



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2018 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

Hovedveileder: TerjeHolsen, Førsteamanuensis ved NMBU

Brukermedvirkning i sosial boligutvikling

User participation in social housing development

Trym Haatuft

Eiendomsfag

Fakultet for landskap og samfunn

FORORD

Masteroppgaven er den avsluttende delen av den integrerte femårige masterutdannelsen i eiendom, ved institutt for eiendom og juss, Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (NMBU). Graden representerer 30 studiepoeng.

Masteroppgavens tema er svært bredt og det finnes mye teori rundt sosial boligutvikling, som gjør at det er mange perspektiver en kan forske på. Likevel er det begrenset med forskning på brukermedvirkning i prosjektprosess av sosiale boliger kombinert i et ordinært boligprosjekt. Dette har gjort det utfordrende å samle litteratur som er relevant for oppgaven. Videre har det vist seg å være utfordrende å få til intervjuer med kommersielle boligutviklere og kommuner, som har gjort at prosessen har vært både tidkrevende og utfordrende.

Jeg ønsker å rette en stor takk til intervjuobjektene Aspelin Ramm, Selvaag Realkapital, Stor-Oslo Eiendom, kommune A og kommune B, for at de lot seg intervjuer, samt for gode og reflekterte svar og tiden dere satte av til meg.

Videre rettes det en stor takk til medstudent og gode venn Håvard Bergheim for gode faglige diskusjoner og hjelp til korrektur av oppgaven. Takk til Berit Nordahl for et lærerikt møte og veiledning.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min veileder Terje Holsen for alle interessante, reflekterte og hjelpsomme veiledningstimer gjennom hele prosessen.

Trym Haatuft
NMBU, Ås 15. Des 2018

Sammendrag

Denne masteroppgaven utforsker et eksplorativt tema, og undersøker nærmere om hovedtema brukermedvirkning i sosiale boligutvikling for økonomisk vanskeligstilte, implementert i private boligprosjekter. Undertemaer som inngår i oppgaven er OPS-avtaler og samskapning. Oppgaven har som hensikt å undersøke i hvilken utstrekning økonomisk vanskeligstilte har anledning til å medvirke/medbestemme i fremtidige tildelingsboliger, og hvor i prosjektfasen bruker bør involveres. Det undersøkes om OPS kan være et fungerende virkemiddel for tettere samarbeid og samskapning. Videre undersøkes det hvorvidt OPS kan fungere som et virkemiddel for bruker, i overgangen fra leie til eie. På bakgrunn av overnevnte er følgende problemstilling:

Hvor i prosjektfasen bør bruker av sosiale tildelingsboliger involveres, og i hvilken utstrekning har bruker anledning til å medvirke/medbestemme i sin fremtidige bolig?

Innledningsvis i teorien redegjøres det for den sosiale boligpolitikken i korte trekk, dette for å danne overordnet bilde om boligpolitikken fra 1900-tallet til i dag. På bakgrunn av at medvirkning er forankret i nasjonale-, regionale- og kommunale planer og retningslinjer, blir det redegjort for det norske planhierarkiet, og medvirkning knyttet til lovverk og planer. Videre redegjøres det for kommunens rolle, og hvordan privatisering av offentlig planer utspiller seg i medvirkningen for private aktører. Siden oppgavens problemstilling knytter seg opp mot prosjektfaser i et boligprosjekt, redegjøres det for hver enkelt prosjektfase i teorien. Dette gjøres for å etablere en helhetlig forståelse av hvordan lovverk og kostnader inntreer i de ulike prosjektfasene. Avslutningsvis i teorien gis det en omfattende innføring i medvirkning, brukermedvirkning og samskapning. På bakgrunn av Sherry R. Arnstein arbeid, er det utviklet en modell som tar for ulike grader av medvirkning tilknyttet et boligprosjekt. Modellen er illustrerende, og utgjør en sentral rolle i diskusjonen.

Overordnet består oppgaven av en teoridel og en empiridel, som anvendes for å besvare de ulike forskningsspørsmålene i drøftelsen. Empirien fremstiller aktørenes ulike syn og oppfatning av de aktuelle spørsmålene. Aktørene fremla klare svar på hvilke krav og vilkår som var nødvendig for om bruker skulle ha medvirkning i prosjektet, hvor i prosjektfasen, og i hvilken grad. I diskusjonen trekkes teorigrunnlaget og lovverket opp mot informantenes oppfatning og svar på forskningsspørsmålene. Dette har resultert i interessante observasjoner og funn.

Summary

This Master's thesis explores an exploratory theme and examines the main topic about user participation in social housing regarding financially disadvantaged, implemented in private housing projects. The subtopics in this research are public-private cooperation, and co-creation and co-production. The main purpose of this examination is to investigate the extent to which economically disadvantaged have the opportunity to participate in / participate in their future house, and in which phase of the project user should be involved by the developer and municipality. It is being investigated whether public-private cooperation can work as a tool for closer cooperation and co-operation. Furthermore, it is investigated whether public-private cooperation can work as a tool for user in the transition from tenants to ownership in the future. Based on the main topic, and subtopics, the research question is as follows, :

In which phase of the project should users of social housing be involved, and to what extent do the users have the opportunity to user participation/influence in their future house?

In the introduction of the theory, the social housing policy are briefly described, with the intent of providing an overview of the housing policy form the 1900s until today. Given the influence from national, regional and municipal protocols and guidelines, the Norwegian plan hierarchy with its ties to laws and guidelines are also described. Furthermore, the municipality's role, and how privatization effects public development plans is also discussed. Because this thesis has a focus on different phases in a real estate development project, each of the phases will be examined separately. The purpose of this is to provide a thorough insight of how regulations and expenses effects each specific phase of the project. The theory part ends with a broad introduction of influences, user influences, and user participation. Based on the works of Sherry R. Arnstein, a model is constructed which explores how external factors influences the outcome of a construction project. This model is illustrative, and provides great support for the discussion part of the thesis.

The thesis is structured with a theoretical and a empirical section, which are used to debate the different research issues that are discussed in the discussion section. The empirical part delivers believes and opinions from projects participants regarding the different research issues. The participants provided clear requirements for when, what, and to what extent the end user were allowed to influence the constitution projects. In the discussion, the theoretical foundations,

along with current laws and regulations, are considered when analyzing the opinions and answers from the different market participants regarding the research issues. This has resulted in interesting findings and observations.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
SUMMARY	3
BEGREPS- OG DEFINISJONSAVKLARING	7
1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	10
1.1 INNLEDNING	10
1.2 TEMA	10
1.3 BAKGRUNN	11
1.4 PROBLEMSTILLING	12
1.5 HYPOTESE	13
1.6 AVGRENSNING	14
1.7 OPPGAVENS OPPBYGGING	15
2 METODE OG FREMGANGSMÅTE	16
2.1 INNLEDNING	16
2.2 ANVENDT METODE	16
2.2.1 <i>Fremgangsmåte</i>	17
2.3 INTERVJU	18
2.4 KRITERIER FOR VALG AV INTERVJUOBJEKTER	19
2.5 VALIDITET OG RELABILITET	19
2.6 UTFORDRINGER VED FORSKNINGEN	21
2.7 ETISKE AVVEININGER	22
TEORI OG	23
BAKGRUNN	23
3 BOLIG- OG SOSIAL BOLIGPOLITIKK	24
3.1 INNLEDNING	24
3.2 NORSK BOLIG- OG SOSIAL BOLIGPOLITIKK.....	24
3.3 VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET	28
3.4 ANSVAR FOR VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET	29
4 PLANPROSESS OG PROSJEKTGJENNOMFØRING	30
4.1 INNLEDNING	30
4.2 DET NORSKE PLANHIERARKIET	30
4.3 REGULERINGSPLAN OG REGULERINGSPROSESS	32
4.4 KOMMUNENS ROLLE OG ANSVAR	33
4.5 PRIVATISERING	36
4.6 GENERELLE PROSJEKTFASER I ET EIENDOMSPROSJEKT.....	39
4.7 OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEID (OPS).....	44
5 BRUKERMEDVIRKNING OG REFERANSEPROSJEKT (FOU)	46
5.1 INNLEDNING	46
5.2 BRUKERMEDVIRKNINGS FORMÅL OG HENSIKT	47
5.3 BRUKERMEDVIRKNING	48
5.4 MEDVIRKNING I LOVGIVNINGEN	53
5.5 AKTIV OG PASSIV MEDVIRKNING I ET PROSJEKT	54
5.6 SAMSKAPNING	56
5.7 REFERANSEPROSJEKT- FOU-PROSJEKT LARVIK KOMMUNE.....	57
6 EMPIRI	59
6.1 INTERVJU MED PRIVATE EIENDOMSUTVIKLERE OG KOMMUNER.....	59
INTERVJU MED ASPELIN RAMM.....	60
INTERVJU MED STOR-OSLO EIENDOM.....	66

INTERVJU MED SELVAAG REALKAPITAL	70
INTERVJU KOMMUNE A	74
INTERVJU KOMMUNE B	77
7 DRØFTING/DISKUSJON	81
7.1 BRUKERMEDVIRKNING (OBSERVASJONER)	81
<i>Prosjektfase</i>	81
<i>Grad av medvirkning</i>	84
<i>Ansvarlig aktør for kartlegging og brukermedvirkning</i>	86
7.2 UNDERTEMAER (OBSERVASJONER)	87
<i>Samskapning</i>	87
<i>OPS og leie til eie</i>	90
7.3 SAMMENLIGNING AV SELSKAPENE I EGENFREMSTILTE FIGURER.....	92
7.4 HYPOTESER.....	93
8 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER.....	95
9 LITTERATURLISTE.....	97
LOVER OG FORSKRIFTER.....	99
VEDLEGG-	100

Figurer og tabeller

Figur 1: Sentrale trekk i sosial boligpolitikk (egen fremstilling).....	24
Figur 2::Medvirkning i planverktøy (figur hentet fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014:15).....	31
Figur 3 Planprosess (Figuren er hentet fra Holsen 2007:121)	33
Figur 4: Fordeling av plan og gjennomføring, offentlig og privates oppgaver (egenfremstilling av Terje Holsen veiledning).....	37
Figur 5: Aktørperspektivet i idealtilstanden (Figuren er hentet fra Holsen 2007:114).....	38
Figur 6: Privat initiert planprosess (Figuren er hentet fra Holsen 2007:119).....	39
Figur 7: Faser i et eiendomsprosjekt (Figuren er en egenfremstilling av Leikvam og Olsson 2014 prosjektfaser).....	40
Figur 8: Påvirkning prosjektfaser (egenfremstilling av figur hentet fra Rudén 2013 s.25	43
Figur 9: Illustrer koblingen og betydningen i grad av medvirkning (y-aksen) sett opp mot eierskap og samskapning (x-aksen) i et prosjekt. (egenfremstilling basert på Sherry R. Arnstein, A ladder of Citizen participation).....	51
Figur 10: Plan- og bygningslovens viktigste medvirkningsbestemmelser (figuren er hentet fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014:14)	53
Figur 11: Illustrer en videreutvikling av figur (9), og definerer skille mellom passiv og aktiv brukermedvirkning (egenfremstilling).....	55
Figur 12: Grad av medvirkning og samskapning (egenfremstilling).....	89
Figur 13: Grad av brukermedvirkning (egenfremstilling)	92
Figur 14: Grad av medvirkning vs. prosjektfase (egenfremstilling).....	92

Begreps- og definisjonsavklaring

Med bakgrunn i vid betydning av begreper og definisjoner, vil det i dette kapittelet være nødvendig å skape en klarhet i begreps- og definisjonsforhold. Kapittelet tar for seg de viktigste begrepene i masteroppgaven. Ved behov vil det senere i oppgaven bli gitt en dypere gjennomgang av begrepet og dets betydning.

Sosiale boliger

Begrepet *sosiale boliger* betegnes i denne oppgaven som kommunale tildelingsboliger eller boliger med kommunal tildelingsrett/tilvisningsrett ment for økonomiske vanskeligstilte innenfor kommunen. Som internasjonalt fenomen brukes affordable housing og housing affordability som begreper på sosial boligutvikling og sosiale boliger.

Bruker

Begrepet *bruker* har vid forståelse og betydning, og defineres ut i fra forskjellig sammensetninger. I sammenheng med boligutvikling defineres bruker som personer som skal bo i det aktuelle prosjektet. Bruker vil i denne oppgaven betegnes som fremtidig beboer med en tildelingsrett i en av de sosiale boligenhetene i prosjektet. Det er videre aktuelt å skille mellom bruker som individ og bruker som en gruppe mennesker i samfunnet. Med bruker i denne oppgaven, menes personer eller familier som er økonomisk vanskeligstilte og har en tilvisningsrett/tildelingsrett til kommunale boliger gjennom boligkontoret.

Brukermedvirkning

I norsk begrepsavklaring, finnes det ikke en entydig definisjon eller beskrivelse av begrepet brukermedvirkning. Brukermedvirkning som begrep defineres og kan forstås ulikt ut i fra ulike sammenhenger. Ordet brukermedvirkning er også på engelsk omtalt som <<user participation>> og <<user involvement>>. Begrepene medvirkning og medbestemmelse er til dels overlappende, men kan forstås forskjellig (Egilson, Dybbroe & Olson 2018). Begrepet medbestemme forstås i sammenheng med helse- og sosialsektoren, og det skilles mellom brukermedvirkning på individnivå, tjenestenivå og systemnivå. Husbankens veileder forstår begrepet brukermedvirkning i arealplanlegging på individ- og tjenestenivå (Husbanken 2018b). Videre skilles det også mellom fysisk brukermedvirkning og medvirkning i prosess i arealplanleggingen. Den fysiske brukermedvirkningen kan forstås som hvor bruker har direkte medvirkning i prosjektet, en type beslutningsrett, og begrenses ikke av lovpålagte

medvirkningsmuligheter gjennom *lov av 27. juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven).

Økonomisk vanskeligstilte

Begrepet økonomisk vanskeligstilte har en vid betydning, men avgrenses i denne oppgaven til å gjelde familier/personer som er i en fast lav økonomisk situasjon i henhold til fattigdomsgrensen jamfør OECD fattigdomsgrense. OECD betegner fattigdomsgrensen til 50 prosent av medianinntekten i et land. I 2015 tilsvarte dette 245 500 kroner for en husholdning i Norge. Det anslås at omtrent 5-12 prosent av Norges befolkning lever under fattigdomsgrensen (ndla 2017).

Definisjonen av begrepet «fast», tar i denne sammenhengen sikte på at brukers nåværende økonomiske situasjon ikke er midlertidig, for eksempel grunnet nylig skilt eller mistet jobben. Men grunner som gjør at personene/familiene har vært, og vil være i en økonomisk vanskelig situasjon i en viss fremtid med begrenset tildelingsmidler.

Offentlig privat samarbeid (OPS)

Offentlig-privat samarbeidsavtale (OPS), er definert som en type samarbeidsavtale mellom utvikler og kommunen, hensikten er at utbygger/utvikler påtar seg den finansielle risikoen for prosjektets gjennomføring. Kommunen betaler årlig beløp til utvikler i 20-30 år, hvor etter hvert kommunen overtar boligen (anskaffelser 2018). Hensikten bak bruk av OPS-avtale i denne sammenhengen, er både at samarbeidsformen anvendes som et virkemiddel mot målet om samskaping, og som virkemiddel for at bruker skal gå fra å leie til å eie.

Eiendomsutvikler

Begrepet *eiendomsutvikler* heretter kalt utvikler eller privat aktør, defineres i denne oppgaven som en kommersiell boligutvikler og privat eiendomsaktør.

Utviklingsprosjekt

Et *utviklingsprosjekt* er et komplett boligbyggingsprosjekt fra utvelgelse av tomt, til salg og garantifase. Utgangspunktet er den helhetlige overordnede fasen som skal sees på, og det vil ikke gå dypt ned i detaljnivå som valgentreprenør, underentreprenører, men de overordnede fasene i et prosjekt (Leikvam og Olsson).

Samskapning

Begrepet *samskapning* defineres her som samarbeidet mellom kommune, utvikler og bruker. Begrepet omhandler et samarbeid for å skape bedre kvalitet i prosjekter, uten at det skal være kostnadsøkende, samt at alle parter samarbeider på likeverdige måter (Kobro et al. 2018).

Samskapning som fenomen kan deles inn i to begreper: co-creation og co-production. Co-creation omhandler å skape noe nytt, eksempelvis en tjeneste med en type verdi. Co-production omhandler i større grad produksjonsfelleskap. Videre tar samskapning for seg at det skal bringes kunnskap, ressurser og erfaringer fra innbyggere, sosiale entreprenører, foreninger og bedrifter. Det handler i stor grad om at løsningene utvikles sammen med involverte i stedet for til dem (Kobro et al. 2018:12). Samskapning kan foregå på system-, tjeneste- og individnivå.

I denne oppgaven skilles det mellom bruker, det offentlige og private aktører. Når det refereres til det offentlige, er det hovedsakelig snakk om kommune, om ikke annet er presisert.

1 Tema og problemstilling

1.1 Innledning

Det vil i dette kapittelet bli redegjort for valg av tema, bakgrunn for oppgaven, utforming av problemstilling og hypoteser, samt avgrensing og oppbygging av oppgaven.

Hovedmålet i norsk boligpolitikk er at alle skal bo godt og trygt (Barlindhaug 2015). Bakgrunnen for etablering av den norske boligpolitikken kan forstås som en erkjennelse av at finnes grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Enten ved at de selv ikke klarer eller er i stand til å fremskaffe egen bolig, eller at de har vanskeligheter i forhold til å opprettholde et boforhold. Barlindhaug (2015) grunngir dette med blant annet at mange av de vanskeligstilte står utenfor arbeidsmarkedet, har en manglende egenkapital og mottar en begrenset ytelse av det offentlige som ikke er tilstrekkelig for å kunne etablere seg i eiermarkedet. Barlindhaug (2015) viser videre til samfunnsdebatten om at et godt boforhold er en forutsetning, og grunnleggende for å kunne lykkes på andre arenaer i et komplekst samfunn.

1.2 Tema

I denne masteroppgaven vil jeg belyse og undersøke temaet om brukermedvirkning og involvering av bruker i sosiale tildelingsboliger som hovedtema. Undertema er OPS og samskapning knyttet opp mot brukere, utvikler og kommune. Hovedfokuset i oppgaven vil basere seg på hvor i prosjektfasen og i hvilken grad bruker har anledning til å medvirke/medbestemme i sin fremtidige boenhet, omtalt som fysisk medvirkning i prosjektprosess. I tillegg vil det ses på hvilke muligheter en OPS-avtale gir. Spørsmålet er videre om dette kan fungere som et virkemiddel til samskapning, og hvorvidt dette kan anvendes for å få bruker å gå fra å leie til å eie. Videre et FoU-prosjekt brukes som referanseprosjekt, med bakgrunn i at FoU-prosjektet tar for seg høy grad av brukermedvirkning gjennom samskapning og innovasjon.

Litteraturen om temaet er svært begrenset, som gjør at denne oppgaven blir et eksplorativt designprosjekt- en pilot med tradisjonell kvalitativ metode. Hensikten med undersøkelsen er å bidra til kunnskapen på området, herunder se på hvilke muligheter som finnes i brukermedvirkning.

Målet med oppgaven er å avdekke i hvilken grad, og hvor i prosjektprosessen bruker bør involveres i et prosjekt. Grundig kartlegging av brukers behov og ønsker, krever engasjement

både fra kommune og utvikler, og bruker selv. Med bakgrunn i at studien tar for seg nybygg, finnes det ulike virkemidler for samarbeid mellom utvikler og kommune, det vil derfor være ønskelig å trekke inn offentlig-privat samarbeid som et virkemiddel, for å undersøke hvorvidt det kan gjennomføres for å oppnå samskapning.

1.3 Bakgrunn

På bakgrunn av mange selveiende småbønder, og et lite godt syn på utleievirksomhet som næring, ble eierlinjen i Norge etter krigen et faktum. I NOU (2011:15) fremkommer det at i 2009 var det estimert omlag 150 000 vanskeligstilte som hadde et uløst boligbehov. Fra 2009 til 2017 har boligprisene i det åpne markedet steget kraftig.

Norges boligpolitikk er hovedsakelig rettet mot at vanskeligstilte skal bli eiere av sin egen bolig, (Norges offentlige utredninger, heretter kalt NOU 2011:15).

Fordeler vanskeligstilte vil kunne dra nytte av som eiere, er blant annet *”gunstig beskatning av boligkapital, fravær i fordelsbeskatning, gevinstbeskatning og fordelene av det store avviket mellom reell markedsverdi og ligningsverdi i formuesbeskatningen”* (Barlindhaug 2015:195).

Sosial boligutvikling og sosial boligpolitikk er svært dagsaktuelt, og etter årtusenskiftet er det blitt mer fokus på utsatte grupper i boligmarkedet, jf. NOU 2002. I NOU 2002:2, Boligmarkedene og boligpolitikken viser Nordahl til (2015a:29) *”...at dereguleringen av boligmarkedet, utgjorde en forskyvning av det offentliges ansvar for den generelle boligforsyningen”*. Dette innebar et fokus på utsatte grupper i samfunnet. Fokuset fikk en ny vending da fattigdom ble integrert i den politiske agendaen igjen. Etter årtusenskiftet ble sosial boligpolitikk koblet inn i velferdspolitikken og fattigdomsbekjempelse, mot slutten av første tiår i år 2010, utformet regjeringen to grunnleggende strategier for å bekjempe fattigdom, hvor bolig stod sentralt i begge (Nordahl 2015a).

I løpet av mine snart fem år på NMBU, har fagene innen eiendomsutvikling og juss interessert meg mest. I 2017 jobbet jeg i Larvik kommune, Eiendom. I den forbindelse ble jeg koblet opp mot et prosjekt som omhandlet sosial boligutvikling med innovasjon. Under utviklingen av dette prosjektet ble det dermed aktuelt å knytte dette opp mot en masteroppgave. I et samfunn der integrering og økonomiske utfordringer er et stadig samfunnsmessig problem, ser jeg det som nyttig å bidra til kunnskapen om dette i boligutvikling.

Oppgavens problemstilling og tema er et resultat av en lang prosess, der det har vært kontinuerlig jobbet med problemstillingen. Temaene brukervedvirkningen og sosial boligutvikling, ligger utenfor hva som har inngått i læringsplanen gjennom utdannelsen. Det er likevel mye kunnskap som kan bringes inn i feltet fra utdannelsen, gjennom juss- og eiendomsutviklingsperspektivet. Temaet er også i stor grad rettet mot sosiologiske fagområder, men eiendomsutviklingsperspektivet har likevel mye å tilføre det som ikke omhandler det sosiologiske eller psykologiske, men den boligsosiale delen. For å tilføre oppgaven helhet, har det blitt etterstrebet å også tilegne kunnskap om brukerne fra et sosialt perspektiv.

1.4 Problemstilling

Formålet med oppgaven er å undersøke og avdekke hvor i prosjektfasen utvikler ser på det som hensiktsmessig å involvere bruker, og i hvilken grad utvikler tillater brukervedvirkning for boligsosiale tiltak i nybyggingen til personer med kommunal tilrettelegging. Dagens utgangspunkt er at kommunen har ansvaret for brukers behov og videreformidler dette til utvikler gjennom prosjektbestilling. Bruker er selv ikke direkte i samarbeid med utvikler, og spørsmålet er dermed hvordan direkte samarbeid kan påvirke prosessene.

Ettersom masteroppgaven tar for seg et hovedtema og to undertemaer, er det viktig å komme frem til en problemstilling som treffer hovedtemaet, brukervedvirkning. Samskapning og OPS inngår ikke direkte i hovedproblemstillingen, men er en del av forskningsspørsmålet som ønskes besvart. På bakgrunn av dette har jeg valgt følgende problemstilling:

Hvor i prosjektfasen bør bruker av sosiale tildelingsboliger involveres, og i hvilken utstrekning har bruker anledning til å medvirke/medbestemme i sin fremtidige bolig?

Problemstillingen som er utarbeidet vil besvares gjennom empirisk forskning, samt ved testing av ulike hypoteser.

1.5 Hypotese

For at problemstillingen skal kunne besvares, er det utarbeidet flere hypoteser. Hypotesene skal forsøkes å bli besvart på bakgrunn av empirisk forskning og litteratur.

Jeg har utarbeidet følgende hypoteser som underbygger oppgavens problemstilling og vinkling av tema. Hypotesene søkes primært svart gjennom den empiriske forskningen.

- 1) Samskapning åpner for høyere grad av brukermedvirkning, fordi verktøyet er en samhandlingsmodell hvor samarbeid er i fokus.
- 2) Desto tidligere en involverer bruker, desto bedre blir sluttresultatet
- 3) Implementering av sosiale boliger og samskapning kan skape mer forutsigbarhet for utvikler, fordi de i tidlig fase inngår tett samarbeid med kommune og bruker, samt oppfyller politiske ønsker.
- 4) Samarbeid mellom private boligutviklere, kommune, og brukere er vanskelig, fordi de har ulike forutsetninger for prosjektet.
- 5) Omfang av sosiale boliger i prosjektet, vil ha betydning for grad av brukermedvirkning, fordi kartleggingen av brukerbehov vil være proporsjonalt med antall sosiale boliger.

Bakgrunn for hypotese 1, er at samskapning er en videre form for brukermedvirkning, og aktørene tvinges til å samarbeide før prosjektet er i gang. Dette vil tillate høy grad av brukermedvirkning, ettersom samskapning omhandler å skape noe med bruker, heller enn for bruker. Bakgrunnen for hypotese 2, er dette en allmenn oppfatning av involveringstidspunkt. Det er av den oppfatning at dersom en involver bruker så tidlig som mulig, vil dette være det mest optimale. Hvilket nødvendigvis ikke er et faktum. Hypotese 3 har bakgrunn i at utbygger oppfyller politiske ønsker, og samarbeider tett med offentlige aktør som minimerer risikoen for prosjekts gjennomføring. Hypotese 4 omhandler hvordan aktørene gjennomfører prosjekter, og hvilke mål og rammer de har jobber etter. Likevel er ikke nødvendigvis ulike forutsetninger for prosjektet et faktum, dersom aktørene går inn samarbeidet med klare mål og rammer for prosjektet. Hypotese 5 er utarbeidet på bakgrunn av den oppfatning at jo flere sosiale boliger i prosjektet, vil resultere i mer ressurskrevende prosesser.

1.6 Avgrensning

Oppgaven har som hensikt å spesifisere et tema og en problemstilling som skal besvares. Av den grunn er det naturlig å gjøre strategiske og strukturelle avgrensninger slik at oppgaven konkretiseres til et bestemt tema. Avgrensningene som er foretatt er vurdert med øyne for å sette rammer for oppgaven, og deretter gjøre resultatene anvendbart. I teorikapittelet er det foretatt avgrensninger med tanke på hvilke teori som er nødvendig for at problemstillingen som er satt kan besvares.

Oppgaven vil i utgangspunktet avgrenses til å omhandle den delen av sosial bygging som er rettet mot de som har et inntektsnivå under den definerte fattigdomsgrensen. Med sosiale boliger i denne oppgaven menes tildelingsboliger som tildeles økonomisk vanskeligstilte, gjennom kommunal prosess. Primært er hensikten langtidsbeboende og således et mål om å gå fra leie til eie. Det velges dermed å utelukke andre type sosialboliger, og det vil kun fokuseres på dette utvalget. Sosiale boliger er et vidt begrepet, og kan være alt fra eldreboliger til studentboliger, og kommunale boliger med og uten bemanning.

Oppgaven avgrenses videre til å omhandle nye boliger. Boligprosjektet kan bestå av enten enebolig, rekkehus eller leiligheter. Ettersom det er geografiske store prisforskjeller vil det i oppgaven ikke bli tatt høyde for én bestemt by, ettersom forskningen ikke er bundet av det. Det vil i denne oppgaven derimot avgrenses til å gjelde prosjekter som består av ordinære boliger og sosiale boliger. Med ordinære boliger i denne sammenhengen menes boliger som er i omløp på det åpne markedet.

Temaet om sosial boligutvikling og brukervedvirkning er svært bredt. Det velges å begrense teorikapittelet til å omhandle sosial boligutvikling fra 1930-tallet frem til i dag. Videre avgrenses oppgaven til å ta for seg både kommunens, og utviklers rolle og ansvar angående brukervedvirkning. Planhierarkiet med hovedvekt på privatisering av offentlige planer og roller spiller en sentral rolle i dette. Det vil bli tatt utgangspunkt i brukervedvirkning på individ- og systemnivå gjennom medvirkning i prosjektfaser, og redegjøres for brukervedvirkning gjennom planprosess. Hovedmålet er langsiktige boforhold, fokuset vil være på eiermarkedet og overgangen fra leie til eie med offentlig-privat samarbeidsavtaler som virkemiddel til samskapning.

Kommunen som regulering- og planmyndighet, eiendomsbesitter, utvikler og tilrettelegging og tildeling av sosiale boliger. Kommunen er i stor grad styrt av kommunestyret og politikere, som i enkelte tilfeller kan føre til ulike interne konflikter da syn og perspektiver kan være motstridene. Dersom kommune fremtrer som grunneier i et prosjekt, vil det være færre begrensninger på hvilke krav kommune kan lempe over på utvikler. Opptrer kommune som reguleringsmyndighet, går det frem av plan- og bygningsloven og forskriftene, hvilke krav kommune kan pålegge utvikler. Poenget er at det er et skille på avtalefriheten i forhold til kommunens rolle som planmyndighet og kommune som grunneier. I denne oppgaven vil kommunens rolle avgrenses til planmyndighet.

1.7 Oppgavens oppbygging

I dette underkapittelet vil det redegjøres for oppgavens oppbygging. Masteroppgaven består totalt av 10 kapitler og kan igjen overordnet deles inn i fire hoveddeler;

1. Oppgavens tema, problemstilling og metode
2. Teori
3. Empiri og analyse
4. Drøfting og avslutning

Hensikten med oppgavens oppbygging er lede leseren gjennom oppgavens problemstilling med tilhørende teori, før problemstillingen besvares gjennom empirisk forskning. Teorien ligger som et bakteppe for den empiriske forskningen, og det vil med bakgrunn i teorien og empirien forsøkes å besvare problemstillingen og hypotesene.

- Kapittel **én** tar for seg innledning og bakgrunn for oppgaven og dets problemstilling.
- Kapittel **to** omhandler anvendt metode og hvordan data er innsamlet og analysert.
- Kapittel **tre** omhandler oppgavens teoretiske grunnlag. Teorikapittelet er delt inn i tre kapitler, hvorav kapittel **tre** tar for seg norsk bolig- og sosial boligpolitikk. Kapittel **fire** omhandler planprosess og prosjektgjennomføring, og kapittel **fem** brukermedvirkning og samskapning.
- Kapittel **seks** presenterer den empiriske forskningen.
- Kapittel **syv** omhandler en felles drøftelse og diskusjon av intervjuene, funn og en samlet oppsummering.
- Kapittel **åtte** tar for seg avsluttende refleksjoner.

2 Metode og fremgangsmåte

2.1 Innledning

I dette kapittelet vil det bli diskutert og redegjort for de metodiske valgene som er foretatt, og fremkommer og anvendes i oppgaven. Det vil bli beskrevet valg av metode som forskningsdesign og hvordan dette kan gi et best mulig resultat knyttet til problemstillingen og hypotesene som er utarbeidet. Det vil i dette kapittelet skapes grunnlag for forskningsdesignet gjennom en kombinasjon av teori og metode.

2.2 Anvendt metode

I denne oppgaven gjennomføres den empiriske forskningen gjennom kvalitative undersøkelser og dybdeintervjuer. Dette er fordi ønske med studien er gå å dypere inn i tema, å undersøke nærmere rundt hvilken prosjektfase bruker av sosiale boliger bør involveres i. Videre i hvilken grad bruker har anledning til å medvirke på fremtidig bolig, og hvorvidt OPS-avtaler kan brukes som et virkemiddel i denne sammenheng som et samarbeid, for å oppnå samskapning og en leie til eiermodell. Videre vil det før den empiriske forskningen vises til et FoU-prosjektet om samskapning og innovasjon for å vise til et faktisk prosjekt hvor samskapning har vært mulig. For å undersøke temaene, er det mest hensiktsmessig å gjennomføre studien gjennom kvalitativ forskning. Ved kvalitativ metode går en i dybden av fenomener og behandler disse, fremfor tallstørrelser som kvantitative undersøker gjør. På bakgrunn av studiens eksplorative art, egner kvalitativ metode seg til å tilegne mer kunnskap om temaet gjennom dybdeintervjuer og analyser av disse.

