustadpolitikk utelukkande basert på å la marknadsaktørar styra nybygginga, gjev. Samstundes er det ein del utfordringar med å bruka dei ulike styringsverktøya. Når ein regulerer bustadstorleik eller

bustadtype, skjer dette innanfor dei eksisterande delmarknadane. Prissettinga blir styrt av dei ordinære marknadsmekanismane. Pålegg ein kommune utbyggaren å bygga fleire treromsbustadar for å gjera det lettare for unge par å kjøpa sin fyrste bustad, vil desse bustadane bli prissett etter kor dei ligg. Ligg dei innanfor attraktive strok av byen, vil dei bli dyre, fordi dei ikkje berre er innanfor delmarknaden for unge par, men òg for einpersonshushald med god kjøpekraft og urbane preferansar.

Styring av omsetting og prissetting på bustadar gjennom bruk av eigarmynd og salsvilkår har økonomiske konsekvensar. Denne type vilkår vil redusera tomteprisen kommunen får når tomte blir seld til utbyggar, jamfør restleddsmodellen. Jo meir vilkåra tyngar fortanestemulegheitene i prosjektet, jo meir vil tomteverdien gå ned. Om ein kommune brukar dette verkemiddelet, blir i praksis bustadane til dei prioriterte gruppene subsidierte. Spørsmålet er om kommunane er villige til å driva denne forma for subsidiering. Utgiftene ved ein aktiv tomtepolitikk vil òg variera avhengig av om byveksten skjer gjennom transformasjon eller tradisjonelle feltutbyggingar på jomfrueleg mark. Stort sett er tomteprisane høgare og eigarstrukturen i fylje Nordahl meir fragmentert på tomter som er aktuelle for transformasjon (2013 s. 16). Det fyljer mellom anna av tilgang-rom-modellen, sidan transformasjonstomter oftare enn jomfruelege mark ligg sentralt. Dette gjer det meir kostbart å føra ein aktiv tomtepolitikk. I kva grad ein kommune fyljer ein fortettingsstrategi vil difor påverka kor aktuelle dei tomtepolitiske verkemidla i utbyggingspolitikken er.

4.2 Institusjonelle ramer for kommunal styring av utbyggingspolitikken

For å kunne svara på problemstillinga om korleis kommunar går fram for å realisera sosiale mål for utbyggingspolitikken, må ein sei noko om kva ramer kommunane handlar innanfor når dei prøver å påverka bustadutbygginga i sosial retning. Det er nemleg visse institusjonar som legg føringar for kva kommunane kan, og ikkje kan, styra. Bukve (2012 s. 37) seier at ”Institusjonar kan sjåast som eit sett av sosiale praksisar som er regulerte av underliggende tankemønster, normer, verdiar, konvensjonar og reglar som definerer kva som er høveleg åtferd”.

Reguleringsmynde: Kva kan kommunen styra gjennom plan?

I den kommunale utbyggingspolitikken er den viktigaste institusjonen den reguleringsmynda som plan- og bygningsloven gjev kommunen. Denne loven gjev kommunane mulegheit til å regulera arealbruken relativt detaljert.

Loven i utgangspunktet ein ja-lov, det vil sei at alt som ikkje er forbode, er tillete. Samstundes er loven framfor alt ein prosesslov (Nordahl, 2009 s. 117). Han regulerer kva slags arealplanar, altså arealføremålskart med tilhøyrande føresegner, kommunane må eller kan vedta, og korleis desse skal lagast. Loven styrer òg kva tema føresegnene kan regulera. Vidare regulerer han kva slags byggetiltak tiltakshavar må søka om løyve for å kunne gjennomføra, og gjev med det kommunane mulegheit til å vurdera desse tiltaka opp mot vedtekne planar. Når det gjeld det materielle innhaldet i planane, rissar loven i fylje Pedersen (2010 s. 82-85) berre opp nokre overordna, allmenne mål, og overlet til kommunane å fastsetta innhaldet.

Nedanfor vil det bli gjort reie for korleis kommunane kan styra utbyggingspolitikken i ein sosial retning gjennom ulike lovfesta verkemiddel.

Kommuneplanen sin samfunnsdel

Alle kommunar skal ha ein samla kommuneplan som inneheld ein samfunnsdel og ein arealdel. Samfunnsdelen har ikkje direkte rettslege verknadar, men skal leggest til grunn for utforminga av mellom anna reguleringsplanar og kommunedelplanar (ibid. s. 269, 271). Om ein kommune omtalar sosiale mål for utbyggingspolitikken i samfunnsdelen, vil dei ha heimel til å konkretisera og operasjonalisera måla i underordna planar.

Kommuneplanen sin arealdel

Arealdelen omfattar eit plankart, med tilhøyrande føresegner. Arealdelen har direkte rettsverknadar. I føresegnene er det muleg å komma med krav til innhaldet i utbyggingsavtalar. Utover dette er det i fylje § 11-9 og § 11-10 i plan- og bygningsloven sterkt avgrensa kva bruka sosiale verkemiddel som kan brukast i kommuneplanen sin arealdel, fordi ingen av føresegnene kan regulera bustadstorleik. Ein del kommunar omtalar likevel eit ynskje om variert bustadstorleik i utbyggingar. Dessutan er det muleg å stilla krav om detaljregulering eller områderegulering. Som det går fram av avsnittet nedanfor, gjer dette det muleg å styra mot sosiale mål.

Reguleringsplanar

Plan- og bygningsloven skil mellom områdereguleringsplanar og detaljreguleringsplanar. Desse har ulik detaljeringsgrad og dekkjer område av varierende storleik. Når det gjeld kva som kan regulera gjennom føresegnene, er det ikkje nokon skilnad mellom dei. Begge har dessutan direkte rettsverknadar, men områdereguleringsplanar føreset ofte at det blir utforma detaljreguleringsplanar for viktige tomter.

Regulera storleik

Plan- og Bygningsloven sin § 12-7 punkt 5 seier at ein kan regulera "antallet boliger i et område" og "største og minste boligstørrelse". Dette må tolkast utvidande, slik at ein kan regulera kor mange bustadar som skal vera i dei ulike storleikane. Lovførearbeida i Ot. Prop. 32 (2007-2009) (s. 233) støttar ei slik tolking, fordi det mellom anna blir slått fast at "Hensikten er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse,(..)". Det vil sei at kommunar kan regulera bustadstorleiken. Dette gjer det til ein viss grad muleg å påverka prisnivået på nye bustadar, fordi mindre bustadar i utgangspunktet er rimelegare enn store bustadar. Regulering av bustadstorleikar kan òg brukast til å påverka tilgangen på bustadar innanfor ein viss delmarknad, for å gjera det lettare for den gruppa av folk som treng ein bustad på denne storleiken. Eit døme er at unge par som planlegg å få barn, ofte ynskjer seg ein treroms. Vil kommunen dempa prisane på treromsbustadar, kan han regulera inn fleire treromsbustadar, og soleis auka tilbodet på denne delmarknaden på sikt.

Samstundes vil verknadane på bustaden sin pris avhenga av tilhøva på den lokale bustadmarknaden, og av prosjektet si geografiske plassering. Det er framleis marknaden som avgjer salsprisen. I dei mest attraktive delane av byane vil sjølv ein liten bustad bli for dyr for dei fleste.

Regulering av bustadtype og tettheit

Gjennom føresegner til kommuneplanen sin arealdel kan kommunane regulera kor stor grad av utnytting eit område kan ha, jamfør plan – og bygningslovens § 11-9 punkt 5. § 12-5 slår fast at ein gjennom føresegner til reguleringsplanar kan styra det same og dessutan avgjera korleis bustadane skal utformast. I praksis vil dette sei at kommunen kan avgjera kor tett det skal byggast, og kva slags bustadtypar som skal byggast.

Regulering av tettheit har indirekte verknadar for kor sosial utbyggingspolitikken blir. Når det blir opna for høgare grad av utnytting, kan utbyggerane bygga fleire bustadar på ei tomt enn om utnyttingsgraden er lågare. Tomtekostnadane kan dessutan delast på fleire bustadar. Regulering av bustadtypologi har liknande effektar. Sjølv om einebustadar er billigare per kvadratmeter, er dei stort sett så store at dei blir langt dyrare å kjøpa enn rekkehus eller leilegheiter. Einebustadar tilhøyrer òg i mange tilfelle ein meir eksklusiv delmarknad enn dei fleste blokkleilegheiter. Regulering av typologi påverkar altså kor dyre bustadane som blir bygd, blir.

Andre reguleringar?

Det er etter plan- og bygningsloven § 12-7 ikkje heimel for å regulera pris eller standard på bustaden gjennom planføresegner. Det er heller ikkje muleg å regulera driftsforma på bustadane, altså kor vidt dei skal vera sjølvveigarbustadar eller ulike variantar av utleigebustadar. Gjennom å stilla låge krav til uteoppfallsareal eller parkeringsdekning, samt opna for høg grad av utnytting, kan kommunen leggja til rette for reduserte kostnader knytt til produksjonen av bustadane. Så lenge bustadane blir omsette til marknadspris, er det slett ikkje nokon automatikk i at dette gjev reduserte prisar for bustadkjøparane.

Utbyggingsavtalar

Ei utbyggingsavtale er ei avtale mellom kommunen og grunneigaren eller utbyggaren om utbygging av eit område, med heimel i kommunen si planmynde. Avtala må omhandla gjennomføring av kommunal arealplan. Kommunen kan alltid krevja utbyggingsavtale, så sant han har fatta eit vedtak om i kva situasjonar det vil bli gjort. Utbyggingsavtalar er frivillige å inngå for begge partar. Blir partane ikkje samde, kan resultatet i fylje førearbeida i Ot. prop. 22 (2004-2005) (s. 42) bli at kommunane seier nei til reguleringsplanen avtala skal styra gjennomføringa av. Utbyggingsavtalar blir til gjennom eksplisitte forhandlingar mellom kommunen og utbygger, og dei omhandlar spesielt utbygger sine bidrag til å finansiera utgifter som er naudsynt for å gjennomføra planen. Dessutan kan avtala omhandla tilhøve som kommunen har gjeve føresegner om i arealdelen til kommuneplanen, eller i reguleringsplanen. Utover det seier plan- og bygningsloven § 17-3 2. ledd òg at ”Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig.” Denne formuleringa er den same som når det gjeld innhaldet i føresegner til reguleringsplanar.

Neste setning går eit steg vidare, og introduserer forkjøpsretten. Avtala kan nemleg slå fast at kommunen eller andre skal ha fyrsterett til å kjøpa ein del av bustadane til marknadspris. Dette kan brukast som eit verkemiddel av kommunen til å nå sosiale mål i utbyggingspolitikken. Bustadane kan seljast til dømes på spesielle vilkår til grupper kommunen ynskjer å hjelpa, dei kan brukast som kommunale utleigebustadar eller overlatast til ei stifting som driv ikkje-kommersiell utleige. Samstundes slår loven fast at kjøpet skal skje til marknadspris. Om kommunen ynskjer å selja bustadane rimelegare vidare, blir det kommunen sjølve som må finansiera mellomlegget.

Gjennom forskrifta *Forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler* er det forbode å krevja dekking av sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. Det vil sei at kommunale bustadar eller andre former for bustadar med sosialt føremål ikkje kan krevjast dekkja av utbygger. Det er heller ikkje muleg å avtala eigarform eller pris på dei bustadane som ikkje er omfatta av eventuell bruk av forkjøpsretten (Barlindhaug ofl., 2012b s. 47).

Ekspropriasjonsretten

Plan- og bygningsloven opnar i § 16-2 for ekspropriasjon for å gjennomføra reguleringsplan, der tomteeigaren ikkje har bygd i samsvar med planen innan ein rimeleg frist. Ved ekspropriasjon overtek kommunen eigedomsretten til grunnen, mot full erstatning. Det er altså ganske store økonomiske kostnader knytt til bruk av ekspropriasjonsretten. I tillegg er det i fylje Sevatal (2003a s. 49) politiske kostnader, fordi det i mange kommunar er lite populært å bruka dette verkemiddelet. Etter at ekspropriasjonen er gjennomført, får kommunen dei rettane eigedomsretten og avtalefridommen gjev grunneigaren, nærmare nedanfor. Dette gjer det muleg å styra utbygginga mot ei rekke ulike sosiale mål.

Eigarmynde: Kva kan kommunen styra som grunneigar?

Eigedomsretten er i Noreg grunnlovsfesta (NOU 2003:29 s. 10). Den private eigedomsrett gjev i fylje Røsnes og Kristoffersen (2009 s. 11) grunneigaren utviklingsrett og omfattande rettar til å styra over bruken av eigen eigedom, innanfor dei grensene offentlege reguleringar til ei kvar tid sett. Plan- og byggesaksystemet gjev omfattande rettar til grunneigaren, til dømes retten til å fremma framlegg til detaljreguleringsplanar.

Kommunen kan eiga og bruka grunn på line med alle andre. Kommunen har då utviklingsrett i tillegg til reguleringsmynde (ibid. s. 12,14). Nokon kommunar eig mange eigedommar og har ein aktiv politikk for å skaffa seg nye. Andre eig få og ynskjer å avgrensa si involvering i eigedomsmarknaden. I ein utbyggingspolitisk samanheng er det ikkje vanleg at kommunen sjølve står for utbygging av bustadar, utover kommunale bustadar eller ulike variantar av omsorgsbustadar. Grunnen blir stort sett seld vidare til selskap eller einskildpersonar, som gjennomfører byggeprosjekta.

Når kommunen eig grunn, kan grunnen seljast til private gjennom salsavtaler med visse vilkår. Den type avtalar som er omtala her, må skiljast klart frå dei utbyggingsavtalane som kommunen kan inngå med heimel i si reguleringsmynde utan å sjølve eiga grunnen. Avtalefridommen er ein rett som heng tett saman med den private eigedomsretten. Einkvar står fritt til å inngå avtalar med alle

andre om sine ting. Avtalane kan i fylje Martiniussen (2004 s. 33) omhandla omtrent kva som helst, så lenge preseptorisk lovgjeving ikkje forbyr det.

Eigedom retten, kombinert med avtalefridommen, gjer at kommunen kan selja eigedom til private utbyggarar på ei rekke vilkår. Desse vilkåra kan omfatta ei rekke sosiale mål for utbyggingspolitikken, og gå klart lengre enn kva kommunen kan regulera seg til gjennom plan- og bygningsloven. Ein kan tenka seg vilkår om kva pris bustadane skal seljast for, kven som skal få kjøpa dei, kva standard dei skal ha eller at ein viss del av dei skal vera utleigebustadar forvalta av utbyggar. Vilråa inngår i avtala, og kommunen vil soleis privatrettsleg kunne forfylja utbyggarar som bryt avtala. I tillegg kan mange former for vilkår tinglysast som servituttar, noko som gjev endå sterkare rettsvern (Falkanger og Falkanger, 2010 Kap. IV). Ei av dei få avgrensingane på avtalefridommen ligg i avtaleloven § 36, som forbyr "urimelige" avtalar. Tolkinga av dette er vid, og det skal i fylje Martiniussen (2004 s. 34-35) mykje til for at ei avtale mellom ein kommune og ein profesjonell utbyggar skal bli kjent urimeleg.

Det må understrekast at avtalefridommen gjer det valfritt for utbyggarar å sei ja til kommunen sitt avtaleframlegg. Blir vilråa for tyngande til at prosjektet kan få tilstrekkeleg lønsemd, vil utbyggarar ikkje sei ja til avtala. Då må kommunen velja mellom å fira på krava i vilråa, leggja prosjektet på is eller sjølve gjennomføra det. Uansett vil denne type vilkår redusera salsprisen kommunen får for tomta, om ein legg til grunn restleddsprinsippet. Dermed vil denne måten å styra utbygginga i sosial retning ha økonomiske konsekvensar for kommunen.

I tillegg til vilkår ved sal er det muleg å stilla liknande vilkår ved bortfeste av kommunale tomter etter tomtfesteloven. Her er lovreguleringa i fylje Falkanger og Falkanger (2010 kap. V) noko meir vidtgåande, men ikkje på felt som vedkjem mulegheitene kommunar har til å leggja bustadpolitiske vilkår i tomtfesteavtalane.

Nettverk: Styring utan planmynde og eigarmynde

Kommunar kan, anten dei eig grunn eller ikkje, invitera med seg private utbyggarar og andre interessantar til å samarbeida om å utvikla eigedommar eller heile strok. Eit eksempel på dette er Urban sjøfront i Stavanger. Nordahl ofl. (2007 s. 138-143) forklarar korleis kommunen har stimulert til privat utbygging i eit prioritert område gjennom å leggja til rette for samarbeid og vissheit rundt utarbeiding av teknisk infrastruktur. Gjennom denne type nettverk kan kommunen påverka bustadutbygginga i prosjektet i ein sosial retning. Denne type styring skjer utanfor både den lovfesta reguleringsmynda og den allmenne eigedom retten sitt domene. Det vil for det fyrste sei at det ikkje er nokon klare juridiske grenser for kva kommunar kan få gjennomslag for. Om dei private samarbeidspartane finn det lønsamt og gunstig, kan kommunen få gjennom omfattande bustadpolitiske krav. For det andre vil det sei at kommunen som nettverksaktør ikkje har meir vidtgåande rett til å krevja noko enn det lovverket gjev dei. Det kommunen har å spela med i forhandlingar i nettverk, er dei same verkemidla som plan- og bygningslovverket og den allmenne avtalefridommen gjev dei.

Uformelle institusjonar påverkar

Institusjonar treng ikkje vera skriftlege lovar og reglar, dei kan òg vera uformelle. Sevatal (2003b s. 72-73) legg vekt på at haldningar og tankesett utgjer institusjonar som pregar aktørar si framferd. Eit døme på dette er at ideologiske eller politiske haldningar til kva som er kommunen eller det offentlege si oppgåve, påverkar i kva grad kommunar aktivt prøver å styra utbygginga i ei sosial retning. Ulike kommunar brukar ganske ulike verkemiddel, mellom anna på grunn av ulike oppfatningar av kor grensa går for i kva grad kommunen bør eiga eigedom eller styra utbygginga. Nokre stadar ser det ut til at ideologiske haldningar avgrensar kva verkemiddel kommunen tek i bruk. Både ein del politikarar og ein del administrativt tilsette ser ut til å ha ei haldning om at det ikkje er kommunen si oppgåve å styra kva slags bustadar som blir bygde, og at dette er noko som heller bør overlatast til marknadskreftene. Andre stadar spelar ideologien motsett inn, som ein tilretteleggjar for utbyggingspolitisk handling. Ideologiske haldningar om at kommunen har eit ansvar for å sikra eit godt bustadtilbod til breie lag av befolkninga fører i ein del tilfelle til bruk av relativt vidtgåande styringsverkemiddel. I langt større grad enn dei andre institusjonane som er omtala her, ser dei uformelle institusjonane ut til å variera, både internt i kommunar og mellom kommunar (Jamil, 2002 s. 251-256). Det går òg fram av empiridelen i oppgåva.

Ulike strategiar, ulike verkemiddel

Om ein kommune legg til grunn at utsegna om at tilstrekkeleg nybygging er nok til å dempa bustadprisane og sikra at dei aller fleste har råd til å bu godt ikkje stemmer, er det naudsynt å bruka dei verkemidla som eigarmynde gjev i utbyggingspolitikken. Det er nemleg den einaste måten ein direkte kan påverka pris og omsetting av bustadar. Felles for dei måtane ein kan påverka utbyggingspolitikken på gjennom bruk av reguleringsmynde, er i fylje Barlindhaug ofl. (2012b s. 46) at dei berre kan brukast til å styra kva som blir bygd, ikkje korleis det skal omsettast, finansierast eller prisast. Om ein kommune berre baserer den sosiale utbyggingspolitikken sin på bruk av reguleringsmynde, tek han dermed utgangspunkt i at utsegna om at nok nybygging vil dempa prisveksten og løysa problemet med høge buutgifter og høg terskel inn i eigarmarknaden, stemmer.

Dette betyr ikkje automatisk at bruk av eigarmynde i seg sjølve må tilsei at ein ikkje legg til grunn at tilstrekkeleg nybygging er nok. Tomtepolitiske verkemiddel kan òg brukast til å stimulera til nybygging utan å leggja spesielle føringar for kva som blir bygd, til dømes gjennom bruk av salsvilkår om kor raskt det skal byggast eller gjennom å dela opp byggeprosjekt for å gjera det muleg for fleire mindre utbyggarar å produsera bustadar.

4.3 Teoriar om forhandlingar

Nordahl ofl. (2007 s. 20) seier at det er private aktørar som tek initiativ til dei aller fleste bustadutbyggingsprosjekt i Noreg. Det er desse som får kostnadane ved utbygginga, og som får den eventuelle gevinsten etter at prosjektet er gjennomført. Samstundes har kommunale planstyresmakter etter plan- og bygningsloven omfattande mynde til å avgjera kor vidt ei utbygging skal finna stad og forma utbygginga. Innanfor desse lovbestemte ramene kan kommunane stilla bustadpolitiske krav gjennom reguleringsprosessen. I tillegg eig kommunar ein del grunn. Der denne grunnen inngår i området for ei utbygging, kan kommunen prøva å stilla krav som går utover det som kan regulerast inn, gjennom bruk av salsvilkår (Barlindhaug ofl. 2012a s. 12). I det fyljande vil fokuset vera på forhandlingar som ein del av reguleringsprosessen, men mesteparten av det som blir sagt om korleis forhandlingar blir bygde opp, er relevant for desse andre forhandlingane òg.

Om utbygger ynskjer å få bygga bustadar, må han godta kommunen sine ramer for korleis utbygginga skal skje. Om kommunen ynskjer utbygging av nye bustadar, må dei i fylje Røsnes (2000 s. 76-77) godta at utbygginga skjer på ein måte som gjer at utbyggaren tener *nok* pengar^{iv}. Dette skapar ein gjensidig avhengigheit, som i fylje Rognes (2008 s. 21) er sentralt for forhandlingssituasjonar. ”Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme fram til en felles beslutning, forhandler de,” skriv han vidare (ibid. s. 13). Utbyggingsprosjekt blir difor forma av forhandlingar langs ei rekke dimensjonar om balansen mellom gjennomslag for utbygger sine interesser og kommunale interesser (Nordahl ofl. 2007 s. 22). Dette går òg fram av ei rekke empiriske studiar, som Holm (2007) og Nordahl ofl. (2011).

Korleis skjer forhandlingane?

Forhandlingar i planlegging kan skje som ein del av dei ordinære, regulative prosessen rundt kommune- og reguleringsplanar, som omtala av Tellefsen (2000 s. 110-111). Reguleringsprosessar opnar oftast med ein førehandskonferanse (DIBK, 2013a s. 52-54). Sky (2003 s. 112) hevdar at dette er ein god arena for å starta forhandlingane, fordi partane gjer reie for sine interesser og posisjonar. Utover i planprosessen leverer utbygger sine reguleringsframlegg og får tilbakemelding frå kommunale styresmakter. Så lenge det gjeld tema som kan regulerast etter plan- og bygningsloven, og kommunen har heimel i overordna planvedtak, kan kommunen fremma sosiale krav i regulering av bustadprosjekt. I varierende grad blir tilbakemeldingane fulgte opp. Om det er forhandlingsvilje, nærmar partane sine posisjonar seg langs dei fleste dimensjonar, og til slutt kan utfallet bli ei avtale. Om partane ikkje blir samde, endar det opp med eit brot.

Det skjer òg forhandlingar når kommunen opptretr som grunneigar, i staden for som planstyresmakt. Her går forhandlingane meir direkte føre seg, omtrent tilsvarande andre privatrettslege forhandlingar. Skal det bli ei kjøpsavtale med tilhøyrande bustadsosiale vilkår, føreset det at kommunen meiner å oppnå tilstrekkelege bustadpolitiske resultat ved avtala, og at utbyggaren

^{iv} For denne oppgåva er det ikkje sentralt å fastsetta kva *nok* er. Det blir berre teke utgangspunkt i at det for kvart prosjekt finst ei grense for kor mykje ein utbygger må tru at han kjem til å tena på prosjektet. Er denne grensa ikkje overgått, vil prosjektet ikkje bli gjennomført.

oppnår tilstrekkeleg økonomisk lønsemd. Gjennom forhandlingar før avtaleinngåinga utforskar partane om det finst eit løysingsframlegg som oppfyller begge desse krava.

Partane sine interesser

Kva som er partane sine interesser, er sentralt for å analysere forhandlingar. Med interesser meinast her kva partane i siste instans ynskjer å oppnå gjennom ei avtale. Dei underliggande interessene må skiljast frå dei umiddelberre forhandlingsdimensjonane, altså sakane det blir forhandla om (Rognes, 2008 s. 27).

Dei private bustadutbyggerane har i utgangspunktet interesser av å tena mest muleg pengar på utbygginga si. For å gjera det, er det tre overordna grep som må gjerast.

- Reguleringsplanen må formast slik at inntektene blir så store som muleg.
- Reguleringsplanen må formast slik at utgiftene blir så små som muleg.
- Reguleringsplanen må formast slik at risikoen blir så liten som muleg.

Med risiko meinast her fare for hendingar som verkar negativt inn på prosjektet. Det finst fleire typar risikoar. Dei mest sentrale for forhandlingane mellom utbygger og kommunen i bustadutbyggingssaker er reguleringsrisiko (Nordahl 2009 s. 109) og marknadsrisiko (Nordahl, 2012b s. 134).

Dei grunnleggande interessene i å auka inntektene, redusere utgiftene og redusere risikoen kan ein sikra langs ei rekke ulike forhandlingsdimensjonar. Det vil her bli gjort kort reie for nokre døme innanfor kvar av dei grunnleggande interessene.

- Forhandlingsdimensjonar som kan gje auka inntekter: Høgare utnytting, færre krav til areal innanfor planen til andre føremål enn bustad eller fridom til å velja bustadtype etter kva marknaden etterspør.
- Forhandlingsdimensjonar som kan gje reduserte utgifter: Få krav i utbyggingsavtalane, få fordyrande materielle krav.
- Forhandlingsdimensjonar som kan redusere risikoen i prosjektet: Tydelege føresegner, fridom til å tilpassa bustadtype og talet på bustadar etter marknadssvingingane.

Rollen som kombinert lokalpolitisk arena og handhevar av statleg politikk gjer i fylje Christensen ofl. (2002 kap. 9) at norske kommunar har eit utal ulike omsyn dei skal ta vare på. I utgangspunktet skal kommunen sikra at kollektive interesser blir ivareteke gjennom utbygginga. Dette gjeld i fylje Nordahl (2009 s. 112) sosial infrastruktur og teknisk infrastruktur, men òg at utbygginga ikkje påfører omgjevnadane eksterne kostnadar som overstig fordelane lokalsamfunnet får med utbygginga. Denne oppgåva ser på forhandlingsspelet mellom private utbyggerar og kommunar med sosiale mål for bustadutbyggingspolitikken. Difor fokuserast det berre på kommunen sine interesser på dette området. Som utdjupa i kapittel 2.3 er auka tilbod av utleigebustadar, bygging av nøkterne bustadar og oppføring av bustadar som blir omsett eller prissett utanfor ordinære marknadsmekanismer, tre mulege interesser for ein kommune med sosiale mål for utbyggingspolitikken.

Ulike typar interesse

Det finst ulike typar interesser i forhandlingar. Rognes (2008 s. 63-65) skil mellom felles interesser og konfliktinteresser. Det vil komma an på dei konkrete omstenda i kvar einskild sak kor vidt ein forhandlingsdimensjon er felles interesser eller konfliktinteresser. Innanfor konfliktinteresser har partane motsette interesser som gjev seg utslag i ulike posisjonar langs forhandlingsdimensjonane. Når det gjeld dei bustadsosiale dimensjonane som fyljer av kommunen sine interesse, vil eit typisk døme på konfliktinteresser vera der kommunen ynskjer å pålegga utbygger å bygga bustadtypar som utbygger meiner er lite lønsame eller altfor risikofylte.

Felles interesser har ein når begge partane har interesser av eit visst utfall. Eit aktuelt døme kan i fylje Buitelaar (2007) vera ein effektiv og ryddig prosess, som reduserer transaksjonskostnadane. Både utbygger og kommunen vil spara tid og pengar på dette.

Resultatet av forhandlingane

Resultatet av forhandlingar kan bli avtale eller brot.

Avtale: Målet om å nå fram til ei avtale som skal gjennomførast er sentralt i forhandlingar. Ei avtale har ein i fylje Martiniussen (2004 s. 43) når den eine parten sitt tilbod blir fylja av aksept frå den andre parten. I regulerings saker blir då avtala som forhandlingsprosessen resulterer i sjøve vedtaket (Skjefstad, 2000 s. 69). Det er ein reguleringsplan foreslått av utbygger, som kommunen har akseptert gjennom sitt vedtak.

Brot: Brot har me når partane ikkje har blitt samde, og dei har slutta å prøva å komma fram til ei avtale. I ein utbyggingspolitisk samanheng kan det til dømes gje seg utslag i at ein utbygger trekk framlegg til reguleringsplan, fordi han innser at han ikkje kjem til å få gjennomslag for ei lønsam nok utbygging. Om kommunen seier nei til eit planframlegg utbygger ynskjer, er det òg å sjå som eit brot.

Kommunen kan òg avslutta forhandlingane med utbygger og vedta ein reguleringsplan med eit innhald som utbygger har sagt at dei ikkje ynskjer. Dette blir i praksis som å dramatisera forhandlingane ved å stilla eit ultimatum (Rognes, 2008 s. 52-53). Om innhaldet i reguleringsplanen er så dårleg for utbygger at det ikkje blir lønsamt nok å gjennomføra, blir resultatet eit brot.

Ulike typar forhandlingar

Forhandlingar kan skje på ulike måtar, alt etter kva det blir forhandla om, og kva tilnærming partane har til forhandlingane. Dei to mest relevante forhandlingsformene for å analysera tilhøvet mellom private bustadutbyggerar og kommunen, er fordelingsforhandlingar og integrasjonsforhandlingar.

Fordelingsforhandlingar er ein type forhandlingar kor partane skal fordela ei viss mengde gode mellom seg (ibid. s. 43). Det blir inngått kompromiss langs dei ulike forhandlingsdimensjonane. Skal resultatet av ei forhandling bli ei avtale, må begge partane ha noko å tena på å inngå avtala. Det trengst altså ein positiv forhandlingssone, som omtala av Rognes (2008 s. 42). I ein

planleggingssamanheng vil fordelingsforhandlingar vera aktuelt der utbygger og kommunen har ulike interesse, og dei ikkje ser etter måtar desse kan sameinast på. I staden skjer forhandlingane gjennom tautrekking, kor den parten med mest makt vinn fram.

Integrasjonsforhandlingar er forhandlingar kor ein prøver å skapa auka verdi totalt sett gjennom å samarbeida fyrst, og så fordela vinsten som skapast etterpå. ”Integrasjon dreier seg om å få til avtaler som er bedre enn kompromisser på enkeltsaker,” skriv Rognes (ibid. s. 59). I ein planleggingssamanheng vil dette gje seg utslag i at partane ser etter felles interesser, og korleis planlegginga kan skapa økonomiske verdiar som kommunen så kan få ein del i. Jones og Watkins (2009 s. 145) legg til grunn at planlegging skapar verdiar, fordi grunneigedommen sin verdi er avhengig av kva tomte er regulert til. I reguleringsprosessen kan utbygger og kommunen saman skapa verdiar gjennom å auka verdien på tomte. Desse verdiane kan så fordelast til dei begge .

Føringar for utbyggingspolitikken

Forhandlingsteorien legg visse føringar for korleis kommunar med sosiale mål for utbyggingspolitikken kan gå fram for å realisera desse. Kommunen må vurderer om deira løysingsframlegg er gode nok for utbygger til at det er aktuelt å inngå ei avtale. Å sjå etter potensiale for integrasjonsforhandlingar eller bytting av sakar kan vera ein måte å få realisert sine interesser på.

Alternativet til forhandla løysing avgjer kva styrke ein kommune har i ei fordelingsforhandling med ein utbygger. Om kommunen opplever manglande gjennomslag i forhandlingane, må dei vurderer korleis dei kan gå fra for å styrka sitt alternativ til forhandla løysing.

5 Metode

5.1 Forskingsdesign: Mål og verkemiddel i fokus

Oppgåva studerer sosiale mål for utbyggingspolitikken, og kva verkemiddel som blir brukt for å nå dei. Difor er det metodologisk viktig å reflektera over om mål og verkemiddel er relevante fenomen å kartlegga innanfor studien av utbyggingspolitikken.

Historisk har mål og verkemiddel vore sett på som sentrale innanfor planlegging, men det har i aukande grad blitt stilt spørsmål ved om denne tilnærminga til planlegging er relevant. Er det verkeleg slik at kommunar har utbyggingspolitiske mål, og vel verkemiddel for å nå dei? Banfield (1959) tek opp desse spørsmåla i ein klassisk artikkel som heiter nettopp "Ends and Means in Planning". Han gjer fyrst reie for den vanlege modellen for rasjonell planlegging (ibid. s. 139):

"An actor (who may be a person or an organization) is considered as being oriented towards the attainment of ends. Planning is the process by which he selects a course of action (a set of means) for the attainment of his ends."

Så gjer han reie for nokre naturlege steg i ein planleggingsprosess, knytt til analyse av situasjonen, prioritering av mål, utforming av verkemiddel og samanliknande evaluering av konsekvensane av å bruka dei ulike verkemidla.

Banfield presiserer at ingen aktørar kan gjennomføra fullt ut rasjonell planlegging, fordi det alltid er så mange ulike handlingsalternativ. Kostnadar ved å utreia ulike alternativ, eller manglande kunnskapsgrunnlag for å gjera det, spelar òg inn. Det er i praksis umuleg å ha oversikt over alle handlingsalternativa, samt å vurdera verknadane av dei. Difor kallar han modellen for praktisk rasjonalitet, kor dei mest aktuelle eller realistiske handlingsalternativa blir vurderte, på bakgrunn av informasjonen som ligg føre, eller som det ikkje er uforholdsmessig dyrt å skaffa. (ibid. s. 140)

Vidare gjer han reie for at denne type planlegging er relativt sjeldan. "There is very little planning, and there is even less rationality," skriv han mellom anna (ibid. s. 142). Store deler av artikkelen går med til å peika på ei rekke tilhøve som gjer at rasjonell planlegging er veldig sjeldan, særleg i offentleg sektor. Han legg vekt på at eksterne forhold ofte gjer det umuleg å velja mellom ulike mål, eller å velja mellom å bruka markant ulike verkemiddel for å nå måla. Avgjerder blir sjeldan teke sjølvstendig, langt oftare som eit framhald av ein pågåande prosess. Offentlege styresmakter har ei lang rekke omsyn å vektlegga, og vil ofte oppleva målkonfliktar. Mot slutten av artikkelen slår Banfield likevel fast at modellen for rasjonell planlegging er relevant som eit normativt ideal for korleis organisasjonar kan bli effektive, eller i det minste meir effektive enn dei er. Tanken om å fastsetta mål, og vurdera ulike verkemiddel for korleis ein kan nå dei, er ein grunnmur innan planlegginga, sjølv om praksis sjeldan eller aldri er i tråd med modellen (ibid. s. 149).

Designen av oppgåva legg til grunn at kommunane i si planlegging av utbyggingspolitikken opererer med nokre mål dei ynskjer å nå, og så fastsett nokre verkemiddel dei skal bruka for å nå måla, altså

ein type praktisk rasjonell planlegging. Dei prøver å vurdera dei ulike verkemidla sine konsekvensar, og dei veg ulike mål mot kvarandre. Sjølv om mykje tydar på at planlegging ikkje skjer fullt ut etter denne modellen, er det likevel nyttig å skilja mellom mål og verkemiddel i analysen av utforminga av utbyggingspolitikken. Det kan tenkast at to ulike kommunar har like mål, men brukar ulike verkemiddel for å nå dei. Ein kan òg tenka seg to kommunar som brukar omtrent dei same verkemidla, men til å nå ulike mål. Skiljet mellom mål og verkemiddel gjer det lettare å forstå og analysera utbyggingspolitikken, samanlikna med å berre sjå politikken som ein heilskap. Difor vil metoden i oppgåva vera innretta etter å avdekka kva mål kommunen har, og kva verkemiddel som blir nytta for å nå dei.

5.2 Val av metode: Kvalitativ tilnærming

På grunn av problemstillinga og avgrensinga til kommunar med over 50 000 innbyggjarar er det naturleg å bruka kvalitativ metode i denne oppgåva. 14 kommunar er så få at kvantitativ metode vil vera malplassert. Mange av opplysningane som er naudsynte for å kunne svara på problemstillinga, kan dessutan ikkje teljast. Det gjev til dømes lite meining å tella kor mange mål kommunane har ramsa opp for sin utbyggingspolitikk når måla har veldig ulike karakter. Nokre er generelle og omfattande, medan andre er konkrete og avgrensa. Ein kommune med få, men omfattande og allmenne mål kan vera langt meir ambisiøs enn ein kommune med mange, men konkrete mål. Det siste delspørsmålet i problemstillinga, korleis kommunane går fram for å realisera måla sine, krev òg ein annan innsikt enn den tal kan gje aleine.

Oppgåva har ei induktiv tilnærming. Det vil sei at ho ser etter mønstre i datamaterialet som er samla inn. På grunnlag av det prøvar ho å utvikla omgrep og å forstå fenomen i eit heilskapleg, holistisk perspektiv. Denne type tilnærming er i fylje Askheim og Grennes (2008 s. 50-51) typisk for kvalitative forskingsprosjekt.

5.3 Casestudie: Kombinert dokument- og djupstudie

For å kunne svara på problemstillinga må det hentast inn data om kommunal praksis. Basert på problemstillinga kan ein sei at oppgåva stiller to ulike spørsmål:

- Kva skjer? – Kva for nokon sosiale mål har kommunane i sin utbyggingspolitikk?
- Korleis skjer det? – Korleis blir ulike verkemiddel brukt for å nå desse måla?

Ulike spørsmål krev ulik metodebruk for å finna svaret. Spørsmål om korleis noko skjer, krev meir nærgående studiar enn spørsmål om kva som skjer. Dei to hovudmetodane for å samla inn data om kommunal praksis som blir brukte i denne oppgåva, er ein dokumentstudie og ein djupstudie.

Tidleg i arbeidet med oppgåva blei det gjennomført ein dokumentstudie av relevante overordna plandokument i alle dei utvalde kommunane. Etterpå blei det gjennomført ein djupstudie som såg nærmare på utbyggingspolitikken til fire av dei mest aktive kommunane. Gjennom å henta inn to ulike typar empiri kan det i fylje Valentine (1997 s. 112) drivast ei form for metodetriangulering. Bruk av ulike typar kjelder kan gje ulik informasjon. Dette gjer at ein kan kasta lys over praksisen på ein meir omfattande måte enn om ein berre hadde ein type informasjon.

Samla sett utgjer dokumentstudien og djupstudien ein casestudie. Casestudiar handlar om å sankta inn omfattande informasjon om nokre få tilfelle/døme. Askheim og Grennes (2008 s. 70-71) skil mellom instrumentelle og eigentlege casestudiar. I sistnemnte gruppe av studiar er poenget å auka kunnskapen om akkurat det tilfellet ein studerer. I instrumentelle casestudiar, som denne oppgåva er eit døme på, er poenget å finna ut meir om fenomen som den/dei utvalde tilfella kan kasta lys over. Gjennom å studera dei 14 største kommunane i Noreg sin utbyggingspolitikk prøver oppgåva å trekka slutningar om kommunal utbyggingspolitikk generelt. Utover dette er casestudien i oppgåva av komparativ karakter. Samanlikninga mellom dei ulike kommunane sin utbyggingspolitikk er sentral, både i dokumentstudien og djupstudien. Casestudien visar at kommunane har ulike vilkår for å føra ein aktiv utbyggingspolitikk og at dei gjer ulike val både når det gjeld mål og verkemiddel.

Framgangsmåte for dokumentstudien

Grunnen til at dokumentstudie blei vald som metode for empiriinnsamlinga, er at kommunal utbyggingspolitikk i stor grad er styrt av ei rekke overordna dokument. Gjennom å lesa og analysera desse dokumenta i alle dei utvalde kommunane, kan ein oppnå innsikt om kva mål kommunane har, og kva verkemiddel dei omtalar som relevante å bruka for å nå desse måla.

Korleis blei gjennomgangen gjort?

Det er 14 kommunar inkludert i dokumentstudien. Med rundt seks-sju dokument per kommune i snitt, og mange sider per dokument, blir det eit stort omfang. Dokumenta har difor ikkje blitt leste grundig frå start til slutt. Det har blitt lett etter relevant innhald, fyrst og fremst gjennom manuell manøvrering ved hjelp av overskrifter og skumlesing, samt digitale søk på relevante ord. Formuleringar som var relevante eller delvis relevante for oppgåva blei samla i eit eige dokument, sortert etter kommune-kapittel, tema-avsnitt og dokument-underavsnitt. I nokre tilfelle blei det skreve kommentarar til formuleringane, eller samandrag av innhald som gjekk over fleire sider.

Under denne gjennomgangen var det viktig å ha ein felles standard for kva som er eit sosialt mål. Kva som er rekna som eit sosialt mål, er gjort reie for ovanfor, i kapittel 2.3. Denne definisjonen har blitt lagt til grunn for gjennomgangen av alle dokumenta. Der det var formuleringar som det kan vera rimeleg tvil om hamnar inn under definisjonen, blei formuleringa kopiert inn i oppsummeringsdokumentet og kommentert som eit tvilstilfelle. Klippa er samla i Vedlegg II.

Analyse av funna

Etter gjennomgangen blei funna analyserte. Funna blei generaliserte, slik at det blei muleg å samanlikna på tvers av kommunar kva slags verkemiddel som blei brukte. Dette skjedde gjennom at det blei laga eit skjema kor alle måla og verkemidla som var i bruk, blei lista opp, med opplysningar for kvar kommune om kva for nokre av måla og verkemidla kommunen omtalte i sine dokument. Politikken til kvar kommune blei oppsummert i korte avsnitt. På bakgrunn av desse oppsummeringane og registreringa av mål og verkemiddel blei kommunane plasserte inn i eit koordinatsystem som viste kor breie mål dei hadde og kor mange verkemiddel dei omtalte.

Framgangsmåte for djupstudien

Bakgrunnen for valet om å gjennomføra ein djupstudie er at denne undersøkingsforma er godt eigna til å framskaffa den type kunnskap som det siste delspørsmålet i problemstillinga stilte, altså korleis kommunane gjekk fram for å realisera sine mål. Korleis blir dei ulike verkemidlar brukte i kommunane, og kva er erfaringane med dei? Ein kommune er ei fragmentert analyseeining. For det fyrste har kommuneadministrasjonane fleire ulike avdelingar som er relevante for utbyggingspolitikken. Bruk av planmynde og bruk av eigarmynde ligg til ulike deler av administrasjonen i alle dei utvalde kommunane. For det andre er politiske organ viktige, og ulike parti har ofte ulike syn på dei same spørsmåla. For å få eit godt og samla bilete av den sosiale utbyggingspolitikken i ein kommune, bør ein difor intervju fleire ulike informantar både innanfor administrasjon og politikk. Ein treng altså eit omfattande informasjonsgrunnlag, noko som kjenneteiknar djupstudiar.

Semistrukturerte intervju

Før intervju blei det laga ein intervjuguide som blei brukt aktivt undervegs. Her blei dei viktigaste spørsmåla som skulle stillast, lista opp. Oppgåva blei òg presentert, med fokus på problemstillinga. Intervjuguiden blei sendt ut til intervjuobjekta før intervjuet, for å gjera det muleg for dei å førebu seg. Gjennomgåande var inntrykket at dei fleste, men ikkje alle, hadde lest gjennom dokumentet. Dokumentet gjorde òg kort reie for føremålet med intervjuet, og kva tematikken for oppgåva var. Intervjuguiden var ikkje heilt lik for alle intervjuobjekta og alle kommunane. Ulike kommunar brukte ulike verkemiddel, og spørsmåla omhandla i stor grad nettopp bruken av verkemidla. Dessutan var det naturleg å spørja ein tilsett i planavdelinga om andre verkemiddel enn ein som jobbar med kommunen sin tomtepolitikk. Til kommunar med like verkemiddel, blei det stilt like spørsmål. Størstedelen av spørsmåla politikarane fekk, var like, på tvers av kommunane. Ein del av oppfyljingsspørsmåla var baserte på opplysningar andre kommunar hadde gjeve i tidlegare intervju, for å gjera det muleg å samanlikna på tvers av kommunar. Tre døme på intervjuguidar er samla i Vedlegg V.

I tillegg til dei planlagde spørsmåla i intervjuguiden blei det òg stilt oppfyljingsspørsmål eller andre ikkje-planlagde spørsmål basert på informasjon som kom opp i intervjuet, såkalla *probing*. Difor er intervju å rekna som semistrukturerte etter Askheim og Grennes (2008 s. 87-89) si inndeling. Føremålet med intervju var å undersøka praksis og henta ut meir informasjon enn det som allereie var henta frå dokumentstudien. Valet av semistrukturerte intervju som metode, og at mange av spørsmåla blei brukte i alle intervju, gav data som kan samanliknast på tvers av kommunar, samstundes som dei gav informasjon om meiningar og haldningar. Difor er denne metoden nyttig for å kunna svara på problemstillinga.

Parfitt (1997 s. 102) reknar det for å vera ein fordel å gjennomføra fysiske intervju, fordi ein då får med seg all ikkje-verbal kommunikasjon. Samtalen flyt òg lettare når ein er i same rom enn når ein snakkar på telefon. Difor blei alle intervju i oppgåva gjennomført fysisk, med unnatak av eit intervju som skjedde per epost. Alle intervju med unnatak av to blei teke opp ved hjelp av opptakarfunksjon på mobiltelefon. Grunnen til at to intervju ikkje blei teke opp var tekniske problem. I tillegg blei det teke notat undervegs i alle intervju. Intervju varte i snitt 50 minutt.

Når det ved analyse av intervjua i etterkant dukka opp tilleggsspørsmål, blei det sendt epost til intervjuobjektet kor oppfyljingsspørsmål blei stilt. I nokre tilfelle kom intervjuobjekta òg med tips til andre i kommuneadministrasjonen som visste meir om ulike verkemiddel. Då blei desse òg kontakta per epost i ettertid. Dette gjeld tre personar. Dei er ikkje inkluderte i oversikten over informantane som har blitt intervjua, fordi dei berre har spelt inn faktaopplysningar eller svart på einskildspørsmål.

Analyse av intervjudata

I etterkant av intervjua blei det skreve ei omfattande oppsummering for kvar av dei utvalde kommunane. Desse er presenterte i kapittel 6.2. I oppsummeringa blei det lagt vekt på å presentera eit samla bilete av kommunen sine mål og dei ulike verkemidla kommunen brukte for å nå måla. Innleiingsvis blir kvar kommune presentert, med relevant bakgrunnsinformasjon om storleik, folketalsvekst, bustadprisar, arealtilgang og politisk situasjon. Så fyljer ein kort oversikt over intervjuobjekta. Deretter kjem avsnitt om kommunen sine hovudmål, regulering av bustadstorleik, reguleringa av bustadtypar og tettheit, planlegging for utleigebustadar, bruk av utbyggingsavtalar, bruk av tomtepolitikk, spesielle ordningar for visse grupper og litt om dei generelle bustadpolitiske vurderingane. I den grad det er klare skilnadar mellom korleis ulike intervjuobjekt oppfattar måla og verkemidla, blir det tydeleggjort. Det gjeld både skilnadar mellom oppfatningar kommuneadministrasjonen og politikarane har, og skilnadar internt i kvar av desse gruppene.

Etter gjennomgangen av funna frå kvar kommune blir dei ulike kommunane samanlikna. Måla, samt erfaringane med bruk av kvar av hovudgruppene av verkemiddel, blir samanlikna. Skilnadar og likskapar blei kommentert og vurdert.

Val av dokument for undersøking

Dokumenta som er undersøkt, er føresegnene til kommuneplanen sin arealdel, bustadsosial plan, eventuelle utbyggingsprogram/bustadplanar eller liknande, vedtak om kommunal tomtepolitikk samt prinsippvedtak om bruk av utbyggingsavtalar. I tillegg har ein eller fleire kommunedelplanar for kvar kommune blitt studert. Desse dokumenta er undersøkte for å sjå etter sosiale mål, samt eventuell omtale av verkemiddel som skal brukast for å nå desse måla. Funna frå dokumentstudien er ikkje attgjeve i oppgåva i sin heilskap, men fyljer som Vedlegg II. Vedlagt oppgåva finst òg Vedlegg I, ei fullstendig liste over dokumenta som er undersøkt, med namn, kommunetilhøyrse, kjelde og vedtaksdato. Alle dokumenta som er studert er òg lagra digitalt, og kan fåast ved førespurnad til forfattaren.

Det er ikkje alle kommunane som har nøyaktig dei same dokumenta, eller som brukar dei same namna på dokument med tilsynelatande likt innhald. I utveljinga av kva dokument som har blitt studert, har fokuset vore på at dei fortel om kommunen sin politikk på området, ikkje at dokument med nøyaktig same namn skal undersøkast i alle kommunar. Målet har vore å fanga opp intensjonar i utbyggingspolitikken i alle kommunane, uavhengig av kva dokument dei går fram av. I nokre få tilfelle har det ikkje vore muleg å finna endeleg vedtekne dokument innanfor den ynskja sjangeren. Der det har vore muleg å finna høyringsframlegg, har desse vore nytta i staden. Sjølv om dei ikkje er endeleg vedtekne, viser dei mykje av kva intensjonar administrasjonen i kommunen legg vekt på. Alle har dessutan vore gjennom eit politisk organ før dei blir sende på høyring.

Dei fleste dokumenta er lasta ned frå kommunale nettsider. Ein del dokument låg ikkje ute på nett. Desse har i staden blitt sendt på epost frå kommuneadministrasjonen. Felles for alle dokumenttypene som blei valde, er at dei er på eit overordna nivå, ved at dei legg føringar for handteringa av einskildsakar. Her fyljer nokre korte kommentarar om dei ulike dokumenttypene som er nytta som kjelder i dokumentstudien:

Kommuneplanen sin arealdel: Dette er eit lovpålagt dokument, og alle kommunane hadde ein arealdel til kommuneplanen. Det var dei tekstlege planføresegnene med tilhøyrande retningslinjer som blei studert.

Kommunedelplanar: Berre kommunedelplanar som er juridisk bindande og dekkar eit avgrensa område med ganske mykje areal avsett til bustadføremål, blei studert. Nokre få kommunar hadde ingen relevante kommunedelplanar. Her blei anten store, omfattande reguleringsplanar eller høyringsutkast til kommunedelplan nytta.

Prinsippvedtak om utbyggingsavtalar: Kommunane er pålagt etter plan- og bygningsloven § 17-2 å gjera eit såkalla føreseielegheitsvedtak, som gjer reie for ”i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen”. Vedtaket blir tidvis kalla prinsippvedtak. I nokre kommunar var det berre muleg å finna malar for utbyggingsavtalar. Desse blei undersøkte, fordi dei på same måte som føreseielegheitsvedtaket seier noko prinsipielt og overordna om kva kommunen ynskjer å få ut av utbyggingsavtalane.

Tomtepolitikk: Dette er den dokumenttypen med størst variasjon mellom kommunane. Bakgrunnen for det er nok at det er stor skilnad mellom kommunane sin tomtepolitikk og korleis denne er organisert. I ein del av kommunane er dokumenttypen som er brukt, vedtak om politikk for sal av offentleg grunn generelt, i andre kommunar er det spesifikke vedtak om sal til bustadføremål. Nokon opplyser berre per epost om at dei sel til marknadspris. I kommunar med aktivt kommunalt tomteselskap er det vedtekter og eigarstrategi for dette som er den viktigaste kjelda.

Bustadsosial plan: Dette er ikkje ein plantype som er omtala i plan- og bygningsloven, men gjennom St. Mld. 49 (1997-1998) (kap. 6) tilrår regjeringa at kommunane vedtek denne type plan. Planen har litt varierende namn. Dei fleste kallar han bustadsosial handlingsplan, nokon bustadmelding, bustadsosial plan eller bustadsosial årsplan.

Utbyggingsprogram: Denne planforma er heller ikkje lovfesta. 4 av 14 kommunar hadde dette. I utgangspunktet er utbyggingsprogram langt breiare enn den bustadsosiale planen. Sjølv om berre eit mindretal av kommunane hadde eit utbyggingsprogram, inngår dokumenttypen i studien. Grunnen til det er at det at ein kommune har eit sånt dokument i seg sjølve tydar på større styringsambisjonar i utbyggingspolitikken enn ein kommune som ikkje har det. For det andre er spørsmålet om kor vidt sosiale mål og verkemiddel er integrerte i den allmenne utbyggingspolitikken som kjem til uttrykk i desse dokumenta sentralt for oppgåva sitt tema.

Samfunnsdelen utelete: Legg få bindande føringar for utbyggingspolitikken

Samfunnsdelen til kommuneplanen har ikkje direkte rettsverknadar på line med arealdelen. I utgangspunktet skal arealdelen oppsummera og konkretisera dei føringane samfunnsdelen og dei allmenne ambisjonane for samfunnsutviklinga i kommunen legg på utviklinga i arealbruk (Pedersen ofl. 2010 s. 195). Ein bustadpolitisk intensjon som er omtala i samfunnsdelen, men ikkje inngår i arealdelen, er difor lite prioritert, eller umuleg å gjennomføra gjennom plan- og bygningsloven sine verkemiddel.

Kommunar og informantar i djupstudien

Basert på funna i dokumentstudien blei det vald ut kommunar som blei studert nærmare i djupstudien. Kommunar som i fylje dokumentstudien hadde breie sosiale mål for utbyggingspolitikken, og omtalte ei rekke ulike verkemiddel for å nå måla, blei prioritert. Kommunar med smale mål eller få verkemiddel ville ikkje hatt mykje informasjon å tilføya i eit intervjubasert djupstudium.

Vidare er det vald ut kommunar med ulike sosiale mål og verkemiddel, for å kunne studera skilnaden mellom dei. Stinchcombe (2005 s. 298) peiker på at ekstraordinære døme bør vera overrepresenterte i utval, fordi dei kan kasta lys over mekanismane som verkar. Sidan denne studien fokuserer på korleis kommunane går fram for å realisera måla sine, er det viktig å sjå nettopp på kommunar som har klare og omfattande mål, og brukar mange verkemiddel for å nå dei.

Ein relevant eigenskap som varierer mellom dei 14 kommunane som inngår i dokumentstudien, er storleiken. Storleiken varierer mellom 624 000 innbyggjarar (Oslo) og 50 500 (Skedsmo). Dei fire som er valde ut til djupstudien er nr 3, 4, 6 og 9 i rekkefylja, og representerer soleis varierte storleikar. Kommunane har òg ulikt press i bustadmarknaden, ein viktig ekstern faktor som kan påverka både behovet for, og mulegheitene for, å føra ein sosial utbyggingspolitikk. Tre av dei har bustadprisar som ligg med ulik avstand over landsgjennomsnittet, medan ein av dei har prisar som ligg eit stykke under landsgjennomsnittet. På bakgrunn av dette kan dei fire utvalde kommunane sjåast som gode representantar for det universet av storbykommunar dei skal representera.

Om val av informantar å intervju

Etter at det var avklart kva kommunar som skulle studerast, blei kommuneadministrasjonane kontakta per telefon, med spørsmål om kven som kunne ha oversikt over kven som burde intervjuast. Det blei bedt om intervjuobjekt som visste noko om bruk av planmynde, eigarmynde, utbyggingsavtalar og bustadpolitikken i kommunen reint allment. I tre kommunar blei det raskt oppnådd kontakt med ein nøkkelperson som tok på seg å skaffa oversikt over kven i dei ulike greinene av kommuneadministrasjonen som burde intervjuast. I den fjerde kommunen blei det teke direkte kontakt med dei ulike relevante delane av kommuneadministrasjonen.

Talet på intervjuobjekt i dei ulike kommuneadministrasjonane varierte.