Med kvalitativ metode menes undersøkelser som gjennomføres på et begrenset utvalg. Noe av hensikten i denne type undersøkelse er å undersøke hvorvidt det er spesielle mønstre i fenomener, og beskrive dette. Kvalitativ metode har ulike svakheter og styrker. Åpenhet og fleksibilitet er noen av styrkene ved kvalitativ undersøkelse. Dette kan medføre at en får flere perspektiver på fenomener som oppstår, samtidig som det foreligger en mulighet for innhenting av tilleggsinformasjon. Med bakgrunn i et begrenset utvalg, vil intervjuobjektene ha stor påvirkningsevne i forhold til dataen som er samlet. Dette kan også vurderes på som en svakhet, da data fra hvert intervjuobjekt i det begrensede utvalget vil vektes i stor grad.

Forskningsdesign

Studien baseres på en tradisjonell kvalitativ undersøkelse av et eksplorativt tema, hvor hensikten er å skape en innsikt og forståelse for lite omtalt temaet. Bakgrunnen for at det er en

eksplorerende masteroppgave, er av den grunn at det er lite litteratur og teori tilknyttet den aktuelle problemstilling. Dagens litteratur og teori knytter seg i all hovedsak opp mot planprosess, ikke stadiet før eller etter.

Teorigrunnlag

For å kunne besvare spørsmålene gjennom empirisk forskning er det en forutsetning at det foreligger et teoretisk bakteppe som anvendes i drøftelsen. Ettersom teorien rundt brukermedvirkning i sosial boligutvikling er begrenset, er det etterstrebet å danne et grunnlag basert på analogisk tolkning av medvirkning i planprosess. Ellers spiller lovverk, forarbeider, retningslinjer, og annen eksisterende litteratur tilknyttet medvirkning generelt. Grå litteratur har spilt en sentral rolle i litteraturgrunnlaget, ettersom det fremgår lite litteratur om temaet i faglige artikler og lærebøker. For å belyse forskningsspørsmålene og hypotesene, har det vært nødvendig å ha tilstrekkelig teorigrunnlag som dekker alle aktuelle temaer. Av den begrunnelse tar teorikapittelet for seg bolig- og sosial boligpolitikk, norsk planhierarki, kommunens rolle, privatisering, prosjektfaser i et boligprosjekt, og en konkretisert beskrivelse av brukermedvirkning.

Det har også blitt anvendt bøker, offentlige dokumenter, publikasjoner og artikler og tidsskrifter for å skissere et teorigrunnlag som er tilstrekkelig for å kunne besvare spørsmålene. Formålet med teorigrunnlaget er å skape et rammeverk for drøftelsen i oppgaven.

2.2.1 Fremgangsmåte

Følgende fremgangsmåte er fulgt for å besvare problemstillingen og hypotesene;

1. Kartlegging av temaet gjennom eksisterende litteratur og gjennom referanseprosjekt.
2. Datainnhenting gjennom kvalitativ metode, herunder dybdeintervjuer med kommersielle boligaktører og kommuner.
3. Analyse av datagrunnlag
4. Gjennomføre en drøftelse av funnene koblet opp mot teori, problemstilling og hypoteser.
5. Avsluttende refleksjoner og forslag til videre undersøkelser

Etter samtaler med min veileder ved NMBU, ble det diskutert nødvendigheten av å gjennomføre intervjuer både med kommune og utvikler. Det var ønskelig å få til to intervjuer med kommune og fire med privat utviklere for å besvare problemstillingen. Vedrørende kommunen var det vanskelig å få tak i aktuelle personer i kommunesystemet. Det ble brukt mye tid på å ringe til ulike aktuelle kommuner for å få til intervju med personer med ønsket

kompetanse og med den myndighet. Dette gjorde at jeg fokuserte mest på private utviklere, ettersom tiden var begrenset og fremgang på oppgaven var viktig. Med mangel på interesse for temaet hos private utviklere resulterte dette i tre dybdeintervjuer. To av intervjuene tok omlag 2 timer og det tredje omlag 1 time. I november ble det avholdt to telefonintervjuer med to kommuner. Intervjuene som ble gjennomført bygget på utviklers svar og problemstillingens spørsmål.

2.3 Intervju

I denne studien anvendes dybdeintervju for datainnsamling. Metoden utgjør kjernen av det empiriske grunnlaget. Intervjuobjektene er utvalgte selskaper og personer som oppfyller gitte kriterier jf. kriterier intervjuobjekter punkt 2.4. Bakgrunnen for gjennomføringen av intervjuene var for å innhente informasjon, erfaringer, meninger, og undersøke muligheter rundt brukermedvirkning i sosiale boliger og samskapning. I den sammenheng var hovedvekt på å undersøke hvor i prosjektfasen, og hvorvidt utvikler tillater medvirkning, og kommunens rolle.

Før intervjuene ble gjennomført, var det ønskelig å få tilstrekkelig med kunnskap rundt temaet slik at samtalene ville gå naturlig og at forståelsen skulle bli optimal, og at intervjuguiden skulle treffe på en god måte og dekke de aktuelle temaene. Derfor ble intervjuene gjennomført i oktober/ starten av november. Likevel kontaktet jeg mange ulike kommersielle boligutvikler i september for å avtale intervjuer og da personer med en lang erfaring. Temaet viste seg å være av lav interesse hos mange av de kommersielle boligutviklerne som ble kontaktet, og så derfor nødvendigheten av å tenke litt utenfor boksen.

Utforming av intervjuguide

Det er utarbeidet to intervjuguider etter å konkretisert problemstilling og hypoteser. Intervjuguidene ble utarbeidet ettersom jeg tilegnet meg kunnskap om temaet. Dette var mest hensiktsmessige for å få til en detaljert beskrivelse og spørsmålsguide som dekket de fire temaene i oppgaven. Intervjuguidene tok for seg temaene sosial boligutvikling, brukermedvirkning, OPS og samskapning. Rundt hvert tema ble det etterstrebet å stille tilstrekkelig med spørsmål for å dekke problemstillingen, og skape relabilitet samt validitet.

Intervjuguiden ble utformet gjennom idemyldring og dialog med veileder. Hovedmålet ved utformingen av intervjuguiden, var å legge vekt på problemstillingene og hypotesene. Ved utarbeidelsen av spørsmålene ble det lagt fokus på at utvalget ble gitt mulighet til å svare åpent og utdypende.

Gjennomføring av intervju

Totalt ble det gjennomført fem semistrukturerte dybdeintervjuer, hvorav to gjennom telefonsamtaler og tre umiddelbart. Semistrukturerte intervjuer kjennetegnes av en overordnet intervjuguide, men spørsmål og temaer kan vareiere (Johansen mfl., 2011). Intervjuene som ble gjennomført på telefon, ble transkribert direkte inn i oppgaven. I etterkant ble begge intervjuene sendt tilbake til informantene for godkjenning av transkripsjonen. Intervjuene som ble gjennomført med utviklere ble transkribert men ikke sendt tilbake for kvalitetssikring, ettersom intervjuene ble tatt opp på lydopptak anses det som tilstrekkelig kvalitetssikring for å sikre reliabilitet og validitet i undersøkelsen.

2.4 Kriterier for valg av intervjuobjekter

Ved vurderingen av intervjuobjektene ble det lagt vekt på ulike kriterier. Dette var;

Private

- Erfaringer
- Selskapets størrelse
- Intervjuobjektets kompetanse
- Virksomhet
- Selskapet virksomhet befant seg i Oslo og omegn
- Minst et tidligere prosjekt med sosial boligutvikling
- Kjent med brukermedvirkning

Kriteriene for kommunene var ikke like spesifikke, det var ønskelig å få til intervjuer med kommuner i Vestfold og Oslo med tanke på de intervjuede utviklernes lokasjon og virksomhetsområde.

2.5 Validitet og reliabilitet

I dette underkapittelet vil det redegjøres og drøftes rundt kvaliteten på den kvalitative forskningen. Det vil innledningsvis redegjøres for begrepene, før den innhentede dataen drøftes opp mot validitet og reliabilitet.

I kvalitative og kvantitative undersøkelser er det ulike metoder og måter å måle kvaliteten på. I kvantitativ forskningsdesign vurderes den innhentete dataen opp mot reliabiliteten og ulike validitetsformer som kriterier for kvalitet. Lincoln og Guba (1985) og Guba og Lincoln (1989)

at kvalitative undersøkelser bør vurderes etter begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet som mål på kvalitet i kvalitativ forskningsdesign (Johannessen mfl., 2011).

Pålitelighet (reliabilitet)

Reliabiliteten omhandler: ” *hvilke data som anvendes, hvordan de samles inn, og hvordan de bearbeides* ” (Johannessen mfl., 2011:243).

Reliabiliteten i en kvalitativ oppgave tar for seg nøyaktigheten av dataen som er innhentet og dets relevans. Det finnes flere måter en kan teste og styrke dataens reliabilitet på, for eksempel kan en gjenta den samme undersøkelsen på samme gruppe på to forskjellige tidspunkter. Blir utfallet av undersøkelsen den samme, vil det være et tegn på høy reliabilitet, også kalt <<test-retest-reliabilitet>> (Johannessen mfl., 2011:243). For å styrke reliabilitet kan en filme eller ta lydopptak under gjennomføringen intervjuet. I undersøkelsens intervjuprosessen ble det anvendt både lydopptak og notater, dette kan være med på å styrke reliabiliteten i forskningen.

Reliabiliteten kan også undersøkes der flere forskere kommer frem til samme resultat (interreliabilitet), hvilket betyr at reliabiliteten er høy dersom det er et faktum (Asbjørn Johannessen mfl., 2011). I denne oppgaven vil slik fremgangsmåte og krav være lite hensiktsmessig. Vanligvis anvendes ikke strukturerte datainnsamlingsteknikker under kvalitativ undersøkelse, det er ofte samtalen som styrer datainnsamlingen, og observasjoner. Videre vil det være tilnærmet umulig for andre forskere å duplisere en kvalitativ forskers forskning (Johannessen mfl., 2011).

Validitet

I følge Asbjørn Johannessen mfl., (2011) er ikke kvalitative studier valide, dette begrunnes med at de ikke kan kvantifiseres (måles). Likevel kan validitet også omhandle hvorvidt metoden undersøker det den har til hensikt å undersøke (Johannessen mfl., 2011:244) og ” *i hvilken grad våre observasjoner virkelig avspeiler de fenomener eller variabler som interesserer oss* ” (Pervin 1984:48). Validitet i kvalitativ undersøkelse kan forstås som i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn gjenspeiler hensikten med studiet og svarer til virkeligheten. I dette inngår blant annet teoretiske funn, klarhet og avklaring i begrep og metodiske vurderinger.

Validitet i kvalitative studier bør inneholde informasjon angående de metodene som er anvendt i datainnsamlingen, intervjumetode og analyse av transkripsjoner. Validitet trekker seg også opp mot informantens utsagn, om informantens utsagn er sanne eller falske, og rundt påliteligheten (Johannessen mfl., 2011). I alle intervjuene ble intervjuguiden sendt til de ulike informantene før intervjuet, dette kan både styrke og svekke validiteten og påliteligheten på bakgrunn av mangel på spontane svar. Det forutsettes at ingen av de aktuelle informantene har forhåndsfabrikkert svarene sine. Validitet i kvalitative undersøkelser måles ut i fra det resultatet undersøkelsen gir, og at de slutninger som trekkes samsvarer med oppgavens formål. For å styrke validiteten i oppgaven, er det etterstrebet at egne verdier og meninger ikke skal påvirke informanten i intervjuet. Dette ble gjort ved å formulere spørsmålene som ble stilt, på en nøytral måte.

Bekreftbarhet

I kvalitative undersøkelser, forventes det at en forsker på et unikt aspekt i den studien som gjennomføres. Det er da viktig at resultatet ikke fremkommer gjennom forskerens subjektive meninger og holdninger, men som et resultat av forskningen (Johannessen mfl., 2011). Det handler også om hvorvidt andre forskere kan bekrefte resultatet gjennom en tilsvarende studie. En kan også styrke bekreftbarheten i forskningen dersom den støttes av eksisterende litteratur eller andre tilsvarende studier. I oppgaven har det vært fokus på at funnene og resultatet presenteres objektivt i henhold til representantenes svar og hvordan dette gjenspeiler seg i eksisterende litteratur.

Overførbarhet

Det er tenkelig at studien kan overføres til undersøkelser innen sosiologiske fagområder. Som nevnt er dette perspektivet ikke en stor del av oppgaven, men det eiendomsfaglige perspektivet på sosial boligutvikling og medvirkning, kan tenkes brukt i undersøkelser sett fra et med sosialt perspektiv. Undersøkelsen kan også ha overførbarhetsverdi for andre undersøkelser innen sosial boligutvikling sett fra et eiendomsfaglig perspektiv.

2.6 utfordringer ved forskningen

Brukermedvirkning i sosial boligutvikling for økonomisk vanskeligstilte er et veldig begrenset utvalg av den totale kundemassen til en utvikler, og i hovedsak ikke en vanlig gruppe som utvikler forholder seg til. Dette har medført utfordringer knyttet til å få intervjuer med kommersielle utviklere.

2.7 Etske avveininger

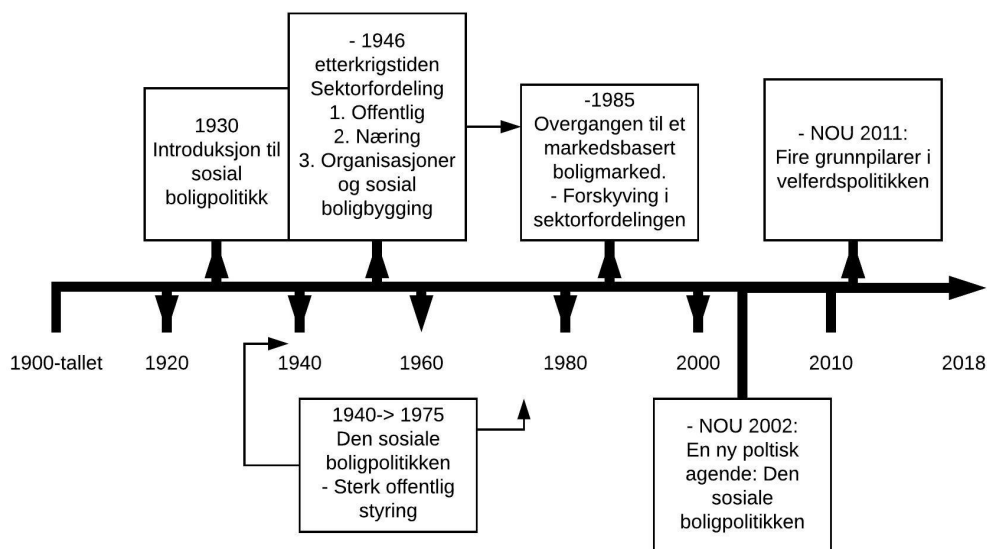
Gjennom en forskningsoppgave og intervjuopprosess kan det forekomme etske problemstillinger som det er viktige å reflektere over for å unngå etske dilemmaer. Det er derfor viktig å ha åpen kommunikasjon med informantene og intervjuobjektene. I ulike sammenhenger kan informanten ønske anonymitet, uavhengig av om det presenteres sensitive opplysninger eller ikke. I de sammenhenger er det viktig å respektere deres ønsker. Alle intervjuobjekter har i denne oppgaven signert samtykkeerklæring godkjent av NSD, og all data behandles og fremstilles etter deres samtykke. Det ble heller ikke påstartet datainnsamling før prosjektet ble godkjent av NSD.

Teori og Bakgrunn

3 Bolig- og sosial boligpolitikk

3.1 Innledning

I dette kapittel vil det redegjøres for norsk bolig- og sosial boligpolitikk som et bakteppe for oppgaven. Det vil bli tatt utgangspunkt i historien fra 1900-tallet frem til i dag. Dette er for å kunne etablere en forståelse av hvordan det boligsosiale systemet er bygget opp, og hvordan det fungerer i dag. Figuren under (figur 1) illustrer sosial boligpolitikk i korte hovedtrekk. Hensikten med å fremstille figuren er for å skape et oversiktlig og forståelig bilde av historien.



Figur 1: Sentrale trekk i sosial boligpolitikk (egen fremstilling)

3.2 Norsk bolig- og sosial boligpolitikk

Den norske boligpolitikk historien kan inndeles i flere epoker fra 1900-tallet, og har dannet grunnlaget for hvordan boligmarkedet og politikken i dag fungerer og reguleres. Det var ikke før etterkrigstiden rundt 1945 den sosiale boligpolitikken på alvor ble innført. Selv om sosial boligpolitikk ble brakt frem i 1930-årene, resulterte krigen i at prosjektet ikke ble iverksatt før i midten av 1940-tallet. Bakgrunnen for den sosiale boligpolitikken var av den grunn at ”en

innså nødvendighet av et system som skulle være med på å redusere de sosiale skjevhetene”(fagforbundet 2014:6).

På 1930-tallet mot 1980 var det et naturlig skille mellom aktørene i markedet, hvor en delte aktørene inn i hovedsakelig tre hovedsektorer. Første sektor kategoriseres som den offentlige sektoren, andre sektor var kategorisert som næringslivet og tredje sektor bestod av ulike frivillige organisasjoner som arbeidet med sosial boligbygging og boligbyggelag, med den hensikt at de skulle bygge bolig for alle. Tredje sektor hadde som formål å tjene et annet formål enn profitt, organisasjonene i denne sektoren hadde et sterkt samarbeid med Husbanken og kommunene (veiledning Holsen 2018). En av de første kjente organisasjonen ble stiftet i 1929, Oslo bolig- og sparelag heretter kalt OBOS. OBOS har røtter i tredje sektor og defineres i dag som en boligkooperasjon. En boligkooperasjon er hvor medlemmene eier en andel av boligene (fagforbundet 2014). Poenget med <<tredje sektor>> er at de ideelle aktørene tjener et annet formål enn profitt. Likeledes var Selvaag bolig i samme kategori, Selvaag bolig var også en av de første store aktørene i tredje sektoren som var på å bidra under gjenreisningsperioden. Hvorvidt tredje sektor finnes i dag, vil det redegjøres for senere i kapittelet.

Etterkrigstiden

Etter krigen i 1945 ble flere viktige aktører opprettet og stiftet, Husbanken og Norsk boligbyggelags landsforbund var noen av dem. Husbanken hadde som formål og oppgave å være det sentrale føringsapparatet for norsk boligpolitikk. Organisatorisk ble det betegnet som en statlig låneinstitusjon og lånte ut midler til ulike boligformål. Det var heller ikke uvanlig på det tidspunktet at alle som bygde, hadde lån gjennom Husbanken. Gjennom statlig rentestøtte og overkommelige låneordninger, ble det etterhvert mulig å bygge og kjøpe boliger på gode premisser. Dette ble gjenspeilet i statens mål og tiltak som var iverksatt (fagforbundet 2014).

Boligbyggingsordningen som ble etablert i 1946 ble opprettholdt hele veien frem mot midten av 1970-tallet. På det tidspunkt nådde ordningen et høydepunkt, og boligbyggelagene i tredje sektor stod for ca. 25-30% av den totale boligproduksjonen i Norge (Bengtsson 2006). Det ble i gjennomsnitt bygget 4000 boliger årlig det tiåret (Sørvoll 2011:175).

Boligpolitikken påhvilde i perioden etterkrigstiden og gjenreisningsperioden, hovedsakelig tre grunnfundamenter: *offentlige myndigheters fortrinn på totemarkedet, en finansieringspolitikk med subsidierte lån til oppføring av boliger og prisregulering på omsetting av de subsidierte*

boligene. I en tid med knappe ressurser og boligunderskudd var dette effektive og viktige virkemidler for at samfunnet skulle utvikles fremover (Nordahl 2015a:23).

Gjenreisningsperioden kjennetegnes av det offentlige som en sterk styringsmakt. Og med bakgrunn i fortrinn på tomtemarkedet lå det til rette for at kommunene kunne regulere nybyggingen i en betydelig grad. Arealpolitikken var anlagt på den måten at kommunen kjøpte grunn i utmark, deretter koblet inn i kommuneplanen og ferdigstilte til boligbygging for boligbyggelagene og andre utviklere. Kommunen påtok seg ansvaret og forskutterte for teknisk infrastruktur, regulerte og utparsellerte til byggeklare tomter (Nordahl 2015a). Dette illustrer det faktum at de kommersielle boligutviklere var i stor grad begrenset av byggeklare tomter kommunen kunne tilby, således hadde kommunen sterk styring på hvilke områder som skulle utvikles og hvor. Videre ble de byggeklare tomtene solgt etter selvkostprinsippet til henholdsvis boligbyggere, innbyggere og boligbyggelag.

Det andre grunnfundamentet omhandlet finansieringspolitikk som stor grad gikk ut på subsidierte lån som ble formidlet gjennom Husbanken. Epoken var preget av kapitalmangel og en ordning var nødvendig for å kunne ha en regulert kredittpolitikk. Ordningen om kredittrestriksjoner varte frem til 1970-tallet i hele landet (Nordahl 2015a) og fremgikk av NOU 1992:30.

Det siste og tredje grunnfundamentet omhandler prisregulering/priskontroll på salg og omsetting av de subsidierte boligene. Prisreguleringen hadde ulik innvirkning for ulike eieformer, og det var av betydning om boligene ble solgt fra boligbyggelag eller fra andre aktører (Nordahl 2015a). Dersom boligene ble solgt fra boligbyggelagene ble salgsprisen regnet ut fra bygge- og tomtekost, eller hvis boligen ble videresolgt, ble prisen satt etter selvkostprinsippet. Ideen bak var andelshaverens kostnader skulle dekkes og kompenseres. Målet var ikke at andelshaveren skulle tjene penger ved boligsalget.

Markedsbasert boligpolitikk

På slutten 1980-tallet hadde Norge et boligpolitisk hamskifte, og en omfattende markedsdreining av boligpolitikken ble startet (Nordahl 2015b). Overgangen til markedsbasert boligpolitikk fikk flere virkninger for de godt etablerte sektorene. OBOS og Selvaag som opererte i det som var definert som tredje sektoren. I overgangen til markedsbasert boligpolitikk beveget OBOS og Selvaag seg over til hva som er definert som andre sektoren og ble et

profittsøkende selskap. Det kan reises spørsmål hvorvidt tredje sektor i dag finnes, og om tredje sektoren forsvant ved hamskifte. Likevel finnes det i dag etablerte forskjellige boligbyggelag, blant annet Tøyen boligbyggelag som har som formål å utvikle ikke-kommersielle boligtilbud av høy kvalitet. Deres intensjon er å gjenoppdage og gå tilbake til den norske samvirkebaserte tradisjonen, hvor boligbyggelagene utvikler rimelige boliger, bedre nabolag og hvor demokrati er i fokus. De har også som formål å skaffe deres medlemmer bolig (Funde 2018), hvilket samvirkebaserte foretak baserer seg på. Et spesielt moment ved tredje sektor på 1900-tallet, var at det forelå en prisregulering, og en type klausul, som gjorde at en ikke skulle kunne tjene penger på videresalg av boligene fordi det var prisregulert. I dag finnes det flere ulike boligbyggelag som eies av medlemmene, men den tredje sektor som var godt etablert på 1900-tallet, kan ikke defineres som eksisterende i dag.

Nordahl (2015b:111) peker på at *«etter dereguleringen på 1980-tallet har de boligøkonomiske virkemidlene for vanskeligstilte vært svakt knyttet opp i henhold til den allmenne boligforsyningen»*. Det viser seg at skille mellom boligsosiale oppgaver og nybyggingen er vist i flere studier av norsk boligpolitikk (Nordahl, 1994; Myrvold et al., 2002).

Den boligsosiale vendingen 2000-tallet

På starten av 2000-tallet ble det iverksatt tiltak mot fattigdom gjennom to nye handlingsplaner vedtatt i 2002 og 2006. Begge handlingsplanene omhandlet boligpolitikk og bekjempelse av bostedsløshet (Fafo-rapport 2013:49). Sørvoll (2011:175) viser til at handlingsplanene tar for seg boligpolitikk som en del av velferdspolitikken, hvor det er fokus på tiltak for vanskeligstilte. Dette ble sett på som nytt i boligpolitikken (Fafo-rapport 2013:49). Denne vendingen er hva Sørvoll (2011:175) omtaler som den sosiale vendingen. Hovedtrekkene i perioden er at boligpolitikk og sosialpolitikk omforenes og boligsosial politikk oppstår som et selvstendig politisk satsningsområde.

Den nye ordningen i boligpolitikken er forankret i boligmeldingen av 2004 (St.meld. nr 23 2003-2004). Dette var begynnelsen på temaet bostedsløse og tjenester til vanskeligstilte i boligmarkedet. Regjeringen identifiserer i meldingen fire ulike grupper som er definert som vanskeligstilte på boligmarkedet; personer med svak økonomi, bostedsløse, innvandrere og flyktninger, og personer med nedsatt funksjonsevne (Fafo-rapport 2013:49 s.20). I samme boligmeldingen ble det også lansert en nasjonal strategi med formål å forebygge og bekjempe bostedsløshet, i senere tid ble dette definert som den nasjonale strategien ”På vei til egen bolig”.

Boligpolitikken i Norge preges i stor grad av Husbankens engasjement, som omtales som regjeringens viktigste organ i den sammenheng. Husbanken besitter flere virkemidler som er med å hjelpe befolkningen. Dette er virkemidler som bostøtte, lån, tilskudd, kompetanse- og kunnskapsutvikling, med et mål om å hjelpe vanskeligstilte inn på boligmarkedet (Husbanken 2018a).

3.3 Vanskeligstilte på boligmarkedet

Hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvilke grupper som får tildelt kommunal disponerte boliger og hvem som er prioriterte grupper, vil det redegjøres for i dette underkapittelet.

I NOU (2011:15) fremgår det at for å føre en målrettet sosial boligpolitikk er det nødvendig å vite om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, i tillegg hvilke ulike behov de har. Det anslås at det finnes omlag rundt 150 000 personer med et boligbehov, som ikke kan løses på egenhånd (NOU 2011:15). Det fremgår videre at nesten en av tre vanskeligstilte på boligmarkedet har vært i situasjonen i omlag tre år, og tre av fire med en vedvarende lavinntekt. NOU (2011:15) peker videre på at de fleste vanskeligstilte på boligmarkedet bor i Oslo, hvor gruppen aleneboende er godt representert samtidig som de fleste vanskeligstilte leier bolig. En kan ikke peke til at dette skyldes boligmarkedspress som en egen faktor alene. Videre fremgår det av NOU (2011:15) at den største gruppen har innvandrere bakgrunn. Det finnes ikke en fast definisjon på vanskeligstilte på boligmarkedet, men begrepet blir anvendt i flere rapporter og statistikker som er med på å sette rammene på hva som kan forstås som en vanskeligstilt på boligmarkedet. En vanskeligstilt på boligmarkedet kan være studenter, rusmisbrukere, funksjonshemmede, innvandrere, personer eller familier som lever under fattigdomsgrensen og ikke har nok kapital til å tilegne seg en bolig.

Medby (2015:174) viser til tildelingen av kommunalt disponerte boliger tildeles etter en prioritetsliste og viser også til KOSTRA hvor det fremgår at prioritetslisten tar for seg syv ulike grupper:

1. ” Flyktninger
2. Personer med behov for tilrettelagt bolig
3. Personer med psykisk lidelser
4. Rusmiddelmissbrukere

5. *Rusmiddelmissbrukere med psykiske lidelser*

6. *Personer med andre problemer*

7. *Personer som har fått tildelt bolig uten behovsprøving.*”

De seks første, hører inn under begrepet vanskeligstilte på boligmarkedet, og personer definert med andre problemer. Dette kan være økonomisk vanskeligstilte, som lever under hva som er definert som fattigdomsgrensen og ikke har kapital og en begrenset inntekt som gjør at personen eller familien ikke kommer seg inn på eiermarkedet.

3.4 Ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet

Etter lov av 2009 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) reguleres ansvaret for personer og husstander som ikke er i stand til å fremskaffe bolig i det åpne markedet. I formålsparagrafen § 1, fremgår det ”*formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig*”. Videre i § 15 fremgår det at det er kommunen ansvaret å medvirke til å fremskaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet.

4 Planprosess og prosjektgjennomføring

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil det bli redegjort for norsk planprosess med de ulike aktuelle planene, og etterfølgende kommunale roller og oppgaver. Bakgrunnen for en fremstilling av det norske plansystemet og reguleringsprosess, er av den grunn at medvirkning og sosial boligutvikling er forankret i nasjonale retningslinjer, planer og lovverk. Således vil det redegjøres for prosjektgjennomføring og prosjektfaser. Avslutningsvis vil det redegjøres og vises til offentlige private samarbeidsavtaler (OPS). Bakgrunnen for at det redegjøres for planprosess er av den grunn at mye av litteraturen rundt brukermedvirkning knytter seg til dette feltet og ikke prosjektfasene.

4.2 Det norske planhierarkiet

I det følgende kapittelet vil det bli kort redegjort for det norske planhierarkiet, hvilke formål og betydning planene har for sosial boligutvikling og medvirkning. Det norske planhierarkiet er bygget opp i tre overordnede hovedplannivåer:

- Statlige planer
- Regionale planer
- Kommunale planer

De statlige planenes rolle og formål er i all hovedsak regulert gjennom plan- og bygningsloven § 3-5, de regionale gjennom § 3-4 og de kommunale planene gjennom § 3-3. De statlige planene legger føringer for de regionale planene, og de regionale planene legger igjen føringer for de kommunale planene. Den sosiale boligpolitikken involveres i stor grad i hele planhierarkiet gjennom ulike virkemidler og retningslinjer. Den norske handlingsplanen har klare retningslinjer for norsk sosial boligpolitikk, og føringer for hvilke tiltak som skal iverksettes i de forskjellige regionene. De regionale og statlige planene er ikke i like stor grad like juridisk bindene som en reguleringsplan, men skal være retningslinjer for kommunen for hvilke tiltak som bør være en prioritetssak.

Gjennom plan- og bygningsloven har staten flere planverktøy for å ivareta nasjonale og regionale interesser, og er regulert i plan- og bygningsloven kapittel 6. I pbl. § 6-1 fremgår det ”...Kongen skal hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging”. Hensynet bak bestemmelsen er å ivareta nasjonale mål og verdier og synliggjøre disse, og påse at det blir inkludert i planlegging på regionalt og kommunalt nivå. Ved utformingen at nasjonale forventninger er alle departementer representert

slik at det legges til rette for en samordnet nasjonal politikk (Holth og Winge 2017). Som det ble nevnt tidligere har de nasjonale forventingene ingen rettslige virkninger, men er ment som retningslinjer for planutarbeidelsen til fylkeskommunen og kommunene. Figur 2 illustrer hvor i plan- og bygningsloven medvirkning foreligger som et krav, og hvor det bør medvirkes. Med tanke på hvordan medvirkning sikres i planprosess, fremkommer av den konkrete plan- bestemmelse. Hovedpoenget er at loven krever svært lite med tanke på medvirkning (Ot.prp.nr.32.).

PLANSTRATEGIER OG PLANER	PÅLEGG OM MEDVIRKNING
Regional planstrategi	skal (pbl § 7-1)
Regional plan	skal (pbl § 8-3)
Kommunal planstrategi	bør (pbl §10-1)
Kommuneplan - med samfunnsdel - med arealdel	skal (pbl §§ 4-1, 11-2, 11-12 - 11-15)
Kommunedelplan (temaplan)	skal (pbl §§ 4-1, 11-2, 11-4, 11-12 - 11-15)
Reguleringsplan	skal (pbl §§ 4-1 - 4-2, og 12-8 -12-12)
Utbyggingsavtale	skal (pbl § 17-2)

De regionale planene reguleres gjennom plan- og bygningsloven § 7-1. Av § 7-1 fremgår det ”*regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode (...) utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer*”. Hensynet

Figur 2::Medvirkning i planverktøy (figur hentet fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014:15)

er å redegjøre for de viktige utviklingstrekkene i regionen og utfordringene. Videre skal den ta stilling til langsiktige mål og spørsmål, jf. plan- og bygningsloven § 7-1 andre ledd. I plan- og bygningsloven § 7-1 tredje ledd fremgår det at i de regionale planstrategiene skal det inngå en liste over hvordan prioritetsoppgavene i regionen skal følges opp, og opplegget for medvirkning. De regionale planene legges til grunn innen for regionen, jf. § 8-2. Regionale planbestemmelser er juridiske bindene og etter § 8-5 har regional planmyndighet hjemmel til å fastsette retningslinjer for arealbruk, for å ivareta både nasjonale og regionale interesser og hensyn.

Kommunale planstrategi reguleres gjennom plan- og bygningsloven § 10-1. Det fremgår av bestemmelsen av det skal vedtas minst en kommunal planstrategi av kommunestyret for valgperioden. Innad i kommunen skal det foreligge en samlet kommuneplan, som tar for seg samfunnsdel, handlingsdel og arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-1. Kommunen skal videre utarbeide kommunedelplan for ulike områder, temaer og virksomhetsområder med blant annet boligsosial planlegging. Handlingsplanen i kommunen skal beskrive hvordan planene skal oppfølges i perioden.

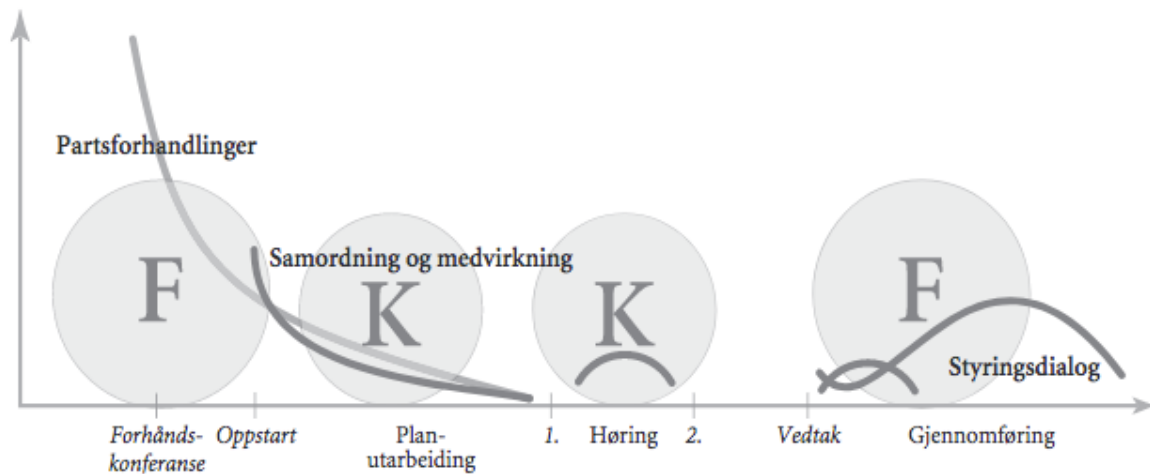
4.3 Reguleringsplan og reguleringsprosess

Kommunen har hjemmel etter plan- og bygningsloven til å vedta og angi reguleringsplaner jf. Plan- og bygningsloven. § 12-1. Det fremgår videre av § 12-1 annet ledd ” *kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de området i kommunen hvor dette følger av loven eller kommuneplanens arealdel*”. Er det fastsatt i overordnede planer, er det et krav om at en reguleringsplan skal foreligge. I enkelte tilfeller er det tillatt å oppføre boenheter av et bestemt antall som følge av kommunedelplanen uten at det skal foreligge reguleringsplan for området.

Reguleringsplan består av et detaljert plankart med tilhørende bestemmelser (angir bruk) og planbeskrivelse, jf. § 12-1. Reguleringsplanen er juridisk bindende men kan i visse tilfeller fravikes ved dispensasjon. Reguleringsplanen vedtas av kommunestyret som et enkelt vedtak, og er en planbeskrivelse som fastsetter hvordan det aktuelle området skal anvendes og bebygges. Reguleringsplanen fastsetter blant annet utnyttelsesgraden og byggegrensene for området planen gjelder, arealformål og bestemmelser om bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Etter plan- og bygningsloven har private aktører hjemmel til å fremme private planinitiativ. Hjemmelen har tilhørighet i kapittel 12 og omhandler kun detaljregulering. Dette følger eksplisitt av plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd og implisitt av § 12-8 og § 12-11. Før private aktøren varsler planoppstart, skal det gjennom et oppstartsmøte fremme forslag. Dette er til for at kommunen skal kunne gi råd om planleggingen og bistå i planprosessen (Kristoffersen og Røsnes 2009)

Reguleringsprosessen er en omfattende og tidkrevende prosess og ses på som en av de fire store risikoelementene i eiendomsutvikling. Reguleringsprosessen kan beskrives som følgende: Først gjennomføres det et oppstartsmøte mellom kommune og tiltakshaver/forslagstiller. Videre blir det varslet om oppstart av planarbeid. I denne fasen er det tilrettelagt for medvirkning fra befolkningen. Under varsling/kunngjøring har de berørte et krav på å bli hørt og uttale seg. Deretter leveres et ferdig planforslag til kommunen som går videre til førstegangs behandling hos planutvalget. Planforslaget ligger ute på høring i seks uker før det tas videre til andregangs behandling. Etter andregangs behandling er gjennomført fattes forslag som et enkeltvedtak i kommunestyret, før det avslutningsvis annonseres/kunngjøres med klagerett.



Figur 3 Planprosess (Figuren er hentet fra Holsen 2007:121)

Figur 3 illustrer planprosessens forløp der den private aktøren er forslagsteller og i sentrum. I denne sammenheng, er partsforhandlinger inkludert og planforslaget er privat initiert. Holsen (2007) fremstiller at medvirkningsprosessen foreligger i området mellom oppstart og førstegangs høring i denne planprosessen.

Nordahl (2015b) peker på at de viktigste skillene på private og offentlig planforslag knytter seg til at et privat forslag, alltid kommer som et resultat av en bestemt utbyggingsplan. For private baserer ikke forslaget seg som et ledd på fremtidig arealbruk i områder, men ett ledd for å kunne etablere boliger. Forslagene baserer seg videre på markedsetterspørselen og kostnadsvurderinger (Nordahl 2015b).

4.4 Kommunens rolle og ansvar

I kapittel 1.6 under avgrensning ble kommunens ansvar og roller kort introdusert, det vil i dette kapitlet utgreies om hvilke roller og ansvar en kommune besitter med hovedvekt som planmyndighet.

Det har vært en lang tradisjon i Norge, hvor boligbygging utføres i tett samspill mellom lokale myndigheter og private boligutviklere (Nordahl 2015b). Et viktig skille fra tiden før 1980-tallet var kommunens rolle som tomtforsyner. I nyere tid er ikke private boligutviklere underlagt den samme form for begrensninger, i den grad av at kommunen skal klargjøre byggeklare tomter til bygging jf. Punkt 4.5. I dag erverver de private boligutviklerne arealer egnet for

boligbygging selvstendig, således fremmes vedtak om reguleringsendring til det formålet markedet etterspør og de overordnede kommunale planene legger føringer for.

Barlindhaug (2015; 9) jf. Barlindhaug m.fl. (2014) viser til at det er fire ulike virkemidler en kommune kan benytte;

- 1) ” *Kommune som planmyndighet*
- 2) *Kommune som grunneier*
- 3) *Bruk av statlige låne- og støtteordninger*
- 4) *Kommunal ressursbruk/subsidiering.*”

Mer generelt kan en si at det finnes fire ulike typer virkemidler: regulative virkemidler, økonomiske virkemidler, informative/ normative virkemidler, kooperative virkemidler. Kommunens rolle er i stor grad situasjonsbestemt, i denne oppgaven vil kommunens virkemidler knyttes til planmyndighet/regulative virkemidler. Subsidiert kan en også si at det handler om å bruke informative og særlig kooperative virkemidler knyttet opp mot samskapning.

Kommunens rolle som planmyndighet reguleres gjennom plan- og bygningsloven. En kommune har som oppgave å drive en sektorovergripende samfunns- og arealplanlegging (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). Dette foretas gjennom ulike kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. De ulike planene legges til grunn med tanke på planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen (Kommunal- og regionaldepartementet 2006).

Kommunen har hjemmel etter plan- og bygningsloven § 17-3 annet ledd annet punktum gjennom utbyggingsavtale mulighet til å få fortrinnsrett til kjøp av boligene. Loven krever at kjøpet av boligene foretas til markedspris dersom kommune opptre som planmyndighet. En utbyggingsavtale defineres som en avtale mellom grunneier og kommune som omhandler utbygging av et bestemt område. En utbyggingsavtale kan ta for seg teknisk infrastruktur, boligpolitiske tiltak og videre tiltak kommunen ser på som nødvendig for at prosjektet skal kunne realiseres (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). Forskrift av 2006 om forbud mot vilkår om sosiale infrastruktur i utbyggingsavtaler legger inn begrensninger på sosial infrastruktur slikt som skoler ol.

Omfanget av antall boenheter kommunen har anledning til å kjøpe reguleres gjennom lov av 01.01.2018 om eierseksjoner (eierseksjonsloven), og lov av 01.01.2004 om burettslag (borettslagsloven) § 4-2. Vanligvis begrenser lovgivningen kjøpet av antall boenheter til rundt 10%, dog på særskilte vilkår åpner borettsloven § 4-3 for ytterlige 10 %.

Skal en vise til kommunens rolle i boligforsyningen i andre land, kan en vise til England og Skottland hvor kommunene har hjemmel til å avslå en reguleringsplan dersom den ikke oppfyller deres kriterier, for eksempel hvis den ikke inneholder bestemmelser om at en del av boligene skal være rett mot hushold med lav og svak økonomi (Nordahl 2015b). Dette illustrer hvilken myndighet og makt en kommune besitter i disse landene.

Kjent kommunal tilrettelegging prosess av sosiale boliger for vanskeligstilte

Tildelingen og tilretteleggingen av sosialboliger er som regel en kommunal oppgave. Innad i kommunene er det flere avdelinger som jobber sammen om dette. Disse avdelingene kan være blant annet et boligkontor og eiendomskontor. Boligkontoret har i oppgave å sørge for tildeling av kommunalboliger til personer og familier i vanskelige situasjoner. For å ta utgangspunkt i en kjent prosess, velger jeg å se på anskaffelsesprosessen i Larvik kommune. Dette for at leseren skal bli kjent med et kommunalt system. Det finnes to underkategorier for sosiale boliger, dette er ordinære kommunale boliger og kommunale boliger med bemanning. Kommunale boliger med bemanning tildeles vanskeligstilte som er avhengige av ettersyn.

Som nevnt innledningsvis i forrige avsnitt, jobber avdelinger innad i kommunene ofte sammen. Ved tildeling av sosialboliger er dette også gjerne et faktum. Boligkontoret sitter med den administrative ansvarlige tildelingen for familier og personer som er i en situasjon hvor de er nødt til å søke gjennom kommunal tilrettelegging. Boligkontoret behandler søknadene, og i et scenario hvor boligen må kjøpes i det åpne markedet, er det eiendomskontorets oppgave å fremskaffe en bolig til innvilget søknad. Kommunene har forskjellige måter å tilnærme en vanskeligstilt bolig, og forskjellige retningslinjer å følge. Dersom kommunen gjennom utbyggsavtaler pålegger utbygger sosiale boliger i prosjektet, vil bestillingen av kommunen inneha en kravspesifikasjon som beskriver hva boligen må inneholde gjennom prosjektbestilling. Kravspesifikasjon kan inneholde ekstra installasjoner som gjør at kommunen må betale deretter. Dette indikerer at det kan være en mulighet for at kommunen vil være villig til å dekke brukervedvirkningskostnadene. Utbygger betaler ikke i dag kostnadene knyttet til ekstra installasjoner krevd av kommune.

4.5 Privatisering

En skiller mellom offentlige og private gjennomføringer av boligprosjekter. Private prosjekter som gjennomføres er ofte i regi av eget tiltak, hvor markedsetterspørselen i stor grad styrer hvor mulig et prosjekt er gjennomførbart og realistisk. I forhold til offentlige gjennomføringer, ligger ”utviklingen” i forhold til innbygger vekst og behov som følger av en voksende kommune med dens arealplaner og samfunnsplaner. Kommunens arealplaner styrer i stor grad hvor utvikling er ønskelig, og hvilke muligheter som finnes for et område. Sosial boligbygging er tradisjonelt sett et begrep reservert for aktivitet – i hovedsak – hos offentlige myndigheter med sikte på å lette bositasjonen for ulike grupper mennesker. Til en viss grad har også ulike organisasjoner – tredje sektor – arbeidet med sosial boligbygging. Noen ganger handler dette om økonomi, dvs. å tilby boliger til en lavere pris enn det næringslivet «andre sektor» gjør. Andre ganger handler sosial boligbygging om å tilby boliger til grupper som av andre (hoved)grunner enn økonomi faller utenfor det ordinære boligmarkedet, f.eks. ulike grupper med hva som noen ganger kalles «lav boevne». I Norge har eierlinjen vært enerådende boligpolitisk løsning, dvs. at folk flest skal eie egen bolig. Husbanken ble i etterkrigstiden helt fram til 1980-tallet brukt for å gi folk tilgang til rimelige lån. Samtidig la kommunene til rette for utbygging i regi av boligbyggelag og ga ulike økonomiske støtteordninger til de som hadde for lav betalingsevne. Dette ble en suksess, og i dag er ca. 80 % av norske husholdninger selveiere. I et livsløpsperspektiv vil 97 % av alle nordmenn ha eid egen bolig (Veiledning Holsen 2018).

Når en knytter sosial boligbygging som begrep til næringslivet, dvs. den sektoren som begrepet på sett og vis er etablert for å motvirke (eller i det minste å redusere uheldige konsekvenser av), er det viktig å tydeliggjøre dette forholdet. Det blir fort et spørsmål om hvordan det i det hele tatt er mulig å drive sosial boligbygging gjennom «andre sektor». For private aktører, kan sosial boligbygging ha positive og negative effekter for prosjektets fremtid. Sosial boligbygging privat gjennomført i regi av kommunen kan gi finansiell og politisk sikkerhet hos utvikler. Spesielt gjennom bruken av OPS, og utbyggingsavtaler. På denne måten har utvikler anledning til å forhåndsselge de sosiale boligene til kommunen etter markedsverdi, slik loven og forskriften pålegger. I utgangspunktet er ikke sosial boligutvikling en privat aktørs oppgave, men det kan postuleres at gjennom privatisering av offentlig planer og oppgaver har andre sektor tilsynelatende påtatt seg ansvaret.

I NOU 2001:7 (utviklinger og trender kap. 4) 4.1.3 reises det spørsmål rundt privatisering av offentlig planlegging og gjennomføring, og om det offentlige har en avtakende ambisjon om å styre deler av markedet.

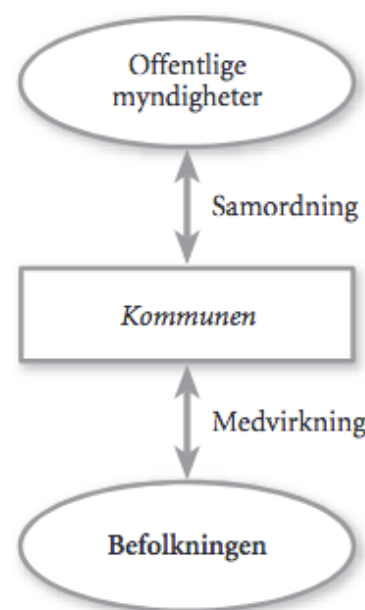
Kleven (1999) uttrykte allerede før 2000-tallet om en overgang til kundesamfunn, hvor befolkningen til dels gradvis inntar rolle som kunder således beveger seg vekk fra rolle som velgere. Resultatet av dette ville skape en ny og annen sosial samt kulturell utvikling på området hvor det i utgangspunktet ikke var marked. Kleven (1999) mente det ville gi utslag på en måte som ville gi mer privat planlegging. Videre kunne det tenkes at utviklingen kunne resultere i økt privatisering av de offentliges planleggingsoppgaver (Kleven 1999).

Figur 4: Fordeling av plan og gjennomføring, offentlig og privates oppgaver (egenfremstilling av Terje Holsen veiledning).

	Offentlig sektor	Privat sektor
PLAN	Behov oppgave offentlig plan	Markedsbehov og reguleringsplan - Utbyggingsmuligheter
GIENNOMFØRING	Gjennomføring av offentlig plan - Offentlig sektor	Konkret prosjekt-nivå - Gjennomføring

Figur 4 illustrer et skifte og forskyvning gjennom privatisering av offentliges planer og oppgaver. Over 80 prosent av dagens reguleringsplaner er fremmet på privat initiativ samtidig påtar utvikler seg flere offentlige oppgaver (veiledning Terje Holsen). I utgangspunktet var bestemmelsen som gir private hjemmel til å fremme private planforslag basert på og tiltenkt som en demokratisk rettighet knytt til grunneier (Nordahl 2015b).

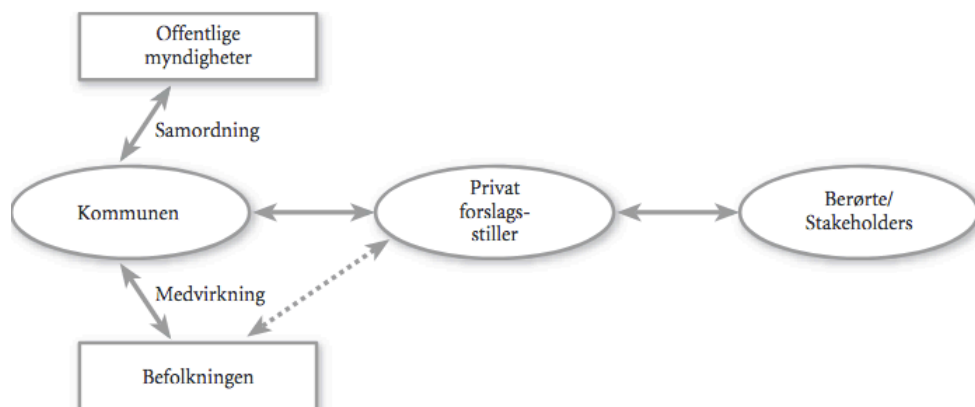
Holsen (2007) peker på at plansystemet er oppbygd på to forutsetninger. Den første omhandler offentliges oppgave i forhold til planaktiviteten og den andre kommunale oversiktsplanleggingen. Figur 5 illustrer en idealtilstand hvor det offentlige (kommunen) er den sentrale aktøren, og de private aktørene må forholde seg og handle etter offentlige handlinger. I denne vertikale figuren ligger samordning og medvirkning sentralt, som er bygget på åpenhet og fri informasjonsflyt (Holsen 2007). I teorien foreligger det ingen begrensninger på aktører som har rettighet til å være delaktig i planleggingen. Målet er å fremlegge den planen som er best for fellesskapet. Kommunen som sentralaktør, er ansvarlig for samordning med overordnede planer og at befolkningen har en medvirkningsrettighet.



Figur 5: Aktørperspektivet i idealtilstanden (Figuren er hentet fra Holsen 2007:114)

Dagens praksis

Holsen (2007) viser til at dagens planpraksis med privatisert planlegging fraviker plan- og bygningslovens idealtilstand. Dette begrunnes med at det er flere aktører og forhold, og at loven ikke stiller de samme krav til samordnings- og medvirkningsansvar for en privat. De private forholder seg ikke til noen formelle obligasjoner som involvering av kommune, før en fremmer et reguleringsforslag, og medvirkningen dette innebærer går ut på at planforslaget varsles. En privat aktør og en kommune har ulike hensikter med planarbeidet, en privat er også mer opptatt av egen nytte (Holsen 2007). Involveres andre parter eller aktører i planarbeidet, kan hensikten bak være å sikre prosjektets gjennomføring. For en privat utvikler oppleves plan- og byggesak som én prosess, mens idealtilstanden beskriver plan- og byggesak som to ulike sekvensielle prosesser (Holsen 2007). Ofte kan en si at den private planprosessen begynner før den offentlige planprosessen, og avslutter etter. Et boligprosjekt engasjert av en privat, vil beskrives i kapittel 4.6. Ansvarsområdene til den private og kommune er ulike, hvilket i realiteten slik Holsen (2007) fremstiller perspektivet kan illustreres som i figur 6. Figuren illustrer en horisontal integrasjon, der den private er initiativtaker og sentral aktør.



Figur 6: Privat initiert planprosess (Figuren er hentet fra Holsen 2007:119)

Mens plan og bygningsloven idealforstand illustrer en vertikal ordning, er dagens faktum med private initiativtakere en horisontal ordning, hvor den private er den sentrale aktøren i stedet for kommunen. Kommunen er ikke lenger den sentrale bindende aktøren, slik figur 5 fremlegger. Loven pålegger utvikler liten grad av medvirkning fra befolkningen. En privat utvikler vil i teorien ikke involvere flere parter/aktører enn hva som anses å være nødvendig (Holsen 2007). Dersom det offentlige hadde vært den sentrale aktøren og initiativtaker ville det vært en mye friere kommunikasjon og en mer mangfoldig rett til medvirkning. I en horisontal ordning med private forslagsstillere vil det kjennetegnes ved forhandlinger og maktposisjon. I den horisontale ordningen vil det også ligge fokus på effektivitet i planprosessen. Som en del av de fire risikomomentene (reguleringsrisiko) er utvikler opptatt av en rask og forutsigbar avklaring (Holsen 2007).

4.6 Generelle prosjektfaser i et eiendomsprosjekt

Ettersom oppgavens problemstilling ønsker å få besvart hvor i prosjektfasen bruker bør involveres, vil det i dette underkapittelet redegjøres og beskrives for de ulike fasene i et eiendomsprosjekt.

Leikvam og Olsson (2014) fremstiller og deler et prosjekt inn i fire overordnede faser. Fase en tar for seg tidligfasen av prosjektet, fase to omhandler reguleringsfasen, fase tre omhandler underveisprosesser (kontinuerlig) og fase fire gjennomføringsfase. Videre deler en de overordnede fasene i følgende:

<p>1 Tidligfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ide • Tomtesøk • Markedsanalyse • Mulighetsstudier 	<p>2 Reguleringsfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Myndighetskontakt • Rammeavklaring • Forhandlinger/avtaleinngåelser (utbyggingsavtaler osv.) • Planlegging/regulering
<p>3 Underveisprosesser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kalkyler for beregning av eiendomsverdi, NNV-netto nåverdi osv. • Strategisk planlegging, (intern prosess), porteføljevurdering 	<p>4 Gjennomføring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prosjektering • Markedsføring/Salg • Bygging • Ferdigstilling og forvaltning

Figur 7: Faser i et eiendomsprosjekt (Figuren er en egenfremstilling av Leikvam og Olsson 2014 prosjektfaser)

Figur 7 tar for seg de ulike under- og overordnede faser i vanlig prosjekt, initiert av private eiendomsutviklere (Leikvam og Olsson 2014). Fasene er videre basert på Medalens faseinndeling. I den empiriske forskningen, er det ønskelig å lokalisere hvor i prosjektfasen utvikler påser det som hensiktsmessig å involvere bruker, med dette er det tatt utgangspunkt i figur 7 under gjennomføringen av intervjuene. Det vil derfor følgende redegjøres og beskrives for fasene i et prosjekt.

1 Tidligfase

Tidligfasen i et prosjekt omhandler start, art og utforming. Figuren over illustrer det som Leikvam og Olsson (2014) definerer som tidligfase, jf. punkt 1 i figuren 7. Prosessen starter først med en ide, hvor konsept, likvider, tomt, kompetanse og liknende avklares og planlegges. Videre i tomtesøk, går aktøren ut og finner en egnet tomt til prosjektet størrelse, art og omfang. Således gjennomføres en markedsanalyse basert på tomtevalgets område. I markedsanalysen er en interessert i å finne ut informasjon rundt lokalmarkedet og sekundærmarkedet, hvor fokuset er rettet mot demografi, forventet salgpris, etterspørsel m.m. Markedsanalysen er med på å legge grunnlaget for hvor mye som kan selges i de ulike trinnene, basert på hva markedsetterspørselen.

I markedsanalysen gjennomføres det også en kundeanalyse, dette gjøres for å finne frem til riktig kundegruppe (Leikvam og Olsson 2014). I kundeanalysen skjer det en form for medvirkning fra befolkningen, som kan kobles opp mot medvirkning slik Holsen (1996) beskriver medvirkning i planprosess jf. kapittel 5.2. I prosjekter hvor det gjennomføres kundeanalyser er det ikke enkeltpersoners preferanser som er ønskelig å kartlegge, hensikten er å søke å definere potensielle kunder, og gruppere disse. Derfor er det svært sjeldent at et prosjekt legger opp til enkeltindividets preferanser (Leikvam og Olsson 2014). Analysen baserer seg gjerne også på det lokale markedet. Videre grupperes kundene i ulike segmenter som en vurderes i forhold til konsept. Etter kundeanalysen blir det lagt inn i kalkylen for å undersøke hvorvidt de kan tilby det produktet den fremtidig kunde ønsker. I markedsanalysen vurderes ulike parametere ved kunden. Dette er blant annet alder, familiesituasjon, livssituasjon, aktivitetsnivå og betalingsevne. I enkelte prosjekter gjøres mer spesifikke undersøkelser gjennom spørreundersøkelser (Leikvam og Olsson 2014). Dette illustrer at utvikler tillater medvirkning i tidligfase og en form for toveiskommunikasjon. Dette ettersom utvikler ikke er pålagt å etterfølge ønskene i undersøkelsen.

Etter markedsanalysen gjennomføres det en mulighetsstudie. I denne fasen har det som hensikt å blant annet finne hovedutfordringene ved tomten prosjekter er. Det kan ha som formål å være et salgsdokument, eller en kartlegging av utfordringer som er koblet til det disponerte arealet (Leikvam og Olsson 2014). Leikvam og Olsson (2014) beskriver mulighetsstudien som en samlebetegnelse på arbeid i tidligfasen. Hvor det gjennomføres kalkyler, ulike prosessvurdering og tekniske analyser, volumberegninger eller arkitektonisk utforming (Leikvam og Olsson 2014).

2 Reguleringsfase

I prosjektfase 2 reguleringsfasen, beskriver og fremstiller Leikvam og Olsson (2014) fire underfaser. Dette er myndighetskontakt, rammeavklaring, forhandlinger/avtaleinngåelser og planlegging. Innledningsvis som en del av byggesaksprosessen gjennomfører utviklere forhåndskonferanser med kommunene, dette å for å iverksette en innledende myndighetskontakt. I forhåndskonferansen søker utvikler svar på en del avklaringer samtidig som en tidlig starter et samarbeid med kommunen der utvikler beskriver prosjektet, form, art og utforming m.m. Mulighetsstudiene og innledende myndighetskontakt er til dels overlappende, ettersom en i mulighetsstudien ønsker kontakt med offentlige myndigheter. Det kan være ulike interesser hos kommunen, fylkeskommunen eller fylkesmannen som ønskes

ivaretatt. Den innledende myndighetskontakten tar vanligvis kun for seg drøfting av faktiske forhold og rammeavklaring for utviklingen (Leikvam og Olsson 2014). I enkelte prosjekter kan en innledende kontakt på det politiske nivå også være en fordel. I utgangspunktet er det begrenset hvor mye svar en utvikler kan få ut av kommunen ved den innledende myndighetskontakten. I det utvikler bestemmer seg for å iverksette prosjektet og en har definert en rammeavklaring av prosjektet, fastsettes en mer konkret dialog med kommunen, da med hensyn på plan og regulering.

I fasen hvor det gjennomføres forhandlinger og avtaleinngåelser innebærer blant annet utbyggsavtaler mellom kommune og utvikler. Det er i denne fasen kommune har hjemmel til å pålegge utvikler ulike krav gjennom utbyggingsavtaler. Dette kan være at 10 % av boligene skal være sosiale tildelingsboliger. I denne fasen inngås gjerne også opsjonsavtaler. En opsjon er en rettighet, men ikke plikt til å kjøpe. En opsjon inngås ofte for å redusere risiko (Leikvam og Olsson 2014).

I neste fase (planlegging og regulering) omhandler byggesaksdelen. Foreligger det en gammel regulering, eller en regulering som ikke passer formålet, eventuelt ingen regulering, er utbygger nødt til å fremme et reguleringsforslag basert på prosjektering og tenkt formål. Reguleringsfasen er den fasen som resulterer og fastsetter de formelle rammer utvikler er bundet av for videre utforming av prosjektet (Leikvam og Olsson 2014). Når reguleringsplanen er vedtatt og juridisk bindende, gjelder den utnyttelsesgrad som er fastsatt, antall etasjer og byggegrenser med mer. Endringer utover det fastsatte krever dispensasjon. Fasen er kritisk, og betegnes som en av de fire store risikoelementene i prosjekt. Følger en byggesaksprosess er neste fase søknad om rammetillatelse eventuelt et-trinns søknad (igangsettingstillatelse). Dette avhenger av om tiltakshaver/utbygger har alle ansvarlige selskaper på plass. Dette er prosjekterende, utførende og kontrollerende. Utbygger har også anledning til å få reguleringsplan og rammesøknad behandlet parallelt etter plan- og bygningsloven § 1-7.

3 Underveisprosesser (kontinuerlig)

I kalkylefasen inngår beregning av eiendomsverdi og netto nåverdi (heretter kalt NNV) for prosjektet. De private aktørene som regel interne kalkyler, og det er ingen definisjon for hvordan en kalkyle skal se ut. En kalkyle brukes for å se hvorvidt prosjektet er lønnsomt eller ikke. Det er vanlig at en jevnlig tester kalkylene for å se at de satte forutsetningene og tallene

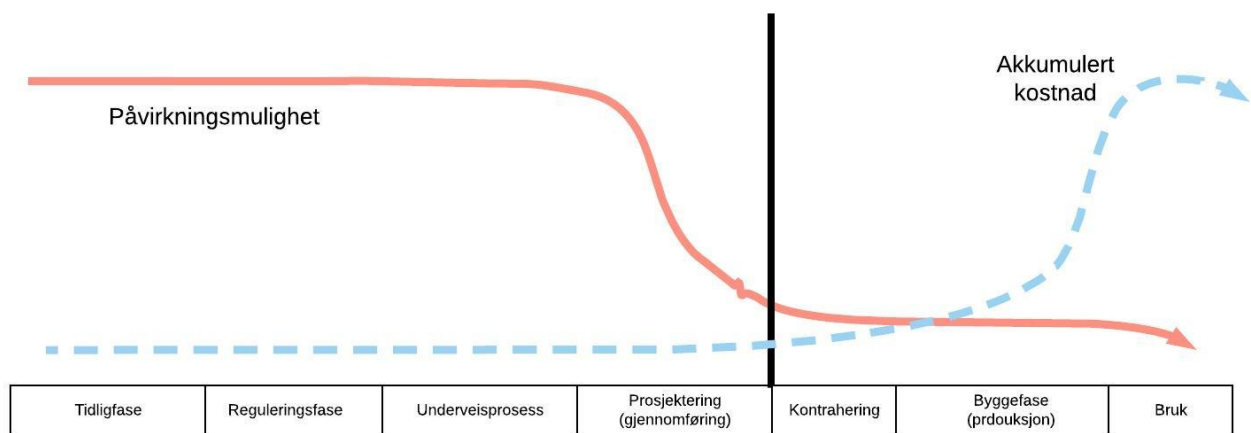
gir ønsket resultat. En kalkyle er mer et verktøy, hvor en sjekker om prosjektet gir en positiv avkastning dersom ulike inputs endres (Leikvam og Olsson 2014).

Kalkylene gjennomføres ofte i tidlig fase av et prosjekt, ettersom dette setter føringer i forhold til utviklingen av prosjektet. Et prosjekt er mest påvirkelig i tidlig fase, det er da rom for å påvirke ulike løsninger og utforminger (Rudén 2013), jf. Figur 8. Således er det nødvendig og viktig at samtlige kostnader er fastsatt slik at en får et riktig bilde av bilde av de totale kostnadene. Derfor er også kalkyler en kontinuerlig prosess.

Strategisk planlegging omhandler i stor grad intern planlegging hos eiendomsaktøren. I denne fasen legges en plan for ulike målsetninger og milepæler i prosjektet. Det er viktig å påpeke at i denne fasen inngår ikke bare interne interesser, men også eksterne. Fasen omhandler både prosjektplanlegging og prosessplanlegging (Leikvam og Olsson 2014). Strategisk planlegging er en internprosess, som foregår jevnlig i alle prosjektfaser.

4 Gjennomføring

Når prosjekteringsfasen er i gang, vil beslutningen om prosjektet skal gjennomføres eller ikke være tatt. I denne fasen antas det også at verdipotensialet er sikret (Leikvam og Olsson 2014). Selv om verdipotensialet av prosjekt er antatt, er det fortsatt mulig i denne fasen å optimalisere prosjektet, og således øke avkastningen. I prosjekteringsfasen foretas det en grundig plan for byggene/byggets tekniske utførelse. Hvilket betyr at dette er ”siste” mulighet for å gjennomgå ulike muligheter og løsninger entreprenør kontraheres (Leikvam og Olsson 2014). Ser en i figur 8, viser den påvirkningskurven og akkumulert kostnad ved påvirkning i ulike faser.