- I ein kommune blei plansjefen og ein person som jobba med eigarskapspolitikken ved Teknisk Direktørs stab intervjuet.
- I ein kommune blei planleiaren, direktøren for kommunens tomteselskap, sjef for utbyggingsavtalar og ein person som jobba på Rådmannens stab med å koordinera bustadpolitikken, intervjuet.
- I ein kommune blei ein person som jobba i Eigarskapseininga og tre ulike planleggarar intervjuet. Det var ein planleggar som jobba med innkomne reguleringsplanar, ein som jobba med kommuneplanen sin arealdel og ein juridisk rådgjevar.
- I ein kommune blei juridisk sjef for Bymiljø og utbygging, prosjektsjef for bustadbygging og ein planleggar intervjuet.

I tillegg til dei kommunalt tilsette blei det intervjuet ei rekke politikarar. I tre kommunar blei tre politikarar intervjuet og i ein kommune fire politikarar. Det var eit mål å intervjuet politikarar med lang erfaring frå byutviklingspolitikken. I tillegg var det viktig å snakka med politikarar som har hatt innverknad på politikken som blir ført. I alle kommunane blei representantar for ordføraren sitt parti intervjuet. I tillegg blei det i tre av fire kommunar intervjuet politikarar frå parti som var i koalisjon med ordførarpartiet. Når politikarar frå andre parti enn desse blei valde, var dei frå større parti som anten hadde vore i posisjon inntil nyleg eller i fylje opplysningar hadde hatt innverknad på byutviklingspolitikken sjølv om dei ikkje var ein del av den styrande koalisjonen. Summerer ein opp alle kommunane, blei det intervjuet ein politikar frå Sosialistisk Venstreparti, fire politikarar frå Arbeidarpartiet, ein politikar frå Senterpartiet, to politikarar frå Venstre, fire politikarar frå Høgre og ein politikar frå Framstegspartiet.

5.4 Validitet og reliabilitet

Målet med forskning er at ein skal finna ut noko som er sant. Reliabilitet og validitet er viktige eigenskapar å vurdere når ein skal ta stilling til om eit forskingsprosjekt har framskaffa sanning.

Reliabilitet er eit "...mål på i hvilken grad resultatene av en undersøkelse er til å stole på," i fylje Askheim og Grenness (2008 s. 169). Dei legg til at ein i kvalitative undersøkingar ofte i staden nyttar omgrepet pålitelegheit. Difor blir to sentrale spørsmål i reliabilitetsvurderinga for denne oppgåva om ein kan stola på dei skriftlege kjeldene og om ein kan stola på intervjuobjekta (Everett og Furuseth, 2012 s. 135).

Når det gjeld dei skriftlege dokumenta frå kommunane som har blitt studert i dokumentstudien, må desse vurderast på visse premisser. Dei er overordna planar og visjonar, ikkje konkrete inngrep i konkrete saker. Har ein kommune formulert eit mål her, kan me stola på at kommunen ideelt sett skulle ynskja dei kunne realisera dette, men det må ikkje tolkast som at kommunen garantert kjem til å gjennomføra det. Ulike mål kan vera ulikt prioritert, eller attpåtil stå i konflikt med kvarandre. I den grad ein skil mellom kommunane basert på ambisjonsnivået i overordna planar, må ein presisera at det er nettopp skilnadar i ambisjonar ein har kartlagt, ikkje skilnadar i faktisk praksis.

Intervjuobjekta er alle tett knytte til kommunen som blir studert, noko som kan ha noko å sei for kor pålitelege dei er. Dei kan ha interesser av å framstilla kommunen sin utbyggingspolitikk i eit positivt lys, sidan dei sjølve, anten dei er politikarar eller tilsette, har ein del av ansvaret for korleis han er. Få av intervjuobjekta såg ut til å ha som agenda å framstilla kommunen sin generelle politikk i eit urimeleg positivt lys. Eit par av politikarane hadde ein klar agenda av å framstilla sitt parti sin politikk positivt, og politikken til motstandarane negativt. Dette var lett å gjennomskoda. Dei fleste av politikarane snakka ikkje veldig positivt om eigen politikk, og nemnte i liten grad andre parti sin politikk.

Ein studie som er reproduserbar, er meir påliteleg enn ein studie som ikkje er det. Det har lagt blitt vekt på å gjera oppgåva reproduserbar gjennom å presisera alle omgrep detaljert, og visa tydeleg korleis data har blitt samla inn. Klipp frå dokumentstudien vil bli lagt som Vedlegg II til oppgåva, slik at det er muleg å sjå på kva grunnlag konklusjonane i analysa har blitt trekt. Den grundige defineringa av omgrep i kapittel 2 er òg sentral for å gjera oppgåva reproduserbar.

Med validitet meinast i fylje Grenness og Askheim (2008 s. 170) eit "...mål på i hvilken grad det vi har undersøkt stemmer overens med det vi ønsket å undersøke". Dei skriv vidare at me må "...spørre hvorvidt våre data (observasjonsdata eller intervjudata) faktisk avspeiler de fenomener eller variabler vi er interessert i" (ibid. s. 23). Er overordna plandokument og intervjudata frå tilsette og politikarar relevante kjelder til informasjon om kommunal sosial utbyggingspolitikk? Oppgåva legg til grunn at dei er det, fordi dei på kvar sin måte seier noko om kva mål kommunen har, og kva verkemiddel han brukar for å nå måla. Måla skal definerast i overordna dokument, og i den grad kommunen brukar medvitne verkemiddel for å nå dei, burde dei tilsette og folkevalde i kommunen vera relevante intervjuobjekt for å kasta lys over dette. Det kunne sjølvstg vore muleg å nytta andre kjelder i tillegg, som intervju med utbyggarar eller sentrale styresmakter, eller studering av dokumenta i spesifikke utbyggingssaker. På grunn av oppgåva sitt avgrensa omfang, må det gjerast eit utval av kjelder. Problemstillinga sitt fokus på kommunal politikk gjer valet om å studera kommunale dokument og prosessar ekstra relevant.

Oppgåva tek sikte på å kartlegga omfanget av sosiale mål for utbyggingspolitikken, og kva verkemiddel som blir brukt for å realisera desse. Då blir det i fylje Jørgensen (2011 s. 21) avgjerande å bruka omgrep konsekvent, og med eit konsistent innhald, både i intervjusituasjonen og i dokumentstudien. Elles risikerer ein å registra like fenomen ulikt, eller ulike fenomen likt. Det kan vera eit problem om omgrep blir forstått ulikt av intervjuaren og intervjuobjektet, eller om ulike intervjuobjekt forstår dei ulikt. For å sikra at omgrepa blir brukt og forstått likt, blei omgrep som lett kunne mistolkast av intervjuobjekta forklart i dokumentet som blei sendt ut før intervjuet. I tillegg blei ein del omgrep forklart undervegs i intervjuet. Ved innleiinga til alle intervju blei det sagt at om intervjuobjektet var usikre på kva intervjuaren la i eit omgrep, måtte dei be om ei presisering.

Trass forklaringane av omgrepa, var det tydeleg at ein del omgrep blei forstått ulikt. Omgrepet tomtepolitikk var det til dømes ein del politikarar som såg ut til å tolka som "politikk for å framskaffa byggetomter". Det vil sei at dei inkluderte arealplanlegging gjennom reguleringsplanar

og kommuneplanar i tomtepolitikken. Denne misforståinga har ikkje forstyrra analysen av intervjua, fordi det var lett å sortera ut det dei sa om tomtepolitikken som ikkje var relevant for oppgåva si forståing av han. Oppgåva forstår tomtepolitikk som kommunal involvering på eigarsida i tomtemarknaden for bustadar.

Eit grep som har styrka oppgåva sin validitet, er bruken av sitatsjekk. Det gav intervjuobjekta ein mulegheit til å kontrollera at dei har blitt rett forstått. Alle intervjuobjekta har fått mulegheit til sitatsjekk, både av direkte sitat og av kva det er oppsummert at dei eller ei vidare gruppe dei høyrer til, sa. Rundt ein tredjedel av informantane hadde merknadar til sitatsjekken. Med nokre få unntak var det tale om marginale språklege korrigeringar. Eit intervjuobjekt gav aldri, trass ei rekke purringar, noko tilbakemelding på sitatsjekken.

5.5 Ethiske vurderingar

I eitkvart forskingsprosjekt må ein reflektera rundt etiske problemstillingar. Sjølve føremålet med dette forskingsprosjektet, å finna svar på problemstillinga om kommunal sosial utbyggingspolitikk, kan ikkje seiast å vera uetisk. Prosjektet vil ikkje frambringa kunnskap som kan brukast til å påføra utsette grupper nye vanskar. I beste fall kan funna brukast til å utforma ein meir sosial utbyggingspolitikk.

Dei mest aktuelle etiske problemstillingane i prosjektet er dei som er knytte til personvern og identifisering (Askheim og Grenness 2008 s. 164). Oppgåva inneheld ikkje direkte personidentifiserbare opplysningar, men indirekte vil opplysningane i oppgåva kunne brukast til å identifisera intervjuobjekta (Personvernombudet for forskning, 2012). Når ein i tillegg til kommunetilhøyrslø kjenner til stillingstittel eller verv, er det enkelt for alle interesserte å finna ut kven som har blitt intervjuet. I den grad nokon av intervjuobjekta seier noko som ikkje er allment kjent, og som andre reagerer sers negativt på, kan det tenkast å få konsekvensar for dei. Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, som er personvernstyresmakt ved Universitetet for Miljø- og Biovitenskap. Dei hadde ikkje nokon kritiske merknadar til opplegget.

Utsegnene frå intervjuobjekta ser ikkje ut til å vera så krasse eller kritiske at det er grunn til å tru at informantane kan få problem i etterkant. Gjennom sitatsjekk har intervjuobjekta fått mulegheit til å korrigera utsegnene sine. I den grad dei er siterte på noko som kan skapa problem for dei i framtida, har dei sjølve vald å la det stå.

6 Empiri

Empirikapittelet går gjennom funna frå dei undersøkingane som er utførde i samband med denne oppgåva. Kapittelet er delt i to. Fyrste delen handlar om funna i dokumentstudien. Andre delen handlar om funna frå intervju med di fire kommunane i djupstudien.

6.1 Funn frå dokumentstudien

Dokumentstudien viser store variasjonar mellom norske storbykommunar sin sosiale utbyggingspolitikk. I dette kapittelet vil det fyrst bli lista opp kva slags mål som førekjem i dei kommunale dokumenta, samt kva verkemiddel som blir omtala. Denne lista er ei felles for alle dei 14 kommunane. Så blir to dimensjonar i den kommunale sosiale utbyggingspolitikken introduserte: Kor breie er måla og kor mange verkemiddel brukar kommunane for å nå dei? Basert på desse to dimensjonane blir det laga eit koordinatsystem, kor kvar kommune blir plassert. Etter det blir det gjort reie for dei tre klyngene som kommunane si plassering i dette koordinatsystemet dannar. Til slutt fyljer ein gjennomgang av kvar kommune sin samla utbyggingspolitikk, både i form av sosiale mål og verkemiddel.

Opplisting av mål og verkemiddel

I dette fyrste avsnittet vil dei ulike måla og verkemidla som førekjem i kommunane sine dokument, bli ramsa opp.

Fyljande sosiale mål for utbyggingspolitikken eller bustadpolitikken er observerte i dokumentstudien:

- Variert bustadstruktur i alle bydelar.
- Sikra nøkterne bustadar.
- Reduserte bustadkostnadar for kjøparar.
- Alle skal bu trygt og godt.
- Bustadar som er eigna for fyrstegangsetablerarar.
- Få færre vanskelegstilte.
- Fleire private utleigebustadar.
- Fleire kommunale utleigebustadar.
- Fleire ikkje-kommersielle utleigebustadar drivne av stiftingar e.l..
- Forbetra studentar sin busituasjon.
- Alle som ynskjer, det skal kunne eiga sin eigen bustad.
- Rimelege bustadprisar for å trekka til seg ung, kompetent arbeidskraft.
- God kommune å bu i, i alle livssituasjonar.
- Vanskelegstilte skal kunne skaffa seg, og behalda, ein eigen bustad.

Fyljande verkemiddel er observerte i dokumentstudien, delt inn etter verkemiddelgrupper:

Politikk for utbyggingsavtalar

- Del av utbygginga som skal reserverast for bustadsosialt føremål.
- Bruk av kommunal forkjøpsrett til inntil 10 % av bustadane.
- Bruk av kommunal tilvisningsrett.
- Reguleringar om bustadstorleik.

Styring som fylje av kommunalt eigarskap til grunnen

- Kommunen tilbyr ferdigregulerte bustadutbyggingsområde.
- Bruk av salsvilkår som gjev bustadane reduserte marknadsprisar på grunn av standard, storleik eller liknande.
- Tomtesubsidiering ved bruk av salsvilkår som fastsett pris på bustad frå utbyggjar til kjøpar, altså prisregulerte bustadar ved fyrstegangssal.
- Tomtesubsidiering ved varig prisregulerte eigarbustadar, til dømes ved klausulering.
- Etablering av subsidierte utleigebustadar med prisregulering.
- Sjølvbyggerordning.
- Favorisering av bustadar øymerka for spesielle grupper, som studentar eller eldre.

Arealplanlegginga

- Regulering av bustadstorleik.
- Bruk av kommunal eigenplanlegging for bustadføremål.
- Kostnadsreducerande utforming av reguleringsplanar for bustadsosiale føremål.
- Bruk av plansystemet for å få fleire private utleigebustadar.

Bygging

- Kommunen bygg sjølve ut bustadar.
- Kommunen bygg ut bustadar i samarbeid med kommersielle private aktørar.
- Kommunen bygg ut bustadar i samarbeid med ikkje-kommersielle private aktørar.
- Kommunalt kjøp av privat nybygde bustadar.

Økonomiske verkemiddel

- Etablering av kommunal bustøtteordning for bebuarar i visse kommunale bustadar, for å gjera det muleg å bygga desse bustadane.
- Vurdera å etablera tilskotsordning til private som vil ha fagfolk til å undersøka byggteknisk potensiale for utleigedel i bustaden sin.

To dimensjonar i utbyggingspolitikken: Mål og verkemiddel

Det kan vera klargjerande å skilja mellom to dimensjonar i ein kommune sin sosiale utbyggingspolitikk, nemleg målbreidde og omfang av verkemiddelbruk. Kommunane si plassering langs desse dimensjonane kan brukast til krakerisera den samla sosiale utbyggingspolitikken til kvar kommune, og samanlikna på tvers av kommunar.

Breie eller smale mål?

Dimensjonen breidde skil mellom kommunar med smale og breie sosiale mål for bustadutbyggingspolitikken. Ein del av kommunane har smale bustadpolitiske mål innan utbyggingspolitikken, og tek i hovudsak for seg etablering og drift av kommunale utleigebustadar for dei aller mest vanskelegstilte. I praksis er det ofte tale om grupper som er avhengig av eit tenestetilbod i tillegg til sjølve bustaden. Rusmisbrukarar, psykiatripasientar og utviklingshemma er blant kjernemålgruppene, i tillegg til ein del innvandrarar som nyss har kome til landet. Oppsummert kan desse målgruppene kallast *Dei marginaliserte*. Dei bustadpolitiske måla er å gje desse gruppene ein betre busituasjon, og unngå at dei blir bustadlause. Tanken om at ein god bustad skal gjera det lettare for dei å få orden på resten av livet sitt, står sentralt. Bustadtilbodet til breiare grupper blir det implisitt eller eksplisitt lagt til grunn at bustadmarknaden sjølve sørgjer for at blir tilfredstillande.

Ein del andre kommunar har langt breiare sosiale mål for utbyggingspolitikken. Dei tek sikte på å styrka bustadtilbodet til eit varierende utval av andre grupper som møter utfordringar på bustadmarknaden, men jamt over har ein langt betre økonomi, livssituasjon og busituasjon enn *Dei marginaliserte*. Det gjeld for mange kommunar unge som er i arbeid, men har lite eigenkapital. Nokre nemner òg arbeidstakarar med løn under gjennomsnittet generelt, arbeidsinnvandrarar, einslege eller aleineforeldre. Uføretrygda utan rus- eller psykiatriske problem vil òg i mange tilfelle hamna inn under denne breiare målgruppa. Oppsummert kan ein kalla desse målgruppene *Dei pressa*, fordi det er grupper som i mange byar slit med å etablere seg på eigarmarknaden, og som ofte har store buutgifter samanlikna med inntekta si. Samstundes har dei jamt over høgare inntekter enn *Dei marginaliserte*, og er i liten grad i fare for å bli bustadlause. Dei er heller ikkje avhengige av noko spesiell oppfyljing eller tenestetilbod i bustaden. Målet for dei kommunane som har breie sosiale mål i utbyggingspolitikken, er å påverka bustadtilbodet slik at flest muleg av *Dei pressa* får bustadar til akseptable prisar. Mange er òg opptekne av å ha flest muleg sjølveigarar innanfor desse gruppene. I tillegg skriv ein del av kommunane at målet med utbyggingspolitikken er å dempa prisane på ein del bustadtypar, slik at færre av dei som er i nedre sjikt av gruppa *Dei pressa*, blir avhengige av direkte offentleg hjelp for å få ein akseptabel busituasjon. Blir bustadprisane for høge, vil fleire søka kommunale bustadar. Kommunane opererer soleis med ein relasjonell definisjon på kven som er vanskelegstilt. Det er ikkje den einskilde i seg sjølve som er vanskelegstilt. Det er kombinasjonen av ressursane vedkommande har og krava bustadmarknaden stiller, som skapar den vanskelege situasjonen. Avslutningsvis må det tilføyast at kommunar med breie mål òg har omtrent tilsvarende mål som resten av kommunane når det gjeld å hjelpe *Dei marginaliserte*. Målet om å hjelpe *Dei pressa* kjem i tillegg til desse, ikkje i staden for.

Det finst ulike mellomposisjonar mellom smale mål som berre fokuserer på *Dei marginaliserte* og breie mål som fokuserer på eit vidt spekter av pressa grupper. Det kan til dømes vera kommunar som i hovudsak fokuserer på *Dei marginaliserte*, men i tillegg inkluderer ei eller to grupper av *Dei pressa*.

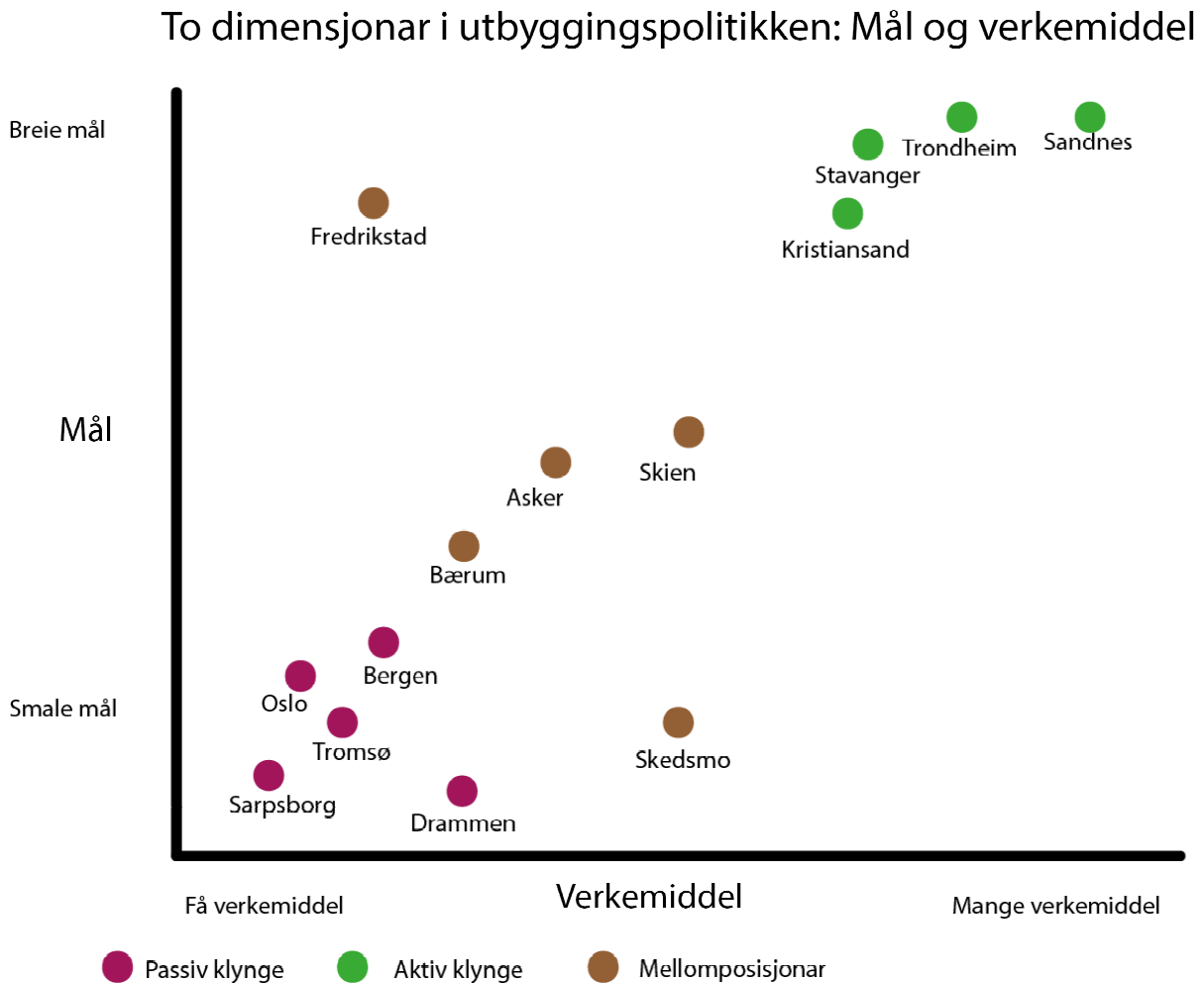
Mange eller få verkemiddel omtalt?

Denne dimensjonen skil mellom kor mange verkemiddel kommunane brukar, kor mange felt dei hentar verkemidla frå, og i kva grad dei bustadsosiale måla er integrerte i utbyggingspolitikken. Desse tre tinga heng jamt over saman, slik at kommunane kan graderast etter kor omfattande verkemiddelbruken deira er. Dei mest aktive kommunane brukar dei fleste av dei mulege verkemidla. Det vil sei at dei brukar fleire ulike verkemiddel innanfor kvart av dei ulike felta for å nå sosiale mål i utbyggingspolitikken, både utbyggingsavtalar, plansystemet, tomtepolitikken og eigenbygging. Dei meir passive kommunane brukar verkemiddel frå færre politikkkfelt, og færre verkemiddel innanfor kvart felt. Tomtepolitikken er eit felt kor berre dei mest aktive bruker fleire verkemiddel for å nå sosiale mål. Dei mest passive kommunane brukar fyrst og fremst utbyggingsavtalar, i liten grad planmynde og ikkje i det heile teke eigarmynde.

Eit aspekt ved denne dimensjonen er i kva grad dei bustadsosiale måla er integrerte i den allmenne utbyggingspolitikken. Nokre kommunar brukar fyrst og fremst økonomiske verkemiddel i bustadpolitikken. Det gjeld Startlån, kjøp av brukte bustadar som kommunale utleigebustadar eller kommunal bustøtte. Andre kommunar integrerer dei bustadsosiale måla i utbyggingspolitikken, for å påverka bustadtilbodet slik at det blir fleire bustadar som *Dei marginaliserte* eller *Dei pressa* har råd til.

Denne kartlegginga skil ikkje mellom kommunar som brukar eit verkemiddel mykje, og kommunar som brukar det lite. Dokumentstudien har berre undersøkt kva verkemiddel dei relevante dokumenta seier kan eller skal brukast. Det er til dømes godt muleg at det er store variasjonar mellom kor mykje to kommunar faktisk bruker eit verkemiddel som forkjøpsretten, sjølv om begge har oppført i sitt føreseielegheitsvedtak for utbyggingsavtalar at verkemiddelet *kan* brukast.

Tre klynger



Figur 3: Plassering av kommunane i koordinatsystem kor målbreidde og omfang av verkemiddelbruk dannar dimensjonane. Eigen framstilling.

Plasserer ein kommunane inn i eit koordinatsystem kor x-aksen er verkemiddelbruk og y-aksen er målbreidde, ser det ut til å vera ein ganske klar samanheng mellom breidde og verkemiddelbruk. Ei gruppe av kommunar, i nedre venstre hjørne, peikar seg ut med smale mål og få verkemiddel i bruk. Denne gruppa kan kallast *Dei passive*. I desse kommunane handlar den sosiale bustadpolitikken om å hjelpa *Dei marginaliserte*, og dette blir, utanom bruk av kommunale bustadar, gjort med økonomiske verkemiddel. Den sosiale bustadpolitikken er i liten grad integrert i utbyggingspolitikken. I øvre høgre hjørne er det ei gruppe med breie mål, og til dels omfattande verkemiddelbruk. Denne gruppa kan kallast *Dei aktive*. Her er målet med bustadpolitikken å hjelpa både *Dei pressa* og *Dei marginaliserte*, og dei fleste verkemidla i utbyggingspolitikken blir brukt til å nå sosiale mål. Så er det nokre kommunar som plasserer seg utanfor desse to hovudklyngene. Skien, Bærum og Asker er plassert rundt midten av begge dimensjonane, fordi dei har noko breiare mål og noko meir omfattande verkemiddelbruk enn *Dei passive*, men ikkje på langt nær like omfattande som *Dei aktive*. I tillegg kjem Skedsmo, som har ei relativt snever målgruppe, men ser ut til å bruka ein del ulike verkemiddel. Fredrikstad skil seg ut med ei brei målgruppe, men nokså få verkemiddel i bruk.

Det er naturleg at det er ein ganske sterk samanheng mellom målbreidde og bruk av verkemiddel. Med mål om å hjelpa ei breiare målgruppe, må ein bruka fleire og meir inngripande verkemiddel for å nå dette målet. Ein passiv kommune, som berre har som mål å hjelpa *Dei marginaliserte*, kan gjera dette gjennom kjøp eller bygging av nokre få kommunale bustadar. Utover dette er det lite aktuelt å prøva å styra den generelle bustadutbygginga mot sosiale mål. *Dei marginaliserte* vil ikkje komma i posisjon til å skaffa seg bustad på marknadsvilkår med det fyrste, og resten av befolkninga får allereie sine interesser ivaretekne ved hjelp av si kjøpekraft på marknaden. Ein kommune med mål om å hjelpa *Dei pressa*, som til saman kan utgjera monalege deler av det samla innbyggartalet, kan ikkje løysa dette ved å bygga kommunale bustadar til alle^v. I staden må kommunen påverka dei bustadane som blir produsert for den ordinære bustadmarknaden, slik at desse får ein storleik, standard eller pris som gjer dei meir tilgjengelege for *Dei pressa*. Dette føresett ein meir omfattande verkemiddelbruk, og integrasjon av sosiale mål i den generelle utbyggingspolitikken.

Gjennomgang av dei ulike kommunane

Nedanfor fyljer ein kort gjennomgang av dei ulike kommunane i dokumentstudien sin utbyggingspolitikk, basert på dokumenta. Kommunane vil bli presenterte etter kva klynge dei høyrer til. Ei meir omfattande oppstilling av mål og verkemiddel i dei einskilde kommunane er tilgjengeleg i vedlegg III.

Passiv klynge

Oslo kommune fokuserer i sin sosiale bustadpolitikk fyrst og fremst på *Dei marginaliserte*. Det er få eller ingen koplingar mellom utbyggingspolitikken og den sosiale bustadpolitikken. Arealplanlegginga blir i liten grad brukt til å nå sosiale mål. Utbyggingsavtalane kan brukast.

Sarpsborg kommune har ei snever målgruppe for sin bustadpolitikk. Dei nemner ikkje nokon sosiale mål for utbyggingspolitikken, men opnar for å bruka utbyggingsavtalar til å regulera bustadstorleik og kommunalt forkjøp. Arealplanlegginga eller tomtepolitikken ser ikkje ut til å innehalda sosiale mål eller verkemiddel.

Tromsø kommune har ei snever målgruppe for sin bustadpolitikk. Sosiale mål er i liten grad integrerte i den generelle utbyggingspolitikken. Utbyggingsavtalar kan brukar til å regulera forkjøpsrett, tilvisningsrett og bustadstorleikar. Arealplanlegginga eller tomtepolitikken ser ikkje ut til å brukast til å nå bustadsosiale mål.

Drammen kommune har ei nokså snever målgruppe for sin sosiale bustadpolitikk. Til skilnad frå mange av dei andre passive kommunane, omtalar dei sosiale mål for utbyggingspolitikken i arealplanlegginga, gjennom krav til variasjon i bustadstorleik. Derimot omtalar dei ikkje bruk av forkjøpsrett i føreseielegheitsvedtaket for utbyggingsavtalar.

^v Det vil i alle fall vera sers kostbart, krevja massiv ekspropriasjon og vera heilt i strid med hovudlinene i norsk bustadpolitikk sidan krigen. Truleg vil *Dei pressa* i liten grad ynskja å bu i ein kommunal bustad, då dette er nokså stigmatiserande. Dei fleste av *Dei pressa* har aspirasjonar om å eiga sin eigen bustad.

Bergen kommune høyrer til *Dei passive*, men har ei noko vidare målgruppe, og litt fleire verkemiddel i bruk samanlikna med resten av kommunane i klynga. Det er òg verdt å merka seg at i ei melding om oppstart av rullering av bustadmelding seier kommunen at dei vil vurderer å bruka ei rekke av dei verkemidla meir aktive kommunar brukar. Per i dag brukar Bergen kommune utbyggingsavtalar, og i nokon grad arealplanlegging. Tomtepolitikken er å selja på marknadsvilkår, med unntak av rimelege einskildtomte til studentbustadar.

Mellomposisjonar

Bærum kommune ligg i ein mellomposisjon, men klart nærmare *Dei passive* enn *Dei aktive*. Problemskildringa er nokså vid, men fokuset for størstedelen av tiltaka er nokså smale grupper. Plansystemet blir ikkje brukt til å nå sosiale mål. I hovudsak gjer heller ikkje tomtepolitikken det, med unntak av ein del avtalar på Fornebu. At kommunen har eit tilbod av prisregulerte ungdomsbustadar samt personalbustadar, viser at eigarmynde tidlegare har blitt brukt til å nå sosiale mål. Kommunen ynskjer òg å bygga ut fleire kommunale bustadar, delvis i samarbeid med private.

Fredrikstad skil seg ut som ein kommune med ganske breie mål, men ikkje så veldig omfattande verkemiddelbruk. Dei har ikkje spesifisert kva bustadsosiale tiltak dei kan krevja i utbyggingsavtalar. Arealplanlegginga ser ikkje ut til å ta opp bustadpolitiske spørsmål. Når det gjeld eigarmynde, opnar kommunen for ulike former for prisregulering av bustadar mynta på ungdom, i tillegg til at dei har ein form for sjølvbyggerordning.

Skien kommune har middels breie mål. Utover *Dei marginaliserte* fokuserer dei på ungdom i etableringsfasen. Kommunen brukar utbyggingsavtalar aktivt og ynskjer å sørgja for utbygging av ungdomsbustadar. Eigarmynde brukast i nokon grad. Derimot skil kommunen seg frå *Dei aktive* ved at plansystemet ikkje blir brukt til å styra bustadtilbodet i ynskja retning.

Asker kommune plasserer seg i ein mellomposisjon, men nærmare *Dei passive* enn *Dei aktive*. Kommunen har ei middels brei problemskildring, som både omtalar *Dei marginaliserte* og ein del av *Dei pressa*. Dei har generelle mål, som er omfattande. Når det kjem til verkemiddelbruken, er denne litt større enn hjå *Dei passive*, fordi ein er open for å festa ut tomter på gunstige vilkår til private som bygg for vanskelegstilte grupper. Arealplanlegging blir ikkje brukt. Utbyggingsavtalar kan brukast til forkjøp og regulering av bustadstorleik.

Skedsmo kommune har nokså smale målformuleringar i sine dokument, på line med kommunane som tilhøyrer *Dei passive*. Verkemiddelbruken er derimot meir aktiv, kommunen bruker i fylje sine dokument ein god del ulike verktøy til å styra bustadtilbodet i ynskja retning. Både utbyggingsavtalar, eigenbygging, eigarmynde og planmynde kan brukast.

Aktiv klynge

Sandnes peikar seg ut som ein kommune med breie sosial mål, og med eit ynskje om å påverka busituasjonen for store grupper av *Dei pressa*. På verkemiddelsida opnar kommunen for å bruka eit vidt spekter av verkemiddel til å nå måla, både innanfor utbyggingsavtalar, eigarmynde, plansystemet, eigenbygging og økonomiske verkemiddel. Det mest særprega ved Sandnes er den omfattande bruken av eigarmynde til å styra bustadutbygginga.

Trondheim kommune har breie mål, som både handlar om *Dei marginaliserte* og *Dei pressa* sin busituasjon. Måla inkluderer ein betre og større leigemarknad. Kommunen ser for seg å bruka ei rekke ulike verkemiddel for å nå desse måla, både utbyggingsavtalar, eigarmynde, plansystemet og økonomiske verkemiddel. Samstundes omtalar kommunen i sine dokument ein del utfordringar knytt til å bruka eigarmynde til å nå bustadsosiale mål, fyrst og fremst økonomiske.

Kristiansand kommune har breie og talrike mål for bustadutbyggingspolitikken. Dei gjer reie for ei lang liste verkemiddel som skal brukast for å nå desse måla. Det gjeld forkjepsretten i utbyggingsavtalar og bruk av plansystemet. I tillegg har kommunen omfattande ambisjonar for styring gjennom eigarmynde, og han opnar opp for sjølve å stå for ein del utbyggingsprosjekt.

Stavanger kommune har ei brei tilnærming til sosial utbyggingspolitikk. Måla er breie, men mindre konkrete enn ein del andre aktive kommunar. Kommunen gjer reie for ei rekke verkemiddel som skal brukast. Det gjeld både utbyggingsavtalar, plansystemet, eigarmynde og eigenbygging. Ambisjonane innanfor eigarmynde ser fyrst og fremst ut å vera å bruka det til å få fram bustadtypar med ulike former for prisregulering eller subsidiering, ikkje å påverka det allmenne bustadutbodet.

Oppsummering av dokumentstudien

Dokumentstudien viser at det er stor skilnad mellom kommunane sin sosiale utbyggingspolitikk langs dei fleste variablane.

Kor breie problemskildringar kommunane har, varierer veldig. Nokre fokuserer utelukkande på *Dei marginaliserte*, og på å førebygga bustadløyse. Andre nemner *Dei marginaliserte*, saman med einskildgrupper innanfor *Dei pressa*. Kommunane med breiast mål fokuserer på bustadtilbodet til ganske store deler av innbygarane sine.

Målformuleringane varierer òg, både i mengde og storleik. Nokre har formulert veldig allmenne mål i tråd med nasjonal bustadpolitikk, som til dømes at alle skal bu trygt og godt. Andre har operasjonalisert dei overordna måla i meir konkrete delmål, som å få fleire utleigebustadar, få fleire rimelege bustadar eller hjelpa fleire til å eiga sin eigen bustad. Desse delmåla kan oppfattast som verkemiddel for å nå det overordna målet, altså at alle skal bu trygt og godt. Sidan dei ikkje i seg sjølve er konkrete tiltak, blir dei her sett som mål, ikkje verkemiddel.

Bruk av utbyggingsavtalar er eit av områda kor variasjonen er minst. Dei fleste kommunane nemner både regulering av bustadstorleik og bruk av forkjeps- og tilvisningsretten. Ein del nemner berre ein av dei, i så fall oftast forkjepsretten. Somme har ein generell formulering om bustadsosiale tiltak, utan å spesifisera. Ingen let vera å nemna dei bustadsosiale verkemidla i det heile teke.

Bruk av eigarmyndige til å vri bustadutbygginga er eit område kor variasjonen mellom kommunane er stor. Ei gruppe nemner ikkje tomtepolitiske verkemiddel i det heile teke. Ei gruppe omtalar mulegheiten til å bruka tomtepolitikk til å få fram visse spesielle bustadtypar, som studentbustadar eller ulike variantar av prisregulerte etableringsbustadar for ungdom. Ei tredje gruppe omtalar i tillegg til sistnemnte ambisjonar om å påverka større deler av bustadforsyninga gjennom tomtepolitikk og sal på vilkår.

Plansystemet som bustadsosialt verkemiddel kan òg delast i tre. Ei ganske stor gruppe omtalar ikkje i det heile teke sosiale mål for planlegginga. Ei anna nokså stor gruppe omtalar at det skal sikrast varierte bustadstorleikar i alle bydelar eller alle nabolag. Dette er fyrst og fremst eit verkemiddel for å sikra sosial mik, men i nokre tilfelle kan det føra med seg fleire små og rimelege bustadar enn ein ville ha fått utan denne type regulering. Den tredje, og minste, gruppa, nemner konkrete og meir vidtgåande sosiale mål, som å leggja til rette for fleire sekundærleilegheiter, få fleire mindre bustadar eller bustadar for einslege, eller å utforma reguleringsplanar som bidreg til å redusera kostnadane.

Eigenutbygging er eit verkemiddel kommunane kan nytta i bustadpolitikken. Mange kommunar omtalar det ikkje i det heile teke. Dei fleste av dei som omtalar det, kommenterer at dei ynskjer å bygga ut ulike variantar av kommunale bustadar i eigenregi. Nokre få nemner at dei ynskjer å gjennomføra byggeprosjekt retta mot andre målgrupper, fyrst og fremst unge som skal kjøpa sin fyrste bustad.

Det er berre to kommunar som omtalar økonomiske verkemiddel som er knytt til utbyggingspolitikken. Ein kommune ynskjer å innføra kommunal bustøtte for bebuarar av nokre nye kommunale hardhus som skal oppførast for rusmisbrukarar. Kommunen legg til grunn at denne gruppa ikkje vil kunne betala for seg utan denne bustøtta, og at bustøtta soleis er naudsynt for at hardhuskonseptet skal fungera. Ein annan kommune vil vurdera å innføra eit tilskot som skal stimulera privatpersonar til å sjå på mulegheitene til å oppretta og leiga ut ein sekundærleilegheit i bustaden sin. Tilskotet skal dekkja kostnadane ved å få fagfolk til å vurdera om bustaden har potensiale for å oppfylla dei byggetekniske krava for å oppretta sekundærleilegheit. Målet er å få inn fleire søknadar om ombygging og bruksendring, og på sikt å auka talet på utleigeiningar. Utanom desse to tiltaka er dei økonomiske verkemidla kommunane brukar i den sosiale bustadpolitikken, ikkje knytte til utbyggingspolitikken.

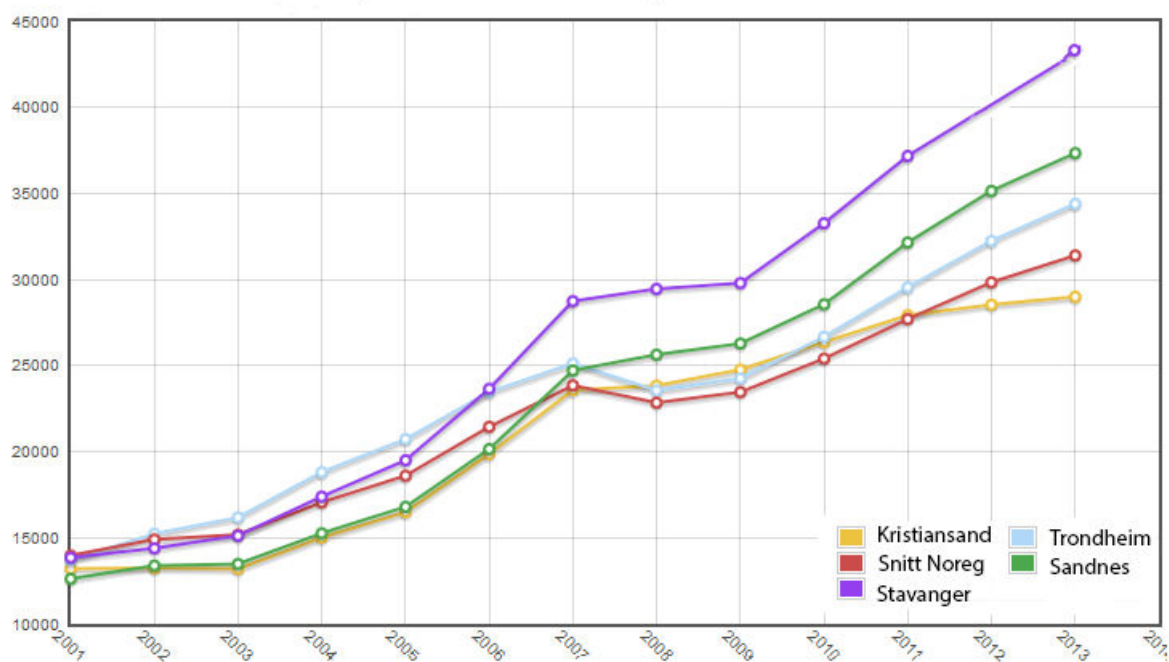
Oppsummert kan ein sei at det er stor skilnad mellom kommunane, både når det gjeld kva problemskildring og mål dei har, og kva slags verkemiddel dei vil bruka for å nå måla. Dokumentstudien gjev ikkje grunnlag for å sei noko om kvifor desse skilnadane er der, eller om skilnadane i praktisk politikk er like stor som dokumenta gjev uttrykk for. Det er heller ikkje undersøkt i kva grad kommunane opplever at verkemidla dei omtalar, fungerer på ein god måte. Nokre av desse spørsmåla vil vera tema for djupstudien i neste kapittel.

6.2 Funn frå djupstudien i fire utvalde kommunar

Djupstudien i fire utvalde kommunar viser at sjølv blant dei fire kommunane som i dokumentstudien blei omtala som tilhøyrande den aktive klynga, er det store skilnadar mellom kva verkemiddel som blir brukte og korleis erfaringane med verkemidla er. Dette skjer trass i at måla er nokså like.

Dei fire kommunane som blei valde ut til å inngå i djupstudien, er Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Sandnes. Meir om bakgrunnen for valet av desse i metodekapittelet, under 5.3.

Kvadratmeterpris i kommunane i dybdestudiet 2001-2013



Figur 4: Kvadratmeterpris for omsette bustadar (alle typar) 2001-2013 (Norges Eiendomsmeklerforbund 2013).

Som det går fram av bustadprisstatistikken ovanfor, er dei utvalde kommunane i ulike situasjonar når det gjeld bustadprisar. Kristiansand har kvadratmeterprisar rundt 2500 kr under landsgjennomsnittet, Trondheim 3000 kr over, Sandnes 6000 kr over og Stavanger 11 000 kr over. Felles for dei alle er likevel at kommunane har vedteke breie og ambisiøse mål om å hjelpa ulike pressa grupper til å få ein betre busituasjon, gjennom å vri bustadutbygginga i sosial retning ved å bruka ymse verkemiddel. Ser ein nærmare på måla som kjem til uttrykk i dokumentstudien ovanfor, ser ein små skilnadar mellom desse kommunane.

	Stavanger	Trondheim	Kristiansand	Sandnes
Variasjon internt i bydelar	X	X	X	
Tilføra rimelege bustadtypar	X	X	X	X
Få fleire sjølveigarar			X	X
Ein betre/større leigemarknad		X	X	X

Gjennom intervju med politikarar og kommunalt tilsette blir det kasta lys over kva verkemiddel dei faktisk brukar, og korleis erfaringane er med bruken av dei. Fyrst blir utbyggingspolitikken i kvar av kommunane grundig presentert, både når det gjeld mål og verkemiddel. Hovudmåla for bustadutbyggingspolitikken blir omtalt, sjølv dei måla som ikkje direkte er sosiale etter oppgåva si definisjon av omgrepet, jamfør kapittel 2.3. Bakgrunnen for dette er at andre mål, som fortetting og varierte bumiljø indirekte har store konsekvensar for tilgangen på rimelege bustadar. I tillegg blir det kommentert om kommunane baserer seg på at høg nybygging er nok til å sørgja for at dei aller fleste får ein god busituasjon, eller om dei bruker verkemiddel som tilseier at dette i seg sjølve ikkje er nok. I slutten av presentasjonen av kvar kommune sin politikk, blir eit par særprega verkemiddel kommunen bruker trekt fram og kommentert. Dette er særleg verkemiddel få andre kommunar brukar, men som verkar å vera relevante for å nå visse bustadpolitiske mål.

Etter presentasjonen av kvar einskild kommune, blir dei samanlikna innanfor fem sentrale tema:

- Bruk av utbyggingsavtalar.
- Planlegging for å auka utbodet av utleigebustadar.
- Politikk for å prøva ut ulike variantar av subsidierte bustadar i liten skala.
- Bruk av plansystemet til å styra kva slags bustadar som blir bygd.
- Bruk av eigarmynde til å styra eller subsidiera større deler av bustadtilbodet.

Mot slutten av kapittelet blir skilnadane mellom kommunane sin samla modell kommentert.

Kristiansand

Kristiansand kommune har 85 000 innbyggjarar, og har vakse med 13 % over dei siste ti åra (SSB 2013i). Bustadprisane i Kristiansand har lege rundt landsgjennomsnittet, dei siste åra litt under. Veksten er klart lågare enn på landsbasis. Kommunen er nokså stor med ei grunnflate på 276 km². Natur- og kulturlandskap utgjer monalege deler av kommunen, berre 15 % av kommunen er dekkja av tettstadar (SSB 2013j). Kristiansand har størstedelen av verksemda til Universitetet i Agder, og rundt 6000 studentar bur i byen. Medianinntekta både for alle hushald og for par med barn 0-17 år ligg litt under landsgjennomsnittet (SSB 2013k)^{vi}.

Kristiansand er styrt av ein borgarleg fleirtalskoalisjon kor Høgre, KrF og FrP er med. Ordføraren kjem frå Høgre, som òg hadde ordføraren i førre periode. Varaordføraren kjem frå KrF. Sist gang AP hadde ordføraren var i 1947, men partiet hadde varaordføraren frå 2007 til 2011. Kommunen har altså politisk vore klart borgarleg lenge, men ikkje heilt utan påverknad frå sentrum-venstre.

I Kristiansand blei fylgjande intervjua:

- Tre politikarar: *Politikar (A)* frå Arbeidarpartiet, *Politikar (V)* frå Venstre og *Politikar (H)* frå Høgre.
- To administrativt tilsette: *Planleiaren* og ein person som var tilsett i *Teknisk Direktørs stab*.

Hovudmål i bustadpolitikken

Både administrasjonen og politikarane la vekt på at Kristiansand sitt hovudmålet i utbyggingspolitikken var å få bygd så mange bustadar at prisveksten blei akseptabelt låg. Føremålet med dette var å sikra at så mange som muleg hadde råd til å komma inn på bustadmarknaden. *Planleiaren* var oppteken av å regulera nok tomter til bustadføremaal. *Teknisk direktørs stab* var oppteken av kva rolle kommunen kunne spela for å få til raskare utbygging, i samarbeid med private utbyggerar. Elles var det eit mål å bruka kommunal tomtepolitikk til å leggja til rette for rask nybygging. Politikarane såg òg fokuset på høg nybygging for å etablere kjøpars marknad som ein måte å sikra kvaliteten i det som blei bygd på. Dei viste til døme på bustadprosjekt som var lagt ut for sal, men kor salet ikkje hadde vore godt nok. Utbyggerane hadde då måtta redusere utnyttinga og heva kvaliteten og leggja ut for sal på nytt.

Det viktigaste kommunen etter det politiske fleirtalet sitt syn kunne gjera for å hjelpe folk inn på bustadmarknaden, var å leggja til rette for stor nok utbygging, slik at marknadsmekanismene kunne fungera. Dette ville etter deira vurdering hjelpe grupper som til dømes fyrstegangsetablerarar og lågtlønne med å få ein god og stabil busituasjon, utan for høge buutgifter. Det var etter politikarane sitt syn ein betre måte å få dette til å fungera på enn gjennom å prøva å styra prisane meir direkte gjennom tomtepolitikken eller gjennom å regulere bustadstorleikar. Politikarane la altså til grunn at auka nybygging i seg sjølve var tilstrekkeleg til å løysa *Dei pressa sine bustadutfordringar*.

^{vi} Studenthushald er ikkje inkluderte i statistikken.

Politikarane følte at kommunen var i ferd med å nå målet om å bygga vekk presset i bustadmarknaden, og at dei verkemidla kommunen hadde, var tilstrekkelege til å nå dette målet. I motsetnad til i andre byar fekk nybygginga ikkje ein stor nedtur under finanskrisa og heldt seg på same nivå som tidlegare. Dei siste åra har prisveksten flata kraftig ut.

Av andre sentrale mål i bustadutbyggingspolitikken blei målet om fortetting framheva, serleg av *Planleiaren* og *Politikar (V)*. Av miljøgrunnar har kommunen eit mål om å fortetta langs kollektivaksane. Samstundes er fortettingspresset tilsynelatande svakare i Kristiansand enn i andre kommunar. God tilgang på areal gjer at det framleis skjer større feltutbyggingar. Planleiaren rekna med at rundt halvparten av bustadutbygginga skjedde gjennom fortetting/transformasjon, medan resten skjedde gjennom tradisjonelle feltutbyggingar. Politikarane meinte det var greitt å framleis bygga ut einebustadar, så lenge tomtene har ei perifer plassering internt i kommunen og ikkje blir for store.

Eit tredje mål som blei framheva, var målet om å sikra variasjon internt i dei ulike bydelane, både sosialt og i livsfase. I hovudsak var det semje om at Kristiansand ikkje var ein klassesdelt by, men *Politikar (V)* uttrykker uro for tendensar til aukande sosiale og etniske skilnadar mellom bydelar. Ho meiner dette er noko kommunen må ta tak i. Den største utfordringa knytt til målet om ein blanda by, var fråvære av barnefamiljar i Kvadraturen, byen sitt tradisjonelle sentrum. Både blant administrasjonen og politikarane blei dette nemnt som eit mål kor ein var i beit for verkemiddel, utover å sikra tilgang til, og kvalitet på, leikepassar.

Regulering av bustadstorleikar

Politikarane var i hovudsak skeptiske til å regulera bustadstorleikar og bustadtypar for å sikra bustadar for visse målgrupper eller delmarknadar. Dei la vekt på at utbyggarane veit best kva slags bustadar det er behov for, og politikarane eller administrasjonen bør stort sett ikkje overprøva dette. Unnataket var *Politikar (A)*, som ynskja at kommunen skulle regulera bustadstorleik i litt større grad enn i dag. Administrasjonen sa òg at utbyggarane sine framlegg til bustadstorleikfordeling sjeldan blir overprøvd av kommunen. *Planleiaren* framheva at utbyggarane jamt over føreslo varierte prosjekt, men at dei ofte vegra seg mot å bygga store leilegheiter. Unnataket var på flotte tomter med utsikt eller andre sterke kvalitetar som gjorde det muleg å ta ein høg pris. For kommunen var det heller ikkje noko generelt mål å få fleire store leilegheiter. *Politikar (A)* meinte at det i og for seg blei bygd ein del store leilegheiter i sentrum, men desse var ikkje tilpassa barnefamiljar. Arealet gjekk med til stor stove eller stort kjøken, ikkje til å laga fleire soverom slik at ein familie med meir enn to medlemmar kunne bu der.

Eit muleg verkemiddel for å redusera inngangsterskelen til bustadmarknaden, er å bygga små bustadar som fleire kan ha råd til. Det var ikkje Kristiansand sin politikk å gjera dette. *Politikar (H)* var spørjande til om folk ynskja å bu i mindre bustadar, som torombustadar. Det verka ikkje som noko politisk mål å få regulert inn mindre bustadar. I den grad det var behov for dette, ville marknaden tilby det. Frå administrasjonen si side var det òg skepsis til å overprøva marknaden på denne måten. Som det går fram nedanfor i avsnittet om tomtepolitikken, har ein ved tidlegare døme på kommunal styring av bustadstorleik ”bomma på marknaden”, og måtta gjera om på vedtaka.

Regulering av bustadtypologi og tetttheit

Kva slags bustadar som blir bygd blir i Kristiansand fyrst og fremst avgjort av kva utbygger ynskjer. ”Frå 2005 til 2010 var det eit sterkt ynskje om å bygga mange leilegheiter. No ser denne marknaden ut til å vera metta, og fleire ynskjer å bygga einestadar eller andre småhus,” uttalte *Planleiaren*. I tillegg blir det lagt vekt på kva kommuneadministrasjonen meiner passar inn i den overordna strategien om å fortetta langs kollektivaksane og i sentrale strog og å sikra sosial mikse. Det blir i fylje *Planleiaren* fokusert på å unngå at nye bustadstrog blir einsarta, til dømes reine einestadområde. *Politikar (H)* uttalte at han oppfatta at administrasjonen hadde gode føresetnader for å avgjera kva slags bustadar som burde byggast kor, og at han som politikar oftast baserte seg på deira tilrådingar. Når politikarane likevel tidvis overprøvde administrative innstillingar og vedtak, var det fyrst og fremst for å komma grunneigarar sine ynskjer i møte, ut frå ei tilnærming om at grunneigaren i utgangspunktet burde ha avgjerande innverknad på korleis grunnen blei utnytta. Administrasjonen nemnte fleire tilfelle kor deira reguleringar av bustadtypa var blitt omgjort av det politiske fleirtalet, fordi utbyggerane hadde andre ynskje. I nokre tilfelle hadde utbyggerane ynskja å bygga mindre tett enn administrasjonen sin fortettingspolitikk tilsa, for å vera sikrere på at bustadane blei selde til god pris. I andre tilfelle hadde politikarane opna for høgare tetttheit enn administrasjonen tilrådde, etter ynskje frå utbyggerane. Det er etter administrasjonen si vurdering ikkje politikarane sitt syn på kva slags bustadtypar som trengst, som avgjer, men deira haldning til at utbygger bør ha stor råderett over eigen grunn. Bustadsosiale vurderingar inngår i liten grad direkte i avgjerdsgrunnlaget, men praksisen medfører at kva som effektivt blir etterspurd i marknaden, blir avgjerande for kva som blir bygd.

Politikk for utleigebustadar

Tolkinga av Kristiansand sin politikk vedrørende utleigebustadar var varierende. *Politikar (H)* meinte at dette i liten grad var eit politisk tema, og at Kristiansand i mindre grad enn andre storbyar hadde ein pressa utleigemarknad. *Politikar (V)* meinte at tilgang på utleigebustadar var ei utfordring. Utover å bygga studentbustadar la ho vekt på generell vekst i nybygginga, slik at fleire av dagens leigetakarar kunne kjøpa, og presset på leigemarknaden reduserast. *Planleiaren* la vekt på at kommunen i liten grad hadde ein medviten strategi for å auka det allmenne tilbodet av private utleigebustadar, men framheva at ein del nyare reguleringsplanar for småhusområde opna for utbygging av sekundærleilegheiter eigna for utleige^{vii}. Desse mulegheitene blei ofte brukt av bustadutbyggerane. Krava til uterom og parkering var reduserte for bueiningar i sekundærleilegheiter.

Utbyggingsavtalar

Kristiansand kommune styrer ikkje bustadstorleik gjennom reguleringsavtalar. Teknisk direktør sin stab fortalde at Kristiansand kommune har ein standard utbyggingsavtale kor det stod at kommunen hadde forkjopsrett til 10 % av bustadane, til marknadspris. Denne formuleringa krev kommunen inn i alle utbyggingsavtalar. Nokre utbyggerar misliker dette, men dei får ikkje unntak. Det blir ikkje

^{vii} Med sekundærleilegheit meinast klart mindre bueining i same bygning som ein større bueining, og med same eigar, i tråd med måten Direktoratet for Byggkvalitet og Plan- og bygningsetaten i Oslo brukar omgrepet (PBE, 2007 s.11, DIBK 2013a, s. 171, 238). Sekundærleilegheit må ikkje forvekslast med det skattepolitiske omgrepet sekundærbustad (Skatteetaten, 2013 s.199).

klart ved inngåinga av avtalen om forkjøpsretten blir brukt. Kontrakten seier berre at kommunen innan ei viss tid skal ta stilling til om forkjøpsretten skal brukast. Kommunen får tilsendt prospekt, og avgjer om dei ynskjer å kjøpa nokon av bustadane. Når kommunen kjøper bustadar med forkjøpsretten, blir desse brukte til kommunale utleigebustadar. På dette stadiet er utbygger bunden til å akseptera kommunen sin bruk av forkjøpsretten, sidan det er omtala i den tidlegare inngåtte utbyggingsavtalen. Ofte føretrekk kommunen å kjøpa berre råtomta, for sjølve å velja entreprenør og leggja føringar for utbygginga av dei forkjøpte bustadane, og på den måten redusera prisnivået.