Figur 8: Påvirkning prosjektfaser (egenfremstilling av figur hentet fra Rudén 2013 s.25)

Figur 8 viser hvordan påvirkningsmuligheten og kostnaden knyttet til endringer endrer seg utover prosjektfasene. En vil ha størst påvirkningsmulighet tidlig i prosjektet. Kostnaden ved påvirkning etter prosjekteringsfase og ved kontrahering av entreprenør øker betraktelig. Ser en til produksjonsfasen (byggefase), viser det at en vil ha lav påvirkningsmulighet, og kostnaden knyttet til påvirkningen vil være høy. I det prosjekteringsfasen er gjennomført og prosjektets beskrivelse er fastsatt, gjennomføres en kontrahering av entreprenører. Som figur 8 viser, går det et vertikalt skille mellom kontrahering og prosjektering. I en vanlig entreprisform med en totalentreprenør, vil byggherren/utbygger har liten kontroll i forhold til detaljprosjektering og utførelse. Prosjektbeskrivelsen er hva entreprenøren forholder seg til, og påvirkningsmulighetene er lave.

Markedsførings- og salgsfasen omhandler å få markedsført prosjektet samtidig skaffe interessenter og potensielle kjøpere. Salgsfasen tar for seg salg av enkeltleiligheter. Leikvam og Olsson (2014) fremstiller salg før bygging, og det er av den grunn at en utvikler er avhengig av finansiering for å kunne bygge. Som oftest gjennomføres forhåndssalg av leiligheter for at utbygger skal ha tilstrekkelig finansiering og kapital for å kunne gjennomføre prosjektet.

I det utbygger har tilstrekkelig finansiering og det er inngått kontrakt med entreprenør, er byggefase i gang (produksjon). Gjennomføres byggingen gjennom totalentreprenør legger det en del begrensninger for innsyn, detaljvalg og utforming. Entreprenøren forholder seg til leveransebeskrivelsen og avtalegrunnlaget som er inngått med utbygger. Figur 8 illustrer akkumulert kostnad og påvirkningsmulighet i denne fasen. I denne fasen vil utvikler ha lav grad av påvirkningsmulighet, og ulike endringer vil være svært kostbart.

Siste fase omhandler ferdigstillelse og forvaltning eventuelt overlevering av prosjektet.

4.7 Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Offentlig-privat samarbeid (OPS) defineres som et samarbeid mellom offentlige (kommune) og private aktører (utvikler) i eiendomsprosjekt. Hensikten med denne typen samarbeid, er at det etableres et selskap (privat OPS-selskap), selskapet skal ha byggherrerollen. Hvilket betyr at selskapet står ansvarlig for å utføre prosjektering og teknisk ansvar for bygging, finansiering, drift og vedlikehold i en definert periode (Anskaffelser 2018c). OPS beskrives som en gjennomføringsmodell som egner seg for offentlige prosjekter, og benyttes gjerne ved oppføring av sykehus, skolebygg, sosiale boligprosjekter og offentlige veier m.m. I 2017 ble

det skrevet en artikkel om OPS i estatenyheter, hvor de tok for seg OPS i Norge. Estatenyheter fremlegger at OPS-prosjekter er lite utbredt i Norge, spesielt angående transportsektor. De viser videre til Meld. St. 25 (2014-2015) at regjeringen ønsker økt bruk av OPS. Videre peker de på at det er blitt noe mer brukt ved formålsbygg (estatenyheter 2017).

Hva er offentlig-privat samarbeid?

I korte trekk kan en si at OPS går ut på at en privat aktør (utvikler) eller entreprenør får i oppdrag eller inngår samarbeid med kommunen om å løse en samfunnsfunksjon. Oppdraget varer gjerne over en lengre periode. Dersom kommunen går ut og søker OPS i prosjekt, tvinges de gjennom en konkurranse og kontraheringsfase og styres av hva lovverket og forskriften av 2017 forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) pålegger de ved valg av privat aktør. Dette er den klassiske og vanligste metoden når kommunen går ut og er byggherre (heretter kalt BH), ved en situasjon der privat utvikler er BH, er ikke de bundet av de samme reglene som en kommune. Ettersom det er lite litteratur og få eksempler knyttet til der privat utvikler er utbygger, og ønsker å gjennomføre bygging av de sosiale boligene gjennom en OPS-avtale vil dette undersøkes nærmere gjennom empirisk forskning.

I et tradisjonelt OPS-prosjekt er den private aktøren (leverandør) ansvarlig for hele livssyklusen til bygget, kommunen betaler årlig leie (en fastsatt sum), ut fra avtalegrunnlaget. Etter avtalen er utløpt overtar kommunen bygget/aktuelle leiligheter. Tanken bak i denne oppgaven er at på tidspunktet kommunen overtar, skal bruker ha anledning til å bli eier (anskaffelser 2018c)

Det finnes likevel ulike fordeler og utfordringer ved OPS. Fordeler knyttet til OPS kan være bedre tjenester til sluttbrukeren, det kan resultere i bedre forhold i vedlikeholdsperioden, og det stiller høyere krav i forhold til garantier. Utfordringer knyttet til OPS kan være at det foreligger andre krav når det gjelder bestillerkompetanse, det kan forekomme høye transaksjonskostnader for leverandør og høyere finansieringskostnader. Det vil videre stille høyere krav i forhold til valg av leverandør (Anskaffelser 2018a)

Om prosjektet gjennomføres som OPS, avgjøres gjerne i tidligfase etter det er tatt en vurdering om prosjektet egnes som et OPS eller ikke. De grunnleggende forutsetningene for at et prosjekt gjennomføres som et OPS vurderes etter investeringselementet, risiko (teknisk utfordringer), politisk vilje, kompetanse og finansiering (Anskaffelser 2018b).

5 Brukermedvirkning og referanseprosjekt (FoU)

5.1 Innledning

Medvirkning er et sentralt tema i oppgaven, det vil i dette kapitlet bli redegjort for brukermedvirkning. Det vil bli tatt utgangspunkt i medvirkning i planprosess og brukermedvirkning tilknyttet prosjektfasene. Kapitlet tar videre for seg ulike medvirkningsmetoder og kartlegger de sentrale områdene for temaet og problemstillingen. Avslutningsvis tar kapitlet for seg samskapning og FoU-prosjektet som et referanseprosjekt med høy grad av medvirkning/medbestemmelse.

Hvorfor medvirkning?

Den nye plan- og bygningsloven av 2008, forsterker medvirkning i planprosess, jf. § 5-1. Hensynet bak bestemmelsen er at planlegging og byggesaksbehandling skal ivareta demokrati og medvirkning. Dette er for at alle berørte parter, skal ha anledning til å delta samt ha en anledning til å uttale seg. Plan- og bygningsloven idealforstand legger opp til å forstå medvirkning som en rett til å delta for enkeltpersoner og ulike grupper (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). I prinsippet skal lokalbefolkningen ha anledning til være med å planlegge fremtiden. Således kan en påstå at medvirkning er en av de grunnleggende forutsetningene i et lokalsamfunns demokrati (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

I Veileder for Reguleringsplaner (Miljøverndepartementet 2011) fremgår det at medvirkning skal sørge for at samtlige innspill og forslag høres. Det skal være med på å fremme kreativitet i planleggingen, og at dette er med på å skal de bedre planene. Det kan bidra til færre fremtidige konflikter og uenigheter. Medvirkningen skal vise at i en planprosess, er det flere interesser. Det skal bedre beslutningsgrunnlaget hos politikere, og den politiske beslutningsprosessen.

Medvirkning er helt grunnleggende, av rettssikkerhetsmessige hensyn og forvaltningsrettslige hensyn. En planprosess, er en kombinasjon av politisk og rettslig grunnlag. Det er viktig at sluttbrukeren skal få ytre seg utenom det tunge systemet, samtidig at en skal tilrettelegge for sluttbrukeren og andre.

5.2 Brukermedvirknings formål og hensikt

Som det fremgår under begreps- og definisjonsavklaring har brukermedvirkning i norsk forstand, ingen entydig definisjon eller beskrivelse. Brukermedvirkning som begrep defineres og kan forstås ulikt ut i fra ulike sammenhenger. Ordet brukermedvirkning også på engelsk omtalt som <<user participation>> og <<user involvement>> er et mye brukt begrep (Egilson, Dybbroe & Olson 2018). Begrepene medvirkning og medbestemmelse er til dels overlappende, men kan forstås forskjellig. Begrepet medbestemme forstås i sammenheng med helse- og sosialsektoren, og det skilles mellom brukermedvirkning på individnivå, tjenestenivå og systemnivå. Husbankens veileder forstår begrepet brukermedvirkning i arealplanlegging på individ- og tjenestenivå. I denne oppgaven fokuserer en medvirkning i arealplanleggingen.

Terje Holsen (1996:114 s.8) fremstiller og viser til at medvirkning kan forstås som en aktivitet der *”befolkningen har en rett til å delta i planprosessen”*. Fremstillingen av Holsen (1996:114) omfatter medvirkning i planprosessen hvilket er en av de overordnede fasene i et prosjekt (reguleringsfase jf. Figur 7). Fremstillingen forstås der blant annet berørte naboer eller ulike interessegrupper har anledning til å kommentere/ legge inn klage i planprosessen innenfor lovgivningens rammer på vedtaket/prosjektet som fremmes og behandles av kommunen. Medvirkning gjelder derfor på et overordnet nivå og ikke på den aktuelle fremtidige bruker.

Brukermedvirkning kan forstås som å medvirke eller medbestemme i en grad, avhengig av hva som er formålet med medvirkningen og situasjonen. Brukermedvirkning forstås som et sentralt prinsipp, og er nedfelt i flere lover, blant annet plan- og bygningsloven. Med brukermedvirkning menes at *”brukere har rett til å medvirke, og tjenesteytere har plikt til å involvere brukeren”* (husbanken 2018b). Selv om tjenesteytere ikke skulle ønske brukermedvirkning, er dette en lovfestet rettighet, noe som gjør at tjenesteytere ikke kan velge om de skal forholde seg til det eller ikke. Målet med brukermedvirkning er å forbedre kvaliteten på tjenesten- i dette tilfellet- bokvalitet, ved at brukeren skal ha en reell innflytelse på valg og utforming av det aktuelle tjenestetilbudet (sin fremtidige bolig) og få avdekket de faktiske reelle brukerbehovene gjennom bruker selv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014:8) beskriver målet med medvirkning som å:

- *“sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov*
- *legge til rette for at alle berørte parter og interesserte aktører kan komme til orde*

- *fremme kreativitet og engasjement, og være en arena for demokratisk deltakelse i lokalsamfunn*
- *fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag”*

I denne oppgaven har brukermedvirkning som hensikt å tilpasse prosjektet til den aktuelle fremtidige bruker, og at det skal resultere i denne sammenheng, i gode leve- og boforhold.

Det er i stor grad viktig å opprettholde fremdriften i prosjektet og holde kostnadene nede, således vil det være nødvendig å undersøke i hvilket stadium i prosjektfasene hvor det er mest hensiktsmessig å involvere bruker, uten at kostnadene skal bli uforholdsmessige.

5.3 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er et fenomen som i større grad vokste frem rundt 1980-tallet (Egilson, Dybbroe & Olson 2018). Begrepet er inspirert av minst to sentrale tradisjoner; vestlig demokrati- og borgerrettstradisjoner og managementbølgen. Managementbølgen har tilhørighet i de nye styringsideologiene for offentlig sektor gjennom en fellesbetegnelse kalt <<New Public management>> (Egilson, Dybbroe & Olson 2018). I forhold til den demokratiske tilknytningen tar dette for seg enkeltindividets rettigheter og balanse i sosiale ulikheter. I new public managementbølgen knytter det seg opp mot valgfrihet, og brukers preferanser. Brukermedvirkningen kobles også i forhold til ressurs og effektivtetsprinsipper (Egilson, Dybbroe & Olson 2018).

Synliggjør en enkelte tilfeller av dagens brukermedvirkning, kan en se at det finnes i alt fra skoleprosjekter der pedagoger og lærer får være med på å utforme rom og struktur på skolen, med mål om å at resultatet tilpasses brukere etter beste evne. Brukermedvirkning er også anvendt på plassering av lyktestolper for utearealer i parkområder. Hensikten med medvirkning er at prosjekterende og utvikler skal treffe interessentene og brukergruppene på en måte som tilfredsstillere deres behov, ønsker og krav.

Holsen (1996:105) peker på at medvirkning kan praktiseres på ulike hierarkiske nivåer i norsk plansystem. Medvirkningen kan praktiseres på lokale planer, for eksempel utforming av reguleringsplan. I denne sammenheng er det snakk om medvirkning på lavt hierarkisk nivå. Medvirkning finnes også på nasjonalt og regionalt nivå. Holsen (1996:105) viser til en konferanse som omhandlet medvirkning i planlegging, der deltagerne var opptatt av ulike måter for medvirkning i regionale og nasjonale planer (Holsen 1996:105). I og med at medvirkning

kan foregå på forskjellige plan, vil også medvirkning kunne foregå på forskjellige måter. Medvirkningen kan omfatte enkeltindivider, en gruppe personer, interesseorganisasjoner, naboer eller en del av befolkningen.

Holsen (1996:114 s.9) problematiserer forståelsen av medvirkningsbegrepet gjennom fire følgende grovinndelinger i planprosessen: ”*Hva medvirkning går ut på, hvordan medvirkning foregår, når medvirkning foregår og hvilket plannivå en medvirker på*” (Holsen 1996:114 s.9).

- Hva medvirkning går ut på

Medvirkning som forstås i forhold til medvirkning i planutforming, skiller mellom medvirkning i utformingen av plangrunnlaget og medvirkning gjeldende innholdet. Det kan også forstås som medvirkning i forhold til planbeslutning. Hvilken medvirkning som praktiseres vil ha betydning for *hvordan* medvirkning foregår.

- Hvordan medvirkning foregår

Medvirkning kan praktiseres gjennom flere nivåer. Holsen (1996:114 s.9) fremstiller medvirkning for befolkningen gjennom to måter: *enveis* eller *toveis* medvirkning. Med *enveis* medvirkning vil det si at medvirkningen praktiseres gjennom informasjon fra myndighetene til befolkning.

Foregår medvirkningen gjennom *toveis* kommunikasjon, peker Holsen (1996:114) på at en skiller mellom konsultasjoner og offentlige høringer. Med dette menes at befolkningen forholder seg til eksisterende planforslag, eller at befolkningen tildeles muligheten til å ta del i selve utformingen av planer.

Terje Holsen (1996:114) fremstiller ikke den tredje måten medvirkning kan foregå på som fremstilles i denne oppgaven, nettopp gjennom samskapning. Samskapning som forstås som høy grad av medvirkning i beslutningsprosess for individs fremtidige boenhet.

- Når medvirkning foregår

Når medvirkning foregår fremstiller og forstår Holsen (1996:114 s.9) som ”*medvirkning tidlig i planprosessen, medvirkning forut for planbeslutning og medvirkning sent i planprosessen*”. Foregår medvirkningen tidlig i planprosessen omhandler dette medvirkning under planutformingen. Holsen (1996:114) mener det videre er hensiktsmessig å skille mellom medvirkningen som gjennomføres i oppstartsfasen og medvirkning i utformingen av konkrete

planforslag. Omhandler medvirkningen forut for planbeslutning, tar det for seg fasen med offentlig høring. I denne fasen er medvirkningen tilknyttet protester eller kommentarer til fremmede planer. Det siste alternativet som vises til, er medvirkning sent i planprosessen. Her omhandler medvirkningen en rett til å protestere eller klage på vedtatte planer. En plan er et enkeltvedtak fattet av forvaltningen, hvilket kan påklages, jf. *lov av 01.01.1970 om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 28 ”enkelvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresser i saken”.

- Hvilket plannivå en medvirker på

Hvilket plannivå medvirkningen foregår på avgjøres av de tre foregående faktorene. Medvirkning kan foregå både i oversiktsplanleggingen og i detaljplanleggingen. Omhandler medvirkningen oversiktsplanlegging, er det på et strategisk og langsiktig nivå (Holsen 1996:114). Dersom det omhandler i detaljplanleggingen, er medvirkningen rettet mot et konkret prosjekt og gjerne lokal utforming av deres egne områder.

Holsen sin forståelse av medvirkningsbegrepet i planprosess er nært knyttet til problemstillingen i undersøkelsen, vedrørende hvor i prosjektfasen bruker bør involveres, i hvilken grad bruker har anledning til å medvirke.

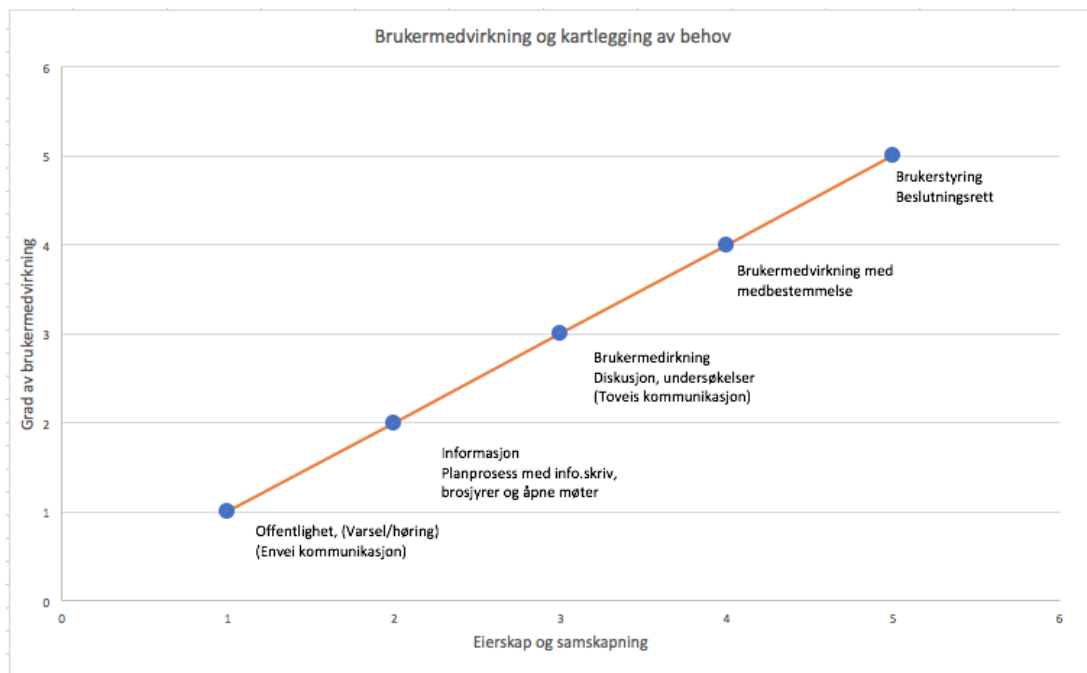
Brukermedvirkning foregår på flere forskjellige plan, og er en lovfestet rettighet jf. plan- og bygningsloven § 5-1, og Figur 9 nivå 1-3. Det vil si at brukeren har en *rett* til å medvirke i prosjektet. Selv om medvirkningen er et virkemiddel på flere nivåer, er det svært viktig og avgjørende at brukeren har den informasjonen som er nødvendig med tanke på prosjektet.

I forbindelse med den empiriske undersøkelsen er det utviklet en egenfremstilling av modell/figur (se Figur 9). Hensikten med modellen er å kartlegge i hvor stor grad brukeren vil få medvirke/medbestemme. X-aksen på modellen tar for seg eierskap til prosjektet, det er av den oppfatning at dersom grad av medvirkning øker (y-aksen), vil det gi høyere eierskap og samskapning til prosjektet (x-akse) som videre vil øke grad av tilfredshet i henhold til de faktiske grunnleggende behovene til bruker blir kartlagt og dekket.

Videre kan en større grad av medvirkning ha betydning for samskapning og samarbeid mellom partene. Dette på bakgrunn av at høyere grad av medvirkning trolig vil kreve mer kommunikasjon og transparent prosjektføring fra alle parter, jf. plan- og bygningsloven § 1

fjerde ledd. Høyere grad av brukermedvirkning/medbestemmelse vil således kreve et tettere og et likeverdig samarbeid og en jevn kommunikasjonsflyt i tidligfase, for at utvikler skal kunne være kjent med utforming og informasjon tilknyttet brukerforhold. Dette er et av kriteriene for at en skal lykkes med samskapning (Kobro et al. 2018). Likeledes vil kommune og bruker ha behov for tilstrekkelig informasjon tilknyttet prosjektet fra utviklers side, dette legger igjen trykk på hvor viktig transparent prosjektføring utgjør for et godt samarbeid.

Det er også utviklet en modell som anvendes i undersøkelsen som baserer seg på betydning av antall sosiale boliger knyttet opp mot grad av brukermedvirkning, og om involveringsfase vil være av betydning for medvirkningsgrad (figuren fremstilles i kap:7.3). Dette er for å kartlegge om antall sosiale boliger vil være av betydning for hvilken grad bruker vil kunne være med på å medvirke, og om involveringsfase er av betydning for kommersiell boligutvikler.



Figur 9: Illustrer koblingen og betydningen i grad av medvirkning (y-aksen) sett opp mot eierskap og samskapning (x-aksen) i et prosjekt. (egenfremstilling basert på Sherry R. Arnstein, A ladder of Citizen participation).

Figur 9 tar for seg fem ulike grader av brukermedvirkning i et prosjekt og er inspirert fra Sherry R. Arnstein, A ladder of Citizen participation. Figuren er fremstilt som en trappemodell, hvor y-aksen illustrer grad av brukermedvirkning og x-aksen tar for seg eierskap og samskapning. Figuren er lagt opp slik at en lavere grad av medvirkning (punkt 1-1) vil gi lavere eierskap til fremtidig boenhet og prosjektet, og svakere samarbeid mellom partene, derav lavere samskapning. Høyere grad av brukermedvirkning vil også ha betydning for samarbeidet mellom kommune og utvikler. Kommune og utvikler tvinges til å ha et tettere samarbeid og

transparent prosjektføring dersom brukermedvirkning øker, noe også formålsparagrafen i plan- og bygningsloven fjerde ledd jobber for. Utgangspunktet for medvirkningen i dag, er at plan- og bygningsloven åpner for nivå 3 i trappemodellen. De fleste store kommersielle boligutviklere forholder seg innenfor nivå 1-3, og ikke noe særlig utenfor dette, ettersom kostnaden tilknyttet brukermedvirkning kan være stor og risikoen ved tilpasset utforming etter egenskaper, vil kun ha motstridende effekt, dersom bruker skulle forsvinne. Dette har utfordret den empiriske forskningen, ettersom det har vært vanskelig å få intervjuer, da svarene gjenspeiler seg i påstanden.

Figur 9:

Grad 1: Offentlighet (varsel/høring) – Enveis kommunikasjon

Grad 2: Informasjon- Planprosess med informasjonsskriv, brosjyrer og åpne møter. (Enveis kommunikasjon)

Grad 3: Brukermedvirkning- Diskusjon og undersøkelser (toveis kommunikasjon)

Utvidet muligheter for medvirkning

Grad 4: Brukermedvirkning med medbestemmelse – involvering av pedagoger, team, bruker (aktiv medvirkning, kartlegging av reelle behov, høy grad av involvering)

Grad 5: Brukerstyring, stor beslutningsrett- bruker sammen med utvikler får være med i beslutningsprosess og aktiv brukermedvirkning (bruker er med på beslutninger, svært høy grad av involvering og medvirkning)

Brukermedvirkning på individ- og systemnivå

Husbanken deler brukermedvirkning inn i to overordnede nivåer; individ- og systemnivå. Brukermedvirkning definert ut fra individnivå omhandler at den som anvender seg av et tjenestetilbud skal ha innflytelse i dette. I praksis betyr dette at vedkomne skal ha mulighet til å medvirke i valg, utforming og anvendelse av tilgjengelige tilbud. Videre peker Husbanken (2018b) på at dette omhandler større autonomi, myndighet og kontroll over eget liv, og at brukerinteresser kan bli ivaretatt ved en representant for brukeren. Individnivå omhandler videre at medvirkningen foregår på «en-til-en-nivå», og hvilken anledning bruker har til å medvirke på det tilbud som det er behov for. For at brukeren skal ha tilstrekkelig grunnlag for å medvirke, må også informasjon fra utvikler og kommune være god. Dette gjelder begge veier, slik at utvikler og kommune vet hvilke parametere og egenskaper som er viktig.

Brukermedvirkning definert på systemnivå, kan forsås som at brukere inngår i et likeverdig samarbeid med tjenesteapparatet hvor de aktivt er deltakende i planleggings- og beslutningsprosesser fra start til slutt (Husbanken 2018b). Her blir det valgt ut representanter fra bruker- og pårørendeorganisasjoner, som settes inn i forskjellig råd og utvalg. Hensikten er at representantene har kunnskap som overføres til fagfolk, administrasjon og politikere, som bringer dette inn i planlegging og utforming av tilbudet (Husbanken 2018b).

5.4 Medvirkning i lovgivningen

Medvirkning er forankret i ulike lover og forskrifter som legger til rette for innsyn og muligheten til det å påvirke, medbestemme eller medvirke utfallet i en bestemt grad. Etter innføringen av plan- og bygningsloven i 1985 er det norske medvirkningssystemet basert på vid deltagelse i planarbeidet fra tidlig fase. Kommunene/ planmyndighetene er pliktig fra tidlig i planarbeidet å drive aktiv opplysningsvirksomhet. Myndighetene er pålagt å informere om egen planlegging fra det tidspunkt de starter opp et planarbeid (Holsen 1996:105).

BRED MEDVIRKNING	LOVHJEMLER
Grunnbestemmelser Forslagsstiller <ul style="list-style-type: none"> • skal legge til rette for medvirkning i alle planer • skal legge til rette for medvirkning i regional planstrategi • bør legge til rette for medvirkning i kommunal planstrategi • skal sikre aktiv medvirkning for de som krever spesiell tilrettelegging 	§§ 1-1, 5-1 § 7-1 § 10-1 §§ 1-1, 5-1
Gjennomføringsbestemmelser Forslagsstiller <ul style="list-style-type: none"> • skal i planprogrammet utforme opplegg for medvirkning • skal sende planprogrammet til høring og offentlig ettersyn • skal fremstille planprosessen elektronisk • skal legge til rette for dialog i alle faser • skal sørge for en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen • skal legge til rette for aktuell informasjon med betydning for planprosessens forutsigbarhet <ul style="list-style-type: none"> • regional planmyndighet bør ha et regionalt planforum for deltakelse og samhandling • kommunen skal påse at medvirkning er gjennomført 	§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9 §§ 4-1, 8-3, 11-13, 12-9 § 5-2 § 5-2 § 3-3 § 3-2 § 5-3 § 5-1

Figur 10: Plan- og bygningslovens viktigste medvirkningsbestemmelser (figuren er hentet fra kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014:14)

Av plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1 annet ledd, fremgår det ”planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver”, og etter lovens § 1-1 fjerde ledd fremkommer det ”planlegging og vedtak skal sikre åpenhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter”. Annet ledd i formålsparagrafen tar for seg at gjennom planlegging skal statlig, regionale og lokale hensyn, samt private interesser samordnes.

Fjerde ledd i formålsparagrafen anfører at prosesser etter loven <<skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter>> (egne

understreknings). Dette gjenspeiles også i idealforstanden av plan- og bygningsloven der offentlig sektor er sentral aktør.

I planprosess skal det legges til rette for medvirkning, jf. plan- og bygningsloven § 5-1. Det går frem av bestemmelsen at «*enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning*» (egne understreknings). Betydningen dette har i praksis er midlertidig varierende. Selv om det er fastslått i lovgivningen at den som fremmer et planforslag skal legge til rette for medvirkning, jf. § 5-1 første ledd, er det kommunens oppgave å påse at dette faktisk skjer, jf. § 5-1 første ledd første punktum. Det går videre frem av pbl. § 5-1 annet ledd ” *Kommunen har et særlig ansvar for sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging*”. Hensynet bak bestemmelsen skal i midlertidig ivareta grupper som krever spesiell tilrettelegging som universal utforming mv.

Et av særtrekkene ved kommuneplanlegging i motsetning til de overordnede planene er muligheten og den sterke deltakerrettigheten som foreligger. Ut i fra plan- og bygningsloven og tilhørende forskrift, er det formelle krav til høring, innsyn og klager. I tillegg er det oppfordret til å legge til rette for en aktiv medvirkning i planprosessen (Falleth 2012).

Lov om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m av 01.07.1998 (bustadoppføringslova) åpner opp for brukarmedvirkning sent i prosjektfasen. Dette er brukarmedvirkning hvor brukeren gis en beslutningsrett i en veldig begrenset grad i selve utformingen av utvikler. Av bustadoppføringslova § 7 annet ledd fremgår det ” *entreprenøren skal halde dei materialene som trengst, om ikkje anna går fram av avtalen eller tilhøva*”, og av § 9 fremgår det ”*forbrukaren kan krevje endringer i arbeidet*” videre i § 9 tredje ledd går det frem at endringene forbruker ønsker ikke kan overstige 15 prosent eller mer. I realiteten betyr dette for brukeren at de vil få anledning til å bestemme farger på kjøkkeninnredningen for eksempel. Bustadoppføringsloven har med det svært lite slagkraft i diksjonen rundt brukarmedvirkning og samskapning.

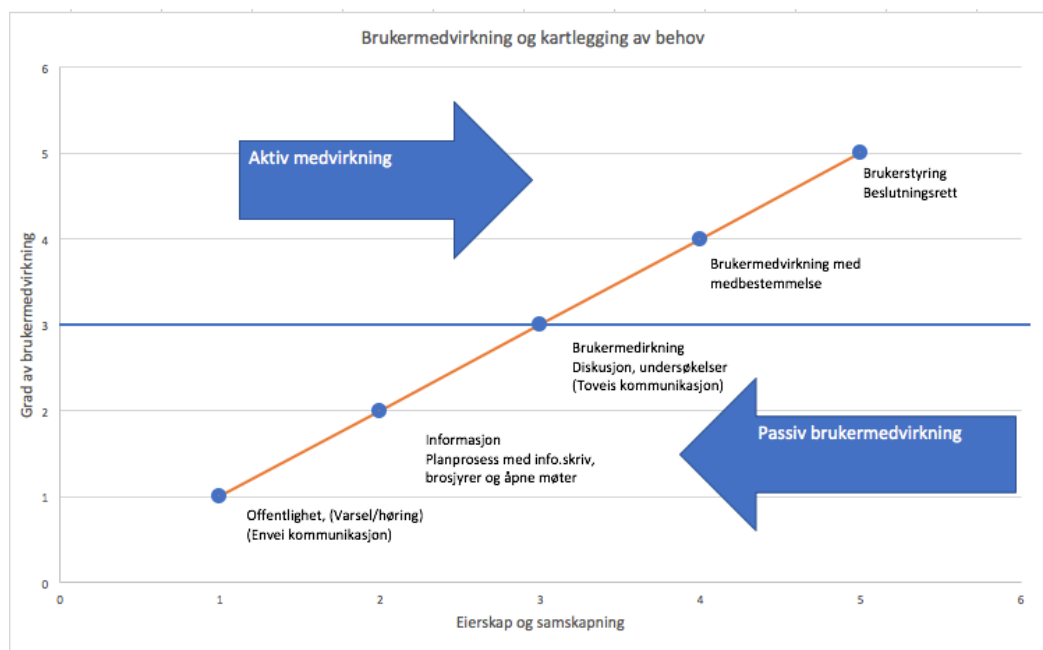
5.5 Aktiv og passiv medvirkning i et prosjekt

I hvilken grad bruker har anledning til å medvirke/medbestemme, eller i hvilken grad utvikler tillater bruker medvirkning/medbestemme i et prosjekt kan forstås i to overordnede begreper i denne oppgaven, aktiv- og passiv medvirkning, jf. Figur 11. I utgangspunktet påhviler det

utvikler i hvilken grad de er åpne for medvirkning i et prosjekt foruten om det lovpålagte av plan- og bygningsloven nivå 1-3 jf. Figur 9 pålegger tiltakshavere.

Aktiv brukermedvirkning forstås som der det foregår toveiskommunikasjon mellom aktuelle parter, dette er hvor enten bruker har anledning til å påklage jf. Nivå 3 (lovpålagt) i figur 11 eller at bruker har en form for direkte mulighet til å medbestemme i utformingen av sin fremtidige boenhet og har en form for beslutningsrett, jf. Nivå 4-5.

Med passiv brukermedvirkning kan forstås som bruker ikke vil ha noen grad av påvirkningskraft i forhold til utforming, beslutning eller innflytelse som direkte påvirker prosjektets resultat. Passiv brukermedvirkning foregår i den grad at det er enveis kommunikasjon, med det menes minste kravene lovgivningen pålegger utvikler, jf. Nivå 1-2 i figur 11.



Figur 11: Illustrer en videreutvikling av figur (9), og definerer skille mellom passiv og aktiv brukermedvirkning (egenfremstilling).