Når kommunen bestemmer seg for å bruka forkjøpsretten, er reaksjonen frå utbyggerane varierende, fortel *Teknisk direktørs stab*:

”Nokre er veldig glade for at kommunen kjøper mange bustadar, og slik sett bidreg til at prosjektet får førehandssal og kan gjennomførast. Andre er skeptiske og er redde for kva etableringa av kommunale bustadar kan få å sei for resten av buområdet. Dei lurar på kven som kjem inn i desse bustadane. I reint jomfruelege område er det sjeldan noko problem, men kjem du til eit utbyggingsprosjekt nær sentrum, får du plutselig diskusjon med naboar. Kommunen har få mulegheiter til å fortelja kva slags klientar som skal inn, noko som bidreg til å forsterka uvissa.”

Han seier vidare at det ikkje blir forhandlingar når kommunen ynskjer å bruka forkjøpsretten og utbygger er skeptisk:

”Når me har ein avtale med ein privat aktør, er det den som gjeld. Me kjøper dei bustadane me treng. Det blir ofte naboklagar i ein byggeprosess seinare, men denne type spørsmål har liten relevans for det reint bygningstekniske. Samstundes er kommunen obs på å koma naboomsyn i møte når det gjeld til dømes innsyn, avskjerming og bemanning.”

Tomtepolitikk

Politikar (H) og *Politikar (V)* teikna begge eit bilete av ein kommune som var passiv i tomtepolitikken. I den grad kommunen styrer bustadutbyggingsprosjekt, skjer dette gjennom reguleringsmynde. Kommunen er i liten grad involvert på eigarsida. Politikarane sa seg nøgde med denne arbeidsfordelinga.

Teknisk direktørs stab teiknar eit ganske anna, og langt meir aktivt, bilete av kommunen sin tomtepolitikk. På 90- og 2000-talet var kommunen passiv, og overlèt det aller, aller meste til private aktørar. I 2003-2007 blei det vedteke ein ny politikk, som i langt større grad opna for ein aktiv kommunal tomtepolitikk (Kristiansand kommune 2007). Kommunen involverer seg no i tomtemarknaden på fleire måtar, mellom for å nå anna bustadpolitiske mål. *Politikar (A)* meinte òg at kommunen dei siste åra hadde blitt meir aktiv i tomtepolitikken. Ho sa seg sers nøgd med denne utviklinga og sa at AP hadde vore ein pådrivar for dette.

Kommunen eig rundt 15 % av dei ferdigregulerte bustadtomtene i Kristiansand. I tillegg til desse går kommunen i kompaniskap med private grunneigarar for å regulera større område. Som initiativtakar

opplever kommunen at dei i større grad kan leggja premiss for reguleringa enn som reguleringsmynde. Dessutan sikrar dei seg opsjonar på å kjøpa deler av tomta. Denne type kompaniskap er òg ein måte å sikra seg nok tomter til sosial og teknisk infrastruktur. Kommunen tek initiativ både til både kommunedelplanar og detaljreguleringsplanar.

Nokon gangar blir dei ferdigregulerte tomtene selde via meklar utan vilkår. Andre gangar blir dei selde med nokre vilkår som skal bidra til at kommunale mål blir nådd. Blant dei vilkåra eller klausulane kommunen har brukt, har vore pris på ferdige bustadar, bustadstorleik og utforming. Uavhengig av eventuelle klausular omhandlar salsavtala at utbyggar skal realisera ei utbygging som er i tråd med reguleringa kommunen har fått utarbeida. Vilkåra og reguleringsavtalane blir i varierende grad fulgte opp, i fylje Teknisk direktørs stab:

”Av og til treff ein, av og til gjer ein det ikkje. Det har skjedd meir enn ein gang at område som er selde via kommunen på visse vilkår har blitt omprosjektert. Ein har ikkje treft på marknaden, eller har sett svakheiter ved ei regulering. Konseptet har ikkje stemt med det kjøparen har sett for seg, ”

Han fortel vidare at om det viser seg vanskeleg å gjennomføra utbygginga i tråd med vilkåra, blir dei forhandla vekk i etterkant av kjøpet:

”Kjøpt er kjøpt. Kommunen krev ikkje kompensasjon om denne type vilkår blir brote. Som regel er tomta kjøpt på marknadsvilkår. Om utbyggar bygg noko anna, skjer det òg på marknadsvilkår. Kommunen får i staden styra det viktigaste gjennom plan- og bygningsmynde”.

Som døme nemner han eit leilegheitsprosjekt middels sentralt i Kristiansand med små bustadar meint for unge fyrstegangsetablerarar. Bustadbyggelaget kjøpte prosjektet og sette i gang med å gjennomføra planane. Det viste seg etter kvart at kjøpargruppa ikkje var unge, men snarare velståande, middelaldrande folk som flytta frå området rundt, som var dominert av einebustadar. Etter det godtok kommunen ei endring av dei seinare byggetrinna, for å tilpassa prosjektet betre til den opphavlege målgruppa.

Som grunngeving for kvifor kommunen godtek fråviking av salsvilkår utan erstatning, nemner *Teknisk Direktørs stab* både prinsipielle og praktiske grunnar. Prinsipielt finn kommunen det vanskeleg å overprøva marknaden. Om utbyggar har prøvd, men ikkje lukkast i å få tilfredstillande førehandssal på prosjektet, ynskjer ikkje kommunen å tvinga han til å gjennomføra det. Alternativet, at kommunen hevar kjøpet for å anten gjennomføra prosjektet sjølve, eller få andre utbyggarar til å gjennomføra det, er lite freistande. Det kan mellom anna medføra økonomiske tap. Kommuneadvokaten har sagt at det er uklart kva sanksjonar kommunen eigentleg kan setta i verk ovanfor utbyggarar som mislegheld klausulane som kommunen til no har nytta.

Kristiansand kommune gjennomfører òg ein del bustadprosjekt sjølve, i regi av Kristiansand Eiendom, ei eiga eining i kommunen si forvaltning. Dette gjeld ikkje kommunale bustadar, men

ordinære bustadar meint for avhending på den private marknaden. Oppdagar Kristiansand Eiendom at dei ikkje treff den marknaden dei sikta på med eit prosjekt, går dei tilbake og omprosjekterer. Eit aktuelt døme er eit ferdig regulert, sers sentralt prosjekt mynta på fyrstegangsetablerarar. Det viste seg på bakgrunn av ei marknadsundersøking at bustadane blei for kostbare for denne gruppa. Kristiansand Eiendom vurderer no om dei skal omregulera det, eller selja prosjektet til ein reint kommersiell aktør i staden.

Risiko og finansiering

Det kommunale engasjementet i eigedomsmarknaden er organisert gjennom Kristiansand Eiendom. Verksemda har gjennom kassakreditt lov til å ta opp lån på inntil 200 millionar kroner, som blir brukt til å kjøpa tomter og gjennomføra prosjekt. Blir eit prosjekt gjennomført med vinst, hentar rådmannen overskotet tilbake i kommunekassa. Så langt har verksemda i eigedomsmarknaden ikkje kosta kommunen noko. Kommunen er medviten om at denne verksemda involverer ein risiko. Gjennom rama på kassakreditten blir denne risikoen avgrensa.

Tomter til studentbustadar?

Kristiansand Eiendom sel ikkje tomter rabattert eller på spesielle vilkår til Studentsamskipnaden. Dei får kjøpa til same pris som andre kjøparar ville ha fått tilbod om.

Spesielle ordningar for prioriterte grupper?

Fyrstegangsbustadar

Kristiansand kommune har sidan 2003 hatt ei ordning kalla 1. BO, tidvis omtala som Kristiansandsmodellen. Dette er ei form for sjølveigde ungdomsbustadar, støtta av eit rimeleg kommunalt lån. Ingen av politikarane nemnte denne bustadtypen i intervjuet, men i fylje administrasjonen er det politisk konsensus om han.

Det er for tida 45 bustadar inne i denne ordninga. I hovudsak er dette tidlegare kommunale utleigebustadar, som er frigjorte for dette føremålet. Bustadane ligg spreidd i byen. I tillegg er det 8 leilegheiter i eit bygg som er oppført på kommunal grunn. Kristiansand Eiendom tek marknadspris for grunnen. 1.BO er soleis ikkje subsidiert gjennom tomte. Dei fleste bustadane er eittroms eller toroms, nokre få er treroms. Det er altså tale om bustadar eigna for unge einslege og par, eventuelt små barnefamiliar.

Ordninga fungerer slik at kjøpar får eit kommunalt lån som er rente- og avdragsfritt. Dette dekker deler av kjøpesummen, oftast 10-15 %. Resten blir skaffa via private lån, Startlån eller eigenkapital. Rente- og avdragsfritaket på det kommunale lånet gjer at buutgiftene blir lågare enn ved full privat finansiering eller Startlån, og dette gjer det muleg for fleire som ikkje hadde fått kjøpa utan denne ordninga, å bli sjølveigarar. Når nye bustadar blir innførte i ordninga, blir dei lagde ut for sal til fastpris, omtrent slik som nybygde bustadar blir selde av private utbyggjarar. Er det fleire kvalifiserte kjøparar enn det er ledige bustadar, blir det løyst ved loddtrekning.

Når bustaden skal seljast vidare, blir han seld privat eller via meklar til marknadspris, men kjøpar må godkjennast av kommunen og oppfylla vilkåra som er omtala i avsnittet nedanfor. Kommunen

sitt lån må betalast tilbake ved sal. Kommunen skal ha tilbakebetalt den opphavlege lånesummen, samt ein prosentvis lik verdistigning som bustadprisindeksen for Kristiansand har vist. Har bustadprisane gått ned, skal kommunen ha den opphavlege lånesummen tilbake. Kommunen har forkjøpsrett til bustaden.

Det er visse kriteriar for å kunne komma inn i ordninga. Du må vera mellom 19 og 35 år, samt ha budd meir enn 5 år samanhengande i Kristiansand, med unntak for dokumenterte studieopphald utanfor byen. Folk som har eigd bustadar før, får ikkje bruka ordninga. I tillegg må du dokumentera at du kan dekkja dei løpande utgiftene og greia å skaffa eigen finansiering for resten av kjøpesummen. Det er ikkje nokon reglar for kor lenge du kan bli buande. Det er heller ikkje noko formell behovsprøving for å unngå at folk som ikkje er avhengige av offentlege subsidier får tilgang.

Sjølvbyggerordning

Kristiansand har ikkje ei kommunal sjølvsbyggerordning. Bakgrunnen for det er i fylje *Teknisk direktørs stab* at det er lite arbeid sjølvsbyggerar kan gjera etter dagens byggereglar. Dei siste åra kommunen hadde ei sjølvsbyggerordning, måtte dei bruka store ressursar i form av arkitekt hjelp og byggesakshandsamarar for å løsa gjennom prosjekta. I tillegg vurderer kommunen at dei som har råd til å kjøpa ei sjølvsbyggartomt og føra opp ein bustad, ikkje er blant dei vanskelegstilte det er naudsynt å hjelpa inn på bustadmarknaden. Uansett vil det for dei fleste vera billigare å kjøpa ein brukt bustad.

Generelt om bustadpolitiske vurderingar

Konsensus eller konflikt?

Alle dei intervjua politikarane framheva at det er konsensus om det aller meste i bustadpolitikken i kommunen. Målet om å vera ein ja-kommune kor den private eigeomsretten står sentralt, og om å regulera tomter til flest muleg bustadar, hadde brei forankring. Mange sakar i byutviklingsstyret er samrøystes. I den grad nokon skil seg ut, var det oftast FrP, som ville fjerna ein del kvalitetskrav knytt til uterom og miljø. *Politikar (A)* meinte at sjølv om hennar parti ikkje er med i fleirtalskoalisjonen, har dei over tid hatt mykje innverknad i mange saker.

Planleiaren sa seg samd i at det var konsensus om hovudlinene, men framheva i noko større monn usemjer. Han nemnte at 7-2 (dei andre partia mot FrP) eller 5-4 (FrP/H/KrF mot AP/V/MDG) var vanlege stemmetal i byutviklingsstyret. *Teknisk direktørs stab* framheva vidare ein situasjon kor eit privat utbyggingsprosjekt hadde stoppa opp og vilkår om framdrift i tomtekjøpsavtalen med kommunen var brote. Her hadde bystyret vore delt omtrent på midten i spørsmålet om kommunen skulle gå inn og overta tomte eller ikkje, langs ein høg-re-venstre-akse.

Er nybygging nok?

I hovudsak ser politikken i Kristiansand ut til å vera basert på at tilstrekkeleg høg nybygging er nok til å gjera det muleg for dei aller fleste å bu godt. Dei fleste verkemidla kommunen brukar, er retta inn på å tilrettelegga for nybygging for å etablera kjøpars marknad, utan å styra pris eller standard på det som blir bygd. Det klaraste unnataket frå dette er ordninga med 1.BO, som subsidierer bebuarane.

Særeigne verkemiddel i Kristiansand

Fyrstegangsbustadar

Kristiansandsmodellen/ 1. BO er ein interessant måte å subsidiera bebuaren på. Fleire kommunar i pressområde slit med at ein del grupper med stabilt låg inntekt ikkje tener nok til å få Startlån. At det kommunale lånet i denne ordninga er rente- og avdragsfritt sikrar at ordninga blir tilgjengeleg òg for grupper som ikkje har høg nok inntekt til å handtera eit Startlån på heile kjøpesummen. At dei som blir bustadeigarar gjennom modellen får vera med på ein eventuell prisoppgang i bustadmarknaden, gjer at ordninga skil seg frå ein del modellar for subsidierte, prisregulerte introduksjonsbustadar. Det gjer at overgangen frå ein 1.BO-bustad til ein ordinær bustad blir mindre kostbar. Ulempa med omsetninga til marknadspris er risikoen. Eigaren risikerer å måtta selja med tap.

At ordninga ikkje er behovsprøvd avvik frå hovudlinene i den statlege bustadpolitikken. Gjennom styring av kva slags bustadtypar som blir brukt i ordninga, kan ein nok likevel i stor grad gradera seg mot at velstående personar kjem inn i ho. Dei søkjer seg i hovudsak mot meir eksklusive delmarknadar. Likevel kan nok ordninga med loddtrekning opplevast som urettvis.

Denne modellen kan brukast som ein del av utbyggingspolitikken, sjølv om hovuddelen av bustadane som i dag er inne i ordninga, er bustadar kommunen har omdisponert frå kommunale bustadar. Kristiansand kommune har sjølve bygd eit leilegheitsbygg for denne ordninga på eigen grunn. Ein kan òg sjå føre seg bruk av forkjøpsretten i utbyggingsavtalar for å skaffa bustadar til ordninga, eller bruk av vilkår i salsavtalar som seier at ein viss del av bustadane skal inngå i ordninga.

Tomtegrunn i utbyggingsavtalar

Kristiansand skil seg òg ut med ein aktiv bruk av forkjøpsretten i utbyggingsavtalar. Ingen andre kommunar nemnte at dei i mange tilfelle brukte avtalane til å kjøpa tomtegrunn, i staden for ferdige bustadar. På dette viset fekk kommunen høve til å legga føringar for standard og entreprisekostnadar, noko som gjorde det muleg å redusera prisen på bustadane. Denne tilnærminga vil kunne vera aktuell for andre kommunar òg, om dei opplever at bustadar dei skaffar seg på forkjøpsrett blir så dyre at det er lite aktuelt å bruka ordninga.

Trondheim

Trondheim kommune har 180 000 innbyggjarar og har vakse med 18 % over dei siste ti åra (SSB 2013i). Bustadprisane i Trondheim har lege litt over landsgjennomsnittet og har dei siste par åra vakse litt meir enn dette. Trondheim er ein stor kommune, på 342 km². Natur- og kulturlandskap, serleg dyrkamark, utgjer monalege deler av kommunen, berre 19 % av kommunen er dekkja av tettstadar (SSB 2013j). Trondheim har fleire høgare utdanningsinstitusjonar, og rundt 30 000 studentar bur i byen. Medianinntekta for alle hushald i Trondheim ligg eit godt stykke under landsgjennomsnittet, medan medianinntekta for par med barn 0-17 år ligg litt over landsgjennomsnittet (SSB 2013k)^{viii}.

Trondheim er styrt av ein raudgrøn fleirtalskoalisjon kor AP, SV, SP, MDG og KrF er med. Same koalisjon, med unnatak av KrF, styrde Trondheim frå 2003-2007 og 2007-2011. AP har hatt ordføraren, og SV varaordføraren, sidan 2003. Før dette hadde Høgre ordføraren frå 1989, medan AP hadde ordføraren nesten heile etterkrigstida. Kommunen har altså veksla mellom periodar med venstrestyre og periodar med høgrestyre, men har det siste tiåret vore styrt av venstresida.

I Trondheim blei fyljande intervjuar:

- Tre politikarar: *Politikar (A)* frå Arbeidarpartiet, *Politikar (S)* frå Sosialistisk Venstreparti og *Politikar (H)* frå Høgre.
- To administrativt tilsette: *Planleggarar* (fellesintervju med 3 planleggarar) og ein tilsett ved *Eigarskapseininga*

Hovudmål i bustadpolitikken

Både politikarar og administrasjonen framheva, med litt ulik vektlegging, tre hovudmål for bustadpolitikken i Trondheim: Å leggja til rette for auka nybygging, fortetta byen og sikra varierte bumiljø.

Eit mål er å bygga mange nye bustadar, for å dempa presset i bustadmarknaden og gjera det muleg for så mange som råd å bu godt. Folketalet i Trondheim veks meir enn prognosane sa det skulle gjera, og hushaldsstorleiken går meir ned enn venta. Den noverande nybygginga er i fylje politikarane ikkje nok til å halda tritt med denne utviklinga. Hovudverkemiddelet for å nå målet om auka nybygging er å regulera mange bustadtomter. Både politikarane og administrasjonen omtalar dette målet, men politikarane framhevar det i størst grad. *Planleggarane* meinte at fokuset på auka nybygging tidvis er for sterkt, og er opptekne av at nybygginga ikkje må føra til at andre mål blei nedprioriterte.

Eit anna mål som står sentralt i bustadpolitikken, er å fortetta byen. Trondheim bygde i etterkrigstida ut satellittbyar utanfor sentrum, noko som genererer mykje biltrafikk. No er målet å la byen veksa innover, gjennom å bygga på ledige tomter mellom eksisterande bygningar, samt transformera område som tidlegare har vore brukt til andre føremål. I tillegg skal nye område byggast ut med

^{viii} Studenthushald er ikkje inkluderte i statistikken.

høge krav til tettheit. I sentrale område skal det vera minst 10 bueiningar per dekar, i mindre sentrale område er minimumskravet 6 per dekar. *Planleggarane* var dei som i størst grad framheva målet om fortetting. *Politikar (S)* og *Politikar (A)* framheva det i større grad enn *Politikar (H)*.

Eit tredje mål som dei fleste nemnte, var målet om varierte bumiljø, med ein blanding av ulike typar bustadar innanfor alle strok i byen. Kommunen har eit overordna mål om å unngå sosioøkonomisk eller livsfasemessig oppdeling av byen, og bruker ein del verkemiddel for å unngå dette. Målet om varierte bumiljø blei nemnt både av administrasjonen og av dei raudgrøne politikarane, medan *Politikar (H)* var mindre oppteken av styring på dette området.

Politikarane gav utrykk for at kommunen ikkje er i ferd med å lukkast med å regulera nok tomter til å bygga vekk presset. Dei gav utrykk for at dei ynskja at fleire eigedommar skulle regulerast til bustadføremål, og for at administrasjonen var meir tilbakehaldne enn politikarane. *Planleggarane* gav utrykk for at dei meinte det er regulert nok tomter til bustadføremål, og at ein ved å regulera for mange tomter kunne svekka fortettingspolitikken og elles komma i konflikt med Fylkesmannen. Politikarane var derimot villige til å gå i konflikt med nasjonale motsegnsstyresmakter når det gjeld jordvern, ut frå ein argumentasjon om at det er meir klimavenleg å bygga på sentrumsnær dyrkamark enn å la byen spreia seg utover og skapa større reiseavstandar. I samband med rulleringa av kommuneplanen sin arealdel, som på intervju tidspunktet var i kjømda, ville alle leggja inn meir areal til bustadføremål enn det opphavlege framlegget frå administrasjonen. *Politikar (H)* ville leggja inn fleire tomter enn dei andre politikarane, inkludert tomter som etter dei andre politikarane si vurdering ville motverka fortettinga. Dei frykta at utbyggerane heller ville bygga på meir perifere tomter om dei fekk mulegheiten til det, og at resultatet ville bli bremsa fortetting.

Regulering av bustadstorleikar

På politisk hald var det klart sprikande syn på regulering av bustadstorleik som eit bustadpolitisk verkemiddel. Dei raudgrøne meinte at det var eit godt og naudsynt verkemiddel for å leggja til rette for varierte bumiljø. Serleg blei det framheva at det trengtest ein god del 3- og 4-romsleilegheiter i sentrum, for å gjera det muleg for småbarnsforeldre å bu der. Regulering av bustadstorleik framstod fyrst og fremst som eit verkemiddel for å skapa sosial mik, ikkje som eit verkemiddel for å sikra tilgang på mindre bustadar. Dei kommunale inngrepa tok fyrst og fremst sikte på å unngå for ein-sidig utbygging av mindre bustadar i sentrale strok. Sjølve norma om leilegheitsfordeling var likevel utforma som eit minimumskrav til kor stor del av bueiningane som skulle vera høvesvis 1-2-roms, 3-4-roms eller 5-roms. Slik sett sikrar reguleringane ein tilgang på mindre, rimelegare bustadar, men i dei fleste tilfella ville marknaden ha tilbydd fleire mindre leilegheiter utan reguleringa. I lys av stadig fleire små hushald var dei raudgrøne politikarane opne for å vurdere utforminga av leilegheitsnorma, men meinte at det trengtest ein form for styring. *Politikar (H)* var sers skeptisk til regulering av bustadstorleik som eit verkemiddel:

”Eg synst at kommunen ofte styrer storleikar for detaljert. Ein får ikkje til det ein ynskjer å oppnå med det. Nybygde bustadar er ganske dyre, så sentrale, store leilegheiter blir uansett ikkje for småbarnsforeldre. Det som det er mest behov for her i Trondheim no, er bustadar for ein person, altså eit- og torombustadar. Fleire skil seg eller lever aleine lenge.

Utbyggerane blir pålagde å bygga fleire store leilegheiter enn det marknaden etterspør. Eg meiner at det er utbyggerane som kjenner på pulsen kva folk treng, ikkje politikarane. Ein kan ikkje politisk vedta kva ein marknad vil ha. Me som politikarar bør sjå på kor høgt det bør byggast i området og tenkja på sol og skygge for naboar. Estetikk, materialbruk og infrastruktur. Slike ting skal politikarane bry seg om. Ikkje om leilegheiter skal vera 50 eller 100 m².”

Det politiske fleirtalet i Trondheim hadde òg i nokre tilfelle pålagt utbygger i sentrumsnære prosjekt at dei største leilegheitene skulle vera i 1. og 2. etasje. Målet var å sikra direkte utgang, og å gjera det attraktivt for småbarnsfamiliar å busetta seg i sentrum. Utgangspunktet var at å bu på bakkeplan ville gjera det lettare å la ungane leika ute. Indirekte påverkar etasjeplasseringa òg prisen, fordi ein stor leilegheit i toppetasjen vil tiltrekka seg kjøpesterke grupper med ynskje om ein luksusleilegheit med utsikt. Synet på denne type reguleringar fulgte dei same politiske skiljelinene som synet på regulering av bustadstorleik generelt. Når det gjeld regulering av kva etasje dei største leilegheitene skulle vera i, framheva *Planleggarane* at det var tale om ei retningsline, ikkje ei planføresegn.

Planleggarane såg på same måte som politikarane regulering av bustadstorleikar som eit verkemiddel for å skapa varierte bumiljø. Kommunen byrja å regulera bustadstorleik i 2003. Utan denne type reguleringar opplevde dei å få for einsidige bumiljø. *Eigarskapseininga* framheva at det over tid hadde vore relativt vage formuleringar rundt regulering av bustadstorleik. Utbyggingsmønsteret hadde ikkje bidrege til målet om varierte bumiljø. Difor slår bustadprogrammet fast at kommunen skal vurdere å vedta meir konkrete, områdevisse reglar om bustadstorleik (Trondheim kommune, 2011 s. 29-30).

Planleggarane fortalde vidare at mange utbyggerar mislikte regulering av bustadstorleik, fordi dei ynskja å styra dette sjølve etter kva marknaden etterspurde. Som svar på denne kritikken framheva planleggarane at norma berre styrer storleiken på ein del av bustadane, utbyggerane har framleis ein viss handlefridom. I dei konkrete reguleringsprosessane har tidvis utbyggerar og kommuneadministrasjonen ulike syn på kva slags storleik bustadane skal ha. Kommuneadministrasjonen la vekt på at dei har god informasjon om samansetninga av den eksisterande bustadmassen, og kva bustadar som difor trengst for at bydelen skulle få ein passende blanding. Dette kjem godt med i forhandlingane og bidreg til at kommunen som oftast får gjennomslag for sitt syn. Kommunen har òg gjort ein levekårsstudie, som blir brukt til å vurdere kva slags bustadar som bør byggast i dei ulike bydelane (Trondheim kommune 2012a).

Regulering av bustadtypologi og tettheit

Kommunen regulerer i stor grad om det skal byggast ymse variantar av småhus, leilegheitsbygg eller begge deler innanfor eit planområde. Kommunen har òg høge krav til tettheit.

Det planmessige målet om fortetting for å få til miljøvenleg utvikling ligg til grunn for reguleringa av desse spørsmåla. Bustadsosiale vurderingar ser ikkje ut til å spela inn. Indirekte kan likevel regulering av bustadtypologi og tettheit få bustadsosiale verknadar, fordi høge krav til kor mange bueningar kvar dekar skal ha, alt anna likt, fører til mindre og rimelegare bustadar. Høg tettheit gjer til dømes at kvar buening må dekkja mindre tomtekostnadar.

I ein del ytre område var tettheitskrava høgare enn det utbyggerane ynskja å bygga. Tettheitskrava utfordrar tradisjonelt byggeri i ytre deler av byen, men utbygging av arealeffektive rekkehus er framleis muleg mange stadar, i fylje *Planleggarane*. Utbyggerane ynskja i ein del tilfelle å bygga tradisjonelle rekkehus, eventuelt andre, endå meir arealkrevjande småhusvariantar. I desse tilfella stod *Planleggarane* fast på at tettheitskrava måtte oppfyllest før planen kunne godkjennast.

På politisk hald varierte synet på kor strengt tettheitskrava skulle handhevast mellom dei raudgrøne, som støtta krava, og *Politiar (H)*, som meinte at det måtte vera muleg å bygga småhusområde med litt større hageflekkar sidan det var etterspurt av mange.

Politikk for utleigebustadar

Mellom anna på grunn av det høge talet på studentar er leigemarknaden i Trondheim pressa. På politisk hald er det eit felles ynskje å bidra til mange private utleigebustadar. I ulike variantar er det fatta fleire tilnærma samrøystes vedtak som ber administrasjonen tolka krav i reguleringsplanar og byggteknisk forskrift lempeleg for utleigebustadar. Eit døme er fyljande vedtak frå Bygningsrådet (Trondheim kommune 2012b):

”Bygningsrådet ber rådmannen legge en mild fortolkning av de skjønnsbestemte reglene i plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift knyttet til hva som vil være tilfredsstillende med hensyn til krav og teknisk standard på mindre boenheter i eksisterende bebyggelse. I vurderingen legges det vekt på at boenhetene må være typiske utleieboliger som er egnet for studenter som vil bebo disse i en kortere periode av livet.”

Tilsvarande vedtak er fatta vedrørande å dispensera frå kommunale krav til parkering og uterom når det gjeld bueiningar som er meint for utleige. Samstundes framhevar *Planleggarane* at ein frå kommunen si side har lite kontroll med kva som faktisk er utleigebustadar, og at ein etter plan- og bygningsloven ikkje kan regulera område til utleigebustadar. Verkemidla for å gjennom planlegging stimulera til ein større utleigesektor, er få. Når ein gjer unntak frå kvalitetskrav for å tilrettelegga for fleire utleigebustadar, finst det ikkje nokon garanti for at bustadane ikkje endar opp som ordinære eigarbustadar.

Utbyggingsavtalar

Trondheim kommune bruker ikkje utbyggingsavtalar til å nå bustadsosiale mål. Prinsippvedtaket om utbyggingsavtalar, heimla i plan- og bygningsloven, opnar for regulering av bustadstorleik, forkjøpsrett eller tilvisningsrett gjennom utbyggingsavtalar, men desse verkemidla har i fylje *Eigarskapseininga* ikkje blitt brukt i praksis.

Sjølv om kommunen ikkje bruker forkjøpsretten i utbyggingsavtalar, kjøpar han mange kommunale bustadar i nybyggingsprosjekt. Dette skjer gjennom ordinære kjøp, på prosjekt. Kommunen erfarer at ein ved å kjøpa tidleg i utbyggingsprosessen får bustadane rimeleg, fordi utbyggerane har satt prisane relativt lågt for å sikra tilstrekkeleg førehandssal.

Tomtepolitikk

Trondheim kommune har altså gjennom bustadprogrammet formulert ein ambisjon om ein aktiv tomtepolitikk for å realisera bustadsosiale mål, men både politikarar og administrasjonen ser ut til å meina at det per dags dato ikkje er realistisk. Både politikarane og administrasjonen teikna eit bilete av ein kommune som var relativt passiv som aktør i eigedomsmarknaden når det gjeld tomter for bustadføremål. Kommunen eig noko grunn, men treng mange fleire tomter enn han sitt på i dag for å få bygd nok skular, barnehagar og helse- og butilbod. Difor ser korkje politikarane eller administrasjonen rom for å bruka kommunal grunn til bustadføremål i nokon serleg monn. *Eigarskapseininga* framhevar at ein aktiv tomtepolitikk kan gje gode styringsmulegheiter, og at salsvilkåra kan gje fleire og sterkare bustadsosiale verkemiddel enn reguleringsmynde gjev. Det er fyrst og fremst økonomiske grunnar til at kommunen ikkje gjer dette i større skala:

”Trondheim kommune har eit politisk vedtak i gjeldande bustadprogram om at ein skal selja tomter til subsidierte prisar for å oppnå visse bustadpolitiske mål. Når det er sagt, er dette ikkje eit verkemiddel som har blitt mykje brukt. (..) Som kommune må me prioritera innanfor strame økonomiske ramer. Ein kommune har ikkje ei annan inngang i totemarknaden enn andre aktørar. Me kan bruka ekspropriasjon, frivillige kjøpsavtalar eller skjønn. Uansett må me betala same prisar som marknaden elles. Skal kommunen bruka tomtesubsidiar og avtalar av privatrettsleg karakter, vil føringane me legg på tomta, representera eit verdiminus. Kommunen vil då selja tomter til ein lågare pris enn kva ein kan oppnå ved vanleg sal.”

Han fortsett:

”For ein kommune er det i prinsippet ikkje billigare å gje vekk rimelege tomter enn å gje vekk plankar, spiker eller isolasjon. Tomtepolitikk for bustadsosiale føremål er eit dyrt og vanskeleg verkemiddel å bruka. Dei ulike elementa i etterkrigstidas regime er vekke: Byggegrunnen er ikkje lengre i hovudsak landbruksjord som er ekspropriert til låge prisar, Husbanken er heller ikkje lengre den dominerande långjevaren med sine subsidierte lån, og prisreguleringane som sikra at subsidiane blei i bustadane, er vekke. I dag vil ein kommune aleine måtte bæra kostnadane vil å subsidiera tomter.”

Tomter til studentbustadar?

Trondheim kommune har seld ei tomt rimeleg til Studentsamskipnaden, for at dei skal bygga bustadar der. Dette var det brei politisk semje om å gjera. *Politikar (H)* ynskja òg å selja tomter til private på vilkår om at dei leigde ut til studentar, utan å krevja den same prisreguleringa og utbytteforbodet som samskipnaden praktiserer.

Spesielle ordningar for prioriterte grupper?

Leige-før-eige

Det raudgrøne fleirtalet i Trondheim har bestemt seg for å prøva ut eit leige-før-eige-konsept. Her skal folk kunne leiga ein bustad ei viss tid, og ein del av husleiga skal gå til å betala avdrag. Etter kvart skal dei få høve til å kjøpa bustaden. Dette er dei villige til å favorisera via rimelege tomter. *Politikar (H)* hadde ikkje kjennskap til desse planane, og tiltaket framstod som å vera på skissestadiet.

Sjølvyggarordning

Trondheim har ikkje ei sjølvyggarordning med rimelege tomter til privatpersonar som ynskjer å bygga eigen bustad. Bakgrunnen for det er at kommunen har avgrensa med tomter, og ikkje ynskjer å bruka pengar på å subsidiere einskildpersonar gjennom rimelege tomter.

Ikkje-kommersielle utleigebustadar

Trondheim har vedteke å gjennomføra forsøk med ikkje-kommersielle utleigebustadar, i samarbeid med bustadbyggelag eller andre langsiktige aktørar. Det prosjektet som har kome lengst, ligg på UFFA-tomta. Deler av denne kommunale tomta brukast av eit alternativt ungdomsmiljø, som mellom anna har konsertscene der. Resten av tomta skal brukast til utleigebustadar. Tomta skal seljast rimeleg, mot klausulering til føremålet i 30 år. Målgruppa skal vera ungdom. *Politikar (H)* stemte mot prosjektet, og ville i staden flytta UFFA vekk og bruka heile tomta til studentbustadar. Ho stilte seg spørjande og skeptisk til kva konseptet ikkje-kommersielle utleigebustadar var. Det er ikkje lagt nokon statlege føringar for korleis leiga i denne type bustadar skal settast, eller kven som skal få leiga. Difor må kommunen avklara dette sjølve, om prosjektet blir realisert.

Generelt om bustadpolitiske vurderingar

Konsensus eller konflikt?

Trondheim er prega av ein del politiske motsetnader i bustadpolitikken, langs ei tradisjonell høgre-venstre-akse. Dei ulike partane har ulike styringsambisjonar og vil i ulike grad la marknadsaktørar styra utviklinga av bustadtilbodet. Dette kjem til uttrykk i ulike syn på regulering av bustadstorleik, bustadtype og tettheit, og på kommunale initiativ for å få fram rimelege buformer som leige før eige eller ikkje-kommersielle utleigebustadar. Samstundes er det semje om at det trengst auka nybygging, om at studentsamskipnaden bør få rimelege tomter og om at kvalitetskrava til utleigebustadar ikkje bør vera for høge.

Er nybygging nok?

Målet om auka nybygging for å redusere prisveksten står sentralt, serleg for politikarane. Samstundes er kommunen oppteken av å styra kva som blir bygd. Dette tilseier at kommunen baserer seg på at auka nybygging er nok til å sikra bustadar dei fleste har råd til, så sant det blir bygd bustadar av passende storleik og utforming. Med unntak av planane om å gjennomføra små prøveprosjekt med ikkje-kommersielle utleigebustadar og leige før eige, driv kommunen ikkje med subsidiering av bustadar eller bebuarar.

Særeigne verkemiddel i Trondheim

Styring av etasjeplassering

Trondheim kommune har i nokre tilfelle omtala i retningslinene til reguleringsplanar kva etasje dei større leilegheitstypene i eit bygg bør ligga i. Dette er ei inngripande reguleringsform som ikkje er observert i andre kommunar. I fylje Holth (2013) er det truleg rom i plan- og bygningslovens § 12-7 1. for å vedta planføresegner om dette, eventuelt ta punktet inn som ein del av ei utbyggingsavtale. Mange kommunar har eit klart ynskje om å få fleire barnefamiljar i sentrumsstrok. Eit verkemiddel dei fleste brukar, eller vurderer å bruka, for å få det til, er å pålegga utbyggjar å bygga fleire relativt store leilegheiter enn det utbyggjar ynskjer. Ei utfordring med dette verkemiddelet er at jo større ein

leilegheit er, jo dyrare blir han, trass i at prisen per kvadratmeter synk. Det fyljer dessutan av romtilgang-modellen at sentrale leilegheiter blir dyrare enn ikkje-sentrale. Store sentrumsleilegheiter er ikkje berre attraktive for barnefamiljar, men òg for middelaldrande par eller einslege som ynskjer å bu sentralt. Dei eig ofte eit småhus frå før av, og dei har langt større kjøpekraft enn nyetablerte småbarnsfamiljar. Serleg leilegheiter med utsikt er attraktive for denne kjøpargruppa. Fleire kommunar nemnte at ein stor del av dei største leilegheitene i sentrale prosjekt blir lagt høgt oppe i etasjane. Delmarknaden for barnefamiliane og desse middelaldrande og velstående gruppene overlappar, og småbarnsfamiliane blir prisa ut. I tillegg er det mange småbarnsfamiljar som ynskjer å ha direkte utgang til uteområda, for å kunne fylja meir med på kva ungene gjer der. Bur ein høgt oppe i etasjane har ein mindre styring med barnet som leikar ute. Dette gjer at det samla sett er vanskeleg for kommunane å nå målet om fleire barnefamiljar i sentrum berre ved å regulera leilegheitsstorleik.

Når dei store leilegheitene blir plassert i 1. eller 2. etasje, skjer det to ting som gjer dei meir aktuelle for småbarnsfamiljar.

- For det fyrste blir det lettare å fylja med på barnet som leiker ute. Dette gjer det meir attraktivt for småbarnsfamiljar å busetta seg der.
- For det andre blir bustaden mindre attraktiv for middelaldrande, etablerte grupper som legg vekt på utsikt. Det gjer at marknadsprisen blir lågare, fordi bustaden ikkje treff denne kjøpesterke delmarknaden.

Denne type reguleringar har konsekvensar for lønnsmda i prosjektet. Det kan bli vanskelegare for kommunen å få utbyggar til å godta å bygga større leilegheiter om utbyggar ikkje sjølve får velja etasjeplassering. I reguleringsprosessar kor kommunen i utgangspunktet har ein sterk forhandlingsposisjon, kan det sjå ut til at styring av etasjeplassering kan vera ein måte å auka mengda bustadar i sentrale strok som blir tilgjengelege for småbarnsfamiljar.

Ikkje-kommersielle utleigebustadar

Eit anna interessant verkemiddel i Trondheim er etablering av ikkje-kommersielle utleigebustadar. Fleire ulike aktørar i den bustadpolitiske debatten har teke til orde for at denne bustadtypen bør bli meir utbreidd i Noreg (Leieboerforeningen, 2011; Norske Boligbyggelags Landsforening, 2011; SV, 2013). Som Meld. St. 17 (2012-2013) (s. 88) påpeiker, er det mykje som er uklart om korleis ei slik ordning kan og bør utformast. Erfaringane frå Trondheim kan hjelpa til med å synleggjera korleis ei slik ordning kan utformast, når det gjeld sentrale spørsmål som prissetting, tildeling og drifting. Om sentrale styresmakter i framtida skulle endra haldning frå den implisitte avvisinga av konseptet ikkje-kommersielle utleigebustadar som ligg i Meld. St. 17 (2012-2013), kan dei òg læra av erfaringane frå prosjektet i Trondheim når dei utformer ein nasjonal politikk på feltet.

Utleigebustadar: Generell senking av krava

Trondheim kommune har fatta generelle vedtak om at dei kommunale byggesakshandsamarane skal tolka ”skjønnsbestemte reglar” i plan- og bygningsloven og byggtknisk forskrift mildt, for å leggja til rette for mindre bueiningar i eksisterande bygningar, som er eigna som utleigebustadar. Dette viser at kommunen har eit mål om fleire private utleigebustadar, men slit med å finna andre måtar å oppnå det på enn å redusera på dei tekniske krava. Korleis kvalitetskrava i byggtknisk forskrift skal tolkast har Direktoratet for byggkvalitet laga ein vegleiar om, *Veiledning om tekniske krav til byggverk* (DIBK, 2013b). Denne er relativt konkret, og talfestar og konkretiserer ein del av dei meir skjønnsprega krava i byggtknisk forskrift. Dette gjeld til dømes krav til takhøgde, lydisolasjon, dagslysinnslepp og utsyn, område som ofte blir brukt i den offentlege debatten som døme på urimelege krav til utleigebustadar i forskrifta (Stavanger Aftenblad, 2012; Sakariassen, 2012). Trondheim sitt vedtak må tolkast som at kommunen vil godta ein lågare standard enn det vegleiaren tilseier, utan å spesifisera nokon ny standard.

Mange andre kommunar er i same situasjon som Trondheim. Dei ynskjer seg fleire private utleigebustadar, men slit med å finna måtar å nå dette målet på. Om politikarane i desse kommunane meiner at talet på utleigebustadar i sekundærleilegheiter er viktigare enn kvaliteten på dei, kan dei fatta liknande vedtak som Trondheim. Skulle styresmaktene på sentralt nivå gjer ei liknande prioritering, kunne dei gjennom å endra forskrifta eller vegleiaren laga nasjonale reglar som senka standarden i sekundærleilegheiter samanlikna med primærbustaden.

Sandnes

Sandnes kommune har 70 000 innbyggjarar og har vakse med 26 % over dei siste ti åra (SSB 2013i). Bustadprisane i kommunen låg ved tusenårsskiftet litt under landsgjennomsnittet. I 2007 passerte dei landsgjennomsnittet og ligg no langt over. Sandnes har eit areal på 305 km², og størstedelen av kommunen består av natur- og kulturlandskap. Berre 9 % er dekkja av tettstadar (SSB 2013j). Det finst ikkje noko definitiv markagrense, men jordvernomsyn påverkar mulegheitene for utbygging. Sandnes har ingen større høgare utdanningsinstitusjonar og har nok relativt få studentar på leigemarknaden samanlikna med andre større byar. Medianinntekta for alle hushald er 80 000 over landsgjennomsnittet, medan par med barn 0-17 år ligg 43 000 over landsgjennomsnittet (SSB 2013 k)^{ix}.

Sandnes er for tida styrt av ein koalisjon mellom AP, FrP, SP, PP og SV. Samarbeidet starta som eit reint valteknisk samarbeid, men partia lagar budsjett og ein del annan politikk saman. AP har ordføraren, medan FrP har varaordføraren. Dette er fyrste gang sidan noverande Sandnes kommune oppstod i 1965 at AP har ordføraren. Dei siste 18 åra før 2011 hadde Høgre ordføraren, med vekslende støtte frå FrP, ymse sentrumparti eller AP. Kommunen har lenge hatt eit klart borgarleg fleirtal, men sentrum-venstre har ikkje vore heilt isolert frå politisk påverknad.

I Sandnes blei fylgjande intervjua:

- Fire politikarar: *Politikar (A)* frå Arbeidarpartiet, *Politikar (S)* frå Senterpartiet, *Politikar (H)* frå Høgre og *Politikar (F)* frå Framstegspartiet.
- Fire administrativt tilsette: Ein person som jobba ved *Rådmannens stab*, *Sjef for utbyggingsavtalar*, *Dagleg leiar for Tomteselskapet* og *Planleiaren*.

Hovudmål i bustadpolitikken

Både politikarane og administrasjonen i Sandnes framheva eit mål om å bygga mange nok bustadar, og at bustadane som blir bygde, skal ha ein pris som gjer at flest muleg har råd til dei. Kommunen har eit mål om legge til rette for at så mange som muleg skal ha råd til å kjøpa sin eigen bustad. Alle framheva det sterke presset i den lokale bustadmarknaden. Stor nybygging blei sett som ein måte å dempa presset på.

Fortetting er eit anna sentralt mål, som serleg blei framheva av *Planleiaren*, *Politikar (F)* og *Politikar (S)*. Gjennom å utnytta areal effektivt ynskjer kommunen å leggja til rette for bærekraftig utvikling, samt å redusera omdisponeringa av dyrkamark. Tettheitskrava er minimumskrav. I sentrale strok er det rundt seks bueiningar per dekar, medan det er fire i ytre strok. Sjølv om fortetting er eit mål, blir omgrepet tolka relativt vidt i Sandnes. Bustadutviklinga skjer ikkje fyrst og fremst gjennom transformasjon eller gjenbruk av tomter innanfor eksisterande bystruktur. Det blir framleis drive store feltutbyggingar i ytre deler av byen.

^{ix} Studenthushald er ikkje inkluderte i statistikken.

Eit tredje mål, som er viktig både for politikarane og administrasjonen, er å skapa varierte bydelar med ein blanding mellom ulike bebuargrupper. Dette blei serleg framheva av *Planleiaren, Dagleg leiar for Tomteselskapet og Politikar (A)*.

Det var semje både blant politikarane og administrasjonen om at ein ikkje fullt ut hadde lukkast i å bygga vekk presset i bustadmarknaden, og mange var urolege over dei høge bustadprisane. Samstundes var ein i hovudsak nøgd med tiltaka som var iverksett, og ein opplevde at Sandnes kommune la til rette for nybygging på ein god måte. *Politikar (H)* fokuserte på at meir areal måtte frigjerast. Jordvernomsyn måtte etter hans syn oftare vika. *Politikar (S)* var skeptisk til om det var muleg å bygga vekk presset internt i kommunen og argumentert for regionale løysingar. Den mest kritiske var *Politikar (A)*. Han meinte prisane steig urovekkande mykje, og at ein del utbyggarar satt igjen med urimeleg mykje profitt. Han stilte òg spørjeteikn ved om det verkeleg var slik at auka nybygging i seg sjølve ville gje reduserte prisar. Likevel trudde han at situasjonen i Sandnes hadde vore endå verre om det ikkje var for alle tiltaka kommunen sette i verk.

Regulering av bustadstorleikar

Sandnes kommune regulerer bustadstorleikar i alle prosjekt. På områdenivå blir det satt overordna føringar for minimumsandelar av ulike bustadstorleikar. I detaljreguleringsplanane blir storleiken på alle bustadane fastsett. Grunngevinga for regulering av bustadstorleik er todelt. Det fremste målet er å skapa gode bumiljø, med ein blanding mellom ulike sosiale lag og ulike livsfasar. I tillegg er det eit mål å sikra tilgang på ulike bustadtypar. Det inkluderer mindre og rimelegare bustadar for hushald med låge inntekter.

Planleiaren uttalte fyljande om verknaden av reguleringane:

”Det er områdeavhengig kva utbyggarane ville ha bygd utan våre reguleringar. Sentrumbustadar og andre bustadar skil seg frå kvarandre. I sentrum vil nok kanskje utbyggarane helst bygga flest muleg bueiningar, med hovudvekt av mindre leilegheiter for par eller par med eitt barn, og nokre få kjempestore, fem-seks-roms, i øvste etasje, for dei som har råd til å betala for dei. Utanfor sentrum er det nok eit meir samansett bilete frå utbyggar si side kva dei ynskjer å tilby. Dei fleste ynskjer å tilby eit spekter.(..) Det er absolutt marknad for små bustadar utanfor sentrum. I Sandnes er det marknad for alt som er billig. Fordi bustadprisane er så utruleg høge, er folk villige til å ta bustadar som er mindre og meir perifere enn dei ynskjer, for å i det heile teke komma inn på bustadmarknaden.”

Det var brei politisk semje om at bustadstorleikar skulle regulerast. Fordeling av bustadstorleikar i byggeprosjekt var sers sjeldan tema i forhandlingar mellom kommunen og utbyggar. Utbyggarane protesterer ikkje mot kommunen si regulering av bustadstorleik. Dei kjenner til kommunen sine mål om varierte storleikar, og føreslår stort sett fordelingar som er i tråd med dette. Utbyggarane ynskjar i utgangspunktet å bygga variert, og dei får omsatt det dei bygg, uansett. Dei høge bustadprisane og presset i bustadmarknaden gjer at kommunen får gjennomslag for sine ynskje om å regulera bustadstorleik, fordi utbyggarane si inntening er trygg.

Regulering av bustadtypologi og tettheit

Sandnes legg i fylje både politikarane og administrasjonen vekt på arealeffektiv utbygging av nye område. Det blir bygd mykje leilegheitsbygg, men òg mykje rekkehus. Nokre einebustadar blir framleis bygd, men dei er få og små. *Politikar (A)* kunne ikkje komma på døme på at ein frå politisk hald hadde avvist planar fordi dei ikkje sikra bustadsosiale omsyn godt nok.

Sidan bustadstorleik ikkje er eit tema som kjem opp i forhandlingane om reguleringsplanar, bytter ikkje kommunen høgare grad av utnytting mot at utbyggar sluttar seg til kommunen sitt ynskje om regulering av bustadstorleik.

Dagleg leiar for Tomteselskapet legg òg stor vekt på å få ei blanding mellom ulike bustadformer på dei tomtene tomteselskapet regulerer, slik at einebustadar i rekke, rekkehus og leilegheitsbygg hamnar på same feltet. Dei er skeptiske til å ha større område med berre leilegheiter, fordi dei trur det blir eit dårleg bumiljø, og at marknaden ikkje ynskjer denne type buområde.

Politikk for utleigebustadar

Den bustadsosiale handlingsplanen til Sandnes framhevar at det er mangel på private utleigebustadar, og at dette er med på å skapa ein vanskeleg busituasjon for grupper med lågare inntekter enn gjennomsnittet. Politikarane framhevar at det er kø for kommunale utleigebustadar, og at det er fleire enn *Dei marginaliserte* som søker kommunal bustad i Sandnes. Utover dette har ikkje tilgang på utleigebustadar i den private marknaden vore eit omtalt tema i den bustadpolitiske debatten. Tomtepolitikken til Sandnes blir ikkje brukt til å leggja føringar for auka utbod av utleigebustadar. *Rådmannens stab* framhevar at den fremste strategien i kommunen for å dempa presset på utleigemarknaden, er å gjera terskelen inn på eigarmarknaden lågast muleg. *Planleiaren* viser til at om småhus skal få etablera sekundærleilegheit som er eigna for utleige, må det avklarast i detaljreguleringsplanen. Dei aller færreste av dei få einebustadane som blir bygde no, har denne mulegheiten. Krav til parkering og eige uteopphaldsareal bidreg til dette.

Tematikken rundt byggteknisk standard på sekundærleilegheiter på utleigemarknaden har ikkje vore høgt på den politiske agendaen i Sandnes.

Utbyggingsavtalar

Sandnes kommune brukar i stor grad utbyggingsavtalar til å nå bustadsosiale mål. Utbyggingsavtalane blir brukte til å utfylla og spesifisera reguleringsplanar. Bustadstorleik blir ikkje styrt gjennom utbyggingsavtalane. Derimot blir forkjopsretten og tilvisningsretten brukt aktivt.

På oppstartsmøtet for reguleringsprosessar møter folk som jobbar med utbyggingsavtalar opp. Dei har ei sjekklister for alle dei ulike relevante fagområda og går gjennom kommunale forventningar med utbyggaren. Kor vidt kommunen ynskjer å bruka forkjopsretten til ein del av bustadane, blir signalisert på oppstartsmøtet, men ikkje endeleg avklart, i fylje *Sjef for Utbyggingsavtalar*. *Rådmannens stab* fortel at representantar frå arbeidsgruppa som jobbar med å gjennomføra bustadsosial handlingsplan, deltek på det same oppstartsmøtet. Dei fortel om kva slags bustadar kommunen ser etter ut frå kva ein startlånsmottakar har råd til og kva dei som står på venteliste for

kommunale bustadar, treng. Så oppmodar dei utbyggerane til å laga ein del bustadar av nøktern standard. Sidan kommunen ikkje eksplisitt kan pålegga ein viss standard på bustadane gjennom utbyggingsavtala, er dei avhengige av at utbyggerane sjølve vel å fylja dette opp. I fylje *Rådmannens Stab* vel mange utbyggerar å bygga nøkternt, mellom anna fordi dei veit at politikarane i kommunen vektlegg bustadsosiale omsyn når dei tek stilling til reguleringsplanframlegg. Ho understrekar vidare at kommunen sin bruk av forkjeps- eller tilvisningsretten, samt i kva grad kommunen prøvar å sørgja for at det blir bygd nøkterne bustadar, varierer mellom ulike byggeprosjekt. Frå utbyggingar som løyser ut store infrastrukturinvesteringar, eller kor bustadane av andre grunnar er nøydde til å bli dyre, ventar ikkje kommunen nøktern standard eller bustadar som er eigna for bruk av forkjeps- eller tilvisningsretten. Her opplever kommunen at mulegheitsrommet for styring er mindre, fordi lønnsmda i prosjektet er avhengig av høge salsprisar.

Sandnes har ein mal for utforming av utbyggingsavtalar. Når avtala skal inngåast, blir dei punkta som ikkje er aktuelle, fjerna. Det er altså klart når avtala blir inngått kor vidt forkjepsretten skal brukast. Blir det gjennom utbyggingsavtaleprosessen klart at det skal vera kommunale bustadar innanfor planområdet, blir det teke med i reguleringsprosessen. Det kan påverka forhold som innsyn, bustadstorleik, standard og plass til personalbase.

Sandnes kommune brukar tildelingsretten i utbyggingsavtalar til å peika ut ein del av nybygde einestubustadar som skal kjøpast av vanskelegstilte fyrstegangsetablerarar. Kriteria for å få kjøpa desse bustadane er at ein ikkje eig bustad frå før, bur i kommunal bustad eller står i kø for ein, og at ein har inntekt nok til å handtera eit Startlån på kjøpesummen.

Gjennomgåande er bruk av bustadsosiale verkemiddel ikkje eit tema i forhandlingane med utbyggerar. Dei godtek at kommunen brukar forkjepsretten eller tildelingsretten, mellom anna fordi dei er vante med at kommunen gjer det. Dei økonomiske tapa er heller ikkje store, sidan kommunen betalar marknadspris. Mange ser òg positivt på at dei blir sikra eit visst førehandssal.

Tomtepolitikk

Sandnes kommune fører ein aktiv tomtepolitikk, gjennom Sandnes Tomteselskap KF. Politikarane har gjennom eigarstrategien sagt at selskapet skal stå for 40 % av bustadtomtene i kommunen. Selskapet har på intervjutidspunktet ferdigregulerte tomter til 800 bustadar og uregulerte tomter til rundt 6000 bustadar. I tillegg sitt dei på 300 dekar næringsareal og 150 dekar areal til offentleg føremål.

Gjennom dei såkalla prosjektkonkurransane blir tomtepolitikken til Sandnes kommune brukt til å styra utbygginga i bustadsosial retning. Metoden går ut på at tomteselskapet sel ferdigregulerte tomter til den utbyggaren som vinn konkurransen, på vilkår av at bustadane blir bygde og selde som utbyggerar føreslår i sitt konkurransesvar. Prosjektkonkurransen startar med at tomteselskapet sett ein fastpris på ei ferdigregulert tomt. Prisen tek i fylje *Dagleg leiar for tomteselskapet* utgangspunkt i marknadsprisen:

”I utgangspunktet sel me til marknadspris. Så er det nok slik at me ikkje tek ut dei siste prosentane, men me rundar litt av. Me maksimaliserer ikkje marknadsprisen gjennom bodrundar. Me sett ein marknadspris før prosjektkonkurransen, der meklar og intern kompetanse vurderer prisen. Hadde me gått ut på høgstbydande i staden, kunne me heilt klart fått meir, men då hadde me ikkje oppnådd føremålet om nøkterne bustadar. Eg veit ikkje heilt kor stor skilnaden mellom marknadspris og høgstbydande er. Det kan kanskje vera 10 %. Det vil uansett variera frå prosjekt til prosjekt.”

Etter at fastprisen er satt, lysar tomteselskapet ut ein prosjektkonkurransen om korleis tomte bør byggast ut. Potensielle utbyggjarar kjem med sine løysingsframlegg, som blir vurderte etter kvalitet og pris. Med pris meinast her kva dei ferdige bustadane skal kosta når dei blir selde til sluttbrukar. Framlegga skal gjera reie for kva standard og utforming bustadane skal få, mellom anna kor vidt det er fliser på badet, parkett i stova samt om kostnadskuttande mulegheiter for eigeninnsats er til stades, som ikkje-innreia råloft eller ikkje-opparbeida gardsplass. I utgangspunktet blir den rimelegaste løysinga vald, men det føresett at ho er plan- og arkitekturfagleg god nok. Dei som til slutt kjøpar bustaden frå utbyggjar, har mulegheit til fordyrande tilval som gjev høgare standard, om dei har råd.