Som det ble nevnt innledningsvis, skiller det i denne oppgaven mellom aktiv- og passiv brukermedvirkning. Figur 11 definerer i denne oppgaven hva som kan forstås som passiv- og aktiv medvirkning. Den egenfremstilte figuren tar utgangspunkt i at nivå 1-2 defineres som passiv brukermedvirkning, nivå 3-5 defineres som aktiv brukermedvirkning. Begrunnelsen for at nivå 1-2 defineres som passiv medvirkning er av det utgangspunkt at bruker vil ha lav eller null beslutningsevne eller innflytelse på sin fremtidige bolig, derav passiv brukermedvirkning.

I tillegg vil kommunikasjonsnivået foregå enveis. I figuren er nivå 1-3 lovpålagt og er hva en kommersiell boligutvikler må forholde seg til i vanlig prosjektgjennomføring, nivå 4-5 går utover hva som er lovpålagt, men forstås som en mulighet til å utvide den vanlige praktiserende grad av brukermedvirkning.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014), viser til studier av reguleringsplaner og medvirkning. Studiet tar for seg 100 tilfeldige reguleringsplaner rundt i storbyene. Resultatet av studien viser at kun 5 % av tilfellene foregår det medvirkning utover hva som er minimumskravet i plan- og bygningsloven. Dette tyder på og indikerer at det i stor grad ikke utøves medvirkning utover det loven pålegger.

5.6 Samskapning

Som det redegjøres for i begreps- og definisjonsavklaring kapittelet er begrepet samskapning et fenomen og et samlebegrep som er oppstått og utarbeidet gjennom de to begrepene co-creation og co-production. Co-creation omhandler i stor grad om å skape noe nytt (sammen), og co-production gjennomføre det nyskapt sammen. Bakgrunnen for det nye samlebegrepet samskapning er utviklet gjennom sosial innovasjon med hensikt å potensielt skape nye bærekraftige, lokalsamfunnsbaserte flerfaglige velferdsløsninger med aktiv innbyggerinvolvering (Kobro et al. 2018). Modellen i seg selv, går ut på at frivillige foreninger, offentlige organisasjoner og private virksomheter har et mer likeverdig samarbeid enn hva som praktiseres i norsk velferdspolitik. Det handler om å kunne tillegge kunnskap, ressurser og erfaringer inn i prosjektet, sammen med fra ulike aktører. Videre handler samskapning om å utvikle løsninger sammen med brukere, i stedet for å løse det for dem (Kobro et al. 2018)

Begrepet *samskapning* defineres her som samarbeid mellom kommune, privat aktør og bruker. Samskapning kan defineres som høy grad av brukermedvirkning, hvor fokuset er likeverdig og nøytral maktfordeling i samarbeidet. Kjernen i begrepet omhandler et samarbeid for å skape bedre kvalitet uten at det skal være kostnadsøkende for utvikler. Samskapning som fenomen kan deles inn i to begreper: co-creation og co-production. Co-creation omhandler å skape noe nytt, kan være en tjeneste med en type verdi, co-production omhandler i større grad produksjonsfelleskap. Det som skiller begrepene er at co-creation kan defineres som et strategisk grep i forhold til involvering i tidlig fase, og samarbeidet avsluttes før gjennomføring av prosjektet er i gang. Co-production defineres hvor aktørene har et langvarig likeverdig samarbeid (Kobro et al. 2018).

Kjernen i samskapning omhandler å få kommune, private aktører og bruker til å samarbeide for å skape bedre kvalitet, uten kostnadsøkning. Samskapning i denne oppgaven har relevans fordi

1. Det handler om at brukerne definerer problemet sitt sammen med utvikler og kommunen.
2. Brukere skal ha mulighet til å finne løsning og tiltak til prosjektet.
3. De skal være med på å måle effekten og evaluere prosjektet, i hvilken grad det er tilfreds.

For at samskapning skal være aktuelt, må utvikler tillate som nevnt tidligere høy grad av medvirkning. Figur 12 kapittel 7.3, viser at samskapning oppnås dersom utvikler tillater bruker å medvirke i relativ høy grad, nivå fra 4-5. Hvorvidt dette praktiseres og kan praktiseres avdekkes i den empiriske forskningen. Samskapning er form for medvirkning, hvorvidt samskapning gjennomføres på individnivå, tjeneste- eller systemnivå, må bli opp til den enkelte utvikler/kommune å bestemme (Kobro et al. 2018).

Samskapning i FoU-prosjektet i Larvik kommune ble det gjennom et år med fokusgrupper av fagfolk som ble deres representant opp mot utvikler. En fikk da avdekket de individuelle behovene samtidig som utvikler forholdt seg til deres representanter. Metoden er en form for individnivå men definert som systemnivå ettersom representantene for gruppene videreformidlet budskap til utvikler/utbygger. Hvilket vil være samme utgangspunkt i den empiriske forskningen. Underkapittelet gir en kort innføring i samskapning, det er forsøkt å fremstille essensen i begrepet. Det er viktig å peke på det faktum at samskapning er et komplekst begrep som kunne vært et hovedtema.

Partenes roller:

Kommune – reguleringsmyndighet og tilrettelegger for brukere av sosialboliger

Privat eiendomsutvikler- prosjekt og fremmer av reguleringsplan

Bruker- Bruker av sosial tildelingsbolig, definere problem

5.7 Referanseprosjekt- FoU-prosjekt Larvik kommune

Referanseprosjektet er valgt på bakgrunn av et eksempel som viser et prosjekt hvor utvikler går utover den lovpålagte brukermedvirkningen, og tillater medvirkning på høyt nivå, nærmere bestemt nivå 5 jf. figur 9.

I forbindelse med et FoU-prosjekt (boligsosial innovasjons prosjekt, U-sving til en bedre bolig) oppstartet sommeren 2017 i Larvik kommune, har brukermedvirkning fått større oppmerksomhet. Formålet med prosjektet var: ” å utvikle og teste ut en ny metode og modell

for samskapende boligsosialt arbeid, spesielt tilpasset lavinntektsfamilier. Metoden skal føre til at det oppnås en signifikant høyere boligstandard og høyere opplevd livskvalitet for de deltakende familiene”.

Fokuset var å kartlegge de faktiske behovene og problemene til brukerne, således utforme tilpasset boliger i henhold til deres behov med høy grad av medvirkning. Teori U¹ og samskapning var sentrale verktøy i prosjektet. Gjennom et år med fokusgrupper og flere samlinger på nøytrale arenaer ble det innhentet data for å få god kunnskap til deres grunnleggende behov.

Prosjektet er engasjert av Lars Ueland Kobro og Bjørn Z. Ekelund. Lars Ueland Kobro er seniorforsker ved Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon-SESAM, og er ansatt ved universitet i Sørøst-Norge under fakultet for helse- og sosialvitenskap. Bjørn Z. Ekelund er arbeidende styreleder og seniorkonsulent psykolog spesialist NPF, MBA og er grunnleggeren av Diversity Icebreaker og Human factors AS. Sammen engasjerte de et samarbeid med NAV Larvik, boligkontoret i Larvik, Larvik kommune Eiendom og Husbanken blant annet. Sammen var intensjonen å utbedre den boligsosiale standarden for bruker gjennom å inkludere bruker tidligere og avdekke deres faktiske grunnleggende behov.

Fase 2 av prosjektet består av gjennomføringsfasen. I denne fasen er FoU-prosjektet knyttet opp mot et boligprosjekt, hvorav sosial boligene er implementert inn i et ordinært utviklingsprosjekt. Prosjektet har som hensikt å utvikle og teste en ny metode for planlegging og bygging av sosiale boliger der målgruppen er inntektsvake familier.

Det er et FoU-prosjekt, hvor det har vært mange parter involverte for å utvikle en modell, ved hjelp av verktøy som Teori U og samskapning. Brukermedvirkning og kartleggingen av brukerbehov og de reelle problemene, er tidkrevende. Videre er det viktig å påpeke det faktum at kartleggingen av brukerne ble gjennomført før det ble koblet opp til et konkret boligprosjekt. Dette illustrer hvor tidlig det kan være hensiktsmessige å involvere bruker.

1. Begrepet *Teori-U* som det vises til i oppgaven, er et verktøy utviklet av Otto Scharmer. Verktøyet omhandler en ny måte å lede og lære på, videre baserer begrepet seg på hvordan en kan åpne for fremtiden og hvordan møte den. Dagens problemer kan ikke løses med fortidens løsninger. Modellen er et teoretisk rammeverk for hvordan forstå og arbeide med innovasjon, ledelse og endringer, jf. (Scharmer 2011)

6 EMPIRI

I dette kapitlet vil den empiriske forskningen fremstilles. Empirien har som hensikt å besvare den aktuelle problemstillingen og de ulike hypotesene. Således var det ønskelig å få intervjuobjektene syn på -og kompetanse om temaet og problemstillingen. Intervjuene baserte seg på sosial boligutvikling, medvirkning, OPS-avtaler og samskapning som fire temaer.

6.1 Intervju med private eiendomsutviklere og kommuner

I forskningen er det gjennomført dybdeintervjuer med tre representanter fra ulike utvalgte kommersielle boligaktørene i eiendomsutviklingsbransjen. Med bakgrunn i problemstillingen, hypotesene og temaet har det vært vanskelig å få kommersielle boligaktører til å stille til intervju. Dette har medført at noen av intervjuene er gjennomført med aktører som ikke er kommersielle boligutviklere, men med personer i andre eiendomsselskaper som besitter tilstrekkelig kompetanse til å besvare de ønskelige spørsmålene basert på kriteriene i kapitlet om intervjuguide. Kapitlet er lagt opp slik at hvert intervju fremstilles separat, før det i slutten vil bli foretatt en helhetlig drøfting og diskusjon, og en sammenligning i egenfremstilling av ulike figurer. Intervjuene ble foretatt i Oslo i måned oktober/november på deres kontor. De mest relevante svarene og utsagnene er fremhevet i kursiv, det samme vil direkte utdrag fra intervjuene. Det vil ikke refereres til personen i selskapet, men referert til selskapet navn. Intervjuene tok omlag 1-2 timer.

Intervjuene med kommunene tok omlag 1 time per intervju. Kommunene ønsket at intervjuene ble anonymisert. Intervjuene fremstilles av den grunn som kommune A og kommune B.

Intervju med Aspelin Ramm

Intervjuet med Aspelin Ramm ble gjennomført og avholdt i deres egne lokaler på Vulkan i Oslo 16 oktober. Intervjuet varte omlag 1 time, og fikk dekket hele intervjuguiden. Intervjuobjektet som representerte Aspelin Ramm har lang erfaring og besitter god kunnskap rundt eiendomsutvikling og juss. Intervjuet ble tatt opp på lydbånd og bearbeidet i etterkant av intervjuet.

Aspelin Ramm konsernet har rundt 480 ansatte hvorav 66 innenfor eiendomsvirksomheten. I 2017 omsatte Aspelin Ramm for rundt 1.6 milliarder kr., hvor 700 millioner kom fra leieinntekter. Aspelin Ramms virksomheter knytter seg til eiendommer i Osloregionen, Göteborg og Stockholm. Kjente prosjekter Aspelin Ramm har bidratt på er blant annet utviklingen av Tjuvholmen og Vulkan i Oslo. Aspelin Ramm beskriver seg selv som en solid og ansvarlig eiendomsutvikler som ønsker å bidra positivt til byutviklingen. Videre er Aspelin Ramm en stor eiendomsforvalter.

Sosial boligutvikling, vanskeligstilte og brukervedvirkning

Under intervjuet startet dialogen med en innledende samtale om masteroppgaven. Videre ble begreper definert slik at intervjuobjektet var klar over hvilken betydning de ulike begrepene hadde. Dette for at intervjuobjektet skulle få en forståelse av temaene i oppgaven. Intervjuobjektet hadde en klar oppfatning av sosial boligutvikling, men at betydningen av begrepet har en vid definisjon.

Etter en gjennomgang av oppgavens tema, og begreper av brukere av sosialboliger, ble det innledningsvis undersøkt hvilken erfaring selskapet hadde rundt sosial boligutvikling. Det ble undersøkt hvor mange prosjekter årlig, gjennomsnittlig antall sosiale boliger pr. prosjekt, og erfaringer rundt dette. Aspelin Ramm uttrykker at de har en veldig begrenset erfaring rundt sosial boligutvikling. Men legger til at de har et pågående prosjekt på Vollebekk 2018-2020 hvor sosiale boliger er implementert, hvorav 10 av boligene er sosiale boliger som skal tildeles vanskeligstilte i boligmarkedet. Ettersom Aspelin Ramm ikke har årlige prosjekter hvor de implementerer sosiale boliger inn i prosjektet var det vanskelig å besvare gjennomsnittlig antall sosiale boliger per prosjekt. Som oppfølgingsspørsmål ble det spurt om de sosiale boligene var bestilt av kommunen. Intervjuobjektet anfører at det ikke er helt avklart enda, men boligene er ikke bestilt av kommunen. Hvilket betyr at det på eget initiativ er lagt inn til sosiale boliger i prosjektet. Det er innledet et samarbeid med kommunen på generelt grunnlag, men samarbeidet

omhandler mye mer enn bare de sosiale boligene. Aspelin Ramm viser videre til at de har hatt veldig bra samarbeid med kommunen, men foreløpig har samarbeidet kun foregått på et overordnet nivå.

Etter en kartlegging av Aspelin Ramms erfaringer og deres prosjekter ble det undersøkt hvilke tanker de har rundt sosiale boliger implementert i ordinære boligprosjekter. Aspelin Ramm uttrykker at de tror det er viktig at de sosiale boligene er til stedet, men at de ikke er dominerende i et ordinært boligprosjekt. Sosiale boliger kan også påvirke prisene til de boligene som omsettes i det åpne markedet som det ble vist til i masteroppgave 2013 Pia Malene Klyve. Der fremkom det at resultatet synker ved implementering av sosiale boliger. Likevel påpeker intervjuobjektet på at de ikke har noen konkret erfaring med dette.

Etter gjennomført kartlegging av temaet sosial boligutvikling, ble det undersøkt hva Aspelin Ramm forstår med begrepet medvirkning/medbestemmelse og hvilke erfaringer de har med dette. Intervjuobjektet forstår medvirkning som involvering av beboere, i denne sammenhengen og konteksten, hvor en har involvering av fremtidig beboere av den konkrete boligen. Og at bruker får være med på å utforme fremtidig boenhet. Videre påpeker intervjuobjektet at Aspelin Ramm har erfaring rundt medvirkning, men ikke slik det fremstilles i denne oppgaven. Aspelin Ramm har erfaring rundt involvering av naboer, nabolag i prosjekter med og uten bolig. Hvilket er en litt annen metode for medvirkning, men de er godt kjent med begrepet medvirkning. Intervjuobjektet uttrykker at brukermedvirkning kan være vanskelig, og for vanlige brukere som kjøper bolig er det krav om å medvirke/påvirke, men loven krever ganske lite, (jf. figur 9 opp til nivå 3). Bustadoppføringsloven pålegger blant annet krav om medvirkning, som kan være at bruker velger farge på kjøkkeninnredningen.

Intervjuobjektet i Aspelin Ramm forklarer hva som kan oppnås med medvirkning av bruker på et overordnet nivå:

”hvis noen skal være med på å bestemme hvordan boligen skal se ut, så kan en skille mellom den alminnelige kunnskapen som tilføres deg som utvikler og vil heve bruksverdien av boligen, eller involvering der vedkomne har bestemte ønsker med spesialtilpasning og egenskaper, og boligen vil mistet sin verdi dersom personen forsvinner”.

Intervjuobjektet forklarer at for å kunne skreddersy en bolig, til en person eller familie, er en nødt til å ha en form for bestilling. I tillegg ved å enten ha en ti års leieavtale med kommunen, eller avtale om salg som sikkerhet.

Problemstillingen ønsker å få besvart hvor i prosjektprosessen det er mest hensiktsmessig å involvere bruker. Med utgangspunkt i Figur 7 under kapittel 4.6, ble det undersøkt hvor i prosjektfasen Aspelin Ramm mener det er mest hensiktsmessig. Representanten fra Aspelin Ramm ser på det som mest hensiktsmessig å involvere bruker i gjennomføringsfasen, og da så tidlig som mulig. Dette underbygger intervjuobjektet med *”at dersom en skal ha medvirkning som innebærer en fysisk endring i boligen blir disse fastlagt i prosjekteringsfasen”*. Representanten viser til at det da ikke lenger omhandler medvirkning i den grad om fargevalg på kjøkkeninnredning, men medvirkning og beslutningsrett som har et større omfang av medvirkning og utforming.

Videre påpeker intervjuobjektet, at hvis medvirkning gjelder valg av farger på kjøkkeninnredningen tas det når prosessen tillater det. Det påpekes også at *” i det øyeblikk prosjekteringsfasen er ferdig, og en overleverer prosjektet til entreprenør blir alt veldig dyrt og nesten umulige”*. Dette underbygges med Aspelin Ramm sine erfaringer, og viser til at endringer etter prosjekteringsfase, også blir svært dyrt. Det vises til et eksempel <<prosjekt A-hus>> som omhandlet endringer det ikke ble tatt hensyn til før prosjekteringsfase. Intervjuobjektet forklarer at endringene som skulle foretas ble så kostnadskrevenende, at det var rimeligere å bygge ferdig, for deretter rive og bygge opp igjen.

” Dette er et uttrykk for at det er stor grad av industrialisering og hvis en kommer inn etter entreprenør har skrevet kontrakt, er dette her og endringene vanskelig å få til”.

Dette svarer på intervjuguidens spørsmål om involveringstidspunkt har betydning og påvirker kostnadene for resultatet. Aspelin Ramm sin vurdering med tanke på hvilken prosjektfase involvering må være foretatt, gjenspeiler seg i hvordan påvirkningsmulighet beskrives i kapittel 4.6.

Det ble videre undersøkt hvorvidt og i hvilken grad Aspelin Ramm er åpne for brukermedvirkning. Representanten fra Aspelin Ramm uttrykker at de er åpne for medvirkning av brukere av sosiale boliger, og i høy grad. Men understreker det momentet at de er avhengig av at ”noen” dekker kostnadene tilknyttet medvirkningen. Dersom en har en OPS-avtale og kommunen dekker kostnadene og regningen medvirkningen påfører prosjektet, er det helt klart

muligheter å tillate høyeste grad av medvirkning. Svaret om hvilken grad av medvirkning som kan tillates, avhenger av om kostnadene blir dekket. En utvikler har som regel ikke en margin til å tillate det selv.

Det ble videre undersøkt hvordan Aspelin Ramm ser for seg utførelsen av brukervedvirkningen og hvilken aktør som har ansvaret. Intervjuobjektet fra Aspelin Ramm forklarer at *”brukervedvirkningen må gjennomføres og styres av en person med kompetanse på de brukerne som skal inn. Om den kompetansen sitter hos utvikler, entreprenør eller kommunens bestillingskontor er likegyldig, syntes jeg”*. Og understreker at kompetansen må være tilstede i medvirkningen og ansvaret for medvirkning er uavhengig av hvilken aktør. Intervjuobjektet tilføyer

” På generelt grunnlag vil jeg postulere at en profesjonell håndtering av brukere med personer som har brukererfaringer og erfaringer fra tidligere prosjekter er mye viktigere enn medvirkning fra individuelle fremtidige brukere. Hvorfor det? Jo fordi fremtidige individuelle brukere ikke har den kompetansen som skal til for å gi medvirkningen et reelt innhold.”

Tankegangen til Aspelin Ramm slik de fremlegger det, fortøner seg i den tradisjonelle måten å tenke på brukervedvirkning. Aspelin Ramm viser til eksempel der en har en multihandicappet som skal skifte bolig. Personen sitter i rullestol og jobber som advokat. Personen kan bidra med ulike ønsker om boligen som gjelder personlige preferanser, utover det som er dekket av teknisk forskrift og universell utforming. Gjelder ønske om å bo i femte etasje fremfor første etasje, er det kun snakk om valg av to forskjellige leiligheter. Ønsker personen hjemmekontor, krever kontoret fysisk tilrettelegging. Det er medvirkning.

Poenget Aspelin Ramm fremlegger, er for eksempel at et kompetent organ eller en kompetent person har erfaringer med seg fra tidligere prosjekter, og vet hva som er viktig og bør inngå i boligen.

Aspelin Ramm uttaler at slike erfaringer, vil en bruker neppe få fordi den ikke overfører kompetanse til neste prosjekt. Et annet aspekt er at fra en prosjekterer en bolig til den er ferdig, går det ofte to år, noe som innebærer uforutsigbarhet. Aspelin Ramm uttaler at veldig mange av disse boligene som det er snakk om, prosjekteres på et tidspunkt hvor en ikke vet hvem som flytter inn. Dersom en skulle kjenne innflytteren stiller Aspelin Ramm seg positive til å

diskutere endringer og tilpasninger, men påpeker at dette måtte skjedd tidlig, før prosjektering er ferdig. Det vises i den sammenheng til kostnaden endringer medfører etter prosjekteringstidspunkt og inngått avtale med entreprenør.

Et annet aspekt Aspelin Ramm fremlegger med forutsettning om en idealisert bruker, er at dersom en har et boligprosjekt, og det tilbys brukermedvirkning, vil det sannsynligvis være en prosentdel som vil ha interesse av å medvirke/medbestemme. Intervjuobjekter forklarer at *”dersom en har 200 boliger, hvorav 20 av boligene er sosiale boliger, er det en sannsynlighet for at fem ikke ønsker å medvirke, fem får en ikke tak i. Dette innebærer i så fall at en må individualisere brukeren. Hvis en ikke gjør det, er det bare et spørsmål om hvem som betaler kostnaden. Det krever et apparat for praktisk gjennomføring av medvirkningen”*. Aspelin Ramm underbygger med at utforming på kjøkkeninnredningen som bustadoppføringsloven åpner for, er sand i maskineriet for en boligprodusent. Dette er fordi etter loven skal en ha krav på det endringer sent i prosessen. Videre forklares det at, dersom det skal være tilsvarende krav knyttet til større endringer, vil det være ganske krevende for prosjektgjennomføring.

OPS-avtaler

Et av undertemaene i oppgaven er OPS-avtaler i sosial boligutvikling som et virkemiddel for å oppnå samskapning og at bruker skal gå fra leie til eie. Innledningsvis i temaet ble det undersøkt hvilke tanker og erfaringer Aspelin Ramm har med OPS. Aspelin Ramm sin representant påpeker at OPS i seg selv ikke løser noe. Det er det kontrakten som gjør. Kontrakten avgjør i hvilken grad en får til ulike ting. Det vises videre til at OPS er en måte å løse offentlige arbeidsoppgaver på. Det er en finansierings- og gjennomføringsmodell.

Deres erfaringer er at hvis kommunen skal bygge, vil dette øke kostnadene med ytterlige 30 % enn hvis en privat utvikler skulle gjort det. Aspelin Ramm påpeker også det faktum at kommunal drift og forvaltning har en tendens til å være mer kostbart, dersom en privat skulle driftet etter samme forhold. Aspelin Ramm forklarer at dersom en anvender erfaringstallene, og splitter merkostnaden (30%) mellom kommune og utvikler (teoretisk). Vil kommune ha en besparelse på 15%, mens privat utvikler vil få dette som et profittelement. En mulig løsning ville vært om kommune brukte de 15% inn i brukermedvirkningen. Aspelin Ramm prøver å poengtere er at det ikke finnes noen standardsvar på hva OPS er, annet at det innebærer offentlig-privat samarbeid. Det er viktig å legge inn en forutsetning om at det er prosjekt som

gjennomføres av private etter avtale med det offentlige, og at avtalen omfatter både oppføring og drift av prosjektet i en definert periode.

Videre ble det undersøkt hvilke utfordringer et OPS skaper. Aspelin Ramm påpeker at det er viktig å ha gode endringsregimer og at det sterkt regulert. En må ha mekanismer som håndterer uheldige utsalg av incentiv systemer, og det er viktig å kunne incentivstrukturen. Aspelin Ramm påpeker at det som ikke fungerer, er et regime hvor inntekten til private utviklere øker parallelt med kommunens utgifter. Da vil det være et system hvor den private har incentiv til å øke kostnadene hos kommune.

Det ble også undersøkt hvilke fordeler en OPS-avtale kan gi. Aspelin Ramm viser til at et godt gjennomført OPS, vil gi større grad av profesjonalitet og lavere kostnader. I prinsippet forklarer Aspelin Ramm at OPS kan anvendes som et virkemiddel for at bruker skal gå fra leie til eie, men uttrykker ikke noe ytterlige rundt spørsmålet.

Samskapning

Etter en introduksjon av begrepet samskapning, ble det innledningsvis undersøkt i hvilken grad samskapning vil være mulig. Aspelin Ramm forklarer at samskapning er veldig lite egnet, og veldig lite brukt i det alminnelige boligmarkedet, og understreker at det er mindre egnet for brukergruppen oppgaven tar for seg. Årsaken forklares med at det er lite å hente av de totale byggekostnadene og en stor risiko rundt det. Aspelin Ramm mener Co-production delen ikke er mulig å få gjennomført.

Videre ble det undersøkt hvilke fordeler Aspelin Ramm ser med samskapning. Teoretisk må dette reduseres til å gjelde fellesarealer, mener intervjuobjektet. Slike tiltak er egnet til det. Det ble videre undersøkt hvorvidt Aspelin Ramm tror det kan være med på å løse bomiljøproblemer. Aspelin Ramm uttrykker at det i utgangspunktet ikke vil gjøre det, men det kan ikke utelukkes. Det uttrykkes også at ulike forutsetninger for prosjekt og kunnskap vil ha ekstremt stor betydning. Representanten uttrykte ikke noe rundt om OPS kan brukes som et virkemiddel for å oppnå samskapning, dette med bakgrunn i at Aspelin Ramm ikke tror at co-production vil være gjennomførbart.

Intervju med Stor-Oslo Eiendom

Intervjuet med Stor-Oslo Eiendom ble gjennomført og avholdt 05.11.2018 i deres lokaler i Oslo. Intervjuet varte omlag 2 timer, hvorav det første timen omhandlet deres selskap og prosjekter, og siste timen ble brukt til å besvare intervjuguiden.

Stor-Oslo Eiendom består av 34 medarbeidere, med en tverrfaglig kompetanse. De har i dag over 30 utviklingsprosjekter rundt Oslo omegn. En av deres suksessfaktorer er at de eier seg selv. For Stor-Oslo eiendom må et prosjekt handle om utvikling, ellers er det ikke noe i det for dem. De er ingen eiendomsbesitter. De driver med eiendomsutvikling, men det kan være så mangt. De har i dag en samlet realisasjonsverdi på rundt 17 milliarder kroner.

I starten av intervjuet ble det kartlagt i forhold til deres erfaringer knyttet til sosial boligutvikling. Representanten trekker frem et prosjekt som innebærer sosiale boliger inn i et ordinært boligprosjekt. Prosjektet på Meglergården Bekkestua består av en blanding av næring, sosiale boliger og ordinære boliger. Totalt skal det 12 sosiale boliger/leiligheter inn i prosjektet, som er solgt til Bærum kommune. I dette tilfellet eide Bærum kommune en del av eiendommen, i reguleringsprosessen ble det stilt krav til utvikler om sosiale boliger på kommersielle vilkår, fra kommunen. Avtalen og vilkårene ble inngått og låst for 1,5 år siden. Dette har gjort at kommunen i dag får lavere pris enn nåværende markedspris, ettersom daværende markedspris var lavere. Stor-Oslo kan ikke uttrykke noe om hvordan Bærum skal forvalte boligene, men påpeker det momentet at for Stor-Oslo eiendom er det positivt å få forhåndsolgt leiligheter så tidlig i et prosjekt. Dette skaper trygghet og er en viktig del for finansiering.

I henhold til sosial boligbygging, og hvordan de som private aktører kan utføre noe for en kommune, tror representanten det er mange muligheter. Spesielt i boligbygging. Representanten fra Stor-Oslo påpeker det momentet at kommunen må komme tidlig inn i prosjektet. Derfor er det viktig at kommunen er aktivt ute og søker, snakker og bygger relasjoner med lokale private i aktører. For å finne ut hvordan de kan få til ting sammen. Intervjuobjektet forklarer videre ” *Vet en utvikler på et tidlig tidspunkt at de kan regne med kommunen, kjøper eksempelvis Stor-Oslo en tomt på 10 mål. Med potensiale til å bygge 100 leiligheter, fordelt på fire bygg. Kommunen annonserer at de er interessert i å få til ting sammen med oss, kommunen trenger x antall boliger med ulike installasjoner. Så inngås det en bindene kjøpsavtale, som sier noe pris, leveranse, vilkår, frister og medvirkning. Så får en til det*”. Representanten fra Stor-Oslo påpeker at det er viktig at kommunen må ut som byggherre og prøve å få til samarbeid

med etablerte aktører på kommersielle vilkår. Utvikler kan da tilby et bygg, hvor kommunen vil få mulighet til å foreta egne tilpasninger, som de private utfører. Kommunen vil få noen klare frister den må forholde seg til, før det inngås en bindende avtale. Videre forklarer intervjuobjektet at de da går ut og kjøper eiendommen, og planlegger ordinære boliger for resterende del av prosjektet. Da har en allerede har solgt 25 % av prosjektet før de har kjøpt tomten. Da kan de som utviklere planlegge med det.

Markedsmessig påpeker intervjuobjektet at de prøver å unngå at et bygg blir delt opp med kommunale boliger og ordinære boliger. Selv om alle er for sosial boligutvikling, er det sjeldent at kunden ville kjøpt dersom en visste at hele første etasjen skulle bestå av kommunale boliger. Derfor understreker intervjuobjektet at det er veldig greit å sette av et eget bygg til det formålet. Det som er viktig er å komme inn tidlig, for å få det til.

”Jo tidligere en kommer inn, jo større fleksibilitet har en i forhold til å holde fokus på kostnadene og bestemme hvordan det skal være”.

Intervjuobjektet peker videre at de begynner å tenke på kostnader før bygget er tegnet. Høyere grad av standardisering vil kunne få ned kostnadene. Kostnadene øker også ved involvering av ingeniører, rådgivingsteam. Dette danner store team, mange som skal involveres. Det er viktig å klare mål for prosjektet og klare retningslinjer. *“Entreprenør, arkitekt og rådgiver sammen i et selskap med delt ansvar, med en klar målsetting. Alle inn under samme fane”.*

Videre påpeker intervjuobjektet at kommunen må tenke på en kommersiell måte, og sette enkle mål om hva en skal få til. Kommunen må opptre som en kommersiell aktør, gå ut proaktivt å finne samarbeidspartner. De må inngå kommersielle avtaler, jobbe åpent, og forholde seg til lovens krav og andre kriterier.

Brukermedvirkning

I henhold til hovedtemaet brukermedvirkning og problemstillingen, ble det undersøkt i hvor stor grad brukere av sosiale boligene får medvirke i fremtidig bolig. Stor-Oslo Eiendom sin representant uttrykker at alle brukere har forskjellige behov. Det er kommunens ansvar å påta seg kartlegging av deres brukere, og deres behov. En utvikler ser seg ikke tjent å gå inn i den jobben. *”Boligkontoret må finne ut av formålet med leilighetene, de må opptre som en kommersiell aktør, og de som bor der (hvis leier) må behandles som kunder”.* Kommunen må uttrykke hva de skal ha, basert på kunnskap om brukeren på forhånd. For Stor-Oslo Eiendom er kommunen bruker. Intervjuobjektet forklarer videre at de ikke påtar seg det ansvaret å

undersøke deres behov, det må kommunen gjøre. *”Kommunen må selv ved overlevering eller med entreprenør tilpasse disse leilighetene utover det som er avtalt med utvikler. Det må gjøres under byggefase, når en vet hvilke personer som skal bo der”.*

Intervjuobjekter forklarer at bruker ikke vil kunne ha noe mulighet til medvirkning i fysisk utforming av leiligheten. En må forholde seg til realitetene. Etter rammesøknaden er sendt, endres ikke plantegningene. I tillegg påpekes det at det kan få konsekvenser for andre fag i bygget. Bygger de 20 leiligheter, bygges de etter universell utforming. Bustadsoppføringsloven åpner for en høy grad av medvirkning i en liten periode, sent i prosessen, 15 %-regelen (av boligens verdi), der kommunikasjonen er med entreprenøren. Utover dette, kan ikke representanten se at det er kommunens oppgave å tilpasse noe ytterligere, da det vil bli veldig dyrt.