Når ein vinnar i prosjektkonkurransen er blitt kåra, får utbyggjaren kjøpa tomte til den avtalte prisen og bind seg gjennom avtala til å bygga i tråd med sitt løysingsframlegg og selja dei ferdige bustadane til avtalt pris. Kjøparen bind seg òg til å selja til kjøparar som oppfyller dei kriteriana Sandnes kommune har satt. Det vil sei at dei må vera over 18 år og ikkje eiga ein einbustad frå før. Dei må vidare forplikta seg til å bu minst tre år i bustaden, noko som òg medfører eit forbod mot utleige. Både tomteselskapet og Sandnes kommune sjølve seier at prosjektkonkurransane samt salsvilkåra bidreg til at på ferdige bustadar blir 15-20 % lågare enn dei elles hadde blitt.

Avtala mellom tomteselskapet og bustadutbyggjaren regulerer altså kva som skal byggast, kva sluttprisen skal bli, kven som skal få kjøpa den ferdige bustaden og korleis sluttbrukaren skal disponera bustaden. *Dagleg leiar for tomteselskapet* fortel at vilkåra blir fulgte; utbyggjarane bygg som avtalt og sel til avtalt pris. Reforhandling av vilkåra eller omarbeiding av prosjektet for å tilpassa det betre til etterspurnaden i marknaden har ikkje vore aktuelt:

”Utbyggjarane ser at strategien til politikarane i Sandnes er at det skal vera eit sterkt tomteselskap. Dei godtek dette. Gjennom utbyggingselskap jobbar me dessutan saman med alle dei store aktørane, noko som gjer at dei lærer meir om korleis me jobbar og kva mandat me har”

Når det gjeld vilkåra om kven som skal få kjøpa, og korleis desse skal disponera bustaden, blir dette kontrollert av meklaren som gjennomfører salsprosessen. Tomteselskapet gjennomfører òg ein del stikkprøvar i ettertid for å unngå ulovleg utleige. Det blir vidare tinglyst ei butid på tre år på eigedommane ved overføring av heimel, for å hindra for raskt vidaresal.

Tomteselskapet blir òg brukt til å sørgja for at mindre aktørar på utbyggarsida greier å komma inn på marknaden. Føremålet med tilrettelegginga for mindre aktørar er å sikra ein sunn konkurranse på utbyggarsida, mellom anna for å dempa kostnadane og leggja til rette for auka nybygging, i fylje *Dagleg leiar i tomteselskapet*:

”Situasjonen i marknaden er slik at det berre er dei store utbyggjarane som har høve til å kjøpa og utvikla eigedom. Det er store kostnadar knytt til å skaffa og regulera grunn, og ikkje alle har nok kapital eller kompetanse til å gjera det. Me ynskjer å selja tomter til mindre aktørar òg. Nokre gangar har me prosjektkonkurransar for store utbyggingsfelt. Då frir me til dei største. Andre gangar deler me tomtene opp i felt på 5-10 bustadar. Då frir me til dei mindre aktørane. Det kan vera til dømes byggmeistarar.”

Etter at ein person, som har kjøpt ein bustad bygd på grunn som utbyggaren har kjøpt på vilkår frå tomteselskapet, har budd der i tre år, kan bustaden fritt seljast vidare på den ordinære marknaden. Det finst ikkje klausulering som hindrar vidareasal, legg føringar for kven som kan kjøpa, legg føringar for prisen på bustaden eller sikrar tomteselskapet eller sjølve kommunen ein del av prisstigninga. Tomtepolitikken til Sandnes leverer rimelege bustadar, men når bustadane skal seljast vidare, blir dei altså selde til marknadspris. Ofte vil bustadane bli omsette for ein høg pris, monaleg høgare enn fyrstekjøpsprisen. Kommunen har vald å ikkje prøva å regulera dette. *Politikar (A)* trur at mange kjøparar ikkje ville ha akseptert ei kommunal styring av vidareasal eller pris. *Politikar (F)* argumenterer mellom anna med at det ikkje er noko gale i at folk tenar pengar på å bu i desse bustadane. *Rådmannens stab* peikte på at folk skal vidare i den same bustadmarknaden etter at dei sel ein tomteselskapsbustad. Dei tek med seg den subsidien som den rimelege bustaden er, til den neste bustaden sin.

Tomteselskapet jobbar både med tradisjonelle feltutbyggingar på jomfrueleg grunn, og med transformasjonsprosjekt innanfor den eksisterande byggesona. Når tomteselskapet er involvert i transformasjonsprosjekt, handlar prosjektkonkurransane berre om kvalitet, ikkje sluttpris. Den løysinga som lagar dei beste byromma og bidreg best til byutviklinga, vinn, i fylje *Dagleg leiar for tomteselskapet*:

”Me definerer dette som byutvikling, ikkje som tiltak for å hjelpa fyrstegangsetablerarar. Her er målgruppa ei anna. Det er ikkje noko poeng i at me skal avgjera om toppleilegheita med utsikt over hamna skal kosta 79 000 eller 80 000 kr per kvadratmeter.”

Å ha ein stor del av marknaden er viktig for at tomtepolitikken skal påverka bustadprisane, seier *Dagleg leiar for tomteselskapet*:

”Det viktigaste me jobbar for, er å ha ein stor posisjon i marknaden. Det er fyrst då at prosjektkonkurransen som verkemiddel har ein effekt. Sel ein ti rimelege bustadar, spelar det ikkje noko rolle. Når me har 60 % av eit felt, påverkar våre prisar resten av feltet sine prisar. Ein må vera stor for at det skal nytta ”

Føremålet med å styra standard og salspris er altså ikkje berre at desse bustadane skal få ein låg pris, dei skal òg påverka prisen på resten av marknaden.

Risiko og finansiering

Då Sandnes Tomteselskap blei starta rundt år 2000, fekk det ein startkapital på 50 millionar. Det fekk òg overført mykje av grunnen kommunen i utgangspunktet eigde, til ein marknadsvurdert pris. Seinare har selskapet bygd opp ein eigenkapital på 300 millionar kroner, gjennom kjøp og sal av eigedom. Selskapet er sjølvfinansierende. Overskotet frå kvart driftsår skal heller ikkje betalast inn til kommunekassa, men reinvestrast i selskapet. *Dagleg leiar for tomteselskapet* framhevar at dette er naudsynt for at selskapet over tid skal kunne nå målet om å vera ein dominerande aktør.

Mange av dei større utbyggingsprosjekta blir gjennomførte i samarbeid med private aktørar. Då blir det stifta eigne samarbeidsselskap for dei ulike utbyggingsområda. Desse selskapa har ekstern finansiering, mellom anna lån. *Politikar (H)* framhevar at reduksjon av risiko er ein sentral grunn til å gjennomføra større prosjekt på denne måten. Når tomteselskapet er involvert i fellesprosjekt, får det tomter tilsvarande sin eigardel i fellesprosjektet. Desse tomtene blir utvikla gjennom prosjektkonkurransar og selde vidare på tomteselskapet sine vanlege vilkår. Resten av tomtene i prosjektet blir kommersielt utvikla av andre aktørar. Ofte føretrekk tomteselskapet, i fylje *Dagleg leiar i tomteselskapet*, dei tomtene i fellesprosjektet som i fylje planen skal fyljast med rimelege bustadtypar.

Spesielle ordningar for prioriterte grupper?

Leige-til-eige

Tomteselskapet er i ferd med å utvikla eit leige-til-eige-konsept. Føremålet er at unge som har greie inntekter, men ikkje eigenkapital, lettare skal kunne bli sjølveigarar. Gjennom ei leigetid på 3-4 år skal deltakarane spara opp eigenkapital, for så å kjøpa bustaden. Det er regulert ei tomt til dette, med 30 leilegheiter. Reguleringa er utforma for å redusera kostnader. Det er til dømes parkering på bakken, i staden for ein dyrare parkeringskjellar.

Tomteselskapet er i dialog med to ulike aktørar, eit bustadbyggelag og ein privat aktør, for å kjøpa tomte og drifta prosjektet. Tomte vil bli seld til marknadspris, etter same modell som resten av tomteselskapet sine tomter. Fram til dei som bur der kjøpar ut sine bustadar, blir finanskostnadane til utbygger redusert gjennom eit samarbeid med tomteselskapet, for å kutta utgiftene i konseptet. Banken får òg betre panterettar enn vanleg, for å redusera kapitalkravet til utbygger. Det skal igjen gjera det lettare for folk utan eigenkapital å komma inn i prosjektet.

Sandnesmodellen

Rådmannens stab fortalde at kommunen er i planleggingsfasa for eit bustadprosjekt i kommunal regi. Det skal byggast rimelegare bustadar for folk som bur i, eller er kvalifisert til å stå i kø for, kommunal bustad, og som har inntekt nok til å handtera eit Startlån på kjøpesummen. Kommunen har konkludert med at ein ikkje vil klausulera desse bustadane heller lengre enn tre år. Ein vurderer kor vidt ein skal sikra kommunen ein del av verdistigninga, men er redd for at det vil gjera det vanskeleg for brukarane å komma seg vidare inn i bustadmarknaden. ”I verste fall risikerer me at dei hamnar tilbake i køen vår,” seier *Rådmannens stab*.

Sjølvyggarordning

Sandnes har ikkje noko sjølvyggarordning. Både administrasjon og politikarar legg vekt på at det er lite sjølvyggarar kan gjera. Skulle ein ha ei sjølvyggarordning, ville det krevja ressursar til hjelp og vegleing frå kommunen. *Politikar (H)* uttalte at prosjektkonkurransane hadde den same funksjonen som ei sjølvyggarordning kunne ha hatt.

Generelt om bustadpolitiske vurderingar

Konsensus eller konflikt?

Det er konsensus om tomteselskapet og tomtepolitikken sin rolle i bustadpolitikken. Målet om at tomteselskapet skal stå for 40 % av bustadtomtene har støtte frå alle dei intervjua politikarane, og ingen av dei ynskjer eit høgare mål. Sandnes kommune har ein lang tradisjon for å føra ein aktiv kommunal tomtepolitikk. På politisk hald er det òg brei semje om regulering av bustadstorleik og bustadtype. Det var ikkje nyansar i korleis dei ulike politikarane omtalte denne type reguleringar.

Er nybygging nok?

Bruken av prosjektkonkurransar og tomtepolitikk til å påverka prisane på ein nokså stor del av dei nybygde bustadane i Sandnes, tilseier at kommunen ikkje fullt ut baserer seg på at nok nybygging er tilstrekkeleg til å halda bustadprisane på eit nivå som gjer at flest muleg har råd til å bu godt. Hadde kommunen basert seg på at nybygging i seg sjølve var nok, ville dei ikkje ha brukt desse styringsverktøya. I tillegg er kommunen gjennom bruk av både eigarmynde og reguleringsmynde opptekne av å styra kva slags bustadar som blir bygde.

Interessante verkemiddel i Sandnes

Prosjektkonkurransar for å pressa prisane

Eit interessant verkemiddel i Sandnes er bruk av prosjektkonkurransar i tomtepolitikken for å sikra at det blir bygd relativt sett rimelege bustadar. Prosjektkonkurransane gjev ei styring med bustadutforminga og bustadprisen som klart overgår det ein kan få til gjennom reguleringsmynde aleine. I fylje intervjuobjekta bidreg dette til at bustadane blir 15-20 % rimelegare enn dei elles hadde blitt. Reduksjonen kjem delvis gjennom at ein sikrar ein nøktern standard, delvis gjennom at sluttprisen er regulert, slik at utbyggar ikkje står fritt til å auka denne. Prosjektkonkurransane er altså ein kombinasjon av å senka standarden og å subsidiera bustaden. Den fyrste verknaden gjev effekt over tid, medan den andre forsvinn så snart butida på tre år er innfridd og bustaden kan seljast fritt vidare.

Gjennom at tomtene blir selde for ein ikkje-maksimert pris som fylje av vilkåra prosjektkonkurransen medfører, gjev kommunen slepp på inntekter. Dei oppnår i staden det dei ser på som ein bustadpolitisk gevinst. At modellen med prosjektkonkurransane innebærer ei form for tomtesubsidiering er ikkje i seg sjølve eit argument mot modellen, men det er eit forhold ein må vera klar over. At modellen innebærer subsidiering reint teknisk, betyr heller ikkje at kommunen brukar pengar på han. Tomteselskapet får ikkje overføringar frå kommunen, og går, trass tomtesubsidieringa, med overskot.

Modellen med prosjektkonkurranse kan vera aktuell for andre kommunar, så sant dei er villige til å styra så sterkt som Sandnes kommune gjer. Eit aspekt ved modellen er nok likevel at han fungerer best i tider og regionar med stigande tomteprisar og høge bustadprisar. Om ikkje tomteprisane stig, vil eit tomteselskap vera avhengig av tilskot frå kommunen for å kunne selja tomter rimelegare enn marknadsprisen dei kjøpte tomtene for.

Leige-til-eige

Elles er det verdt å merka seg at Sandnes har kome relativt langt på eit leige-til-eige-konsept. Dette er ei bustadform som fleire andre kommunar vurderer, og som blir løfta fram i statlege bustadpolitiske dokument som Meld. St. 17 (2012-2013) (s. 82) og NOU 2011:15 (s. 60). Erfaringane herifrå vil difor kunne komma andre kommunar til gode.

Stavanger

Stavanger ligg nord på Jæren, i Rogaland fylke. Innbyggartalet er 130 000. Folketalet har vekse 16 % dei siste ti åra (SSB 2013i). Kommunen har eit areal på berre 71 km². Av desse er allereie 63 % dekkja av tettstadar (SSB 2013j). Resten er stort sett landbruksjord eller friareal. Bustadprisane i Stavanger er klart høgare enn landsgjennomsnittet, og prisveksten har dei siste åra vore sterkare enn for landsgjennomsnittet. Det bur i underkant av 9000 studentar i Stavanger. Medianinntekta for alle hushald i Stavanger er 45 000 over landsgjennomsnittet, medan par med barn mellom 0 og 17 år er 100 000 over landsgjennomsnittet (SSB 2013k)^x.

Stavanger er i dag styrt av ein koalisjon mellom H, KrF, V, SP og PP. Høgre har ordføraren, og KrF har varaordføraren. Høgre har hatt ordføraren i Stavanger sidan 1995, gjennom vekslende samarbeid med AP, sentrum og FrP. Kommunen har altså dei siste tiåra vore klart borgarleg, men ikkje heilt utan innverknad av sentrum-venstre.

I Stavanger blei fyljande intervjua:

- Tre politikarar: *Politikar (U/A)* uavhengig, vald inn for Arbeidarpartiet, *Politikar (V)* frå Venstre og *Politikar (H)* frå Høgre.
- Tre administrativt tilsette: *Juridisk sjef*, *Sjefsarkitekt* og *Utbyggingssjef*.

Hovudmål i bustadpolitikken

Hovudmålet for Stavanger sin bustadpolitikk er å bygga fleire bustadar. Frå politisk hald er det eit sterkt press for å få auka nybygginga. Målet er å dempa presset i bustadmarknaden. Stavanger har sers høge bustadprisar, og nybygginga har i det siste vore lågare enn dei politiske målsetningane. Politikarane justerte nyleg målet om nybygging frå 1000 til 1250 bueiningar årleg, med verknad frå 2014. På administrativt hald jobbar ein hardt for å nå dette målet, men understrekar at ein som kommune ikkje har mynde til å pålegga private utbyggerar å starta bygginga. Fokuset frå administrativt hald ligg på å regulera område til nybygging, samt leggja til rette for utbygging og transformasjon gjennom overordna infrastruktur.

I tillegg er det eit mål å tilby varierte bustadtypar og bustadstorleikar i alle nærmiljø. Grunngevinga for dette er delvis å sikra at det på bynivå blir tilgang på ein del rimelegare bustadtypar som det i dag er lite av, som til dømes torombustadar. Delvis er grunngevinga eit ynskje om å sikra sosial miks på stroksnivå.

Eit tredje mål for Stavanger, som for dei fleste andre storbykommunar, er å fortetta. For ein kommune med så lite jomfrueleg grunn igjen å bygga på, er dette målet ekstra viktig. Skal ein lukkast i å produsera mange nye bustadar, må ein rett og slett utnytta areala betre enn ein har gjort til no. Rundt 20 % av nybygde bustadar dei siste 10 åra har kome frå feltutbygginga. Resten kjem frå bygging innanfor eksisterande byggesone (Stavanger kommune 2013).

^x Studenthushald er ikkje inkluderte i statistikken.

Dei administrativt tilsette understreka at kommunen har mista fleire verkemiddel som tidlegare kunne brukast til å auka takten i nybygginga. Særleg blei endringane i konsesjonsloven i 2004 og fråværet av statlege subsidier til kommunal tomtepolitikk kommentert. Totalt sett gjorde dette i fylje administrasjonen det vanskelegare å styra utbygginga som grunneigar eller avtalepart. Det er avgrensa kva ein kan gjera gjennom den reguleringsmynda ein då sitt igjen med.

Politikarane meinte jamt over at ein hadde dei verkemidla som var naudsynte for å auka bustadbygginga og vri bustadutbygginga i sosial retning. *Politikar (V)* og *Politikar (H)* teikna eit bilete av ein kommune som var aktiv og styrande. *Politikar (U/A)* meinte at det borgarlege fleirtalet var for opptekne av å sleppa til marknadsaktørar i egedoms- og bustadutviklinga.

Regulering av bustadstorleikar

Stavanger kommune regulerer i stor grad storleiken på leilegheitene i byggeprosjekta. På områdeplannivå blir det sagt noko om kva slags aldersgrupper ein ynskjer skal busetta seg innanfor planavgrensinga. Levekårssituasjonen i området blir òg omtalt, på bakgrunn av eit omfattande statistikkgrunnlag. I tillegg blir ynskja gjennomsnittstorleik for bustadane oppgjeve. Utbyggerane lagar så, i sine framlegg til detaljreguleringar, utkast til fordeling av bustadstorleikar innanfor dette.

Kva slags bustadar utbyggerane aller helst ynskjer å bygga, varierte mellom ulike lokalitetar og delmarknadar. Hovudtendensen var at utbyggerane ynskjer å bygga relativt små og rimelege bustadar, fordi dei er meir lettselde, og oppnår ein høgare kvadratmeterpris. ”Utbyggerane gjev uttrykk for at alt som kostar mellom 2,5 og 3,5 millionar blir seld på dagen. Det som er dyrare, har lengre liggetid,” seier *Juridisk sjef*. I ein del andre samanhengar ynskjer utbyggerane å bygga større bustadar enn det kommunen meiner er naudsynt. *Utbyggingssjefen* utdjupar:

”Utbyggerane er sjølv sagt veldig marknadsstyrt. Kor ein er i byen er eit viktig premiss. Det finst ein eksklusiv marknad på beste vestkant. Det er mykje rikfolk der, og ikkje så mykje variasjon. Her ynskjer utbyggerane å bygga retta mot denne marknaden.”

Sidan utbyggerane kjenner til kommunen sine haldningar til fordeling av leilegheiter, er ofte framlegga dei kjem med, i tråd med kommunen sine ynskjer. I nokre tilfelle blir det likevel dragkampar og forhandlingar, i fylje Sjefsarkitekten:

”Det er sjeldan at me pålegg utbyggerane å bygga ein annan storleik enn det dei vil, men det skjer. Nokre gangar hendar det at utbyggerane ynskjer å bygga større bueningar enn det me vil, andre gangar er det motsett. I desse tilfella er mitt inntrykk at det vil vera ein form for forhandling eller utveksling av synspunkt med bakgrunn i levekårsundersøkinga og overordna planar som avgjer bustadstorleik før planframlegget blir fremma for politisk handsaming.”

Politikar (H) framhevar at det er eit mål å få fleire mindre leilegheiter i attraktive bydelar som Madla og Eiganes, fordi det bidreg til sosial miks og til å motverka opphoping av levekårsproblem. Han meiner vidare at dei fleste utbyggerane føyar seg etter kommunen sine ynskjer, fordi dei vil ha ein langsiktig og god relasjon til kommunen.

Regulering av bustadtypologi og tettheit

Kommunen påverkar val av bustadtypologi gjennom høge krav til tettheit i nye bustadprosjekt. Dei fleste bydelane er frå før dominerte av småhus. Kommunen ynskjer ei blanding av småhus og leilegheitsbygg i større, nye utbyggingsområde. På same måte som med regulering av bustadstorleik blir dette ofte, men ikkje alltid, fylgd opp i planframlegga utbyggarane sendar inn.

Sjefsarkitekten nemner eit døme på ei sak kor utbyggar ynskja lågare tettheit enn plankravet tilsa. Ved utbygginga av prosjektet Holmeegenes var det ein gjeldande plan som sa at det skulle byggast 75 bueiningar, men etter ynskje frå utbyggaren blei kravet redusert til 45:

”Kommunen sitt ynskje var i utgangspunktet ein småhustypologi med større tettheit. Utfallet av saka var at talet på bueiningar blei redusert, med tilslutning både frå kommuneadministrasjonen og byutviklingsstyret. Bakgrunnen for at kommuneadministrasjonen godtok utbyggar sitt ynskje om redusert tettheit var at det ville gje mindre trafikk, sikra antikvariske omsyn betre og generelt gje betre kvalitet på bustadane og uteområda. Dessutan finst det butilbod med mindre leilegheiter i nabolaget frå før.”

Generelt meiner ho at utfallet i denne type sakar, kor utbyggar ynskjer ein annan tettheit eller bustadstorleik enn kommuneadministrasjonen, fordelar seg mellom sakar kor kommunen trumfar gjennom sitt syn og utbyggar gjev seg, sakar kor kommunen trumfar gjennom sitt syn og utbyggar legg prosjektet på is, sakar kor kommuneadministrasjonen står på sitt, men politikarane gjev utbyggar medhald og sakar kor kommuneadministrasjonen gjev etter for argumenta til utbyggar og endrar haldning. Ho kunne ikkje seia noko om kva utfall som var vanlegast.

Politikk for utleigebustadar

Stavanger kommune sitt byggesaks kontor gjennomførde for eit par år sidan eit prosjekt kor dei kartla ulovlege sekundærleilegheiter på utleigemarknaden. Dette førde til at 1600 ikkje-omsøkte utleigebustadar i ymse småhus blei funne. Eigjarane blei pålagde å søka om å få dei godkjente. Sers mange fekk avslag, noko som vakte debatt i media (Stavanger Aftenblad 2011). Politikarane har samrøystes instruert administrasjonen om å sjå lempelegare på desse sakene. Gjennom eit eige, generelt vedtak i Kommunalstyret for byutvikling blei det slått fast at det er eit mål å auka talet på bueiningar i småhus, og at terskelen for å få dispensasjon for tekniske krav som ikkje omhandlar branntryggleik, skal vera låg. (Stavanger kommune, 2012).

Tilgang på utleigebustadar er i liten grad eit tema i arealplanlegginga i Stavanger kommune. I eit prosjekt, SmartBo, blei det etter initiativ frå utbyggaren laga ei blokk kor mange av leilegheitene hadde sekundærleilegheiter for utleige, som enkelt kunne gjerast om til ein del av hovuddelen. Dette blei sikra gjennom reguleringsføresegnene. Målgruppa var nyetablerte hushald, som kunne utvida leilegheita sin når dei blei fleire, eller fekk så god økonomi at dei ikkje trengte å leiga ut lengre. I mellomtida kunne dei leiga ut sekundærleilegheita. Dette var vellukka, men har ikkje blitt kopiert av andre utbyggarar i Stavanger. Kommunen har ikkje vurdert å pålegga denne type løysingar i andre prosjekt.

Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler blir i fylje *Juridisk sjef* ikkje brukt bustadpolitisk. Utbyggingsavtaler blir fyrst og fremst brukt til å ordna teknisk infrastruktur.

Tomtepolitikk

Stavanger kommune har i dag ein mindre aktiv tomtepolitikk, i den forstand at kommunen ikkje står for ein stor del av byggetomtene til nye bustadar. Kommunen eig ein god del grunn, men denne skal i hovudsak brukast til framtidig sosial infrastruktur. Størstedelen av den ikkje allereie utbygde grunnen i kommunen er eigd av private utbyggarar eller eigedomsutviklarar. Kommunen har vald å ikkje gå inn i større, strategiske tomtekjøp for bustadføremål. *Juridisk sjef* forklarar:

”Me oppretta ikkje eit tomteselskap då Sandnes gjorde det, fordi me hadde ein annan modell som fungerte. No er me på ein måte litt spelt utover sidelina. Det er ein del private utbyggarar og investorar som har så mykje pengar at det er priskonkurranse på areal. Dei kjøpar areal svært dyrt, før areala er regulert til bustadføremål, berre for å komma i posisjon. Me føler at det er feil i dagens situasjon å gå inn og kjøpa areal i konkurranse med private kjøparar. Me får førespurnadar frå advokatane til private grunneigarar, med spørsmål om kor vidt me ynskjer å vera med i bodrundar. Det ynskjer me ikkje, mellom anna fordi det kan vera med på å driva opp tomteprisane ytterlegare.”

Han legg òg vekt på at det fremste ein kan oppnå med ein aktiv tomtepolitikk innanfor dagens ramer, er å kunne selja til utbygging på vilkår som sikrar rask utbygging. Administrasjonen legg til grunn at private utbyggarar bygg ut så raskt dei kan uavhengig av dette, og at det difor er lite føremålsteneleg å gå inn på eigarsida for å kunne stilla denne type vilkår. Derimot kjøper kommunen noko grunn i byomformingsområde, for å kunne medverka til transformasjonar her. Føremålet her er ikkje å eiga store deler av grunnen, men å komma i posisjon til å vera avtalepart i fellesprosjekt og sikra areal til sosial infrastruktur. I tillegg eig kommunen frå før av store deler av Jåttåvågen, eit viktig byomformingsområde.

Der kommunen eig grunn ein ikkje treng sjølve, blir denne regulert til bustadbygging eller næring ut frå marknadsmessige vurderingar. Etter reguleringa blir grunnen seld til private utbyggarar, stort sett utan spesielle vilkår. Ein legg til grunn at spesielle vilkår vil kunne vera prisdempande. I den grad kommunen dei seinare åra har brukt salsvilkår, har det i fylje *Utbyggings sjef* vore knytt til miljøkrav. Bustadsosiale vilkår har ikkje blitt brukte i det siste, men ho utelukkar ikkje at det kan skje i framtida.

Både administrasjonen og politkarane framhevar at Stavanger kommune har kjøpt ein eigarpart i Nord-Jæren Utvikling Sandnes AS, eit selskap som skal byggemodna tomter i Sandnes Øst. For Stavanger kommune sin del handlar dette om å bidra til bustadbygging i regionen. Administrasjonen framhevar at det er store skilnadar mellom situasjonen i Stavanger og situasjonen i Sandnes, noko som gjer at Sandnes sin modell med eit aktivt tomteselskap er lite aktuell i Stavanger. Fyrst og fremst meiner dei at det at mesteparten av nybygginga skjer gjennom fortetting og transformasjon, ikkje feltutbyggingar, gjer tomteselskapet mindre eigna. Tomteprisane blir så høge at det er vanskeleg å få kjøpt nok tomter til å påverka marknaden.

Hovudutbyggingsområdemodellen

Tidlegare skjedde store deler av bustadbygginga i Stavanger gjennom den såkalla Hovudutbyggingsområdemodellen, skildra av mellom andre Nordahl ofl. (2007 kap 5.2). ”Historisk har kommunen styrt utbyggingspolitikken frå A til Å. Me tildelte felt og hadde høve til å setta alle slags vilkår” innleia *Juridisk sjef*. Kommunen skaffa seg stort sett gjennom frivillige kjøpsavtalar, eigarskap til all grunnen innanfor dei store områda som blei underlagt felles planlegging. Når området var ferdig planlagt, og kommunen hadde sikra seg areal til sosial infrastruktur, blei tomtene selde til utbyggarar, på vilkår som sikra at kommunen styrde tempo for nybygginga og kva slags bustadar som blei bygd. I tillegg sikra kommunen seg store areal til sjølvbyggartomter. I fylje både administrasjonen og politikarane gav denne modellen Stavanger kommune omfattande styringsmulegheiter.

I dag er det berre restar igjen av modellen. ”Me er i ein heilt annan situasjon. I fleire område er me prisgjeve å kjøpa areal tilbake frå private til sosial infrastruktur, ” seier *Juridisk sjef*. Nye hovudutbyggingsområde blir ikkje utvikla etter den same modellen. Dei ulike intervjuobjekta har litt ulike forklaringar på korleis modellen har mista store deler av krafta si. Administrasjonen framhevar endringar i konsesjonsloven i 2004, som gjorde det muleg for private å kjøpa grunn utan konsesjon. Endringane i loven førde òg til at kommunane mista mulegheiten til å meina noko om prisen og prisutviklinga på grunn var samfunnsøkonomisk forsvarleg eller ikkje. Dermed blei det muleg for private eigedomsutviklarar å kjøpa grunn frå dei opphavlege grunneigarane, som oftast var bønder. Dette gjorde det delvis mykje dyrare for kommunen å få kjøpt grunn, delvis umuleg, fordi eigedomsutviklarane òg ynskja å bygga ut bustadområde. Sidan modellen var basert på frivillige kjøpsavtalar, og ekspropriasjon til bustadforemål dessutan berre er muleg når grunneigar ikkje sjølve ynskjer å medverka til å realisera reguleringsføremålet, fekk kommunen ikkje tak i grunnen som var naudsynt for å vidareføra hovudutbyggingsområdemodellen. På politisk hald legg *Politikar (U/A)* vekt på eit politisk vedtak i 2011 kor det blei opna for at private kunne regulera hovudutbyggingsområde. Ho framhevar at venstresida var imot dette, og meiner at endringa skyldast at høgrefleirtalet av ideologiske grunnar ynskja sterkare privat involvering. *Politikar (V)* meiner at vedtaket berre var ei naudsynt stadfesting av ein allereie eksisterande praksis.

Nettverk for transformasjon

Stavanger kommune har gjennom samarbeidsprosjektet Urban Sjøfront jobba for å leggja til rette for transformasjon på eit sentralt område i Stavanger. Urban Sjøfront er eit samarbeidsselskap mellom kommunen og ulike private grunneigarar. Kommunen eig noko av grunnen, men det er fyrst og fremst som avtalepart at kommunen medverkar i dette nettverket. Kommunen har mellom anna ansvaret for å sørgja for gjennomføringa av større overordna infrastrukturprosjekt, for å tilrettelegga for utviklinga av dei private eigedommane. Dei ulike grunneigarane må betala inn dekningsbidrag som tilsvarar deira del av prosjektet. Eit sentralt mål for kommunen som aktør i Urban Sjøfront, er å leggja til rette for at transformasjon og bustadutbygging skjer raskare enn utfallet hadde blitt utan kommunal involvering. Administrasjonen vurderer erfaringane frå Urban sjøfront som positive, og ser dette som ein god modell for korleis kommunen kan tilrettelegga for bustadutvikling i transformasjonsområde sjølv om størsteparten av grunnen er underlagt privat eigarskap. Modellen blir derimot ikkje brukt til å styra kva slags bustadar som blir bygde, eller kva pris dei får.

Tomter til studentbustadar

Stavanger kommune deler ut gratis tomter til studentsamskipnaden for å gjera det muleg å bygga studentbustadar innanfor dei statlege kostnadsramene. Nyleg vedtok kommunen òg å forskotera tilskotsmiddel til sjølve bygginga.

Spesielle ordningar for prioriterte grupper?

Leige-til-eige

Det blir diskutert på administrativt hald om kommunen skal oppretta eit pilotprosjekt for leige-til-eige. I fylje *Utbyggingssjef* har det ikkje kome til skissestadiet, og planane er lite konkrete.

Seniorbustadar

Det er i fylje prosjektleiar for bustadbygging eit generelt mål for kommunen at det blir bygd fleire seniorbustadar. Med dette meinast bustadar som er tilgjengelege, og som har eit privat tenestetilbod knytt til seg. Bakgrunnen for at dette er eit mål for kommunen, er at mange eldre bur i einebustadar. Får ein dei til å kjøpa seniorbustadar i staden, vil mange einebustadar kunne frigjerast for barnefamiliar, noko som vil kunne senka terskelen inn i denne marknaden. Kommunen ynskjer å leggja til rette for private utbyggarar av seniorbustadar, men vil ikkje selja tomter til rabattert pris eller på andre måtar bruka offentlege middel til å støtta opp om utviklinga.

Ikkje-kommersielle utleigebustadar

Bystyret har nyleg vedteke å kjøpa inn 10 brukte, mindre leilegheiter. Dei skal leigast ut til personell som kommunen ynskjer å rekruttera til sine stillingar, men som slit med å etablera seg i bustadmarknaden i Stavanger. Gjennom å bu rimeleg i desse utleigebustadane skal dei få mulegheit til å spara opp eigenkapital. Det har ikkje vore vurdert å bygga ut denne type bustadar på kommunal grunn. Ordninga har støtte frå både *Politikar (V)*, *Politikar (H)* og *Politikar (U/A)*.

I tillegg eksisterer det frå før av ein del prisregulerte utleigebustadar eigd av eit bustadbyggelag. Dei er drifta av Stiftelsen Utleieboliger, som er kontrollert av kommunen. Stavanger kommune jobbar aktivt med å få på plass fleire ikkje-kommersielle utleigebustadar, mellom anna er kommunen blitt ein del av Husbanken sitt bustadsosiale velferdsprogram.

Sjølvsbyggerordning

Stavanger kommune har lenge hatt ei sjølvsbyggerordning med årsproduksjon på rundt 50 bustadar, i tilknytting til bustadutbyggingsområda. Det er visse kriteriar for å bli sjølvsbygger, knytt til butid i kommunen, at ein ikkje eig ein bustad frå før samt at ein ikkje har for høg inntekt. Kommunen løyser byggherreoppdraget, og hentar inn entreprenørar. Alt skjer til sjølvkost. Sjølvsbyggerane bidreg med arbeid på grunnmuren.

Eit utval med både politikarar og administrativt tilsette skal vurderer korleis ordninga kan gjerast til eit meir sosialt og meir effektivt verkemiddel. Ein vurderer mellom anna tettare buformer og sterkare avgrensingar på kven som får kjøpa, eller strengare føringar for vidaresal eller krav om vinstdeling ved verdistingning. På politisk hald er synet på sjølvbyggerordninga sprikande. *Politikar (V)* og aller klarast *Politikar (H)* meiner at ordninga i liten grad ivaretek sosiale mål. *Politikar (U/A)* meiner at ordninga framleis har ein sosial funksjon, og at ho bør først vidare utan store endringar.

Generelt om bustadpolitiske vurderingar

Konsensus eller konflikt?

Det framstod som om det var nokså brei konsensus om regulering av bustadstorleik og bustadtype. Hovudmålet om stor nybygging var det òg semje om. Derimot var det meir strid langs høgrevestre-aksen om i kva grad hovudutbyggingsområdemodellen skulle opnast for private aktørar.

Er nybygging nok?

Hovudlinene i politikken til Stavanger er basert på at stor nybygging er nok til å få bustadprisane til eit nivå kor dei aller fleste har råd til å bu godt, så sant det blir bygd rett type bustadar. Gjennom bruk av planmynde regulerer kommunen bustadstorleik, tettheit og typologi for å sikra at det blir bygd dei bustadtypane kommunen meiner eit nærmiljø treng. Gjennom sjølvbyggerordning, ikkje-kommersielle utleigebustadar for kommunalt tilsette og forsøk med leige til eige viser likevel kommunen ein viss vilje til å bruka verkemiddel som tek utgangspunkt i at nybygging i seg sjølve ikkje løyser alle bustadproblem.

Interessante verkemiddel i Stavanger

Nettverk for utbygging

Eit av dei verkemidla Stavanger kommune håpar skal kunne erstatta hovudutbyggingsområdemodellen er nettverk for utbygging tilsvarande Urban Sjøfront. Delvis med grunnlag i eigarskap til nokre av dei involverte areala, delvis som byggherre for infrastruktur og delvis som engasjert part prøvar kommunen å stimulera til transformasjon til bustad og næring i sentrumsnære strom. Målet er å skapa tryggleik om at infrastrukturen kjem på plass, fordela inntekter og kostnader rettvis mellom dei private partane og på det viset bidra til at fleire finn det lønsamt å bytta ut industri- og lagerverksemd med bustadar. Dette verkemiddelet er lite eigna til å detaljstyra kva slags bustadar som skal byggast eller kva pris dei skal ha, men gjer det muleg å leggja til rette for større og raskare nybygging. Kommunar som, på same viset som Stavanger, praktiserer relativt omfattande fortetting, har ein passiv tomtepolitikk og har eit mål om stor årleg nybygging, kan ha noko å læra av måten å driva tilrettelegging gjennom nettverk.

Sekundærleilegheiter i blokkleilegheiter

Eit av dei meir originale reguleringsgrepa i Stavanger var ikkje eit resultat av eit kommunal initiativ, men eit framlegg frå utbygger. Gjennom SmartBo-konseptet blei det bygd blokkleilegheiter med sekundærleilegheit. Denne var i utgangspunktet meint for utleige, men kunne gjerast om til ein del av hovudbustaden om familien som budde der blei større eller rikare. Dette er ein interessant måte å auka tilgangen på utleigebustadar på.

Mange kommunar har eit ynskje om å auka talet på private utleigebustadar som ein del av ein sosial utbyggingspolitikk. Samstundes har dei få verkemiddel gjennom bruk av reguleringsmynde til å få til dette, fordi ein berre kan regulera fysisk form og storleik, ikkje disposisjonsform. Einaste unnataket er at ein kan opna for sekundærleilegheiter som ligg til andre, større bueiningar. Tida då ein regulerte inn store einebustadar med plass til sekundærleilegheiter, er i dei fleste storbyar over, på grunn av konflikt med fortettingsmål. Å regulera inn sekundærleilegheiter i leilegheiter i blokker eller andre leilegheitsbygg kan vera ein måte å sikra auka tilgang på utleigebustadar utan å bygga større einebustadar. Leilegheitene som inkluderer ein sekundærleilegheit blir større og dyrare, men vil gje nokså sikre inntekter, noko som gjer det muleg for ein kjøpar å handtera eit større lån.

Denne utbyggingsforma er lite utbreidd. Erfaringane med SmartBo er likevel gode. Difor kunne denne utbyggingsforma vore aktuell å testa for andre kommunar òg.

Samanlikning av kommunane

Her vil kommunane bli samanlikna på ulike deler av utbyggingspolitikken. Fyrst vil skilnadane i bruk av utbyggingsavtalar blir kommentert. Så vil bruk av plan- og byggesaksregelverket for å påverka utleigesektoren bli drøfta. Etterpå vil etablering av ulike former for bustadar kor anten sjølv bustaden eller bebuaren blir subsidiert bli gjennomgått. Desse tre emna står kvar for seg, og sjølv om det er skilnadar mellom kommunane, ser dei ikkje ut til å henga saman med dei overordna modellane for kommunen sin utbyggingspolitikk. Det gjer derimot tomtepolitikken, regulering av bustadstorleik og regulering av bustadtype og tettheit. Kommunane sin politikk innanfor desse felte vil bli kommentert og summerte opp i kvar sin modell for kommunane.

Store skilnadar i bruk av utbyggingsavtalar

Ingen av kommunane brukar utbyggingsavtalar til å regulera bustadstorleik. Trondheim og Stavanger brukar heller ikkje forkjøps- eller tilvisningsretten til å skaffa seg nye kommunale bustadar eller styra kven som får kjøpt dei nybygde bustadane. Det gjer derimot Sandnes og Kristiansand. Bruken er ulik. Kristiansand tek inn punktet om forkjøpsrett til 10 % av bustadane i alle utbyggingsavtalane, før dei har teke stilling til om forkjøpsretten skal brukast. Sandnes tek det berre med i avtala der dei i utgangspunktet har tenkt å bruka denne retten. Felles for dei begge er at dei opplever at kommunen får gjennomslag for sine bustadsosiale ynskje i forhandlingar om utbyggingsavtalar.

Lite bruk av plan- og bygningsmynde for å få fleire utleigebustadar

Dette var eit av dei verkemidla kor variasjonen mellom kommunane var minst. Felles for dei alle var at bruk av plan- og byggesakssystemet for å få fleire utleigebustadar ikkje var eit stort tema. Fleire kommenterte at ein ikkje kunne regulera seg fram til fleire utleigebustadar, fordi plan- og bygningsloven ikkje gjev heimel til å fastsetta disposisjonsform. Det var fyrst og fremst gjennom å opna for sekundærleilegheiter i eksisterande eller nye småhus at kommunane la føringar for utbodet av utleigebustadar. Serleg Kristiansand nemnte at det framleis blei bygd ut nye einebustadar kor planføresegnene opna for sekundærleilegheiter. I Trondheim, Stavanger og Sandnes var dei fleste nye utbyggingane så tette at det ikkje var plass til sekundærleilegheiter i dei få einebustadane som kom. Ingen av kommunane hadde laga felles reguleringsplanar for eldre småhusområde som la til rette for utbygging av sekundærleilegheiter, men ein del av dei eldre reguleringsplanane gjorde det i utgangspunktet. I tillegg hadde fleire anten i dei allmenne parkerings- og uteromskrava eller gjennom konkrete dispensasjonsvurderingar redusert krava for sekundærleilegheiter. Det gjer at fleire får høve til å etablere utleigedelar innanfor gjeldande regulering. Trondheim og Stavanger hadde i tillegg fatta fleire generelle vedtak kor dei bad administrasjonen å tolka fleire av reglane i Tekniske forskrift lempeleg for sekundærleilegheiter.

Subsidiering: Alle gjer det, men i liten skala

Alle kommunane har ulike prosjekt med bustadar som blir prissett eller omsatt utanfor ordinære marknadsmekanismar. Kommunane har innretta prosjekta på ulike måtar, og det er skilnadar mellom kor langt i gjennomføringa prosjekta har kome. Prosjekta kan vera innretta mot å subsidiere bebuaren eller sjølv bustaden.

Det ser ikkje ut til å vera store skilnadar mellom kommunane når det gjeld i kva grad dei legg til rette for denne type bustadformer kor bustadane eller bebuaren blir subsidiert. Ordningane har lite omfang alle stadar. Dei ser likevel ut til å vera på frammarsj, fordi fleire kommunar har nye prosjekt på gang. Ingen av kommunane ser ut til å ha økonomiske eller ideologiske motførestillingar som hindrar dei i å prøva ut denne type modellar. På den andre sida ser det heller ikkje ut til å eksistera ambisjonar om å gjera desse ordningane så store at dei kan omfatta ein monaleg del av *Dei pressa* på bustadmarknaden.

Bruk av planmynde

Regulering av bustadstorleik: Dei fleste gjer det

Kristiansand regulerer i liten grad bustadstorleik. Sandnes, Stavanger og Trondheim gjer det i stor grad. I Trondheim er praksisen omstridd på politisk hald. Utbyggerane på si side prøvar i nokon grad å få gjennom andre storleiksblandingar i reguleringsprosessen enn kommuneadministrasjonen føretrekk. I hovudsak opplever likevel kommunen at dei får gjennomslag for sitt syn og at utbyggerane godtek den ynskja storleiksblandinga. I Sandnes og Stavanger er det politisk semje om bruken av dette verkemiddelet, og utbyggerane motsett seg i liten grad reguleringa.

Regulering av bustadtype og tettheit: Ulike styringsambisjonar

Alle kommunane regulerer i større eller mindre grad kva slags bustadtypar som skal byggast, og kor tett det skal byggast. Likevel er det tydelege nyansar i kor stramt det blir styrt. Kristiansand skil seg ut som kommunen som styrar minst stramt. I utgangspunktet avgjer kommunen sin fortettingsstrategi kva slags bustadtypar som skal byggast, og kor tett det skal byggast. Ofte får utbyggerar støtte frå politikarane til å fråvika dette. På sentrale tomter ynskjer dei ofte høgare grad av utnytting, medan det på meir perifere tomter hender dei bygg mindre tett enn kommuneadministrasjonen ynskjer.

Sandnes, Stavanger og Trondheim regulerer tettheit og bustadtype strammare enn Kristiansand. I Sandnes ynskjer òg ein del av utbyggerane å bygga meir spreidd, til dømes einebustadar, på ein del perifere tomter. Dei får ikkje gjennomslag for dette og godtek å bygga den miksen av rekkehus og leilegheitsbygg som kommunen ynskjer. Den gode bustadmarknaden gjer at dei ikkje er redde for å ikkje få seld dei tette, små usentrale bustadane. Trondheim har dei strengaste tettheitskrava, og opplever i større grad enn Sandnes at utbyggerane ikkje ynskjer å bygga så tett på perifere tomter. Kommuneadministrasjonen får likevel stort sett gjennomslag for sitt syn. I Stavanger er bilete blanda. Som oftast blir kommunen sine intensjonar om tettheit følgd, men i ein del tilfelle får utbyggerar gjennomslag for å bygga mindre tett for å tilpassa seg eksklusive delmarknadar i attraktive deler av byen.

Bakgrunnen for reguleringane av tettheit og bustadtypologi er ikkje bustadsosiale mål, men miljøomsyn. Ein ynskjer å redusera klimagassutslepp frå transport og unngå å måtta ta stadig ny matjord eller utmark. Resultatet av at kommunar som Sandnes og Trondheim praktiserer krav til høgare tettheit på perifere tomter enn det utbyggerane helst ynskjer, er at tilgangen på rimelege bustadar blir høgare enn han hadde blitt utan denne politikken. Dette føreset at reguleringsplanane trass alt opnar for utbyggingar utbyggerane trur er lønsame. Ein kombinasjon av tilgang-rom-modellen og teoriane om delmarknadar tilseier at dei relativt små, usentrale bustadane får ein relativt rimeleg pris. I ein bustadmarknad som Kristiansand sin, kan det tenkast at betalingsviljen for desse bustadane er så låg at det ikkje er lønsamt å bygga dei. Det er difor ikkje sikkert at denne type regulering ville verka på same måten der.

Bruk av eigarmynde: Subsidiering, tilrettelegging eller passivitet

Bruken av eigarmynde som eit verkemiddel til å nå bustadsosiale mål varierer sterkt mellom kommunane. Oppsummert kan ein skilja mellom Sandnes, som driv med både subsidiering og tilrettelegging, Kristiansand, som driv tilrettelegging, men ikkje subsidiering og Trondheim og Stavanger som er ganske passive.

Sandnes har ein aktiv tomtepolitikk, kor kommunen står for rundt 40 % av bustadtomtene. Tomtene blir ferdigregulerte og selde vidare til private utbyggerar, på vilkår som sikrar ein nøktern standard og at bustadane får ein rimeleg pris. Som fylje av restleddsprinsippet blir tomteprisane noko redusert av dei bustadsosiale føringane, noko som medfører at Sandnes sin tomtepolitikk innebærer ei viss subsidiering.

Kristiansand er aktive, men skil seg både kvalitativt og kvantitativt frå Sandnes. Kvantitativt er omfanget mindre, gjennom at kommunen kontrollerer ein mindre del av tomtemarknaden. Kvalitativt styrer kommunen utbygginga i mindre grad, fordi tomtene ikkje er subsidierte. Salsvilkår knytt til pris eller standard er lite nytta, og i den grad utbygger ynskjer å endra desse vilkåra, eller reguleringsplanen, får han oftast samtykkje til det frå kommunen. Det Kristiansand oppnår med tomtepolitikken, er fyrst og fremst å tilrettelegga for nybygging.

Trondheim og Stavanger er lite aktive i tomtemarknaden og oppnår med det korkje styring eller tilrettelegging, men tek heller ikkje den risikoen som fyljer med tomtepolitisk engasjement eller dei utgiftene som kan fylja med.

Oppsummert: Fire kommunar, fire hovudmodellar i utbyggingspolitikken

Desse modellane summerar opp kommunane sin bruk av reguleringsmynde og eigarmynde til å påverka bustadtilbodet på den ordinære bustadmarknaden i sosial retning gjennom tilrettelegging, styring og subsidiering.

Kristiansand: Servitøren

Kristiansand kommune fokuserer på å leggja til rette for størst muleg nybygging, men styrer og subsidierer lite. Dette kjem til uttrykk både gjennom korleis dei brukar eigarmynde og planmynde.

Kommunen involverer seg i nokså stor grad på totemarknaden for bustadtomter, men gjer det i hovudsak ikkje for å styra eller subsidiera bustadtilbodet. Når kommunen kjøper grunn for bustadføremål, regulerer tomter og sel vidare til private utbyggarar, gjer dei det for å smøra bustadutviklingsprosessen. Sidan få utbyggarar har kapital og kompetanse nok til å utvikla tomter på denne måten, meiner kommunen at dei ved å overta deler av denne oppgåva lettar utviklingsprosessen og får auka nybygging i resultat.

Kommunen styrer i liten grad bustadstorleik, og i mindre grad enn andre kommunar tettheit og bustadtypologi. Ut frå servitør-modellen blir det viktigare å la utbyggarane få bygga det dei ynskjer, enn å prøva å pålegga dei gjennom planføresegner å bygga noko anna.

Sandnes: Dirigenten

Sandnes er den av dei utvalde kommunane som har størst styringsambisjonar samla sett. Både reguleringsmynde og eigarmynde blir i stor grad nytta til å påverka bustadtilbodet i ein sosial retning. Kommunen både styrer, subsidierer og legg tilrette.

Sandnes prøvar å styra nybygginga av bustadar i retning av rimelegare bustadar. Det gjer dei gjennom å sørgja for at bustadane som blir bygde, får kvalitetar som storleik, plassering og standard som gjer at dei får ein låg marknadspris. Samstundes blir prosjektkonkurrans og sal på vilkår om sluttpris brukt til å styra prisen i fyrste salsledd, gjennom subsidiering av bustadar bygd på grunn seld frå tomteselskapet. Sandnes prøvar òg å påverka den generelle marknadsprisen slik at han blir lågare enn han hadde vore utan denne politikken. Det skjer gjennom at tomteselskapet leverer ein stor del av bustadtomtene og med det påverkar kva pris som kan takast for andre bustadar. I tillegg blir tomtopolitikken brukt til å sørgja for at det blir tilgjengeleg relativt små byggeprosjekt, som mindre entreprenørar og byggmeistarar kan ta. Gjennom å leggja til rette for mykje nybygging, prøvar kommunen òg å auka tilbodet på marknaden.

Trondheim: Regulatoren

Trondheim kommune styrer bustadbygginga detaljert gjennom reguleringsmynde. Derimot blir ikkje eigarskap til grunn brukt til å leggja til rette for, eller subsidiera, bustadutbygginga.

Trondheim kommune har reindyrka den rolla kommunen har som reguleringsstyresmakt. Gjennom regulering av bustadstorleik, styring av bustadtype og tettheitskrav og attpåtil forsøk på å styra kva

etasje dei ulike bustadane skal ligga i, prøvar kommunen å vri bustadutbygginga i sosial retning. Eigarmynde blir ikkje brukt til å styra eller subsidiera den allmenne bustadbygginga, og kommunen seljer ikkje bustadtomter til private. Kommunen driv soleis ikkje med den form for tilrettelegging for bustadutbygging som dei kommunane som ferdigregulerar tomter og sel vidare til utbyggerar, gjer. Dette overlet kommunen til marknadsaktørar.

Stavanger: Koordinatoren

Stavanger styrer mykje gjennom bruk av reguleringsmynde, nokså lite gjennom bruk av eigarmynde og tilrettelegg dessutan gjennom nettverk.

Stavanger kommune brukar reguleringsmynde til å fastsetta tettheit, bustadstorleik og typologi. Som oftast fyljer utbyggerane opp kommunen sine intensjonar. I sakar med ulike syn, er det ikkje alltid at kommunen trumfar gjennom sitt syn.

Eit element som i større grad pregar Stavanger sin utbyggingspolitikk enn dei andre kommunane sin, er at kommunen koordinerar transformasjonsprosessar for å tilrettelegga for effektiv bustadutbygging innanfor den eksisterande byggesona. Dette skjer i hovudsak korkje gjennom bruk av reguleringsmynde eller eigarmynde. I staden skjer samordninga gjennom eit eige samarbeidsselskap mellom kommunen og private grunneigarar og gjennom samarbeidsløysingar for å betala for infrastruktur. Dette blir ikkje brukt til å styra bustadtilbodet i sosial retning, berre til å leggja til rette for auka nybygging.

Ulikt syn på om nybygging er nok

Kommunane sin varierende bruk av tilrettelegging, styring og subsidiering kan sjåast opp mot kva haldning kommunane har til påstanden om at tilstrekkeleg nybygging er nok til å sørgja for akseptable bustadprisar. Kristiansand sin modell tilseier at tilstrekkeleg nybygging i seg sjøve er nok. Difor bruker kommunen i mindre grad enn dei andre reguleringsmynde til å styra kva slags bustadar som skal byggast. I staden fokuserer dei på å leggja til rette for mest muleg bustadutbygging, mellom anna gjennom tomtepolitikken. Styring av bustadstorleik eller subsidiering er ikkje naudsynt etter strategien.

Stavanger og Trondheim sine modellar bygg på at tilstrekkeleg nybygging er nok til å oppnå akseptable bustadprisar, så sant det blir bygd bustadar av det slaget som kommunane ynskjer. Dei stolar ikkje i same grad som Kristiansand på at utbyggerane er dei rette til å avgjera kva slags bustadstorleikar som bør byggast. Difor styrer kommunane dette i større grad. Innanfor desse ramene avgjer utbyggerane fritt kva bustadane skal kosta. Eigarmynde blir ikkje brukt til å tilrettelegga for, eller subsidiera, nybygging.

Sandnes sin modell bygg på at tilstrekkeleg nybygging ikkje er nok til å oppnå akseptable bustadprisar. Å leggja til rette for nybygging er viktig for kommunen, men ikkje den einaste strategien. Kommunen brukar dei same verkemidla som Trondheim og Stavanger til å styra bustadstorleik og typologi, men legg ikkje til grunn at dette i seg sjøve sikrar rimelege nok bustadar. Difor blir prosjektkonkurranse og salsvilkår brukt til å subsidiera ein stor del av dei nybygde bustadane.

7 Konklusjon

Problemstillinga for oppgåva var: *Har norske storbykommunar vedteke mål om ein sosial bustadutbyggingspolitikk, og i så fall kva type mål? Korleis går dei som har slike mål fram for å realisera dei?* I denne konklusjonen vil svara på desse spørsmåla bli oppsummert, på bakgrunn av teori og empiri som er gjennomgått lengre framme i oppgåva:

7.1 Har kommunane sosiale mål for bustadutbyggingspolitikken?

Dette varierer mellom dei 14 største kommunane. Seks av kommunane har ei smal tilnærming til sosial bustadpolitikk og har ikkje sosiale mål for den generelle bustadutbyggingspolitikken. Desse kommunane overlet til aktørane på bustadmarknaden å styra kva slags bustadar som blir bygd ut, og kva prisar bustadane får. Kommunen regulerer bustadutbygginga, men då fyrst og fremst ut frå andre omsyn, som areal- og transportplanlegging, bykvalitet eller anna. Dette blir kalla den passive klynga.

På den andre sida er det fire kommunar som har breie sosiale mål for bustadutbyggingspolitikken, i tråd med definisjonen som er lagt til grunn for oppgåva. Dei ynskjer å styra bustadutbygginga i sosial retning, og dei ynskjer å påverka prisnivået på bustadane som blir bygde. Dette er den aktive klynga.

I tillegg er det fire kommunar i ulike mellomposisjonar. Desse har nokre sosiale mål for utbyggingspolitikken, men ikkje så breie som dei den aktive klynga har.

Svaret på spørsmålet om kor vidt kommunane har sosiale mål for bustadutbyggingspolitikken blir soleis at nokon har det, og nokon har det ikkje. Det er eit klart mindretal som har breie sosiale mål som vedkjem store deler av bustadutbyggingspolitikken.