Dersom bruker skal medvirke, må kommunen påta seg byggherrerollen for sine kunder å undersøke deres behov og ønsker, ettersom bruker for Stor-Oslo Eiendom er kommunen. Kommunen må i utviklingsfasen når arkitekt og utvikler utarbeider plantegninger, kommunisere med utvikler, slik at de vet leveransebeskrivelse til leilighetene. Intervjuobjektet uttrykker at det er kommunen som må bestemme hvordan leilighetene skal se ut, frem til plantegningene er sendt inn for igangsettingstillatelse eller rammesøknad. Kommunen bør også tenke økonomisk, om hvordan en kan holde kostnadene nede. Dette gjøres gjennom standardiserte boliger, som gir effektive og gode løsninger. Dette motstrider forutsetningene for hvordan samskapning er bygget opp med co-creation. Da problemene løses for bruker, og ikke med dem.

Det ble videre diskutert hvem fremtidig bruker er. Intervjuobjektet kan ikke se at kommunen vet nøyaktig hvem fremtidig bruker er, to år før prosjektet er ferdig. Representanten tror en tenker for komplisert. *”Når en kjøper en tomt, vet ikke utvikleren hvem sine fremtidige kunder er. Men de har en anelse om hva de trenger i forhold til 2-roms, 3-roms og 4-roms”.* Intervjuobjekter uttrykker at kommunen må vite det samme, hvor mange boliger trenger de av hver kategori. Brukermedvirkningen til kommunen må være høy i tidlig fase. Kommunen må vite hva bestillingen skal bestå av, med tanke på leilighetstyper. Stor-Oslo uttrykker at medvirkningen ikke må omhandle individspreferanser om tilpasninger i boligen. Intervjuobjektet uttrykker videre at det må være tilstrekkelig å kunne tilby standardiserte leiligheter. Når bygget er vedtatt igangsatt og 18 måneder før ferdigstillelse, kan brukeren før

innflytting få en enkel meny i forhold til fargevalg. Som blant av farge på fliser, kjøkkenfarge, og eventuelt om det er noen spesielle ulike behov som må dekkes. Dette må avklares med entreprenør før kontrakt inngås (kontraheringsfase). Intervjuobjektet kan ikke skjønne at en økonomisk vanskeligstilt kan ha veldig mange tilvalgsmuligheter.

I sammenheng med hvor i prosjektfasen brukermedvirkning bør skje, blir det understreket at dette må skje i tidligfase. Kommunen må ha en leveransebeskrivelse klar i tidligfase, slik at de kommer tidlig på, og det fortsatt er en påvirkningsmulighet. Kommunen må det tidspunkt allerede ha gjennomført brukermedvirkningen og vite hvem som er aktuelle, dersom det er tema. Videre må kommunen anføre hva de trenger av de ulike leilighetstypene. Kommunen må før de går i dialog med utvikler ha tatt ansvar for brukermedvirkningen. Kommunen må ta på seg rollen som byggherre for sine brukere. Intervjuobjektet påpeker i deres modell i et kommersielt boligprosjekt, involverer de kunder i prosjektfase 3 til 4 (18 måneder før ferdigstilling).

I et kommersielt prosjekt som byggherre må en bestemme overordnet hvilke standarder en skal tilby, hva en skal ha som utgangspunkt, planløsning med mer. Etter igangsettingstillatelse (ett års vindu) har brukeren som skal bo der en mulighet til å tilpasse leiligheten sin.

OPS

Intervjuobjektet forklarer at en må ha et tydelig mandat for å få til offentlig-privat samarbeid. Det er viktig at en har fullmakter internt i det kommunale systemet. Kommunen må ha klare mål og leveringer. *”Viktige premisser er god planlegging, tydelige mål, forutsigbarhet og god prosjektledelse. Ofte kommer folk seint på banen eller midt i prosjektet, det funker dårlig, det kan forsure samarbeidet”*.

Stor-Oslo Eiendom tror ikke en tradisjonell OPS-avtale vil være aktuell, men en type OPS hvor kommunen opptre som kommersiell aktør. Eksempelvis der kommunen, går til en kommersiell boligutvikler og presenterer aktuell tomt og ønsker for utviklingen av denne. Kommunen må stille krav om ulike formål med boligen og hva de ønsker, for eksempel sosiale boliger med en tilbakekjøpsklausul til kommersielle vilkår. Så kan utvikler bygge ordinære boliger på resttomten, det må være gevinst i det for alle parter, for at det skal være av interesse.

Stor-Oslo Eiendom er av den oppfatning, at OPS ikke kan brukes som et virkemiddel for bruker å gå fra leie til eie, men kan ikke uttale seg om hvordan kommunen gjør det.

Samskapning

For Stor-Oslo Eiendom er det ikke et tema at en kunde (bruker) skal komme inn i tidligfase før rammesøknad, og ha påvirkningsmulighet før tegningene sendes inn. Samskapning for Stor-Oslo Eiendom er heller ikke aktuelt. Dette er fordi prosessene kommer til å bli dyre og kompliserte. Dette vil skape trøbbel for standardisering, og vil skape utfordringer i bygget. For at samskapning skal være aktuelt gjennom co-creation og co-production handler det om at bruker er involvert fra start. Representanten forklarer at dersom kommunen ønsker å gjennomføre et samskapningsprosjekt hvor eksempelvis 25 brukere får være med på tilpasse leiligheten sin, vil det bli veldig dyrt å bygge. Kommunen må gjerne gjøre det. Intervjuobjektet tror ikke en kommune kan ta seg råd til å bygge så dyre leiligheter til de økonomisk vanskeligstilte.

Stor-Oslo Eiendom vektlegger kostnader, prosjekter skal utføres billig, raskt, effektivt og forsvarlig.

Intervju med Selvaag Realkapital

Intervjuet med Selvaag Realkapital ble gjennomført 11.10.2018 i deres lokaler på Ullern. Selve intervjuet varte i omlag 2 timer. Intervjuet ble gjennomført med to av Selvaag Realkapitals ansatte. Intervjuobjektene som ble intervjuet, har lang erfaring med utleie av sosiale boliger og erfaring fra eiendomsbransjen. Selv om Selvaag Realkapital ikke er et kommersielt utviklingselskap, besitter intervjuobjektene tilstrekkelig kunnskap til å kunne besvare spørsmålene som ble stilt, ut i fra intervjukriteriene. Intervjuet ble tatt opp på lydbånd og bearbeidet i etterkant av intervjuet.

Selvaag Realkapital er stiftet i 2009, og i 2013 etablerte de selskapet Utleiebolig AS. Selvaag Realkapital er Utleieboligs administrasjon, og er ansvarlig for å blant annet undersøke nye boligprosjekter og håndterer leieavtaler. Utleiebolig AS er et profesjonelt boligutleieselskap, som i hovedsak operer i Oslo og omegn. Deres målsetning er å profesjonalisere utleie av bolig, innen forsvarlige økonomiske rammer. Deres satsningsområder er profesjonell drift, tilstedeværelse og oppfølging. Selvaag Realkapital besitter omlag 1000 boliger i sin portefølje. De har utviklet en tilvisningsmodell som tar for seg sosiale boliger. I deres modell har de en 40 % / 60% fordeling, hvorav opp til 40% av boligene tildeles økonomisk vanskeligstilte. Utleiebolig AS har gjennomsnittlig to til fire prosjekter årlig, som innebærer bygging av omtrent 100 til 200 boliger årlig. Tilvisningsmodellen kom som et resultat av bolig for velferdsrapporten og det brede politiske formålet i denne rapporten. De er av den oppfatning at

dersom en har 100 % kommunalboliger i en leiegård, hvor mange forskjellige grupper vanskeligstilte plasseres, resulterer dette i dårlig boforhold. Målet med tilvisningsmodellen er å skape gode bomiljøer ved å fordele sosiale boliger. Selvaag Realkapital har hatt et sterkt fokus på å involvere og integrere beboerne i bomiljøet. De påpeker videre at de er en utleier som prioriterer boligsosial utleie.

Selvaag Realkapital stiller seg positive til sosiale boliger inn i ordinære boligprosjekter, men understreker at det må gjøres riktig, og at det ikke må være en overvekt av sosiale boliger. Det kan medføre motstridene effekt med tanke på bomiljø. Intervjuobjektene har for øvrig god kunnskap om temaet.

Brukermedvirkning

Innledningsvis ble det undersøkt hvorvidt Selvaag Realkapital tror utviklere er åpne for brukermidvirkning. Representantene er av den oppfatning at utviklere er åpne for brukermidvirkning, men det må være innenfor de rammer prosjektet gir. Videre må det foreligge betalingsvillighet fra kommunens side:

”I forhold til hvor stor grad bruker har anledning til å medvirke/medbestemme i sin fremtidige bolig, avhenger det av hvor stor kostnad kommunen dekker. Kommunen må være med, dersom en skal tillate bruker å medvirke på ytterligere nivåer enn 1-3. Kommunen må også dekke ulike kostnader knyttet til medvirkning og kartlegging” (min understrekning).

Videre påpeker representantene at det er kommunen som må foreta kartleggingen av brukeren. I spørsmålet om antall sosiale boliger i et prosjekt, vil ha betydning for grad av medvirkning, tror representantene at det handler om nytte-kost prinsipp. *”Igjen må kommunen være villig til å bidra økonomisk, dersom en utvikler skal involvere seg. Dersom kommunen er fullt engasjert i prosjektet, vil også samskapning være aktuelt”*. Selvaag Realkapital påstår at det er lett for en utvikler å operere innenfor nivå 3 i medvirkningsmodellen, jf. figur 9. Ytterligere grad av medvirkning kan resultere i at utvikler kan miste kontroll i prosjektstyring. Med en OPS-avtale og kommune med interesse i prosjektet, er det mulig for utvikler å tillate nivå 4 og 5, på grad brukermidvirkningsskalaen, jf. figur 9. Representantene tror en utvikler er villig til å tilpasse seg så lenge det finnes betalingsevne.

Det pekes på at brukermidvirkning på nivå 4 og 5, medfører ulike risikomomenter. Medbestemmer/medvirker bruker på nivå 4 og 5, må det også foreligge en klausul om

tilbakestillingskost som sikkerhet for utvikler. Dette er med tanke på om bruker skulle mistriives og flytte ut. Selvaag Realkapital uttrykker at en spesialtilpasset bolig vil være vanskelig å leie ut videre, og en trenger derfor en klausul om tilbakestilling. En utvikler vil ikke være villig til å dekke kostnadene knyttet til tilbakestilling selv. Det ble videre uttalt at antall sosiale boliger i prosjektet vil ha betydning for grad av medvirkning, og det har betydning om medvirkningen foregår på individ- eller systemnivå. Dersom en har medvirkning på individnivå, vil det påvirkes av antall boliger, ettersom det vil resultere i mer ressurskrevende arbeid, mer kostbart og mer tidkrevende. De viser til at det nødvendigvis ikke ville vært samme tilfelle ved systemnivå. Dette ble i den sammenheng uttalt at ” *skal en bruke masse tid på den enkeltes behov, og innspill vil det gå mye tid der, og det vil bli veldig dyre boliger*”.

Som videre del av problemstillingen, ble det undersøkt hvor i prosjektfasen det er mest hensiktsmessig å involvere bruker. Selvaag Realkapital viser til at det handler om økonomi, og det er viktig å se på endringer opp mot kostnader. Representantene uttrykker derfor at det mest hensiktsmessig å involvere bruker mellom reguleringsfase og kalkyler/prosjektering. Det pekes videre på at det ikke er hensiktsmessig å involvere bruker før reguleringsfase er gjennomført. Vedrørende fasene er de av den oppfatning, at bruker vil ha anledning til medvirke/medbestemme mest i prosjektfase 3 og før prosjektering er ferdig.

Selvaag påpeker at bruker ikke har noen reell medvirkningskraft i tidligfase i deres prosjekter, men at de involverer bruker i brukertiden/leietiden. De har iverksatt tiltak som skal være med på løfte miljøet og deres boforhold. Gjennom utlysning av sommerjobb for unger i alder fra 15-20 og gratis medlemskap i nærmeste idrettsforening. Boligene som tildeles integreres i stor grad, og ingen av beboerne er klar over hvilke boliger som er sosialbolig eller ordinær bolig. Dette skal være med på å motvirke et skille i lokalsamfunnet.

OPS

For å kartlegge deres syn på OPS og sosial boligutvikling, ble det undersøkt hvilke tanker Selvaag Realkapital har om temaet. Representantene uttrykker at kommunen ofte bestemmer vilkår for avtalen, og prosjekter har en tendens til å bli dyrere enn planlagt, som blant annet Bogstad skole som var et OPS-prosjekt. Selvaag Realkapital syntes OPS kan fungere, så lenge partene er innforstått med at det koster mer enn privat gjennomført prosjekt. Representantene understreker videre at det ikke er så mye profittlement i OPS.

I utgangspunktet er Selvaag Realkapital positive til OPS, ettersom utvikler og kommune kan lære mye av hverandre, og en vil få forskjellige innfallsvinkler til prosjektet. De peker videre på fordeler som forutsigbarhet i prosjektet, og at ulike forutsetninger kan skape nye muligheter i prosjektet. Videre vil det bli mer transparent prosjektføring. Selvaag Realkapital påpeker det momentet at partene må ha en klar målsetning inn i samarbeidet, og et forent syn om hvor de skal med prosjektet.

Selvaag Realkapital uttrykker at utfordringer et OPS kan skape, er i forhold til krav og at det finnes mange forskjellige samarbeidsavtaler. En annen utfordring de peker på, er samfunnsmessige utfordringer knytte til denne type boliger. Ulike interesser i prosjektet kan være en utfordring. I tillegg vises det til at det er forskjell på privat kapital og offentlig. Det pekes på at for en privat aktør må prosjektet ha en positiv avkastning. Gir ikke prosjektet ønsket avkastning, vil det være vanskelig for private å få med seg eiere og investorer. Hvilket betyr at de har andre hensyn å ivareta enn det offentlige. En slik ulik tilnærming kan være utfordrerne i samarbeidet, der ulike interesser trekker i ulike retninger.

Om OPS kan være en reell måte for bruker å gå fra leie til eie, uttrykker representantene at dette kan være fullt mulig. Selvaag Realkapital har tidligere jobbet med en overføring fra leie til eiermodell. Det påpekes av intervjuobjektene at det må foreligge en form for "buy-in". Leie til eie uttrykkes som en utfordring, og det må foreligge en avtale om kjøp i fremtiden. Eventuelt en type for depositum eller innkjøpssum. Selvaag Realkapital påpeker at det er viktig for dem, at når de anskaffer prosjekter eier de enten 100% eller 0 %. De er avhengig av å ha kontroll for å kunne gjennomføre ulike oppgradering og tiltak uten at noen skal kunne bremse dem.

Det ble videre diskutert om kommunen kunne vært en form for sikkerhetsstiller. Selvaag Realkapital mener en slik ordning kan være givende, men at dette kan skape utfordringer, ettersom brukeren/leietakeren ikke har noen form for eierskap til boligen. Representantene trekker frem eksempler fra USA, hvor bankene sitter med all risikoen. Det påpekes at bruker må selv ta en del av risikoen dersom det skal være mulig.

Samskapning

Ettersom representantene ikke var godt kjent med samskapning, ble det gitt en kort introduksjon om begrepet, og hvilke underbegreper det er bygget opp av. Slik at de kunne svare utfyllende på spørsmålene. Det ble innledningsvis diskutert hvorvidt dette vil være mulig. Selvaag

Realkapital har stor tro på samspill, men at det må være et styrt samspill. Alle involverte parter må være innforstått med hensikten og målet. Videre påpekes det at det må ha en samfunnsøkonomisk nytte, og et samfunn vil ikke være tjent med en type produkt som koster mye. Intervjuobjektene uttrykker dersom partene er enig, og det gjennomføres på et realistisk fornuftig nivå med gitte rammer, vil det være mulig.

Det ble videre diskutert fordeler og ulemper ved samskapning. Selvaag Realkapital påpeker at samfunnet må lage en modell som fungerer for alle, og en må være forsiktig med tilskudd. Med tanke på fordeler ved samskapning, ble det lagt vekt på at medvirkning er positivt, ettersom en får flere synspunkter som resulterer i gode boliger. Representantene påpeker at samskapning kan være med på å skape gode boliger, samtidig løse nåværende bomiljøproblemer. De er også av den oppfatning av samskapning vil gi høyere grad av medvirkning for bruker.

Som en del av undertemaene ble det undersøkt om OPS kan brukes som et virkemiddel å oppnå samskapning. Representantene fra Selvaag Realkapital uttrykker et mulighetsrom for det, dersom kommunen initierer samarbeidet.

Intervju kommune A

Intervjuet med A kommune ble gjennomført gjennom telefonintervju onsdag 21 november. Intervjuet varte i omlag 35 minutter. Intervjuguiden som ble benyttet var en forenklet versjon av det som ble brukt hos private utviklere. Intervjuobjektet kunne svare utfyllende og tilfredsstillende på de fleste spørsmål. Det ble i tillegg lagt til spørsmål på bakgrunn av utviklers svar.

I starten av intervjuet ble det gjort en gjennomgang av oppgavens hovedtema og undertemaer, slik at intervjuobjektet skulle få en forståelig oppfatning av spørsmålene. Innledningsvis ble det spurt om hvor ofte kommunen pålegger utvikler å bygge sosiale boliger og kjøper disse til markedspris gjennom utbyggingsavtaler. Intervjuobjektet som representerte kommune A viser til at det ikke er deres avdelings ansvar, men tror ikke det har vært mye av det i løpet av de siste 10 årene. Intervjuobjektet mener det kan ha vært mer av det tidligere. Intervjuobjektet har heller derfor ingen erfaringer rundt dette. Videre ble det spurt hvilke erfaringer kommunen har med at utvikler bygger og tilbyr sosiale boliger på eget initiativ. Intervjuobjektet forklarer at de har erfaringer med tilvinningsavtaler, men ikke så mye med tildelingsboliger.

Brukermedvirkning

I sammenhengen med spørsmål knyttet til oppgavens hovedtema, ble det undersøkt hvilke erfaringer A kommune har med brukermedvirkning i sosiale tildelingsboliger. Intervjuobjektet forklarer at deres erfaringer er begrenset, men har et pågående prosjekt med høy grad av individuell brukermedvirkning. Grunnen til at de har lite erfaring, er at boligene stort sett er bygget ferdig når de får tilbudet eller går ut og kjøper. Intervjuobjektet forklarer at vedrørende det pågående prosjektet har de handlet utradisjonelt, hvor formålet er at bruker skal gå fra leie til eie, med en tilpasset bolig. Prosjektet representanten forklarer tilsvarer nivå 5 i figur 9.

Videre ble det undersøkt i hvor stor grad bruker får medvirke/medbestemme generelt. Representanten forklarer at en brukersmedvirkningsgrad som regel ligger i nivå 2, men i det pågående prosjektet, nivå 5. Fokuset har fått en dreining hvor bruker er i sentrum. Intervjuobjektet uttrykker at dette er fokus i hele kommunen, og har slik medvirkning som mål for fremtiden.

Angående hvordan kommune A vil gjennomføre brukermedvirkningen avhenger av hvilken type brukergruppe som skal medvirke, forklarer representanten. I forbindelse med økonomisk vanskeligstilte har de erfaringer med workshops, hvor det har blitt anvendt en metode som kalles brukerreiser. I utgangspunktet går det ut på at brukerne/gruppene sitter sammen med ansatte og brukerorganisasjoner og en kartlegger hvilke tanker, ønsker og behov de ulike besitter. Som oppfølgingsspørsmål ble det spurt hvordan de ville gjennomført brukermedvirkningen nå, dersom de var involvert i et boligprosjekt. Representanten uttrykker at workshops ville vært den beste og mest hensiktsmessige måten ettersom de har god erfaring med dette. Dette på bakgrunn av dynamikken i workshops, som ikke er å finne i mer formelle kommunikasjonskanaler mellom kommune og bruker. Intervjuobjektet understreker at hvis boligen skulle vært tilpasset spesielt vanskeligstilte, ville det vært viktig med en kartlegging på funksjonsnivå.

Det ble videre stilt spørsmål hvorvidt kommunen kan dekke kostnaden knyttet til brukermedvirkning og utformingen av boligen dette medfører. Representanten uttaler at en kommune kan dekke kostnaden dersom det lønner seg økonomisk for kommunen. Representanten kan ikke svare noe ytterligere rundt spørsmålet, men peker videre på at antall sosiale boliger vil ha betydning for grad av medvirkning og kommunens mulighet til å dekke kostnadene. Det pekes videre på at det må være opp til utvikler å ta kontakt med kommunen,

og kan ikke svare hvor i prosjektfasen det vil være mest hensiktsmessig for dem å gjennomføre brukermedvirkningen.

OPS

Som et av undertemaene ble det undersøkt hvilke tanker A kommune har rundt OPS og sosial boligutvikling. Representanten uttrykker at det er veldig aktuelt, særlig med tanke på tilvisningsboliger. Intervjuobjektet viste videre til et prosjekt på Ringsaker med involvering av Husbanken.

Videre det undersøkt hvorvidt OPS kan brukes som et virkemiddel for at bruker skal gå fra leie til eie. Kommune A uttrykker ikke har noe erfaringer rundt dette, men er av den oppfatning at det kan være aktuelt dersom det er planen. I det tilfelle må kommunen eller en bank kunne gi lån, og intervjuobjektet forklarer at startlånet fra Husbanken kan være tilstrekkelig, men betjeningsevnen er ofte manglende. Representanten uttrykker videre at det har vært undersøkt om tilvisningsboliger med tilrettelegging, men utbygger har alltid stilt krav om dekking av tilbakestillingskostnader dersom det skulle bli aktuelt. Intervjuobjektet understreker at dette ikke har vært aktuelt, og boligen har da blitt tildelt en annen bruker. Intervjuobjektet forklarer at de besitter tilstrekkelig med kommunale boliger, men hadde situasjonen vært motsatt ville det kanskje vært tenkt litt annerledes.

Det ble videre undersøkt hvilken erfaring kommunen har i forhold til samarbeid med private aktører. Intervjuobjektet forklarer at de har en del erfaringer, og de er av den oppfatning at utvikler er veldig positiv til å samarbeide med kommune, spesielt på det tidspunkt når de skal i gang med prosjekter. Det forklares at boligkontoret involveres for sent inn i samarbeidet. Representanten uttrykker at det er et ønske om å involveres inn tidligere i prosessen med utbygger, ettersom det tidspunkt de blir kontaktet har de kun anledning til å velge boliger, og de store tilpasningene er ikke lenger tilgjengelig. Likevel blir det forklart at prosjektavdelingen i kommunen er mer oppmerksom på dette nå enn tidligere, og at det er mer av det. Utbygger kontakter enkelte ganger boligkontoret dersom de prøver å få godkjent et prosjekt, for å undersøke om det er ønsker og behov for sosiale boliger.

Samskapning

For at intervjuobjektet skulle forstå begrepet samskapning, ble det gitt en kort introduksjon og forklart hva samskapning bygger på. Kommune A uttrykker at den type samarbeid kan være

mulig, og viser til det pågående prosjektet inneholder mye samskapning. Representanten uttrykker det kommer til å bli mer fokus på dette i fremtiden, og bruker vil få en større påvirkning/medvirkning i fremtidige prosjekter. Det pekes videre på fordeler og ulemper dette vil medføre. Intervjuobjektet uttrykker det vil få store fordeler for brukeren, ved at brukeren kommer inn i en egnet bolig og mindre etterarbeid for kommunen. Ulemper knytter seg mot mye administrativt for kommunen. Videre påpeker representanten at samskapning kan skape mer forutsigbarhet for utvikler, dersom de er enig fra start om prosjektformålet.

Det ble videre undersøkt hvorvidt OPS kan anvendes som et virkemiddel for å oppnå samskapning. Intervjuobjektet viser til at det kanskje kan legges inn som et krav og uttrykker at det kan være mulig.

Intervju Kommune B

Intervjuet med kommune B ble gjennomført gjennom telefonintervju fredag 23 november. Intervjuet varte på omlag 60 minutter. Intervjuguiden var den samme som ble anvendt ved Lørenskog kommune.

Etter gjennomgang av oppgavens formål, temaer, avgrensinger og hensikt ble det undersøkt hvor ofte kommunen pålegger utvikler gjennom utbyggingsavtaler å bygge sosiale boliger. Intervjuobjektet kan vise til to utbyggingsavtaler i senere tid, hvor det forelå en klausul om en rett til å kjøpe 2 prosent boliger. Boligene ble kjøpt til markedspris. Representanten viser også til deres definisjon på sosiale boliger anvendes ordinære kommunale boliger med og uten stasjonær bemanning som begreper. Intervjuobjektet understreker at begrepsbruken kan handle om syn utad, og bevist på ikke å bruke begrepet sosiale boliger. Videre har kommunen anledning til å kjøpe ordinære kommunale boliger utenom 2 prosent avtalen. I dette tilfelle vises det til at kommunen trekkes inn i prosjekteringsfasen.

Det ble videre undersøkt hvilken erfaring kommunen har rundt dette. Representanten fra kommune B viser til at utvikler opptrådte på tilbudssiden, noe som gjorde at samarbeidet fungerte bra. Det understrekes videre at utvikler må være det, og at det kreves at de er villig til å gjøre endringer i prosjektering. Kommunen må være raske i beslutninger, slik at de ikke stopper prosessen for utbygger. Det ble som oppfølgingsspørsmål spurt hvilken erfaring kommunen har med at utbygger/utvikler initierer og tilbyr sosiale boliger. Intervjuobjektet forklarer at ” *på ordinære boliger har vi ganske gode erfaringer med det. I tillegg gir*

utbyggingsavtalen kommunen er rett til å kjøpe, men ikke en plikt. Det blir da en vurdering på pris, i forhold til målgruppens betalingssevne". Representanten viser også til at kommunen er dyktige på å skaffe seg et handlingsrom. Det at de har en prosentandel i tillegg til muligheten til å velge størrelse på boliger osv. Det understrekes at en utbyggingsavtale gir det handlingsrom kommunen trenger.

Brukermedvirkning

Innledningsvis ble det kartlagt erfaringer kommune B har med brukermedvirkning i sosiale boliger/ ordinære kommunale boliger. Det vises til at det foregår mer brukermedvirkning på prosjekter initiert av kommunen, og ikke i like stor grad på boliger i private boligprosjekter. Kommune B bruker ofte brukermedvirkning med ordinære kommunale boliger med bemanning. Intervjuobjekter forklarer at brukermedvirkningen blir gjennomført med brukerorganisasjoner og pårørende, men det er liten grad av brukermedvirkning i brukergruppen økonomisk vanskeligstilte. Det vises videre til prosjekter der kommunen selv er byggherre, er det i mye større grad brukermedvirkning hele prosessen.

Som en del av oppgavens hovedforskningsspørsmål, ble det undersøkt i hvor stor grad kommune B bruker får medvirke/medbestemme i sin fremtidige bolig. Det ble tatt utgangspunkt i Figur 9 kapittel 5.3. Representanten fra kommune B legger ned en påstand om at en bruker ikke får medvirke på nivå 4 og 5 og understreker at en ikke samskaper på generell basis (i dag). Likevel påpekes det at det er fullt mulig å oppnå nivå 4 og 5, men enklere der kommunen bruker en kommunal tomt. Kommune B har en filosofi som bygger på at en god bolig er en god bolig, for alle. Det uttrykkes videre at en har mindre handlingsgrad som bruker av kommunale boliger, og det er viktig å åpne deres handlingsrom. Kommune B viser til et pågående prosjekt der formålet med prosjektet er innbyggerdrevet/ beboerdrevet byggeprosjekt hvor målgruppen er mangfold. Planen er å sette sammen et generasjonssamfunn, som får være med fra start i byggeprosjektet (høy grad av medvirkning, nivå 5). Formålet og hensikten er å skape et bedre miljø, der de ulike aldersgruppene skal bistå hverandre. Deres hypoteser er at det skal avlaste kommunale tjenester i fremtiden. Ambisjonen er å la brukerne få være med fra start på utforming for å se om det kan være med på å bygge og etablere "limet" i samfunnet.

Videre ble det undersøkt hvordan kommunen ville gjennomført brukermedvirkningen dersom det skulle være aktuelt. Representanten uttrykker at dette ikke har vært aktuelt, og derfor ikke påtenkt, men viser til deres pågående innbyggerdrevet prosjekt og at det kunne vært en mulighet.

I henhold til om kommunen ville dekket kostnaden brukermedvirkning medfører, mener kommune B er helt situasjonsbestemt. Representanten uttrykker at det kan være mulig kommunen dekker kostnaden, så lenge det har et klart formål, og det er en del av kommunens samfunnsoppdrag. Det ble også lagt vekt på at de må oppnå noe ved det, og at det resulterer i en bedre løsning for lokalsamfunnet. Representanten uttrykker at kommunen kan ta ansvar og kostnadene ved brukermedvirkningsprosessen, men er av den oppfatning at kostnader knyttet til utforming og prosjektering vil være vanskeligere.

Representant er av den oppfatning av at antall sosiale boliger er av betydning for hvilken grad bruker får medvirke, og tror derfor at størrelsen på prosjektet har betydning.

Som en del av forskningsspørsmålet ble det undersøkt hvor kommune B mener bruker skal involveres i prosjektfasen. Intervjuobjektet peker på at bruker må være med i hele prosessen hvis det skal være co-creation, og lite av prosjektutformingen må være bestemt og fastsatt. Dette er for at bruker skal ha en reell medvirkning i prosjektet.

OPS

Representanten fra kommune B viser til at OPS ikke har vært brukt i forhold til sosial utvikling hos dere, og at B anskaffer kommunale boliger på tre ulike måter. Den første er ved at kommunen selv bygger på kommunale tomter, eller så anskaffes det gjennom utbyggingsavtaler. Den siste måten B anskaffer er gjennom tilvisningsavtaler. Målet deres er å spre kommunale boliger rundt i hele kommunen.

Kommune B uttrykker at de tror OPS kan være en måte for bruker å gå fra leie til eie, men påpeker det faktum at de aldri har brukt det. For at bruker skal bli eier, har de aktivt brukt startlån fra Husbanken. Representanten viser til den sterke eierlinjen i Norge, og stiller spørsmål ved hvorfor en skal leie, og om en kommune kan ta risiko for at bruker skal bli eier.

Samskapning

Representanten var godt kjent med samskapning og viser til at samskapning foreligger i føringene til kommunens strategidokumenter. For kommune B er samskapning en aktuell metode. Representanten fra kommune B påpeker at betydningen av begrepet er blitt tydeligere nå enn hva det var tidligere, og at de har fått en forståelse av hva det innebærer.

Kommune B tror fordeler ved samskapning vil være at en blir mer treffsikker på prosjektene. Selv om prosjektet vil kunne ta noe mer tid, vil en lære mye av tverrfaglig samarbeid. Representanten tror prosessen og kostnadene i startfasen vil ta noe lengre tid og være noe mer kostbart, men gevinsten er større på langsikt. Representanten uttrykker at det kun er positive sider ved samskapning.

Representanten fra kommune b er noe usikker på om OPS kan anvendes som et virkemiddel for å oppnå samskapning, men tror også det kan legges inn som et krav i avtalegrunnlaget.

7 Drøfting/Diskusjon

I dette kapitlet vil forskningsspørsmålene søkes besvart gjennom teori og den empiriske undersøkelsen. For å skape systematikk i kapitlet, velges det derfor å ta for seg hovedproblemstilling, deretter en fremstilling av undertemaer. Det vil også bli foretatt en sammenligning av ulike modeller, basert på intervjuguide gjennomført med private aktører. Hypotesene besvares avslutningsvis i kapitlet.

I utgangspunktet er det vist gjennom teorien at lovverket krever lite medvirkning i planprosess, og at det er påvist gjennom eksisterende undersøkelse at dette også er et faktum i praksis.

Det vil gjennom en drøftelse/diskusjon forsøkes å besvare oppgavens problemstilling:

Hvor i prosjektfasen bør bruker av sosiale tildelingsboliger involveres, og i hvilken grad har de anledning til å medvirke/medbestemme i sin fremtidige bolig?

Problemstillingen deles opp i to, ettersom den består av to forskningsspørsmål.

Sosial boligutvikling er i utgangspunktet er kommunal oppgave, det er ingen forutsetning at det skal inngå sosiale boliger inn i et ordinært boligprosjekt, men kan forekomme som et krav gjennom reguleringsprosess og utbyggingsavtaler. Det er heller ingen forutsetning at en privat utvikler skal tillate noe høyere grad av medvirkning enn hva loven pålegger den, eller at de skal påta seg ansvar for å fremme brukermedvirkning av økonomisk vanskeligstilte i kommunale tildelingsboliger. Som vist i kapittel 4.5 er det i dag en tilnærmet total privatisert gjennomføre av offentlige planer. Den private aktøren gjennomfører i dag mange av kommunens offentlige planer og oppgaver vedrørende boligutvikling.