7.2 Kva slags sosiale mål har kommunane?

Dei kommunane som har sosiale mål for utbyggingspolitikken, opererer med eit vidt spekter av ulike mål. Det varierer mellom kvar kommune kva mål, og kor mange mål, dei har. Nokre av måla er veldig generelle, som at ”alle skal bu trygt og godt” (Trondheim) eller at ”kommunen skal vera ein grei kommune å bu i i alle livssituasjonar” (Asker). Dei meir konkrete måla kan kategoriserast i grupper:

Mål knytt til utleigesektoren:

- Fleire private utleigebustadar.
- Fleire kommunale utleigebustadar.
- Fleire ikkje-kommersielle utleigebustadar drive av stiftingar e.l.

Mål om korleis situasjonen skal vera på bustadmarknaden i kommunen:

- Reduserte bustadkostnadar for kjøparar.
- Ein bustadmarknad som skapar færre vanskelegstilte.
- Forbetra studentar sin busituasjon.
- Alle som ynskjer det, skal kunne bli sjølveigarar.
- Rimelege bustadprisar for å trekka til seg ung, kompetent arbeidskraft.
- Vanskelegstilte skal kunne skaffa seg, og behalda, ein eigen bustad.

Mål om kva type bustadar som skal byggast:

- Nøkterne bustadar.
- Bustadar som er eigna for fyrstegangsetablerarar.

Mål om variert bustadstorleik:

- Sikra variert bustadtilbod i alle deler av byen.

7.3 Korleis går dei fram for å realisera måla?

Dokumentstudien viser at dei kommunane som har sosiale mål for utbyggingspolitikken, gjennomgåande brukar ein del verkemiddel for å nå dei. Dette går fram av figur 3 i kapittel 6.1. Samanhengen mellom breidde på måla og mengda verkemiddel i bruk er klar. Dei kommunane som har sosiale mål for utbyggingspolitikken, brukar langt fleire verkemiddel enn dei kommunane som ikkje har det. Berre ein kommune peiker seg ut med breie mål, men få verkemiddel i bruk for å nå måla.

Verkemidla som omtalast kan delast inn etter om dei omhandlar bruk av utbyggingsavtalar, plansystemet, eigarmynde, eigenutbygging eller økonomiske verkemiddel.

- Verkemiddel tilknytt utbyggingsavtalar er nokså likt omtalt i dei fleste kommunane, berre nokre få nemner ikkje dei bustadsosiale verkemidla i sitt føreseielegheitsvedtak.
- Bruken av eigarmynde ser ut til å variera mykje, frå mange kommunar som ikkje har ein aktiv tomtepolitikk til nokre kommunar som har ambisjonar om å styra store deler av nybygginga i sosial retning gjennom bruk av eigarmynde.
- Førekomsten av sosiale mål og verkemiddel for å nå dei i arealplanane varierer òg mellom kommunane, kor nokre ikkje nemner det i det heile teke, nokre ynskjer å sikra eit variert bustadtilbod og ei siste gruppe eksplisitt nemner visse bustadtypar dei ynskjer fleire av.
- Eigenutbygging er lite brukt, med utanom til kommunale bustadar. Nokre få unntak frå denne hovudregelen finst, der kommunar ynskjer å bygga i eigen regi til visse målgrupper, serleg ungdom, eller uavhengig av målgruppe.
- Få økonomiske verkemiddel er knytt til utbyggingspolitikken. Ein kommune vil vurdera ei eiga bustøtte til visse typar bustadar dei skal bygga ut, medan ein annan vil vurdera å oppretta ei tilskotsordning for å få fleire til å sjå på mulegheiten for å leiga ut deler av eigen bustad.

Djupstudien undersøkte nærmare om dei mest aktive kommunane gjorde noko for å nå måla sine. Utleigesektoren peikar seg ut som eit område som er omfatta av måla, men kor relativt få verkemiddel er i bruk. Alle dei utvalde kommunane omtalar i sine bustadpolitiske dokument høgt prispress og svakt tilbod i utleigesektoren, men har samstundes relativt få verkemiddel i bruk for å nå målet om ein betre utleigesektor. Dette heng saman med at kommunane har få verkemiddel etter plan- og bygningsloven til å auka utbodet av utleigebustadar. Samstundes blir heller ikkje eigarmynde brukt i serleg monn til å få fleire utleigebustadar, sjølv om det ikkje er nokon institusjonelle hindringar for å gjera det.

Når det gjeld dei andre måla enn dei som vedkjem utleigesektoren, blir det jamt over brukt verkemiddel som er relevante for å nå måla. Kor vidt verkemidla blir brukt rett, eller i stort nok omfang, slik at måla blir nådd, har denne oppgåva ikkje gått inn på. Om måla, serleg dei som er knytte til ein ynskja, betre allmenntilstand på den lokale bustadmarknaden, blir nådd, er avhengig av ei rekke andre faktorar enn den lokale bustadutbyggingspolitikken. Renteutviklinga, utbygging i nabokommunar, tilgangen på privat kapital, byggekostnadane, folketalsutviklinga, familiestrukturen og inntektsutviklinga har etter alt å dømma minst like mykje å sei for situasjonen på den lokale bustadmarknaden som den kommunale bustadutbyggingspolitikken.

Gjennom djupstudien kan ein overordna skilja mellom dei kommunane som tek sikte på å nå måla gjennom tilrettelegging, dei som brukar styring gjennom planmynde og dei som brukar styring og subsidiering gjennom eigarmynde.

Å nå måla gjennom tilrettelegging, vil sei at ein prøvar å auka nybygginga og konkurransen mellom utbyggerar ved å regulera store areal til bustadføremål og gjennom tomtepolitikken sikra at mange aktørar har mulegheit til å bygga bustadar. Målet med denne politikken er å pressa ned marknadsprisen og sikra at utbyggerane får mulegheit til å bygga dei bustadane som marknaden etterspør. Aktiv tilrettelegging føreset både bruk av planmynde og eigarmynde. Alle dei kommunane som er studerte er opptekne av tilrettelegging gjennom planmynde. Serleg Kristiansand og Sandnes driv utstrakt tilrettelegging gjennom eigarmynde, og Stavanger driv tilrettelegging gjennom nettverk/samarbeid. Ein utbyggingspolitikk som berre baserer seg på tilrettelegging, tek utgangspunkt i at tilstrekkeleg nybygging vil vera nok til å få bustadprisane til eit overkommeleg nivå.

Å nå måla gjennom styring med planmynde, vil sei at ein gjennom reguleringar pålegg utbyggerane å bygga visse typar bustadar. Målet med styringa i eit bustadsosialt perspektiv er å sørgja for at det blir bygd nøkterne bustadar og bustadar som passar for dei gruppene ein ynskjer å betra busituasjonen til. Til å påverka hovudstraumen av bustadar, blir regulering av bustadstorleik, bustadtype og tettheit etter plan- og bygningsloven brukt. Meir spesifikke tiltak er å bruka forkjopsretten i utbyggingsavtalar, utforma reguleringsplanar som opnar for sekundærleilegheiter i småhus og å leggja føringar for ei meir lempeleg tolking av krav i reguleringsplan eller Teknisk forskrift for sekundærleilegheiter. Trondheim, Stavanger og Sandnes styrer mykje gjennom planmynde, medan Kristiansand gjer det i mindre grad. Ein utbyggingspolitikk som baserer seg på

styring, tek utgangspunkt i at tilstrekkeleg nybygging vil vera nok til å få bustadprisane ned til eit overkommeleg nivå, så lenge det blir bygd bustadar av rett type og standard.

Å nå måla gjennom styring med eigarmynde, vil sei at ein gjennom eigarskap til grunnen skaffar seg mulegheit til å styra bustadproduksjonen gjennom salsvilkår. Dette kan brukast til å avtala kva standard bustaden skal ha, og med det sikra bygging av nøkterne bustadar som får ein relativt sett lågare marknadspris. Eigarmynde kan òg brukast til å subsidiera bustaden. Alle kommunane i djupstudien har, eller planlegg å etablere, tilbod i liten skala med leige før eige, etablerarbustadar eller ikkje-kommersielle utleigebustadar. Sandnes er kommunen som styrer gjennom eigarmynde i størst omfang. Dei driv gjennom sin tomtepolitikk subsidiering av ein stor del av dei nybygde bustadane i kommunen ved å avtala med utbyggjar på førehand kor høg pris som kan takast. Saman med andre vilkår bidreg dette til at kommunen sine tomter blir selde rimelegare til utbyggaren, slik restleddsmodellen tilseier. Mellomleddet mellom reell marknadspris og oppnådd pris blir då subsidien. Fleire av verkemidla som høyrer inn under eigarmynde, bygg på at tilstrekkeleg nybygging ikkje vil vera nok til å få bustadprisane til eit akseptabelt nivå. Om bustadane blir subsidierte gjennom tomtepolitikken, eller det blir lagt føringar for kven som skal få kjøpa dei eller korleis dei skal disponerast, betyr det at kommunen legg til grunn at det å bygga nok nye bustadar ikkje i seg sjølve gjev låge nok prisar til at *Dei pressa* kan få ein god busituasjon. Om eigarmynde berre blir brukt til å styra standarden, betyr det derimot ikkje noko brot med utgangspunktet om at nybygging er nok til å få overkommelege bustadprisar.

Tilrettelegging, styring gjennom planmynde og styring og subsidiering gjennom eigarmynde er ikkje gjensidig utelukkande. Sandnes brukar alle tre strategiane. Kristiansand brukar i hovudsak tilrettelegging. Stavanger og Trondheim brukar fyrst og fremst styring gjennom planmynde.

7.4 Refleksjonar om variasjon i utbyggingspolitikken

Dokumentstudien viste at dei 14 største kommunane i Noreg har ganske ulike sosiale mål for utbyggingspolitikken. At kommunar med ulike mål brukar ulike verkemiddel, er kanskje ikkje så overraskande. Meir interessant er det at trass i at dei fire kommunane i djupstudien har nokså like mål, fører dei sers ulik bustadutbyggingspolitikk. Eit naturleg spørsmål blir korleis dette kan ha seg. Problemstillinga til oppgåva reiste ikkje det spørsmålet. Det har difor ikkje blitt samla informasjon som gjer det muleg å seia noko sikkert om *kvifor* ulike kommunar med like mål brukar så ulike verkemiddel for å nå dei. På bakgrunn av teorien i oppgåva og korleis empirien viser at utbyggingspolitikken varierer, kan ein gjera seg nokre refleksjonar om kva som kan forklara variasjonen:

- Kan mulegheitsrommet for styring vera avhengig av situasjonen på den lokale bustadmarknaden?
- Kan det reelle behovet for styring og / eller subsidiering variera etter situasjonen på den lokale bustadmarknaden?
- Kan politisk ideologi eller politisk kultur avgjera kva verkemiddel som blir brukt?

Kan mulegheitsrommet for styring vera avhengig av situasjonen på den lokale bustadmarknaden?

Når presset og prisveksten på ein bustadmarknad er låge, kan det tenkast at det fører til at fortenestemarginane for utbyggaren blir små. Skilnaden mellom byggekostnadar og marknadspris for bustadar blir mindre enn stadar kor bustadprisane er høge. Det gjer i utgangspunktet at rommet for styring blir mindre i ein kommune som Kristiansand, samanlikna med til dømes Sandnes eller Stavanger. Regulering av bustadstorleik reduserer lønsemda og aukar risikoen i eit prosjekt. Skal prosjektet gjennomførast, må det vera tilstrekkeleg lønsamt. Når marginane er mindre, toler prosjekt mindre styring som påverkar utbyggaren sin mulegheit til å utforma dei på den mest lønsame måten. Difor er det naturleg at Kristiansand i mindre grad enn byar med høgare press i marknaden, prøvar å styra bustadtilbodet. Hadde dei gjort det, ville dei møtt stor motbør frå utbyggerane, og resultatet kunne ha blitt at færre prosjekt blei gjennomførde.

Motsett kan ein kommune som Sandnes, med høg prisvekst, regulera og styra langt meir. Utbyggerane toler inngrep som reduserer innteninga eller aukar risikoen, fordi innteninga i utgangspunktet er så høg, og risikoen i utgangspunktet er så låg.

Den ukjende faktoren i denne mulege forklaringa er tomteprisane. Jamt over vil tomteprisane i fylje Nordahl (2013 s. 3-4) vera høgare i kommunar med høge bustadprisar. Desse pengane skal dekkast inn. Dei kjem i tillegg til byggekostnadane og fortenesten når sluttprisen på dei ferdige bustadane skal settast. Om tomteprisane ”eter opp” store deler av skilnaden mellom bustadprisane og byggekostnadane, er ikkje rommet for styring større i byar med høgt prispress enn i andre byar. Å finna ut kor vidt det er tilfelle, føresett kartlegging av tomteprisar og utbyggingsøkonomi, og det har ikkje vore tema i denne oppgåva.

Alle ulike forklaringar som fokuserer på å analysere mulegheitsrommet for styring, tek utgangspunkt i forhandlingsteorien som er omtala i kapittel 4.3. Høge bustadprisar skapar større avstand mellom utbyggaren sitt reservasjonspunkt og utgangstilbodet. Dette gjer at kommunen, anten det skjer gjennom reguleringsmynde eller eigarmynde, kan forhandla seg fram til betre resultat.

Kan det reelle behovet for styring variera etter situasjonen på den lokale bustadmarknaden?

Når bustadprisane ikkje er høge, og ikkje stig kraftig, kan det tenkast at det blir mindre viktig å prøva å påverka kva som blir bygd, eller prisen på det. Fleire av *Dei pressa* har råd til å betala marknadsprisen for bustadar, og terskelen inn i eigarmarknaden er lågare enn i kommunar med høg prisvekst. Dette gjer styring av bustadtilbodet i ein kommune som Kristiansand mindre viktig enn til dømes i Stavanger eller Sandnes. Den type tomtosal på vilkår om sluttkjøparpris som Sandnes driv med, blir då mindre viktig. Det blir òg mindre viktig å sikra at det blir bygd mindre, rimelege bustadar når prisen på dei større er såpass låg at fleire har råd til dei.

Motsett gjer det høge presset i ein marknad som Sandnes sin at det blir viktig å styra bustadtilbodet i retning av rimelege bustadar og nøktern standard, eller gjennom prosjektkonkurransar som avgrensar kva utbyggjar kan ta for ferdig bustad. Skal kommunen nå måla sine om å hjelpe *Dei pressa* til ein god busituasjon, må han bruka fleire styringsverktøy aktivt.

Stavanger sin politikk frå det denne forklaringa skulle tilsei. Kommunen har dei desidert høgaste bustadprisane av dei fire kommunane i djupstudien, men driv mindre styring og subsidiering enn det Sandnes gjer.

Behovsforklaringa tek fyrst og fremst utgangspunkt i at kommunen opererer innanfor ein logikk med mål og verkemiddel, jamfør kapittel 5.1. Dette føreset at kommunen er ein rasjonell aktør, som brukar verkemiddel i den grad dei trengst for å nå eit mål. Når måla blir nådde i utgangspunktet, treng ein ikkje bruka nye verkemiddel for å nå dei. Lågt press i bustadmarknaden gjer styring og subsidiering mindre naudsynt.

Kan politisk ideologi eller politisk kultur avgjera kva verkemiddel som blir brukt?

Utbyggingspolitikken er i siste instans eit politisk styrt felt. Politikk handlar om mål, men òg om kva slags verkemiddel som blir vurdert å vera akseptable å bruka for å nå eit mål. Kristiansand kommune skilte seg ut med eit politisk fleirtal som i liten grad hadde ambisjonar om å styra bustadtilbodet. Dei meinte at regulering av bustadstorleik var ein dårleg ide, fordi marknadsaktørane visste best kva som trengtest. Dei overprøvde tidvis kommuneadministrasjonen sine synspunkt i sakar om tettheit og bustadtype til fordel for grunneigarinteressene. Dei oppfatta kommunen sin tomtepolitikk som passiv, og var nøgde med det. Med desse haldningane er det naturleg at det blir lite styring av bustadtilbodet.

Brukt på Trondheim tilseier denne forklaringa at grunnen til at kommunen i så stor grad regulerer bustadstorleik og bustadtype er at det politiske fleirtalet meiner at dette bør styrast politisk. Politikarane frå den raudgrøne fleirtalskoalisjonen meinte at denne type styring var naudsynt for å sikra eit bustadtilbod som førde til gode levekår i alle bydelar og eit bustadtilbod som passa *Dei pressa* godt. Etter denne mulege forklaringa vil Trondheim kommune endra kurs i reguleringspolitikken om det etter neste kommuneval skulle bli fleirtal for ein politikk som er i tråd med dei synspunkta *Politikar (H)* hadde på regulering av bustadstorleik og typologi.

Denne forklaringa tek fyrst og fremst utgangspunkt i den rolla som ideologi eller politisk kultur spelar, som ein form for uformell institusjon som påverkar korleis aktørar kan opptre (Sevatal, 2003 s. 72-73). Innanfor det same juridiske handlingsrommet ser ulike politikarar eller ulike kommunar ganske ulikt på kva slags styringsgrep det er legitimt og ynskjeleg å bruka for å nå eit mål. Spørsmålet er om det er dei politiske haldningane som har ført til kommunane sin utbyggingspolitikk, eller om omstenda på den lokale bustadmarknaden og mulegheitsrommet for styring har ført til at politikarane og administrasjonen har fått dei haldningane dei har fått?

7.5 Tema for vidare forskning?

Som det blei påpeikt i forordet, har bustadpolitiske spørsmål kome stadig høgare opp på den politiske agendaen. Mange ulike aktørar argumenterer for at det trengst ein ny bustadpolitikk for å unngå at bustadsituasjonen forsterkar økonomiske skilnadar mellom folk og undergrev dei velferdspolitiske ambisjonane som stort sett pregar samfunnet. Eit muleg tiltak for å endra bustadpolitikken er å endra utbyggingspolitikk. Då kan ein oppnå større styring med kva bustadar som blir bygd og korleis dei blir prissett. Spørsmålet om kvifor utbyggingspolitikken varierer er interessant fordi det seier noko om mulegheitene for endring. Om det fyrst og fremst handlar om den politiske kulturen eller ideologien i kvar kommune, er mulegheitene til stades for at dei ulike kommunane kan endra utbyggingspolitikk med skiftande politiske styre eller nye folk i leiande administrative stillingar. Om det er situasjonen i den lokale bustadmarknaden som er avgjerande, er manøvreringsrommet mindre, og utbyggingspolitikken vil fyrst og fremst vera ein refleks av eksterne omstende. Eit spanande tema for vidare forskning kunne difor vore å undersøka mulege forklaringar på variasjonen i utbyggingspolitikken. Det kan gjerast gjennom intervju med leiande byråkratar og politikarar i utvalde kommunar. I tillegg vil innsikt i utbyggerar sin økonomi og tomteprisane dei må forhalda seg til, vera viktig.

8. Kjelder

- AP, Arbeiderpartiet. *Boligbygging – et politisk ansvar. Forslag fra boligutvalget nedsatt av Arbeiderpartiets stortingsgruppe*. 2012.
- Askheim, Ole Gaute Aas. og Grenness, Tor. *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. 2008. Universitetsforlaget, Oslo.
- Avtaleloven, *Lov av 31. mai 1918 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer*.
- Banfield, Edward C., Ends and Means in Planning i *International Social Science Journal* Vol XI. No.3, 1959.
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl. Boligbyggingens prisrespons. *For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31. 2011
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl. *Boligbygging med sosial profil. Mulighetsrom i den kommunale utbyggingspolitikken. Utkast 2. mars 2012..* NIBR og UMB. 2012a.
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl. *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*. NIBR-notat 2012:114. 2012b.
- Barlindhaug, Rolf. Kapittel 3: Urbane boligmarkeder i Berit Nordahl (red) *Boligmarked og boligpolitikk*. 2012. Akademika Forlag, Trondheim.
- Boligprodusentene. *Tiltak for økt boligbygging i Norge. Rapport fra arbeidsgruppe med representanter fra sentrale aktører i boligmarkedet*. 2011.
- Boye, Ebba. *Før det smeller. Politiske tiltak mot ekstreme boligpriser*. Rapport 1/2013. 2013. Manifest Senter for Samfunnsanalyse, Oslo.
- Buitelaar, Edwin. *The Cost of Land Use Decisions*. 2007. Blackwell Publishing, Oxford.
- Bukve, Oddbjørn, Knut Onsager og Tor Selstad. Kapittel 3. Teorier om regional utvikling i Knut Onsager og Tor Selstad (red) *Regioner i utakt*. 2004. Tapir Akademisk forlag, Trondheim.
- Bukve, Oddbjørn. *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. 2012. Det norske Samlaget, Oslo.
- Byrkjeflot, Arne. *Boligpriser og boligmangel*. Kronikk i Adresseavisa 30.07.2012.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul. G. Roness. *Forvaltning og politikk*. 2002. Universitetsforlaget, Oslo.
- DIBK, Direktoratet for Byggkvalitet. *Veiledning om byggesak*. Versjon av 14.01.2013. 2013a.
- DIBK, Direktoratet for Byggkvalitet. *Veiledning om tekniske krav til byggverk*. Versjon av 25.04.2013. 2013b.
- Dokument 8:72 S. (2011–2012) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Michael Tetzschner, Trond Helleland, Ingjerd Schou og André Oktay Dahl om tiltak for økt boligbygging.
- E24. *Norske økonomer vil ha høyere boligslett*. Artikkel på E24 04.07.2012. Henta frå <http://e24.no/makro-og-politikk/norske-oekonomer-vil-ha-hoeyere-boligslett/20249826> 29.04.2013.
- Everett, Euris. L. og Inger Furseth. *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. 2. utgave. 2012. Universitetsforlaget, Oslo.

- Falkanger, Thor og Aage Thor Falkanger. *Tingsrett. 6. utgave*. 2010. Universitetsforlaget, Oslo.
- Finanstilsynet. *Nye retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål fastsatt*. Pressemelding 44/2011. 2011.
- Forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler, *Forskrift av 20. april 2006 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler*.
- Gentrification. Oppslag i R. J. Johnston, Derek Gregory, Geraldine Pratt og Michael Watts. *The dictionary of Human Geography. 4th edition*. 2000. Blackwell Publishing, Oxford.
- Holm, Arne. *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser*. 2007. NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA.
- Holte, Fritz C. *Sosialøkonomi. 5. utgave*. 1977. Universitetsforlaget, Oslo.
- Holth, Fredrik. Personleg kommunikasjon 09.05.2013.
- Jamil, Ishtiaq. Kulturteori- kan kultur velges? I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2002. Fagbokforlaget, Bergen.
- Jones, Colin og Craig Watkins. *Housing Markets & Planning Policy*. 2009. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Jørgensen, Kristina Frestad. "Mens vi venter" *En analyse av strategisk bruk av temporær urbanisme*. 2011. Masteroppgåve ved ILP, UMB, Ås.
- Kommunal- og Regionaldepartementet. Prop. 1 S. (2012-2013) (Statsbudsjettet for budsjettåret 2013).
- Kristiansand kommune. *Utbyggingspolitikk for nye boligområder i Kristiansand. Revisjon av gjeldende retningslinjer. Bystyrevedtak 25.04.2007*.
- Kvinge, Torunn, Rolf Barlindhaug, Camilla Lied og Marit Ekne Ruud. *Byplangrep og bostedssegregasjon*. NIBR-rapport 2012:11. 2012a.
- Kvinge, Torunn, Bjørg Langset og Siri Nørve. *Hva betyr kvalitetskrav for byggekostnader og boligtilbud*. NIBR-notat 2012:112. 2012b.
- Larsen, Erling Røed og Dag Einar Sommervoll. *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: En teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*. Trykt vedlegg til NOU 2011:15.
- Leieboerforeningen. *Leieboerforeningens høringsuttalelse til NOU 2011:15 Rom for alle*.
- Martiniussen, Roald. *Kjøpsrett. 5. utgave*. 2004. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Meld. St. 17. (2012-2013) Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar.
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud. *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. 2007. NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA.
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve og Alv Skogstad Aasmo. *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport 2011:21.
- Nordahl, Berit. 6. Reguleringsrisiko og risikoprofil i August. E. Røsnes og Kristoffersen Øystein R. (red) *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. 2009. Senter for Eiendomsfag, Oslo.
- Nordahl, Berit. *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*. Perspektivartikkel vedlagt Meld. St. 17 (2012-2013). 2013.
- Nordahl, Berit. Kapittel 1: Boligpolitikken og markedet i Berit Nordahl (red) *Boligmarked og boligpolitikk*. 2012a. Akademika Forlag, Trondheim.

- Nordahl, Berit. Kapittel 6: Boligforsyning som eiendomsutvikling i Berit Nordahl (red) Boligmarked og boligpolitikk. 2012b. Akademika Forlag, Trondheim.
- Norges Eiendomsmeklerforbund. Boligprisstatistikk. Boligprisenes utvikling over tid i Norge. Lasta ned frå <http://www.nef.no/xp/pub/topp/boligprisstatistikk> 15.04.2013.
- Norske Boligbyggelags Landsforening. NBBLs høringsuttalelse til NOU 2011:15 Rom for alle.
- NOU 2003:29. Arealplaner og ekspropriasjonsersättning.
- NOU 2011:15. Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.
- Ot. Pr. nr 22 (2004-2005) Om Lov om endringer i Plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Parfitt, Julian. 6. Questionnaire design and sampling i Robin Flowerdew og David Martin (red) *Methods in Human Geography*. 1997. Pearson Education Limited, Essex.
- PBE, Plan- og Bygningsetaten i Oslo kommune. *Veileder. Reguleringsplan for småhusområder i Oslos ytre by*. S-4220. 2007.
- Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os. *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon. 2. Utgave*. 2010. Universitetsforlaget, Oslo.
- Personvernombudet for forskning. *Personvern og forskning*. Foredrag av Lis Tenold frå Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste ved ILP, UMB, 14. november 2012.
- Plan, og bygningsloven, *Lov av 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling*.
- Rognes, Jørgen. *Forhandlinger*. 2008. Universitetsforlaget, Oslo.
- Røsnes, August E. Fysisk planlegging – mellom sosial norm og formelt direktiv i Tor Medalen (red) *Forhandlinger i fysisk planlegging*. 2000. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Røsnes, August. E. og Kristoffersen Øystein. R. Introduksjon i Røsnes, August. E. og Kristoffersen Øystein. R. *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. 2009. Senter for Eiendomsfag, Oslo.
- Sakariassen, Erik Faret. *For strenge krav til utleieboliger*. Blogginlegg. 2012. Lasta ned frå <http://faretsakariassen.wordpress.com/2012/06/05/for-strenge-krav-til-utleieboliger/> 02.05.2013.
- Schuman, Baard. *Flere påbud gir færre boliger*. Innlegg i Dagens Næringslov 11.07.2012.
- Senneset Kjell. *Boligboble? Nepp*. Kronikk i Aftenposten 12.05.2011.
- Sevatal, Hans. Kapittel 2. Institusjonar og metaforar i Hans Sevatal og Per Kåre Sky. *Eigedomsteori*. Serie D Rapport 1/2003. 2003a. Institutt for landskapsplanlegging, NLH, Ås.
- Sevatal, Hans. Kapittel 3. Meir om institusjonar i Hans Sevatal og Per Kåre Sky. *Eigedomsteori*. Serie D Rapport 1/2003. 2003b. Institutt for landskapsplanlegging, NLH, Ås.
- Skattetaten. *Lignings-ABC. 2012-13*. 2013. Oslo.
- Skjefstad, Trond E. Uformelle forhandlinger i program- og planarbeid i Tor Medalen (red) *Forhandlinger i fysisk planlegging*. 2000. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Sky, Per Kåre. Kapittel 5. Forhandling og eiendomsutforming. i Hans Sevatal og Per Kåre Sky. *Eigedomsteori*. Serie D Rapport 1/2003. Institutt for landskapsplanlegging, NLH, Ås.
- Solberg, Terje. *Politisk styring i boomens eufori*. Masteroppgave i Statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. 2012.
- Sosial. Oppslag i Store norske leksikon. Henta frå: <http://snl.no/sosial> 07.01.2013.

- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 07230: Boligprisindeksen, etter boligtype og region.* 2013a. Henta frå <https://www.ssb.no/bpi> 25.03.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 07219: Lønnsindekser, etter næring.* 2013b. Henta frå <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=lonnk vart&CMSSubjectArea=arbeid-og-lonn&checked=true> 29.04.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 04344: Utgift per husholdning per år, etter vare- og tjenestegruppe og husholdningstype.* 2013c. Lasta ned frå <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/fbu> 25.03.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 09358: Utgift per husholdning per år, etter vare- og tjenestegruppe og inntekt.* 2013 d. Henta frå <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/fbu> 25.03.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Byggeareal, 2012.* Artikkel. 2013e. Lasta ned frå <http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/byggeareal/aar> 30.04.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 09796 Boliger i alt og bebodde boliger, etter byggeår.* 2013f. Lasta ned frå <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=fobbol ig&CMSSubjectArea=befolkning&checked=true> 30.04.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 08968: Omsetning av boligeiendommer med bygning i fritt salg, etter boligtype.* 2013g. Lasta ned frå <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=eiendo msoms&CMSSubjectArea=bygg-bolig-og-eiendom&checked=true> 30.04.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Kvadratmeterpriser for eneboliger, 2012.* 2013h. Artikkel. Lasta ned frå <http://www.ssb.no/kvadenebol> 30.04.2013.
- SSB, Statistisk sentralbyrå: *Tabell 06913: Folkemengde 1. januar og endringer i kalenderåret.* 2013i. Lest på <http://www.ssb.no/folkendrhist> 05.05.2013.
- SSB, Statistisk sentralbyrå: *Folkemengde og areal i tettsteder. Kommune. 1. januar 2012.* 2013j. Lest på <http://www.ssb.no/beftett> 13.03.2013.
- SSB, Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 06944: Inntekt etter skatt, etter husholdningstype. Antall husholdninger og median.* 2013k. Lasta ned frå <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk> 24.04.2013.
- St. Meld. 49 (1997-1998). Om boligetablering for unge og vanskeligstilte.
- Stavanger Aftenblad. Artikkel: *Minst 1000 leiligheter kan bli lagt brakk.* Trykka 10.11.2011.
- Stavanger Aftenblad. Artikkel: *Økt press for å slakke på boligkravene.* Trykka 12.06.2012.
- Stavanger kommune, Kultur og Byutvikling. *Saksprotokoll, kommunalstyret for byutvikling.* 30.08.2012. Sak 207/12.
- Stavanger-statistikken. *Boligbygging etter utbyggingsform.* Lest på http://statistikk.stavanger.kommune.no/bolig_06s.html 04.04.2013.
- Stinchcombe, Arthur L. *The logic of social research.* 2005. The Chicago University Press, Chicago/London.
- SV, Sosialistisk Venstreparti. *Arbeidsprogram for SV 2013-2017.* 2013.
- Sørvoll, Jadar. *Norsk boligpolitikk I forandring 1970 – 2010. Dokumentasjon og debatt.* NOVA-rapport nr 16/2011.
- Tellefsen, Ulf. *Utbyggingsavtaler som virker – resultat av planlegging og reelle forhandlinger, i Tor Medalen (red) Forhandlinger i fysisk planlegging.* 2000. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Trondheim kommune, Bygningsrådet. *Sak den 21.08.2012 om implementering av deler av*

- boligprogrammet*. 2012b.
- Trondheim kommune, Byutvikling. *Boligprogram 2011-2014. Sluttbehandlet i bystyret 29. september 2011*.
- Trondheim kommune, Eierskapsenheten. *Levekår 2011. Rapport om levekår i Trondheim*. 2012a.
- Unge funksjonshemmede. *Heim kjære heim? Ein rapport om situasjonen for unge med nedsett funksjonsevne eller kronisk sjukdom på bustadmarknaden*. 2012.
- Valentine, Jill. 7. Using interviews as a research methodology i Robin Flowerdew og David Martin (red) *Methods in Human Geography*. 1997. Pearson Education Limited, Essex.
- Vinje, Villemann. *Skattereform. For arbeid og økt velstand*. Oslo, 2011. Civita.

Vedlegg I: Oversikt over dokument som inngår i dokumentstudiet

Kommune	Dokumenttittel	Dokumentdato/ vedtaksdato	Nedlasta	Kor blei dokumentet funne?
Asker	Boligsosial handlingsplan 2010-2013	Ikkje datert.	24.01.2013	http://www.asker.kommune.no/Sokesider/Sok/?q=boligsosial&cx=004564230512283255029:gof7glexada&cof=FORID:+11&ie=UTF-8&sa=Search
Asker	Epost om sal av eigedom	Ikkje datert.	29.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Asker	Kommuneplan 2007-2020 (Kap 5 omhandlar utbyggingsavtalar)	12.06.2007 (Kommunestyret)	24.01.2013	http://www.asker.kommune.no/Lokaldemokrati/Styringsdokumenter/Styringshjulet/Planlegge/Kommuneplan/Kommuneplan2/
Asker	Kommuneplanens arealdel - tillegg fortetningskart (Kart med bestemmelser) 2007-2020	12.06.2007 (Kommunestyret)	24.01.2013	http://www.asker.kommune.no/Lokaldemokrati/Styringsdokumenter/Styringshjulet/Planlegge/Kommuneplan/Kommuneplan2/
Asker	Kommuneplanens arealdel (Kart med bestemmelser) 2007-2020	12.06.2007 (Kommunestyret)	24.01.2013	http://www.asker.kommune.no/Lokaldemokrati/Styringsdokumenter/Styringshjulet/Planlegge/Kommuneplan/Kommuneplan2/
Asker	Planbestemmelser til forslag til kommunedelplan for Holmen-Slependen-området	16.01.2012 (Formannskapet)	29.01.2013	http://www.asker.kommune.no/Organisasjon/Tekniske-tjenester/Plan--og-bygningsavdelingen/Plansak/Plankunngjoringer/Arkiv-planer-til-horing/HORING---Kommunedelplan-for-Holmen-Slependen/
Bergen	Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010	19.05.2011 (Byrådet)	10.01.2013	https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/9268/9270
Bergen	Bestemmelser og retningslinjer. Kommunedelplan for Åsane Sentrale deler.	15.03.2007, etter bystyrevedtak 18.09.2006.	10.01.2013	https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/9268/9271/article-34380
Bergen	Boligmelding 2005 - handlingsrettet kunnskap for boligbygging og byutvikling.	29.03.2006 (Byrådet)	11.01.2013	http://www3.bergen.kommune.no/bksak/default.asp?c=44273&d=1&day=204&u=KMBY&y=01.06.2006

Bergen	Kommunedelplan Puddefjorden- Damgårdssundet. Bestemmelser og retningslinjer.	10.03.2010 (Bystyret)	10.01.2013	https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/9268/9271
Bergen	Melding om oppstart Boligmelding	26.06.2012 (Byrådet)	11.01.2013	https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/omradesatsing/article-97423
Bergen	Utbyggingsavtaler. Prinsippvedtak.	28.03.2007 (Bystyret)	25.02.10213	Motteke på epost frå kommunen.
Bergen	Byrådssak om botilbud til vanskeligstilte	21.06.2012 (Byrådet)	10.01.2013	https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-sosial-bolig-og-omradesatsing/9129/article-97179
Bærum	§ 2 om utbyggingsavtaler i Kommuneplanens arealdel 2010-2020	24.03.2010 (Kommunestyret)	24.01.2013	https://www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/Plan-og-miljo/Byggesak/Informasjon-om-byggesaker/Lokalt-regelverk-Barum/
Bærum	Bestemmelser og retningslinjer for kommunedelplan for Sandvika	17.06.2009 (Kommunestyret)	24.01.2013	https://www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/Plan-og-miljo/Omradeutvikling/Kommunedelplaner/Kommunedelplan-for-Sandvika/Aktuelt-om-Sandvika/Nytt-om-Sandvika/
Bærum	Boligmelding 2.0	2010	10.04.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Bærum	Boligmelding 2008	15.11.2008 (Kommunestyret)	10.04.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Bærum	Boligsosialt utviklingsprogram i Bærum kommune - styringsdokument 2012	Ikkje datert.	18.02.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Bærum	Kjøp og salg av kommunal eiendom	19.01.2011 (Bærum kommune Eiendom)	10.04.2013	https://www.baerum.kommune.no/Temastruktur/Tjenester-a---a/Kjop-og-salg-av-kommunal-eiendom/
Bærum	Kommuneplanens arealdel 2010-2020	24.03.2010 (Kommunestyret)	24.01.2013	https://www.baerum.kommune.no/Organisasjonen/Plan-og-miljo/Byggesak/Informasjon-om-byggesaker/Lokalt-regelverk-Barum/

Drammen	Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel	26.02.2008 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.drammen.kommune.no/Tjenester/Byutvikling/Kommuneplanlegging/Gjeldende-kommuneplan/
Drammen	Boligsosial handlingsplan 2012-2014	22.05.2012 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/Prosjekter/Boligsosialt-utviklingsprogram-BASIS/Boligsosial-handlingsplan/
Drammen	Kommunedelplan for Drammen sentrum. Bestemmelser og retningslinjer	11.05.2006 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.drammen.kommune.no/no/Tjenester/Byutvikling/Kommuneplanlegging/Gjeldene-komunedelplaner/
Drammen	Rammer for inngåelse av utbyggingsavtaler	26.09.2006 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.drammen.kommune.no/Documents/Bolig,%20eiendom%20og%20byutvikling/Plan%20og%20regulering/utbyggingavtaler.pdf
Fredrikstad	Boligsosial handlingsplan	mai 2003 (Bystyret)	25.01.2012	Motteke på epost frå kommunen.
Fredrikstad	Forutsigbarhetsvedtak	21.09.2006 (Bystyret)	28.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Fredrikstad	Kommunedelplan for Fredrikstad byområde 2011-2023	16.06.2011 (Bystyret)	23.01.2013	https://www.fredrikstad.kommune.no/no/eDemokrati/Planerdelplaner/Miljo--og-samfunnsutvikling/Arbeidet-med-kommunedelplan-for-Fredrikstad-byomrade1/
Fredrikstad	Kommuneplanens arealdel	08.09.2011 (Bystyret)	21.01.2013	https://www.fredrikstad.kommune.no/no/eDemokrati/Planerdelplaner/Kommuneplanen-20011---2023/Arealdelen/
Fredrikstad	Om verdsetting av kommunal eigedom ved sal	Fleire datoar	28.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Fredrikstad	Utbyggingsprogram boliger 2004-2007	28.10.2004 (Plan- og miljøseksjonen)	04.02.2013	https://www.fredrikstad.kommune.no/no/Diverse-sider/Soke-resultat/?q=boligmelding
Kristiansand	Bestemmelser til kommunedelplan for Kvadraturen og Vestre Havn 2011-2022.	01.03.2012 (Høyringsutkast, ikkje vedteke ennå)	29.01.2013	http://kristiansand.kommune.no/no/Administrasjon/Teknisk-sektor/Teknisk-direktors-stab/Kommunedelplaner/Kommunedelplan-for-Kvadraturen-og-Vestre-Havn/
Kristiansand	Bestemmelser til kommuneplanens arealdel	07.09.2011 (Bystyret)	23.01.2013	http://kristiansand.kommune.no/no/planer-prosjekter/Kommuneplan/

Kristiansand	Boligsosial handlingsplan for Kristiansand kommune 2011-2015.	Ikkje datert.	23.01.2013	http://www.kristiansand.kommune.no/Documents/_HS/Planer/Boligsosial%20handlingsplan%202011-2015%20%28vedtatt%29.doc.pdf
Kristiansand	Kommunedelplan for Flekkerøy, bestemmelser	04.11.2009 (Bystyret)	23.01.2013	http://kristiansand.kommune.no/no/ressurser/TMCore/emneord/Kommunedelplaner/
Kristiansand	Standard utbyggingsavtale	04.12.2009 (Teknisk direktør)	23.01.2013	http://www.kristiansand.kommune.no/PageFiles/17437/Standard%20utbygging savtale.pdf?epslanguage=no
Kristiansand	Utbyggingspolitikk for nye boligområder i Kristiansand. Revisjon av gjeldende retningslinjer	25.04.2007 (Bystyret)	18.02.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Kristiansand	Utbyggingsprogram 2009-2012	11.12.2008 (Bystyret)	04.02.2013	http://www.kristiansand.kommune.no/Sok/?cx=013359492695538051078:yv7eckqritg&cof=FORID:9&ie=UTF-8&q=utbyggingsprogram&sa=Search
Oslo	Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016.	26.09.2012 (Byrådet)	25.01.2013	http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
Oslo	Boligsosial handlingsplan 2009-2014 Bydel Bjerke	08.10.2009 (Bydelsutvalget)	24.01.2013	http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/default.asp
Oslo	Boligsosial handlingsplan 2011-2014 Bydel Nordstrand	11.03.2011 (Bydelsutvalget)	24.01.2013	http://www.bystyret.oslo.kommune.no/sok/?querystring=boligsosial
Oslo	Instruks for salg av fast eiendom	05.04.2006 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.bystyret.oslo.kommune.no/sok/?resubmitted=true&querystring=instruks+for+salg+av+fast+eiendom
Oslo	Kommuneplanens arealdel.	16.12.2009 (Bystyret)	24.01.2013	http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/utviklingsomrader_og_planer/kommuneplanen/article237908-62186.html
Oslo	Småhusplanen - Reguleringsplan for småhusområder i ytre by.	15.03.2006 (Bystyret)	24.01.2013	http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/utviklingsomrader_og_planer/article244189-62185.html
Sandnes	Boligsosial handlingsplan for Sandnes kommune 2008-2015.	14.10.2008 (Bystyret)	10.01.2013	https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/Om-Sandnes/Om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Planer/Boligsosial-handlingsplan-2008--2015/
Sandnes	Eierstrategi for Sandnes tomteselskap KF	04.06.2008 (Bystyret)	29.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.

Sandnes	Forutsigbarhetsvedtak om utbyggingsavtaler, utgjør avsnitt 1.4 i Kommuneplan for Sandnes kommune 2011-2025. Arealdel.	06.11.2011 (Bystyret)	10.01.2013	https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/Om-Sandnes/Om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Kommuneplan-2011-2025/
Sandnes	Kommunedelplan for sentrum 2011-2025.	06.22.2011 (Bystyret)	10.01.2013	https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/Om-Sandnes/Om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Kommuneplan-2011-2025/
Sandnes	Kommuneplan for Sandnes kommune 2011-2025. Arealdel - bestemmelser og retningslinjer.	06.11.2011 (Bystyret)	10.01.2013	https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/Om-Sandnes/Om-kommunen/Styringsdokumenter-og-planer/Styringsdokumenter-og-planer/Kommuneplan-2011-2025/
Sandnes	Mal for utbyggingsavtale	10.11.2011 (Stab utbyggingsavtaler)	10.01.2013	https://www.sandnes.kommune.no/Globalmeny/Om-Sandnes/Om-kommunen/Virksomheter/Kultur-og-byutvikling/Byplan/Startpakken-for-oppstart-og-utarbeiding-av-reguleringsplaner/
Sandnes	Vedtekter for Sandnes tomteselskap KF	04.06.2008 (Bystyret)	29.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Sarpsborg	Boligsosial årsplan	17.03.2011 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.sarpsborg.com/Sok/?q=boligsosial+%C3%A5rsplan+2011.pdf
Sarpsborg	Innføring av utbyggingsavtaler i Sarpsborg kommune	07.09.2012 (Formannskapet)	23.01.2013	http://www.sarpsborg.com/Sok/?q=utbyggingsavtale
Sarpsborg	Kommunedelplan Sarpsborg sentrum 2004-2016.	21.10.2004 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.sarpsborg.com/Servicetorget/Tjenester-alfabetisk/Bolig-og-eiendom/Kommunal-planlegging/Kommuneplan/
Sarpsborg	Kommuneplanens arealdel. Bestemmelser og retningslinjer	17.02.2011 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.sarpsborg.com/Servicetorget/Tjenester-alfabetisk/Bolig-og-eiendom/Kommunal-planlegging/Kommuneplan/Arealplanen/
Skedsmo	Boligsosial handlingsplan 2011-2015.	08.06.2011 (Kommunestyret)	24.01.2013	http://www.skedsmo.kommune.no/Sokeside/?cx=001078160951213594161%3Aafa18i-t0de&cof=FORID%3A10&ie=UTF-8&q=boligsosial&sa=S%C3%B8k
Skedsmo	Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler.	13.09.2006 (Kommunestyret)	24.01.2013	http://www.skedsmo.kommune.no/Hovedtema/Bolig-og-Eiendom/Utbyggingsavtaler/

Skedsmo	Kommuneplan 2011-2011 Planbestemmelser	08.06.2011 (Kommunestyret)	24.01.2012	http://www.skedsmo.kommune.no/Hovedtema/Naringsliv/Planer/Kommuneplanens-arealdel/Kommuneplanens-arealdel/
Skedsmo	Vdr sal av offentlig grunn	Ikkje datert.	04.02.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Skien	Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel	30.08.2007 (Bystyret)	18.01.2013	http://www.skien.kommune.no/Dokumentbase-og-Fellesinformasjon/Planer-og-prosjekter/Byutvikling/Kommuneplanens-arealdel-for-2007---2020/
Skien	Boligsosial melding for Skien.	Ikkje datert.	18.01.2013	http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/region-sor/skiens-side/~media/Boligsosialt/Skien/Skiens%20bolisosiale%20hplan.ashx
Skien	Kommunedelplan for Skien sentrum 2010-2020. Bestemmelser og retningslinjer.	18.05.2011 (Bystyret)	18.01.2013	http://www.skien.kommune.no/Dokumentbase-og-Fellesinformasjon/Planer-og-prosjekter/Byutvikling/Sentrumsarbeid/Kommunedelplan-for-sentrum/
Skien	Om bruk av utbyggingsavtalar i Skien kommune	07.12.2006 (Bystyret)	28.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Skien	Prising ved kjøp, salg og leie av kommunale tomter	11.03.1997 (Formannskapet)	28.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Stavanger	Boligsosial Handlingsplan	Ikkje datert.	23.01.2013	http://stavanger.kommune.no/Publikasjoner/Boligsosial-handlingsplan/
Stavanger	Forutsigbarhetsvedtak om utbyggingsavtaler. (Utgjør side 3-4 i Utbyggingsplan 2011-2015)	26.09.2011 (Bystyret)	23.01.2013	http://stavanger.kommune.no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Publikasjoner/Utbyggingsplan-2011-2015/
Stavanger	Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg	19.09.2005 (Bystyret)	23.01.2013	http://stavanger.kommune.no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Publikasjoner/Kommuneplanen/Geografiske-kommunedelplaner/
Stavanger	Kommuneplan 2010-2025. Bestemmelser og retningslinjer	14.06.2011 (Bystyret)	23.01.2013	http://stavanger.kommune.no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Publikasjoner/Kommuneplanen/Ny-kommuneplan/
Stavanger	Utbyggingsplan 2011-2015	26.09.2011 (Bystyret)	23.01.2013	http://stavanger.kommune.no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Publikasjoner/Utbyggingsplan-2011-2015/
Tromsø	Boligsosial handlingsplan 2009-2014	25.11.2009 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.tromso.kommune.no/boligsosial-handlingsplan-2009-2014.4545783-121711.html
Tromsø	Kommunedelplan for	13.12.2007	23.01.2013	http://www.tromso.kommune.no/index.php?id=4546088

	Tromsø sentrum	(Bystyret)		
Tromsø	Kommuneplan- bestemmelser 2011-2022.	28.11.2012 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.tromso.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-2011-2022.4986055-121573.html
Tromsø	Om utbyggingsavtalar, pkt 2.2 i kommuneplanens arealdel.	28.11.2012 (Bystyret)	28.01.2013	Motteke på epost frå kommunen.
Tromsø	Epost om sal av offentlig grunn	Ikkje datert	28.01.2012	Motteke på epost frå kommunen.
Trondheim	Arealdel 2007-2018. Retningslinjer og bestemmelser	27.09.2007 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.trondheim.kommune.no/content/1117693602/Gjeldende-kommuneplanens-arealdel-2007-2018
Trondheim	Boligprogram 2011-2014	29.09.2011 (Bystyret)	25.01.2013	http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117707885
Trondheim	Forutsigbarhetsvedtak (Pkt 2.4.3 i kommuneplanens arealdel)	27.09.2007 (Bystyret)	23.01.2013	http://www.trondheim.kommune.no/content/1117693602/Gjeldende-kommuneplanens-arealdel-2007-2018
Trondheim	Kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll.	28.04.2005 (Bystyret)	25.01.2013	http://www.trondheim.kommune.no/ladeleangen/?language=0

Vedlegg II: Klipp frå dokumentstudien

Dette vedlegget inneheld klipp frå overordna plandokument som er relevante for å få overblikk over sosiale mål og verkemiddel for å nå dei. Mesteparten av dokumentet er direkte sitat, noko er kommentarar eller samandrag skreve av meg. Det vil bli brukt ulike skrifttypar for å skilja klart mellom kva som er kopiert frå dokumenta, og kva som er samandrag eller merknadar skreve i samband med denne masteroppgåva. Dokumentsitata vil dessutan skilja seg ut ved å vera på bokmål, sidan alle dei utvalde kommunane er bokmålskommunar.

Det vil i mange tilfelle bli vist kor i dokumentet sitata er henta frå, gjennom avsnittsreferanse eller sidetal.

Til planar kan det vedtakast både bindande føresegner og rådgjevande retningsliner. Føresegnene har ein langt sterkare juridisk stilling. Likevel vil eg ta med relevant innhald i retningslinene på lik line, fordi desse òg seier noko om kva kommunen vil leggja vekt på i sakshandsaming.

Ein del planar har ei eiga planskildring fyrst. Desse skildringane er ikkje vurdert i denne gjennomgangen. Bakgrunnen for det er at det er meininga at skildringa skal sei noko om bakgrunnen for sjølve planen. Om det står om sosiale mål eller verkemiddel i skildringa, men desse ikkje er inkluderte i føresegnene eller retningslinene, kan ein ikkje sei at kommunen har eit sånt mål.

Serleg dei bustadsosiale planane har ofte ein innleiande del kor dei gjer reie for status, eller for mål frå tidlegare planar. I gjennomgangen har sosiale mål eller verkemiddel som er omtala her ikkje blitt teke med, fordi fokuset ligg på kva gjeldande plan seier, ikkje kva som er gjort eller sagt tidlegare.

Sandnes

Dokument om tomtepolitikken

Dokument 1: Vedtekter for Sandnes tomteselskap KF

Ingen sosiale mål eller verkemiddel. Vedtektene regulerer fyrst og fremst korleis føretaket jobbar og korleis bystyret kan styra dei, ikkje innhaldet i denne styringa.

Dokument 2: Eierstrategi for Sandnes tomteselskap KF

Side 2, Under pkt 2: Eierstyring av tomteforetaket

Videre at styret videreutvikler redskaper som prosjektkonkurranse, for å oppnå reduserte tomtekostnader for boligkjøper. Nasjonalt mål om at alle kan bo i egen bolig (eid eller leid) skal komme til uttrykk i styrets prioriteringer og langsiktige arbeid.

Side 2 Under: 2.1 Strategiutvikling

Bystyret forventer at styret vil være en pådriver for forbedringsarbeid og utvikling generelt og gjennom samarbeid med andre spesielt. Boliger for førstegangsetablerere, selvbyggervirksomhet, utvikling av senterområdene mv. kan være slike aktuelle utviklingsoppgaver.

Punkt 2.2 Økonomiske prinsipper i utbyggingspolitikken

Bystyret forventer at foretaket er en ledende og fremtidsorientert gjennomfører av kommunens utbyggingspolitikk. Resultatkrav fra bystyret baserer seg på at følgende økonomiske prinsipper anvendes :

Prosjektkonkurranse skal anvendes der dette anses som et egnet virkemiddel til å få frem billige boliger i markedet.

Fremskaffe byggeklare tomter til Sandnes kommune sitt behov og i samsvar med avtalt kostnadsdekning i tomteprisen.

(..)

Prosjektkonkurranse er et effektivt virkemiddel for å kunne tilby gode og rimelige boliger. Det er et resultatkrav fra bystyret at virkemidler som prosjektkonkurranse utvikles generelt og i boligsosial utbyggingspolitikk spesielt. Det er styrets oppgave å være pådriver i dette arbeidet.

2.3 Resultatkrav

I rapportering til bystyret skal følgende resultatmål fremgå:

(..)

Prosjektkonkurranse oppnådde tomtepriser sammenlignet med andre

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument 1: Forutsigbarhetsvedtak om bruk av utbyggingsavtaler i Sandnes kommune

Utgjer avsnitt 1.4 i Kommuneplanen sin arealdel.

Side 4, avsnitt 1.4, om krav til utbyggingsavtaler:

Punkt D: I samsvar med planen skal utbyggingsavtalen fastsette endelig boligandel for bolig-sosialt formål, herunder boligantall, boligenes minste/størst størrelse og bruk av utpekingsrett.

Dokument 2: Mal for utbyggingsavtale:

Sist datert 10.11.2011, Stab utbyggingsavtaler.

Punkt 3. AREALPLANLEGGING

Her klarlegges følgende:

- Hvem utfører og bekoster planarbeidet
- Forutsetninger i overordnede planer
- Tomtestørrelse
- Hustype
- Mulighet for husbankfinansiering
- Reguleringsplan/bebyggelsesplan

Dette gjev mulegheit til å forhandla om kva type bustadar som skal byggast.

Punkt 6. DISPONERING AV TOMTER

Her skal det framgå om kommunen skal ha tildelingsrett og hvor mange og hva slags tomter tildelingsretten omfatter. Tilsvarende for leiligheter i borettslag. Videre inntas eventuelle bestemmelser om fordeling av tomter til entreprenører, boligbyggelag o.l. Det må avklares hvem som skal forestå salget, og om tomtene må bygges innen bestemt frist. Det må bestemmes om den som får tildelt tomt for frittliggende endebolig, skal fritt kunne velge leverandør av hus.

For felter som forutsettes samordnet utbygging i regi av utbygger/entreprenør, må tegninger, beskrivelse og salgspriser på forhånd framlegges og godkjennes av Sandnes kommune. Dersom utbygger skal levere hus, må tegninger, beskrivelse og salgspriser på forhånd framlegges og godkjennes av Sandnes kommune.

Merk at salspris skal godkjennast av kommunen. Dette gjev forhandlingsmulegheiter for å sikra nøkterne bustadar. Utpeiking og forkjøp skal òg omtalast i utbyggingsavtala.

Dokument om arealplanlegging

Dokument 1: Kommuneplan for Sandnes kommune 2011-2025. Arealdel - bestemmelser og retningslinjer.

Side 5, 1.7 Krav om utforming av samfunnstener:

E: For bolig- og transformasjonsområdet på 10 boenheter eller mer skal boenhetene sikres en variert størrelse og standard.

F: I bolig- og transformasjonsområder på minimum 450 bolig skal det reguleres et areal på minimum 5 daa til offentlig formål, fortrinnsvis omsorgsboliger og eller barnehage.

Side 6: 1.8 Rekkefyljekrav:

B: Rekkefølge og utbyggingstakt fastsettes i kommunens utbyggingsprogram iht. kommunale tjenester og arealforvaltning. Utbyggingstakt og rekkefølgen som fastsettes i utbyggingsavtalen skal sikre at det skjer utbygging av varierte boliger i hele utbyggingsperioden.

Side 8: 1.10 Funksjonskrav:

I boområder på mer enn 10 boliger kan kommunen ved oppstart regulering benytte utpekingsretten jfr pbl § 17-3 for å sikre at 5-10 % av boenhetene er tilpasset variert boligbygging ift standard og behov for spesielle beboere / brukergrupper. Antallet fastsettes i reguleringsbestemmelsene.

Dokument 2: Kommunedelplan for Sandnes sentrum, vedteke 2011

1.3 FUNKSJONSKRAV

I boområder på mer enn 10 boliger kan kommunen ved oppstart regulering benytte utpekingsretten, jfr. Pbl. § 17-3 for å sikre at 5-10 % av boenhetene er tilpasset variert boligbygging ift. standard og behov for spesielle beboere/brukergrupper, lfr. Pbl. § 11-9, pkt. 5. Antallet fastsettes i reg.bestemmelser.

2.6 BOLIGOMRÅDER (kfr. retningslinjer)

Innenfor boligområder skal det tilpasses ulik type boligbebyggelse, kfr. pbl § 11-7, pkt. 1.

Retningslinjer:

10. Boligområder (kfr. 2.6)

Ny bebyggelse utformes slik at leiligheter som ensidig er orientert mot nord(vest) og nordøst unngås. Boliger innen sentrumsområdet skal ha en variert sammensetning av boligstørrelser.

Her seier dei at dei ynskjer ein variert bustadstorleik i nybyggingsprosjekta.

Dokument om bustadpolitikken

Dokument: Boligosial handlingsplan for Sandnes kommune 2008-2015

Kven fokuserer planen på å hjelpe?

Det blir gjort reie for prisvekst og utbyggingsmønster. Planen omtalar eit breitt spekter av grupper som har utfordringar på bustadmarknaden, frå rusmisbrukarar og flyktningar til arbeidstakarar i låglønsbransjar eller unge i etableringsfasa. Planen held fram bustadprisveksten i kommunen som ei utfordring som skapar fleire vanskelegstilte. Dynamikken mellom høgare prisar på eigarmarknaden og press i leigemarknaden blir kommentert.

Side 10: Trygdede og andre grupper med lave og mindre lønnsinntekter kunne tidligere kjøpe bolig ved hjelp av husbankens ordninger. Som vist fører kostnadsutviklingen på boliger til at dette ikke lenger er mulig. Dette innebærer at flere enn tidligere blir henvist til å leie, privat eller kommunalt.

Side 28: De økonomisk vanskelegstilte er gjerne personer med fast inntekt, men den er for lav uten betydelig egenkapital til å kunne betjene et boliglån, også via Startlån.

Dokumentet har tre såkalla dybdeområde, spelt inn av bystyret ved oppstart av planprosessen, som blir handsama ekstra grundig.

Brukargrupper og deira behov: Her går planen gjennom mangfaldet av brukargrupper, alt frå økonomisk vanskelegstilte til folk som treng tilleggstenester i tilknytting til bustaden.

Tildeling av bustadar: Her går ein gjennom tildelingspolitikken i dei kommunale bustadane, samt drifta av dei kommunale bustadane generelt.

Det tredje av dei er sosial utbyggingspolitikk.

Kva seier planen om utbyggingspolitikken si rolle?

Kapittelet bygg på refleksjonane lengre framme i planen om behov for fleire rimelege bustadar. Gjennomgåande handlar kapittelet om korleis kommunen, mellom anna ved hjelp av tomteselskapet, skal bidra til eit sosialt utbyggingsmønster.

Som omtalt foran har prisutviklingen for boliger i Sandnes de to siste årene vært av de høyeste i landet. Konsekvensen er at det har blitt en betydelig økning i gruppen av økonomisk vanskeligstilte. Dette er personer som gjerne har fast inntekt og arbeid, men ofte en inntekt som ikke er tilstrekkelig til å bære boliglånsutgiftene som må til i dag for å skaffe en formålsrettet bolig. Økt tilførselen av nye og brukte boliger, med variert størrelse og standard (nøkternhet), vil være et viktig virkemiddel for å kunne redusere veksten i den gruppen av vanskeligstilte boligsøkende.

Desse måla blir trukke fram på side 41:

- Forutsigbarhet for tiltakshaver gjennom aktiv bruk av oppstartsmøte før planvarsel
- Kommunen v/Tomteselskapet skal stå for 40 prosent av utbudet av boligtomter
- Prosjektkonkurranse er det prefererte virkemiddel for å oppnå lave tomtepriser
- Større andel kommunal egenplanlegging
- Øke andelen kommunale utleieboliger
- Øke andelen kommunal egenproduksjon for bestemte brukergrupper

Side 43: Arealeffektiv utnyttelse av områder til offentlig formål, utanlegg planlagt for felles bruk av for eksempel barnehagen på dagtid og bomiljøet på ettermiddags/helgetid er viktige plangrep som bidrar til å redusere andelen felleskostnader. Slike muligheter må aktivt søkes i alle plansaker og fremlegges i oppstartsmøtet.

Her er det altså tankar om korleis kommunal planlegging kan bidra til billigare bustadar for vanskelegstilte.

Side 43: I utarbeidelsen av reguleringsplan kreves innarbeidet parkeringsareal og klare arealformål. I forbindelse med boliger til sosialt vanskeligstilte, for eksempel de aller vanskeligst stilte som trenger en robust liten bolig uten nært naboskap med barnefamilier, er det nødvendig å se plankravene i total sammenheng. Dette er brukere uten egen bil, men de trenger nærhet til kollektivåre. Tilsvarende er behovet for felles uteoppholdsareal lite aktuelt, men et eget lite uteareal er viktig for denne gruppen. Slike plangrep vil være med på å redusere utgiftene til tomteareal og opparbeidelse.

Side 43: Behovet for *utleieboliger* er som det er gjort rede for stort, samtidig som tilførsel av nye utleiemuligheter er avtakende¹. I bl.a. Stavanger kommune er det bygd blokker hvor leiligheter har utleieleilighet integrert. Dette er en mulighet som Sandnes aktivt bør forsøke å få gjennomført som et pilotprosjekt.

Side 44: I nye områder bør det også legges til rette for bygg med varig utleie. (...)Stiftelsen Utleieboliger har til formål å skaffe boliger og drifte bolighus for utleie. (...)Det bør derfor initieres over styret i Stiftelsen at det foretas en grundig analyse og gjennomgang mht. hvilke tiltak som bør iverksettes vedrørende Stiftelsen Utleieboliger, med den målsetningen å få frem flere utleieboliger i nye områder.

Side 45: Rådmannen mener at tildelingsregler og instrumentet utpekingsrett er formålstjenlige virkemidler i den boligsosiale utbyggingspolitikken. Imidlertid er det behov for å revidere innholdet og bruken av disse, slik at de både i større grad står i forhold til dagens og fremtidens boligtyper og løsninger og at de i større grad innrettes som boligsosiale virkemidler.

Dette handlar om sjølvbyggartomter, einebustadtomter som privatpersonar får kjøpa billigare enn marknadsprisen. Det er på ein måte å sjå som eit sosialt verkemiddel, fordi ein gjev ein lågare pris enn marknadsprisen ville ha blitt om tomta blei seld til ein privat utbygger. Samstundes gjeld dette ein dyr bustadform, einebustadar.

¹ Kommunen gjer ein annan stad i planen reie for at sidan det blir bygd færre nye einebustadar (som er bustadformen som oftast har sokkelleilighet for utleie), kjem det få nye utleiebustadar på marknaden.

Side 45: Kommunen har aktivt brukt reglen om å kunne kjøpe inntil 10 prosent av andelen i et borettslag. I planarbeidet er avholdt dialogmøte med borettslagene og erfaringene og tilbakemeldingene som fremkom er positive. Kjøp av borettslagsleiligheter et prioritert virkemiddel også fremover. Det gjelder både kjøp av brukte og nye boenheter.

Dette er altså eit verkemiddel for å sikra seg kommunale bustadar ved utbygging av nye burettslag.

Side 45: Med grunnlag i behovskartleggingen som er gjort i forbindelse med denne planen og BOKART som innføres, er det et prioritert tiltak at hele den registrerte ubebygde arealporteføljen gjennomgås systematisk mht. om det her er arealer som er egnet for utbygging av boliger for vanskeligstilte. (..) Å kunne få aktivisert identifisert areal kan innebære behov for grunnverv og utbygging i kommunal regi, eller samarbeid med den private/boligbyggelaget. Virkemidler som ligger i plan- og bygningsloven og kommuneplanen, samt økonomiske virkemidler i Husbanken må her benyttes sammen for aktivt for å få frem prismessig rimelige løsninger.

Kommunen seier her at dei skal vurdere å utbygga restareal i eigen regi, for å få bustadar til vanskelegstilte.

Side 47: Botilbudet for denne brukergruppen, de aller vanskeligst stilte i Sandnes er tilnærmet fraværende. En viktig årsak er at disse brukerne trenger tilrettelagt botilbud, og ikke et tilbud i eksisterende boområder. Erfaringene som flere kommuner nå har vunnet med å selv bygge boliger for denne målgruppen er gode. Ulike løsninger, prisnivå og utforming av boligtyper har vokst frem de siste årene og flere av disse er aktuelle for Sandnes. Det foreslås derfor at kommunen legger tilsvarende strategi til grunn, at for denne delen av brukergruppen bør kommunen bygge boligene selv.

Kommunen ynskjer sjølve å bygga bustadar for dei som er aller mest vanskelegstilte, basert på erfaringane frå andre kommunar.

Side 47: Erfaringene som er hentet inn i arbeidet med planen fra andre kommuner viser at når kommunen står som tiltakshaver og gjennomfører boligprosjektet som selvkostprosjekt, er det mulig å realisere nye boliger til en pris som står i forhold brukernes betalingsevne. For å øke tilførsel av nye boliger målrett for unge og førstegangsetablere, samt andre vanskeligstilte er det flere kommuner som har forestått slik utbygging selv med gode resultater. (..)Rådmannen mener at det bør være en prioritert oppgave i 2008 å velge ut 2-3 prosjekter hvor det kan planlegges for utbygging av boliger i kommunal regi.

Kommunen vil altså sjølve gjennomføra eit forsøk kor dei bygg ut bustadar til unge fyrstegangsetablerarar, utan spesielle behov, sjølve.

Side 49: Kommunen har i dag ingen kommunal botilskuddordning. De aller vanskeligst stilte, som bl.a. trenger små robuste boliger er brukere med et omfattende kommunalt tjenestetilbud. Samtidig vil ordnede boforhold bidra til å målrette innsatsen og dermed ressursbruken. For å få dette til er det grunnleggende at det kan tilbys et reelt botilbud. Derfor foreslås at det at det bygges ut i kommunal regi noen små robuste boliger. For at disse brukerne skal kunne klare husleie, foreslås at det tas i bruk en kommunal boligtilskuddordning fra 2009 målrettet denne gruppen.

Bruk av kommunal bustøtte for å dekkja kostnadane for å busetta rusmisbrukarar i spesialbygde bustadar. Her foreslår kommunen å bruka eit individretta økonomisk verkemiddel til å muleggjera å bruka eit utbyggingspolitisk verkemiddel.

Handlingsprogram som fyljer opp korleis tiltaka i planen skal realiserast økonomisk. Dette dokumentet har ikkje blitt gjennomgått.

Bergen

Dokument om tomtepolitikken

Dokument 1: Bergen tomteselskap AS - utfordringer knyttet til endrede rammebetingelser for selskapet. Bystyrevedtak 22.10.2012.

Ingen sosiale mål eller verkemiddel, tomteselskapet skal redusere sin rolle, og drive kommersielt.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Prinsippvedtak om utbyggingsavtaler

Boligsosiale tiltak

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene, jfr. pbl. § 64b annet ledd.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel:

Datert 19. mai 2011

Del II: SUPPLERENDE RETNINGSLINJER

Side 25: Aldersinstitusjoner og omsorgsboliger

I denne kommuneplanperioden vil det være spesielt behov for nye omsorgsboliger, sykehjem og institusjonsplasser i bydelene Fana og Åsane. Ved oppstart av planprosesser i disse bydelene bør det avklares om arealer innenfor planområdet er egnet til og bør reserveres for dette formålet.

Dette felle utanfor oppgåva si definisjon av sosial utbyggingspolitikk, fordi det omganger omsorgsbustadar, ikkje ordinære bustadar eller kommunale bustadar.

Side 26, Boligområder (områder merket B)

Nye boligområder skal planlegges og utvikles med:

– et variert boligtilbud.

Utover dette seier ikkje kommuneplanen sin arealdel noko om ein sosial utbyggingspolitikk.

Dokument: Bestemmelser og retningslinjer. Kommunedelplan for Åsanes sentrale deler.

15.03.2007, Bystyret.

Dette dokumentet inneheld ikkje noko om bustadstorleik eller andre sosiale utbyggingsomsyn.

Dokument: Kommunedelplan Puddefjorden-Damgårdssundet. Bestemmelser og retningslinjer.

10.03.2010, Bystyret.

Side 8: § 7.3. Boligsammensetning

Ved nybygging eller bruksendring til nye boenheter skal følgende legges til grunn for størrelsen på boenhetene:

- Det tillates ikke boenheter under 25 m² BRA + bodareal.
- Maksimum 20 % av bygningens bruksareal for bolig tillates benyttet til 2-roms eller 1-roms leiligheter.
- Minimum 20 % av bygningens bruksareal skal benyttes til leiligheter som er 70 m² eller større.

Kommunen har her eit fokus på sosial mik, men ikkje eit sosialt mål etter definisjonen i oppgåva. Føremålet med føresegna er å sikra seg mot for mange små bustadar, for å unngå opphopning av levekårsproblem. Dette skil formuleringa frå allmenne formuleringar om variert tilbod, som både hindrar utbygging av berre små og berre store bustadar.

Dokument om bustadpolitikken

Dokument: Boligmelding 2005 - handlingsrettet kunnskap for boligbygging og byutvikling.

29.03.2006, Byrådet.

Mål 1.1.

Sterkere befolkningsvekst og økt mobilitet samt en mulig underdekning i boligbyggingen de senere årene, går i retning av et økende boligbehov i Bergen. Denne utfordringen og en rekke andre problemstillinger knyttet til byutvikling, byomforming og fortetting utredes nå i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel, og går ikke nærmere inn på her.

Planen seier tydeleg at utbyggingspolitikken i liten grad er relevant for innhaldet i planen.

Mål 3.1: Understøtte den helhetlige strategien mot bostedsløshet – forebygging, oppfølgingstjenester, brukermedvirkning og samhandling. I den videre utbygging av botilbudet skal småhusbebyggelse for spesielt vanskeligstilte bostedsløse prioriteres.

Kommunen ynskjer å prioritera utbygging av småhus til spesielt vanskelegstilte.

Mål 4.1: Øke boligtilbudet og skape gode boforhold og levekår for utdanningssøkende i Bergen. For å bedre tilgangen på boliger til utdanningssøkende vil byrådet avhende tomteareal i sentrale områder på gunstige festevilkår til utbyggere som ønsker å bygge studentboliger. (bystyresak 138/03).

Kommunen ynskjer å legga til rette for utbygging av studentbustadar, ved bruk av tomtepolitikk.

Elles ikkje noko om bruk av utbyggingspolitikken til å nå bustadpolitiske mål.

Dokument: Melding om oppstart av rullering av byrådets boligmelding, 2012.

Byrådet 26.06.2012.

Dokumentet seier at det er viktig å unngå opphoping av vanskelegstilte i problemområde, men kommenterer ikkje kva dette vil ha å sei for utbyggingspolitikken.

Side 4-5: En annen viktig pilar i den lokale boligpolitikk er selvsagt kommuneplanens arealdel. Denne tilkjennegir fremtidige utbyggingsområder og legger således sterke føringer på hvor kommende generasjoner av Bergensere kan bo. Boligmeldingen vil ikke endre kommuneplanens arealdel, men drøftinger vil relateres til allerede vedtatte strategier for byutvikling, slik de fremgår av kommuneplanens arealdel.

Bustadmeldinga vil altså forhalda seg til den allereie føreliggande arealdelen, som ikkje omtalar sosial utbyggingspolitikk i serleg grad.

Side 6: Kommunens tomtepolitikk vil også bli gjenstand for drøfting. I dagens situasjon er Tomteselskapet gitt i oppdrag å ha et rent økonomisk fokus, mens en tidligere hadde et mer strategisk formål, med erverv og tilrettelegging av store fremtidige utbyggingsområder og samtidig var et redskap for å dekke kommunens egne behov for arealer til boliger og institusjoner for vanskeligstilte og pleietrengende. Hvorvidt Tomteselskapet i fremtiden igjen skal utøve en rolle når det gjelder tilrettelegging av areal for å dekke kommunale behov, er noe som vil kunne bli vurdert.

Kommunen vil altså vurdere å bruke tomteselskapet meir aktivt, men gjer det ikkje per dags dato.

Utbyggingsavtaler, rekkefølgekrav og andre samarbeidsformer med private utbyggere, boligbyggelag og andre er også en måte å få etablert, og sikre kvalitet og omfang på nødvendig infrastruktur og tjenestetilbud som barnehager, skoler m.m. Kan dette være et virkemiddel som også bør forsøkes brukt inn mot bosetting og bygging av boliger for særskilte grupper av vanskeligstilte?

Kommunen vil vurdere å ta ei meir aktiv rolle når det gjeld utbyggingsavtaler og rekkefyljeavtaler, men har ikkje konkludert endå.

Kan og bør kommunen stille større og tydeligere krav til, og legge føringer for boligtyper, størrelser og ulike kvaliteter i regulerings- og byggesaker? (..) Andre temaer kan være fokus på tomteutnyttelse, høyhus, krav om boligstørrelser, tilrettelegging for nye muligheter i omsorgsteknologi m.m.

Kommunen vil vurdere å regulere bustadstorleik meir aktivt.

Kommunale utleieboliger

Det er for tiden et høyt aktivitetsnivå med tanke på å anskaffe 400 flere kommunale utleieboliger. Ulike modeller for anskaffelse blir anvendt;

- En benytter kommunens forkjøpsrett for leiegårder.
- Det planlegges bygging på kommunens egne tomter.
- «Bergensmodellen» sikrer samarbeid med private utbyggere
- En kjøper enkeltleiligheter i nybygde boliganlegg
- Det utlyses forespørsler i markedet etter boligprosjekter med tomt.

Kommunen er altså allereie i dag opne for å bygga kommunale utleigebustadar sjølve. Dei kjøpar òg i inn nye bustadar i samband med utbyggingsprosjekt.

Studentboliger

Sentrale føringer for arbeidet vil være å etablere en ambisjon om 30% dekningsgrad, samt forsøke å fristille ytterligere en kommunal eiendom for bygging av studentboliger.

Kommunen ynskjer altså å bidra gjennom utbyggingspolitikken til å få fleire studentbustadar.

Dokument: Byrådsak om botilbud til vanskeligstilte

21.06.2012, Byrådet.

Ingenting om sosial utbyggingspolitikk, omhandlar meir individretta tiltak.

Skien kommune

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Prising ved kjøp, salg og leie av kommunale tomter

Kommunen sel einskildtomte til sjølvkost, noko som kan sjåast som eit sosialt tiltak.

Større tomter blir selde til marknadspris.

Dokument om utbyggingsavtalar

Dokument: BRUK AV UTBYGGINGSAVTALER I SKIEN KOMMUNE

7. Utbyggingsavtalene skal søke å ivareta en sosial profil på boligprosjekter.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel

Vedtatt av bystyret 30.08.2007.

Dette dokumentet inneheld ikkje nokon mål eller verkemiddel som fell innanfor ein sosial utbyggingspolitikk.

Dokument: Kommunedelplan for Skien sentrum 2010-2020. Bestemmelser og retningslinjer.

Vedtatt av bystyret 18.05.2011.

Dette dokumentet inneheld ikkje nokon mål eller verkemiddel som fell innanfor ein sosial utbyggingspolitikk.

Dokument om bustadpolitikken

Dokument: Boligsosial melding for Skien.

Side 6: Hovedutfordringer

Fremskaffe og finansiere nøkterne, rimelige boliger til vanskeligstilte grupper og førstegangs etablerende ungdom.

2. Gi tilstrekkelig hjelp og oppfølging til vanskeligstilte grupper for å gjøre dem i stand til å bo og beholde en egnet bolig.

3. Utvide og sikre tilbudet av midlertidig innkvartering

Om forslag 5 - Samarbeid med private aktører om utvikling av ungdomsboliger

Ved hjelp av dialog med mulige utbyggere, samt vurdering og anbefaling av deres lånesøknader til Husbanken, kan det tilrettelegges for bygging av flere ungdomsboliger.

For å få innvilget boligtilskudd med 30 % av utbyggingskostnadene, må kommunen bidra med tomt eller andre tilskudd for å få lave byggekostnader, ha tildelingsretten til et vist antall av boligene og ha plass i et evt. styre. Dette må nedfelles i avtale mellom utbygger og kommunen.

Dersom private aktører bygger boliger for ungdom med innskudd, må det kunne gis startlån til dette. Det vurderes ikke å være noen primær oppgave for kommunen selv å bygge og/eller forvalte boliger for ungdom.

Kommunen skal altså sørge for at det blir bygd ungdomsbustadar. Dei er opne for å vurdere bruk av Startlån til dei som skal kjøpa desse bustadane.

Om forslag 8 - Utbyggingsavtaler

Retningslinjer for utbyggingsavtalene i Skien omhandler temaer knyttet til utpekingsrett og/eller tildelingsrett, krav om mulighet for husbankfinansiering osv. som har betydning i forhold til boligsosiale målsettinger. Utbyggingsavtaler bør brukes bl.a. for å sikre areal til bygging av samlokaliserte boliger.

Kommunen ynsker altså å bruke utbyggingsavtalar som eit bustadsosialt verkemiddel, men ser ikkje ut til å ha konkretisert dette førebels.

Om forslag 9 - Opprettelse av 20 samlokaliserte boliger med 217 boenheter med behov for bemanning

Kartleggingen viser at det er behov for 20 boliger i perioden, til sammen med 217 boenheter. Slike enheter må ha en grunnbemanning for å kunne fungere, både for den enkelte beboer og for nærmiljøet. (..) Erfaringsmessig bør en beregne ca 100 m² pr. boenhet inkludert andel av gang, personal - og fellesareal. Med byggekostnader anslått til ca. kr. 17.000,- pr. m² står man overfor store investeringsbehov.

Kommunen har eit ynskje om å bygga ganske mange bustadar til personar som er avhengige av tenestetilbod for å kunne bu.

Oslo

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Instruks for salg av fast eiendom

Hovedregel er marknadpris. Muleg å gjera unnatak:

7.5 Generelt unntak fra hovedregelen

Salg av fast eiendom kan skje direkte eller etter budrunde mellom et begrenset antall budgivere dersom dette av økonomiske, byutviklingsmessige, sosiale eller andre grunner vurderes som mer hensiktsmessig enn å selge til høystbydende etter offentlig kunngjøring.

Salg i henhold til dette punkt (punkt 7.5) skal alltid fremmes for bystyret.

Denne formuleringa opnar for at sal av eidegdommar kan brukast til å nå bustadsosiale føremål. Det er ikkje gjort reie for bustadpolitiske krav som skal stillast ved sal av eidegdom til bustadutbygging. Det framstår som om høge inntekter ved salet er det ein skal legga vekt på.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Forutsigbarhetsvedtak om utbyggingsavtaler

2.3. Boligsosiale tiltak

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene. jfr pbl § 64b annet ledd.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommuneplanens arealdel 2009.

Oslo har berre vedteke eit arealkart, utan føresegner tilknytt seg. Difor inneheld dokumentet ikkje nokon sosiale mål eller verkemiddel. Kommunen jobbar for tida med ein ny kommuneplan.

Dokument: S-4220, REGULERINGSBESTEMMELSER FOR SMÅHUSOMRÅDER I OSLOS YTRE BY

Det var ikkje muleg å finna ein nyare kommunedelplan som var bustadpolitisk relevant å undersøka. Difor blei den såkalla småhusplanen undersøkt. Denne dekker småhusområde i ytre by, ein stor del av Oslo sitt areal.

Denne planen innehaldt ikkje nokon bustadsosiale mål etter denne oppgåva si spesifisering. Planen tek fyrst og fremst sikte på å gjera klart kva krav som blir stilte ved fortettingsprosjekt.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016.

Sammendrag: I planen brukes begrepet "vanskeligstilte" om mennesker som er vanskeligstilt på boligmarkedet og har behov for hjelp fra kommunen til å skaffe seg eller beholde en bolig.

1.3 Definisjoner: De aller fleste mennesker i Oslo bor godt og trygt i en bolig de selv har kjøpt eller leid i det private leiemarkedet. Det er kun en liten andel som trenger offentlig hjelp til å finne og beholde en bolig, og det er denne gruppen boligbehovsplanen handler om.

Planen har eit smalt fokus: Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyingssetaten har ikkje vore involverte i arbeidet. Det er Helse- og eldreetatane som har laga planen.

Planen kommenterer at behovet for kommunale bustadar er avhengig av den generelle prisutviklinga, side 42:

Dersom andelen av "vanskeligstilte på boligmarkedet" øker i befolkningen, vil også behovet for kommunalt disponerte boliger øke. Og Boligprisene har økt langt mer enn inntektene i samme periode. Det fører til at flere får problemer med klare å betjene et lån som er stort nok til å kjøpe en egnet bolig.

Side 45: Om planar for å bygga ut fleire spesialtilpassa kommunale bustadar.

Side 61: Strategi 3: Spredning av boligmassen og fremskaffelse av flere kommunalt disponerte boliger

Tiltak 3.1 Bygge nye boliger

Et alternativ er å bygge slike boliger i samarbeid med private utbyggere, dersom det er utbyggere som er interessert. I noen tilfelle kan det imidlertid være mest hensiktsmessig, og også det rimeligste alternativet, at kommunen selv står for utbyggingen. Muligheten for bygging av boliger i de enkelte bydelene er imidlertid begrenset av tilgangen på egnede tomter. Byrådet ønsker et tettere samarbeid med Husbanken om bruk av grunnlån og tilskudd til bygging av kommunale boliger.

Tiltak 3.5: Samarbeide mer med private utbyggere om byggeprosjekter med kommunal innleie og variabel kontraktstid

Byrådet ønsker økt samarbeid med private utbyggere om bygging av boliger som kommunen kan leie inn. Slike offentlig/private samarbeidsprosjekter gir mulighet for finansiering av prosjekter som kommunen ikke har investeringsmidler til å stå for selv.

Byrådet ønsker flere prosjekter hvor private aktører/utleiere får grunnlån og tilskudd fra Husbanken til bygging av boliger som bydelene deretter leier inn. Forutsetningen for å få finansiering fra Husbanken er at det er inngås en 20 års leieavtale mellom den private aktøren og Oslo kommune ved bydel.

Generelt er fokuset her berre på kommunale bustadar, og på ei snever målgruppe. I analysedelen viser kommunen at dei ser samanhengen mellom prisutviklinga på den ordinære marknaden, og behovet for kommunale bustadar, men dette blir ikkje fulgt opp i tiltaka.

Kommunen har eit mål om å skaffa fleire kommunale bustadar. Dette ynskjer dei delvis å gjera gjennom å kjøpa inn brukte bustadar, delvis gjennom å bygga i eigen regi. Dei er òg ute etter å samarbeida med private utbyggjarar. Dette er ei muleg kopling mellom den sosiale bustadpolitikken og utbyggingspolitikken.

Dokument: Boligsosial handlingsplan 2009-2014 Bydel Bjerke.

I Oslo har kvar bydel ein eigen bustadsosial handlingsplan. For å sikra representativiteten har eg undersøkt ein plan frå ein sosialdemokratisk styrt austkantbydel, samt ein plan frå borgarleg styrde Nordstrand, som sosioøkonomisk sett tilhøyrrer vestkanten. Det må understrekast at bydelane i Oslo har langt mindre mynde over kommunal planlegging etter Plan- og bygningsloven enn sjølvstendige kommunar har. Dei er òg politisk underlagt kommunen sentralt på mange område. Difor er det naturleg at bydelane sine planar nemner få verkemiddel. Likevel er bydelane høyringsinstansar i reguleringssaker, og om dei var opptekne av sosiale aspekt ved utbyggingspolitikken kunne dei i sine bustadsosiale planar sagt noko om kva dei skulle vektlegga i denne type høyringsfråsegn.

2.1 Målgruppe for det boligsosiale arbeidet i Bydel Bjerke.

2.1 Målgruppen for handlingsplanen er vanskeligstilte på boligmarkedet med behov for bistand til å etablere seg i egnet bolig. Planens overordnede perspektiv er brukergupper som er omfattet av bydelens boligvirkemidler.

Planen har eit snevert fokus på dei aller mest utsette gruppene. Planen går gjennom bustadtilbodet i bydelen og ein del demografiske og sosioøkonomiske data. Dei konkrete verkemidla planen omtalar er knytt til kommunale bustadar, buoppfyljing/nærmiljøarbeid samt dei økonomiske verkemidla. Planen koplar ikkje utbyggingspolitikken og den sosiale bustadpolitikken.

Dokument: boligsosial Handlingsplan 2011-2014 Bydel Nordstrand

I hovudsak er denne planen lik Bydel Bjerke sin. Utbyggingspolitikken blir ikkje trukket inn. Derimot er problemforståinga litt vidare:

5.10.1 Generelt – vanskeligstilte (side 42)

Bydel Nordstrand har et ansvar ovenfor personer i en generelt vanskelig livssituasjon i egen bydel. Dette er mennesker som står uten egne økonomiske midler, dette medfører at de ikke kommer seg inn på boligmarkedet. De må ofte ut på det private boligmarkedet for å leie bolig, og der er leieprisene høye i vår bydel. Dette bidrar til at de ikke får lagt seg opp penger til egen bolig. I tillegg kan det oppleves stigmatiserende for den som stadig må ut på et presset leiemarked. De familier dette gjelder har lite kontinuitet og stabilitet og mister tilknytning i nærmiljøet.

Det er også en del familier med kun en inntekt i vår bydel. Enslige forsørgere er en gruppe som kan ha vanskeligheter med å komme inn på boligmarkedet, da det ikke er lett å skulle etablere seg på en inntekt.

Husholdninger med lav betalingsmulighet har som følge av dette blitt rammet hardere, enn generelle boligprisindekser på forhånd kunne tilsi. Sosialsentret skal bidra gjennom sitt arbeid, for å bekjempe fattigdom blant bydelens innbyggere. Det er viktig at sosialsenteret fortsetter sitt arbeid med å gi råd og veiledning til mennesker som har det generelt vanskelig, når de skal etableres på boligmarkedet.

Her kommenterer bydelen prisveksten og dei utfordringane denne skapar for langt breiare grupper enn dei som i hovudsak er omfatta av planen sine tiltak. Det blir derimot ikkje føreslått nokon tiltak for denne gruppa. Under same avsnitt står det:

Mål : Prioritere utnyttelse av tilgjengelige boligvirkemidler til de mest vanskeligstilte innen denne gruppen.

Tiltak: Styrke og videreføre råd og veiledning, praktisk bistand ved utfylling av skjemaer m.m., både fra økonomisk rådgiver og sosialkonsulent.

5.12 Hvilke boligløsninger har bydel Nordstrand behov for i nærmeste fremtid

Her blir ikkje det generelle bustadtilbodet kommentert, berre ulike former for kommunale bustadar.

Drammen

Dokument om tomtepolitikken

Har sendt epost og etterlyst det. Trass gjentekne purringar kom det aldri noko svar. Det er lagt til grunn at kommunen ikkje har ein aktiv tomtepolitikk som blir brukt til å nå sosiale mål.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Rammer for inngåelse av utbyggingsavtaler.

Det er lista opp i dokumentet at dette kan regulerast av utbyggingsavtala:

- Antallet boliger i et område
- Største og minste boligstørrelse
- Nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: **KOMMUNEPLANENS AREALDEL – BESTEMMELSER OG RETNINGSLINJER**

Ingen bustadsosiale mål.

Dokument: Sentrumsplanen. Kommunedelplan for Drammen sentrum. Bestemmelser og retningslinjer.

3.4 BOKVALITET OG BOLIGSAMMENSETNING

Retningslinjer

- Større utbyggingsprosjekter sammensettes slik at størrelsen på boligene varierer fra 2-roms til 5-roms boligenheter.

Eit mål om variasjon i storleik, utan å spesifisera om føremålet er sosialt i form av å sikra tilgang på mindre bustadar.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligsosial handlingsplan 2012-2014

Denne er ikkje knytta opp til utbyggingspolitikken.

Om måla for den bustadsosiale politikken:

Hovedmålet er at alle skal bo trygt og godt.

For å nå dette målet skal det arbeides innenfor tre strategier:

1. Flere skal eie
2. Færre bostedsløse
3. Alle kan bo

Dokumentet omhandlar fyrst og fremst dei kommunale bustadane, og målgruppa for dei. Elles blir bruken av dei økonomiske verkemidla gjennomgått.

Asker

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Epost om salg av offentlig grunn til boligformål

Ingen sosiale mål eller verkemiddel. Sel til marknadspis.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Kommuneplan 2007-2020 (Kap 5 omhandler utbyggingsavtaler)

- Overdragelse av grunn til offentlige formål

Det kan inngås utbyggingsavtale om overdragelse av grunn som gjennom arealplan er avsatt til offentlige formål som trafikk, friluftsliv, offentlig bebyggelse, kommunaltekniske anlegg mv.

- Kommunal forkjøpsrett

For boligutbygging med 20 eller flere boenheter, eller bygninger over 1 500 kvm, skal kommunen ha rett til å inngå utbyggingsavtale om kommunal forkjøpsrett til markedspris for 5 % av boligene, minimum 1 boenhet. Vanlige normer for avrundning får anvendelse.

- Bygningsmessig utforming

Kommunen kan inngå utbyggingsavtale som stiller krav (som det ellers ikke er hjemmel for etter plan- og bygningsloven § 26) mht universell utforming; fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser; og energieffektive løsninger, herunder krav om vannbåren varme.

Asker kommune har altså fleire mulegheiter til å stilla bustadsosiale krav i samband med forhandling av utbyggingsavtaler.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommuneplanens arealdel (kart med bestemmelser) 2007-2020

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument: Kommuneplanens arealdel - tillegg fortetningskart (kart med bestemmelser) 2007-2020

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument: Planbestemmer til forslag for kommunedelplan for Holmen-Slependen-området

Side 14: § 19 Bruk av utbyggingsavtaler

Innenfor planområdet kan det inngås utbyggingsavtaler for gjennomføring av reguleringsplan.

(..)

Avtalen kan regulere antall boliger i et område, boligstørrelse og krav til bygningers utforming når det gjelder fordeling på boligtyper, leilighetsstørrelser, universell utforming og energieffektive løsninger.

Det kan avtales at kommunen skal ha rett til å erverve inntil 5 % av boligene til markedspris, eller at grunn, som i henhold til reguleringsplan skal være i offentlig eie, skal overdras til kommunen.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligsosial handlingsplan 2010-2013

Side 4: Boligpolitikk er i korthet alt som bidrar til, og påvirker bosetting av befolkningen, dvs lovverk, politiske vedtak, finansiseringsordninger, utbygging, kjøp og salg med mer. Boligsosial politikk har i tillegg et sosialt aspekt ved seg i den forstand at man ved hjelp av ulike virkemidler skal bosette også de som har problemer med å etablere seg i, eller beholde en god bolig i et godt bomiljø. Boligsosial handlingsplan 2010-2013 (BSHP) omhandler denne gruppen vanskeligstilte.

3. Organisering av det boligsosiale arbeidet i Asker

Her nemner dei både plan- og bygningsavdelinga og eigedomsforvaltninga.

Side 7: Viser til ei rekke bustadsosiale mål og verkemiddel i kommuneplanen:

Det fremholdes vidare i planen at det skal være greit å bo i Asker i alle livssituasjoner, også når helsen eller økonomien svikter. Tettstedene skal utvikles med et sammensatt boligtilbud, og nødvendig sosial boligbygging skal fordeles på alle tettstedene. Kommuneplanen omfatter også forslag om å gjøre bruk av utbyggingsavtale som ledd i boligpolitikken. Kommunen skal kunne ha forkjøpsrett til 5 % av boligene til markedspris i byggeprosjekt med 20 eller flere boliger eller bygninger over 1500 kvm.

Vidare kan kommunen inngå utbyggingsavtale som stiller krav mht. bygningsmessige utforming, herunder tilgjengelighet, kvalitet, universell utforming, fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, utforming og miljømessig aspekt som krav om vannbåren varme.

4.4 Grunnerverv

Seier at det ikkje er satt av pengar til større grunnerverv i handlingsplansperioden.

Side 9: Dette betyr at utbyggingsmessig må det tas høyde for at vi får en stor gruppe unge som skal få mulighet til å etablere seg på boligmarkedet. Asker får da et behov for boliger som egner seg til førstegangsetablerer, dvs rimelige ungdomsboliger/små familieboliger.

Fokuserer på at det trengst bustadar som gjer det muleg for unge å etablere seg på bustadmarknaden. Eit breiare fokus enn ein del andre kommunar.

Side 12: Gjennomgang av dei som er på venteliste til kommunal bustad. Kommenterer fleire gonger samanhengen mellom høge leigeprisar òg at husstandar ikkje greier å skaffa seg bustad på eiga hand:

13 barnefamilier venter pr 31.12.2009 på enten å få tildelt en kommunal bolig (6 familier), eller bytte til en annen kommunal bolig (7 familier). Barnefamiliene bor enten for trangt, for dyrt eller i et for dårlig bomiljø. Hovedproblemet for barnefamiliene er at de har for dårlig økonomi til å bedre sine boforhold på det private markedet.

6 Boligsosiale utfordringer i Asker kommune

Side 15: Høy levestandard generelt i befolkningen gjør det ekstra vanskelig å være vanskeligstilt.

Boligprisene i Asker er i gjennomsnitt kr 28 000 pr kvm. Høye boligpriser gjør det vanskeligere å etablere seg i egen bolig for Askers befolkning. Asker kommune opplever også dette som en utfordring når det skal kjøpes kommunale boliger. De høye boligpriser vanskeliggjør arbeidet med å få bosatt vanskeligstilte innbyggere i egne boliger ved hjelp av Husbankens virkemidler (se kap 8). Det er igangsatt et tverrfaglig arbeid i kommunen for å forbedre dette arbeidet. Det "letes" nå etter potensielle boligkjøpere blant de vanskeligstilte. I tillegg til høye boligpriser er tilgangen på små og/eller rimelige boliger liten.

6.4.1 Boliger til enslige mindreårige flyktninger

Side 18: Disse blir bosatt i bofellesskap som driftes av kommunen som ivaretar barnas omsorgs og hjelpebehov. Flyktningene har rett til å bo i boligen til de er 23 år. Bofellesskapene drives i boliger som er leid i det private boligmarkedet. Flere av disse er ikke egnet for de barna som bor der og som har spesielle behov. Det er derfor ønske om at det blir bygget boliger tilpasset brukerne, dvs et hus med plass for 4 – 6 mindreårige og evt et hus med plass for 6 ungdommer mellom 18 – 23 år som skal lære å bli selvstendige. Dette kan skje enten i kommunal eller privat regi.

Kommunen ynskjer å bygga eit slags bukollektiv for einslege mindreårige flyktningar, i kommunal eller privat regi.

6.5 Private utleiere/ utbyggere – langtidsleie

De finnes private aktører som ønsker å bygge og langtidsutleie boliger til spesielle grupper vanskeligstilte, hvor Asker kommune utarbeider en forenklet kravspesifikasjon for konkrete behov. Prosjektkostnaden legges til grunn for husleiefastsettelse. Eventuelle tilskudd/rente og avdragsfrie lån som påhviler eiendommen er en tinglyst heftelse til leiekontraktens utløp. Ved leietid mer enn 10 år vil byggeprosjektet også være berettiget momsrefusjon. Tiltaket skal være forankret i et kommunalt plandokument for eksempel BSHP og bidra til varige boliger. I søknader skal det legges vekt på kommunens vurdering og anbefaling.

Side 21: 7.1.4 Virkemidlene sett i en sammenheng

Intensjonen med Husbankens virkemidler er at de skal kunne ses i en sammenheng. Det ideelle er at en vanskeligstilt kjøper seg bolig ved hjelp av startlån og bostøtte (subsidierte låneutgiftene) og ved boligtilskudd der det er behov for det. Situasjonen i Asker er noe annerledes enn i mange andre kommuner i Norge. Høye boligpriser gjør at de med lavest inntekt, og som da kvalifiserer til bostøtte, har for liten inntekt til å betjene et lån stort nok til å få kjøpt seg en bolig i Asker.

Kommunen kommenterer at det er vanskeleg å sjå dei ulike verkemidla til Husbanken i samanheng, fordi dei som tener dårleg nok til å få bustøtte ikkje tener nok til å få eit Startlån til å kjøpa bustad.

Forslag til strategier og tiltak

Side 24: Festetomter tilbys til private som bygger for vanskeligstilte grupper. Kommunen bør vurdere feste av tomter som middel for å senke kostnadsnivået på boliger til vanskeligstilte grupper.

Side 25: Det søkes tettere samarbeid med private utleiere/ utbyggere for omsorgsboliger. Det kan gjøres avtaler med private utbyggere om langtidsutleie av spesielle boliger. Avtaler utformes slik at husbankens tilskudd og låneordninger kan benyttes og prosjektene kan få momskompensasjon. Leietid er min 10 år. Dersom forkorting av tiden må deler av tilskudd tilbakebetales til Husbanken.

Oppsummering: På analysenivå er fokuset ein del breiare enn i mange andre planar. Det blir stadig kommentert at dei lokale bustadprisane, og utforminga av det lokale bustadtilbodet, gjer at det er fleire som blir vanskelegstilte. På tiltaksnivå er fokuset derimot målretta mot relativt marginale grupper.

Kommunen er oppteken av å samarbeida med private utbyggarar for å få produsert omsorgsbustadar og andre bustadar for ulike grupper av vanskelegstilte. Dei ser ut til å ha ein viss vilje til å bruka utbyggingspolitiske verkemiddel for å få til dette.

Sarpsborg

Dokument om tomtepolitikken

Har sendt epost og etterlyst det. Trass gjentekne purringar kom det aldri noko svar. Det er lagt til grunn at kommunen ikkje har ein aktiv tomtepolitikk som blir brukt til å nå sosiale mål.

Dokument om utbyggingsavtalar

Dokument: Innføring av utbyggingsavtalar i Sarpsborg kommune

Side 6: Boligsosiale tiltak

- Utbyggingsavtale kan inngås der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område eller største og minste boligstørrelse. Det kan også inngås for å stille krav til bygningers utforming, herunder utforming som går lenger enn det som kan vedtas i plan, (livsløpsstandard, krav til universell utforming, tilpasning til ulike brukergrupper, krav til kvalitet, herunder krav til energieffektivitet med mer.) Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett til en andel av boligene (Forkjøpsrett for andel av boligene til markedspris, kommunen eller andre).

Sarpsborg kan altså bruka utbyggingsavtalar til å nå bustadsosiale mål.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommuneplanens arealdel Bestemmelser og retningslinjer

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument: Kommunedelplan Sarpsborg sentrum 2004-2016.

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligsosial årsplan

Side 2: Kommunen møter boligsosiale utfordringer på flere områder. Det gjelder unge på vei ut av barnevernet, personer med dårlig psykisk helse eller rusavhengighet, bostedsløse, flyktninger eller personer som av andre grunner ikke klarer å skaffe seg bolig.

Bystyret har i budsjett 2011 bevilget 15 mill. kroner i investeringsmidler til boligsosiale formål. Rådmannen anbefaler at midlene prioriteres til følgende formål:

- Starte planlegging av ytterligere 5 småhus til bostedsløse

Utover dette handlar utgiftene om å kjøpa inn ein god del brukte bustadar målretta for spesifikke grupper.

Sarpsborg skil seg frå dei andre kommunane ved at dei ikkje har ein gjeldande bustadsosial (handlings)plan, men berre ein bustadsosial årsplan som tek for seg konkrete investeringar. Dette dokumentet er langt kortare og meir presist enn dei andre kommunane. Dette kan medverka til at det var mindre å sitera frå denne planen.

Fredrikstad

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Diverse kommunestyrevedtak om prissetting og salgspolitik for kommunal grunn.

Ingen sosiale mål eller verkemiddel, utover at sal av einskildtomte til bustadføremål skal skje til folk som ynskjer å bygga hus til eige bruk der, ikkje til folk som skal bygga ein bustad og selja raskt, eller leiga ut.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Forutsigbarhetsvedtak om bruk av utbyggingsavtaler

5. Boligososiale tiltak kan inngå i utbyggingsavtalen. Dette reguleres i del av utbyggingsavtale som fremforhandles av Arealplanavdelingen, Plan- og miljøseksjonen.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommuneplanen arealdel 2011-2023

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument: Kommunedelplan for Fredrikstad byområde 2011-2023

Ingen sosiale mål eller verkemiddel

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Utbyggingsprogram for boliger 2004-2007

Side 5: Fordelingen av nyproduksjonen på ulike boligtyper og arealforbruket pr. boligenhet foreslås ikke å bli styrt gjennom juridiske bestemmelser knyttet til utbyggingsprogrammet.

Boligtypevurderinger og arealforbruk bør i stedet vurderes i forbindelse med behandlingen av reguleringsplaner og evt i forbindelse med utbyggingsavtaler.

Side 7: Ut fra en velferds- og levekårsmessig betraktning må situasjonen i dag kunne beskrives som betydelig bedre enn for 4 år siden. Bolig som et allminnelig velferdsgode synes nå å være innenfor rekkevidde for folk flest. Likevel vil spesielt ungdom og husholdninger med bare en inntekt fortsatt ha det vanskelig i boligmarkedet i årene som kommer, dersom en ikke iverksetter tiltak spesielt for disse gruppene.

Side 7: 1.3 Kommunal innsats i det ordinære totemarkedet.

Kommunen er en reeltivt betydelig aktør i totemarkedet for boliger og kan bidra til å være en slags stabilisator i markedet. Over den siste 10-årsperioden har kommunens tomtetilrettelegging bidratt med om lag 20% av den totale boligproduksjonen. I nedgangstider for den totale boligproduksjonen har kommunens andel av tomtforsyningen faktisk økt noe. Det framgår av figuren neste side.

Side 16: Utpekingsrett.

Rådmannen framlegger en egen sak om kommunal utpekingsrett etter at ny Plan- og bygningslov trer i kraft.

Dokument: Boligsosial handlingsplan

For Fredrikstad er målsettingen i den sosiale boligpolitikken å etablere et variert boligtilbud som dekker alle behov. Det betyr at det skal være boliger for små og store husstander, for unge, gamle og funksjonshemmede, og at boligene er i ulike prisklasser.

I kommunens handlingsplan for 2003 - 2006 er et av målene "å oppnå et balansert tomte- og boligtilbud i kommunen", det vil sikre en gunstig sammensetning av boligtilbudet og tilstrekkelige og egnede utbyggingsarealer for folk flest. Gjennom en god tilrettelegging av boligbyggingen vil hensiktsmessige flyttekjeder skapes.

I forbindelse med rulleringen av Utbyggingsprogrammet for boliger vil det bli gitt en nærmere beskrivelse av den generelle situasjonen på hele boligmarkedet i forhold til blant annet tomtetilbud og boligproduksjon for folk flest. Boligsosial handlingsplan omhandler den spesifikke gruppen som av ulike årsaker faller utenfor det ordinære boligmarkedet. Det er viktig å synliggjøre sammenhengen mellom kommunens generelle boligpolitikk, mot private aktører, utnyttelse av egen tomtegrunn og boligbehovet blant de vanskeligstilte gruppene som blir kartlagt i boligsosial handlingsplan.

I målsettingen for en sosial boligpolitikk må kommunen i stor grad stimulere og styre boligbyggingen slik at det faktisk skapes en balanse på boligmarkedet å at nye boligprosjekter gir folk flest mulighet til etablering. Her bør det fremmes tiltak som i tillegg tar hensyn til gruppen vanskeligstilte og andre prioriterte målgrupper. I et slik boligmarked er det vesentlig enklere for kommunen å løse sine sosiale boligoppgaver, og det vil også være forebyggende, slik at flere husstander ikke blir kategorisert som vanskeligstilte og krever rettmessig bistand fra kommunen. Bruk av utbyggingsavtaler, hvor kommunen kan styre deler av boligprosjektet i forhold til å inkludere ulike målgrupper, kan diskuteres som et fremtidig virkemiddel.

Til grunn for planen ligg ei kartlegging av kor mange vanskelegstilte som finst, basert på BO-kart.

Side 11-12: Imidlertid er prisutviklingen av en slik art, at de grupper som er såkalte førstegangsetablerere og i tillegg har en lav inntekt, kan få liten mulighet til å anskaffe seg en egen eid bolig og henvises derfor til det private utleiemarkedet. Presset på utleiemarkedet skaper en konkurransesituasjon mellom de svakeste gruppene på den ene siden og de øvrige boligsøkende på den andre siden. De mest vanskeligstilte gruppene taper i forhandling med utleier og tvinges til å akseptere de priser markedet forlanger.

De kommunale boligene utgjør en liten del av det totale utleiemarkedet og anses som for få og lite differensiert i forhold til størrelse og behov. Her avspeiler seg bieffekten av et stramt privat boligmarked med en høy etterspørsel på de kommunale boligene.

3.3.10 Ungdommer

Side 21: Kartleggingen i Fredrikstad har tatt for seg gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligbehovet for ungdommer er ikke spesifikt kartlagt, men inngår i noen av de nevnte målgruppene, dvs vedkommende blir registrert med et primærkjennetegn utover alderen.

I rapporten er det foreslått ytterligere 111 boliger til eie/ leie, og en blanding av lavinnskuddsboliger og utleieboliger. Boligene bør i tillegg klausuleres i forhold til prisregulering og botid slik at det stimuleres til å fungere som gjennomgangsboliger. Av disse er 24 boliger med indeksregulert innskudd under bygging (Fjeldbergtoppen). Tildelingen var i slutten av november 2002 mellom Fredrikstad kommune i samarbeid med Fredrikstad og Omegn Boligbyggelag (FOBBL). Interessen for boligene var stort, med cirka 80 henvendelser. Av de 20 solgte boligene er søkerens gjennomsnittsalder på 25 år. Alle ungdommene har egen fast inntekt og 7 har betalt egenkapitalen mellom 95 000 til 160 000 kroner kontant. Ytterligere 30 boliger på Holte/ Buskogen er under bygging rettet mot ungdomsgruppen. Innskuddet er lavt for de første kjøperne, men kommunen definerer ikke disse boliger som ungdomsboliger i henhold til Kommunestyrets retningslinjer, grunnet at det er ikke restriksjoner på videresalg.

Side 24: 4.1.2 Planlagte kommunale boligprosjekter

Det foreligger planarbeid med totalt 211 boenheter for gruppene rus og bostedsløse, eldre, personer med psykiske lidelser, funksjons- og utviklingshemmede. Av disse er per i dag 118 boenheter under bygging, hvorav 30 i regi av privat utbyggere med kommunal tildelingsrett. 55 boenheter har planlagt oppstart i 2003/2004. Disse er beregnet å dekke behovet innenfor nåværende planperiode.

Side 25: Tiltak 4: Bygging av ungdomsboliger

I Rapport om Ungdomsboliger vises det til behov for ytterligere ungdomsboliger fordi ungdommer er en utsatt gruppe på boligmarkedet. Rapporten foreslår at kommunen bør stille med gratis eller tilnærmet gratis tomter med visse kriterier og klausuler

Side 33-34: 5.7 Kommunens arealpolitikk

Innledningsvis under kapittel 1.4 synliggjøres sammenhengen mellom en bolig- og tomtepolitikk for "folk flest" og omfanget av boligtiltak for sosialt vanskeligstilte. Dersom det føres en kommunal boligpolitikk som ikke legger til rette for en variert nybygging for det "brede lag av folket" så fortrenkes stadig flere fra det ordinære boligmarkedet og over i den gruppen som har behov for boligsosiale tiltak.

I plandokumentet gis det følgende situasjonsbeskrivelse og målformuleringer under kapittel 4.3

Områder til boligformål:

Boligbyggingen i perioden viser en utvikling mot et tettere utbyggingsmønster og et mer variert boligtypetilbud med flere mindre leiligheter. Dette er i samsvar med endringer i husholdssammensetningen, med stadig flere enslige og enslige forsørgere.

Stavanger

Dokument om tomtepolitikken

Tomtepolitikken er omtala under dokument om bustadpolitikken.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Forutsigbarhetsvedtak om utbyggingsavtaler.

3. Boligsosiale tiltak Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boli-ger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene, jfr. Pbl. § 64b annet ledd.

5. Aktuelle kommunale dokumenter Dokumenter som kommuneplanens arealdel og utbyggingsplanen gir utbyggere og grunneiere viktige opplysninger om kommunens samfunnsmessige mål, og om for eksempel boligbehov, skolekapasitet, og eksisterende infrastruktur.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommuneplan 2010-2025. Arealdel. Bestemmelser og retningslinjer

Side 88: Boligstørrelse

1. I reguleringsplaner skal boligtyper fastsettes ut fra å kunne tilby et bredt spekter av boligtyper og boligstørrelser i alle bydeler. Levekårsundersøkelse skal legges til grunn ved vurdering av bolig-sammensetningen i de enkelte plansakene.

Eit ynskje om å sikra varierte bustadstorleikar i alle bydelar.

Dokument: Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg.

Ingen sosiale mål eller verkemiddel, men planen seier tydeleg at reglane om regulering av bustadstorleik i kommuneplanen sin arealdel gjeld.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Utbyggingsplan

1.1 Bystyrets flertallsvedtak
Helhetlig utbyggings- og boligpolitikk

Til å få realisert flere studentboliger ved å videreføre samarbeidet med SiS gjennom å stille tomter til disposisjon

Selvbyggerfeltene 4.4 og 4.5 samt feltene 7.1 – 7.3 i reguleringsplan 2253 på Husabøryggen Sør legges ut for salg til boligbyggelagene og/eller private utbyggere.

e) Det er nedsatt et politisk utvalg til å foreta en nærmere gjennomgang av selvbyggervirksomheten, herunder tildelingskriterier, ordningens sosiale profil og boligtype.. Dette arbeidet vil danne grunnlag for en politisk behandling av selvbyggerordningens fremtidige profil.

3. Strategisk tomtekjøp

a) Stavanger kommune vil fortsette med strategisk eiendomskjøp i og utenfor hovedutbyggingsområde-ene for å ivareta kommunens rolle som tilrettelegger og grunneier, og dermed bidra til å sikre viktige samfunnsoppgaver.

7. Kommunen som samarbeidspart

a) Stavanger kommune vil videreutvikle samarbeidet med boligbyggelagene som også kan ha en særlig rolle mht boligsosiale forhold.

b) Kommunen vil fortsette samarbeidet med Urban Sjøfront AS. Det fremmes en egen sak til formannskapet vedrørende omfang og organisering av dette.

c) Stavanger kommune skal i samarbeid med Studentsamskipnaden i Stavanger utarbeide en handlingsplan for studentboliger i Stavanger.

d) Det fremmes en egen sak til formannskapet angående studentboligprosjekt Bjergsted Vest for å styrke Stavanger som studentby og samtidig bygge opp om Bjergstedvisjonen.

Aktivt samarbeidsforhold til bustadbyggelag, selskapet Urban Sjøfront og studentsamskipnaden.

Det er et stort behov for nye boliger for ulike målgrupper, vanskeligstilte, mennesker med redusert kognitiv funksjon, rusmisbrukere, psykisk syke, unge funksjonshemmede m.fl.

Det fremlegges en egen sak for bygging av 300 nye boliger.

Saken skal inneholde:

- En gjennomgang av reelt behov
- Samarbeid med private aktører, boligbyggelag m.fl.
- Behovet for differensierte boliger
- En oversikt over prosjekter, tomter m.m.

Handlings- og økonomiplan 2011-2014

Side 15: Her står det tal frå Handlings- og økonomiplanen som viser at kommunen rekner med store utgifter (og inntekter) gjennom sitt engasjement i tomtepolitikken.

Side 20: 20

Boligpris

Boligprisen har økt betydelig i forhold til konsumprisindeksen og lønningene.

I et deregulert boligmarked med fri prisdannelse vil husstander med liten egenkapital og lav eller usikker inn-tekt ofte ha problemer med å etablere seg i egen bolig. Særlig i pressområdene er det urealistisk å legge til grunn et balansert boligmarked med harmonisk prisutvikling. Boligprisen har hatt en mye større økning enn konsumprisindeksen med den konsekvens at unge og lavtlønnede ikke kommer inn på boligmarkedet.

Brei forståing av dei bustadpolitiske utfordringane. Går gjennom bustadmassa, kommenterer stor overvekt av einebustadar og andre småhus.

5. Virkemidler

Stavanger kommune vil fortsette en aktiv utbyggingspolitikk og samtidig evaluere, fornye og utbedre verktøy og rutiner for best mulig å møte dagens og morgendagens utfordringer.

(..)

Det er innenfor den allerede utbygde byen at det meste av boligbyggingen vil komme. Det er derfor viktig å ha fokus på de virkemidlene kommunen rår over som planmyndighet, grunneier, avtalepart og i noen tilfeller som rådgiver.

Side 35: Dagens situasjon

Byen er utbygd og en større del av utbyggingen i hovedutbyggingsområdene vil derfor gå med til offentlige formål, som idrettsanlegg, skoler, barnehager og friområder. Kommunens behov for arealreserver er også knyttet opp til boligsosiale prosjekter. Utbygging i hovedutbyggingsområdene vil derfor i en viss grad endre karakter fra boligbygging til i større grad å dekke fellesskapets behov.

Side 37: Modeller for samarbeid

Det har vært drøftelser mellom rådmannen og næringsforeningen og de private aktørene om hvordan et sam-arbeid skal finne sted. Det er på bakgrunn av de ulike hovedutbyggingsområdenes egenart ikke mulig å for-håndsregulere det nærmere innhold i samarbeidet. Samarbeidet kan omfatte for eksempel grunnverv, planlegging, regulering, byggemodning, realisering og utbygging av arealer i hovedutbyggingsområdene. En modell som er drøftet er sameie modellen, som passer der private aktørene og kommunen fra før har hånd om hver sine arealer innenfor et hovedutbyggingsområde. Det inngås en avtale som etablerer et arbeidsfelles-skap som står for planlegging, gjennomføring og bygging av overordnet infrastruktur som skal betjene partenes eiendommer. Kostnadene fordeles etter partenes eierandel.

Dersom kommunens interesser i et hovedutbyggingsområde ikke er så fremtredende, kan en utviklingsavtale etter modell fra Tastarustå være hensiktsmessig. En annen modell er selskapsmodellen, som innebærer at kommunen på forretningsmessig grunnlag erverver andel av selskaper som allerede eier arealer i hovedutbyggingsområdene, eller sammen med private utbyggere etablerer nye selskaper med tanke på å erverve arealer etter hvert som disse blir frigitt i kommuneplanen.

I planen blir det gått gjennom ei rekke prosjekt. Eit av dei omtalar bustadsosiale ambisjonar. Det gjeld prosjektet Rosenvang:

Side 44. Reguleringsplanen legger opp til at området kan bebygges med inntil 70 boliger hvorav rundt 55 er 2-plans familieleiligheter i rekke og resten er relativt romslige 1-plans leiligheter. Reguleringsplanen ble ferdigbehandlet høsten 2010. Det startes nå (juni 2011) forhandlinger med boligbyggelagene om salg av området. I kjøpskontrakten vil kommunen legge inn krav om miljø, bokvalitet og til boligsammensetning. Kommunen har rett til å betinge seg 10 % av leilighetene.

Side 46: 5.5 Strategisk tomtekjøp

Stavanger kommune har i 30-40 år hatt en praksis oppkjøp av bebygde og ubebygde eiendommer som kommer for salg. Dette gir kommunen et handlingsrom for å kunne drive en aktiv utbyggingspolitikk og for å sikre seg utvidelsesmuligheter for og etableringer av offentlige institusjoner.

Eksempler er: Bethania-Vaisenhusområdet, kvartalet ved Nytorget, Tou Scene, gartneritomten på Stavanger Forumområdet, Hermetikkeiendommene på Vestre platå, Norges Bank-bygget, parkeringshuset på Jorenholmen, samt boligeiendommer som nabo til skoler det er aktuelt å bygge ut.

Oppsummering

Strategisk tomtekjøp er ikke direkte knyttet til boligbygging, men bidrar til å tilrettelegge for den sosiale og tekniske infrastrukturen som er nødvendig for å skape velfungerende og gode boligområder. Stavanger kommune vil fortsatt forestå strategisk eiendomskjøp for å ivareta kommunens rolle som tilrettelegger og grunneier og dermed ivareta viktige samfunnsoppgaver.

Side 48 (i tekst som gjør reie for kommunen sin praksis vdr bruk av utbyggingsavtaler):

Til nå har Stavanger kommune benyttet utbyggingsavtaler som et redskap til å få på plass nødvendig teknisk og grønn infrastruktur i byomformingsområdene. I en utbyggingsavtale er det også mulig å regulere andre forhold som for eksempel miljø og boligsosiale målsettinger.

Side 49: Urban Sjøfront

I Urban Sjøfront har det siden 1980-årene vært etablert og formalisert et tett og nært samarbeid mellom grunneierne og Stavanger kommune for å stimulere til utvikling av området.

Kommunen har bidratt med driftsstøtte til selskapet. Kommunens hovedrolle i Urban Sjøfront har imidlertid vært som avtalepart knyttet til gjennomføring av planene i området. Avtaleforholdene er relatert til grunnverv og salg av grunn.

5.8 Urbant jordskifte.

Stavanger kommune vil i framtiden i dialog med grunneiere i byomformingsområder vurdere å benytte jordskiftelovens bestemmelser om urbant jordskifte.

Nemner ikkje dette direkte opp mot sosiale mål eller verkemiddel, men ser på det som eit muleg verkemiddel for å nå offentlege mål og leggja til rette for utbygging.

Om bustadbyggelaga:

Side 52: Stavanger kommune ønsker fortsatt å samarbeide med boligbyggelagene, bl.a. om forkjøpsretten til en viss andel i boligbyggelagenes borettslag til kommunale utleieboliger og samarbeid med om bygging av ulike boliger med boligsosial profil (omsorgsboliger, ungdomsboliger, mv.)

Forslag til pilotprosjekt

Boligbyggelagene har fremmet et forslag til Stavanger kommune om et pilotprosjekt for ikke-kommersielle utleieboliger rettet mot grupper som har vanskelig for å komme inn på boligmarkedet. Prosjektet vil kunne supplere boligtilbudet i Stavanger. Utleieprosjektet er foreslått med ulike eiermodeller, enten aksjeselskap eller organisert som del av et borettslag, der utleiedelen utgjør en viss andel, for eksempel 30 %. Det legges til grunn 100 % husbankfinansiering.

Stavanger kommune vil vurdere muligheten til å invitere til samarbeid om et slikt pilotprosjekt med utgangspunkt i forslaget fra boligbyggelagene. Husbanken har gitt positive signaler om å stille seg bak kommunen i et slikt forsøksprosjekt. Av hensyn til EØS-konkurranseregler, bør prosjektet legges ut i fri konkurranse, men boligbyggelagene har med sin erfaring og unike organisasjon alle forutsetninger for å komme i posisjon til å kunne realisere et slikt prosjekt.

Ungdomsboliger

Stavanger kommune har hittil bidratt til å bygge ikke-kommersielle utleieboliger gjennom å tildele kommunalt tomteareal til selvkost for ungdomsboligprosjekter, både klausulerte boliger i borettslag og utleieboliger for ungdom i regi av Stiftelsen Utleieboliger Stavanger.

Erfaringene med ordningen med utleieboliger med innskudd for ungdom har vært blandet. Boligformen har fungert inntil beboerne skal selge og da reagerer de på at de ikke har tatt del i samme verdistigning som boligmarkedet for øvrig.

Side 53: Studentsamskipnaden:

Stavanger kommune skal bidra til at byen får et positivt og aktivt studentmiljø blant annet gjennom å:

(..)

Fremskaffe attraktive tomter til studentboliger

Om sjølvbyggerordninga, som lenge har vore viktig i Stavanger, og stått for rundt 1/3 av nybygginga. Meiner at krav til tettheit, samt aukande bustadprisar, utfordrar denne ordninga.

Det er nedsatt et politisk utvalg til å foreta en nærmere gjennomgang av selvbyggervirksomheten, både for å se på tildelingskriteriene, ordningens sosiale profil og boligtype. Arbeidsgruppen påbegynte sitt arbeid i november i 2010 og forventes å avlevere sin rapport i løpet av høsten 2011/våren 2012. Dette arbeidet vil danne grunnlag for en politisk behandling av selvbyggervirksomhetens framtidige profil.

Dokument: Boligsosial handlingsplan 2010-2015

Frå innleiinga:

Såkalt vanskeligstilte er en bred og sammensatt gruppe. Noen klarer seg med et startlån fra Husbanken for å komme seg inn på boligmarkedet, andre har behov for en tilpasset bolig med tett oppfølging i boligen.

Den boligsosiale planen skal være forankret i kommuneplanens visjon om den gode by å bo i og den skal være tett knyttet opp mot boligutbyggingsplanen.

Side 10: God inntektsvekst, lav rente og bankenes utlånspolitikk har presset byggepriser og priser på brukte boliger oppover, særlig i populære, bynære strøk. Den delen av befolkningen som i mindre grad får ta del i velstandsøkningen, har av denne grunn fått større problemer enn tidligere med å etablere seg på det private boligmarkedet.

Sentrale boligutfordringer:

Side 16: Det har etter hvert oppstått en utbredt oppfatning om at markedet ikke alene kan styre boligpolitikken i Stavanger. Markedet må justeres både gjennom planer etter plan- og bygningsloven og gjennom boligfinansieringen. Den overordnede planleggingen må meisle ut ønskede boligtyper og -størrelser i de ulike områder og hjemlene i detaljplanleggingen må brukes for å oppnå ønsket struktur på den nye bebyggelsen.

Boligtyper og -størrelser må i sterkere og mer konkret grad bli behandlet i kommuneplanen. Reguleringsplaner må gi bestemmelser som sikrer mer balansert sammensetning av boligstørrelser i den framtidige boligmassen. Dette gjelder både i byomformingsområdene som normalt utbygges i områder med stor andel småboliger og i andre bydeler der ubalansen ofte gjelder dominans av store boliger.

Ofte kreves andre tiltak enn planer for å oppnå ønsket boligutbygging.

Side 18: Overordna om kva kommunen ynskjer å bidra med:

Stavanger kommune har som mål å bidra til å sikre aktivitet i boligbyggingen, slik at man til enhver tid har et bredt boligtilbud til riktig pris. For å sikre en helhetlig boligpolitikk vil Stavanger kommune når det gjelder oppføring av nye boliger bidra ved:

- Å ha en sentral rolle ved styring og koordinering av boligutbyggingen (bl.a. gjennom hovedutbyggingsområdene)
- Å tilrettelegge for nybygging (planberedskap, saksbehandlingstid)
- Å være en forutsigbar avtalepart (utbyggingsavtaler, kjøpskontrakter mv)
- Gjennom planlegging etter PbL (kommuneplan, reguleringsplaner) sørge for en balansert boligstruktur- og typologi (dette er omtalt nærmere i kapittel E2 om boligutfordringer)
- Å planlegge pilotprosjekter for miljøvennlig og universelt utformede boliger og boområder både innen egne bygg og gjennom krav til andre utbyggere.
- Ved å opprettholde målsetningen om å realisere 100 selvbyggerboliger årlig og samtidig utvikle selvbyggermodellen slik at man når de ønskede målgruppene.
- Ved å bidra til å få realisert flere studentboliger og rimelige utleieboliger.

Side 19. Om kven som er vanskelegstilte på bustadmarknaden:

E.5 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Det er forholdet mellom husstanders manglende ressurser og de ytre krav/forventninger som eksisterer i boligmarkedet som danner grunnlaget for definisjon av vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er da også dette som er utgangspunktet for tiltak overfor boligsøkende som av ulike årsaker ikke klarer å etablere seg i boligmarkedet. Vanskeligstilte omfatter altså både boligsøkere som har sammensatte fysiske/psykiske/sosiale problem og bredt behandlingsbehov, og ordinære velfungerende husstander som av markedet, eller andre mer eller mindre tilfeldige faktorer, trenger assistanse for å etablere seg i egen bolig.

Side 20-21, om samarbeidet mellom Stavanger kommune og Husbanken.

Følgende samarbeidsområder vil bli prioritert:

- Øke antallet kommunalt disponerte utleieboliger
- Flere eierboliger til etablerere og vanskeligstilte gjennom økt og målrettet bruk av startlån
- Helhetlig virkemiddelbruk hvor startlån, boligtilskudd, og bostøtte sees i sammenheng
- Samarbeide med boligbyggelag og utbyggere for å få bygd flere prosjekter med små, rimelige og robuste boliger for unge.

Side 22: F. Hovedsatsingsområder

Visjonen for det boligsosiale arbeidet i Stavanger kommune i perioden 2010–2015 er: *Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.* Med det som utgangspunkt er det formulert tre hovedsatsingsområder for perioden:

- Å leve i egen bolig
- Å fremme mangfold i hele byen
- Å skape helhet i det boligsosiale arbeidet

For hvert av disse er det så pekt ut viktige satsingsområder i perioden, områder hvor en vil ha det sterkeste fokus.

F.1 Å leve i egen bolig

F.1.1 Skaffe flere utleieboliger

Regjeringen har fokus på å styrke boligvirkemidlene gjennom Husbanken. Dette gjelder både i forhold til tilskudd og lånerammer. Husbanken har også signalisert sterkt at de ønsker å satse på enkelte områder av landet. Det er nå inngått samarbeidsavtale mellom Husbanken og Stavanger kommune, en avtale som blant annet har sterkt fokus på å øke antallet kommunalt disponerte utleieboliger.

Mål: Stavanger kommune skal disponere et så stort antall utleieboliger at ventelistene på bolig reduseres og hospitsbruk unngås.

Tiltak

(..)

- Gjennom egne anskaffelser og samarbeid med andre aktører, skal antall disponible utleieboliger økes slik at ventetiden for prioriterte grupper ikke overskrider 3 måneder. Utleieboligene må muliggjøre ulike boformer.

F.1.2 Fra leie til eie

Et særskilt tiltak det kan være verdt å vurdere er å bygge særskilte ungdomsboliger som er selveierboliger, men samtidig boliger som holdes utenfor markedet. Det kan være aktuelt å bygge boligene i samarbeid med boligbyggelagene, og det vil være en forutsetning med tilskudd fra Husbanken. Så må det lages et regelverk som er tydelig i forhold til prisregulering, regler for videresalg o.a.

F.1.4 Selvbyggerprosjekter som en viktig del av det boligsosiale arbeidet

Mål: Selvbyggervirksomheten videreføres for å gi flere mulighet til å skaffe seg egen bolig. En del av virksomheten målstyres mot særlig vanskeligstilte grupper

Tiltak - Selvbyggervirksomheten videreføres slik at det ferdigstilles minimum 50 boenheter pr år

- Det utvikles et prosjekt hvor særlig vanskeligstilte gis mulighet til å bidra til egen bolig gjennom selvbyggervirksomhet.

Bærum

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Artikkel på kommunens nettside om kjøp og sal av kommunal eiendom

Kommunal eiendom prissettes i forhold til hva som er området's markedspriser for tomter.

Dokument: Boligmelding 2.0

Bærum kommunale Eiendomsselskap AS

Tidligere Bærum kommune Eiendom AS, som i juni 2009 skiftet navn til Bærum kommunale Eiendomsselskap AS, er først og fremst et forvaltningsselskap for noen kommunale eiendommer.

Selskapet eier tingen tomter. Selskapet har ingen fortrinn fremfor kommunen når det gjelder å erverve, utvikle eller rimelig/subsidiert utleie boligeiendom for bestemte formålsgrupper. Tvert imot har selskapet som oppgave å drive forretningsmessig. Selskapet bidrar gjennom utleie til ansatte i Bærum kommune å lette situasjonen for målgruppen Bolig for mangelpersonell. Utover dette inngår ikke BK Eiendomsselskap i kommunens boligsosiale arbeid, og boenheter leies ikke utsatte målgrupper.

Bærum kommune har soleis ikkje sosiale mål for den allmenne tomtepolitikken sin.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Bærum kommune: Om Utbyggingsavtaler.

Teke inn som § 2 i føresegnene til kommuneplanen sin arealdel.

3. Boligsosiale tiltak

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: BESTEMMELSER OG RETNINGSLINJER TIL KOMMUNEDELPLAN FOR SANDVIKA

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument: Bærum kommune: Kommuneplanens arealdel 2010 – 2020. Vedlegg nr. 7 Bestemmelser og retningslinjer til plankartet

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligmelding 2008

Frå innleiinga:

Mange mennesker har ikke evne til å skaffe seg bolig uten bistand fra kommunen. Årsakene kan variere og er ofte sammensatte. Funksjonshemminger, rusproblemer, psykiske lidelser, alderdom og lav eller ingen inntekt er ofte årsak til at mennesker trenger hjelp til å finne egnet bolig med eller uten omsorgs- eller støttetjenester, hjelp til å opprettholde et boforhold eller økonomisk bistand til å betale husleie. Et stramt boligmarked med høye kostnader for kjøp eller leie av bolig fører også til at unge i etableringsfasen, lavtlønnede innen offentlig og privat service og personer i samlivsbrudd har problemer med å skaffe seg egnet bolig innenfor kommunens grenser.

Nokså brei tilnærming, nemner ikkje berre dei aller mest marginaliserte gruppene.

Kommunens ansvar

De boligsosiale spørsmål som tas opp i denne meldingen handler først og fremst om kommunens ansvar overfor mennesker med omsorgs- og velferdsbehov. Målgruppene og behovet for tjenester til disse er nærmere omtalt i Omsorgsmeldingen der det påpekes at boligtilbudet til disse grupper er en viktig forutsetning for utføringen av kommunens omsorgstjenester. Målet for kommunens boligtilbud og -tilbud til målgruppene vil være:

- Å sette flest mulig i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet selv.
- Å dekke boligbehov som det ordinære boligmarkedet ikke kan tilfredsstille.

Meldinga snevrar inn måla til å omfatta menneske med omsorgs- og velferdsbehov. Ovanfor dette gruppene er måla vide.

Meldinga deler inn dei kommunale bustadane i ulike grupper:

- Velferdsbustadar for ulike grupper av sosialt og økonomisk vanskelegstilte.
- Omsorgsbustadar for ulike grupper av pleietrengande
- Og bustadar for mangelpersonell

Boligpolitikken handler også om kommunens ansvar overfor innbyggerne og deres behov for service- og velferdstjenester fra kommunen og andre bedrifter. Hensikten med kommunens bruk av boligpolitiske virkemidler på dette området vil derfor også være:

- Å rekruttere / beholde yrkeskompetanse som yter tjenester som er etterspurt i lokalsamfunnet.
- Å ivareta egne ansatte (Bærum kommune som arbeidsgiver).

(..)

Kommunens boligpolitikk dreier seg om å definere målgrupper med behov for bistand, dimensjonere boligtilbudet i forhold til disse, tildele boliger og forvalte disse etter nærmere bestemte regler.

Verkemidla omhandlar ikkje fysisk planlegging eller andre måtar å prøva å påverka det allmenne bustadtilbudet på, men kommenterer dei:

Med unntak av fremforhandlede avtaler om sosial boligprofil på Fornebu er kommunens virkemidler som reguleringsmyndighet i dag av mindre betydning i boligpolitisk sammenheng så lenge kommunen ikke selv er aktiv i erverv av tomter i nye utbyggingsområder. Mulighetene i dag ligger først og fremst i påvirkningen av boligstørrelser i nye prosjekter kombinert med bruk av husbankens virkemidler som startlån og boligtilskudd til etablering. Denne behovsprøvede ordningen er beregnet på boligsøkere som har problemer med å skaffe egenkapital/sikkerhet. Funksjonshemmede, ungdom i etableringsfasen, enslige forsørgere, flykninger og innvandrere er prioritert.

Side 706: Samarbeid med andre aktører

Kommunen kan inngå strategiske allianser og samarbeid med kommersielle aktører i markedet om utbygging, salg, utleie og andre prosjekter rettet mot målgruppene for boligpolitikken, særlig boligsøkere uten omfattende omsorgs- og velferdsbehov. Organisering av slikt samarbeid vil være avhengig av formålet med virksomheten. Kommunen har nylig utlyst en anbudskonkurranse og er i forhandlinger om bygging av omsorgsboliger i privat regi for fremleie til kommunen. Dette skal bidra til å øke tilbudet av slike boliger utan at kommunen pådrar seg finansieringsansvar i de nye prosjektene. Gjennom de støtteordninger som er tilgjengelig er det likevel mulig å få husleien ned på et akseptabelt nivå for målgruppene slik at det bare unntaksvis vil være nødvendig å tilstå økonomisk sosialhjelp til dekning av husleie.

Stiftelsen Utleieboliger i Bærum (UBB)

Stiftelsen disponerer 43 boliger øremerket ungdom. Styret i stiftelsen oppnevnes av Bærum kommunestyre. Stiftelsen administreres av Asker og Bærum BBL. Stiftelsen fastsetter selv kriterier for tildeling, vurderer søknader, tildeler boliger og står for utleien. Virksomheten er ikke kommersiell. Husleie fastsettes etter selvkostprinsippet.

Emma Hjorth Boligstiftelse

Stiftelsen disponerer rimelige utleieboliger. Ansatte ved Bærum sykehus prioriteres, men ved ledighet tildeles boliger til kommuneansatte. 120-130 kommunalt ansatte leier slike boliger i dag. Stiftelsen er villig til å prioritere mangelpersonell ved tildeling til kommuneansatte. Virksomheten er ikke kommersiell. Husleie fastsettes etter selvkostprinsippet.

Om behovet for kommunale bustadar:

Etterspørselen etter kommunal bistand varierer noe med svingninger i boligmarkedet og faktorer som påvirker privatøkonomiske forhold, for eksempel arbeidsledighet. Hovedtyngden av etterspørselen kommer imidlertid fra grupper der behovet i liten grad påvirkes av privatøkonomiske eller markedsmessige forhold alene. Årsakene er ofte sammensatte som for eksempel rus og psykiske lidelser kombinert med lav eller ingen inntekt.

Ambisjon om å auka tilgangen på kommunale bustadar:

Ut fra de tilgjengelige normtall skulle Bærum kommune i dag disponere 400-500 flere utleieboliger for å nå et minimum på 1600 kommunale boliger til de tradisjonelle målgruppene. I tillegg kommer nye behov for boliger til å huse flyktninger og boliger rettet mot å beholde og rekruttere mangelpersonell til kommunens tjenester. Etterspørselen etter boliger til mangelpersonell antas å øke i takt med prisutviklingen på boligmarkedet i Bærum.

Side 715: Kommunal bostøtte

(..)

Rådmannen mener det bør undersøkes hvorvidt det er mulig å innføre en kommunal bostøtteordning.

Dette er ikkje tenkt å henga saman med utbyggingspolitikken. Bakgrunnen er fyrst og fremst eit ynskje om å gjera det muleg å innføra gjengs leige.

Side 718: Boliger med sosial profil på Fornebu

Gjennom avtaler med utbyggere Fornebu Boligspare har kommunen sikret seg tomterrettigheter for 444 boliger og rettigheter til kjøp av 403 boliger uten tomtekostnader. I tillegg har kommunen tilsvarende avtale med Hundsvund AS om kjøp av 105 boliger på Fornebu.

Markedsprisen for boliger på Fornebu er så høy at husleie basert på selvkost neppe vil være aktuell for kommunens målgrupper. Avtalene med utbyggerne er derfor basert på det prinsipp at boliger som erverves uten tomtekostnad skal kunne selges i markedet og gevinsten skal kunne benyttes til å redusere selvkost for de boliger som beholdes for utleie til målgruppene. Rådmannen vil legge frem en egen sak om organisering og finansiering av erverv av boliger på Fornebu samt hvordan den sosiale boligprofil skal ivaretas under hensyn til bl.a. beskatning av subsidiert husleie, boligernes egnethet for ulike målgrupper med mer. Fremdriften i utbygging av boliger på Fornebu er usikker og det kan ta noe tid før kommunen kan erverve boliger som kostnadmessig møter målgruppens behov og evne til å betale gjengs leie. Hensikten med avtaler om sosial boligprofil på Fornebu har hele tiden vært å kunne møte behov for leie av boliger for personer med svak økonomi. Særlig kan det være aktuelt å dekke noe av behovet hos ungdom i etableringsfasen og kommunens behov for å bruke boligtilbud som ledd i å rekruttere og beholde personell innen omsorgsyrkene.

Rådmannen mener at det må vurderes å etablere stiftelser og/eller borettslagsordninger for nevnte grupper slik at en unngår kommunal subsidiering av husleien. Rådmannen vil komme tilbake til dette spørsmålet.

På Fornebu brukar kommunen avtalar med utbyggjarar til å sikra seg rimelege bustadar, som skal nyttast til ei noko breiare målgruppe enn dei som bur i kommunale bustadar.

Dokument: Boligmelding 2.0

Side 2: Boligmelding 2.0 er en oppfølging av Boligmelding 2008, og skal bidra som grunnlag for videre utvikling av kommunens boligsosiale politikk og fremtidige tiltak. Meldingen presenterer oversikter over fremtidig boligbehov for ulike målgrupper og behov for vedlikehold og forvaltning av dagens kommunale boligmasse. Oversiktene på begge områder synliggjør store udekkede behov. Meldingen redegjør kort for strategier og virkemidler kommunen i dag råder over for å skaffe egnede boliger for personer med behov for bistand på boligmarkedet, og åpner opp for diskusjon om nye virkemidler og samarbeidsformer. Mulige virkemidler som husleiefastsettelse og kommunal bostøtte legges frem som egen sak parallelt med Boligmelding 2.0.

Bustadmeldinga til Bærum fokuserer fyrst og fremst på kommunale utleigebustadar og korleis målgruppene for desse skal hjelpast. Bruk av planmynde eller styring av det allmenne bustadtilbodet blir i liten grad teke opp.

Side 29: Stiftelsen UBB

Stiftelsen utleieboliger i Bærum er en selvstendig ikke-kommersiell stiftelse, som administreres av Asker og Bærum boligbyggelag (ABBL). Stiftelsen fastsetter selv kriterier for tildeling, vurderer søknader, tildeler boliger og står for utleien. Styret for stiftelsen oppnevnes av Bærum kommunestyre. UBB disponerer i alt 67 boliger for ungdom mellom 18 og 35 år. For å tilkomme bolig må søkerne ha botid på minst 5 år i Bærum eller dokumentere fast arbeidssted i Bærum. I tillegg må det dokumenteres inntekt som gjør leietaker i stand til å betjene bostiftelsen. Boligene ligger på Gullhella, Bærum Verk, Heimdalløkka og Solbergbekken. Stiftelsens boliger bidrar til å avhjelpe et vanskelig boligmarked og kommunens ungdomsboliger i Skytterdalen, men inngår ikke som et virkemiddel i forhold til kommunens ansvar for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte.

Tomter på Fornebu

I henhold til avtaler med utbyggere på Fornebu har kommunen opsjon på kjøp av 403 boliger til reduserte priser, dvs. uten tomtebelastning og fratrukket utviklingsgevinst. I tillegg skal kommunen overta vederlagsfrie tomter til bygging av 444 boliger. Slik situasjonen har utviklet seg på Fornebu er det på kort og mellomlang sikt sannsynligvis få boliger som kan stilles til disposisjon for innfrielse av den sosiale boligprofil. Dette innebærer at kommunen i HP-perioden 2010-14 ikke kan basere seg på at behov for boliger til vanskeligstilte kan løses på Fornebu men at det bør søkes løsninger gjennom de ordinære kanaler for anskaffelse og kjøp.

Nye muligheter og virkemidler

I gjennomføringen av sine boligpolitiske mål er kommunen i dag stort sett prisgitt private grunneiere og andre aktører i boligmarked. Tilgangen på prosjekter som er egnet for å ivareta kommunens målgrupper, er sterkt begrensede. På Fornebu har kommunen opsjon på kjøp av et betydelig antall boliger (403 enheter) som skal reises av Scandinavian Property Development (SPD) – selskapet som nå har kjøpt opp Fornebu Boligspar. Byggingen av disse er koblet til et tilsvarende antall boliger som SPD skal bygge og selge i markedet. Markedssituasjonen fører til at SPD holder byggingen tilbake hvilket også rammer fremdriften for de boliger kommunen skal overta uten tomteknader. Kommunen skal i tillegg overta kostnadsfritt tomter til 444 boliger, men disse skal etter planen først realiseres i fase 2 av Fornebu-utbyggingen, dvs. etter at det først er bygget 2500 boliger. Dette kan fort ta 5 år eller mer.

Situasjonen illustrerer det dilemma at kommunen ikke kan nytte sin posisjon til å få reist og ervervet boliger på et tidspunkt der markedssituasjon er gunstig m.h.t. å få presset byggekostnadene ned. Kommunen skal i utgangspunktet ikke selge, men leie ut boliger til grupper som kan gjøre seg nytte av gunstige statlige finansieringsordninger og bostøtte. Både for målgruppene og kommunen selv vil det kunne gi betydelige fordeler om kommunen hadde kontroll over tidspunktet for igangsetting av boligprosjekter. At det også kan være til hjelp for byggebransjen i et labert marked sier seg selv. Rådmannen ser at de momenter som her trekkes frem er sterkt situasjonsbetinget. Erfaringene viser at slike situasjoner oppstår med jevne mellomrom. Kommunen bør derfor vurdere å mobilisere kraft til å opprette virkemidler som kan profitere på svingninger i boligmarkedet og i byggebransjen. Det bør også trekkes frem at kommunen gjennom en mer offensiv tomtepolitikk, kan legge til rette for fremtidig utbygging som ikke unødvendig belaster kommunebudsjettet med store netto knader til offentlig infrastruktur. Det er ingen grunn til at kommunens utbyggingspolitikk utelukkende skal gi økonomiske fordeler til utbyggere mens kommunen sitter alene igjen med regningen for infrastruktur. I lengden kan dette bidra til utbyggingsstopp. En offensiv tomtepolitikk kan derfor sette kommunen i førerretet på en måte som alle parter er tjent med. Rådmannen ser gjerne at det fremkommer politisk ønske om å utrede ulike modeller for kommunalt tomteervert og boligkjøp som kan gi både praktiske og økonomiske fordeler på kort og lang sikt i takt med svingninger i markedet.

Kommunen har altså ein del bustadsosiale avtalevilkår på plass på Fornebu. Her ser sosiale mål ut til å vera integrerte i utbyggingspolitikken. Rådmannen ynskjer ein meir aktiv tomtepolitikk.

Kristiansand

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Utbyggingspolitikk for nye boligområder i Kristiansand. Revisjon av gjeldende retningslinjer

Dette dokumentet omhandlar ein revisjon av eksisterande politikk. Den tidlegare vedtekne politikken var at kommunen i nokså liten grad skulle involvera seg i totemarknaden, og då berre på marknadsvilkår. Denne nye politikken tek sikte på å føra ein meir aktiv grunnvervspolitikk for å nå utbyggingspolitiske mål.

Side 3: Kommunens målsetting med sin boligbyggingspolitikk.

Kommuneplanen (vedtatt 21.09.2005), sier følgende om boligutbygging: Målsettinger:

Både innenfor satsingsområde "Levekår og livskvalitet" og i "Retningslinjer for arealbruken" er det i kommuneplanen formulert målsettinger om variert og rimelig botilbud.

Side 3-4: Sitatene fra kommuneplanen synliggjør gjeldende utbyggingspolitikk, der utbyggingsansvaret – fra råtomt til ferdig bolig – er overlatt til private. Kommunen har en tilretteleggerrolle som plan- og bygningsmyndighet og som ansvarlig for infrastruktur. For kommunen er det et mål å ha et variert og rimelig botilbud. Det gjelder ikke minst for de som skal inn i boligmarkedet for første gang og for de med liten betalingsevne. I dagens arbeidsmarked generelt er boligtilbudet en viktig etableringsfaktor, og spesielt i Kristiansand, hvor næringslivet ekspanderer meget sterkt for tiden. Å ha et velfungerende boligmarked vil være et konkurransefortrinn for Kristiansand i forhold til andre større byer og en viktig faktor med hensyn på å trekke til seg ung arbeidskraft. Rådmannen foreslår derfor å presisere grunnlaget for revisjon av retningslinjene som følger: Gjennom sin boligpolitikk ønsker Kristiansand kommune å legge til rette for at

- Alle de som ønsker det skal kunne eie egen bolig.

- Boligmarkedet skal være slik at det styrker det lokale næringslivets konkurransevne om ny arbeidskraft.

Her legg altså kommunen til grunn ein brei definisjon på kommunal sosial utbyggingspolitikk, med eit mål om at alle dei som ynskjer det skal kunne eiga sin eigen bustad. Fokuset er på ung arbeidskraft og fyrstegongsetablerarar.

Side 5: Tankar om kva slags bustadtypar det manglar for å muleggjera etablering og hjelpa vanskelegstilte:

Type boliger det er et særlig behov for. Forskjellen i bolig- / beboersammensetningen i Kristiansand i forhold til andre større byer viser en noe lavere andel 1-persons husholdninger enn man kunne forvente ut fra byens størrelse – selv om boligsammensetningen har endret seg noe ved at prosentandelen eneboliger/kjedehus har sunket med 5 % og leiligheter har økt med 5% i perioden fra 2002 til 2006. (01.01.06: 40% eneboliger, 18% kjedehus, 25% blokk, annet 17%.) Markedet i Kristiansand – representert ved eiendomsmevlere og byggebransjen – gir imidlertid klart uttrykk for at det er mangel på små boliger (25 – 50 kv.m.) gjerne lokalisert sentralt. Disse er forholdsvis dyre å bygge fordi det krever tekniske anlegg som større boliger, og de har krav til utomhusareal og parkering som større boliger. De kommunale vedtektene til §69 i Plan- og Bygningsloven er for tiden til vurdering. Dersom det vedtas lempeligere krav til små leiligheter vil det øke interessen for å bygge flere. Bare 10% av boligene i kommunen er under 50 kv.m. Denne type bolig henvender seg til enslige, unge par uten barn og i noen grad også enslige forsørgere, gjerne med det fellestrekk at de har liten økonomisk evne til å komme inn på boligmarkedet. 18% av befolkningen er aleneboende og 24% er par uten barn. Blant disse finner vi mange unge.

En annen tilbakemelding som markedet gir er behovet for flere større leiligheter for de som har god betalingsevne og ønsker å kvitte seg med eneboligen sin til fordel for en mer lettstelt leilighet.

I sum, når det gjelder dagens situasjon i boligmarkedet:

(..)

- Balansen i boligsammensetningen er brukbart god, men det er behov for flere leiligheter. Først og fremst mindre og rimelige leiligheter men også større – og da gjerne ute i bydelene.

Side 6: Kommunens mulighet til å påvirke gjennomføringen av sine mål. Kommunen kan som plan- og bygningsmyndighet, styre hvor det skal bygges og bebyggelsens art gjennom kommuneplan, regulerings- og bebyggelsesplaner. Reguleringsplaner gir også krav til områdenes kvaliteter med hensyn til arealenes utnyttelsesgrad, tilstrekkelig med friområder, lekeplasser, busstilgjengelighet og annet. I reguleringsplaner gis for eksempel rammer for hvor mange kvadratmeter bolig som kan bygges ("utnyttelsesgrad"). Det kan gis bestemmelser om antall boenheter, uteareal og parkeringsplasser. Å gi bestemmelser om størrelsen på boligene er vanskelig. Det må eventuelt tas inn i utbyggingsavtaler, men er da avhengig av enighet mellom partene (frivillighet). Reguleringsplaner gir heller ikke styring på kostnader eller standard på boligene ut over at byggeforskriftenes krav skal oppfylles. Men det kan gis krav om at alle eller en andel av boligene skal ha livsløpsstandard.

Her drøftar kommunen i kva grad dei kan styra utbygginga for å nå måla dei har satt seg. Kjem til at:

I private utbyggingsområder har kommunen ikke mulighet til å påvirke at utbyggingen forseres. Kommunen har begrenset og bare indirekte påvirkning på boligens størrelse og standard (og pris).

Forslag til modell for kommunalt engasjement ved utbygging av boligområder (feltutbygging). Kommunens utbyggingspolitikk skal bidra til å oppfylle de målsettingene kommunen har. Den sikter mot en sosial profil på boligbyggingen og hensynet til at kommunen skal ha et konkurransedyktig boligmarked sammenlignet med andre kommuner. Kommunen kan påvirke sin målsetting på to måter:

1. Ved å ha en effektiv og konsistent behandling etter Plan- og Bygningsloven.
2. Ved å ha grunneierrettigheter i utbyggingsområder.

Det er punkt 2 som er interessant i denne sammenhengen. I tillegg til det som kan styres gjennom reguleringsplaner, utbyggingsprogram og utbyggingsavtaler, som nevnt foran, kan kommunen som grunneier selv styre hvor mange boliger man vil legge ut i markedet og type boliger.

Side 8: Forslag til modell:

Kommunen tar en mer aktiv rolle som grunneier i nye utbyggingsområder enn tilfelle er i dag. Det betyr at kommunen er aktiv oppkjøper av grunn i utbyggingsområdene, regulerer, planlegger og gjennomfører den tekniske hovedinfrastrukturen. Når tekniske anlegg er gjennomført fram til delområder selges disse til private byggefirmaer / husleverandører som bygger og selger boligene. I salgsavtalene skal det settes krav til framdrift for ferdigstilling av boliger. Det kan også, der det ligger til rette for det, selges enkelttomter til de som selv ønsker å stå for bygging av egen bolig. Kommunen kan selv gjennomføre utbyggingen av ei tomt / delområde for eget behov (for eks. utleieboliger) eller for særskilte grupper (feks. ungdomsboliger). Når kommunen selv er grunneier og bygger hovedinfrastrukturen vil det ikke være grunnlag for forhandling om utbyggingsavtaler for bl.a. gjennomføring av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen. Kommunen vil gjennomføre dette selv, og eventuelle øvrige forhold reguleringsplanen krever vil bli innarbeidet i salgskontrakt med utbyggere av delfelt.

Ein ny modell, med ein meir aktiv kommune.

Forslag til retningslinjer for kommunens politikk for nye boligutbyggingsområder, med noen kommentarer.

1. Kommunen engasjerer seg i nye utbyggingsområder for bolig for å realisere kommunens overordnede mål slik det til enhver til framgår av gjeldende kommuneplan. Engasjementet skal skje på markedsmessige vilkår. (Kommentar: Med markedsmessige vilkår menes her at kommunen må forholde seg til EU-regelverket. Videre at kommunen må forholde seg til det som er markedspris ved kjøp og salg av grunneiendommer.)

(..)

3. Ved salg av delområder til utbyggere skal det tas inn krav om framdrift og nødvendige styringsmidler for å håndheve det. For øvrig bør avtalene utformes fleksibelt. (Kommentar: Når delområdene videreselges kan det skje etter ulike modeller. Områdene kan selges etter priskonkurranse eller basert på takst og kvalitetskriterier. Noen kommuner har benyttet en modelle som i tillegg til kvalitet også innebærer fastlegging av pris på salg av bolig fra husleverandør til huskjøper. Kommunen bør også her kunne ha en fleksibel holdning. Der det siktes mot spesielle grupper, for eksempel boliger for førstegangsetablerere, kan pris fra husleverandør til huskjøper være et viktig kriterium. I andre tilfeller vil boligområdets kvaliteter være tilstrekkelig kriterium for valg av delutbygger og området kan selges til takstpris (dvs markedspris).

For å ivareta boligbehovet for de kommunen har – eller ønsker å ta – et særlig ansvar for, skal kommunen selv kunne stå som byggherre. Eventuelt gjøre særlige avtaler med utbyggere i forbindelse med salg av delområde.

9. I private utbyggingsområder skal det normalt inngås utbyggingsavtale mellom kommunen og utbygger basert på følgende retningslinjer:

- Kommunen kan kreve at inntil 10% av boenhetene eller tomtene skal kunne overtas av kommunen for å ivareta kommunens behov for boliger til spesielle grupper. Tomtene skal være uten byggeklausul.
- Overtagelsen skal skje til takst / markedspris.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Standard utbyggingsavtale Kristiansand

7. ØKONOMISKE BETINGELSER

(..)

Kommunen skal ha fortrinnsrett til å kjøpe 10% av boligene/tomtene til markedspris.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Bestemmelser til kommuneplanens arealde!

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument: Bestemmelser til kommunedelplan for Kvadraturen og Venstre Havn 2011-2022.

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Utbyggingsprogram 2009-2012

Side 7: Emner som utbyggingsprogrammet skal vektlegge er:

(..)

Tilrettelegge for et tilfredsstillende og variert boligtilbud innenfor alle bydeler. Tilbudet skal søkes sikret gjennom kombinasjon av nye utbyggingsområder og fortetting.

2.3 Kommunale boligbehov

Boligsosial handlingsplan er vedtatt. Tallmateriale og dimensjonering av de ulike boligsosiale tiltakene, er beskrevet i denne planen. Tabellen nedenfor er utarbeidet på bakgrunn av Boligsosial handlingsplan og i samarbeid med Kristiansand boligselskap KF.

Gjengjev den bustadsosiale planen sitt mål om fleire kommunale bustadar. Gjennomgåande fokus på utbyggingsvolum, ikkje på kva typar bustadar som blir bygd, utover målet om variert storleik.

Dokument: Boligsosial handlingsplan for Kristiansand kommune 2011-2015.

Side 4: Kopi av mandatet for planprosessen: Bevissthet om og forholdene rundt inkludering av sosialt vanskeligstilte bør formuleres og danne bakgrunn for innspill til arealplanlegging i kommunen.

I planen er det også nødvendig å se på andre faktorer i tilknytning til boligfeltet som påvirker kommunens utfordringer, slik som;

- Forholdet til den generelle boligforsyningen og øvrige utbyggingsplaner.
- Vurdere forholdet mellom boligmarkedet i Kristiansand og utvikling av boligsosiale problemer

Målgruppen for det kommunale boligsosiale arbeidet

- Kommunen skal bistå de som trenger et supplement til sin egen innsats for å skaffe bolig og opprettholde et boforhold
- Kommunen skal ta ansvar for de som er i en livssituasjon hvor de midlertidig ikke selv kan yte en egeninnsats

Tolkar dette som ei fokusert målgruppe.

Side 10: En kan ikke forvente at alle aktører på boligmarkedet vil ha økonomiske muligheter til å eie bolig selv. Kommunen er avhengig av et vel fungerende leiemarked for å håndtere utfordringer knyttet til bosetting av studenter, unge i etableringsfasen, mennesker som opplever samlivsbrudd, flyktninger, tidligere kriminelle, rusmiddelmissbrukere og psykisk syke som ikke har økonomi til å etablere seg i egen eid bolig. Det må være nok boliger tilgjengelig i markedet totalt sett til at også mindre foretrukne leietakere har muligheter på boligmarkedet. Det er av den grunn viktig at det i kommunens ordinære utbyggingsplaner legges til rette for utbygging av flere boliger for enslige.

Kommunen tek her til orde for at det trengst ein fungerande privat leigemarknad. Dette er eit sosialt mål.

Side 12, under overskrifta: Kommunal boligmasse til vanskeligstilte:

Kommunen sikrer i sin arealplanlegging at det settes av tomter til boliger for personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet

- Det sikres en nettovækst i den kommunale boligmassen som kan bidra til å nå nasjonale målsettinger knyttet til bekjempelse av bostedsløshet. Dette innarbeides i handlingsprogrammet.

Gjennomgang av kva som har fungert i arbeidet med å gjennomføra førre bustadsosiale plan:

Side 17-18: En har lykket med å gjennomføre at det i kommunale planverk, kommuneplanen og ved saksbehandlingen av reguleringsplaner i Plan- og bygningsetaten er bevissthet om kommunens behov for sosiale boliger. Ved utbygging av nye boligfelt i kommunen kan kommunen selv gjennom utbyggingsavtaler erverve inntil ti prosent av boligene/tomtene innenfor et utbyggingsområde, som Kommuneplanen åpner for.

Side 28: Hvordan drive normalisering og forhindre ekskludering?

Det er behov for et godt tilbud på nye boligtomter for å oppnå et "kjøpers marked". Boliger for personer med særlige behov defineres som ordinære boliger, og er ikke vist særskilt. Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunen erverve inntil ti prosent av boligene/tomtene innenfor et utbyggingsområde.

Kommunen er altså villig til å bruka forkjøpsretten for å sikra seg bustadar i nye utbyggingsområde.

Side 35, under overskrifta Tiltak:

Boliger til boligsøkere med behov for bolig med spesiell beliggenhet og beskaffenhet. Blant dagens boligsøkere på venteliste, se målgruppen i tiltaket over, finnes det mellom 10 – 15 personer med behov for spesielt tilpassede boliger. Dette gjelder både beliggenhet og boligens utforming og beskaffenhet. Disse søkerne har ofte hatt mange ulike botilbud tidligere, og felles for dem er at de ikke har lykket i disse boforholdene. Det viser seg at de har vansker med å fungere i tette nabolag, borettslag, blokkleiligheter eller boliger i ulike fellesskap. Boligene bør være robuste, og ligge "utenfor allfarvei" – der beboerne ikke trenger å ha nær kontakt med andre med mindre de ønsker det selv. Boligene bør ligge skjermet, slik at beboerne selv kan regulere graden av avstand og kontakt til andre.

(..)

Kristiansand kommune må framskaffe tomter og boliger til dette formålet.

Side 40: Boligmarkedet og boligsosiale problemer

Forholdet mellom boligmarkedet, den generelle boligforsyningen og øvrige utbyggingsplaner og utvikling av boligsosiale problemer har flere sider. En kan ikke forvente at alle aktører på boligmarkedet vil ha økonomiske muligheter til å eie bolig selv. Kommunen er avhengig av et vel fungerende leiemarked for å håndtere utfordringer knyttet til bosetting av studenter, unge i etableringsfasen, mennesker som opplever samlivsbrudd, flyktninger, tidligere kriminelle, rusmiddelmissbrukere og psykisk syke som ikke har økonomi til å etablere seg i egen eid bolig.

En godt og sunt leiemarked vil være en premiss for at alle disse gruppene selv kan skaffe seg tak over hodet. Det er betegnende for at det ikke er fullt så lett at nær 140 av de 280 husstandene som har fått tildelt en kommunal bolig i 2009 – 2010, altså nær 70 hvert år, har oppgitt økonomiske og sosiale årsaker for sin boligsøknad. En kan anta at flere av disse kunne ha unngått å oppta plass i en kommunal bolig, om det ikke var så stort press på det private leiemarkedet. Byen huser nær 6 000 studenter, det fins et stort privat leiemarked for denne målgruppen. De 70 husstandene i året som har fått tildelt en kommunal bolig av økonomiske/sosiale årsaker er en liten andel av det totale leiemarkedet, men de representerer dessverre de minst foretrukne leietakerne. Det må være nok boliger tilgjengelig i markedet totalt sett til at også mindre foretrukne leietakere har muligheter på boligmarkedet. Mennesker med helsemessige utfordringer knyttet til rusmiddelmissbruk og psykiske lidelser dominerer ventelistene til kommunal bolig. Majoriteten av disse ville likevel ikke hatt enkel tilgang til bolig om det var flere boliger tilgjengelig for alle i markedet.

Det er også en overvekt av enslige på ventelisten, 108 av 143 husstander. Disse konkurrerer nødvendigvis i et leiemarked der studenter vil være de foretrukne leietakerne, og det er en generell knapphet på boliger beregnet på en person. Kostnader ved å bygge én – persons boliger er i mange tilfeller nesten det samme som å bygge en større boligenhet, og dette kan være med på å begrense tilveksten av boliger for enslige. Det er et stort behov for flere disponible boliger tilpasset én – persons husholdninger i kommunen, og i den kommunale utleiemassen. 56 av 143 på ventelisten oppgir økonomiske og sosiale grunner til å stå på ventelisten for kommunal bolig, og kanskje kunne majoriteten av disse unngått kommunal bolig dersom det var et større tilbud i det private leiemarkedet.

Det er en generell trend i samfunnet at behovet for mindre boenheter øker mer enn behovet for familieboliger, og det samsvarer med utfordringen en har i EBT – bolig tjenesten med ventelister på boliger til enslige, og den utfordringen Kristiansand Boligselskap har med å anskaffe boliger for enslige. Det er av den grunn viktig at det i kommunens ordinære utbyggingsplaner legges til rette for utbygging av flere boliger for enslige.

Skedsmo

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Om salg av offentlig grunn

Ingen sosiale mål eller verkemiddel

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: Forutsetninger for bruk av utbyggingsavtaler i Skedsmo kommune

Utbyggingsavtale vil videre kunne være en forutsetning for planlegging/utbygging i områder av kommunen der det er behov for å ivareta særskilte boligpolitiske målsettingar bl.a. boligsosiale forhold og hensiktsmessig boligvariasjon.

Del 3: Lang opplisting av kommunale dokument som seier noko om kva kommunen ynskjer å få ut av utbyggingsavtaler, mellom dei er Boligsosial handlingsplan, reguleringsplanar og kommuneplanen med tilhøyrande arealdel.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommuneplanens arealdel 2011-2022 Planbestemmelser

Side 17: Feltene SF2, SF6, SF13, SF14, SF16, SF17 skal ha større vekt på boligformål enn de øvrige feltene, og minst 50 % av boligene skal være familieleiligheter. Av familieleilighetene skal 60 % ha en størrelse på 80-100 m², mens 40 % skal ha en størrelse på over 100 m².

Felt SF25 skal ha større vekt på boligformål enn de øvrige feltene, og minst 50 % av boligene skal være familieleiligheter. Av familieleilighetene skal 60 % ha en størrelse på 80-100 m², mens 40 % skal ha en størrelse på over 100 m².

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligsosial handlingsplan 2011-2015

Side 7: Enkelte beboere i de kommunale boligene har meget liten boevne, og de ødelegger ofte boligen slik at reparasjons- og vedlikeholdsutgiftene blir store. Dette er et problem som de fleste kommuner sliter med, og noen kommuner har begynt å bygge egne boliger spesielt tilpasset denne brukergruppen. Hardbrukshus / sterkbolig er beskrevet, og rådmannen ønsker å prioritere bygging av slike boliger med og uten bemanningsbase knyttet til.

Kommunen ynskjer å bygga kommunale bustadar som toler dårleg handsaming.

4.7.4 Boliger til eldre

Skedsmo kommune stiller seg positiv til å fremforhandle avtale med DES-klubben Skedsmo/alternativt med selskap som inngår avtale med boligspareklubben vedr. utbygging av seniorboliger, vedr. salg av del av gnr. 37 bnr. 1 til pris fastsatt ved taksering. Fremforhandlet avtale legges frem til politisk behandling.

I punkt 4 Vurdering i saksdokumentet står det mellom anna:

Rådmannen finner det positivt at det tas initiativ til å bygge boliger for eldre i privat regi, som et supplement til kommunens tilbud for ulike boformer.....

Kommunen har (i tidlegare vedtak attgjeve i planen) stilt seg positive til samarbeid med De eldres Boligspareklubb om sal av tomt til bygging av seniorbustadar.

Utover dette eit veldig snevert fokus på kven som er målgruppa for ein sosial bustadpolitikk.

Tromsø

Dokument om tomtepolitikken

Dokument: Epost om sal av offentlig grunn

Her forholder vi oss rent forretningsmessig, og selger hovedsakelig enten til høystbydende eller etter takst. Men det vi selger er høyst forskjellig, alt fra noen få m2 tilleggsareal til f.eks garasjeutvidelser til store industritomter, som ikke verken ferdig utfyllt i sjø eller med opparbeidet veg, vann eller avløp. Kommunen har foreløpig ikke noe tomteselskap. Det betyr at småsaker behandles noe mindre omfattende enn store tomteoverdragelser. Regelverket er jo også forskjellig alt ettersom kommunen selger f.eks tilleggsarealer eller boligtomter til private, eller forretnings- eller industritomter til utbyggere / private næringsbedrifter. I sistnevnte tilfeller må vi jo forholde oss til konkurranseregelverket, bl.a. EØS-avtalens art. 61(1), som stiller krav til salg i markedet eller salg ihht. taksering.

Dette blir tolka som at kommunen ikkje bruker tomtepolitikken til å styra mot sosiale mål i bustadfeltet.

Dokument om utbyggingsavtaler

Dokument: forutsigbarhetsvedtak om utbyggingsavtaler.

Vedtaket er teke inn i føresegnene til kommuneplanen sin arealdel, punkt 2.2.

Boligsosiale tiltak

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene, jf pbl § 17-3.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommunenplanens arealdel planbestemmelser 2011-2022.

Ingen sosiale mål eller verkemiddel.

Dokument: Kommunedelplan for Tromsø sentrum 2007-2018

Side 46. Retningsline til punkt 5 om utbyggingsavtaler:

Boligsosiale tiltak

Utbyggingsavtale skal være inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene, jfr. pbl. § 64 Ved utarbeidelse av reguleringsplan for et større område kan det fattes mer spesifikke vedtak i henhold til pbl. § 64 a, der det vil gi bedre forutsigbarhet med hensyn til utbygging innenfor planområdet.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligosial handlingsplan 2009-2014

Snever definisjon av vanskelegstilte:

Overordna visjon for planen omhandlar kommunale bustadar samt tilhøyrande tenestetilbod.

Visjon: Vanskeligstilte skal kunne skaffe og beholde egen egnet bolig.

Mål:

1. Tromsø kommune skal disponere tilstrekkelig antall boliger med et husleienivå som er avstemt i forhold til målgruppen.
2. Kompetanseheving/-utvikling for ansatte innen boligfaglige området.
3. Bidra til at det totale virkemiddelapparatet fungerer i henhold til kommunens målsettinger

4.1.4. Kommunale eiendommer og tomter

Kommunen er ikke lenger eier av store sammenhengende utbyggingsarealer. Utfordringen for kommunen er etter hvert betydelig med hensyn til å skaffe til veie arealer for offentlig infrastruktur og offentlige byggeprosjekter.

Av aktuelle gjenværende arealer i kommunens eie er Storelva, Einehagen (Håpet) og Mortensnes, som er regulerte boligområder. Innen disse områdene er det foreløpig kun to-tre mindre tomtearealer på Storelva som egner seg til kommunale byggeprosjekter. Einehagen er regulert til tyngre blokkbebyggelse med et potensiale på over 300 boliger. Ved fremtidig feltvise salg av utbyggingsområdet, har kommunen mulighet til betinge seg kjøp av for eksempel 10 % av boligene som bygges. Dette vil sikre en integrering av kommunale utleieboliger i den ordinære boligmasse, noe som er ønskelig. Vestre Mortensnes er allerede i overkant tungt bygd ut med institusjoner. Av den grunn bør kun en prosentvis andel fremtidige utleieboliger søkes integrert i ordinær boligmasse, ved utbygging av området.

Kommunen vil fremover i stor grad være avhengig av å innpasse en betydelig del av fremtidige kommunale boliger og øvrig sosial infrastruktur i private utbyggingsområder. For at dette skal være mulig, må det foreligge kommunale bevilgninger som muliggjør forhandling om erverv av nye tomter for sosial infrastruktur og boliger, evt. Mer direkte kjøp av boliger enkeltvis eller samlet

Kommunale bevilgninger til tomtekjøp anses å være den mest kritiske faktoren for å kunne være i stand til å gjennomføre kommunens planer om bygging av omsorgsboliger.

Prioritet A11 - Strategi (Administrativ): Strategisk tomtepolitikk settes på dagsorden og gjenspeiles i kommunens økonomiplan.

Tiltak:

1. Kommunen må budsjettere med strategiske kjøp av tomter for senere anvendelse.
2. Boliger for vanskeligstilte må integreres bedre i kommunens boligpolitikk.
3. For å kunne følge progresjon i prosjektene må det arbeides med lokalisering av areal med ulike krav til prosjektene.

Utbyggingsavtaler utgjør et viktig verktøy i anskaffelse av nye boliger i vanlige bomiljøer.

Kommunens adgang til å forhandle med private utbyggere om boligpolitiske tiltak er hjemlet i plan- og bygningslovens § 64b; *"Avtalen kan regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene."* Det følger av bestemmelsene til kommuneplanen et ubetinget krav om at utbyggingsavtale er inngått med kommunen, før private utbyggere får tillatelse til å igangsette sine byggeprosjekter etter at reguleringsplan er vedtatt. Bruken av utbyggingsavtaler som boligpolitisk virkemiddel fordrer klare målsettinger og strategier samt sterk grad av samhandling mellom de berørte kommunale enhetene.

Side 15:

Også kjøp av tomter til bygging av boliger kommunal regi (mindre institusjoner) er et aktuelt tema under forhandling om utbyggingsavtaler.

Et viktig redskap for kommunen er å bygge egne boliger. Dette er mest aktuelt for samlokaliserte omsorgsboliger, da disse gjerne må tilpasses et bestemt behov samt bemanning.

Prioritet P6 - Strategi: Kommunale boliger anskaffes i henhold til behov, beboeren og bomiljøet for øvrig

Tiltak:

(..)

3. Inngå utbyggingsavtaler med utbyggere som sikrer nye boliger i vanlige bomiljø. 10 boliger pr. år. (Universelt Utformet. 62 m2)

Side 22:

6.1. Økonomisk vanskeligstilte

Selv om det bare er 20 av de registrerte vanskeligstilte som har økonomi som hovedproblem, er det mange flere som har vanskelig økonomi. I 2007 brukte Sosialtjenesten 2,3 mill. på husleierestanser.

Dette viser at definisjonen av økonomisk vanskelegstilte er snever. Omfattar sosialhjelpsmottakarar.

I dag har kommunen ingen tilrettelagte hardbrukshus. Dette er et behov som særlig viser seg for personer med kombinasjonen av rus og psykiske lidelser og medfører høye vedlikeholdskostnader og, i perioder, belastning for leietaker.

Prioritet P5 - Strategi: Etablere tilrettelagte boliger for utagerende beboere med kombinasjonen av rus og psykiske lidelser; Hardbrukshus

Tiltak:

Etablere 4 samlokaliserte boliger med fellesareal og personal base.

Side 30: Om unge vanskelegstilte:

Det har de siste år vært stor boligbygging i Tromsø kommune, trolig betydelig større enn økningen i folketallet. Boligenes størrelse har også truffet ungdomsgruppa godt ved at det er bygd mange 2-roms boliger. Bare 2 av de som hadde økonomi som hovedproblem var under 25 år. Erfaringer tilsier at enslige unge i inntektsgruppen under ca. kr 300 000 har problemer med å skaffe seg egen bolig. Omfanget er ikke kartlagt da man ikke har egnet og rasjonell metode for dette. Det kartleggingsarbeidet som er foretatt viser at relativt mange unge er vanskeligstilt med utfordringer som medfører behov for oppfølging fra hjelpeapparatet jfr. tabell under.

Side 31:

Prioritet P1 - Strategi: Sørge for et differensiert tilbud til de vanskeligstilte unge som styrer dem mot et selvstendig liv.

Tiltak:

1. Anskaffe opp til 7 samlokaliserte gjennomgangsboliger med fellesareal og base som muliggjør botrening, sosialisering, aktiviteter og oppfølging.

Trondheim

Dokument om tomtepolitikken

Sjå dokument om bustadpolitikken. Tomtepolitikken er omtala her.

Dokument om utbyggingsavtalar

Dokument: Forutsigbarhetsvedtak

3. Boligsosiale tiltak

Utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, eller å stille krav til bygningers utforming. Det samme gjelder der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett eller tilvisningsrett til en andel av boligene.

5. Aktuelle kommunale dokumenter

Dokumenter som kommuneplanens arealdel og boligprogrammet gir utbyggere og grunneiere viktige opplysninger om kommunens samfunnsmessige mål, og om for eksempel skolekapasitet, eksisterende infrastruktur og geotekniske forhold.

Dokument om arealplanlegging

Dokument: Kommunedelplan for Lade, Leangen og Rotvoll

Ikkje noko som kan tolkast som sosiale mål eller verkemiddel i føresegnene. I retningslinene finnst dette punktet:

6 BOLIGKVALITET

6.1 I områder med boliger skal det legges til rette for variasjon i boligstørrelser og boligtyper for å sikre gode og stabile bomiljø.

Dokument: kommuneplanen sin arealdel.

Frå retningslinene:

2.5.2 PLANLEGGING I TETTBEBYGGELSE

Det skal vektlegges en variert boligstruktur ut fra en vurdering av tilliggende områders boligtyper.

Det framstår mest som eit mål om å sikra sosial miks.

Dokument om bustadpolitikk

Dokument: Boligprogram 2011-2014.

Frå forordet:

Som temaplan behandler boligprogrammet deler av *bygningspolitikken* og den *sosiale boligpolitikken* som ikke er behandlet i andre planer. Bygningspolitikken dreier seg om hvor og hvordan folk flest skal bo mens den sosiale boligpolitikken retter seg mot utsatte grupper som trenger hjelp av det offentlige for å skaffe eller beholde bolig. Trondheim kommune sin tradisjon for å utarbeide boligprogram som omhandler *både* bygningspolitikken og den sosiale boligpolitikken, skiller seg ut fra kommuner flest, der boligsosiale planer ikke gis et bygningspolitisk innhold.

Innenfor den generelle boligpolitikken skal styringsmuligheten som ligger i kommunens planmyndighet utnyttes bedre. Blant annet skal økte krav i reguleringsplaner medvirke til et velfungerende boligmarked med en variert boligstruktur, som imøtekommer befolkningens boligbehov på en effektiv, sosial og rettferdig måte. Kommunens ambisjoner om en aktiv tomtepolitikk opprettholdes.

Side 5:

Visjon, mål og strategier vedtatt av bystyret

Bystyret vedtok den 29.9. 2011 følgende visjon, mål og strategier som retningsgivende for den generelle og sosiale boligpolitikken for perioden 2011-2014.

VISJON FOR TRONDHEIM KOMMUNE SIN BOLIGPOLITIKK:

Alle skal kunne bo trygt og godt

HOVEDMÅL 1:

Trondheim sin boligpolitikk skal medvirke til

- god boligforsyning og godt fungerende boligmarked

Delmål 3.1.1: Boligproduksjonen skal være tilstrekkelig til å imøtekomme den forventede veksten i befolkningen og samtidig ivareta miljøhensyn.

Strategi: Målet for boligproduksjon settes til 1 750 boliger årlig i boligprogramperioden.

Delmål 3.1.2: Areal- og tomtepolitikken skal innfri innbyggernes behov og offentlige formål

Strategi: Mulighetene for styring av boligmarkedet gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsbestemmelser skal utnyttes så langt det er mulig for å oppnå en ønsket boligbygging og tilrettelegging for offentlige behov. Programmering av offentlige boligbehov forbedres og gjøres mer langsiktig for å kunne sikres i arealplansammenheng. Eksisterende, kommunalt tomteareal som er egnet til offentlige boligformål beholdes til den tid at kommunen kan realisere prioriterte boliginvesterings- og driftstiltak. Rammen for grunnerverv opprettholdes på kr 20 mill.

Delmål 3.1.3: Sammensettingen av boligstørrelser skal dekke innbyggernes behov, gi valgfrihet til å velge bosted og motvirke sosial og demografisk segregasjon

Strategi: Områdebaserte krav til boligstørrelser innføres for å medvirke til en mer variert sammensetting av boligstørrelser innenfor de forskjellige områdene av byen. Det vurderes særlig å ikke tillate flere småleiligheter i sentrumsområdet. Det skal legges til grunn at kommunens boligproduksjon skal samsvare med føringene i IKAP. Kravene til boligstørrelser tas inn i kommuneplanens arealdel. Ungdomsboligplanen, vedtatt i 2001, som gir føringer på bygging av små boliger, avvikles med umiddelbar virkning.

Delmål 3.1.4: Leiemarkedet skal være velfungerende med godt og variert tilbud av boliger med rimelige husleier

Strategi: Trondheim kommune skal stimulere til at flere private boliger leies ut. Ikke-profesjonelle utleiende skal mobiliseres gjennom kampanjer og rettleides gjennom veiledningsmateriell. Det vurderes å opprette et eget tilskudd for etablering av utleieboliger. Opplegget for en slik kampanje og fastsettelse av et eventuelt tilskudd og vilkår for tildeling, vedtas i egen sak som fremlegges i løpet av 2011. Ordningen finansieres eventuelt i budsjett 2012 og i økonomiplan.

FLERTALLSMERKNAD – KrF, Ap, H, FrP, SV, Sp, MDG, DEM, PP, V:

Bystyret ber rådmannen opprettholde tidsplanen for sak om utleietilskudd og -kampanjer nevnt i delmål 3.1.4 slik at bystyret kan ta stilling til finansieringen av dette allerede i budsjettet for 2012. I saken bes rådmannen vurdere muligheten for å gi utleietilskudd kun i de tilfeller hvor huseier selv bor i samme bolig. Bystyret vil etablere en gruppe som i samarbeide med Studieby1 ved hjelp av oppsøkende virksomhet og praktisk bistand skal øke antall utleieboliger i eksisterende boligmasse.

Trondheim kommune skal innenfor rammen av tilgjengelige ressurser bistå Leieboerforeningen med opprettelse av et eget lokallag i Trondheim. Dersom en slik etablering betinger at det bevilges kommunale ressurser, skal rådmannen komme tilbake til dette i en egen sak.

For å stimulere til økt bygging av utleieboliger for personer med et kortvarig behov, spesielt studenter og utsatte målgrupper, kan det etter en konkret vurdering dispenseres fra gjeldende norm for utomhusområde og parkeringsdekning. Det må i så fall være visshet om at boligene forblir benyttet til slikt formål. Trondheim kommune søker å etablere samarbeid med ideelle aktører i den hensikt å starte opp prosjekter for å bygge non-profit utleieboliger. Rådmannen må se forslaget i sammenheng med kommende arealplan når den skal behandles, slik at egne tomter for dette kan sikres.

Formannskapet har allerede vedtatt at rådmannen skal legge frem en sak til politisk behandling med formål om å forenkle regelverket mht utleieboliger i eksisterende boligmasse. Bystyret ber derfor om at saken kommer til snarlig behandling.

Delmål 3.2.12: Bidra til økt andel studentboliger og utvikling av studentboligområder som studentene opplever som attraktive og som understøtter en god byutvikling.

Bystyret vil legge til rette for bygging av flere studentboliger ved å stille tomter til disposisjon for Studentsamskipnaden til under markedspris, men med klausul om tilbakekjøp hvis det skjer bruksendring. Bystyret vil be rådmannen utrede hvordan kommunen kan etablere et partnerskap med private utbyggere, Studentsamskipnaden og andre med henblikk på å utløse byggeprosjekter som kan gi langt flere studentboliger i Trondheim.

Side 19: Interessant oppsummering av i kva grad ambisiøse mål frå førre bustprogram blei nådd. Reguleringsmynde har fungert, men dei har ikkje greidd å stimulera marknaden til å laga utleigebustadar eller låginnskotsbustadar.

Side 22: gjennomgang av kommunale mål opp mot regjeringa sine mål: økt bosetting av vanskeligstilte Regjeringens mål om økt bosetting av vanskeligstilte gis et noe bredere fokus og uttrykkes som et mer generelt fordelingsmål for å rette oppmerksomheten også mot alle som møter utfordringer på boligmarkedet, eksempelvis byens studenter.

Kommunen legg til grunn eit breiare fokus.

HOVEDMÅL 1: GOD BOLIGFORSYNING OG GODT FUNGERENDE BOLIGMARKED

DELMÅL: VIRKEMIDDEL KOMMUNE PLAN

3.1.2 Areal- og tomtepolitikken skal innfri innbyggernes behov og offentlige formål. Planmyndighet Tomtepolitikk (grunnerverv).KPA 2.4.7

3.1.3 Sammensettingen av boligstørrelser skal dekke innbyggernes behov, gi valgfrihet til å velge bosted og motvirke sosial og demografisk segregasjon Planmyndighet KPS 3.5-1 KPA 2.5.2/ 2.5.4

3.1.4 Leiemarkedet skal være velfungerende med godt og variert tilbud av boliger med rimelige husleier Veiledning/informasjon. Kommunalt tilskudd. KPS 3.5-3

3.1 Tiltak for god boligforsyning og et godt fungerende boligmarked

God boligdekning og godt fungerende boligmarked forutsetter at det legges til rette for en tilstrekkelig nybygging og en god utnyttelse av den eksisterende boligmassen. Et godt fungerende boligmarked har en rimelig balanse mellom tilbud og etterspørsel av boliger innenfor de forskjellige delene av boligmarkedet. Dette innebærer et tilstrekkelig antall egnede boliger, med riktig beliggenhet og til en riktig pris innenfor så vel eie- som leiemarkedet.

Begrunnelsen for et godt fungerende boligmarked er opplagt siden boligen gir den fysiske rammen for bosituasjonen. Dess bedre boligmarkedet fungerer, dess enklere vil husstandenes behov for bolig imøtekommes på en økonomisk effektiv, sosial og rettferdig måte. Færre vil falle gjennom i et godt fungerende boligmarked, og dette reduserer innbyggernes behov for hjelp av det offentlige for å skaffe eller beholde bolig.

Brei definisjon av vanskelegstilte, ser sammenhengen mellom korleis bustadmarknadene fungerer og kor mange som treng hjelp.

3.1.2 STYRING AV BOLIGMARKEDET GJENNOM PLANVERKTØY OG TOMTEPOLITIKK

Kommunen har i dag to hovedalternativer for å styre boligpolitikken:

- Grunneierrollen gir kommunen den styringsmuligheten som strekker seg lengst og kan benyttes til å oppnå boligsosiale mål som eksempelvis prisregulering eller at boligene skal forbeholdes spesielle grupper.
- Myndighetsutøvelse i medhold av plan- og bygningsloven og andre relaterte lover gir mindre styringskraft og begrenses til tekniske forhold. Boligsosiale formål kan i noen grad oppnås indirekte, eksempelvis ved å innregulere boliger som gjennom nøktern størrelse blir rimelige.

Påfyljande drøfting av erfaringar med tomtepolitikk kor ein gjennom salsavtalar skal prøva å realisera bustadpolitiske mål. Rådmannen meiner at erfaringane er negative, og ynskjer ikkje at kommunen skal kjøpa store tomteareal.

Side 28: Om mulegheiter gjennom regulering.

Plan – og bygningsloven av 2009 gir økte muligheter til å definere arealplanens hovedformål i tilhørende underformål, og disse mulighetene må benyttes aktivt ved neste rullering av kommuneplanens arealdel (i 2012). Eksempelvis kan hovedformål *bebyggelse og anlegg* inndeles i underformål som boligbebyggelse/bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting/uteoppholdsarealer. Kommunen har ansvar for å tilrettelegge boligtilbud ut fra velferdshensyn for å ivareta særskilte grupper av befolkningen som det generelle boligmarkedet ikke erkjenner ansvaret for. Fremskaffelse av slike boliger forutsetter langsiktig planlegging og strategisk sikring av egnet areal gjennom både arealplanlegging og grunnerverv. Gjennom bedre programmering enn i dag kan kommunen allerede på arealplannivå sikre nødvendige arealer for offentlige formål. Det vil samtidig bidra til større forutsigbarhet for markedet og trolig bidra til å dempe prisnivået på tomtegrunnen. Både plankart og bestemmelser til arealdelen er juridisk bindende og gir kommunen god mulighet for overordnet styring av boligutbygging.

Bevisst bruk av reguleringsbestemmelser til en utbyggingsplan er et effektivt virkemiddel for kommunen til å påvirke den generelle boligsammensetningen i typer og størrelser, og rådmannen foreslår derfor å innføre områdebasert styring av boligstørrelser, jf. pkt. 3.1.3. Gjennom variasjon i boligstørrelser kan kommunen ha indirekte påvirkning på boligpris og samlet sett bidra til en utjevning av levekår mellom bydeler.

I planprosessen stiller kommunen krav til boligstørrelser med utgangspunkt i føringene om en variert boligstruktur. Behovsanalyser etterspørres fra utbyggerne, og dette motvirker til en viss grad ensidig boligproduksjon. Når kommunen ikke har oppnådd en utjevning av boligstørrelser mellom bydelene, har dette tre hovedårsaker:

- Utbyggerne krever å få bygge boliger i tråd med eget inntjeningsbehov
- Kommunen har ikke formulert konkrete mål for hvilke boligtyper/-størrelser som skal bygges hvor, ut over kommuneplanens runde formuleringer
- Den gjeldende ungdomsboligplanen legger opp til bygging av småboliger i sentrale strøk der det allerede er overvekt av småboliger

Rådmannen tek vidare til orde for å laga ei regulering av bustadstorleikar som liknar på Oslo sine reglar for Indre by, basert på skulekretsinndelinga.

Områdebasert styring av boligstørrelser er ikke uproblematisk, og *baserte størrelseskrav* rådmannen vil peke på tre momenter:

- Krav om bygging av flere store boliger kan redusere utbyggerens lønnsomhet slik at færre boliger blir produsert.
- Krav om bygging av store boliger i sentrum kan medføre for høye kostnader for familier. Store sentrumsboliger kan derfor bli bebodd av veletablerte, små husholdninger.
- Krav om bygging av småboliger i periferien kan skyve lavinntektskusstander, ofte uten bil, bort fra byområdets servicefunksjoner.

Områdebasert styring av boligstørrelser er et komplekst tema som *planens arealdel* forutsetter en inngående behandling som faller utenfor boligprogrammets rammer. Spørsmålet er dessuten ideologisk betont siden det handler om å øke kommunen sitt omgrep med markedet. Det er derfor ønskelig med politisk tilslutning til dette prinsippet i boligprogrammet før saken utredes nærmere.

3.1.4 VELFUNDERENDE LEIEMARKED

Et velfungerende privat leiemarked med et variert tilbud av boliger til en rimelig pris vil medvirke til at flere i leiemarkedet vil kunne klare seg selv uten kommunal bolig eller økonomisk bistand og kan generelt settes i sammenheng med KPS sitt hovedgrep om å legge forholdene til rette, slik at flest mulig av innbyggerne får mulighet til å mestre livets utfordringer og klare seg selv. KPS 3.5-3 legger konkret opp til å hjelpe barnefamilier ut av kommunal bolig, og da vil et velfungerende leiemarked være en av flere forutsetninger. Formannskapet vedtok dessuten i "eventuellsak" den 10.8. 2010 at rådmannen skal legge frem forslag som stimulerer til flere utleieboliger på det private leiemarkedet.

Utformingen av et lite leiemarked bestående av et mylder av små enkeltaktører skyldes lovmessige og skattemessige forhold¹¹. Et slikt leiemarked har imidlertid tre ulemper i forhold til et profesjonelt leiemarked:

- begrenset forutsigbarhet om hvor lenge leietakeren kan leie boligen
- større grad av diskriminering på etnisk eller annet grunnlag fordi utleiery som selv skal bo i samme hus som leietaker, ofte velger leietakere som er mest mulig "lik seg selv"
- mindre kunnskap om de rettigheter og plikter som gjelder

Utfordringen med å påvirke til utleieboligbygging er at kommunen mangler lovmessige virkemidler og har økonomiske begrensninger. Plan- og bygningsloven gir ikke rom for å pålegge at boligområder skal reguleres til en bestemt eieform. Videre har staten ingen ordning for å understøtte generell utleieboligbygging. Som nevnt i punkt 3.1.2 medfører kommunalt kjøp av tomtegrunn for videresalg med vilkår om utleieboligbygging en uforholdsmessig stor kostnad og anbefales ikke.

Til tross for ulemper knyttet til en ikke-profesjonell utleiesektor vil rådmannen like fullt tilrå stimulerings tiltak rettet mot småskalautleiende, siden det her foreligger et potensial for vekst. Slike boforhold kan være godt egnet for studenter eller andre som ønsker kortidsleie som private leieforhold ofte legger opp til. Videre er det et potensial for å etablere nye utleieenheter innenfor bebygd og ubebygd areal. En vekst i det ikkeprofesjonelle utleiemarkedet vil virke prisdempende for leiemarkedet som helhet. En prisreduserende faktor innenfor det ikke-profesjonelle markedet er at leieinntekten innenfor visse rammer er skattefri.

Ikke alle huseiere ser selv muligheten for utleie, og kommunen bør derfor mobilisere gjennom kampanjer for utleie. Opprettelse av alle typer selvstendig boenheter må tilfredsstillende alle myndighetskrav (lydkrav, brannkrav, miljøkrav, krav til parkeringsplasser mv), og ikke alle eiendommer er tilrettelagt for å etablere utleieforhold. Folk flest har ikke kunnskap til å gjøre disse vurderingene selv. Kommunen kan derfor utarbeide veiledningsmaterieell vedrørende temaet. Dessuten foreslår rådmannen å utrede et eget tilskudd som skal benyttes for å kjøpe kvalifisert bistand for å gjøre en kort mulighetsstudie som grunnlag for en forhåndskonferanse med kommunen.

De tekniske kravene til selvstendige boliger for varig opphold er gitt av staten gjennom teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Det er de samme kravene som gjelder for små som store boliger, og det skiller ikke på om boligen er bygget for selveie eller utleie. Det er i svært liten grad mulig å avvike fra disse kravene, og rådmannen mener at dette heller ikke er ønskelig. Når det gjelder krav til utomhusområder og parkeringsdekning, har kommunen et større spillerom for å utvikle en egen politikk. Kommunen kan etter konkrete vurderinger utvise et skjønn i forhold til slike krav der det er åpenbart at bygget forblir benyttet for studenter eller andre med kortvarig boligbehov.

I behandlingen av boligprogrammet tematiserer bystyret non-profit utleieboliger. Bystyret vedtar at Trondheim kommunen skal søke å etablere samarbeid med ideelle aktører i den hensikt å starte opp prosjekter for å bygge non-profit utleieboliger. Bystyret legger til at rådmannen må se forslaget i sammenheng med kommende arealplan, slik at egne tomter for dette kan sikres.

Side 44:

Delmål: Det skal være et tilstrekkelig antall kommunale utleieboliger for prioriterte målgrupper

Strategi: Trondheim kommune skal oppnå en nettotilvekst på 260 kommunale utleieboliger innenfor programperioden.

Side 48: *Selvbyggertjeneste*

I forrige boligprogram ble det vedtatt å fremlegge en egen sak som skulle belyse selvbygging, hvorpå bystyret vedtok å opprette en egen selvbyggertjeneste innenfor kommunens administrasjon. I budsjettet for 2009 ble det vedtatt å kutte i de avsatte midlene. Dette innebærer at det nå bare er rom for å opprette selvbyggertjenesten så fremt finansiering kan skaffes gjennom tomtosalg. Et slikt arbeid er ikke påstartet, og rådmannen vil ikke tilrå at en selvbyggertjeneste etableres. Med bakgrunn i de tidligere vedtak er det imidlertid naturlig at temaet drøftes i dette boligprogrammet. Det er tre hovedinnvendinger mot en kommunalt initiert selvbygging som rådmannen vil anføre.

- ikke økonomisk rom
- uaktuelle bygningstyper
- ikke sosiale eller forsyningsmessige begrunnelser.

3.2.9 PRISREGULERTE LAVINNSKUDDSBOLIGER

Bystyret vedtok dette i føre plan, men det er ikkje gjennomført. Rådmannen meiner at det er ein dårleg ide, og vil medføra store kommunale kostnader. Legg òg vekt på innelåsing.

Rådmannen tilrår imidlertid ikke at kommunen medvirker til å etablere lavinnskuddsboliger. For det første finnes det ikke statlige *kostnadskrevende, lite mål-* midler til formålet. Dette innebærer at kommunen i så fall selv må *rettet og hindrer mobilitet* gi pengestøtte eller selge tomter til redusert pris. For det andre er det ingen garanti for at støtten tilfaller kjøperen og ikke boligprodusenten. For det tredje vil lavinnskuddsboliger også bli bosatt av husstander som på et senere tidspunkt ønsker å flytte i takt med endrede behov og inntektssituasjon, men som blir "låst" inne i de prisregulerte boligene fordi andre alternativer fremstår som relativt dyrere. Dette vil kunne motvirke en fleksibel og god bruk av boligmassen.

Side 55: 3.2.12 STUDENTBOLIGER

Formelt sett har staten det overordnede ansvaret for *kommunalt initiativ* studentbosettingen. Statens virkemiddel er tilskudd til studentboliger som administreres av Husbanken. Når kommunen allikevel gjør en innsats i studentboligpolitikken, har det to hovedbegrunnelser. For det første er byens studenter en verdifull ressurs for kommunen, både som nåværende og fremtidige innbyggere. For det andre har studenters boligetterspørsel stor betydning for andre i boligmarkedet. Dess flere studentboliger som bygges, dess lettere blir det for andre grupper å skaffe seg bolig. Det er derfor i kommunens interesse at det legges til rette for gode og rimelige boliger for studentene, og i KPS 1.3-1 er det anvist at kommunen skal arbeide for flere studentboliger.

Rådmannen mener at innsatsen for å imøtekomme en sannsynlig vekst i studentantallet må gjøres på tre fronter:

- bidra til at SiT oppnår flere studentboliger
- medvirke til å mobilisere ressursene i det private leiemarkedet
- sørge for at byplanleggingen tar hensyn til studentenes boligpreferanser

Rådmannen mener imidlertid at det ikke er en kommunal oppgave å fremskaffe tomtearealer for studentboligbygging. Rådmannen fraråder på et generelt grunnlag å realisere boligpolitiske mål gjennom kommunal tomtefinansiering. Et slikt syn er imidlertid et brudd med vedtak i bystyret i 2008 om at kommunen også i fremtiden skal stille seg positiv til å stille rimelige tomter til disposisjon for SiT slik at antall *tomtestøtte opprettholdes* studentboliger kan økes (sak 139/08). Ved sluttbehandling av boligprogrammet opprettholder bystyret ordningen med tomtestøtte til studentboliger. Bystyret vedtar å legge til rette for bygging av flere studentboliger ved å stille tomter til disposisjon for Studentsamskipnaden til under markedspris, men med klausul om tilbakekjøp hvis det skjer bruksendring.

Vedlegg III: Oppsummeringstabellar frå dokumentstudiet

Tabellane oppsummerar mål og verkemiddel for det 14 kommunane som inngår i dokumentstudiet. Verkemidla er delt inn i fire kategoriar, utbyggingsavtalar, eigarmynde, plansystemet og eigen bygging.

Passiv klynge

<u>Oppsummering av Oslo sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Smalt fokus, dei bustadsosiale dokumenta omhandlar målgruppa for kommunale bustadar og mellombelse bustadløyningar.
Generelle mål	Nemner ingen sosiale mål for utbyggingspolitikken.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Kan regulera bustadstorleik.
	Kan regulera tilvisningsrett.
	Kan regulera forkjøpsrett.
Eigarmynde	Hovudpolitikken er sal til marknadspris, men regelverket opnar for at ein, med bystyrevedtak i kvar einskild sak, kan selja rimelegare enn marknadspris til sosiale føremål.
Plansystemet	Ingen sosiale mål i kommuneplanens arealdel eller i ein omfattande reguleringsplan.
Bygging	Er i visse tilfelle open for å sjølve bygga kommunale bustadar.
	Ynskjer å samarbeida med private om bygging av kommunale bustadar, som kommunen leiger inn frå dei private.

<u>Oppsummering av Sarpsborg sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Snevert, omhandlar dei marginaliserte.
Generelle mål	Nemner ikkje sosiale mål for utbyggingspolitikken.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Kan stillast krav om forkjøp
	Kan regulera største og minste bustadstorleik.
Eigarmynde	Ser ikkje ut til å ha ein aktiv tomtepolitikk.
Plansystemet	Ingen sosiale mål i arealplan eller kommunedelplan.
Bygging	Ynskjer å bygga ut 5 småhus til bustadlause, seier ikkje om dei skal gjera det sjølve eller om private skal gjera det.

<u>Oppsummering av Tromsø sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Snevert fokus, handlar berre om kommunale bustadar.
Generelle mål	Vanskelegstilte skal kunne skaffa og behalda eige eigna bustad.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Kan omhandla bruk av forkjøpsretten.
	Kan omhandla bruk av tilvisingsretten
	kan regulera bustadstorleik.
Eigarmynde	Ser ikkje ut til å ha ein aktiv tomtepolitikk.
Plansystemet	Inneheld ikkje sosiale mål eller relevante verkemiddel.
Bygging	Ynskjer å kjøpa tomter for å bygga kommunale bustadar, serleg hardhus, på dei.

<u>Oppsummering av Drammen sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Snever, omhandlar fyrst og fremst dei marginaliserte, og dei kommunale bustadane.
Generelle mål	Færre bustadlause
	Fleire skal eiga
	Alle kan bu - auka marginaliserte si evne til å bu.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Kan regulera bustadstorleik gjennom utbyggingsavtalar.
Eigarmynde	Ser ikkje ut til å ha ein aktiv tomtepolitikk
Plansystemet	Spesifikt krav i kommunedelplan om å sikra variasjon i alle større bustadutbyggingsprosjekt.

<u>Oppsummering av Bergen sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Handlar om dei marginaliserte, samt om studentar sin busituasjon.
Generelle mål	Sikra eit variert bustadtilbod ved utbygging av nye område
	Bygga småhus til vanskelegstilte.
	Betra studentar sin busituasjon
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Kan omhandla bruk av forkjøpsretten.
	Kan omhandla bruk av tilvisingsretten
	kan regulera bustadstorleik.
Eigarmynde	Vil festa vekk sentrale tomter gunstig til studentbustadbyggarar.
	Elles blir tomter avhenda til marknadsvilkår.
Plansystemet	Arealdelen vil sikra eit variert bustadtilbod, føring for underordna planar.
Bygging	Ynskjer å sjølve bygga småhus til vanskelegstilte.

Mellomposisjonar

<u>Oppsummering av Bærum sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring / utgangspunkt	Problemskildringa er nokså brei, både dei aller mest vanskelegstilte og grupper som skilte, lågtlønna og unge i etableringsfasa.
Generelle mål	Å sette flest mulig i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet selv.
	Å dekke boligbehov som det ordinære boligmarkedet ikke kan tilfredsstille.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Forkjøpsrett kan brukast
	Bustadstorleik kan regulerast
	Tilvisingsrett kan brukast
Eigarmynde	Rådmannen ber politikarane be om ei vurdering for korleis ein meir aktiv tomtepolitikk kan bidra til å nå sosiale mål, i eit nokså breitt perspektiv.
	Har ulike former for prisregulerte utleigebustadar
Plansystemet	Ingen verkemiddel
Bygging	Ynskjer å skaffa fleire kommunale utleigebustadar
	Har samarbeid med bustadbyggjelag og bustadstifting.
	Ynskjer samarbeid med private utbyggarar

<u>Oppsummering av Fredrikstad sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Breitt fokus på bustadpolitikken. Kommenterer ungdom, eininntektshushald og problem på leigemarknaden.
Generelle mål	Sikra eit bustadtilbod som gjer at flest muleg greier seg utan hjelp.
	Gjera det muleg for unge å etablera seg.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Generelt: Bustadsosiale tiltak kan inngå. Ikkje spesifisert kva dei kan krevja. .
Eigarmynde	Ynskjer å få til bygging av bustadar mynta på ungdom, men utan prisregulering.
	Klausulerte gjennomgangsbustadar for ungdom med fast inntekt.
	Ynskjer prisregulerte utleigebustadar for ungdom i etableringsfasen.
	Sjølvsbyggerordning med rimelege tomter til folk som bygg sjølve, og ikkje sel raskt eller leiger ut.
Plansystemet	Ingen mål eller verkemiddel.

<u>Oppsummering av Skien sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring / utgangspunkt	Fokuserer på vanskelegstilte, samt nokså breie ungdomsgrupper.
Generelle mål	Framskaffa og finansiera nøkterne, rimelege bustadar til vanskelegstilte grupper og fyrstegangsetablerande ungdom.
	Gje tilstrekkeleg hjelp og oppfyljing til vanskelegstilte grupper for å gjera dei i stand til å bu og halda på ein eigna bustad.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Generell formulering om sosial profil på bustadprosjekt.
	Omtalar mulegheit for å krevja husbankfinansiering.
	Omtalar mulegheit for å bruka tilvisningsrett.
Eigarmynde	Sel bustadtomter til sjølvkost, større tomter blir selde til marknadspris.
	Ynskjer å tilby rimeleg tomt til private som bygg ungdomsbustadar med Husbankfinansiering og kommunal tildelingsrett.
Plansystemet	Ingen sosiale mål eller verkemiddel.
Bygging	Ynskjer å bygga mange bustadar med mange bueiningar i kvar, kommunale bustadar med tenestetilbod.
	Ynskjer å samarbeida med private om å bygga ungdomsbustadar med husbankfinansiering og kommunal tildelingsrett.

<u>Oppsummering av Asker kommune sin sosiale utbyggingspolitikk.</u>	
Problemskildring	Kommenterer bustadmarknaden generelt og fyrstegangsetablering, men hovudfokus på marginaliserte.
Generelle mål	Variert bustadtilbod
	Grei kommune i bu i alle livssituasjonar.
	Fleire private utleigebustadar
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	5% av større bustadprosjekt i forkjøp.
	Kan regulera bustadstorleik i utbyggingsavtalar.
Eigarmynde	Festetomter blir tilbydd til private som bygg for vanskelegstilte grupper.
Plansystemet	Viser til vedtak om utbyggingsavtale, elles ikkje noko.
Bygging	Ynskjer å bygga ut spesielle bustadar til einslege mindreårige flyktningar.
	Ynskjer å samarbeida med private om kommunal langtidsleige av privatbygde bustadar for spesifikke grupper.

<u>Oppsummering av Skedsmo sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Bustadsosial plan ser ut til å ha ein snever definisjon på kven som er vanskelegstilte, fokuserer på kommunale bustadar.
Generelle mål	Gjer ikkje reie for nokon generelle mål.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Generell formulering om bustadsosiale tilhøve.
	Kan krevja bustadvariasjon.
Eigarmynde	Ynskjer å tilby rimeleg tomt til De Eldres Boligspareklubb
Plansystemet	Regulerer bustadstorleik i visse felt.
Bygging	Ynskjer å bygga kommunale hardhus.

Aktiv klynge

<u>Oppsummering av Sandnes sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Brei: Både store grupper av unge eller lågtlønna, og mindre grupper meir vanskelegstilte.
Generelle mål	Reduserte kostnader for bustadkjøpar.
	Alle skal bu
	Bustadar for fyrstegangsetablerarar
	Fleire private utleigebustadar
	Auka tilførsel av nye bustadar, variert storleik, nøktern standard.
	Kommunen skal stå for 40% av bustadtomtene
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Kan omhandla bruk av forkjøpsretten.
	Kan omhandla bruk av tilvisingsretten
	kan regulera bustadstorleik.
Eigarmynde	Kommunen skal påverka gjennom å stå for ein stor del av nye bustadtomter.
	Teikningar og skildringar av husa som skal byggast må godkjennast, gjev mulegheit til å sikra nøkterne bustadar.
	Salspris må godkjennast av Sandnes kommune om utbyggar skal levera hus.
Plansystemet	Krav om variert bustadstorleik
	Meir kommunal eigenplanlegging
	Arealeffektiv utbygging for å redusera kostnad, mellom anna ved utbygging av kommunale bustadar
Bygging	Auka eigenproduksjon av bustadar for spesifikke grupper, inkludert Hardhus for rusmisbrukarar og etableringsbustadar for ungdom utan "tilleggsproblem".
Økonomisk	Bruka kommunal bustøtte for å gjera det muleg for dei aller mest vanskelegstilte å handtera buutgiftene i kommunale bustadar.

<u>Oppsummering av Trondheim sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Eit breitt fokus, tek for seg både vanskelegstilte og folk flest sin busituasjon.
Generelle mål	Variert bustadstruktur som dekkar innbyggarane sitt behov.
	Alle skal bu trygt og godt.
	Fleire private utleigebustadar
	Fleire kommunale utleigebustadar
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Forkjøp kan omtalast
	Bustadstorleik kan omtalast
	Tilvisingsrett kan omtalast
Eigarmynde	Seier generelt at dei vil bruka tomtepolitikk til å nå bustadpolitiske mål.
	Ynskjer å samarbeida med ideelle aktørar for å bygga ikkje-kommersielle utleigebustadar.
	Politisk ynskje om sjølvbyggarordning og prisregulerte eigarbustadar ved 1.sal.
	Tomter undre marknadspris til studentbustadbyggarar, med klausul om tilbakekjøp ved bruksendring.
Plansystemet	Vil generelt bruka plansystemet til å sikra sine overordna mål.
	Områdebaserte krav til bustadstorleik for å sikra variert tilbod.
	Vurdera dispensasjonar frå utomhusareal og parkeringskrav for utleigebustadar. Forenkla regelverket for utleigebustadar i eksisterande bustadmasse generelt.
Økonomisk	Vurdera tilskot til private som vil ha fagfolk til å undersøka byggteknisk potensiale for utleigedel i bustaden sin.

<u>Oppsummering av Kristiansand sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring / utgangspunkt	Brei tilnærming. Fokus på fyrstegangskjøparar, leigemarknaden, eigaretablering, aleineforeldre.
Generelle mål	Alle som ynskjer det skal kunne eiga eigen bustad.
	Bustadmarknaden skal styrka Kristiansand si evne til å trekka til seg arbeidskraft.
	Variert bustadtilbod, fleire rimelege bustadar.
	Ein velfungerande leigemarknad, med fleire utleigebustadar.
	Fleire bustadar for einslege.
	Eit tilfredstillande og variert bustadtilbod i alle bydelar.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Forkjøpsrett til 10% av bustadane, til marknadspris.
Eigarmynde	Kommunen skal kjøpa grunn for bustadføremål.
	Bruk av priskonkurransen ved sal av delområde, ynskje om nøkterne bustadar.
	Pris frå bustadbygger til seljar kan vektleggast i avtale med kommunen.
	Ynskjer sal av einskildtomte til sjølvbyggerar.
Plansystemet	Ynskjer å bruka den kommunale arealplanlegginga til å sikra at det blir satt av tomter til bustadar for folk som er vanskelegstilte på bustadmarknaden.
	Ynskjer fleire små bustadar.
	Ynskjer nybygging av fleire bustadar for einslege.
	Vil sjølve regulera grunn for bustadføremål, så selja til utbyggerar.
Bygging	Ynskjer å skaffa tomter/bustadar til hardhus.
	Eigenbygging kan vera aktuelt ved bustadar for fyrstegangskjøparar, eldre, bustadlause.
	Ynskjer nettovekst i kommunale utleigebustadar.

<u>Oppsummering av Stavanger sin sosiale utbyggingspolitikk</u>	
Problemskildring	Brei forståing av kven som er vanskelegstilte
Generelle mål	Eit variert bustadtilbod i alle bydelar.
	Styra bustadproduksjonen for å få ynskja bustadtypar og storleikar.
	Alle skal bu i ein god bustad, i eit godt bumiljø.
Reiskap	
Utbyggingsavtalar	Forkjøpsrett kan regulerast
	Bustadstorleik kan regulerast
	Tilvisingsrett kan regulerast
Eigarmynde	Nemner bruk av grunneigarrettar som verkemiddel.
	Kommunen skal driva strategiske eigedomskjøp
	Ynskjer å få bygd varig prisregulerte eigarbustadar for ungdom.
	Ynskjer samarbeid med bustadbyggjelag om utbygging av ikkje-kommersielle utleigebustadar med husbankfinansiering på kommunal tomt.
	Skal gå gjennom og revidera sjølvbyggerordninga for å gjera ho meir sosial.
	Stilla rimelege tomter til disposisjon for studentsamskipnaden. Laga handlingsplan for studentbustadar i Stavanger.
Plansystemet	Nemner generelt bruk av planmynde som verkemiddel.
	Reguleringsplanar skal fastsetta bustadtypar og bustadstorleikar.
Bygging	Ynskjer å bygga mange nye kommunale bustadar for ulike målgrupper.
	Samarbeid med private eller bustadbyggjelag om utbygging av kommunale bustadar.

Vedlegg IV: Liste over informantar i djupstudien.

Dette vedlegget gjev meir utfyllande informasjon om bakgrunn og posisjonar til informantane i dei ulike kommunane i djupstudien.

I Kristiansand blei fyljande intervjuar:

Tre politikarar:

- *Politikar (V)*: Medlem av kommunestyret og byutviklingsstyret sidan 2011. Representerer Venstre. Utdanna økonom, arbeidar i bank.
- *Politikar (H)*: Medlem av kommunestyret og byutviklingsstyret sidan 2011. Representerer partiet Høgre. Til dagleg tilsett i politiet.
- *Politikar (A)*¹: Medlem av bystyret for Arbeidarpartiet i tredje periode. To periodar som fast medlem av byutviklingsstyret, no 1. vara. Til dagleg tilsett i kommuneadministrasjonen si skuleavdeling.

To administrativt tilsette:

- *Teknisk direktørs stab*: Seniorrådgjevar i Teknisk direktør sin stab, med ansvar for utbyggingspolitikk og utbyggingsavtalar. Jobba i Kristiansand kommune sidan 1996. Jordskifte kandidat.
- *Planleiar*: Planleiar i Plan- og Bygningsetaten. Jobba i Kristiansand kommune i 7 år, størstedelen av tida med arealplanlegging, 1,5 år i By- og samfunnsenheten. Utdanna arealplanleggar.

I Trondheim blei fyljande intervjuar :

Tre politikarar

- *Politikar (H)*: Medlem av kommunestyret og byutviklingsstyret sidan 2007. Representerer Høgre. Utdanna jurist, heiltidspolitkar.
- *Politikar (A)*: Medlem av kommunestyret og byutviklingsstyret sidan 2007. Representerer partiet AP. Heiltidspolitkar, tidlegare tilsett i partiet sin ungdomsorganisasjon.
- *Politikar (S)*: Medlem av kommunestyret og byutviklingsstyret sidan 2011, tilnærma fast møtande vara i perioden før det. Aktiv i politikken som leiar av partilaget i lengre tid. Representerer Sosialistisk Venstreparti. Tilsett ved Noregs Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet.

¹ Dette intervjuet var det einaste som skjedde per epost.

To intervju med administrativt tilsette

- *Planleggarar*: Felles intervju med tre som jobba med arealplanlegging²:
 - Juridisk rådgjevar ved Byplankontoret. Utdanna jurist, har jobba 5 år i Trondheim kommune.
 - Planleggar med ansvaret for kommuneplanarbeidet. Utdanna arkitekt, har jobba 3 år i Trondheim kommune.
 - Planleggar som jobba med innsendte reguleringsplanar for bustadføremål. Har jobba 30 år i Trondheim kommune.
- *Eigarskapseinheiten*: Prosjektleiari for Boligprogrammet 2011-2014. Jobbar med i kommunen sin eigarskapseinheit med tomtepolitikk og bustadpolitikken generelt. Utdanna statsvitar, har jobba i Trondheim kommune sidan 2003.

I Sandnes blei fyljande intervju

Fire politikarar:

- *Politikar (F)*: Nestleiar i byutviklingskomiteen og bystyret. Representerte Framstegspartiet. Hadde sete to periodar i bystyret og i byutviklingskomiteen. Styremedlem i Tomteselskapet.
- *Politikar (S)*: Leiar i byutviklingskomiteen. Representerte Senterpartiet. Hadde vore i bystyret sidan 1995, fleire periodar i byutviklingskomiteen. Jobba privat som takstmann ved sidan av politikken. Styremedlem i tomteselskapet.
- *Politikar (H)*: Medlem av byutviklingskomiteen og bystyret for Høgre. Jobba privat med eigedomsutvikling og konsulentverksemd ved sidan av politikken, utdanna ingeniør.
- *Politikar (A)*: Medlem av byutviklingskomiteen på tredje perioden, medlem av bystyret sidan 1995.

Fire administrativt tilsette:

- *Rådmannens stab*: Tilsett i Rådmannens stab med å samordna det bustadsosiale arbeidet. Jobba i Sandnes kommune sidan 2011. Utdanna sosiolog.
- *Sjef for utbyggingsavtalar*: Sjef for utbyggingsavtalar i avdeling for Kultur og Byutvikling. Jobba i Sandnes kommune sidan 2002. Utdanna ingeniør.
- *Dagleg leiar for tomteselskapet*: Sjef for Sandnes Tomteselskap, jobba i tomteselskapet sidan 2009. Tidlegare arbeidserfaring frå privat tomteselskap, utdanna økonom.
- *Planleiar*: Seksjonsleiar for Byplan, som har ansvaret for område- og detaljreguleringsplanar. Utdanna naturforvaltar. Jobba i Sandnes kommune sidan juni 2012, tidlegare erfaring frå andre kommunar samt privat plankonsulentselskap.

² Det blir i oppgåva ikkje skilt mellom utsegnene til desse tre personane.

I Stavanger blei fyljande intervjua:

Tre politikarar

- *Politikar (V)*: Medlem i byutviklingsstyret og bystyret. Representerte Venstre. Medlem av bystyret sidan 1983. Heiltidspolitikar
- *Politikar (H)*: Leiar i byutviklingskomiteen. Representerte Høgre. Hadde vore i bystyret dei siste 20 åra, dei siste 12 åra i byutviklingsstyret. Jobbar som kiropraktor og investor, mellom anna i eigedomsutviklingsprosjekt.
- *Politikar (U/A)*: Medlem av byutviklingskomiteen og bystyret på andre periode. Vald inn for Arbeidarpartiet, men sitt no som uavhengig på grunn av interne konflikter i Stavanger AP. Står framleis på partiprogrammet og har god dialog med AP sin fraksjon i byutviklingskomiteen. Blei kort tid etter intervjuet ein del av fleirtalskoalisjonen i bystyret. Jobbar i oljeleverandørbransjen.

Tre administrativt tilsette

Det blei gjennomført eit fellesintervju med tre tilsette. Desse blir skilte mellom i analysen av intervjuet, fordi dei kjem frå ulike deler av kommunen sin administrasjon.

- *Juridisk sjef*: Tilsett i Stavanger kommune sidan 1984. Leiar for juridisk stab i avdeling for Bymiljø og utbygging.
- *Sjefarkitekt*: Tilsett i Stavanger kommune sidan tidleg på 90-talet. Jobbar på Byplan i avdeling for Kultur og byutvikling.
- *Utbyggingsjef*: Tilsett i Stavanger kommune sidan tidleg på 90-talet. Leiar for Utbygging i avdeling for Bymiljø og utbygging.

Vedlegg V: Tre døme på intervjuguidar brukt i djupstudien

Her fyljer tre døme på intervjuguidar. Desse blei sendte ut til informantane før intervjuet, og låg til grunn for spørsmåla som blei stilte. Det er vald ut ein intervjuguide som blei brukt til å intervju administrative tilsett som jobba med bruk av eigarmynde, ein for administrativt tilsett som jobba med bruk av planmynde og ein for politikarane i ein kommune.

Førebuing til intervju – *Eigarskapseinheiten*, Trondheim kommune

Masteroppgåva handlar om kommunal bustadutbyggingspolitikk. Oppgåva ser på kva for nokon sosiale mål kommunane har, og kva verkemiddel dei brukar for å nå dei. Oppgåva fyljer ei forhandlingstilnærming til utbyggingspolitikken, kor samspelet mellom private utbyggjarar og offentleg reguleringsmynde er sentralt.

Innleiingsvis har dokument om tomtepolitikk, arealplanlegging, utbyggingsprogram/bustadprogram, utbyggingsavtalar og bustadsosiale handlingsplanar for alle norske kommunar med over 50 000 innbyggjarar blitt studert. Den overordna politikken til kommunane har blitt kort skildra, og plassert langs to aksar: Kor breie måla deira er, og kor mange verkemiddel dei omtalar i dokumenta. Så er ein del av dei kommunane som har ganske breie mål, og brukar mange verkemiddel, blitt valde ut til grundigare studier gjennom intervju. Det vil bli gjennomført intervju med både politikarar og administrativt tilsette.

Føremålet med intervjuet er å gå inn på korleis kommunane praktiserer politikken i dokumenta, og korleis forhandlingane med utbyggjarar artar seg.

Interessante ting i Trondheim:

- I bustadprogrammet uttrykker administrasjonen at tomtepolitikk gjennom sal av tomter på vilkår har vist seg som eit dårleg bustadpolitisk verkemiddel. Kan du sei litt om erfaringane med dette?
- Kva er eigentleg den tomtepolitiske strategien til Trondheim?
- Boligprogrammet nemner samarbeid med frivillige aktørar om ikkje-kommersielle utleigebustadar, og bruk av kommunale tomter til dette. Har dette kome i gang? Erfaringar/ hindringar?
- Er kommunale tomter blitt brukt til å hjelpa studentbustadprosjekt i gang?
- Kva pregar bustadtilbodet i Trondheim i dag, og korleis er målet at det skal bli sjåande ut etter kvart?
- Trondheim ser ut til å leggja til grunn ein brei bustadpolitikk. Er dette noko nytt med det raudgrøne fleirtalet, eller ein langvarig tradisjon?

Identifisering: Det vil gå fram av oppgåva kva kommunar som er studert. Namn på intervjuobjekt vil ikkje stå, men det vil stå kva dei jobbar med. I praksis vil det nok difor vera muleg å identifisera folk, om ein sjølve jobbar i kommunen eller har hatt nokon med kommunen å gjera.

Om det skulle bli snakka om konkrete forhandlingar, vil ikkje namn på private selskap bli oppgjeve i oppgåva.

Sitatsjekk: Det vil bli høve til å lesa gjennom dei sitata eller opplysningane frå intervjuet som blir brukt i oppgåva.

Opptak: I utgangspunktet planlegg eg å ta opp intervjuet for å bruka opptaket til å skriva notat. Om du ikkje ynskjer opptak, sei frå, så blir det droppa.

Har du spørsmål du lurar på før intervjuet, ta gjerne kontakt på tlf 95 13 71 71 eller epost tore.syvert.haga@gmail.com.

Tore Syvert Haga, Masterstudent By- og Regionalplanlegging, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap.

Førebuing til intervju – Planleiaren, Kristiansand kommune

Masteroppgåva handlar om kommunal bustadutbyggingspolitikk. Oppgåva ser på kva for nokon sosiale mål kommunane har, og kva verkemiddel dei brukar for å nå dei. Oppgåva fyljer ei forhandlingstilnærming til utbyggingspolitikken, kor samspelet mellom private utbyggarar og offentleg reguleringsmynde er sentralt.

Innleiingsvis har dokument om tomtepolitikk, arealplanlegging, utbyggingsprogram/bustadprogram, utbyggingsavtalar og bustadsosiale handlingsplanar for alle norske kommunar med over 50 000 innbyggarar blitt studert. Den overordna politikken til kommunane har blitt kort skildra, og plassert langs to aksar: Kor breie måla deira er, og kor mange verkemiddel dei omtalar i dokumenta. Så er ein del av dei kommunane som har ganske breie mål, og brukar mange verkemiddel, blitt valde ut til grundigare studier gjennom intervju. Det vil bli gjennomført intervju med både politikarar og administrativt tilsette.

Føremålet med intervjuet er å gå inn på korleis kommunane praktiserer politikken i dokumenta, og korleis forhandlingane med utbyggarar artar seg.

Interessante ting i Kristiansand:

- Det ser ut til at kommunen (ut frå til dømes *Utbyggingspolitikk for nye boligområder i Kristiansand. Revisjon av gjeldende retningslinjer* frå 2007) hadde mål om å få fleire små bustadar/leilegheiter. Er ein på veg til å nå dette målet, korleis har arealplanlegginga blitt brukt for å nå denne type mål. Blir den nye mulegheiten i PBL til å regulera bustadstorleik gjennom planar brukt, eller berre utbyggingsavtalar?
- Ved forsøk på å regulera bustadstorleik gjennom reguleringsplanar: Korleis reagerer utbyggarar på det, kva blir utfallet? Korleis er diskusjonen rundt dette i Kristiansand? (I Oslo er det ein stor diskusjon rundt leilegheitsnorma i sentrum, kor utbyggarane er misnøgde med at dei må bygga ganske mange store leilegheiter i sentrum.)
- Leigebustadar: Den bustadsosiale handlingsplanen omtalar eit ynskje om fleire private utleigebustadar. Har kommunen på nokon måte prøvd å bruka arealplanlegginga til å nå dette målet?
- Er det andre døme på at kommunen prøver å bruka arealplanlegging til å nå sosiale mål i bustadutbyggingspolitikken?

Identifisering: Det vil gå fram av oppgåva kva kommunar som er studert. Namn på intervjuobjekt vil ikkje stå, men det vil stå kva dei jobbar med. I praksis vil det nok difor vera muleg å identifisera folk, om ein sjølve jobbar i kommunen eller har hatt nokon med kommunen å gjera.

Om det skulle bli snakka om konkrete forhandlingar, vil ikkje namn på private selskap bli oppgjeve i oppgåva.

Sitatsjekk: Det vil bli høve til å lesa gjennom dei sitata eller opplysningane frå intervjuet som blir brukt i oppgåva.

Opptak: I utgangspunktet planlegg eg å ta opp intervjuet for å bruka opptaket til å skriva notat. Om du ikkje ynskjer opptak, sei frå, så blir det droppa.

Har du spørsmål du lurar på før intervjuet, ta gjerne kontakt på tlf 95 13 71 71 eller epost tore.syvert.haga@gmail.com.

Tore Syvert Haga, Masterstudent By- og Regionalplanlegging, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap.

Førebuing til intervju – politikarar i Sandnes

Masteroppgåva handlar om kommunal bustadutbyggingspolitikk. Oppgåva ser på kva for nokon sosiale mål kommunane har, og kva verkemiddel dei brukar for å nå dei.

Innleiingsvis i arbeidet med oppgåva har dokument om tomtepolitikk, arealplanlegging, utbyggingsprogram/bustadprogram, utbyggingsavtalar og bustadsosiale handlingsplanar for alle norske kommunar med over 50 000 innbyggjarar blitt studert. Den overordna politikken til kommunane har blitt kort skildra, og plassert langs to aksar: Kor breie måla deira er, og kor mange verkemiddel dei omtalar i dokumenta. Så er ein del av dei kommunane som har ganske breie mål, og brukar mange verkemiddel, blitt valde ut til grundigare studier gjennom intervju. Det vil bli gjennomført intervju med både politikarar og administrativt tilsette.

Føremålet med intervjuet med politikarane er å spør om korleis politikken blir forma, og diskusjonane som har vore rundt han. I tillegg er det interessant å høyra om dei opplever at måla blir nådd.

Spesielt interessante ting i Sandnes:

- Kva meiner du er dei viktigaste måla i bustadutbyggingspolitikken til Sandnes? I kva grad opplever du at måla blir nådd? Skyldast det feil/manglande bruk av verkemiddel, eller at verkemidla ikkje finst?
- Den aktive tomtepolitikken, med bruk av priskonkurrans og avtalar med utbyggjarar er generelt veldig interessant.
- Priskonkurrans som metode: Er det eit problem for politikarane at dei som kjøper bustaden kan selja han vidare til marknadspris? Har de vurdert ulike former for prisklausulering?
- Bustadtypologi: Er det eit mål å bygga fleire leilegheiter, eller er hovudfokuset å auka tilgangen på rekkehus/tomannsbustadar/einebustadar? Er det viktigaste å regulera inn leilegheiter sånn at inngangen til bustadmarknaden blir lågast muleg, eller å bygge flest muleg småhus sånn at så mange som muleg kan bu i einebustad/rekkehus.
- Brei bustadpolitikk vs smal bustadpolitikk. Kven er bustadpolitikken til for? Kvifor?
- Konflikt eller konsensus: Opplever du brei semje mellom dei fleste partia i bustadutbyggingspolitikken, eller er det store ideologiske skilnadar? Handlar konfliktane om mål eller verkemiddel?
- Sandnes sin bustadpolitikk skil seg gjennom den aktive tomtepolitikken kraftig frå dei fleste andre større byar i Noreg. Korleis oppstod denne situasjonen? Skyldast det spesielle utfordringar i bustadmarknaden her (olje- og einebustadland), spesielle mulegheiter (framleis tradisjonelle feltutbyggingar på jomfrueleg mark,) eller ein spesiell politisk kultur?
- Kva verkemiddel bør brukast for å nå målet om fleire utleigebustadar? Erfaring med ulike verkemiddel?
- Andre spørsmål vil nok òg dukka opp, basert på interessante ting som blir sagt i intervjuet.

Identifisering: Det vil gå fram av oppgåva kva kommunar som er studert. Namn på intervjuobjekt vil ikkje stå, men det vil stå ein presentasjon av bakgrunnen deira. Eit døme: ”Intervjuobjekt A i Kristiansand kommune representerer Venstre. Ho sit i byutviklingskomiteen, kor ho har sete i fleire periodar. Ho er òg medlem av kommuneplankomiteen.” I praksis vil det nok difor vera muleg å identifisera folk, om ein har interesse av det.

Om det skulle bli snakka om konkrete forhandlingar, vil ikkje namn på private selskap bli oppgjeve i oppgåva.

Sitatsjekk: Det vil bli høve til å lesa gjennom dei sitata eller opplysningane frå intervjuet som blir brukt i oppgåva.

Opptak: I utgangspunktet planlegg eg å ta opp lyd frå intervjuet for å bruka opptaket til å skriva notat. Om du ikkje ynskjer opptak, sei frå, så blir det droppa.

Har du spørsmål du lurer på før intervjuet, ta gjerne kontakt på tlf 95 13 71 71 eller epost tore.syvert.haga@gmail.com.

*Tore Syvert Haga,
Masterstudent By- og Regionalplanlegging.
Universitetet for Miljø- og Biovitenskap.*