7.1 Brukermedvirkning (observasjoner)

Prosjektfase

Et prosjekt blir fremstilt i fire overordnede faser med ulike underfaser i denne oppgaven, basert på Leikvam og Olsson (2014) sin fremstilling av prosjektfaser. For utvikler er tidligfase i prosjekter preget av mye risiko, samtidig som det også er i tidligfase hvor påvirkningsmuligheten i prosjekt betegnes som størst, jf. Figur 8 kapittel 4.6. Samme figur viser påvirkningsmulighet mot akkumulert kostnad. I forhold til figuren, vil en ha en reell påvirkningsmulighet helt frem til en er i prosjekteringsfase, og kostnadene knyttet til påvirkningen vil da være moderate. Teorien viser at involveringstidspunkt av bruker vil kunne ha betydning for kostnaden tilknyttet medvirkningen, dersom bruker får medvirke i nivå 4-5 jf. figur 9. Likevel er det nødvendig å undersøke hvor det er mest hensiktsmessig å involvere

bruker, med tanke på om en bør involvere bruker før en vet at prosjektet er regulert og skal realiseres

I empiridelen har utviklere og kommunen ulike oppfatninger av hvilken fase som ville være den mest hensiktsmessige prosjektfasen å involvere bruker. Aspelin Ramm mener det er mest hensiktsmessig å involvere bruker i gjennomføringsfasen og da så tidlig som mulig. Dette underbygges med *”at dersom en skal ha medvirkning som innebærer en fysisk endring i boligen blir disse fastlagt i prosjekteringsfasen”*. Dette omhandler tilfeller der medvirkning gjelder større tiltak enn for eksempel fargevalg på kjøkkeninnredning. Vist til figur 8 i kapittel 4.6, er dette siste prosjektfasen før en går over i skillet der kostnader og påvirkningsmulighet anses som uproposjonale. Selv om Aspelin Ramm understreker med *”så tidlig som mulig”* i denne fasen, viser referanseprosjektet at brukermedvirkning tar tid. Aspelin Ramm er godt kjent med hvordan kostnadene øker etter prosjektering, derav kan det forstås slik at deres involveringstidspunkt må skje i god tid før prosjekteringsfase er ferdig og entreprenør er kontrahert.

Selvaag Realkapital viser til at det handler om økonomi og det er viktig å se på endringer opp mot kostnader. Selvaag Realkapital uttrykker derfor at det mest hensiktsmessige er å involvere bruker mellom reguleringsfase og kalkyler/prosjektering. Det pekes videre på at det ikke er hensiktsmessig å involvere bruker før reguleringsfase er gjennomført. Overordnet på fasene vil trolig bruker ha anledning til medvirke/medbestemme mest i underveisprosesser, og før prosjektering er ferdig. Påstandene om prosjektfase samsvarer med teorien som blir fremstilt i kapittel 4.6 om påvirkningsmulighet.

Stor-Oslo er av en annen oppfatning i forhold til hvor i prosjektfasen bruker skal medvirke og involveres. Stor-Oslo Eiendom mener det er kommunen som må være initiativtaker og opptre som en kommersiell aktør. Stor-Oslo Eiendom mener at dette må skje i tidligfase. Kommunen må også ha en konkret leveransebeskrivelse klar i tidligfase. For Stor-Oslo Eiendom er det kommunen som er kunde, og de økonomisk vanskeligstilte er dermed en tredjepart. Dette gjør at kommunen allerede i tidligfase må ha kartlagt og gjennomført brukermedvirkning. Brukermedvirkning fra kommunens kunder (individnivå) gjennomføres 18 måneder før overlevering (15 % regelen), prosjektfase 4.

Sammenlignet med kommunens oppfatning av involveringstidspunkt og prosjektfase, mener kommune A at det må være opp til utvikler å ta kontakt med kommunen, og kan ikke svare på hvor i prosjektfasen det vil være mest hensiktsmessig for dem å gjennomføre brukermedvirkningen. Kommune B mener bruker må være med i hele prosessen hvis det skal være co-creation i henhold til samskapning -lite må være bestemt og fastsatt. Dette er for at bruker skal ha en reell medvirkning i prosjektet.

I forhold til den empiriske dataen er svarene på hvilken prosjektfase noe forskjellig. Likevel er det enighet om at medvirkningen må gjennomføres før prosjekteringsfase er ferdig. Teorien viser også at dette kan vurderes som siste mulighet for endringer før kostnadene knyttet til medvirkningen overgår det som er rimelig, jf. figur 8. Teorien uttrykker lite om hvilken prosjektfase som er den mest hensiktsmessige, men gir indikasjoner på hvor det er for sent. Likevel er det gjennom plan- og bygningsloven krav om medvirkning i planprosessen (fase 3, jf. figur 7). Medvirkningen knytter seg her til planen, og i rammesøknaden følger plantegner, og det som skal bygges fastsettes. Skal bruker kunne ha høy grad av medvirkning (tykk samskapning), kan det tolkes dit hen at bruker må involveres før rammesøknad er innsendt. Dette gir en indikasjon på at involveringstidspunkt bør forekomme før prosjektfase 2 er gjennomført.

Det er enighet mellom aktørene at brukermedvirkningen må være gjennomført før avsluttet prosjekteringsfase, likevel er det vanskelig å fastsette involveringstidspunkt til en bestemt fase. Trekker en frem private aktørers synspunkter, er involveringstidspunkt for medvirkningen i reguleringsfase og kalkyler/prosjektering (fase 2-3), tidligfase (1) og tidlig gjennomføringsfase (4). Det blir med det empiriske grunnlaget vanskelig å fastsette et bestemt involveringstidspunkt. Med støtte fra teorien indikerer prosjektfase for involvering, et sted mellom tidligfase (fase 1) og tidlig reguleringsfase (fase 2) avhengig av hvor stor medvirkning brukeren vil kunne tillates. Omhandler det høy grad av brukermedvirkning (nivå 4-5), med mulighet til større påvirkningsmulighet som utforming med mer, er det indikasjoner på at bruker allerede må involveres i prosjektfase 1. Det kan videre indikere at involveringstidspunkt for medvirkning på nivå 3-4, er i prosjektfase 2-3 avhengig av hva medvirkning går ut på og tidsbruk.

Konklusjonen blir således at involveringstidspunkt vil avhenge av grad av medvirkning, og brukermedvirkning må være gjennomført før prosjekteringsfase er ferdig (tidlig prosjektfase 4.) Et bestemt tidspunkt for når medvirkning er mest hensiktsmessig kan dermed ikke bestemmes isolert.

Grad av medvirkning

Som andre del av problemstillingen ønskes det å undersøke i hvilken grad bruker av sosiale tildelingsboliger vil ha anledning til å medvirke/medbestemme i sin fremtidige bolig. I teorikapittelet ble det redegjort for medvirkning i planprosess, medvirkning i lovgivning og generell teori rundt medvirkning. Det ble også utarbeidet en modell basert på Sherry R. Arnstein jf. Figur 9 om grad av medvirkning. Figuren tar for seg nivågrad 1-5, hvor 1-3 er definert som lovpålagt, og nivå 4-5 definert som den utvidede muligheten for medvirkning/medbestemmelse som en utvikler kan tillate. Videre viser teorien at gjennom bustadoppføringsloven vil bruker ha begrenset grad av medvirkning sent i prosjektprosessen. Dette er brukermedvirkning som omhandler fargevalg av fliser, farge på kjøkken blant annet. Loven setter en grense på 15 % endringstillatelse.

I empiridelen fremkom det mange ulike meninger og synspunkter for hvilken grad av medvirkning en økonomisk vanskeligstilt skulle ha, i forhold til å medvirke i sin fremtidige kommunale tildelingsbolig i et ordinært boligprosjekt. Nåværende medvirkning praktiseres i stor grad innenfor nivå 1-3, jf. kapittel 5.5 og kan knyttes i hovedsak mot planprosess. Dette er også hva loven pålegger utbygger. Som det vises i forskningen fremstilt i kap. 5.5, praktiseres ikke medvirkning noe særlig ytterligere enn hva som er krevd. Medvirkning gjennom planer og lovverk som det defineres i teorikapitlene, setter føringer for medvirkningen som kreves i gjennomføring av et prosjekt. Likevel finnes det ingen begrensning på hvor mye en bruker kan medvirke. Grad av medvirkning vil være opp til utvikler/utbygger og kommune å avgjøre.

I empirien viser det til at Selvaag Realkapital tror den alminnelige utvikler vil kunne gjennomføre medvirkning på nivå 3 før kommunen er nødt til å bistå med finansiering, for å nå nivå 4 og 5. Dette er ettersom Realkapital uttrykker at utvikler vil kunne miste kontroll ved høy grad av medvirkning og at dette medfører ulike risikomomenter. Risikomomenter kan være at bruker fraflytter, derfor vil det også være nødvendig med en tilbakestillingsklausul, dersom modellen er leie til eie gjennom OPS. Spesialtilpassede boliger er vanskelig å leie ut, og en utvikler ser seg ikke tjent med å dekke kostnadene.

Som det fremstilles i empiridelen er Aspelin Ramm åpne for medvirkning av brukere av sosiale boliger, og i høy grad, men understreker det momentet at de er avhengig av at ”noen” dekker kostnadene tilknyttet medvirkningen. Dersom en har en OPS-avtale og kommunen dekker kostnadene medvirkningen påfører prosjektet, vil det kunne tillates høyeste grad av medvirkning. Svaret om hvilken grad av medvirkning som kan tillates, avhenger av om

kostnadene blir dekket, da en utvikler ikke har en margin til å tillate det selv. Stor-Oslo Eiendom uttrykker også at de er åpne for brukermedvirkning, da med kommunen som deres bruker/kunde. Men som premiss at det må være opp til kommune å beslutte i hvor stor grad deres kunder/brukere skal få medvirke. De som utviklere ser seg ikke tjent med å påta seg rollen som ansvarlig for kommunens brukere. Videre vil ikke brukere ha noe mulighet til medvirkning i fysisk utforming av leiligheten. Stor-Oslo Eiendom forholder seg til medvirkningen bustadoppføringsloven og plan- og bygningsloven krever. Skal kommune tillate høyere grad av medvirkning for deres brukere, blir det opp til kommunen å påta seg dette ansvaret. Høyere grad av medvirkning krever tidligere involvering, jf. punkt prosjektfase.

Som det fremgår i empirien har kommune A et pågående prosjekt der kommunen bygger, hvor brukermedvirkning er sentralt. Brukeren medvirker på nivå 5, som også er en av de grunnleggende forutsetningene for at samskapning skal kunne være mulig (likeverdig samarbeid, derav Co-creation). Kommune A påpeker det faktum at det har blitt mer fokus på brukermedvirkning, og at det er det som er fremtidens mål. Dette indikerer at kommunen A er i stor grad åpen for høy grad av brukermedvirkning, og det kan tolkes dit hen at kommunen er åpen for å dekke kostnaden, dersom brukermedvirkning er hensikten i prosjektet.

Kommune B uttaler at en bruker ikke får medvirke på nivå 4 og 5 og understreker at en i dag ikke samskaper på generell basis. Likevel påpekes det at det er fullt mulig å oppnå nivå 4 og 5, men enklere der kommunen bruker en kommunal tomt. Hvilket Stor-Oslo Eiendom også påpeker i empiridelen. Kommunen må opptre på kommersielle vilkår, og det må være noe i det for begge aktører. Filosofien til kommune B om at en god bolig er god bolig for alle, er beskrivende for fenomenet. Selvaag Realkapital tilbyr nye gode boliger til vanskeligstilte gjennom tilvisningsavtaler, og ettersom deres interne undersøkelser tilsier det samme som kommune B, indikerer undersøkelsen at påstanden kan stemme.

Det er vanskelig å definere og fastslå ut i fra teorien og lovverk hvor mye en økonomisk vanskeligstilt vil ha anledning til å medvirke i fremtidig bolig, loven fastslår hva som kreves (minste kravene i plan- og bygningsloven og bustadoppføringsloven), men uttrykker ikke om ytterligere medvirkning. Siden det er en utforskende forskningsoppgave, vil empirien være av stor betydning for hva som ses på som oppnåelig.

Samtlige aktører (privat og offentlig) stiller seg positiv til høy grad av medvirkning. Empirien

indikerer at økonomisk vanskeligstilte vil ha anledning til å medvirke i høy grad, dersom ulike vilkår foreligger. En kan fastslå at uten betalingsvillighet vil bruker ha anledning til å medvirke innenfor lovens rammer (nivå 3) og ikke noe særlig ytterligere. For at en økonomisk vanskeligstilt skal kunne medvirke på nivå 4 og 5, må kommune tidlig inn i prosjektet, det må være betalingsvillighet, ettersom boligene vil bli dyrere. Det må inngås en juridisk bindende avtale som sier noe om de ulike vilkårene for prosjektet. Uten at det skal gjøres noen subjektive vurderinger, kan det tolkes dit, at i grunn handler om kommunikasjon i tidlig prosjektfase eller før, mellom privat og offentlig aktør. Tydeligere kommunikasjon mellom aktørene, kan være fordel for bruker.

Konklusjon vil således være at bruker vil kunne medvirke på nivå 4 og 5, men etter vilkårene og kravene utvikler fremstiller. Det blir opp til kommunen å avgjøre hva de er villig til å påta seg, ettersom kommunen etter sosialtjenesteloven § 15 bare er pliktig til å medvirke til å fremskaffe bolig for vanskeligstilte.

Ansvarlig aktør for kartlegging og brukervedvirkning

Som teorien fremlegger, er det etter plan- og bygningsloven § 5-1 første ledd første punktum kommunens ansvar å påse at medvirkning blir ivaretatt i planprosesser som gjennomføres av offentlige eller private. Bestemmelsen tar likevel ikke for seg hvilken aktør som har hovedansvaret for brukervedvirkning og kartlegging. Kommunens ansvar for vanskeligstilte som sosialtjenesteloven § 15 uttrykker, belager seg kun som en forpliktelse til å medvirke til å fremskaffe boliger til vanskeligstilte. Det kan likevel oppfattes som at brukervedvirkning faller under kommunens ansvar. Av plan- og bygningsloven § 5-1 annet ledd fremgår det at kommunen er ansvarlig for å sikre aktiv medvirkning for grupper som krever spesiell tilrettelegging. Økonomisk vanskeligstilte i boligmarkedet faller nødvendigvis ikke direkte under denne kategorien, men kan i visse tilfeller.

I den empiriske forskningen fremkommer ulike svar, og det er delte meninger om hvilken aktør som er ansvarlig. To av de private aktørene (Stor-Oslo og Realkapital) mener dette er en kommunal oppgave, og kommunens ansvar å foreta. Aspelin Ramm, uttrykker derimot at brukervedvirkningen må gjennomføres av personell med kompetanse i forhold til brukerne, og om ansvaret ligger hos kommune, utvikler eller entreprenør er etter deres mening, likegyldig. For Aspelin Ramm handler det om hvem som besitter kompetansen til å gjennomføre brukervedvirkningen uavhengig hvilken aktør det er. Stor-Oslo Eiendom definerer sin

bruker/kunde som kommunen, således mener de at det er kommunens ansvar, ettersom økonomisk vanskeligstilte er deres ”kunder”. Selvaag Realkapital uttrykker også at dette er en kommunal oppgave. I forhold til kommune A og kommune B, forstås det som at de anerkjenner at det er deres oppgave å foreta brukermedvirkningen. Kommunene viser begge til prosjekter og ulike situasjoner hvor de er ansvarlig for kartlegging av brukerens behov.

Slik plan- og bygningsloven idealforstand uttrykker i kapittel 4.5 med kommune som sentral aktør, er de ansvarlig for medvirkning, derav kan det tolkes dit hen at kommunen er etter teorien og loven (plan- og bygningsloven og sosialtjenesteloven) er ansvarlig for brukermedvirkning og kartlegging av brukerens behov. Dette støttes opp videre gjennom den empiriske forskningen. *Konklusjon er således at kommunen er den ansvarlige aktøren for brukermedvirkningen.*

Kort oppsummering (funn)

For å oppsummere forskningsspørsmålene som ønskes besvart vil det bli gitt en kort oppsummering av konklusjonene

- *Involveringstidspunkt og prosjektfase vil avhenge av grad av medvirkning, og brukermedvirkning må være gjennomført før prosjekteringsfase er ferdig (tidlig prosjektfase 4.)*
- *Økonomisk vanskeligstilte (brukere) vil ha anledning til å medvirke på nivå 4 og 5, dersom det finnes betalingsvillighet og ressurser. Generelt praktiseres dagens medvirkning innenfor lovens rammer, likevel finnes det ulike prosjekter som har brukermedvirkning som hensikt, hvor medvirkningsnivået utøves på nivå 4-5. For at bruker skal ha anledning til å medvirke fra nivå 4-5, vil involveringstidspunkt være i tidligfase (1). Flere av de private aktørene påpeker også det faktum at det må foreligge en form klausul, dersom det skal være høy grad av medvirkning i en leie til eie modell.*
- *kommunen er den ansvarlige aktøren for brukermedvirkningen.*

7.2 Undertemaer (observasjoner)

Samskapning

Som det er vist til i teorien er samskapning et begrep bygget opp av co-creation og co-production. Samskapning bygger på likeverdig samarbeidsprinsipp og omhandler utvikling sammen med brukerne, i stedet for til dem. Dette gjør at bruker må tillates høy grad av brukermedvirkning, og en beslutningsrett både fra utvikler og kommunen. Lite skal være fastsatt, således tidlig prosjektfase. Et fullstendig samskapende prosjekt, består av både co-creation (skape noe sammen), og co-production (gjennomføre det skapte sammen) (Kobro et al. 2018). Samskapning handler også om å kunne tillegge kunnskap, ressurser og erfaringer inn i

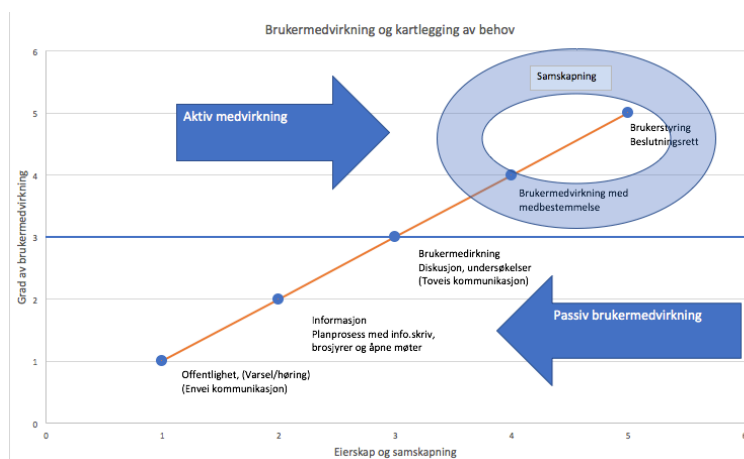
prosjektet, sammen fra ulike aktører. Derfor kan ulike forutsetninger for prosjektet også være nyttig, ettersom en kan komme til kreative nye innovative løsninger.

Empirien fremlegger at Aspelin Ramm ser på samskapning som lite egnet i det alminnelige boligmarkedet. Og trolig mindre egnet for brukergruppen oppgaven tar for seg. Dette underbygges med stor risiko, og liten margin i totale byggekostnadene. Som Aspelin Ramm fremlegger, er ikke co-production gjennomførbart. Det fremgår av teorien at samskappings ikke skal gå på bekostning av utviklers økonomi, samtidig som det også vil være flere aktører involvert for å kunne være økonomisk bidragsytere. Aspelin Ramms teoretiske oppfatning er at samskapning må reduseres til å gjelde fellesarealer. Dette på tross av målet ved samskapning ved å utvikle gode egnede boliger for økonomisk vanskeligstilte. Aspelin Ramm kan heller ikke utelukke at det gjør. Selvaag Realkapital har derimot stor tro på samspill mellom aktørene, dersom alle aktørene er innforstått med hensikten og målet til prosjektet. Dette er også en av forutsetningene i samskapning; en dynamisk og sirkulær prosess, bestående av samhandling og samtale (kommunikasjon) (Kobro et al. 2018). Når lite er fastsatt, er det også rom for å sette føringer sammen. Realkapital trekker også frem at det må være en form for samfunnsøkonomisk nytte i det. Kommune A og B påpeker at dette kan spare kommunene for etterarbeid, og avlaste kommunale tjenester. Ettersom boligene brukerne flytter inn i vil være godt egnet. Teorien kan i dette tilfellet ikke være med på å underbygge påstandene, men kan være et forskningsspørsmål for videre forskning på temaet.

Som det fremstilles videre i empirien er kommune A av den oppfatning at det kommer til å bli mer fokus på samskapning i fremtiden, og brukere vil få større påvirkning/medvirkningsmulighet i prosjekter, ettersom dette vil kunne gi mer egnede boliger og mindre etterarbeid for kommunen. Dette viser at kommunene er opptatt av brukers behov, og er positive til høy grad av medvirkning. Samtidig som dette vil kunne skape mer forutsigbarhet hos utvikler, der rammene og målet for prosjektet er klart, med tidlig samarbeid. Utvikler vil i dette tilfelle minimere reguleringsrisikoen, og ha en klarere forutsetning med kommunen. Dette er også med på å bekrefte hypotese 3 i oppgaven. Kommune A og B er også av den oppfatning at dette kan komme inn som et krav i OPS-avtalen, således vil OPS kunne anvendes som et virkemiddel til å oppnå samskapning. I empirien fremlegger også kommune B en positiv holdning for samskapning, jf. kommunens pågående innbygger/beboerdrevet boligprosjekt. Hvor hensikten er å skape bedre bomiljøer.

Ved fordeler i samskapning, ble det lagt vekt på at medvirkning er positivt. En får flere synspunkter som resulterer i gode boliger. Realkapital påpeker at samskapning kan være med på å skape gode boliger, samtidig løse nåværende bomiljøproblemer. De er også av den oppfatning av samskapning vil gi høyere grad av medvirkning for bruker. Realkapital uttrykker dersom partene er enig, og det gjennomføres på et realistisk fornuftig nivå med gitte rammer, vil det være mulig.

Med tanke om OPS kan brukes som et virkemiddel til å oppnå samskapning, er kommunene av den oppfatning at dette kan legges inn som et krav gjennom en OPS-avtale. Av de private aktørene er Selvaag Realkapital av den oppfatning at OPS kan brukes som et virkemiddel dersom kommunen initierer samarbeidet. Observasjonene viser en overvekt av positiv holdning til OPS som virkemiddel til samskapning. Samtidig setter ikke lovverk begrensninger for hvorvidt det er forbud mot samskapning som et krav i OPS. Informantene er hovedsakelig av den oppfatning at det finnes et mulighetsrom for samskapning i OPS.



Figur 12: Grad av medvirkning og samskapning (egenfremstilling)

For at samskapning skal være mulig å gjennomføre på et likeverdig samarbeid, er private aktører og offentlig aktører nødt til å tillate medvirkning på høyt nivå. Bruker må gis en form beslutningsrett. Teorien tilsier at samskapning kan være en realitet ved medvirkning fra nivå 4 og 5. Dette avhenger av om det er tynn samskapning (co-creation) nivå 3-4 eller tykk samskapning (med co-production) nivå 5. Som det ble pekt på er en av de viktigste forutsetningene i samskapning kommunikasjon. Nivå 3 i figur 12 definerer laveste nivå med toveiskommunikasjon. Det kan tolkes dit at tynn samskapning, co-creation delen, er oppnåelig ved nivå 3-4. For tykk samskapning, består av gjennomføringen av både co-creation og co-production. Derfor må bruker tillates høy grad av medvirkning.

Det ble fastslått tidligere i drøftelsen at høyere grad av medvirkning krever tidligere involvering. Dette samsvarer også med tykk samskapning, hvor samarbeidet inngås tidlig og det er lite fastsatt i prosjektet, med stor påvirkningsmulighet.

Konklusjon vil således være at OPS trolig vil kunne brukes som et virkemiddel for å oppnå samskapning. I de prosjekter hensikten er brukerstyrt prosjekt, vil også tykk samskapning være mulig. Samskapning vil ikke være oppnåelig uten kommunens initiativ og delaktighet i prosessene.

OPS og leie til eie

OPS-prosjekter som teorien fremlegger, er en samarbeidsform mellom de offentlige og private aktørene. Hvilken aktør som initierer samarbeidet legger også føringer for hvilke lovverk og regler som er gjeldene. Dersom kommunen utlyser prosjekt med OPS, tvinges kommunen gjennom forskrift om offentlige anskaffelser. Som det ble gjort kjent med under teorien, etableres det i slike situasjoner et privat OPS-selskap. Den finansielle risikoen faller over på utvikler, og den private aktøren er ansvarlig for bygging og boligene ut den avtalte tiden med årlig betaling før kommunen overtar boligene vederlagsfritt. Bruker opptre i denne perioden som leietaker. Et av spørsmålene som ønskes besvart, er om bruker vil ha anledning til å overdra boligen for restsum ved kommunal overdragelse, eventuelt om det kan inngås en kjøpskontrakt i leietiden.

Kommune A og B er av den oppfatning at OPS og sosial boligutvikling er veldig aktuelt, spesielt ved tilvisningsavtaler som innebærer leieforhold. Kommunen er av den oppfatning at kan være aktuelt bruke det som et virkemiddel for bruker i overgangen fra leie til eie, dersom det er planen med prosjektet. Det blir påpekt at gjennom en slik ordning, må kommune eller bank kunne tilby lån, dersom startlånet fra Husbanken ikke er tilstrekkelig. Hensikten med en slik modell, er at boligen nedbetales månedlig av bruker. Husleien bruker betaler, går i prinsippet ut på å betale ned boligen, således etter 20-30 år, vil restsummen være håndterbar ved overdragelsen.

Det blir videre uttalt i empirien at kommunen A har undersøkt lignende muligheter tidligere, men da fått krav fra privat utvikler om tilbakestillingsklausul. Dette gjenspeiler seg i slik Realkapital uttrykker seg i empirien. Realkapital uttrykker at det må foreligge en form for innkjøp eller depositum og en avtale om kjøp i fremtiden, som sikkerhet for utvikler, ellers vil ikke bruker ha noen eierskap til boligen. Aspelin Ramm er også av den oppfatning at OPS i prinsippet kan anvendes som et virkemiddel bruker å gå fra leie til eie. Stor-Oslo Eiendom er

av den oppfatning, at OPS ikke kan brukes som et virkemiddel for bruker å gå fra leie til eie, men kan ikke uttale seg om hvordan kommunen gjør det. Kommunen motbeviser i dette tilfellet Stor-Oslo Eiendom. Kommunen uttrykker at det finnes villighet.

I den empiriske undersøkelsen fremkommer det fra flere aktører at OPS kan være et godt virkemiddel i sosial boligutvikling. Men det er viktig at et OPS-prosjekt gjennomføres med et tydelig mandat, fleksible endringsregimer, at det er forholdsmessig regulert. Det er også av fordel at kommunene innehar interne fullmakter, slik at prosessen ikke bremses gjennom byråkratisk hierarki. Stor-Oslo Eiendom fremlegger at i OPS-prosjekter er ”*viktige premisser: god planlegging, tydelige mål, forutsigbarhet og god prosjektledelse*” er nøkkelfaktorer for suksess. Ikke alle prosjekter egner seg som et OPS-prosjekt, derav vil det være nyttig å undersøke forutsetningene for et OPS-prosjekt, før en inngår avtale.

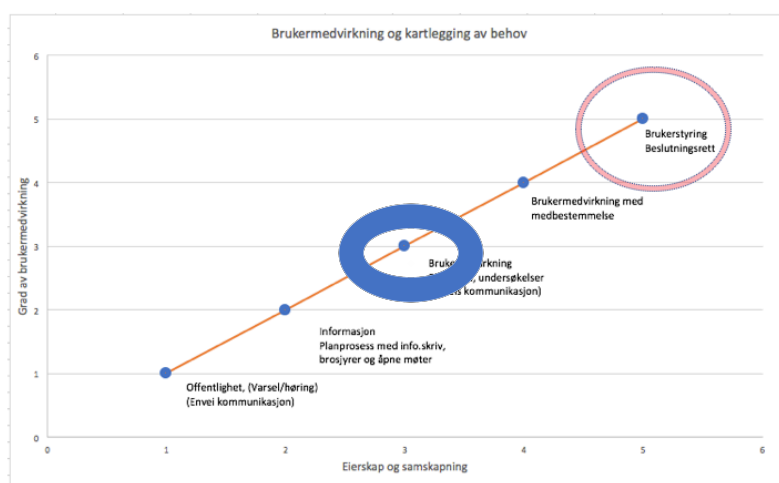
Stor-Oslo Eiendom er av den oppfatning, at en kommune må opptrå som en mer kommersiell aktør, for at OPS-prosjekter skal være av interesse. Eksempelvis der kommunen, går til en kommersiell boligutvikler og presenterer aktuell tomt og ønsker for utviklingen av denne. Dette indikerer at Stor-Oslo Eiendom uttrykker at ansvaret ligger hos kommunen.

Videre ble det undersøkt hvilke utfordringer et OPS skaper. Aspelin Ramm påpeker at det er viktig å ha gode endringsregimer og at det sterkt regulert i avtalen. En må ha mekanismer som håndterer uheldige utsalg av incentiv systemer, og det er viktig å kunne incentivstrukturen.

Selvaag Realkapital, Aspelin Ramm, kommune A og B indikerer at OPS-samarbeid kan være et godt virkemiddel. Selv om erfaringer tilsier at prosjektet kan øke kostnader gjennom denne type samarbeid, kan det ved et godt gjennomført OPS, oppnå høyere grad av profesjonalitet og lavere kostnader. Det fremkommer i empirien at OPS i seg selv ikke løser noe, men kontrakten som inngås regulerer forholdet. Kontrakten er med på å bindene partene til inngåtte avtaler. Private aktørene har erfaringer med at prosjekter gjennom OPS, gjerne blir dyrere, enn hva det hadde blitt ved privat gjennomføring. Hvilket også støttes opp gjennom teorien og tidligere prosjekter.

Konklusjon blir således at kommunen viser villighet, og OPS-trolig kan fungere som et virkemiddel i overgangen fra leie til eie for bruker, dersom hensikten med prosjektet er det.

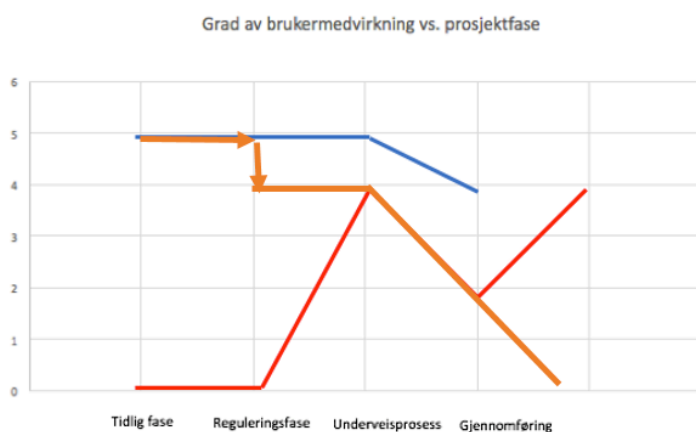
7.3 Sammenligning av selskapene i egenfremstilte figurer.



Figur 13: Grad av brukermedvirkning (egenfremstilling)

Samtlige private aktører uttrykker at de kan tillate høyeste grad av medvirkning, men privat aktør stiller et forbehold om at kostnadene som medvirkningen medfører dekkes av kommune, husbanken eller andre. De understreker at det er veldig lett for en utvikler å oppnå nivå 3. Hva loven krever, og hva som i stor grad praktiseres i dag, markert med blå ring. Rød ring illustrer hva samtlige aktører påstår er mulig under de rette forutsetningene.

Figur 13 er utviklet for å undersøke om de private aktørene hadde en oppfatning om brukerens grad av medvirkning ble påvirket av involveringsfase.



Figur 14: Grad av medvirkning vs. prosjektfase (egenfremstilling)

Blå: Aspelin Ramm er av den oppfatning at en kan tillate høy grad av medvirkning frem mot tidlig prosjekteringsfase i gjennomføringsfase (4). Oppfatningen harmonerer med figur 8 påvirkningsmulighet mot akkumulert kostnad.

Rød: Selvaag Realkapital er av den omfatning at brukers medvirkningsgrad vil påvirkes av de ulike involveringsfasene. Realkapital er av den oppfatning at bruker ikke bør involveres før fase 3, ettersom en ikke vet om prosjektet er en realitet. Likevel viser figur 8 at påvirkningsmuligheten i et prosjekt er stor fra tidligfase mot prosjektering (tidlig gjennomføringsfase 4).

Stor-Oslo Eiendom sin oppfatning var at det er kommunens oppgave i tidlig prosjektfase å foreta brukerkartlegging. Poenget er at, frem til kommune vet hvem som skal være bruker, vet en ikke hvem det er som skal flytte inn. I prosjektfase 3-4, 18 måneder før innflytting, vil bruker gi en begrenset og liten beslutningsrett på kommersielle vilkår, jf. bustadoppføringsloven.

Oransje: Optimal prosess for brukermedvirkning på bakgrunn av observasjoner i undersøkelsen. Etter en sammenstilling av teori, sett opp mot uttalelser fra intervjuobjektene, er det forsøkt å illustrere en felles idealforstand av brukermedvirkning.

7.4 Hypoteser

På bakgrunn av undersøkelsen er det forsøkt å bekrefte, eller avkrefte hypotesene som ble presentert tidligere. Formålet med hypotesene var å bidra til å skape et grunnlag for drøftelse av problemstillingene, ved å tilnærme forskjellige påstander basert på antagelser.

Hypotese 1: *”Samskapning åpner for høyere grad av brukermedvirkning, fordi verktøyet er en samhandlingsmodell hvor samarbeid er i fokus”.*

De fleste av aktører av den oppfatning at hypotesen kan bekreftes, utenom Stor-Oslo. De fleste aktører sa seg enig, og bekrefter det faktum at bruker vil få større handlingsrom og en større påvirkningsmulighet til å være med på utforming. Undersøkelsen bekrefter også at samskapning omhandler likeverdig samarbeid.

Hypotese 2: *”Desto tidligere en involverer bruker desto bedre blir sluttresultatet”.* I den empiriske undersøkelsen ble hypotesen avkreftet av samtlige aktører. Tidspunktet en bør involvere bruke vil avhenge av flere ytre og indre faktorer i prosjektet, samt graden av medvirkning.

Hypotese 3” *Implementering av sosiale boliger og samskapning kan skape mer forutsigbarhet for utvikler, ettersom de i tidligfase inngår tett samarbeid med kommune og bruker, samt oppfyller politiske ønsker*”. Hypotesen bekreftes gjennom i kapittel 7.2. Reguleringsrisikoen kan reduseres ved samarbeid mellom utvikler og kommune, i forbindelse med samskapning. I tilfeller der kommunen initierer samarbeidet, vil også forutsigbarheten i prosjektet sikrer for utbygger, ved at sannsynligheten for realisering av prosjektet er høy.

Hypotese 4:” *Samarbeid mellom private boligutviklere, kommune og brukere er vanskelig, fordi de har ulike forutsetninger for prosjektet*”. Hypotesen blir bekreftet i den empiriske forskningen, likevel påpekes det at ulike forutsetninger kan skape kreative nye gode muligheter. De forskjellige forutsetningen gjør seg særlig gjeldende ved interessemotsetninger mellom kommune og utvikler, da hensyn til økonomisk vanskeligstilte hos kommunen, kan gå på bekostning av hensynet til profitt i utviklers prosjekt. Et annet moment er kompetansen vedrørende brukermedvirkning, som kan være stor blant profesjonelle aktører, ofte vil bli igjen i hvert fullført prosjekt for brukernes tilfelle.

Hypotese 5: ”*Stor prosentdel sosiale boliger vil ha betydning for grad av brukermedvirkning, fordi kartleggingen av brukerbehov vil være for ressurs- og tidkrevende*”. Under empirisk undersøkelse ble hypotesen delvis bekreftet av de fleste aktører. Spørsmålet som ble drøftet, var hvorvidt brukermedvirkningen ble gjennomført på individ- og systemnivå. Ved individnivå bekreftes hypotesen, ettersom større andel sosiale boliger resulterer i flere brukere. Ble brukermedvirkningen gjennomført på systemnivå, avkreftet informantene hypotesen, ettersom systemnivå er mer overordnet nivå for brukermedvirkning. Og kostnaden og ressursbruken ikke er langt så høy som ved individnivå.

8 Avsluttende refleksjoner

I denne oppgaven har det vært undersøkt i hvor stor grad økonomisk vanskeligstilte har anledning til å medvirke/medbestemme i sin fremtidige bolig, hvor i prosjektfasen bruker bør involveres. Det har videre som undertemaer vært undersøkt hvorvidt OPS kan brukes som et virkemiddel for å oppnå samskapning, og hvorvidt OPS kan brukes som et virkemiddel å gå fra leie til eie for bruker. Det er gjennom teori, empiri, diskusjon og drøftelsen fastsatt ulike svar til de ulike forskningsspørsmålene. Selv om alle svarene ikke fremstår som et svar, med to streker under svaret, gir observasjonene en nærmere indikasjon på hva som er oppnåelig.

Flertallet av informantene stiler seg positive til OPS-avtaler og samskapning som virkemidler gjennom slike, gitt at dette er på riktige vilkår og rammebetingelser. Maktforholdet mellom kommunen og utvikler bør i den sammenheng vies oppmerksomhet. For å integrere samskapning og brukervedvirkning i OPS-avtaler er det avgjørende at kommunen også trykker utvikler på andre måter enn redusert politisk- og reguleringsrisiko. Forholdsmessighet og nødvendighet er faktorer som må vektes tungt i OPS-avtaler, og kan kreve bredere diskusjon i sammenheng med samskapning i slike avtaler. Forbudet mot sosial infrastruktur sikrer dette på lang veg, men erfaringsmessig er flere utviklere av den oppfatning at kommunen i for stor grad vektet sine egne interessert på bekostning av utviklers forhandlingsrom ved inngåelse av avtaler.

Tross av det sektorovergripende ansvaret for å sikre samfunnets interesser, herunder sosial boligutvikling, fremstår uttalelsene fra informantene i retning av at kommunen ikke tar nok ansvar for å sikre brukervedvirkning i prosjekter. På den bakgrunn kan det hende at kreves enda bedre avklaring av rollefordeling, incentiver og initiativvillighet gjennom gjensidig erfaring og kompetansedeling mellom kommune og utvikler. Tross planlegging og utbygging er på det frie markedet, kan det spekuleres i holdninger reguleringstiden henger igjen i kommunen. Uten enn å ta ytterlige standpunkt om påstanden, kan det tenkes at det ligger mye riktig av en av informantenes utsagn om at kommune må ta en mer kommersiell rolle, selv i sosial boligutvikling.

En observasjon som ble gjort under det empiriske arbeidet, var en utviklers perspektiv på kompetanse om brukervedvirkning. Da ble det uttalt at verdifull kompetanse i brukerkartlegging på individnivå, ofte blir igjen i prosjektene som er fullført, i stedet for at kompetansen lagres eller videreføres. Det kan stilles spørsmål til om metodene for kartlegging

av brukerinteresser bør få mer oppmerksomhet i diskusjonen kring hvordan brukermedvirkning kan implementeres i prosjekter. Det kan tenkes at særlig problemet med at tidligere deltakere i brukerkartlegging, ikke har en rolle i annet enn deres aktuelle sosiale boligprosjekt, fører til at «hjulet må finnes opp på nytt» hver gang en skal kartlegge slike interesser på individnivå.

Som nevnt er denne oppgaven til å ikke gjelde sosiologiske aspekter, men om en skal tillate og mene noe om slikt, må samfunnsøkonomiske hensyn gis oppmerksomhet i diskusjonen kring brukermedvirkning. Om vanskeligstilte kan få optimale boforhold gitt mulige ressurser, kan det tenkes at slike tiltak kan gjøre positive utslag i samfunnsøkonomiske aspekter. En refleksjon som er kommet til under arbeidet, er konsekvensene av god brukermedvirkning og samskapning. Dette må kunne føre til forbedrede helse-, kriminal-, og økonomiforhold blant sluttbrukerne.

Selv om forskningen har prøvd å dekke de aktuelle temaer er det likevel videre forskning som kan gjøres. Forslag til videre forskning være å undersøke hvilken samfunnsøkonomisk nytte dette kan gi. Det kan undersøkes hva kostnaden tilknyttet medvirkningen utgjør, hvilken nytte dette har for brukeren, og hvilken aktør er ansvarlig for å dekke kostnadene.

9 Litteraturliste

- Anskaffelser(2018a) *Fordeler og utfordringer ved OPS*. Tilgjengelig på:
<https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/offentleg-privat-samarbeid/fordelar-og-utfordringar-ved-ops>
- Anskaffelser (2018b) *Grunnleggende forutsetninger for OPS som gjennomføringsmodell*. Tilgjengelig på: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/tidligfase/offentlig-privat-samarbeid/initiering>
- Anskaffelser (2018c) *Offentlig privat samarbeid (OPS), steg for steg*. Tilgjengelig på:
<https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/tidligfase/offentlig-privat-samarbeid>
- Asplin Ramm (2017) *Om Asplin Ramm*, tilgjengelig på:
<https://www.asplinramm.no/om-oss/#image-2>
- Barlindhaug, Rolf Arne; Ruud, Marit Ekne; Skogheim, Ragnhild. (2015). *Helhetlig boligplanlegging. Hvilke elementer inngår?* NIBR- rapport 2015:21. Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Barlindhaug, R. (2015) *Boligøkonomiske virkemidler- kjennetegn og utfordringer* i Nordahl, B (red) *Boligmarked og boligpolitikk*. Akademia forlag. Oslo/Trondheim
- Estatenyheter (2017) *Offentlig privat samarbeid- fordeler og utfordringer*. Tilgjengelig på:
<http://www.estatenyheter.no/2017/09/12/offentlig-privat-samarbeid-fordeler-utfordringer/>
- Fafo-rapport (2013:49) *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Oslo: Husbanken.
- Fagforbundet ungdom (2014) *Norsk boligpolitikk. Et ressurshefte fra fagforbundet ungdom*. Oslo
- Falleth, E. (2012) *Introduksjon til planlegging* i Kristiansen, R (red) *Utfordringer for Norsk planlegging*. 1. utgave. Cappelen Damm høyskoleforlag, Kristiansand
- Funde (2018) *Tøyen boligbyggelag, mer informasjon*. Tilgjengelig på:
<https://www.funde.no/project/view/100>
- Holsen, T (1996:105) *Medvirkning i planlegging, planleggingsteoretisk analyse av lovgrunnlaget for medvirkning etter plan- og bygningsloven*. NIBR-notat 1996:105
- Holsen, T. (1996:114) *Medvirkning i planlegging. En komparativ studie av medvirkning i en del europeiske land*. NIBR-notat 1996:114.
- Holsen, T (2007) *Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ*. Ved Norges miljø- og biotvitenskapelige universitet, Ås.
- Holth, F. og Winge, N. K (2017) *Plan- og bygningsrett, kort forklart*. Universitetsforlaget. Oslo

Husbanken (2018a) Om Husbanken, tilgjengelig på: <https://husbanken.no/om-husbanken/>

Husbanken (2018b) *Veiviser bolig for velferd, brukermedvirkning*. Tilgjengelig på: <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/brukermedvirkning/brukermedvirkning>

Johannessen, A. mfl., (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, 3. Utgave. Abstrakt forlag. Oslo.

Kleven, T. m. fl. (1999): *En dagsorden for norsk planlegging*, NIBR 1-99.

Kobro, L (red.) (2018) *La oss gjøre det sammen. Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*. Høgskolen i Sørøst-Norge/Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon.

Kommunal- og regionaldepartementet (2006) *Veileder utbyggingsavtaler*. Oslo: kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Veileder. Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kristoffersen, Ø. R. og Røsnes, A. E. (2009) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Senter for eiendomsfag. Oslo

Medby, P (2015) *Kommunal utleiesektor i Norge*, i Nordahl, B (red) Boligmarked og boligpolitikk. Akademia forlag. Oslo/Trondheim

Miljøverndepartementet (2011) *Veileder. Reguleringsplan. Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Ndla (2017) *Fagartikkel, fattigdom i Norge*. tilgjengelig på: <https://ndla.no/subjects/subject:3/topic:1:168542/topic:1:174053/resource:1:68492>

Nordahl, B (2015 a) Boligpolitikken og markedet i Nordahl, B (red) Boligmarked og boligpolitikk. Akademia forlag. Oslo/Trondheim.

Nordahl, B (2015 b) Kommunens rolle i boligforsyning i Nordahl, B (red) Boligmarked og boligpolitikk. Akademia forlag. Oslo/Trondheim

NOU 1992:30 (1992) *Bankkrisen*. Oslo: finans- og tolldepartementet

NOU 2001:7 (2001) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet

NOU 2002:2 (2002) *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- regionaldepartementet.

NOU 2011:15 (2011) *Rom for alle- En sosial boligpolitikk for fremtiden*. Kommunal- og regionaldepartementet

Ot.prp.nr.32. (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet

Pervin, Lawrence A. (1984) *Personality: Theory and research*. New York: Wiley

Rudén, O. (2013) *Byggøkonomi og Norsk Prisbok, Grunnlære i byggøkonomi*

Scharmer C. O. (2011) *Teori U, lederskap som åpner fremtiden. Mot en ny sosial teknologi*. Ankerhus forlag. Danmark.

Snæfriður Þóra Egilson, Betina Dybbroe & Terje Olsen (2018) *Brukermedvirkning og velferdstjenester*. Nordisk Velfærdsforskning/ Nordic welfare Research, Idunn.

St.meld nr. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Sørvoll, J. (2011:175). *Den boligosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv (vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle)*.

Lover og forskrifter

Lov av 01.01.1970 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov av 13.06.1997 nr. 43 *om avtaler med forbrukar om oppføring av ny bustad m.m* (bustadoppføringslova)

Lov av 06.06.2003 nr. 39 om burettslag (borettslagsloven)

Lov av 27.juni 2008 nr.71 *om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven)

Lov av 18.12.2009 nr. 131 *om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven)

Lov av 16.06.2017 nr. 65 om eierseksjoner (eierseksjonsloven)

Forskrift av 01.01.2017 forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)

Forskrift av 01.07.2006 forskrift om forbud mot vilkår om sosiale infrastruktur i utbyggingsavtaler

Vedlegg-

Intervjuguide til Private kommersielle boligutviklere

Innledning

- Innledende prat
- Forklarer at intervjuet er frivillig, og at det ikke vil bli referert til personen men til selskapet, dette må samtykkes av intervjuobjekt.
- Spør om det er greit med opptak
- Forteller litt om masteroppgaven

Sosial boligutvikling

- Hvilke erfaringer har du/dere rundt sosial boligutvikling?
 - Hva forstår/oppfatter du med begrepet medvirkning/medbestemmelse
 - Hvor mange prosjekter årlig?
 - Hva er gjennomsnitt antall boliger pr. Prosjekt?
- Hvilke tanker har du/dere rundt sosiale boliger implementert i et vanlig boligprosjekt?
 - Hva er erfaringen rundt det?
 - Hvor stor prosentandel har de sosiale boligene utgjort?
 - I hvilken grad vil antall sosiale boliger være avgjørende for brukervedvirkning?
 - Var sosial boligene bestilt av kommune?
 - Hvordan var samarbeidet med kommunen?

Brukermedvirkning

- I hvilken grad er dere åpne for brukervedvirkning i sosiale boliger?
 - Hvor i prosessen er det mest hensiktsmessig? (vise til figur)
 - I hvilken grad vil involvering i de ulike fasene påvirke kostnadene og sluttresultatet?
 - Hvordan vil dere gjennomføre brukervedvirkningen?
 - I hvor stor grad får bruker medvirke/medbestemme? (vise til figur)
 - I hvilken grad påvirkes brukerens medvirkning/medbestemme av involveringsfase?
 - Hvem har ansvaret for brukervedvirkningen?

Offentlig-privat samarbeid

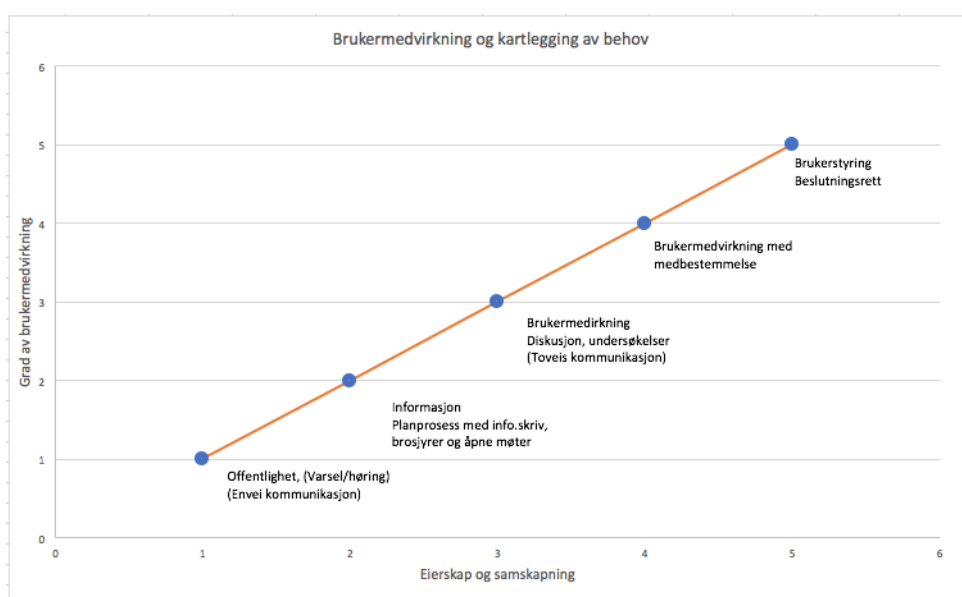
- Sosial boligutvikling og OPS, hvilke tanker har dere om dette?
 - Hvilke utfordringer skaper et ops-samarbeid?
 - I hvilken grad kan OPS brukes som et virkemiddel for et godt samarbeid?
 - Hvilke fordeler vil en ops-avtale gi?
 - Hvilken betydning har det at kommune er grunneier kontra planmyndighet for dere i slike prosjekter?
 - Kan det være en reell måte for bruker å gå fra leie til eie?
 - I hvilken grad er det reelt å anvende OPS avtale som et virkemiddel for dere?
 - Kan dette skape en mer transparent prosjektgjennomføring og eventuelt hvorfor?

Samskapning

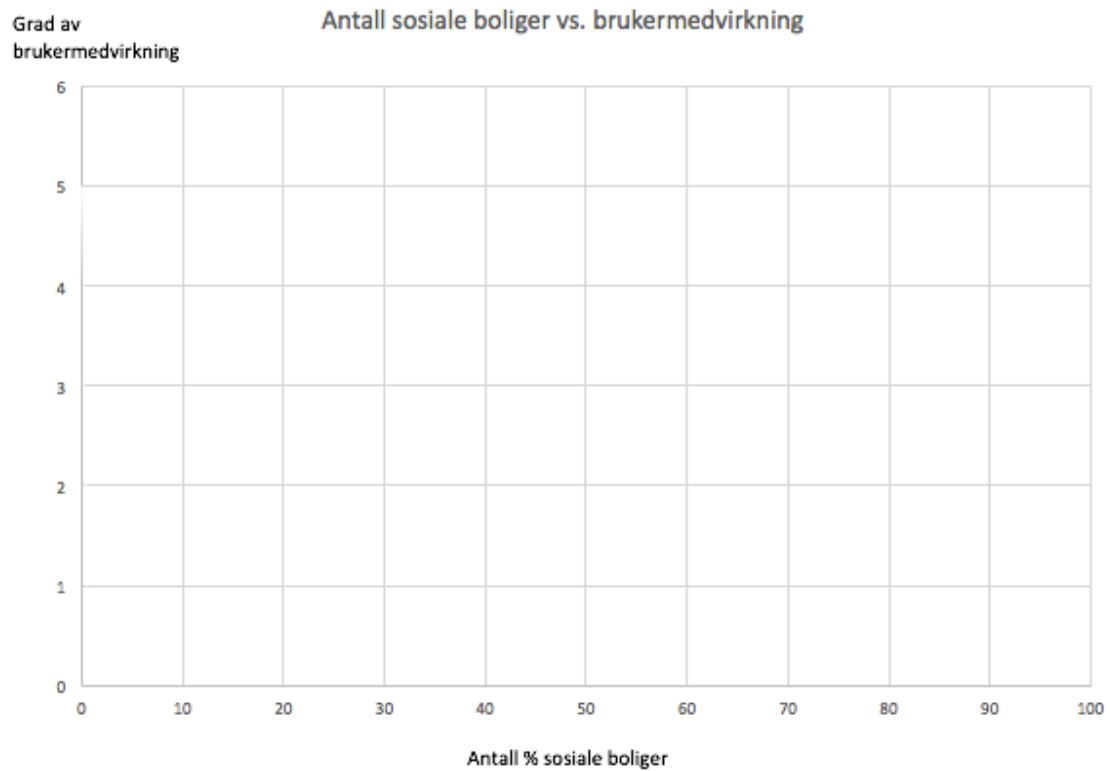
- Introduksjon – forteller om begrepet
- I hvilken grad vil det være mulig?
- Kan samskapning være problematisk? I hvilken grad?
- Hvilke fordeler ser dere med samskapning?
- Samskapning tillater høy grad av medvirkning, vil dette kunne være med på å løse bo-problemer for brukere?
- Vil ulike forutsetninger for prosjektet og kunnskap være av stor betydning? Og hvorfor?
- Vil samskapning kunne skape høyere grad av brukermedvirkning?

Hypoteser:

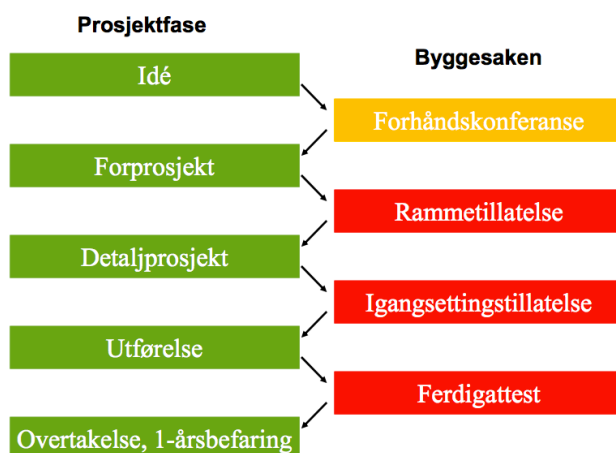
- 1 Samskapning åpner for høyere grad av brukermedvirkning, fordi verktøyet er en samhandlingsmodell hvor samarbeid er i fokus.
- 2 Desto tidligere en involverer bruker desto bedre blir sluttresultatet
- 3 Implementering av sosiale boliger og samskapning kan skape mer forutsigbarhet hos utvikler, fordi dersom de i tidlig fase inngår tett samarbeid med kommune og bruker samt oppfyller politiske ønsker
- 4 Samarbeid mellom private boligutviklere, det offentlige (kommune) og brukere er vanskelig, fordi de har ulike forutsetninger for prosjektet
- 5 Stor prosentdel sosiale boliger vil ha betydning for grad av brukermedvirkning, fordi kartleggingen av brukerbehov vil være for ressurs- og tidkrevende.



Korrelasjon mellom antall sosiale boliger og grad av brukermedvirkning

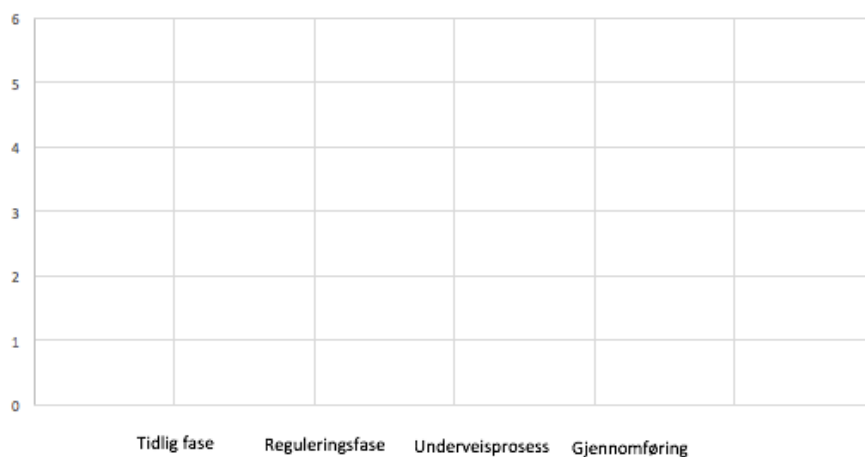


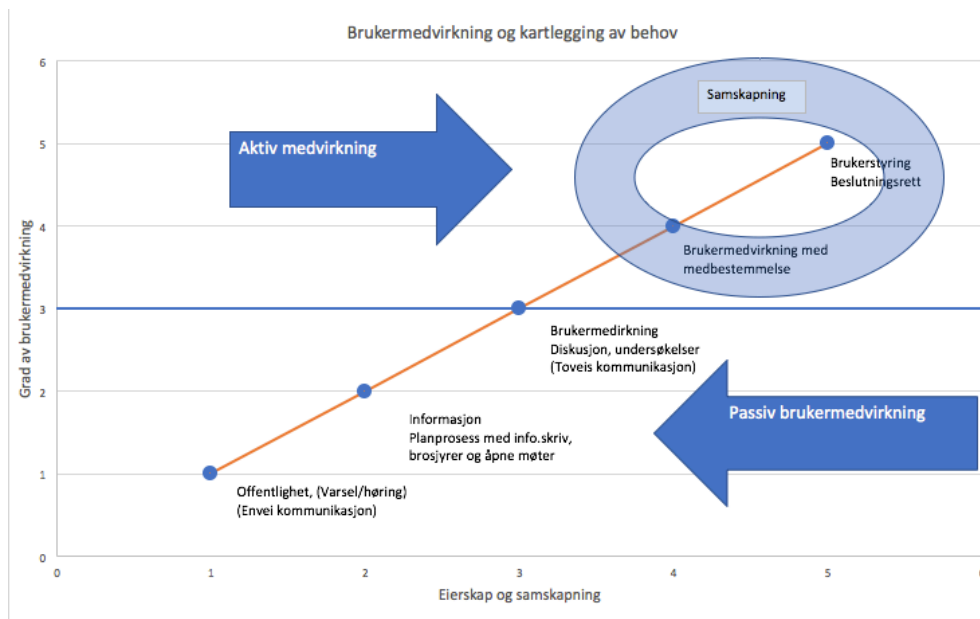
I hvilken grad vil antall sosiale boliger påvirke grad av brukermedvirkning og hvorfor?



<p>1 Tidligfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ide • Tomtesøk • Markedsanalyse • Mulighetsstudier 	<p>2 Reguleringsfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Myndighetskontakt • Rammeavklaring • Forhandlinger/avtaleinngåelser (utbyggingsavtaler osv) • Planlegging/regulering
<p>3 Underveisprosesser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kalkyler for beregning av eiendomsverdi, NNV-netto nåverdi osv. • Strategisk planlegging, (intern prosess), porteføljevurdering 	<p>4 Gjennomføring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prosjektering • Markedsføring/Salg • Bygging • Ferdigstilling og forvaltning

Grad av brukermedvirkning vs. prosjektfase





Figuren illustrer og tar for seg medvirkningsnivå som kreves av utvikler for at samskapning vil være aktuelt og mulig å gjennomføre.

Samskapning:

Samskapning handler om likeverdighet og felles beslutninger. Ikke en maktfordeling, hvor brukere får nullsumspill- noe figuren ikke tar for seg. Den handler i stor grad om at utvikler må tillate brukere en viss grad av involvering og medvirkning for at samskapning og samarbeid skal være en mulig prosess.

Roller, makt og relasjoner reformuleres i et samskapsningsfelt slik at de felles planlegger (co-creation) og eventuelt produserer (co-production)

Intervjuguide kommune

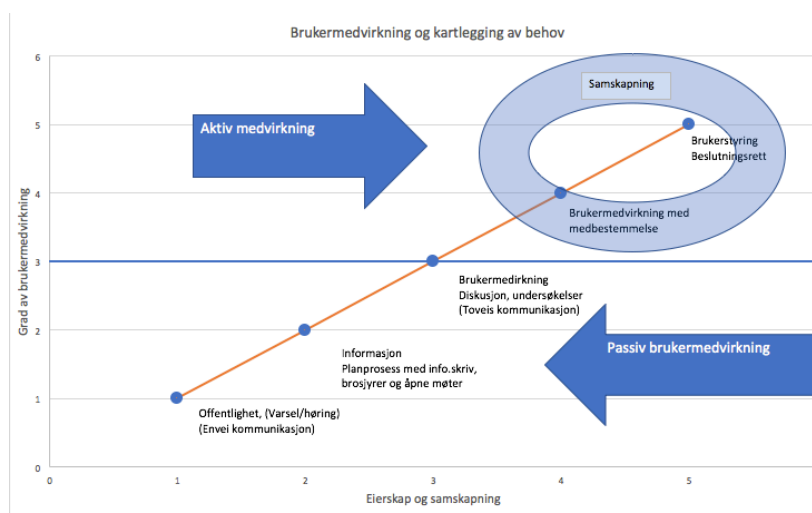
- **Sosial boligutvikling**
 - Hvor ofte pålegger dere utvikler gjennom utbyggingsavtaler å bygge sosiale boliger og kjøper disse til markedspris?
 - Hva er erfaringene rundt dette?
 - Hvilke erfaringer har dere med utvikler bygger sosiale boliger og tilbyr dette til dere?
- **Brukermedvirkning**
 - Hvilke erfaringer har dere med medvirkning av bruker i sosiale boliger?
 - I hvor stor grad får bruker medvirke/medbestemme?
 - Hvordan vil dere gjennomføre brukermedvirkningen?
 - Deres ansvar?
 - Vil dere kunne ta kostnaden rundt brukermedvirkning?
 - Vil antall sosiale boliger ha betydning?
 - Hvor i prosjektfasen mener dere at medvirkning vil være best å gjennomføre?
- **Offentlig-privat samarbeid**

- Sosial boligutvikling og OPS, hvilke tanker har dere om dette?
 - I hvilken grad er det aktuelt å inngå OPS-avtaler rundt sosiale boliger som er initiert av utvikler?
 - Kan dette være en reell måte bruker å gå fra leie til eie?
 - Hvordan er samarbeidet generelt med utvikler, erfaringer?
- **Samskapning**
 - Kort intro om begrepet
 - I hvilken grad vil dette være med mulig for dere?
 - Fordeler og ulemper ved samskapning?
 - Kan samskapning skape mer forutsigbarhet for utvikler? JA, hvis en er enig fra start av, helt klart.

Tror du at OPS kan brukes som et virkemiddel for å oppnå samskapning?

Hypoteser

- 6) Samskapning åpner for høyere grad av brukermedvirkning, fordi verktøyet er en samhandlingsmodell hvor samarbeid er i fokus.
- 7) Desto tidligere en involverer bruker desto bedre blir sluttresultatet
- 8) Implementering av sosiale boliger og samskapning kan skape mer forutsigbarhet hos utvikler, fordi de i tidlig fase inngår tett samarbeid med kommune og bruker samt oppfyller politiske ønsker.
- 9) Samarbeid mellom private boligutviklere, det offentlige (kommune) og brukere er utfordrende, fordi de har ulike forutsetninger for prosjektet.
- 10) Stor prosentdel sosiale boliger vil ha betydning for grad av brukermedvirkning, fordi kartleggingen av brukerbehov vil være for ressurs- og tidkrevende.



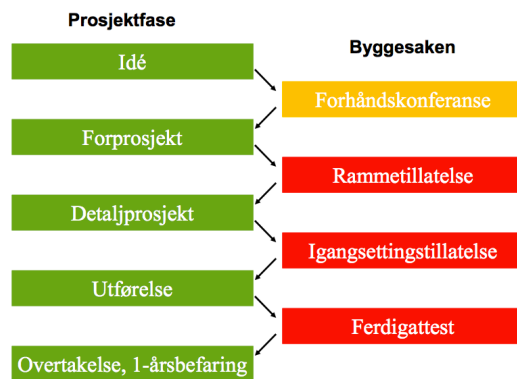
Figuren illustrer og tar for seg medvirkningsnivå som kreves av utvikler for at samskapning vil være aktuelt og mulig å gjennomføre.

Samskapning:

Samskapning handler om likeverdighet og felles beslutninger. Ikke en maktfordeling, hvor brukere får nullsumspill- noe figuren ikke tar for seg. Den handler i stor grad om at utvikler må tillate brukere en viss grad av involvering og medvirkning for at samskapning og samarbeid skal være en mulig prosess.

Roller, makt og relasjoner reformuleres i et samskapsningsfelt slik at de felles planlegger (co-creation) og eventuelt produserer (co-production)

<p>1 Tidligfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ide • Tomtesøk • Markedsanalyse • Mulighetsstudier 	<p>2 Reguleringsfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Myndighetskontakt • Rammeavklaring • Forhandlinger/avtaleinngåelser (utbyggingsavtaler osv) • Planlegging/regulering
<p>3 Undervisprosesser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kalkyler for beregning av eiendomsverdi, NNV-netto nåverdi osv. • Strategisk planlegging, (intern prosess), porteføljevurdering 	<p>4 Gjennomføring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prosjektering • Markedsføring/Salg • Bygging • Ferdigstilling og forvaltning





Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway