

Kommunal boligpolitikk -fragmentert og reaktiv



Trine M. Myrvold, Arvid Strand, Arne Holm
og Thorbjørn Hansen

Kommunal boligpolitikk -fragmentert og reaktiv

NIBR-rapport 2002:5

Forord

Da forskningsprogrammet Bolig og levekår ble annonsert våren 1998, svarte NBI og NIBR hver for seg på invitasjonen om prosjektforslag med å påpeke det ønskelige ved mer systematisk kunnskap om hva kommunal boligpolitikk i dag er. Vi hadde med andre ord et ønske om å belyse kommunenes innsats innenfor de mange felter som boligpolitikken kan tenkes å omfatte. Programstyret ba de to institusjonene om å samordne sine prosjektforslag, og resultatet ble et prosjektsamarbeid som avsluttes med denne rapporten. Den dokumenterer et forsøk på å beskrive kommunal boligpolitikk rundt årtusenskiftet.

Boligpolitikk er et mangfoldig tema, og norske kommuner utgjør et svært varierende landskap i mer enn en forstand. Det er derfor bare et grovt riss vi har kunnet gi av boligpolitikken i landets 435 kommuner gjennom dette prosjektet. Representanter for nærmere 80 % av landets kommuner har besvart spørreskjema, og i 12 av landets kommuner har et stort antall representanter for administrasjon og politikk delt sin kunnskap og sine erfaringer med oss. Uten deres velvilje ville ikke prosjektet latt seg gjennomføre, og vi retter en varm takk til dem alle.

Prosjektarbeidet er utført av NBI-forskerne Arne Holm og Thorbjørn Hansen og NIBR-forskerne Trine M. Myrvold og Arvid Strand, med sistnevnte som prosjektleder. NBIs forskere har først og fremst hatt ansvaret for arbeidet med konsekvensene av boligpolitikken (kapittel 6), mens NIBRs forskere har hatt ansvaret for arbeidet med hvordan og hvorfor boligpolitikken varierer. NIBRs forskere har også hatt arbeidet med å redigere rapporten. Innledningsvis i prosjektet (forprosjektet) deltok også forskerne Line Nyhagen Predelli (NIBR) og Berit Nordahl (NBI).

Oslo, april 2002

Arvid Strand
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Figuroversikt.....	9
Sammendrag	10
Summary.....	17
1 Innledning	25
1.1 Undersøkelsens tema.....	25
1.2 Kort historikk	27
1.3 Kommunenes boligpolitiske handlefrihet	29
1.4 Boligpolitikk – mellom marked og velferd	33
1.5 Disponeringen av rapporten	36
2 Metode, data, forskningsopplegg	39
2.1 Innledning	39
2.2 Case-studien og valg av kommuner	40
2.2.1 Prinsipper for valg av kommuner til dybdestudien	40
2.2.2 Avhengige og uavhengige forhold i studien	42
2.2.3 Forskningsmessig kontroll over strukturelle forhold	43
2.2.4 Valg av case-kommuner.....	45
2.2.5 Variasjoner i kommunal boligpolitikk: Gjennomføringen av intervjuundersøkelsen	47
2.2.6 Komparativ kasuistikk – nærmere om analyse- opplegget.....	48
2.3 Regresjonsanalyse av boligpolitisk aktivitet	50
2.4 Undersøkelsene av konsekvensene av kommunal boligpolitikk.....	51
2.4.1 Metoder for å drøfte effekter av boligpolitikken.....	51
2.4.2 Typehusholdsundersøkelsen	52
2.4.3 Undersøkelsen av mottakere av sosialhjelp til boligformål.....	53
2.4.4 Undersøkelsen av dem som har fått avslag på etableringslån	55
2.5 Oppsummering.....	57
3 Case-kommunene.....	59

3.1	Trekk ved kommunene.....	59
3.2	Boligbyggingen og boligsituasjonen i case-kommunene.....	65
3.2.1	Kommunene og boligbyggingen.....	65
3.3	Oppsummering.....	67
4	<i>Hvordan</i> varierer politikken?.....	69
4.1	Innledning.....	69
4.2	Kommunenes boligsosiale engasjement.....	72
4.2.1	Kommunenes innsats for (unge) førstegangsetablerere ..	72
4.2.2	Kommunenes tiltak for bosetting av flyktninger.....	79
4.2.3	Kommunale virkemidler for boliger til rusmisbrukere ..	81
4.2.4	Kommunenes innsats for å skaffe boliger til psykisk utviklingshemmede	86
4.3	Kommunenes boligpolitikk overfor eldre innbyggere ..	89
4.3.1	Kommunale boliger.....	92
4.3.2	Oppsummering: Kommunalt boligsosialt engasjement	105
4.4	Utbyggingspolitikken.....	106
4.4.1	Utbyggingspolitikk i kommuner med befolkningsstagnasjon/ tilbakegang	106
4.4.2	Utbyggingspolitikk i tilflyttingskommuner.....	114
4.4.3	Oppsummering: Kommunalt utbyggingspolitisk engasjement.....	128
4.5	Boligpolitikk som politisk stridsspørsmål.....	131
4.5.1	Politisk konflikt i den boligsosiale politikken.....	132
4.5.2	Politisk konflikt i utbyggingspolitikken.....	134
4.6	Organiseringen av ansvaret for boligpolitikken	141
4.7	Oppsummering: hvordan varierer boligpolitikken?	144
5	<i>Hvorfor</i> varierer boligpolitikken?	146
5.1	Innledning	146
5.2	Årsaker til variasjon i utbyggingspolitikken	148
5.2.1	Regresjonsanalysen.....	149
5.2.2	Case-analysen.....	151
5.2.3	Oppsummering: årsaker til variasjon i kommunalt engasjement i utbyggingspolitikken.....	156
5.3	Årsaker til variasjon i den boligsosiale politikken.....	156
5.3.1	Regresjonsanalysen.....	157
5.3.2	Case-analysen.....	158
5.3.3	Oppsummering: årsaker til variasjon i kommunalt boligsosialt engasjement	163
5.4	Kan vi forklare kommunalt boligpolitisk engasjement?164	
6	Hvilke <i>konsekvenser</i> har boligpolitikken?	165
6.1	Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?	166

6.1.1	Kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet.....	169
6.1.2	Kommunenes boligmarked og de vanskeligstilte.....	170
6.2	Typehusholdsstudien.....	173
6.3	Etableringslånordningen	179
6.3.1	Prosessen i de 12 utvalgte kommunene.....	181
6.3.2	Oppsummerende om bruken av etableringslånordningen i de tolv kommunene.....	189
6.4	Ordningen med sosialhjelp til boligformål.....	192
6.4.1	Antall personer med sosialhjelp til boligformål i de ulike kommunene	193
6.4.2	Kvaliteten på tilbudet til de som får hjelp.....	196
6.4.3	Vurdering av boforholdene	199
6.5	Konsekvenser av boligpolitikken - avsluttende kommentarer	203
7	Kommunal boligpolitikk – utfordringer og muligheter	208
7.1	Kommunal boligpolitikk: variasjoner og konsekvenser.....	208
7.2	Helhetlig kommunal boligpolitikk?	210
7.3	Tar kommunene sitt boligpolitiske ansvar?	213
7.4	Hva kan gjøres?.....	216
7.5	Interessante forskningsoppgaver i boligpolitikken	218
	Litteratur	220
Vedlegg 1	Spørreskjema forprosjekt	229
Vedlegg 2	Regresjonsanalyse av kommunenes boligpolitiske aktivitet.....	232
Vedlegg 3	Oversikt over intervjuede i de 12 kommunene	243
Vedlegg 4	Intervjuguide om kommunal boligpolitikk	248
Vedlegg 5	Typehusholdsbeskrivelsene.....	252
Vedlegg 6	Intervjuguide om sosialhjelp til boligformål	260
Vedlegg 7	Spørreskjema til mottakere av sosialhjelp til boligformål.....	264
Vedlegg 8	Oversikt over respondenter, sosialhjelpsmottakere.....	271
Vedlegg 9	Intervjuguide for samtale om etableringslånordningen	275
Vedlegg 10	Spørreskjema til de som har fått avslag på søknad om etableringslån	278

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Eksempler på generelle og selektive virkemidler, etter fordelingsmekanisme</i>	36
Tabell 1.2	<i>Analysenivåer for kommunal boligpolitikk</i>	37
Tabell 2.1	<i>Utvalgte kommuners score på indekser for boligpolitisk aktivitet</i>	46
Tabell 2.2	<i>Andel svar i utvalgskommunene, 2000</i>	54
Tabell 2.3	<i>Svarprosent på spørreskjema til personer som hadde fått avslag på søknader om etableringslån i 12 utvalgskommuner i 2000</i>	57
Tabell 3.1	<i>Strukturelle forhold i case-kommunene</i>	60
Tabell 3.2	<i>Kommunaløkonomiske forhold i case-kommunene</i>	62
Tabell 3.3	<i>Partimessig sammensetning av kommunestyret i case-kommunene</i>	63
Tabell 3.4	<i>Etterspørselsfaktorer i case-kommunene</i>	65
Tabell 4.1	<i>Eksempler på kommunenes virkemidler innenfor generell og selektiv boligpolitikk</i>	71
Tabell 4.2	<i>Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor unge i etableringsfasen</i>	78
Tabell 4.3	<i>Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor flyktninger</i>	81
Tabell 4.4	<i>Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor rusmisbrukere</i>	86
Tabell 4.5	<i>Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor psykisk utviklingshemmede</i>	87
Tabell 4.6	<i>Andel psykisk utviklingshemmede over 21 år som bor hjemme hos foreldre, i prosent av alle psykisk utviklingshemmede over 21 år. Kilde: Sosial- og helsedepartementet (2000)</i>	88
Tabell 4.7	<i>Kommunenes innsats i boligarbeidet for eldre*</i>	92
Tabell 4.8	<i>Kommunale boliger</i>	93
Tabell 4.9	<i>Andel kommunale boliger, etter totalt antall boliger i kommunen</i>	93
Tabell 4.10	<i>Månedlig husleie i 2-roms kommunal utleiebolig 2000</i> .103	

Tabell 4.11	<i>Kommunenes boligpolitiske engasjement etter grad av aktivitet overfor ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet.....</i>	105
Tabell 5.1	<i>Boolsk analyse av kommunalt engasjement i utbyggingspolitikken</i>	155
Tabell 5.2	<i>Boolsk analyse av kommunalt boligsosialt engasjement.....</i>	163
Tabell 6.1	<i>Boligmarkedet i case-kommunene.....</i>	171
Tabell 6.2	<i>Avvik i forhold til gjennomsnittet av tolv kommuner....</i>	172
Tabell 6.3	<i>De 12 utvalgskommunene klassifisert etter vanskelighetsgraden i boligmarkedet og antallet potensielt vanskeligstilte</i>	173
Tabell 6.4	<i>Tiltak overfor typehusholdene klassifisert etter graden av aktivitet.....</i>	176
Tabell 6.5	<i>Kommunenes rammer til etableringslån i 1999.....</i>	183
Tabell 6.6	<i>Antall søknader om etableringslån og andelen avslag i 1999.....</i>	184
Tabell 6.7	<i>Krav til egenkapital ved etableringslån i 12 kommuner.....</i>	188
Tabell 6.8	<i>Bruk av etableringslånsordningen i de 12 utvalgskommunene, samt boligtilgang, prisnivå, krav til egenkapital og etableringsforhold.</i>	189
Tabell 6.9	<i>De 12 utvalgskommunene klassifisert etter bruk av etableringslån og krav til egenkapital.....</i>	191
Tabell 6.10	<i>Etableringsforholdene og bruken av etableringslånsordningen</i>	192
Tabell 6.11	<i>Prosentandel av sosialhjelpsmottakere i utvalgskommunene som bare har sosialhjelp til boligformål, prosentandel med jobb og prosent med inntekt over kroner 85 000. Tallene er basert på vår spørreskjemaundersøkelse blant sosialhjelpsmottakere i de ulike kommunene i 2000.....</i>	194
Tabell 6.12	<i>Antallet personer med sosialhjelp bare til boligformål pr 1000 innbyggere over 16 år.....</i>	195
Tabell 6.13	<i>Kommunene i utvalget i forhold til antall pr 1000 innbyggere i kommunen som mottar sosialhjelp i alt og til boligformål alene.....</i>	196
Tabell 6.14	<i>Antall rom pr person, eieform og husleie pr rom blant sosialhjelpsmottakere til boligformål i utvalget kommuner.....</i>	197
Tabell 6.15	<i>Husleie i private og kommunale boliger, kr. pr. mnd. .</i>	198
Tabell 6.16	<i>Tilfredsheten blant mottakere av sosialhjelp til boligformål med boligens beliggenhet, størrelse og</i>	

	<i>standard. Andelen som svarer svært godt fornøyd eller ganske godt fornøyd.....</i>	200
Tabell 6.17	<i>Tilfredshet blant mottakere av sosialhjelp til boligformål med nærhet til familie, nærhet til venner og kontakt med naboer. Andelen som svarer svært godt fornøyd eller ganske godt fornøyd</i>	201
Tabell 6.18	<i>Opplevelse blant mottakere av sosialhjelp til boligformål av hvorvidt boligen oppleves å være til hinder for et yrkesaktivt liv, for pleie av sosialt nettverk eller for at en kan være hjemme med barna. Andelen som svarer at boligen ikke er til slikt hinder ..</i>	202
Tabell 6.19	<i>Andelen som svarer at de ikke er redd for å miste boligen blant mottakere av sosialhjelp til boligformål.....</i>	203

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Hovedstrukturen i prosjektet</i>	26
Figur 2.1	<i>Case-kommunenes grad av aktivitet i boligpolitikk, kategorisert etter opplysninger i spørreskjema.....</i>	46
Figur 3.1	<i>Antall boliger bygd pr. år pr. 1000 innbygger og antall boliger igangsatt pr. år 1995- 2000. Kilde: Byggearealstatistikk SSB.....</i>	66
Figur 3.2	<i>Fordeling av kommuner etter befolkningsvekst og omfanget av boligbyggingen på 1990-tallet.....</i>	67
Figur 4.1	<i>Kommunenes boligsosiale engasjement: en grov kategorisering</i>	106
Figur 4.2	<i>Kommunenes engasjement i utbyggingspolitikken, etter befolkningsveksten i kommunen</i>	131
Figur 5.1	<i>Kommunenes rangering etter grad av aktivitet i utbyggingspolitikken</i>	151
Figur 5.2	<i>Rangering av kommunene etter boligsosial aktivitet ...</i>	159
Figur 6.1	<i>Vanskeligstilte på boligmarkedet er de som har dårlige boforhold og som har svak økonomi og/eller av fysiske, helsemessige eller sosiale årsaker ikke evner å skaffe seg egnet bolig uten offentlig bistand. Felt A illustrerer en særlig utsatt gruppe, tilnærmet bostedsløse. Felt B illustrerer de som nesten klarer seg selv.</i>	167

Sammendrag

Trine, M. Myrvold, Arvid Strand, Arne Holm og Thorbjørn Hansen
Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv
NIBR-rapport 2002:5

Denne rapporten omhandler norsk kommunal boligpolitikk. Med 'boligpolitikk' forstår vi all den offentlige aktivitet som har som hensikt å sørge for at folk har en bolig – at de *bor*. Politikken utøves på statlig eller kommunalt nivå, eller av stat og kommune i kombinasjon. Boligpolitikken favner både utbyggingspolitiske og sosialpolitiske tiltak. Blant de utbyggingspolitiske virkemidlene regner vi oppkjøp, regulering og tilrettelegging av arealer samt planlegging og bygging av boliger. Kommunal styring av utbyggingsprosjekter, i form av utbyggingsavtaler med private entreprenører, er også et utbyggingspolitisk tiltak.

Blant de boligsosiale virkemidlene kommunene kan ta i bruk, finner vi stort sett tiltak rettet mot grupper av vanskeligstilte i boligmarkedet. Hvilke grupper og hvilke individer dette dreier seg om, vil i noen grad avhenge av situasjonen på boligmarkedet. Vi har sett nærmere både på kommunenes innsats for ganske vide grupper, som unge og eldre, og på innsatsen overfor mer avgrensede grupper, for eksempel psykisk utviklingshemmede, rusmisbrukere og flyktninger. Mens det bare er en liten del av de unge og de eldre som trenger offentlig bistand til å skaffe seg bolig, og bistanden som oftest vil være midlertidig eller av begrenset omfang, vil de mer avgrensede gruppene ofte ha behov for omfattende hjelp over lengre tid.

Strukturering av det boligpolitiske feltet

Boligpolitiske tiltak omfatter virkemidler som berører 'alle' innbyggerne (og potensielle innbyggere) i kommunen (generell politikk), og virkemidler rettet inn mot avgrensede grupper av befolkningen (selektiv politikk). I tillegg til skillet mellom generell og selektiv, er det også mulig å gjøre et skille mellom fordeling etter *marked* og etter offentlig *tildeling*. Det er mulig å ha selektive tiltak innenfor markedssfæren (bostøtte, etableringslån) og selektive tiltak innenfor tildelingssfæren (kommunale boliger til psykisk utviklingshemmede).

Utbyggingspolitikken vil i stor grad være generell politikk, potensielt rettet mot 'alle'. Oftest vil markedet utgjøre fordelingsmekanismen i utbyggingspolitikken, i den forstand at kommunens aktivitet i stor grad vil være tiltak som griper inn i markedets funksjonsmåte, men der den endelige fordeling skjer gjennom markedet – om enn i noe regulert form. Men utbyggingspolitikken kan også benytte offentlig tildeling som fordelingsmekanisme, for eksempel når kommunen tildeler regulerte, opparbeidede tomter ved loddtrekning blant søkere.

Den boligsosiale politikken vil vanligvis være selektiv. Dette betyr at tiltakene er rettet mot avgrensede grupper, gjerne på bakgrunn av behovsprøving. Fordelingene innenfor den selektive boligpolitikken tar gjerne form av offentlig tildeling, som når en rusmisbruker får bo i en kommunal bolig. Det synes imidlertid å være en økende oppmerksomhet rundt bruk av markedet som fordelingsmekanisme også innenfor den sosiale boligpolitikken. Sosialklienter som får bostøtte til å skaffe seg en bolig på det private markedet, eller unge boligsøkere som får etableringslån for å kjøpe egen bolig, kan være eksempler på selektiv markedspolitik.

Eksempler på kommunenes virkemidler innenfor generell og selektiv boligpolitikk

		Generell boligpolitikk	Selektiv boligpolitikk
<i>Fordeling- mekanisme</i>	Marked	<i>Generell markedspolitik</i> Virkemidler: Regulering, opparbeiding, kjøp/salg av tomter, utbyggingsavtaler	<i>Selektiv markedspolitik</i> Virkemidler: Etableringslån, bostøtte
	Offentlig tildeling	<i>Generell tildelingspolitikk</i> Virkemidler: Oppføringslån i Husbanken, tomtetildeling	<i>Selektiv tildelingspolitikk</i> Virkemidler: Kommunale boliger til spesielle grupper, f.eks. psykisk utviklingshemmede, flyktninger, rusmisbrukere

Problemstillinger

Rapporten belyser følgende spørsmål:

- Eksisterer det en 'kommunal boligpolitikk'?
- Hvordan ser den kommunale boligpolitikken ut? Hvordan varierer boligpolitikken mellom kommuner (politikkens 'output')?

- Hvorfor varierer boligpolitikken?
- Hvilke konsekvenser har den kommunale boligpolitikken for grupper av vanskeligstilte innbyggere (politikkenes 'outcome')?

Metodiske tilnæringer

Boligpolitikk kan analyseres på ulike nivåer; statlig/nasjonalt nivå, sektornivå og virkemiddelevelnivå. På det *statlige nivået* studeres nasjonalstaten – og den velferdsstatspolitikken staten fører – som helhet. På *sektornivå* fokuseres og karakteriseres boligpolitikken som et eget politikkområde. På *virkelevelnivå* er det det enkelte virkemiddel som analyseres. Det er disse to siste nivåene – sektornivået og virkelevelnivået – vi befinner oss på i denne undersøkelsen av kommunal boligpolitikk.

Vi har studert hvordan det kommunale boligpolitiske feltet arter seg gjennom en studie av hvordan kommunene benytter de virkemidlene de har til rådighet. Dels har vi studert boligpolitikken som et politikkområde, og karakterisert dette området (sektornivået). Dels har vi studert enkeltvirkelevelne kommunene kan ta i bruk innenfor dette politikkområdet (virkelevelnivået).

Problemstillingene er belyst ved flere datasett og flere metodiske tilnæringer. Hovedfokus i rapporten er lagt på en case-studie av tolv kommuner. Case-tilnærmingen er valgt for å kunne få et helhetlig bilde av den enkelte kommunes boligpolitikk, og derved øke forståelsen for hvilke mekanismer og årsaker som ligger til grunn for den boligpolitiske praksis i kommunene. Når vi har gjennomført case-studier i hele tolv kommuner, er dette begrunnet i ønsket om å fange bredden i den kommunale politikken. Norske kommuner er svært ulike, både når det gjelder størrelse, vekstrate, beliggenhet og befolkningssammensetning. Vår antakelse var at denne ulikheten i strukturelle og demografiske forhold kan gjenspeiles i kommunenes boligpolitikk.

I de utvalgte kommunene er det gjennomført en omfattende intervjuundersøkelse. For å studere konsekvensene av kommunenes boligpolitikk er det gjort tre studier: en typehusholdsstudie, en studie av mottakere av sosialhjelp til boligformål og en studie av folk som får avslag på søknad om etableringslån. Intervjumaterialet er analysert ved hjelp av 'tradisjonell' kvalitativ analyse og ved såkalt 'boolsk analyse', mens konsekvensanalysene er utført delvis med kvalitative og delvis med kvantitative teknikker.

I forprosjektet ble det gjennomført en enkel survey til samtlige norske kommuner. Opplysningene fra surveyen er reanalysert i rapporten for

å utfylle bildet av våre case-kommuner og hvordan disse skiller seg fra snittet av norske kommuner. Vi har også benyttet dette datamaterialet i søking etter årsaker til variasjoner i kommunal boligpolitikk.

Hovedfunn

Undersøkelsens fire hovedspørsmål kan sammenfattende besvares på følgende måte:

Det første spørsmålet – eksisterer det en kommunal boligpolitikk - kan besvares med et klart nei, hvis vi med 'en kommunal boligpolitikk' forstår en helhetlig og integrert kommunal strategi i forhold til bygging av boliger og hjelp til vanskeligstilte på boligmarkedet. Den kommunale boligpolitikken fremstår som fragmentert og lite koordinert. Boligpolitiske virkemidler sees i liten grad i sammenheng, og utbyggingspolitiske tiltak og boligsosiale tiltak iverksettes uavhengig av hverandre. Den sosiale delen av boligpolitikken er dessuten stort sett administrasjonens ansvar, og gjøres sjelden til et spørsmål om *politikk*.

Spørsmålet om *hvordan* boligpolitikken varierer, er vanskeligere å gi et entydig svar på. Generelt synes mange av kommunene å være mer aktive i den sosiale delen av boligpolitikken enn i utbyggingspolitikken. De fleste av de kommunene som er studert her, har en reaktiv boligpolitikk, både på utbyggingssiden og i den boligsosiale politikken. Dette betyr at kommunenes tiltak i stor grad kommer for å løse akutte problemer i lokalsamfunnet, eller som svar på andre aktørers initiativ. Kommunene legger i liten grad selv premissene for utformingen av boligpolitikken. De fleste kommunene har redusert sitt direkte engasjement i boligforsyningen til et minimum – eller til et nivå som er styrt av statens insitamenter til bygging av spesialboliger for visse grupper.

Kommunene har i stor grad trukket seg ut av boligproduksjonen. Mønsteret er at kommunene spiller en underordnet rolle i utbyggingspolitikken. I dag er det bare et fåtall kommuner som aktivt går inn og forsøker å temme markedskreftene. Det gjøres først og fremst ved aktivitet i totemarkedet, i den grad kommunen har vilje og evne til selv å kjøpe opp tomter. De færreste kommuner i pressområder har egne arealer, og heller ikke økonomi til å erverve arealer. I flere kommuner uttrykker informantene dessuten at kommunen ikke bør ta risikoen som er forbundet med boligbygging. Mange tapte store verdier i 1980-årene.

Hvorfor varierer kommunenes boligpolitikk? Et åpenbart svar ligger i de strukturelle forskjellene mellom kommuner. Norske kommuner har svært stor variasjonsbredde, både når det gjelder størrelse, beliggenhet og vekst. I analysene presentert i rapporten har vi trukket fram ulike grupper av forklaringer på kommunenes aktivitet i boligpolitikken. Vi finner at boligpolitikken i fraflyttingstruede, små distriktskommuner naturlig nok har en annen utforming enn boligpolitikken i store, sentrale vekstkommuner. Når det gjelder graden av kommunal aktivitet – eller styringsvilje – er sammenhengen ikke like åpenbar. Det finnes aktive småkommuner og passive store kommuner, selv om målet for kommunenes aktivitet kan variere i forhold til kommunenes strukturelle betingelser. Mens for eksempel fraflyttingstruede kommuner kan legge mye arbeid i å tiltrekke seg nye innbyggere, vil hovedoppgaven for presskommunene ofte være å styre utbyggingen i kommunen i ønsket retning. Vi finner en tendens til at store, sentrale og relativt rike vekstkommuner har en noe mer aktiv boligpolitikk enn kommuner som ikke har disse kjennetegnene, men at ingen av disse forholdene utgjør noen absolutte betingelser for et høyt boligpolitisk aktivitetsnivå.

Vi har undersøkt *effektene* av kommunenes boligpolitikk ved å studere boligpolitiske virkemidler overfor enkelte grupper av vanskeligstilte. Eventuelle sammenhenger mellom virkemidler og effekter er imidlertid ikke lett å fastslå. Det vil være en rekke faktorer som påvirker vanskeligstiltes boforhold, i tillegg til kommunens innsats i boligpolitikken. Analysene tyder på at veien til kommunal bistand til å skaffe bolig er smal. Det er de veldig svakstilte og marginaliserte som får hjelp, de som ikke er i stand til å skaffe seg bolig på egen hånd. Dette gir inntrykk av at en husholdnings sannsynlighet for å bli prioritert i forhold til fordelingene av de skjønnsmessige boligpolitiske tiltakene i tillegg til å bygge på en økonomisk behovsprøving, også bygger på en sosial behovsprøving. En ren inntektstesting ser ikke ut til å være det avgjørende. Folk som 'bare' er økonomisk vanskeligstilte når vanligvis ikke opp i konkurransen om sparsomme kommunale midler. Dette oppleves som særlig problematisk i sentrale kommuner med høye boligpriser.

Det er behov for en helhetlig boligpolitikk, men hvordan få det til?

Det å sørge for realisering av det nasjonale målet om *å sikre at alle skal kunne disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø* er en mangefasettert oppgave, og det er langt fra sikkert at den kan løses ved at de mange kommunale tiltak forsøkes samordnet organisatorisk eller politisk. Likevel mener vi at det er gode grunner for at kommunene bør tilstrebe å utforme en helhetlig boligpolitikk.

En helhetlig boligpolitikk innebærer før det første at utbyggingspolitikken sees i sammenheng med boligsosiale støtteordninger, og for det andre at de boligsosiale støtteordningene sees i sammenheng med hverandre.

Kommunene kan sannsynligvis hente en betydelig gevinst ved å utforme utbyggingspolitikken og den boligsosiale politikken i sammenheng. Arbeidet med boligsosiale støttetiltak avhenger i noen grad av kommunens innsats i utbyggingspolitikken. Å legge til rette for et variert boligtilbud, med tilbud til alle grupper av boligsøkere, vil kunne få avgjørende betydning for kommunens muligheter til å hjelpe vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Dette gjelder ikke minst i pressområder. Gjennom utbyggingspolitikken kan kommunen søke å gjøre markedet lettere for de grupper som ellers ikke ville kunne klart seg på boligmarkedet uten offentlig hjelp. Hvorvidt kommuner ved sin politikk *faktisk* makter å påvirke boligmarkedet i vesentlig grad, er imidlertid usikkert. Gjennom utbyggingspolitikken kan imidlertid kommunen sikre seg en viss handlefrihet i den boligsosiale politikken. Ved å sørge for at det bygges boliger av ulik størrelse og standard i kommunen, øker sannsynligheten for å finne egnede boliger til vanskeligstilte, enten ved innleie fra private eller ved at kommunen selv kjøper boliger til mennesker som ikke på egen hånd klarer seg i boligmarkedet. Utbyggingsavtaler kan her være et egnet virkemiddel.

Ved at ulike boligsosiale støtteordninger sees i sammenheng, kan kommunen oppnå både å gi et bedre tilbud til den enkelte som trenger hjelp, og økt effektivitet i tjenesteytingen. En helhetlig politikk gir med andre ord kommunen bedre oversikt over hvilke virkemidler som er til rådighet, slik at kommunen kan velge de tiltak som synes best egnet og/eller mest effektive. For eksempel kan et godt tilbud av kommunale boliger til vanskeligstilte bety mindre behov for sosialhjelp. God bruk av etableringslån kan igjen redusere behovet for kommunale boliger.

En helhetlig politikk er nødvendig for en god utnyttelse av ressurser. Eksemplet med ekstremt dyre plasser på hospitser sett i forhold til prisen på en kommunal utleiebolig er velkjent. Sammenhengende tiltak som kan forhindre utkastelser, er et annet område som illustrerer behovet for en samordnet politikk.

En betingelse for en helhetlig kommunal boligpolitikk er at det finnes institusjonelle enheter eller klare rutiner som sørger for samordning av politikken i kommunen. Det synes i liten grad å være tilfelle i de kommunene vi har studert. 'Boligpolitikk' kan ikke sies å utgjøre *ett*

politikkområde, men flere. I forhold til anerkjente kriterier for å betrakte et politikkområde som ett område, ser vi at:

- boligpolitikken som helhet forvaltes ikke av profesjonelle tjenestemenn og –kvinner, men snarere at ulike deler av politikken forvaltes av ulike profesjoner
- den kommunale boligpolitikken utøves ikke innenfor et relativt enhetlig offentlig forvaltningsapparat. I de fleste kommuner finnes det heller ikke noen samlet ledelse av boligpolitikken
- det finnes ikke relativt klare standarder for det offentliges tilbud innenfor boligpolitikken, og dermed heller ikke klare normer for brudd på slike standarder
- bare deler av boligpolitikken utøves med grunnlag i lov. Riktig nok eksisterer det lover som er relevante for *deler* av boligpolitikken – for eksempel plan- og bygningsloven og sosialloven – men det finnes ikke noe enhetlig lovverk som klargjør de innholdsmessige sidene ved denne politikken, og kommunens plikter hvis standardene ikke møtes

Husbankens initiativ overfor kommunene om å etablere såkalte ”boligsosiale handlingsplaner” vil i noen grad kunne bidra til å utvikle en helhetlig kommunal boligpolitikk. De boligsosiale handlingsplanene skal - slik Husbanken uttrykker det - *bidra til at kommunen utarbeider en helhetlig boligpolitikk. Utarbeidelsen av planen vil kreve koordinert tverrsektoriell innsats*. Erfaringene med hva slike planer bidrar med i praksis, er ennå i liten grad tilgjengelig. Det gjenstår derfor å se om utforming av slike planer faktisk har som konsekvens at kommunene ser de ulike sosiale støtteordningene i sammenheng, og den sosiale delen av boligpolitikken i sammenheng med utbyggingspolitikken. Uten at det etableres et mer enhetlig forvaltningsapparat rundt boligpolitikken i kommunene, kan det være en fare for at politikken forblir fragmentert.

Rapporten avsluttes med påpekning av noen framtidige forskningsmessige utfordringer innenfor det boligpolitiske feltet. Blant annet pekes det på at en nærmere analyse av boligpolitikken ideologiske spenningsfelt, for eksempel i forhold til begrepsparene generell vs. selektiv og marked vs. stat, kan gi et dypere innblikk i dette politikfeltets problemstillinger. En slik analyse vil også plassere boligpolitikken klarere i forhold til utviklingstrekk i velferdsstatens ordninger mer generelt.

Summary

Trine M. Myrvold, Arvid Strand, Arne Holm and Thorbjørn Hansen
Municipal housing policy – fragmented and reactive
NIBR Report 2002:5

This report addresses housing policy as practised by local councils. The term ‘housing policy’ means in this connection all public activity carried out the intention of which is to ensure that people have homes – in places where they happen to live. Housing policy is implemented at the national and local level, or in some state/local authority combination. It embraces a development element and a social element. Development policy mechanisms include acquisition, regulation and preparation of land in addition to the planning and building of homes. Development management by municipalities by means of development contracts with private entrepreneurs is also a development policy mechanism.

Among the social housing policy mechanisms available to councils, those aimed at groups of people with special needs and/or the disadvantaged in the housing market represent the main thrust. The groups and individuals included here depends in some measure on the state of the housing market. We have looked at services rendered by municipalities for relatively broad sections of the population such as the young and the old, and for smaller groupings (people with disabilities, drug users, refugees). While only a small proportion of the young and elderly require public help to find a home, and the assistance they are given tends generally to be of a temporary and limited nature, the needs of the less advantaged groups are often much greater and far more persistent.

Structuring the housing policy area

Housing policy measures cover mechanisms that affect “all” inhabitants (and potential inhabitants) of a municipality (general politics), and mechanisms aimed at more delimited groups of the population (selective politics). In addition to the distinction between

general and selective it is also possible to distinguish between distribution by market means and distribution by means of public *allocation*. It is possible to have selective measures within the functional area of the market (housing support, first-home loans for instance) and selective schemes within the allocation area (council houses for the disabled).

Development policy tends mostly to be expressed through the general policy gateway, and is potentially targeted at “everyone”. The market tends to be the most frequently used distributive mechanism for development policy inasmuch as council activity will comprise measures that interfere with the normal functioning of the market, but where the final distribution nevertheless will take place through the market, though in a regulated fashion. But development policy can also make use of public allocation as its distributive mechanism, such as when councils allocate regulated, prepared sites through a lot-drawing procedure to applicants.

Instances of mechanisms used by municipalities within the areas of general and selective housing policy

		General housing policy	Selective housing policy
<i>Distribution mechanism</i>	Market	<p><i>General market policy</i></p> <p>Mechanisms: regulation, preparation, purchase/sale of sites, development contracts</p>	<p><i>Selective market policy</i></p> <p>Mechanisms: first-home loan, housing support</p>
	Public allocation	<p><i>General allocation policy</i></p> <p>Mechanisms: building loan in the Norwegian State Housing Bank, site allocation</p>	<p><i>Selective allocation policy</i></p> <p>Mechanisms: council homes for special groups, such as the disabled, refugees, drug addicts, for instance</p>

Social housing policy tends to be selective. This means that measures will be targeted at special groups, often with a needs-testing procedure attached. Distribution within this selective policy process often takes the form of a public allocation, such as when a drug user is given a council house or flat to live in. Interest in using the market as a distributive mechanism within social housing policy appears to be growing, however. People on welfare who receive financial support to

buy accommodation on the private market, or young home hunters who are given a first-home loan to buy their own home are examples of this selective market policy mechanism.

Issues

The report addresses the following issues:

- Do municipalities have an integrated housing policy?
- What does it look like? How do housing policies vary across municipalities (i.e. policy output)
- Why do housing policies vary?
- What is the impact of local housing policies on the various groups of the needy (i.e., policy outcome)?

Methodological approaches

Housing policy can be analysed at three levels of function: central government/national level; sector level; and mechanism level. At the level of *central government*, the analytical unit is the nation-state – and the welfare policy adopted by central government – as a whole. With regard to the *sector level*, housing policy is considered and studied as a separate policy area. At the *mechanism level*, the efforts are focused on the individual mechanisms that has been put in place. The present study concentrated on the latter two levels.

To find out how local housing policy actually works in practice, we looked at how local councils make use of the means at their disposal. We studied housing policy as a political area and a sector (sector level), and the individual mechanisms available to councils within the political area (mechanism level).

Several sets of data and methodological approaches were used to shed light on these matters. The focal point of the report is the case studies of twelve municipalities. The case-study method allows us to get an overall picture of the different housing policies pursued in the different municipalities, and, hence, a better understanding of the mechanisms and justifications underlying policy practice. The reason for including as many as twelve municipalities for the case studies was to get hold of as wide a range as possible of political variations since Norwegian municipalities vary considerably with regard to geographical size, population size, rates of growth, location and demographic structure. It is our supposition that such structural and demographic differences will be reflected in the housing policies found in the different municipalities.

An in-depth interview survey was conducted in the selected municipalities. Three studies were carried out to examine the impact of the councils' housing policies: 1) a household study; 2) a study of recipients of support for housing purposes; and 3) a study of people whose applications for first-home loans were rejected. The data from the interviews were analysed by 'traditional' qualitative analytical means and by what is called "Boolean analysis"; the impact analyses were performed with both qualitative and quantitative techniques.

During the feasibility study we carried out a smaller survey which covered all Norwegian municipalities. The data have been re-analysed in the report to fill out the picture of our case municipalities and to show how the latter differ from the average Norwegian municipality. This data have also been used in our hunt for the causes behind the variations found in council housing policies.

Main findings

We can summarise the answers we found to the four main questions posed in this study as follows:

The answer to the first question – do municipalities have an integrated housing policy? – is a clear "no", if we understand "housing policy" as an integrated strategy devised for the purpose of housing construction and help for individuals with special needs in the housing market. Municipal housing policy gives an overall impression of fragmentation and lack of coordination. Housing policy instruments are not viewed in any sort of integrated context, or only very slightly, and development and social housing policy mechanisms are implemented totally independently of one another. The social part of housing policy, moreover, is largely handled by the local administration, and seldom considered a question of *politics*.

The second question, *how* housing policies vary across municipalities, is not easy to answer as unequivocally. In general it seems as if the municipalities are more active in the social part of housing policy than in the development part. Most of the municipalities studied have a reactive housing policy, both on the development side and the social policy side. This means that measures put in place by the municipalities are enacted to address immediate problems in the local community, or in response to initiatives from other quarters. With regard to the shaping of housing policy, the municipalities do not set the basic terms, or only to a very limited extent. Most municipalities have cut direct involvement in the supply of housing to a minimum – or to a level set by central government incentives for the construction of homes for people with special needs.

The municipalities have withdrawn from the production of homes. In general, they play second fiddle in development politics. Today, only a minority of municipalities make any attempt to tame the forces of the market. And to the degree that they have the will and the means to do so, it is primarily by involvement in the land market, buying up land. Most municipalities in high-density areas do not have land of their own, nor the wherewithal to acquire it. Informants in several municipalities say, moreover, that they should shun the risks an exposure in the home construction market can entail. Many were left with burnt fingers in the 1980s.

Why does housing policy vary across municipalities? An obvious answer lies in the structural differences that characterise them. Norwegian municipalities, as said, embrace wide variations in size, location and growth. In the analyses presented in the report we highlight different groups of explanations for the municipal housing policy activity we found. For instance, housing policy in small, regional communities, faced with a constant threat of out-migration, clearly have put in place different arrangements than big, central, expanding municipalities. With regard to the level of municipal activity – or will to govern – the connections are not as clear. There are active small municipalities and passive big ones, even though the aims of municipal action can vary in relation to their structural points of departure. While, for instance, municipalities with a sinking population may work hard to get people to move in and settle, the main task of municipalities in densely populated areas will often be to control municipal expansion so that it proceeds in the desired direction. We find a tendency for the big, central and relatively wealthy growth municipalities to have a more proactive housing policy than municipalities in opposite circumstances. But none of these factors represents a *sine qua non* in relation to a high level of activity in the housing policy area.

We studied the *impact* of municipal housing policy by exploring housing policy instruments used in relation to different special needs groups. It is far from easy to establish a connection between the employment of a particular instrument and its eventual impact. A number of factors affect the housing conditions of vulnerable groups over and above the efforts of a local authority through its housing policy. The analyses show that the way from a need for council help to home acquisition is thwart indeed. The people who get help are the extremely impoverished and marginalized, people totally unable to find a home through their own devices. The impression is that social means-testing is employed as an extra a discretionary measure in addition to economic means-testing when homes are distributed.

Incomes-testing, pure and simple, does not seem to be the decisive point. People who are 'only' financially hard up do not as a rule make the grade when it comes to the redistribution of scant municipal funds. This is felt to be particularly problematic in heavily populated municipalities where house prices are very high.

There is a need for a coherent policy, but the question is how to make one

Working to ensure that the national goal of *ensuring that all have a good and reasonable dwelling place in a good residential environment* is brought to fruition is a many-sided task, and it is far from certain that it can be done by coordinating the many municipal actions and mechanisms organisationally or politically. We believe, nonetheless, that there are good reasons for municipalities to try to form a coherent housing policy.

A coherent housing policy implies firstly seeing development policy in connection with social housing arrangements, and secondly dealing with social housing arrangements in connection with each other.

Local councils could benefit considerably from shaping development policy and social housing policy in conjunction with each other. Efforts in the area of supportive social housing measures depend to a certain degree on work in the development policy arena. Putting in place different types of housing aimed at all groups of home seekers could have decisive impact on the municipality's ability to help the disadvantaged groups in the housing market. This is true not least of municipalities in high density areas. Through its development policy, the municipality could try to make the market more flexible for groups that would otherwise fall by the housing market wayside without public help. Whether municipalities would actually manage to change the housing market substantially through the application of their policies is, however, less certain. But by effecting a development policy, the municipality could gain a certain degree of manoeuvrability in social housing policy. By ensuring that homes with varying sizes and standards are built within the municipality, the chances that suitable housing could be found for people with special needs, either by renting on the private market or through purchases, could rise. Development contracts could be an appropriate instrument in this respect.

By considering the different social housing support arrangements as aspects of an integrated whole, the municipality would be better able to help people in need, and, at the same time, would be able to increase service delivery efficiency. A coherent policy gives, in other

words, a better idea of the mechanisms available to the municipality, enabling it to select the best and most efficient tools for the job at hand. For instance, a wide range of council houses for disadvantaged groups would reduce the need for welfare payments. The judicious use of first-home loans could reduce the need for council houses.

A coherent policy is also a necessity when it comes to a satisfactory use of resources. The example of renting extremely expensive rooms in privately run shelters in contrast to letting a council house or flat for a more moderate sum is well known. Coherent measures that prevent evictions is a further area that illustrates the need for a coordinated policy approach.

One precondition for such a coherent municipal housing policy is the existence of institutional capacity or clear-cut practices that ensure policy coordination in the municipality. This does not seem to be the case in the municipalities we studied.

“Housing policy” can be said to make up not just *one* area of politics, but many. Related to recognised criteria for considering a political area as a coherent whole, we see that:

- housing policy as a whole is not managed by professional civil servants, but rather that different policy areas are managed by different professions
- municipal housing policy is not practised within a relatively unified public administration. In most municipalities, there is no coherent housing policy management
- only parts of housing policy are enacted on the basis of legislation. It is true that there are laws that have some relevance to *parts* of housing policy – the Planning and Building Act is one, the Social Services Act another – but there is no coherent body of law that clarifies the content-related requirements of housing policy, and the obligations that befall a municipality when standards are not met

The initiative launched by the Norwegian State Housing Bank about establishing what it calls “social housing plans of action” might contribute to the development of a coherent municipal housing policy. According the Bank, the point of these social housing plans of action is to *help local councils develop a coherent housing policy. The preparation of the plan will require coordinated, cross-sectoral work.* The practical results of these types of plans are not available as yet so it remains to be seen whether making them gets local councils to see

the various support arrangements in conjunction with one another, and the social aspect of housing policy in conjunction with development policy. Unless a more unified administrative strategy is put in place for housing policy in the municipalities, there is a real danger that it will remain in its present, fragmented state.

The report concludes by pointing out some of the future research challenges within the housing policy area. Among other things, we propose that a more detailed analysis of the ideological framework surrounding housing policy, for instance in connection with the terms 'general' and 'selective', 'market' and 'state', would give a better picture of the issues involved. This type of analysis would also create a opportunity to view housing policy in relation to trends in welfare state schemes in general.

1 Innledning

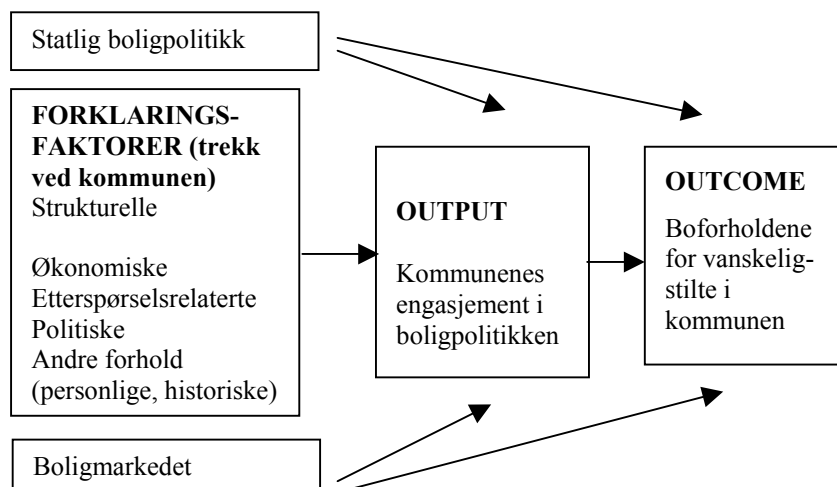
1.1 Undersøkelsens tema

Denne rapporten omhandler norsk kommunal boligpolitikk. Med 'boligpolitikk' forstår vi all den offentlige aktivitet som har som hensikt å sørge for at folk har en bolig – at de *bor*. Politikken utøves på statlig eller kommunalt nivå, eller av stat og kommune i kombinasjon. Også aktivitet som sikter mot å legge forholdene til rette for at folk bor *godt*, i forhold til egne forutsetninger og preferanser og i forhold til samfunnets normer, regnes til boligpolitikken. Dette innebærer at vi har et bredt utgangspunkt for studiet av boligpolitikk. Boligpolitikken favner både utbyggingspolitiske tiltak og sosialpolitiske tiltak. Boligpolitiske tiltak innebærer virkemidler som berører 'alle' innbyggerne (og potensielle innbyggere) i kommunen, og virkemidler rettet inn mot helt spesielle, avgrensede grupper av befolkningen. Rapporten belyser følgende spørsmål:

- Eksisterer det en 'kommunal boligpolitikk'?
- Hvordan ser den kommunale boligpolitikken ut? Hvordan varierer boligpolitikken mellom kommuner (politikken 'output')?
- Hvorfor varierer boligpolitikken?
- Hvilke konsekvenser har den kommunale boligpolitikken for grupper av vanskeligstilte innbyggere (politikken 'outcome')?

Figur 1.1 gir en forenklet oversikt over strukturen i prosjektet.

Figur 1.1 Hovedstrukturen i prosjektet



Boligpolitikk kan analyseres på ulike nivåer. Bengtsson (2000:11) skiller mellom statlig/nasjonalt nivå, sektornivå (politikkområde) og virkemiddelnivå. På det *statlige nivået* studeres nasjonalstaten – og den velferdsstatspolitikken staten fører – som helhet. På *sektornivå* fokuseres og karakteriseres boligpolitikken som et eget politikk-område. På *virkemiddelnivå* er det det enkelte virkemiddel som analyseres. Det er disse to siste nivåene – sektornivået og virkemiddelnivået – vi befinner oss på i denne undersøkelsen av kommunal boligpolitikk. Til dels vil vi søke å studere boligpolitikken som et politikkområde, og karakterisere dette området. Til dels vil vi studere enkeltvirkemidlene kommunene kan ta i bruk innenfor dette politikk-området. Som en overordnet tilnærming kan vi si at vi studerer hvordan det kommunale boligpolitiske feltet arter seg gjennom en studie av hvordan kommunene benytter de virkemidlene de har til rådighet.

Vi er her opptatt av *kommunenes* engasjement i boligpolitikken, selv om kommunenes rolle i boligpolitikken ikke kan sees løsrevet fra statens politikk og markedets mekanismer. Når vi skal studere kommunal boligpolitikk, er det imidlertid tyngden av og formen på *kommunenes* aktivitet vi vil forsøke å fange opp. Det ligger en viktig utfordring for prosjektet i å diskutere og studere kommunenes boligpolitiske bidrag. Hvor stort handlingsrom har norske kommuner på dette området?

1.2 Kort historikk

Rollefordelingen i norsk boligpolitikk

Det er tre hovedgrupper av aktører i norsk boligpolitikk; staten, kommunene og privat sektor inkludert boligsamvirket. Rollefordelingen mellom disse aktørene kan beskrives slik (St meld nr 34, 1988-89):

Staten

- setter sentrale mål for, og trekker opp hovedretningslinjene i boligpolitikken
- fastsetter lover og rammebetingelser
- tilbyr gunstige finansierings- og støtteordninger, primært gjennom Husbanken
- stimulerer til forskning og informasjon

Kommunene

- bidrar med tilstrekkelig forsyning av byggeklare tomter
- planlegger og legger til rette for boligbygging
- har ansvar for boliger for husstander med svak økonomisk evne

Private aktører

- står for prosjektering og oppføring av boliger
- forvalter, vedlikeholder og utbedrer storparten av boligmassen

Dereguleringen av boligmarkedet

Det er en akseptert oppfatning at det over tid har skjedd forskyvninger mellom disse aktørene når det gjelder oppgaver i boligpolitikken. Det har skjedd en desentralisering av oppgaver fra stat til kommune, og det har foregått en deregulering som har ført til mindre offentlig kontroll og tilsvarende større spillerom for markedet. Dereguleringen har ført til at mer og mer av boligproduksjonen og boligomsetningen er overlatt til aktører utenom det offentlige, mens det offentlige i hovedsak har en tilretteleggende rolle hva gjelder boligbygging for folk flest.

I mange år etter krigen var boligbygging en virksomhet med sterke offentlige innslag; offentlige tomtekjøp, reguleringsplanlegging, tomtetilrettelegging, finansiering gjennom statsbanker som Husbanken og Kommunalbanken, og prisregulering. Staten sto for finansiering,

Husbanken satte rammer for hva som kunne bygges, kommunene kjøpte utbyggingsarealer, regulerte og bygget ut, ofte i samarbeid med boligbyggelagene. Hvem som kunne få bolig var i noen grad regulert gjennom ulike kommunale kriterier.

Fra 1980-årene ble den offentlige styringen av boligmarkedet og boligforsyningen redusert ved en rekke dereguleringstiltak. Maksimaltakstene ved salg av brukte borettslagsboliger ble opphevet. Likeledes ble bestemmelsen om maksimal husleie fjernet i en rekke byer. Det ble ikke lenger forbudt ved lov å seksjonere leiligheter i leiegårder, noe som bidro til en veldig reduksjon i antall utleieboliger i de store byene (Wessel 1996). En stor del av de kommunale tomteselskapene ble avviklet, i likhet med flere kommunalt ledede byfornyelses-selskaper. Etter hvert utviklet dessuten renten på eldre lån i Husbanken seg til å bli så høy at mange valgte å refinansiere med lån i private banker.

Det faktum at det er blitt mindre nybygging totalt, har også bidratt til mindre offentlig styring, fordi mye av den offentlige styringen er knyttet til nybygging.

'Kommunalisering' av boligpolitikken

I perioden før dereguleringene og kommunaliseringen var de kommunale oppgavene konsentrert om utbygging. Kommunen utarbeidet generalplaner, ervervet tomter, laget reguleringsplaner og avtaler med utbyggere, og foresto eventuelt selv utbygging. Som ledd i dette arbeidet ble det utarbeidet prognoser for befolkningsutvikling og boligbehov basert på frekvensmetoden.¹ Fram til 1988 viste beregninger av boligbehov etter frekvensmetoden et konstant underskudd av boliger. Selv om det var tegn til omsetningsproblemer en kort periode tidlig på 1980-tallet, var holdningen at det gjaldt å bygge så mye som en bare kunne klare. Mange kommuner investerte i store tomtearealer, noe statlige myndigheter oppfordret dem til. I tillegg engasjerte enkelte kommuner seg direkte i utbygging og sto som byggherre for mange boliger.

Da krakket i boligmarkedet kom i 1989, ble også kommunene rammet. De satt gjerne med tomter, i noen grad også boliger, som ikke lot seg selge eller måtte selges til en pris langt under kostnadene. Kommun

¹ Frekvensmetoden besto i å fastsette normer for hvor mange i hver befolkningsgruppe (etter sivilstand og alder) som ville trenge egen bolig. Normene ble utarbeidet av staten. Frekvensnormene varierte over tid, særlig for gruppene ugifte og før-gifte.

ene hadde også store utestående lån som ikke lenger var sikret, og som innebar risiko for store tap, tap som enkelte kommuner også måtte ta.

Omleggingen av boligpolitikken og endringene i boligmarkedet medførte endringer i den kommunale virksomheten. Arbeidet med den *generelle boligforsyningen* ble trappet ned. Interessen for boligbehovsberegninger og for å sette mål for boligbyggingen avtok. Kommunalt oppkjøp og tilrettelegging av tomter ble mindre vanlig. Tomteselskapene ble mange steder avvirket. I storbyene ble det stopp i byfornyelsen, og byfornylsesselskapene i Oslo, Trondheim og Bergen ble reorganisert.

Mens kommunene tidligere kunne sette betingelser for utbyggere og styre takten og arten av boligbygging, kom de i en situasjon der det var høyst usikkert om noen ville bygge. Usikkerhet om etterspørselen gjorde også at utbyggere avviste innblanding i beslutninger om utbyggingen, ettersom det var de som tok risikoen.

Ved siden av utbyggingsoppgavene, hadde kommunen ansvar for å skaffe boliger til økonomisk svakstilte og formidle bostøtte, rentestøtte og lignende. Denne delen av kommunens boligpolitiske oppgave var imidlertid lenge lite påaktet. Vi finner få spor av denne oppgaven i offentlige dokumenter om norsk boligpolitikk før 1980-tallet. På 1990-tallet var det kommunenes arbeid med boligforsyning og boligstøtte til vanskeligstilte boligsøkere som kom i fokus. HVPU-reformen ga kommunene store oppgaver med boligframskaffelse. Den statlige satsingen på eldre, som i stor grad kom som midler til kommunal bygging av omsorgsboliger, har bidratt til at kommunene i dag viser stor aktivitet på dette området. Ved siden av slike mer tidsbegrensede satsinger, har kommunene en konstant utfordring med å skaffe boliger til økonomisk svakstilte og til grupper med sosiale vansker, for eksempel personer med rusproblemer og psykiske problemer.

1.3 Kommunenes boligpolitiske handlefrihet

Større kommunalt ansvar = større kommunal handlefrihet?

Analysen av variasjoner i kommunal boligpolitikk forutsetter at kommunene har en viss frihet til *selv* å utforme politikken på dette området. Så vil også langt på vei være tilfellet. Kommunene har, som nevnt innledningsvis, fra 1950-tallet og utover i stadig sterkere grad fått delegert myndighet fra staten på nær sagt de fleste politikk-områdene som er av betydning for den enkeltes velferd. I de første

etterkrigsårene var bolig mangelen prekær, og staten ønsket å holde en stram hånd på boligbyggingen i gjenreisningstiden. Statens fremste virkemidler var knyttet til Husbankens ordninger samt sterk regulering av omsetningen i boligmarkedet. Etter hvert økte det kommunale ansvaret for boligforsyningen ved tiltak som:

- En større del av boliglån blir gitt i form av behovsprøvde etableringslån der kommunen forestår tildeling og garanti innenfor rammebevilgninger fra Husbanken
- All subsidiering skjer i form av tilskudd, som i de fleste tilfeller fordeles av kommunen
- Statens normer i Husbanken blir endret fra å være bindende til å bli veiledende, og dermed gis det større fullmakt til lokale byggemyndigheter
- Statlig støtte til byfornyelsen reduseres, og kommunene gis større ansvar
- Rammebevilgninger til kommunen for bosetting av flyktninger, i stedet for at staten refunderer utgiftene
- Avvikling av det statlige boligbyggelaget SIFBO (for innvandrere og flyktninger), og overføring av ansvaret for å skaffe boliger til denne gruppen til kommunene

Kommunenes stadig bredere ansvar for utformingen av helse- og sosialpolitikken innebærer også et boligpolitisk ansvar, for så vidt denne er av betydning for helse- og sosialsektoren. Et eksempel er den nevnte reformen innen omsorgen for psykisk utviklingshemmede. Reformen tok bl.a. sikte på å få psykisk utviklingshemmede ut av store, sentrale institusjoner og inn i vanlige boliger som er integrert i nærmiljøet.

Kommunenes virkemidler i boligpolitikken

Det foreligger et stort antall tilgjengelige boligpolitiske virkemidler; virkemidler som den enkelte kommune kan benytte seg av i utformingen av den lokale boligpolitikken. I forprosjektet gikk vi gjennom følgende virkemidler:

Utbyggingspolitiske virkemidler:

- Infrastruktur for boligbygging
- Kommunale tomtekjøp
- Kommunale tomtesalg
- Kommunale utbyggingsavtaler

-
- Kommunalt samarbeid med boligbyggelag
 - Kommunalt tomteselskap
 - Utbygging av omsorgsboliger

Boligsosiale virkemidler:

- Husbankens etableringslån
- Husbankens kjøpslån
- Husbankens utbedringslån
- Husbankens boligtilskuddsordning
- Husbankens bostøtteordning
- Tildeling av kommunal bostøtte
- Tildeling av kommunale boliger
- Tildeling av sosialhjelp til boligformål

De boligsosiale virkemidlene er genuint rettet inn mot boligmarkedet og folks evner og muligheter til å skaffe seg en god bolig. Av direkte og umiddelbar stor betydning for vanskeligstilte grupper er kommunenes bruk av økonomiske hjelpetiltak som etableringslån, boligtilskudd og sosialhjelp. Dersom bruk av slike virkemidler skjer i stort omfang, vil effekten av dem kunne svekkes av at prisene på tilbudene stiger, når tilbudet er begrenset. Av den grunn vil utvidelse av boligtilbudet kunne være nødvendig om de direkte støttetiltakene skal få tilsiktet effekt og ikke bare virke som en omfordeling av hvem som får problemer.

Kommunale boliger er et tiltak som kan ha både en indirekte effekt ved å øke tilbudet av boliger, og da særlig tilbudet av boliger med egenskaper som vanskeligstilte grupper trenger, og en direkte effekt ved å tilby bolig til boligsøkende.

Husbankens ordninger utgjør en viktig del av statens virkemidler i boligpolitikken. Selv om kommunene er satt til å forvalte og formidle disse ordningene, har kommunene varierende frihet i disponeringen av dem. Bostøtteordningen har rigide regler som reduserer kommunenes rolle til å være saksbehandlere for Husbanken. Andre ordninger gir større rom for kommunene til å være autonome aktører som kan tilpasse beslutningene lokale forhold.

Når det eksempelvis gjelder bruk av etableringslån, har kommunene «relativt stor handlefrihet til å utforme sitt eget regelverk for tildeling i tråd med lokale preferanser» (Barlindhaug 1994, s. 6). Lån fra Husbanken til kommuner og borettslag gis etter retningslinjer bestemt

av Husbanken, mens kommuners videreutlån til enkeltpersoner bestemmes etter regler utformet av den enkelte kommune på bakgrunn av Husbankens retningslinjer. Her ligger det altså en frihet for kommunene som kan brukes som en indikator på en aktiv eller passiv boligpolitikk, alt etter om den enkelte kommune opererer med liberale eller strenge regler for tildeling av etableringslån til enkeltpersoner. Betydningen av denne aktiviteten fra kommunens side kan imidlertid begrenses av markedets funksjonsmåte og utvikling. I et opphetet boligmarked vil en ordning som etableringslån kunne antas å ha langt mer begrenset innflytelse på den enkeltes muligheter til å etablere seg, enn tilfellet vil være i et mer stabilt boligmarked, uten for sterkt press på prisene.

Begrensninger i den kommunale handlefriheten

Kommunenes handlefrihet har både en formell og en reell side. Formelt sett har kommunen frihet til å gjøre hva den vil, hvis ikke myndigheten er tillagt et annet forvaltningsnivå, og så langt handlingene ikke er i strid med gjeldende lover. Reelt sett begrenses imidlertid kommunenes handlingsrom av økonomiske forhold, gjerne i kombinasjon med sentralt fastsatte krav til de kommunale ytelsene. Dette betyr at kommuner som formelt sett har frihet til å satse på boligpolitiske tiltak, reelt sett kan føle at handlingsrommet er lite. Hvis kommuneøkonomien er svært trang, slik at pengene knapt nok strekker til å tilfredsstille statens krav, kan friheten til å prioritere ikke lovpålagte tjenester oppleves som illusorisk.

Statens styringsvirkemidler overfor kommunene deles gjerne i tre kategorier: styring ved lovregulering, styring ved økonomiske midler og styring ved hjelp av informative tiltak. Til tross for at statlige myndigheter, med ulike regjeringer i spissen, har lagt stor vekt på å understreke at kommunene er gitt økt frihet i form av rammebudsjetter i stedet for øremerkede midler, har staten de senere årene stadig iverksatt nye 'satsinger'. Et eksempel på en slik satsing er den såkalte 'eldremilliarden', der staten gir kommunene betydelig støtte ved bygging av omsorgsboliger eller sykehjemsplasser.

Det er imidlertid ikke bare statens styringsambisjoner og kommunenes økonomi som begrenser kommunenes handlefrihet i boligpolitikken. Samfunnsforskere har pekt på tendensene til at den klare hierarkiske styringen, der det offentlige både hadde initiativ og gjennomførings- evne, i mange tilfeller er erstattet av andre styrings- og samhandlings- former. Mellom den tradisjonelle hierarkiske styringen og den rene markedstilpasningen, finnes det et spekter av ulike former for formell og uformell samhandling og nettverksbygging mellom det offentlige

og markedet. Slik samhandling kalles med et fellesbegrep ”governance” (Stoker 2000). I utbyggingspolitikken må kommunene samspille med en rekke markedsaktører: investorer, eiendomsutviklere, arkitektfirmaer, entreprenører, utbyggingsforetak, boligbyggelag og eiendomsmeglere. Vi må anta at forhold i markedet kan bidra til å gi kommunene mer eller mindre handlingsrom. Kommuner som møter et opphetet boligmarked, med sterk konkurranse mellom markedsaktørene, vil sannsynligvis ha andre styrings- og innflytelsesmuligheter enn kommuner som opplever boligmarkedet som mer eller mindre dødt.

Det tar lang tid å endre *strukturen* i et boligtilbud i en kommune. Det dreier seg om byggevirksomhet som krever omfattende og tidkrevende planlegging og store investeringer. Mulighetene for å tilpasse boligtilbudet til etterspørselen på kort sikt er således begrenset. Kommunen har innflytelse ved sin tomtepolitikk, ved plan- og reguleringsarbeid, utbygging av infrastruktur og ved initiativ til utbygging. Takten i byggevirksomheten kan ikke alltid direkte knyttes til kommunal politikk, men kommunen har et innflytelsespotensial hvis den ønsker å benytte tilgjengelige virkemidler. Likeså kan *hva* som blir bygget påvirkes av kommunens politikk.

Langt raskere enn å endre strukturen i boligmassen, er det å endre *bruken og fordelingen* av boligene. Et eksempel på dette er tilbudet av sokkelleiligheter, som utgjør en vesentlig del av det samlede tilbudet av utleieboliger i Norge, særlig i typiske eneboligkommuner (Lappegård og Nordvik 1998). I perioden 1988-1995 økte antall utleide sokkelboliger sterkt, anslagsvis med 50 prosent. Dette viser hvor sterkt og raskt boligtilbudet i en kommune kan endre seg, ikke som følge av bygging, men av endringer i samfunnet og i boligmarkedet. Dette har naturligvis igjen stor betydning for innbyggernes muligheter for å kunne kjøpe eller leie egnet bolig. I den nevnte perioden ble det ekstremt billig å kjøpe og leie bolig. På den andre siden kom mange hushold i gjeldskrise på grunn av prisfallet og manglende evne til å betjene inngåtte låneforpliktelser.

1.4 Boligpolitikk – mellom marked og velferd

Boligpolitikken – velferdsstatens vaklende pilar?

Det er liten uenighet om at forhold knyttet til boligen utgjør en viktig del av folks velferd, og at boligpolitikken kan oppfattes som en del av

velferdspolitikken. Samtidig hviler norsk boligpolitikk – både fra statlig og kommunalt hold – på grunnforutsetningen at boliger i all hovedsak skal fordeles gjennom frivillige kontrakter på markedet. Det store flertall av borgere skaffer seg boliger uten hjelp fra det offentlige. Boligen betraktes som en individuell vare, som så langt det er mulig skal fordeles i forhold til den enkeltes preferanser og kjøpekraft. Boligforsyningen oppfattes på samme tid som et ansvar for velferdsstaten og som et privat gode som tilbys på markedet (Bengtsson 2000:4).

Fordi markedet er en så dominerende fordelingsmekanisme i boligpolitikken, skiller dette politikfeltet seg fra andre deler av den norske velferdspolitikken. Ulf Torgersen har kalt boligpolitikken for ”velferdsstatens vaklende pilar” (Torgersen 1987). Mens politikken innenfor f. eks. skolen og helsevesenet forvaltes av profesjonelle tjenestemenn og –kvinner, innenfor et ganske enhetlig offentlig forvaltningsapparat, og med grunnlag i lov, finnes ikke en tilsvarende samlet ledelse av boligpolitikken. Det finnes relativt klare standarder for det offentliges tilbud innenfor skole og helse, og dermed også klare normer for brudd på disse standardene. Tilsvarende standarder eksisterer ikke innenfor boligpolitikken – i alle fall ikke klare og enhetlige standarder. Riktig nok eksisterer det lover som er relevante for *deler* av boligpolitikken – for eksempel plan- og bygningsloven og sosialloven – men det finnes ikke noe enhetlig lovverk som klargjør de innholdsmessige sidene ved denne politikken, og det offentliges plikter hvis standardene ikke møtes.

Selektiv og generell boligpolitikk

Begrepsparet selektiv – generell benyttes gjerne i komparative studier av velferdspolitikkk. En *selektiv* velferdspolitikkk bygger på ideen om at de bedre stilte skal betale, og de dårligere stilte skal ta imot. Det er viktig at støtten faktisk kommer de mest trengende til gode, og ingen andre: dvs. presisjon i virkemiddelbruken. En *generell* velferdspolitikkk kjennetegnes ved at alle betaler og alle tar imot – om enn i ulik grad, avhengig av evner og behov. Manglende presisjon blir da ikke noe problem, men heller selve poenget med systemet.

Begrepsparet ’generell/selektiv politikkk’ benyttes imidlertid noe annerledes i forbindelse med boligpolitikk enn ellers i velferdspolitikken. I boligpolitikken er det hovedsakelig *markedet* som står for fordelingen av goder, ikke det offentlige (Bengtsson 2000:5). Bengtsson (2000:14) drøfter denne forskjellen. Ved å definere selektiv og generell med utgangspunkt i begrepet ’policyfelt’, finner han å kunne bruke disse begrepene fra velferdspolitikken også på bolig

politikk. Policyfeltet for et gitt politikkområde kan defineres som ”den delen av den berørte samfunnssektoren som den offentlige politikken retter seg mot. En generell velferdspolitik har da et *bredt* policyfelt, som i prinsipp omfatter hele sektoren, mens en selektiv velferdspolitik har et *smalt* policyfelt, som bare omfatter visse deler av sektoren” (Bengtsson 2000:14, vår oversettelse). En generell boligpolitikk defineres da som en politikk som tar sikte på at alle borgere skal kunne skaffe seg bolig på ett og samme marked. Omvendt betyr en selektiv boligpolitikk at de statlige korrektiver bare søker å påvirke boligkonsumet for husholdninger som ikke selv klarer å skaffe seg en tilfredsstillende bolig på markedet. En selektiv boligpolitikk deler boligforsyningen i to atskilte deler: en del der markedet gjelder, og en ’beskyttet’ del for de vanskeligst stilte. Den beskyttede delen utgjøres gjerne av en klart avgrenset boligmasse med individuell behovsprøving, vidtgående reguleringer og selektive inngrep – et sikkerhetsnett for dem som ikke klarer å skaffe seg en akseptabel bolig i markedet.

En generell boligpolitikk er karakterisert ved at det offentlige (staten eller kommunen) griper inn i markedet med virkemidler som reelt eller potensielt er rettet mot alle – selv om ikke alle virkemidlene nødvendigvis treffer alle borgerne likt. Generelle systemer har ikke behovs- eller inntektsprøving.

I tillegg til skillet mellom generell og selektiv, er det altså mulig å gjøre et skille mellom fordeling etter *marked* og fordeling etter offentlig *tildeling* – det er da mulig å ha selektive tiltak innenfor markedssfæren (bostøtte, etableringslån) og selektive tiltak innenfor tildelingssfæren (kommunale boliger til psykisk utviklingshemmede). Et eksempel på en kombinasjon av selektive tiltak og markeds-tenkning er systemet med markedsleie for kommunale boliger, der kommunale og private boliger (i noen grad) tenkes å konkurrere på samme marked. Vanskeligstilte enkeltpersoner eller familier får støtte til å skaffe seg bolig – kommunal eller privat – etter egne behov og preferanser. Tabell 1.1 viser hvordan boligpolitiske virkemidler kan deles inn i forhold til om de er rettet inn mot alle eller en avgrenset gruppe, og etter hvilken fordelingsmekanisme som benyttes.

Denne inndelingen sier ingenting om virkemidlenes styrke eller omfang – den er basert på et kvalitativt snarere enn et kvantitativt skille. En generell politikk kan være omfattende (dvs. mange markedsreguleringer), eller mindre omfattende. En selektiv bolig

politikk kan bety at noen svært få vanskeligstilte omfattes av tiltak, eller at ganske mange eller store grupper (eks. ungdom) omfattes.²

Tabell 1.1 *Eksempler på generelle og selektive virkemidler, etter fordelingsmekanisme*

		Virkemidler rettet inn mot	
		Alle (Bredt policyfelt)	Spesifikk(e) gruppe(r) (Smalt policyfelt)
<i>Fordelingsmekanisme</i>	Marked	Generell markedspolitikk Markedsreguleringer	Selektiv markedspolitikk Virkemidler for å sette visse grupper i stand til å skaffe seg bolig på markedet
	Offentlig tildeling	Generell tildelingspolitikk F.eks. oppføringslån i Husbanken	Selektiv tildelingspolitikk Tildeling av boliger til spesielle grupper
		(Generell boligpolitikk)	(Selektiv boligpolitikk)

1.5 Disponeringen av rapporten

Bengtsson (2000:12) skiller mellom diskursen knyttet til politikken *mål* og *utfallet* av politikken. Dette betyr at analysen av et politikkområde eller av et virkemiddel kan ta utgangspunkt enten i diskursen, policyteorien, eller i det faktiske utfallet, politikkenes effekter. Et virkemiddel som i diskursen har et selektivt mål, kan ha et faktisk utfall som er generelt. 'Utfall' kan dessuten være enten 'output' eller 'outcome'. Output er den politikk som kommer ut av staten eller kommunene, mens outcome trekker virkningskjeden ett trinn lenger, til utfallet for innbyggerne politikken rettes mot.

² Det som er selektiv politikk innenfor boligpolitisk diskurs, kan være generell innenfor andre diskurser. Bengtsson (2000:22) gir et eksempel på dette: Innenfor den boligpolitiske diskursen kan politikken overfor hjemløse sees som selektiv, i den forstand at den retter seg mot en bestemt gruppe, etter gruppens behov. Men innenfor hjemløshetspolitikken, kan den sees som generell, fordi den retter seg mot alle hjemløse.

Tabell 1.2 *Analysenivåer for kommunal boligpolitikk**'Tidsmessig' analysenivå*

<i>Politisk analyse-nivå</i>	Sektor	Diskurs/mål	Output	Outcome
		Virkemiddel	Policyteori	Sektorpolitikken
		Virkemiddelteori	Virkemiddel- bruken	Effekten av virkemiddel

De empiriske undersøkelsene skal stort sett omhandle utfallssiden av boligpolitikken, slik den her er definert: output og outcome. Vi skal kartlegge *hvordan* boligpolitikken varierer mellom kommunene, forsøke å forklare *hvorfor* den varierer, og se hvilken *effekt* boligpolitikken har for vanskeligstilte grupper i kommunene. Som tidligere nevnt, vil oppmerksomheten først og fremst være rettet mot virkemidelnivået. I det avsluttende kapitlet vil vi imidlertid drøfte boligpolitikk som sektorpolitikk: kan vi si at det finnes et fenomen som kan kalles 'kommunal boligpolitikk'? Og i så fall: er det én politikk – én sektor – eller flere?

Hovedfokus i rapporten er lagt på analyse av boligpolitikken utforming og effekter i tolv kommuner. I tillegg suppleres dette materialet med data fra en spørreundersøkelse til samtlige norske kommuner gjennomført i forbindelse med forprosjektet til denne undersøkelsen. Surveymaterialet er dessuten koplet til data fra Kommunedatabasen i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). I neste kapittel gjør vi nærmere rede for metodene og datagrunnlagene som er benyttet i rapporten samt opplegget for utvalg av kommuner til case-studien.

Kapittel 3 består av en presentasjon av våre tolv case-kommuner, mens kapittel 4 beskriver kommunenes bruk av ulike virkemidler i boligpolitikken. Hvilke virkemidler benyttes, og hvor aktivt benyttes de av kommunene? Er det variasjon mellom kommunene? Kapittel 5 analyserer variasjonen i boligpolitisk aktivitet. Dette gjøres først ved en regresjonsanalyse av alle kommunene, deretter ved en mer tradisjonell kvalitativ tilnærming samt ved hjelp av en såkalt 'Boolean analysis' (Boolsk analyse) av case-kommunene. Til slutt drøftes resultatene – og rekkevidden – av analysene mer inngående.

Kapittel 6 behandler effektene av boligpolitikken for vanskeligstilte i kommunene. Først gjør vi nærmere rede for de gruppene og virkemidlene vi har valgt å studere, og hvordan kommunene benytter virkemidlene. Deretter forsøker vi å trekke linjene fra kommunens boligpolitikk til situasjonen for de vanskeligstilte i kommunen.

Avslutningskapitlet trekker sammen trådene, i det vi søker å gi noen kortfattede svar på spørsmålene som ble stilt innledningsvis:

- Eksisterer det 'én kommunal boligpolitikk'?
- Hvordan varierer boligpolitikken?
- Hvorfor varierer boligpolitikken?
- Hvilke effekter har den kommunale boligpolitikken?

2 Metode, data, forskningsopplegg

2.1 Innledning

Undersøkelsene som er rapportert i dette prosjektet har flere mål. For det første skal *variasjonen* i kommunal boligpolitikk kartlegges. For det andre skal vi forsøke å finne mønstre i boligpolitikken, for derved å kunne forklare *hvorfor* det er forskjeller mellom kommuners boligpolitiske engasjement. For det tredje skal vi undersøke effektene av den kommunale boligpolitikken, nærmere bestemt om ulike boligpolitiske strategier gir utslag i ulike boligsituasjoner for vanskeligstilte i kommunene. Dette er ambisiøse mål for et forskningsprosjekt.

For å nærme oss problemstillingene nevnt ovenfor, har vi valgt å benytte flere datasett og flere metodiske tilnærminger for å analysere de opplysningene som er samlet inn. Hovedfokus i rapporten er lagt på en case-studie av tolv kommuner. I de utvalgte kommunene er det gjennomført en omfattende intervjuundersøkelse, samt flere undersøkelser av situasjonen for grupper av vanskeligstilte. For å studere konsekvensene av kommunenes boligpolitikk, er det gjort tre studier – en typehusholdsstudie, en studie av mottakere av sosialhjelp til boligformål og en studie av folk som får avslag på etableringslån.

Intervjumaterialet er analysert ved hjelp av 'tradisjonell' kvalitativ analyse og ved såkalt 'boolsk analyse', mens konsekvensanalysene er utført delvis med kvalitative og delvis med kvantitative teknikker.

I forprosjektet ble det gjennomført en enkel survey til samtlige norske kommuner. Opplysningene fra surveyen er reanalysert i rapporten for å utfylle bildet av våre case-kommuner og hvordan disse skiller seg fra snittet av norske kommuner. Vi har også benyttet dette data-materialet i søkingen etter årsakene til variasjoner i kommunal

boligpolitikk. Disse analysene vil imidlertid kun fungere som supplement til case-studien.

Dette kapitlet vil presentere de nevnte undersøkelsene i noe mer detalj, og samtidig drøfte metodiske aspekter ved metodene og analyseteknikkene. Først vil vi imidlertid gjøre rede for vårt valg av kommuner og for hvordan case-studier kan være en fruktbar tilnærming til den type problemstillinger vi behandler her.

2.2 Case-studien og valg av kommuner

I det innledende forprosjektet ble spørreskjema til alle landets kommuner anvendt for å skaffe fram en oversikt over hvilke virkemidler kommunene benytter i sitt boligpolitiske arbeid. Deretter besluttet vi at nærstudier av et mindre antall kommuner ville være hensiktsmessig for å kunne belyse spørsmålet om hva det er som kjennetegner kommunal boligpolitikk. Den innledende kartleggingen av kommunenes virkemiddelbruk dannet grunnlaget for valg av case-kommuner. Intervjuer med sentrale aktører innenfor politikk og administrasjon i disse kommunene utgjør en viktig kilde til informasjon om disse kommunenes boligpolitikk.

2.2.1 Prinsipper for valg av kommuner til dybdestudien

Prosjektet er lagt opp som komparative case-studier. Hensikten har vært både å gi grundige beretninger om hvordan politikken utformes i noen ulike kommuner og å prøve ut forklaringer når det gjelder *årsaker* til politikkkutformingen og når det gjelder *konsekvenser* av politikken.

Case-studier egner seg godt for å få fram den type kunnskap vi ønsker. Isolert sett kan det å skulle beskrive *variasjon* i kommunal boligpolitikk tale for et mer statistisk opplegg hvor man får kunnskap om en rekke variabler i et stort antall kommuner. Imidlertid er det som nevnt slik at boligsektoren er svært sammensatt, og at boligpolitikken består av en rekke elementer som ikke nødvendigvis er koplet sammen politisk og administrativt. Den politiske og administrative fragmenteringen av boligsektoren vanskeliggjør, etter vår oppfatning, et meningsfylt kvantitativt opplegg med spørreskjema til de ulike aktørene i boligsektoren. I tillegg til en rekke bakgrunnsvariabler og kontekstuelle variabler, skulle vi søke å kartlegge prosess- og effektvariabler som vanskelig kan avdekkes uten dypere studier

gjennom samtaler og personlige intervjuer med ulike aktører i den enkelte kommune. Våre antakelser om årsaks- og effektsammenhenger lar seg ikke enkelt teste ved hjelp av standardiserte spørreskjema. De opplysningene det var meningsfullt å få gjennom en survey, er dessuten samlet inn i forbindelse med forprosjektet.

Samtidig tilsier kompleksiteten i feltet at det ikke er tilstrekkelig med en studie av et par-tre kommuner. For å kartlegge variasjonsbredden i den kommunale boligpolitikken, har vi vurdert det som nødvendig å gå dypere ned i flere kommuner. Vi har derfor sett nærmere på i alt tolv kommuner i til sammen fire regioner. Ved å velge sammenhengende case-kommuner innen noen regioner har vi ment å få et bredere inntak til de prosesser som gjør seg gjeldende i ulike kommuners boligpolitikk. Vi oppnår å kartlegge variasjoner innenfor det vi kan kalle ulike «boligregioner», samtidig som vi henter en effektivitetsgevinst gjennom nærheten mellom kommuner som tilhører samme region.

I Norge var det ved utgangen av 2001 435 kommuner. Det er ikke hensiktsmessig å foreta et statistisk tilfeldig utvalg av kommuner når antallet kommuner som skal studeres er relativt lavt (Goggin et al. 1998). For å sikre et utvalg kommuner som ivaretar behovet for å kartlegge mangfold og bredde i boligpolitikken, er det nødvendig å formulere et sett av utvelgelseskrav. Vår utvelgelse har vært ledet av forestillinger om den teoretiske og empiriske relevans av ulike case. Et grunnleggende premiss for utvelgelsen av case er at kommuner i vekst, stagnasjon og tilbakegang med hensyn til befolkningstall inkluderes i prosjektet. I tillegg er det et vilkår at kommuner i Nord-Norge skal være med. Andre eksempler på bakgrunnsvariabler (eller mulige årsaksvariabler) med betydning for valg av case-kommuner er den politiske sammensetningen av kommunestyret samt kommunens geografiske plassering i forhold til en sentrum – periferi dimensjon.

I tillegg valgte vi case-kommuner ut i fra kunnskap om variasjon i den avhengige variabelen, dvs. den kommunale boligpolitikken. En slik fremgangsmåte kan gi en viss skjevhet i utvalget, men er likevel tilrådelig i forhold til prosjektets formål (se Goggin et al. 1998, s. 12-13). For å hjelpe utvelgelsen av kommuner, ble det i oktober 1998 sendt ut et kort spørreskjema (se vedlegg 1) til rådmannskontoret i alle kommuner. Etter puring var det i alt 346 kommuner som besvarte skjemaet (svarprosent 79,5). Med spørreskjemaet ville vi kartlegge en del boligpolitiske forhold i kommunene som vi mente kunne indikere om den enkelte kommune har en aktiv eller passiv boligpolitikk. Forprosjektets spørreundersøkelse utgjør på denne måten en del av

grunnlaget for valget av case-kommuner til hovedprosjektet (se avsnitt 2.2.4).

Nærheten til aktører og begivenheter er case-studiers klare styrke. Nærhet bidrar til detaljrikdom og helhetsforståelse. Men forskerens nærhet til dem og det det forskes på, kan også representere en utfordring. Blant annet kan det være vanskelig å sammenlikne case hvis forskeren blir for 'nærsynt'. Etter vår mening kan sammenlikningsprosessen lettes dersom analysene legges opp med noen av de trekkene som en kjenner fra mer kvantitativt orienterte tilnærminger. Dette betyr ikke at en går bort fra å bruke kvalitativ *informasjon*, men at man følger et design som på forhånd definerer antatte årsak-sammenhenger og som trekker opp uavhengige og avhengige dimensjoner i analysen. I vår studie vil konteksten som politikken utspilles innenfor ha karakter av å være en uavhengig dimensjon for politikktutforming. Vi har forsøkt å velge ut case som gjør det mulig å fokusere på hvordan kontekstuelle forhold både konstruerer og forklarer variasjonene i boligpolitikken. Dette mener vi gjøres best ved bruk av «kontrollert» sammenlikning mellom ulike case.

Dette forutsetter at:

- vi velger kommuner som med rimelighet kan sammenliknes
- de ulike trekkene ved kommunene som vi ønsker å fokusere på, systematiseres og struktureres ut fra noen dimensjoner, og
- vi definerer hvilke forhold vi skal sammenlikne.

Utfordringen er å velge kommuner som har en interessant blanding av likhet og ulikhet med hensyn til de fenomener vi ønsker å forklare. Om kommunene blir for forskjellige kan vi nok få fram særegenheter, men det vil være tyngre å identifisere de interessante forskjellene som vi kan trekke på når vi skal forklare variasjonen i politikken. Samtidig er det nødvendig å velge kommuner som får fram bredden i norske kommuners strukturelle, demografiske og økonomiske forutsetninger.

2.2.2 Avhengige og uavhengige forhold i studien

Også innenfor case-analyser som følger et strukturert analyseopplegg, kan en betrakte noen dimensjoner som avhengige og andre som uavhengige (Andersen 1997). Vår studie er sammensatt av to analyse-deler, som skal utføres med informasjon fra samme case. I den første delen skal vi søke å forklare hvorfor boligpolitikken varierer mellom kommuner. I del to er det boligpolitikkenes konsekvenser som analyseres.

I den delen av vår studie som skal forklare *hvorfor* politikken er utformet som den er i de ulike kommunene, kan kommunens boligpolitiske praksis betraktes som en avhengig dimensjon, blant annet bestemt av ulike forhold i kommunen, samt av trekk ved det lokale boligmarkedet og statens virkemidler. I problemstillingene for denne delen av vårt prosjekt utgjør *strukturelle, økonomiske, demografiske og politiske forhold* viktige uavhengige variable, og det er særlig disse forholdene vi ønsker å etterspore betydningen av i utformingen av boligpolitisk praksis i de enkelte kommunene.

I den delen hvor vi fokuserer på *konsekvenser* av politikken for boligforhold for svakstilte grupper, betraktes kommunenes boligpolitiske praksis som et uavhengig forhold, dvs. som en mulig årsaksvariabel. Bosituasjonen til den enkelte antas å være avhengig av den politikken som føres. Sammenhengen mellom boforhold og kommunens «strukturelle betingelser» kan imidlertid være sterk, slik at faren for spuriøsitet kan være betydelig i denne delen av studien. Vi må etterstrebe et design som gjør at vi kan relatere de variasjonene vi finner i svakstiltes boligsituasjon til trekk ved *kommunenes praksis*, ikke bare til strukturelle forhold. Det vil for eksempel lett bli meningsløst å forklare forskjeller i boforhold i Asker og Steigen utelukkende ut fra trekk ved deres boligpolitikk, uten å forholde seg til de svært forskjellige betingelsene som politikken utspilles innenfor.

Det å «kontrollere» variasjonen i de kontekstuelle forholdene, eller å legge vekt på at spesifikke trekk ved disse forholdene er så like som mulig, er viktig for å øke sammenliknbarheten av de case vi studerer.

2.2.3 Forskningsmessig kontroll over strukturelle forhold

Dersom vi vil at noen trekk ved casene skal være så like som mulig, er vi henvist til å ta utgangspunkt i forhold som er tilgjengelig før studien gjennomføres. Enkelte faktorer vil ikke være kjent, og er derfor ikke mulig å benytte som kriterier for valg av kommuner. Trekk knyttet til strukturelle forhold (lokalisering, befolkningsutvikling, utvikling på boligmarked mv.) kan imidlertid la seg identifisere forut for valg av case. Dersom vi skulle velge å holde strukturelle forhold like for flere av våre case, innebærer det at vi kan utelukke betydningen av disse strukturelle trekkene når vi skal forklare variasjonen i praksis (i alle fall prinsipielt). En slik tilnærming ville gjøre det mulig å rendyrke betydningen av andre forhold.

Når det gjelder forhold som bestemmer variasjonene i kommunenes boligrelaterte praksis, tyder både erfaringer fra andre politikkkfelt og studier innen boligpolitisk praksis på at kontekstuelle forhold er av stor betydning for den praksis som utvikles. Både innenfor konsekvensstudien og årsaksstudien er betydningen av *boligmarked og etterspørsel* vesentlig. Det faktum at praksis ofte er betinget av strukturelle forhold, behøver imidlertid ikke bety at de politiske avveiningene er fraværende; de kan være sterkt betinget av problematikk som nettopp er skapt av strukturelle betingelser. Dersom vi holder slike forhold like for en del av våre case, vil vi få bredere innsikt i hvordan en og samme situasjon kan forstås, fortolkes og føre til handling. For å oppnå best mulig kunnskap har vi valgt å dele våre case i to grupper, der den ene gruppen har noen felles strukturelle karakteristika, mens den andre gruppen har andre fellestrekk (se nedenfor).

Vi har valgt et opplegg hvor vi velger case som ligger henholdsvis i sentrum i et lokalt bolig- og arbeidsmarked, og kommuner som ligger noe mer perifert innenfor et slikt marked. Dette gir i utgangspunktet to typer case: de med sentrumsproblematikk og de med 'omegnspromblematikk'.

Å systematisere trekk ved kommunenes praksis

I forprosjektet har vi gjennomført en kartlegging av grove mønstre i kommunens boligpolitiske praksis. Vi har arbeidet med å kategorisere praksis innenfor ulike virkemidler, for å identifisere mønstre og grovsortere praksis ut fra en aktiv-passiv dimensjon. Dette kan vi også anvende som kriterium for valg av case. Vi har blant annet nyansert inndelingen av kommunenes boligpolitikk etter henholdsvis boligsosiale og utbyggingspolitiske virkemidler. På grunnlag av dette har vi identifisert fire typer av praksis, eller fire kategorier av kommuner mht. deres boligpolitiske praksis:

1. Kommuner som gjør aktiv bruk av både boligsosiale og utbyggingspolitiske virkemidler.
2. Kommuner som gjør aktiv bruk av boligsosiale virkemidler, men som er passive i forhold til nybygging.
3. Kommuner som er passive i forhold til boligsosiale virkemidler, men som gjør aktiv bruk av utbyggingspolitiske virkemidler.
4. Kommuner som er passive i forhold til begge kategoriene virkemidler.

Dette gir oss anledning til å identifisere case på grunnlag av trekk ved den avhengige variabelen, og supplere valg av case ut fra strukturelle

trekk som geografisk lokalisering og størrelse. Utvelging etter geografisk lokalisering følger to trinn:

- Som første kriterium benyttet vi bolig- og arbeidsmarkeder i Norge. Det var et ønske om å inkludere en region i Nord-Norge. Vi valgte Salten-regionen i Nordland. De øvrige mente vi burde ha litt ulike karakteristika, og valgte Førde-regionen i Sogn og Fjordane, Nord-Jæren-regionen i Rogaland og Oslo-regionen.
- I hver av disse regionene har vi foretrukket å ha både sentrum- og periferikommuner. For hver region valgte vi én sentrums-kommune og to periferikommuner³. I valget av kommuner hvilte vi tungt på kartleggingen som ble foretatt i spørreundersøkelsen, for derved å velge kommuner ut fra hvordan de skårer på vår grovinndeling mht. politisk praksis.

2.2.4 Valg av case-kommuner

Vi har tidligere argumentert for betydningen av kontekstuelle forhold for boligpolitikken, og blant annet konkludert med at dette bør innebære at grundigere studier av enkeltkommuner omfatter flere kommuner i samme geografiske og funksjonelle område. Vi benyttet informasjonen fra spørreskjemaundersøkelsen vår til å finne frem til kommuner i fire regioner i ulike deler av landet som – slik vi bedømte det på valgtidspunktet – representerte litt ulike profiler langs våre to dimensjoner for analyse: den utbyggingspolitiske og den boligsosiale dimensjonen i boligpolitikken. Dette resulterte i at vi valgte følgende 12 kommuner i de fire regionene:

Region nord: Bodø, Steigen og Fauske

Region vest: Førde, Gaular og Naustdal

Region sørvest: Sandnes, Stavanger og Sola

Region øst: Asker, Rælingen og Skedsmo

Etter at vi hadde valgt kommuner, henvendte vi oss til disse med forespørsel om de ville delta i prosjektet. De fleste kommuner takket ja, mens Skedsmo og Rælingen ikke ønsket å være med i prosjektet. Disse to kommunene ble erstattet av Ski og Nittedal. Utvalget av disse skjedde på bakgrunn av at ordførerne i de to kommunene ytret sterk interesse for å delta, etter en presentasjon av prosjektet under en konferanse som NBBL arrangerte våren 2000.

³ I Oslo-regionen gjorde vi et unntak, fordi vi fant at det ville bli for omfattende å studere Oslo. Her valgte vi derfor tre omegnskommuner.

Tabellen nedenfor viser våre tolv valgte kommuners score på tre indekser for boligpolitisk aktivitet, innbyrdes rangering av de tolv, samt deres rang i det totale materialet⁴. Vi understreker at dette kun er en *foreløpig* karakterisering av kommunene, basert på opplysninger gitt i spørreskjemaundersøkelsen.

Tabell 2.1 *Utvalgte kommuners score på indekser for boligpolitisk aktivitet.*

	BOLIG-BYGGING	BOLIG-SOSIALT ARBEID	TOTAL BOLIG-POLITISK AKTIVITET	INNBYRDES RANG	NASJONAL RANG (av 373 kommuner)
Asker	4,0	3,0	7,0	3	20
Ski	2,0	2,5	4,5	8	123
Nittedal	2,5	3,5	6,0	5	53
Sandnes	4,5	3,0	7,5	2	10
Stavanger	4,5	5,0	9,5	1	1
Sola	2,0	2,0	4,0	9	183
Gaular	2,0	0,0	2,0	12	324
Førde	4,5	0,5	5,0	7	104
Naustdal	2,0	0,5	2,5	11	295
Bodø	2,5	4,5	7,0	3	20
Fauske	3,5	2,5	6,0	5	53
Steigen	2,0	1,5	3,5	10	226

Snitt Utbygging: 3.0 for de 12 casekommunene; 1.86 for alle kommunene
 Snitt boligsosial: 2.38 for de 12 casekommunene; 2.18 for alle kommunene

Dersom vi setter de tolv kommunene inn i vår firefeltstabell basert på aktiv/passiv-kategoriseringen, får vi følgende resultat:

Figur 2.1 *Case-kommunenes grad av aktivitet i boligpolitikk, kategorisert etter opplysninger i spørreskjema*

	Utbyggingspolitisk aktiv (>3.0)	Utbyggingspolitisk passiv (<3.0)
Boligsosialt aktiv (>2.38)	Asker Sandnes Stavanger Fauske	Ski Nittedal Bodø
Boligsosialt passiv (<2.38)	Førde	Sola Gaular Naustdal Steigen

⁴ Konstruksjonen av de tre indeksene er nærmere beskrevet i vedlegg 2. Her finnes også mer informasjon om hver kommune.

Hvis vi benytter gjennomsnittsdatene fra *alle* landets kommuner som grenseflater, blir kommunenes plassering noe annerledes. Da kommer samtlige tolv kommuner i utvalget ut som aktive i utbyggingspolitikken. Fem kommuner – Sola, Gaular, Førde, Naustdal og Steigen – blir plassert i kategorien 'boligsosialt passiv', dersom vi ser de utvalgte kommuner i forhold til snittet av norske kommuner. Disse to sammenstillingene viser at våre tolv kommuner så langt fra er representative for landets kommuner. Vi har å gjøre med et utvalg kommuner som er mer aktive enn gjennomsnittet av norske kommuner når det gjelder boligpolitikk. Skjevheten i vårt kommuneutvalg understrekes om vi ser på kommunene våre hva gjelder befolkningstall i dag samt forventet vekst og aldersfordeling i tiåret som kommer. De utvalgte kommunene presenteres nærmere i kapittel 3.

2.2.5 Variasjoner i kommunal boligpolitikk: Gjennomføringen av intervjuundersøkelsen

Etter at kommunene som skulle inngå i case-studien var valgt, og hadde sagt seg villig til å delta i undersøkelsen, ble det etablert kontaktperson for prosjektet i hver kommune. Kontaktpersonen fikk tilsendt en liste over de ulike boligpolitiske virkemidlene, og ble bedt om å fylle ut navn på person med ansvar for hvert virkemiddel i kommunen. På denne måten ble det utarbeidet en liste over informanter i hver kommune. Informantene skulle dekke både den boligsosiale siden og den utbyggingsmessige siden ved boligpolitikken. Vi ønsket dessuten å fange opp politiske så vel som administrative aspekter ved boligpolitikken. Det ble gjort avtaler om intervjuing i samtlige tolv kommuner. Antall informanter varierer mellom 4 og 13, til sammen er 83 personer intervjuet i de 12 kommunene (se vedlegg 3 for informantoversikt).

Det ble utarbeidet veiledende intervjuguide for informantintervjuene (se vedlegg 4). I og med at informantene kom fra ulike sektorer og hadde ulike arbeidsoppgaver i forhold til kommunens boligpolitikk, var det nødvendig å tilpasse både spørsmålene og temaene etter informantens posisjon. Hvert intervju ble gjennomført med to forskere til stede. Noen av intervjuene ble tatt opp på lydbånd, mens det ellers ble tatt referat underveis. For hver kommune ble det i etterkant av besøket utarbeidet en rapport som oppsummerer opplysningene og inntrykkene fra intervjuene.

I forkant av besøksrunden til kommunene ble det laget en oversikt over demografiske, strukturelle og sosiale forhold i hver kommune og i hver region. Denne oversikten var basert på opplysninger fra NSDs

kommunedatabase. Ved henvendelse til hver kommune fikk vi også tilsendt kommuneplaner, boligprogram og andre relevante dokumenter.

Kommunal boligpolitikk er, som tidligere nevnt, et mangfoldig felt. Mangfoldet gjelder både innen hver kommune, fordi flere ganske ulike sektorer er involvert, og mellom kommuner. Målet med prosjektet har vært å kartlegge og forstå dette mangfoldet. Vi har da sett det som hensiktsmessig å gjennomføre case-studier i et relativt stort antall kommuner. Bredden, både tematisk og i antall kommuner, setter visse grenser for studiens detaljeringsgrad.

2.2.6 Komparativ kasuistikk – nærmere om analyseopplegget

Definisjonen av case-analyser er at en gjør bruk av brede variabelsett for et begrenset antall case, med vekt på tolkbare spørsmål omkring historiske prosesser og kontekstuelle forhold. Analysen gjøres ofte på én av to mulige måter: enten analyserer man likheter og forskjeller for et begrenset sett av case, eller man ser på relasjoner mellom tilsvarende forhold i flere case. Innenfor case-analyser som pretenderer å *forklare* i tillegg til å *beskrive*, vil en ofte se det som mer fruktbart å sammenlikne spesifikke elementer fra de ulike case, heller enn å sammenlikne helheten av de ulike case. I vårt tilfelle må vi gjøre begge deler. For å få en bredest mulig forståelse for de indre sammenhengene i den enkelte kommune, må vi lage helhetlige beskrivelser. Spesifikke trekk ved konteksten i kommunene som virker inn på utformingen av praksis, må studeres inngående, og vi må sammenlikne hvordan dette er i flere case. Vi har valgt å analysere materialet fra intervjuene i case-kommunene ut fra to metodiske innfallsvinkler. I tillegg til en mer tradisjonell kvalitativ analyse, forsøker vi å gjennomføre en såkalt 'boolsk analyse' (Boolean analysis, Ragin 1989) på informasjon fra intervjumaterialet.

En «syntetiserende» tilnærming: boolsk analyse

Ofte når en kombinerer kvantitative og kvalitative tilnærminger i en og samme studie gjøres det som supplerende metodiske tilnærminger (et fenomen belyses av både kvantitative og kvalitative data). Ragin (1989) peker på en alternativ metode som kombinerer et case-perspektiv i analysene med ulike former for datareduksjon, slik at en kan trekke inn relativt mange case. I metoden kombineres teknikker som bygger på trekk fra en kvalitativ bred tilnærming og kjennetegn fra kvantitativ tilnærming. Metoden har som mål å løse case-studiens

begrensninger og samtidig gjøre bruk av fordelene knyttet til en streng, komparativ logikk.

Det handler om å etterstrebe et design hvor en kan holde signifikante trekk ved konteksten, og til og med sentrale indre sammenhenger, så «konstante» eller så like som overhodet mulig, og så se på situasjonen på de avhengige forholdene, eller «outcomes». Dette innebærer at kjennetegnet ved casene utforskes analytisk og systematisk.

Metoden er verken klart induktiv eller deduktiv, og kan best beskrives som «abduktiv». Abduksjon «utgår fra empiriske fakta liksom induksjonen, men avviser ikke teoretiske forestillinger og ligger i så måte nærmere deduksjonen» (Alvesson og Sköldberg 1994, s. 42).⁵ Metoden tilsier at man tar et resultat (f.eks. spesifikke trekk ved boligpolitikkenes konsekvenser), og leter seg fram til årsaker ut fra antakelser en har på forhånd. Dette gjøres imidlertid systematisk, og på en måte som kombinerer et begrenset sett av variabler og relativt mange case. Metodens viktigste gevinst er at den øker muligheten for å generalisere ut fra case, både ved at den presser fram en systematisk analyse og ved at den gjør det lett å *utvide antall case*, dersom det viser seg å være ønskelig.

Nærmere om Ragins opplegg for «Boolean» analyse

Et viktig poeng ved å analysere case etter Ragins «syntetiserende» tilnærming er at trekk ved helheten i caset ikke skal gå tapt (Ragin 1989). Metoden går i korthet ut på å foreta datareduksjon på et annet grunnlag enn det som skjer i mer kvantitativ statistisk tilnærming, hvor en måler fordeling på variabelen uavhengig av caset. Forskeren arbeider på case-nivå, samtidig som det velges ut variabler som er viktige for sammenliknbarheten. Prinsippene i teknikken går ut på at betydningsfulle kjennetegn ved caset betraktes som binære variabler (gjøres om til dummyvariabler).

Det forskeren gjør er å velge ut mulige, realistiske årsakssammenhenger (kontekstuelle og interne) og sette dem opp i en såkalt sannhetstabell. Modellen består av utsagn hvor en kombinerer forklaringsvariabler på ulike måter, og har resultater som er «sanne», i den betydning at de stemmer for x antall case. Gjennomgangen av datamaterialet som en samler inn, vil danne grunnlag for å markere hvor mange case-kommuner som har de forskjellige kombinasjonene av forklaringsvariabler. Tabellen vil hjelpe med å identifisere hyppige kombinasjoner av årsaker til ett og samme resultat. Slik kan en identifisere enkeltvariabler og kombinasjoner av variabler som

⁵ Vår oversettelse.

forekommer i mange case. Hensikten med metoden er å representere ulike sett av variabler, eller ulike «stier», som kan føre til det samme resultatet. Når antallet variabler øker, får man straks et langt høyere mulig antall av kombinasjoner eller case.

Det kan være problematisk å omdanne alle variabler til dummy-variabler, hvor hvert case skal falle i en bestemt kategori (0 eller 1 kategorien). I praksis vil sannsynligvis noen case falle midt i mellom disse to kategoriene, men ved hjelp av gode operasjonaliseringer av variablene, vil vi forsøke å unngå at dette problemet tar overhånd.

Det viktige med analysen er at de kombinasjonene av uavhengige variabler som både gir 1 og 0 som outcome blir antatt *ikke* å kunne bidra til å forklare utfall. Poenget er at en hele tiden legger inn nye sett av variabler som beskriver andre aspekter ved caset, for så å se om disse gjør sannhetstabellen mer entydig (unngå motsetninger) og hvor «remainder cases» varianten fører til relativt entydige forklarende dimensjoner. Det er viktig at de settene med variabler en legger inn har noen fellestrekk og er forankret i teori om hva som kan forklare det spesifikke «outcome» man er ute etter å årsaksforklare.

2.3 Regresjonsanalyse av boligpolitisk aktivitet

Gjennom spørreskjemaundersøkelsen som ble gjennomført i forprosjektet, fikk vi en grov oversikt over kommunenes bruk av ulike boligpolitiske virkemidler. Opplysningene fra skjemaet ble brukt til å lage tre indekser for kommunal boligpolitisk aktivitet: aktivitet i utbyggingspolitikken, boligsosial aktivitet samt 'total' boligpolitisk aktivitet (produktet av de to forrige). Indekskonstruksjonen er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

For å undersøke om det eksisterer sammenhenger mellom strukturelle, demografiske og sosiale forhold og kommunenes boligpolitiske aktivitet (slik vi har målt aktivitet her) i det store flertall av norske kommuner, ble det besluttet å gjennomføre regresjonsanalyser av materialet fra spørreskjemaundersøkelsen. Slike analyser kunne gjennomføres raskt og med svært lave kostnader, samtidig som vi mente de kunne bidra til å utfylle det bildet case-studien gir av årsaker til variasjon i kommunenes boligpolitikk. Regresjonsanalysenes bidrag ligger primært i å antyde *tendenser* i det store materialet – for eksempel om sentrale kommuner jevnt over er mer aktive enn distriktskommuner – mens boolsk analyse angir hvilke forhold (eller

kombinasjoner av forhold) som med *nødvendighet* må være tilstede for at en kommune skal være boligpolitisk aktiv.

Dataene fra spørreskjemaet ble koplet til opplysninger om hver enkelt kommune, hentet fra NSDs kommunedatabase. Disse opplysningene – om demografiske, strukturelle, økonomiske og sosiale forhold i kommunene – ble betraktet som uavhengige forhold, dvs. forklaringsvariabler, i analysen. Indeksene for boligpolitisk aktivitet utgjorde avhengige variabler. Detaljer knyttet til regresjonsanalysene er redegjort for i vedlegg 2. Det er viktig å poengtere at indeksene for aktivitet i stor grad gir uttrykk for om kommunen har en infrastruktur knyttet til boligpolitikken, snarere enn om kommunen faktisk er aktiv på dette området. Dette favoriserer trolig folkerike kommuner.

2.4 Undersøkelsene av konsekvensene av kommunal boligpolitikk

2.4.1 Metoder for å drøfte effekter av boligpolitikken

Både typehusholdsstudien, sosialhjelpsstudien samt studien av etableringslånsordningen har til formål å belyse effektene av kommunal boligpolitikk for befolkningens velferd. Dette bygger på flere forutsetninger som i ulike grad vil være til stede. For det første forutsetter en slik analytisk tilnærming til effekter av boligpolitikken, at boligpolitikken lar seg beskrive i forhold til kommunenes aktivitet på disse områdene. Og for det andre at boligsituasjonen blant de som kommer inn under disse utvalgte ordningene, lar seg tilbakeføre til hvordan boligpolitikken, via disse ordningene, praktiseres.

Disse forutsetningene er imidlertid ikke uproblematisk. Befolkningens boligbaserte velferd avhenger av et helt sett av faktorer, både knyttet til kommunal boligpolitisk praksis og til forhold utenfor hva som er under kommunal innflytelse i det hele tatt. Å si med noen grad av sikkerhet at situasjonen blant personer som mottar for eksempel sosialhjelp til boligformål er påvirket, og enda til *betinget* av, ordningens innretning, vil derfor i beste fall måtte bli utilstrekkelig.

Det vi kan gi en meningsfylt beskrivelse av i denne sammenhengen, vil være hovedtrekkene ved boligpolitikken innretning samt boligsituasjonen generelt i de ulike kommunene. Dette vil blant annet omfatte en beskrivelse av utvalgte virkemidler kommunene har

tilgjengelig i forhold til å hjelpe personer i en boligkrise. Våre tre studier av effekter kan for det første fortelle noe om i hvilken grad ulike typer husholdninger ser ut til å falle innenfor de gruppene kommunen vurderer som hjelpeberettigede (dette gjelder særlig typehusholdningsstudien). For det andre kan vi ved hjelp av våre undersøkelser beskrive situasjonen til personer som blir vurdert å kvalifisere til sosialhjelp til boligformål samt boligsituasjonen til dem som faller utenfor etableringslånsordningen. Analysene vil også være viktige i et boligrelatert velferdsperspektiv. Analysene er med andre ord ment å illustrere egenskaper ved boligsituasjonen blant personer som i ulik grad kommer til kort i forhold til selv å skaffe seg bolig på markedet.

For videre drøfting av hvorvidt metodene er egnet til å forklare boligpolitikkenes konsekvenser, henvises til oppsummeringen i etterkant av konsekvensanalysene.

2.4.2 Typehusholdsundersøkelsen

For å få et inntrykk av hvordan kommunene forholder seg til ulike grupper som har behov for støtte og hjelp til å forbedre sin bosituasjon, ble det sendt et sett av syv ulike typehushold eller kasus til ti av utvalgskommunene. To av kommunene - Gaular og Naustdal - ønsket ikke å delta i denne undersøkelsen. Ski kommune svarte ikke på henvendelsen, slik at undersøkelsen omfatter ni kommuner. Hensikten var å beskrive de syv typehusholdene som så reelle søknader som mulig, og utfordringen for kommunene var å behandle dette som ordinære søknader eller forespørsler om støtte. Det vi ønsket å kartlegge med typehusholdsundersøkelsen var hvilke grupper blant de mange som har vansker i forhold til boligmarkedet, som faktisk prioriteres, og hva slags hjelp de får.

Beskrivelsen av typehusholdene ble sendt til kommunene og formidlet videre til det som av vår kontaktperson i kommunene ble oppfattet å være riktig instans. Med tre unntak var dette sosialkontorene. I de tre tilfellene ble typehusholdene behandlet av et eget boligkontor⁶.

⁶ Som vi viser senere i rapporten, varierer det hvordan ansvaret for boliger for vanskeligstilte er organisert i kommunene. I noen kommuner, og da særlig de mindre, er det sosialtjenesten som i hovedsak forvalter støtten til vanskeligstilte på boligmarkedet. I større kommuner vil det ofte kunne være ordninger med boligkontorer, boligkonsulenter eller liknende som også vil jobbe med slike saker.

Den fullstendige beskrivelsen av de syv typehusholdene er gjengitt i vedlegg 5. I avsnitt 6.2 er det gitt en kort karakteristikk av husholdene. Typehusholdene ble konstruert slik at de skulle få med spekteret av vanskelig stilte i boligmarkedet. Gjennom valg av kjennetegn ved de ulike husholdene, ble det lagt inn variable som rusproblemer, omsorgsbyrde, boligstatus, alder og økonomisk situasjon. Flere av disse typehusholdene ligger i grenselandet til de etablerte boligstøtte-tiltakene. Felles er imidlertid at ingen kvalifiserer *direkte* til noen av de etablerte ordningene og spørsmålet til kommunene ved sosialkontorene eller for de større kommunenes del, boligkontorene, var da: Hvilke boligtiltak ville dere sette i verk for disse?

2.4.3 Undersøkelsen av mottakere av sosialhjelp til boligformål

For å vurdere ordningen med sosialhjelp til boligformål, ble lederne av sosialkontorene i de utvalgte kommunene intervjuet. I de større kommunene, hvor det er flere sosialkontor, ble ett sosialkontor valgt ut, fortrinnsvis et sentrumsnært sosialkontor. Intervjuguiden som ble benyttet ved intervjuene, finnes i vedlegg 6.

For å få et nærmere inntrykk av situasjonen for de som mottar sosialhjelp til boligformål sendte vi et spørreskjema til et utvalg klienter som mottok slik støtte i 2000 (se vedlegg 7). Undersøkelsen ble utført etter at lederen ved et utvalgt sosialkontor i hver av de tolv utvalgs-kommunene var intervjuet. Vi var avhengig av å samarbeide med sosialkontorene for å få tilgang til klientene, og slik kunne gjennomføre en spørreundersøkelse blant mottakere av sosialhjelp til boligformål.

For å sikre full anonymitet, ble spørreskjemaene sendt til sosialkontorene, som så foretok utvalget av klienter i sin kommune. I utgangspunktet ønsket vi å sende skjemaet til 30 tilfeldig utvalgte klienter i hver kommune. Utvalget ble trukket slik at sosialkontoret som var med, tok det samlede antall klienter som mottok sosialhjelp til boligformål, delte på 30 og valgte hver n'te (deletallet) klient til å delta i undersøkelsen. Skjemaene ble deretter sendt ut og sosialkontorene var også behjelpelig med purring.

I noen tilfeller valgte sosialkontoret å hjelpe til under utfyllingen av skjemaene, enten ved å gjøre det til et intervju med klienten eller ved å la klienten fylle ut skjemaet på sosialkontoret, med tilgang til hjelp om det skulle være nødvendig. De sosialkontorene som bisto med slik hjelp, fikk en godtgjørelse for dette.

En av kommunene, Sola, sto – samtidig som vi kom med vår undersøkelse - selv overfor en større undersøkelse av sine sosialhjelpsklienter og beboere i kommunale boliger. I Sola ble det derfor et utstrakt samarbeid mellom forskerne og sosialetaten, hvilket innebar at deler av skjemaene (de som ble trukket ut fra de kommunale boligene), ble intervjuet ved oppsøkende intervju. Antallet skjemaer i Sola er derfor over 30. Svarprosentene fremkommer i tabellen.

Svarprosenten varierer med dette mellom kommunene, fra full oppslutning til heller begrenset oppslutning. Det er imidlertid grunn til å være rimelig fornøyd med den totale svarprosenten til denne type studie å være. Sosialhjelpsklienter er av ulike grunner en gruppe det ofte kan være vanskelig å nå ved denne type spørreundersøkelse. En grunn kan være at klientene kan være vanskelig å oppsøke. En annen at det kan være språklige utfordringer som må møtes i de tilfellene sosialhjelpsklientene har annen språklig bakgrunn enn norsk. For det tredje kan også lese- og skriveferdighetene være mer begrenset for noen. Dette gjelder kanskje først og fremst i de tilfellene vi har med russkade eller psykiatriske tilfeller å gjøre.

Tabell 2.2 *Andel svar i utvalgskommunene, 2000.*

Kommuner ¹	Sendte skjemaer	Svar i antall	Svarprosent
Asker	30	12	40.0
Ski	30	12	40.0
Nittedal	30	9	30.0
Stavanger	30	9	30.0
Sandnes	30	6	20.0
Sola	44 ²	44	100
Førde	30	22	73.3
Bodø	30	20	66.6
Fauske ³	30	0	0
Steigen	30	11	36.6
N	284	145	51.0 ⁴

1. Gaular og Naustdal var ikke med.
2. Samtlige som ble trukket ut svarte, i det spørsmålene dels ble besvart som intervjuer hvor det også ble sørget for å hente tilbake spørreskjemaet.
3. I Fauske kom ingen svar. Dette skyldes trolig problemer med utsendelsen fra sosialkontorets side.
4. Fauske er ikke tatt med i den totale svarprosenten i det problemet ikke ligger hos klientene i dette tilfellet.

Oppslutningen er relativt godt fordelt på de ulike regionene, selv om det til dels er betydelige forskjeller i svarprosent mellom kommunene. Det er imidlertid en svakhet at Gaular og Naustdal ikke er med. Vi har derfor ingen distriktskommuner å se Førde i relasjon til.

Generelt innebærer dette at noen kommuner vil være sterkere representert i utvalget enn andre. Dette kan forsterke betydningen av egenskaper ved mottakerne av sosialhjelp til boligformål i disse kommunene, sammenliknet med kommuner med lavere svarprosent. Dette gjelder særlig i tilfellet med Sola kommune, hvor utvalget er stort og oppslutningen fulltallig.

Hvordan utvalget fordeler seg på kjønn, alder og hovedbeskjeftigelse, er gjengitt i vedlegg 8.

2.4.4 Undersøkelsen av dem som har fått avslag på etableringslån

Vår undersøkelse av etableringslånsordningen er i hovedsak bygget over samme lest som undersøkelsen av mottakere av sosialhjelp til boligformål. For å gjøre en vurdering av ordningen som sådan, dvs. av omfang og eventuelle lokale tilpasninger, gjennomførte vi en intervju-runde med sentrale saksbehandlere i forhold til etableringslån i de ulike kommunene. En person ble intervjuet i hver kommune. Intervjuguide for samtale om etableringsordningen finnes i vedlegg 9.

Hvor i kommuneorganisasjonen ansvaret for etableringslånsordningen er plassert, varierer noe mellom kommunene. I de mindre kommunene er ansvaret for ordningen enten lagt til rådmannens kontor, noe som blant annet er tilfellet i Naustdal, eller til helse og sosialetaten, noe som blant annet er tilfellet i Gaular. De større kommunene, blant annet Ski og Stavanger, har i de fleste tilfellene opprettet et eget boligkontor.

Formålet med undersøkelsen var å få et grunnlag for å vurdere hvordan ordningen blir praktisert i de ulike kommunene, hvilke retningslinjer en arbeider etter og hvorvidt en har utarbeidet egne retningslinjer som supplerer Husbankens retningslinjer. I fortsettelsen av dette ønsket vi å få et grunnlag for å vurdere hvem det er som faller innenfor ordningen og hvem det er som faller utenfor.

I tillegg til denne undersøkelsen ønsket vi også å få et nærmere inntrykk av hvordan situasjonen var for de som fikk avslag på sine søknader om etableringslån. Derfor ønsket vi å sende ut et spørreskjema til de som fikk avslag på sine søknader om etableringslån i våre 12 utvalgte kommuner i 2000 (se vedlegg 10). Undersøkelsen fant sted i etterkant av intervjuet med de sentralt ansvarlige for etableringslånsordningen i kommunene. Også her var vi avhengig av kontaktpersoner i kommunene som kunne være behjelpelig med navn på personer som hadde fått avslag.

For å sikre full anonymitet ble spørreskjemaene sendt til kontaktpersonen for etableringslån i de respektive kommunene, som så påtok seg et ansvar for å videreforsende spørreskjemaene til personer som hadde fått avslag på søknader om etableringslån. I utgangspunktet ønsket vi, som i sosialhjelpsstudien, å sende skjemaet til 30 personer i hver av kommunene, men dette viste seg å være vanskelig.

For det første var antallet avslag lavt i de ulike kommunene. Dette hadde først og fremst sammenheng med saksbehandlingen som lå til grunn for lånene, spesielt den store satsingen på personlige oppmøter og dels telefonisk kontakt i forkant av at en søknad ble sendt. Dette bidrar til at mange lånsøkere får sine saker forhåndsvurdert og lar i så henseende være å søke i den grad de får informasjon som tyder på at de ikke fyller kravene til å få etableringslån. Den personlige kontakten med saksbehandlere på feltet kan ytterligere bidra til å avklare hvor den enkelte står i forhold til å få innvilget etableringslån.

Et annet problem var knyttet til å få kommunene til å bli med i denne spørreundersøkelsen. Av ulike grunner trakk tre kommuner seg fra studien: Sandnes, Ski og Bodø. I tillegg svarte Steigen at avslagene hos dem var så få, det dreide seg kun om ett eller to tilfeller, at de av den grunn ikke fant noe grunnlag for å delta.

Dette siste problemet gikk også igjen i flere av de andre kommunene. Antallet avslag var så vidt lavt at det i alle fall ikke kunne gi noe representativt uttrykk for bosituasjon og kjennetegn ved dem som fikk avslag på etableringslån.

Dette betyr at antallet spørreskjema som ble sendt ut i de ulike kommunene varierte kraftig. Kun i ett tilfelle ble det sendt ut 30 skjema. Antallet skjema sendt ut i de ulike kommunene, fremgår av Tabell 2.3.

Tabellen viser at bare 15 av 82 sendte skjemaer kom tilbake, hvilket ga en svarprosent på 18. Svarene har i tillegg svært ujevn fordeling. Dette innebærer at svarene ikke vil være å regne som et representativt uttrykk for dem som får avslag. I studien vil vi derfor behandle svarene som casestudier, og benytte oss av den informasjon svarene gir i et slikt perspektiv.

Den lave oppslutningen om spørreskjemaundersøkelsen kan ha flere årsaker. For det første kan det være praktiske problemer knyttet til det å nå riktig person på riktig adresse. Mange vil kunne ha flyttet siden de søkte etableringslån, gitt at dette var personer som allerede gikk med flytteplaner. Vi mottok også flere konvolutter i retur med adresse ukjent.

Tabell 2.3 *Svarprosent på spørreskjema til personer som hadde fått avslag på søknader om etableringslån i 12 utvalgte kommuner i 2000.*

	Antall utsendte spørreskjema	Antall innkomne skjema
Bodø	Ikke med	
Fauske	13	4
Steigen	0	0
Førde	6	1
Gaular	3	0
Naustdal	10	1
Asker	3	0
Ski	Ikke med	
Nittedal	15	2
Stavanger	30	7
Sandnes	Ikke med	
Sola	2	0
Sum	82	15

For det andre, kan søkerne ha følt at spørsmålene hadde liten aktualitet for dem. I og med at de hadde fått sine søknader avslått, kan dette ha ført til at de i stedet ble mer eller mindre tvunget til å se seg om etter annen finansiering. Personer som har fått avslag innenfor en ordning, kan også antas å oppleve at interessen for ordningen avtar drastisk.

Dette innebærer at dataene ikke på noen måte blir uttrykk for noe representativt utvalg når vi skal vurdere fellestrekk ved de avslagene vi har fått tilgang til. Dette blir derfor å se som uttrykk for enkeltcase og enkeltårsaker mer enn generelle uttrykk for hvordan ordningen virker for ulike grupper.

2.5 Oppsummering

I kapitlet er det gjort rede for hvilke datasett og analysemetoder som er benyttet for å belyse problemstillingene i prosjektet. Prinsippene for valg av kommuner til dybdestudien er også drøftet. Prosjektets ambisjoner om å belyse bredden i norske kommuners boligpolitikk har – etter vår mening – gjort det hensiktsmessig å benytte flere datakilder og flere metodiske tilnærminger. I all hovedsak er analysene i denne rapporten bygget på opplysninger fra tolv kommuner. Case-tilnærmingen er valgt for å kunne få et helhetlig bilde av den enkelte kommunes boligpolitikk, og derved øke forståelsen for hvilke

mekanismer og årsaker som ligger til grunn for den boligpolitiske praksis i kommunene. Når vi har gjennomført case-studier i hele tolv kommuner, er dette begrunnet i ønsket om å fange bredden i den kommunale politikken. Norske kommuner er svært ulike, både når det gjelder størrelse, vekstrate, beliggenhet og befolkningssammensetning. Vår antakelse var at denne ulikheten i strukturelle og demografiske forhold kan gjenspeiles i kommunenes boligpolitikk. Samtidig kan de store forskjellene i noen grad innebære at det er vanskelig å sammenlikne kommuners politikk. I analysekapitlene vil vi peke på og synliggjøre slike åpenbare ulikheter i kommunenes handlingsbetingelser.

Det er en utfordring for prosjektet å spore effekter av kommunenes boligpolitikk på situasjonen for vanskeligstilte husholdninger. Kommunens politikk utformes ikke i et vakuum, og innbyggernes boforhold vil også påvirkes av andre faktorer, som statens velferds- og boligpolitikk og markedssituasjonen for boliger i det aktuelle området. Problemene med å skille ut kommunens bidrag i boligpolitikken, vil bli drøftet i tilknytning til analysen av de konkrete virkemidlene.

3 Case-kommunene

3.1 Trekk ved kommunene

Ved valget av case-kommuner ble det tatt flere hensyn. Vi ønsket på den ene side at kommunene skulle speile bredden i norske kommuner. Dette hensynet ble ivaretatt ved at vi valgte kommuner fra ulike deler av landet, av ulik størrelse og med ulik demografisk sammensetning. Ved å sikre variasjon i strukturelle, økonomiske og demografiske faktorer blir det mulig å undersøke om disse forholdene har betydning for politikken som føres i kommunen.

På den annen side ønsket vi at enkelte trekk var felles ved noen av kommunene i utvalget, for å sikre sammenliknbarhet mellom kommuner. Vi valgte derfor noen sentrale og noen perifere kommuner, og kommuner innenfor samme funksjonelle region. Ved å sammenlikne kommuner med noenlunde samme strukturelle betingelser, kan vi få fram eventuelle effekter av boligpolitiske valg og strategier i kommunene.

Case-kommunene som inngår i analysene i denne rapporten er med andre ord ikke tilfeldig valgt. Det har heller ikke vært noe poeng for oss å kunne generalisere fra de tolv valgte kommunene til hele universet av norske kommuner. I det følgende presenterer vi våre kommuner med oversikt over strukturelle, økonomiske, demografisk/sosiale og politiske forhold i kommunene. Samtidig får vi et inntrykk av hvordan de tolv kommunene skiller seg fra snittet av norske kommuner.

Strukturelle forhold i kommunene

Kommunene i Norge er svært forskjellige strukturelt sett. Mens de største kommunene har flere hundre tusen innbyggere, har de minste bare noen få hundre. Noen kommuner har sterk vekst i folketallet, mens andre opplever tilbakegang. Nesten 60 prosent av alle kommunene i Norge har færre enn 5000 innbyggere. Likevel er

samtligte norske kommuner pålagt å løse det samme brede spekteret av oppgaver, uavhengig av størrelse og beliggenhet.

Vårt utvalg av kommuner viser stor variasjon i folketall, men case-kommunene er jevnt over større enn det som er vanlig for norske kommuner. Bare Gaular, Naustdal og Steigen kan defineres som småkommuner, med under 3000 innbyggere. Førde og Fauske ligger på snittet av norske kommuner, mens de andre kommunene er betydelig større. De fleste av case-kommunene har også opplevd en klar befolkningsvekst på 1990-tallet. Snittet for veksten i case-kommunene ligger over snittet for kommunene totalt. Asker, Sandnes, Sola og Førde har alle hatt en vekst på rundt 20 prosent. Også Nittedal, Stavanger og Bodø har hatt kraftig økning i folketallet. Steigen, Fauske og Gaular har på sin side hatt en befolkningsnedgang.

Tabell 3.1 *Strukturelle forhold i case-kommunene*

	Folketall 2000	Befolknings- vekst 1990- 2000	Sentralitet	Snitt km. til sone- sentrum	Bosettings- tetthet ⁷
Ski	25 394	104,6	7	2	9
Asker	49 284	118,8	7	11	9
Nittedal	18 639	115,7	7	22	8
Sandnes	52 998	119,5	7	24	8
Stavanger	108 818	111,5	7	2	9
Sola	18 915	120,3	7	15	7
Gaular	2 886	98,2	2	137	1
Førde	10 473	123,1	2	53	6
Naustdal	2 736	100,6	2	83	3
Bodø	41 367	113,2	3	34	8
Fauske	9 632	96,2	2	105	7
Steigen	2 977	91,0	1	347	0
Snitt for de 12 casekommunene	28 677	109,4	4,5	70	6,3
Snitt alle kom- muner unntatt Oslo	9 150	99,9	3,6	88,7	4

Interne reiseavstander – målt i gjennomsnittlig antall kilometer til sonesentrum – varierer også betydelig mellom kommunene i utvalget. Ski og Stavanger har de korteste avstandene, bare 2 km, mens Fauske,

⁷ Andel innbyggere bosatt i tettbygde strøk (9=90-100%)

Gaular, og særlig Steigen, er karakterisert ved lange reiseavstander internt. De fleste av case-kommunene har relativt stor bosettingstetthet sammenliknet med gjennomsnittet for norske kommuner. I alle kommunene i regionene øst og sør-vest bor mer enn 70 prosent av befolkningen i tettbygde områder. Det samme gjelder Bodø og Fauske i nord. Steigen og Gaular er mest spredtbygd. Case-kommunene skiller seg fra gjennomsnittet av norske kommuner ved at de gjennomgående har noe kortere interne reiseavstander og høyere andel innbyggere bosatt i tettbygde strøk.

Kort oppsummert kan vi si at det utvalget av kommuner som er undersøkt i dette prosjektet består av relativt store, tett befolkede vekstkommuner i øst og sør-vest. For regionene vest og nord ser vi at den sentrale kommunen (hhv. Førde og Bodø) i regionen er store kommuner med befolkningstilvekst, mens omlandskommunene i disse regionene er mindre og har svakere vekst.

Økonomiske forhold i kommunene

Kommunene i utvalget har ganske ulike økonomiske betingelser. Netto driftsutgifter sier noe om hvor 'rike' kommunene er, dvs. hvor mye penger de har til disposisjon pr. innbygger. Hvis vi ser alle norske kommuner under ett, har småkommunene i snitt klart høyere utgifter enn større kommuner. Dette skyldes først og fremst store overføringer fra staten pga. smådriftsulemper både i administrasjon og i tjenesteproduksjon i de små kommunene. For våre case-kommuner kan vi se noe av det samme mønsteret. De minste kommunene, Steigen, Naustdal og Gaular, ligger høyt, mens de fleste av de større kommunene, som Bodø, Ski og Sandnes, har relativt beskjedne utgifter. Bildet er imidlertid ikke entydig. Spesielt kan vi merke oss at Stavanger har høye utgifter. Dette høye utgiftsnivået skyldes ikke høye statlige overføringer, men snarere at Stavanger har betydelige egengenererte inntekter, særlig fra skatt.⁸

⁸ Tallene er fra 1999. Det er grunn til å tro at Stavangers inntekter (og dermed også utgiftene) vil bli merkbart redusert når bedriftsskattene ikke lenger tilfaller vertskommunen.

Tabell 3.2 *Kommunaløkonomiske forhold i case-kommunene*

	Netto driftsutgifter pr. capita 1999	Netto driftsresultat pr. capita 1999
Ski	16 395	546
Asker	19 170	2 666
Nittedal	18 074	- 876
Sandnes	18 264	1 541
Stavanger	21 139	- 67
Sola	19 701	1 217
Gaular	22 869	1 731
Førde	17 530	- 633
Naustdal	24 552	960
Bodø	17 823	934
Fauske	22 119	- 557
Steigen	25 430	2 717
Snitt for de 12 case- kommunene	20 256	848
Snitt alle kommuner unntatt Oslo	24 309	1 330

Netto driftsresultat oppfattes gjerne som et godt mål på kommunenes økonomiske handlingsrom. Et høyt positivt driftsresultat innebærer at kommunen har muligheter til å foreta investeringer, mens et stort negativt driftsresultat kan bety at kommunen 'settes under administrasjon' fra fylkesmannens side, og nektes å ta opp ytterligere lån. En slik situasjon vil gjerne virke sterkt begrensende på kommunens muligheter til å igangsette nye kostnadskrevende prosjekter. Kommunene i utvalget ser ut til å ha ganske ulikt handlingsrom, slik det her er målt. Det er dessuten vanskelig å øyne noen klar sammenheng mellom driftsresultatet og andre trekk ved kommunen, som størrelse, beliggenhet eller vekst. Steigen og Asker har klart høyere positivt driftsresultat enn de andre kommunene i utvalget. Også Sandnes, Gaular og Sola ser ut til å ha stor økonomisk handlefrihet. Atskillig dårligere står det til med Nittedal, Førde og Fauske – og til dels også Stavanger – som alle har negativt driftsresultat.

Jevnt over har case-kommunene lavere nivå både på driftsutgiftene og på driftsresultatet enn gjennomsnittet for norske kommuner. Dette henger etter all sannsynlighet sammen med at de fleste av de valgte kommunene er relativt store i norsk sammenheng.

Partipolitiske forhold i kommunene

Tabell 3.3 *Partimessig sammensetning av kommunestyret i case-kommunene*

	Andel sosialistiske repr. (RV, NKP, SV, AP)	Andel repr. for mellompartier (V, SP, KrF)	Andel repr. for høyrepartier (H, FrP)	Ordførers parti
Ski	36,6	14,6	46,3	H
Asker ⁹	23,4	8,5	57,5	H
Nittedal	39,0	17,1	43,9	SP
Sandnes	26,1	24,6	46,4	H
Stavanger	32,8	16,4	49,3	H
Sola	14,6	26,8	51,2	H
Gaular ¹⁰	14,3	38,1	9,5	Saml. lista (borg.)
Førde ¹¹	40,0	37,1	22,9	Ap
Naustdal ¹²	28,6	28,6	19,1	SP
Bodø ¹³	51,1	14,9	34,0	Ap
Fauske ¹⁴	48,8	7,3	31,7	Ap
Steigen ¹⁵	33,3	38,1	14,3	Ap
Snitt for de 12 case-kommunene	32,4	22,7	35,5	
Snitt alle kommuner unntatt Oslo	36,4	30,3	22,1	

⁹ H + SP + KrF har samarbeidet i mange år i Asker kommune. SP er nå ute av kommunestyret. De senere årene har samarbeidet også omfattet FrP. Også V + noen fra Askers Grønne Venner er i de fleste tilfeller med i flertallet

¹⁰ Samlingslista samarbeider med H, KrF og V (14 representanter), mens AP og SP utgjør opposisjonen (7 representanter)

¹¹ AP + V + KrF + SV utgjør flertallet i bystyret. De samme partiene har samarbeidet også de tre forrige periodene

¹² Naustdalslista er tverrpolitisk sammensatt, blant dets medlemmer i kommunestyret er 2 tidligere H-politikere, 1 fra SP og 2 nye

¹³ I inneværende periode har Ap både ordfører og varaordfører. Partiet har en skriftlig forpliktende avtale med SP og SV. H hadde ordføreren i 1995-99

¹⁴ De siste to periodene har SV hatt ordføreren. Før dette hadde AP flertall i 67 år. Omfattende konflikt innad i partiet førte til at den gamle makteliten brøt ut og dannet "Felleslista". Disse representantene oppfattes av nåværende ordfører (AP) å være i opposisjon. Høyre har varaordføreren i inneværende periode

¹⁵ Posisjonen utgjøres av: AP + V + SV + KrF + Uavhengig = 11 representanter. Opposisjonen utgjøres av: SP + H + Tverrpolitisk liste = 10 representanter

Tabell 3.3 viser at Høyre og Fremskrittspartiet står klart sterkest i kommunene i øst og sør-vest. Blant de utvalgte kommunene i disse to regionene er det bare Nittedal som ikke har Høyre-ordfører. I vest og nord står de sosialistiske partiene, og i noen grad også mellompartiene, sterkt.

Etterspørselsrelaterte forhold i kommunene

I sammenlikningen av kommunene har vi valgt ut noen forhold i kommunene som kan ha betydning for etterspørselen etter kommunalt boligpolitisk engasjement, i form av boligsosial innsats eller i form av utbyggingspolitisk aktivitet.

Andelen sosialhjelpstilfeller og andelen enslige forsørgere kan gi en indikasjon på behovet for, og etterspørselen etter, kommunalt boligsosialt engasjement. Kommunene i utvalget har åpenbart ulik grad av behov for boligsosiale tiltak, målt med disse indikatorene. Andelen sosialhjelpstilfeller er særlig høy i Fauske, Førde og Steigen, men også Bodø kommer dårlig ut på denne indikatoren. Disse kommunene ligger langt over gjennomsnittet for norske kommuner når det gjelder andelen innbyggere med sosialhjelp. Asker, Sola og Sandnes har på sin side en betydelig mindre utbredelse av sosialhjelp enn snittet. Det er relativt flest enslige forsørgere i kommunene i nord, og færrest i kommunene i vest.

Kommuner med mange unge i etableringsfasen vil trolig oppleve sterk etterspørsel etter rimelige boliger. Dette vil kunne oppfattes som et press i retning av sterkere kommunal innsats for boligbyggingen. Likeledes kan kommuner med mange eldre forventes å gi økt etterspørsel etter kommunalt tilrettelagte omsorgsboliger.

Tabell 3.4 *Etterspørselsfaktorer i case-kommunene*

	Antall sosialhjelps-tilfeller pr. 1000 innbyggere	Andel enslige forsørgere, i % av alle familier	Andel unge i etableringsfasen	Andel eldre (67 år og over)
Ski	21,0	17,2	23,7	9,6
Asker	15,6	16,4	22,2	11,0
Nittedal	26,6	17,3	24,4	7,9
Sandnes	18,0	15,6	24,2	10,0
Stavanger	30,0	19,4	26,2	11,7
Sola	17,6	13,6	24,1	8,2
Gaular	22,3	9,2	18,6	16,7
Førde	46,7	15,9	26,4	8,4
Naustdal	26,1	11,3	21,4	13,1
Bodø	34,9	21,8	25,7	9,9
Fauske	48,7	25,5	21,4	14,4
Steigen	41,7	18,3	17,5	19,2
Snitt for de 12 case-kommunene	29,1	16,8	23,0	11,7
Snitt for alle kommuner unntatt Oslo	27,3	16,3	21,1	15,4

3.2 Boligbyggingen og boligsituasjonen i case-kommunene

3.2.1 Kommunene og boligbyggingen

Boligbyggingen skjer for det aller meste i privat regi uten direkte deltakelse fra kommunen. I noen grad kan kommunen også være samarbeidspartner, i så fall ofte med boligbyggelag. Det dreier seg da om bygging av boliger til spesielle grupper: utleieboliger for ungdom og vanskeligstilte, boliger i tilknytning til reformen for psykisk utviklingshemmede og omsorgsboliger.

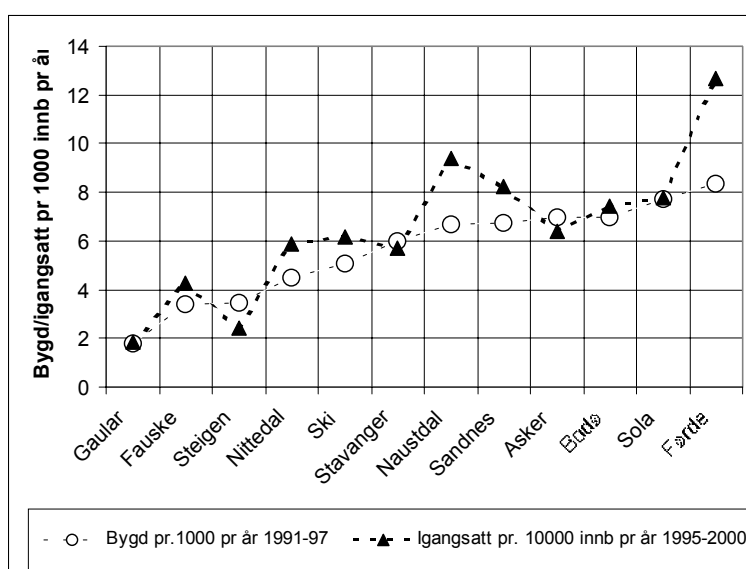
I den alminnelige boligbyggingen er kommunens rolle å legge til rette og ta stilling til reguleringsforslag. Deres innflytelse er begrenset til å bremse og/eller endre noe på innretningen i det som bygges, hvor det bygges og hva som bygges.

I Figur 3.1 viser vi antall boliger som er bygd pr 1000 innbygger pr år i hver av de 12 kommunene 1991- 1997, og igangsatte boliger 1995-

2000. Det er stor forskjell på byggeaktiviteten. Mest bygging finner vi i Førde, minst i Gaular.

I de 12 kommunene varierer byggevirksomheten fra ca. 2-8 ferdigstilte boliger i året pr. 1000 innbyggere. Landsgjennomsnittet er ca. 4,3 boliger pr. år pr 1000 innbygger. Åtte av kommunene har bygget mer enn landsgjennomsnittet (Førde, Sola, Bodø, Asker, Sandnes, Naustdal, Stavanger og Ski). Nittedal har bygget omtrent som gjennomsnittet og tre (Steigen, Fauske og Gaular) har bygget mindre enn gjennomsnittet.

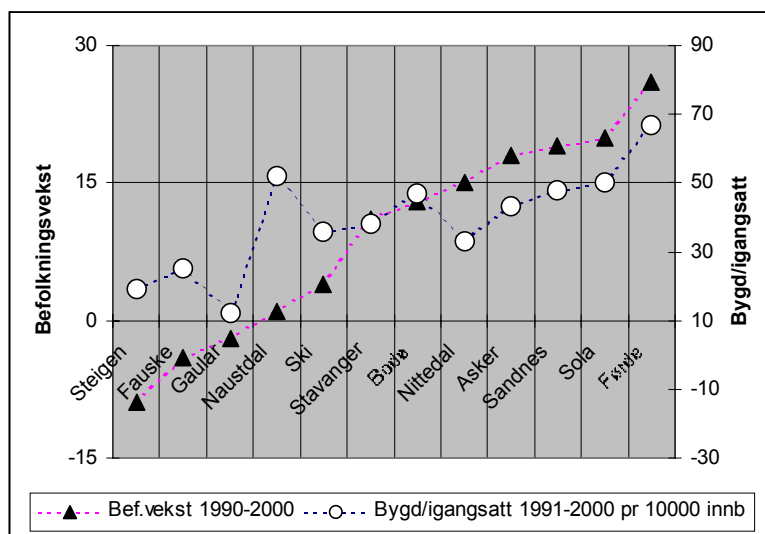
Figur 3.1 *Antall boliger bygd pr. år pr. 1000 innbygger og antall boliger igangsatt pr. år 1995- 2000. Kilde: Byggearealstatistikk SSB.*



Igangsettingen 1995-2000 samvarierer med byggevirksomheten i perioden 1991-1997. De fleste har igangsatt noe flere boliger pr. år enn tidligere. Unntaket er Steigen, Stavanger og Asker. Igangsettingen er mest markert større enn tidligere bygging i Førde og Naustdal.

Byggevirksomheten varierer med befolkningsveksten, men det er noen forskjeller, se fig. 3.2. Av de tolv utvalgs kommunene er det relativt sett stor boligbygging i Naustdal sett i forhold til en beskjeden vekst i folketallet. Omvendt er byggevirksomheten relativt liten i Asker, Nittedal, Sandnes og Sola.

Figur 3.2 *Fordeling av kommuner etter befolkningsvekst og omfanget av boligbyggingen på 1990-tallet*



Vekstratene er ikke en direkte og nødvendig følge av boligbyggingen. Flere innbyggere krever flere boliger, men det kan skje ved andre metoder enn bygging. Stor boligbygging vil gjerne skje når etter-spørselen stiger på grunn av innflyttingspress, men det kan også ha andre grunner. I Oslo var det stor bygging og ingen folkevekst i perioden 1960-1990 (Hansen og Guttu 2000), mens det var stigende folketall etter 1990 på tross av at det nesten ikke ble bygget boliger.

3.3 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett at våre tolv utvalgte kommuner er ganske forskjellige, både når det gjelder strukturelle forhold, som folketall og vekstrate, og med hensyn til økonomisk, sosial og politisk situasjon. Sammenliknet med gjennomsnittet av norske kommuner er våre kommuner jevnt over større og har større befolkningsvekst. Fordi vi ser på kommuner som er større – og mer 'urbane' – enn de fleste norske kommuner, ser vi også at case-kommunene i snitt har lavere driftsutgifter pr. capita, flere sosialhjelpstilfeller, flere unge og færre eldre enn gjennomsnittet for kommunene i Norge. I den grad disse forholdene betyr noe for den kommunale boligpolitikken og for situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, er det viktig å huske

at de studerte kommunene ikke kan sies å være representative for norske kommuner totalt sett. Likevel mener vi at vårt utvalg kan gi et godt bilde av hvilke boligpolitiske problemstillinger og strategier som er aktuelle i den norske kommunale virkeligheten i dag.

4 *Hvordan varierer politikken?*

4.1 Innledning

Kommunene har fra siste del av 1980-årene fått større frihet til selv å utforme sin boligpolitikk. Dette har skjedd i takt med den generelle kommunaliseringen av offentlige oppgaver, der staten har overlatt ansvaret for stadig flere oppgaver til det lokale forvaltningsnivået. En viktig begrunnelse for desentraliseringen har vært at kommunal oppgaveløsning sikrer en bedre tilpasning av tjenestene til lokale ønsker og behov. Parallelt med kommunaliseringen har det foregått en betydelig deregulering av boligmarkedet. Det statlige nivået har med andre ord formelt sett gitt fra seg mye av innflytelsen over boligpolitikken. Kommunene er overlatt et betydelig ansvar for styringen av boligpolitikken, hvis slik styring skal finne sted. Kommunenes virkemidler innenfor utbyggingspolitikken er ganske forskjellige fra virkemidlene knyttet til den mer sosiale delen av boligpolitikken, selv om disse delene ikke kan sees helt isolert. Spesielt er det viktig å påpeke at enkelte virkemidler knyttet til utbygging av boliger kan ha konsekvenser for grupper av vanskeligstilte. Noen vil også hevde at manglende offentlig styring av utbyggingspolitikken vil føre til at enkelte, for eksempel unge, blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og derfor må hjelpes med boligsosiale tiltak. Mekanismene i boligmarkedet er imidlertid komplekse, og dette er ikke en drøfting vi skal gå nærmere inn på her.

I den videre behandlingen av virkemidlene vil vi, av praktiske grunner, skille mellom utbyggingspolitiske og boligsosiale virkemidler. Blant de utbyggingspolitiske virkemidlene regner vi oppkjøp, regulering og tilrettelegging av arealer samt planlegging og bygging av boliger. Kommunal styring av utbyggingsprosjekter, i form av utbyggingsavtaler med private entreprenører, er også utbyggingspolitiske tiltak.

Blant de boligsosiale virkemidlene kommunene kan ta i bruk, finner vi stort sett tiltak rettet mot grupper av vanskeligstilte i boligmarkedet. Hvilke grupper og hvilke individer dette dreier seg om, vil i noen grad avhenge av situasjonen på boligmarkedet. I dagens boligmarked mener vi det er relevant å se både på kommunenes innsats for ganske vide grupper, som unge og eldre, og på mer avgrensede grupper, for eksempel psykisk utviklingshemmede, rusmisbrukere og flyktninger. Mens det bare er en liten del av de unge og de eldre som trenger offentlig bistand til å skaffe seg bolig, og bistanden som oftest vil være midlertidig eller av begrenset omfang, vil de mer avgrensede gruppene ofte ha behov for omfattende hjelp over lengre tid.

I forhold til begrepsparet generell/sektiv boligpolitikk introdusert i kapittel 1, vil utbyggingspolitikken i stor grad være generell politikk, potensielt rettet mot 'alle'. Oftest vil *markedet* utgjøre fordelingsmekanismen i utbyggingspolitikken, i den forstand at kommunens aktivitet i stor grad vil være tiltak som griper inn i markedets funksjonsmåte, men der den endelige fordelingen skjer gjennom markedet – om enn i noe regulert form. Men utbyggingspolitikken kan også benytte offentlig tildeling som fordelingsmekanisme, for eksempel når kommunen tildeler regulerte, opparbeidede tomter ved loddtrekning blant søkere.

Den boligsosiale politikken vil vanligvis være selektiv. Dette betyr at tiltakene er rettet mot avgrensede grupper, gjerne på bakgrunn av behovsprøving. Fordelingene innenfor den selektive boligpolitikken tar gjerne form av offentlig tildeling, som når en rusmisbruker får bo i en kommunal bolig. Det synes imidlertid å være en økende oppmerksomhet rundt bruk av markedet som fordelingsmekanisme også innenfor den sosiale boligpolitikken. Sosialklienter som får bostøtte til å skaffe seg en bolig på det private markedet, eller unge boligsøkere som får etableringslån for å kjøpe egen bolig, kan være eksempler på selektiv markedspolitik.

Tabell 4.1 *Eksempler på kommunenes virkemidler innenfor generell og selektiv boligpolitikk*

		Generell boligpolitikk	Selektiv boligpolitikk
Fordelings- mekanisme	Marked	<i>Generell markedspolitikk</i> Virkemidler: Regulering, opparbeiding, kjøp/salg av tomter, utbyggingsavtaler	<i>Selektiv markedspolitikk</i> Virkemidler: Etableringslån, bostøtte
	Offentlig tildeling	<i>Generell tildelingspolitikk</i> Virkemidler: Oppføringslån i Husbanken, tomtetildeling	<i>Selektiv tildelingspolitikk</i> Virkemidler: Kommunale boliger til spesielle grupper, f.eks. psykisk utviklingsh., flyktninger, rusmisbrukere

Det har vært hevdet at boligpolitikken i økende grad er blitt selektiv. Det vil si at kommunene i dag er relativt sett mer opptatt av tiltak målrettet mot avgrensede grupper, enn av tiltak som påvirker boligmarkedet for folk flest. I dette kapitlet vil vi være opptatt av om kommunene synes å være mer aktive i den boligsosiale politikken – den *selektive* politikken – enn i utbyggingspolitikken. Vi vil også vurdere om kommunene er tilbøyelige til å bruke markedet som fordelingsmekanisme heller enn offentlig tildeling, og eventuelt overfor hvilke grupper markedet benyttes til å fordele boliger innenfor den kommunale boligsosiale politikken.

Gjennom hele kapitlet vil vi søke å belyse kommunenes bruk av ulike virkemidler. Vi vil studere *hvilke* virkemidler som benyttes, og ikke minst hvor *aktivt* kommunene tar i bruk virkemidlene. Gjennomgangen av det empiriske materialet ender opp i en kategorisering av de tolv case-kommunene i forhold til deres grad av engasjement – eller aktivitet – i boligpolitikken. Denne kategoriseringen må med nødvendighet skje noe skjønsmessig, ut fra det kvalitative materiale vi har hatt tilgjengelig for analysene. Materialet dekker et bredt felt, og kunnskapen om detaljer i den enkelte kommunes politikk kan være mangelfull. Vi mener likevel at det er hensiktsmessig å gi et samlet uttrykk for kommunenes relative boligpolitiske aktivitet.

4.2 Kommunenes boligsosiale engasjement

Kommunal boligsosial politikk vil, slik vi har definert denne delen av boligpolitikken her, i stor grad innebære tiltak rettet mot mer av- grensede grupper av innbyggere. Dette er grupper som selv har problemer med å operere på boligmarkedet, og som derfor trenger hjelp av kommunen til å skaffe seg en passende bolig. Hjelpen kan være indirekte, i form av støtte som gjør den enkelte bedre i stand til å skaffe seg bolig på markedet, eller direkte, i form av tildeling av bolig til boligsøkere. Vi har i dette delkapitlet valgt å se på kommunenes tiltak overfor bestemte grupper, samt drøfte utbredelsen av og bruken av kommunale boliger.

4.2.1 Kommunenes innsats for (unge) førstegangsetablerere

Hvilke virkemidler og hvilket ansvar har kommunene?

Kommunene har ikke noe *spesielt* ansvar for å skaffe bolig til unge førstegangsetablerere, ut over det generelle ansvaret de har for å skaffe bolig til folk som ikke klarer dette selv. Staten har de senere årene signalisert at den gjerne ser kommunene som aktive bidragsytere til etableringen av et større utbud av boliger for unge førstegangs- etablerere. I et intervju med Husbankbladet (nr. 3/2000) sa tidligere kommunal- og regionalminister Sylvia Brustad at ”Unge som søker eierbolig eller midlertidig utleiebolig møter høye priser i bolig- markedet i pressområdene. [...] Jeg vil at Husbanken skal finansiere flere utleieboliger og gode boligløsninger for unge og vanskeligstilte.” Hun anbefalte kommunene å ”omfordele tomteknadene innenfor et utbyggingsområde, bl.a. slik at boligløsninger for unge og vanskeligstilte belastes med en lavere tomteknad”. I intervjuet sier statsråden også at ”jeg vil oppfordre kommunene til å praktisere byggeregler slik at boliger for midlertidig utleie til unge og vanskeligstilte ikke belastes med unødvendige kostnadsdrivende krav – som for eksempel full garasjedekning.” Husbanken stiller også opp med lån og tilskudd til kommuner som vil etablere boligtilbud for ungdom.

Målet fra statens side er å bidra til å framskaffe boliger med gode bruksegenskaper for unge, og som samtidig har en lav inngangsbillett. Gjennom konkurranser utviklet av Husbanken (bl.a. i Vågå og Gjøvik) samt prosjekter utviklet av private virksomheter (IKEA, Block- Wathne, Selvaagbygg bl.a), er det utviklet modeller for hvordan det kan bygges billig med en akseptabel standard. Førstegangsetablererne har behov for tilgang til boliger som først og fremst bør ha en høvelig

pris og dessuten en beliggenhet som gjør det lett å holde kontakt med sentrale deler av lokalsamfunnet. I boligmarkedet er det hyblene, sokkelleilighetene og de mindre leilighetene i flerfamiliehus som kan være akseptable tilbud. I tillegg til de tilbud som markedet klarer å frembringe gjennom private aktører, kan kommunene velge å gjøre en innsats for å sørge for egnede boliger til unge.

Kommunenes bidrag til boligbygging for ungdom kan variere sterkt. Noen kommuner vil mene at det ikke er behov for offentlig engasjement på dette området, fordi de unge stort sett klarer å ivareta sine interesser i markedet. Enkelte kommuner kan hevde at det heller ikke *bør* være det offentliges ansvar å skaffe 'vanlige' førstegangs-etablerere bolig. Kommuner som velger å engasjere seg på dette området, kan styre prosessene fullt ut, eller bare legge til rette for at private (inkludert Boligbyggelag) kan bygge rimelige og egnede boliger, for eksempel ved at kommunen skaffer billige tomteareal. Hvis kommunen ønsker sterkere styring med byggingen av boliger for unge, kan den også bestemme kriteriene for tildeling av boligene, og sette begrensninger knyttet til botid og videresalg. Det er også kommuner som legger inn en tvungen sparedel i de månedlige innbetalingene på slike boliger, for å sikre de unge en startkapital når de må ut på det ordinære boligmarkedet.

Kommunenes innsats for unge i etableringsfasen

Blant våre kommuner er det først og fremst Bodø, Ski og Stavanger som har utvist ganske betydelig aktivitet i forhold til å skaffe boligtilbud til unge førstegangsetablerere. Bodø BBL bygget ungdomsboliger, i samarbeid med Bodø kommune og Husbanken, som stod ferdige i 1999. Byggingen skjedde som et slags prøveprosjekt med midler fra Husbanken, og prosjektet blir nå evaluert. Kommunen bidro med gratis tomt til prosjektet, men har ikke hatt noen kontroll over tildelingen av boligene. Det er boligbyggelaget selv som står for tildelingen av ungdomsboligene, og tildelingen skjer på basis av medlemsansiennitet i boligbyggelaget. Dette er noen av informantene sterkt kritiske til. Det blir hevdet at det ikke er de unge som har størst *behov* som får boligene, men snarere de som kan vise til foreldre med et langvarig medlemskap i BBBL. Det foreligger klausuler på botid (3-5 år) og på videresalg. Ungdommene betaler et innskudd på 50 000 pluss husleie (3500 kr/mnd), som inkluderer tvungen sparing. Ved salg indeksreguleres innskuddet, men beboerne får ikke ta ut prisstigning utover veksten i konsumprisindeksen.

For Stavangers unge har kommunen selvbyggerordningen, som gir unge familier (2/3 av dem som får en slik tomt har barn) anledning til

å bygge en rimelig, liten enebolig (se tekstboks). Husbanken gir lån til disse boligene, og kommunen finansierer 'toppen' av lånet ved behov. Politikerne i Stavanger setter kriteriene for tildeling av tomter, men blander seg ikke inn i de konkrete tildelingene, for eksempel til selvbyggere. Dette er administrasjonens jobb. I tillegg til denne ordningen, har Stavanger kommune i samarbeid med Stavanger boligbyggelag og Husbanken nylig ferdigstilt et prosjekt for ungdom – UngSiddis – med 14 to- og treroms-leiligheter for unge mellom 20 og 27 år. Vilåret for å komme i betraktning for å få en av disse boligene er at de unge ikke allerede er i besittelse av andelsbolig eller tomt, og at de er i stand til å møte de økonomiske forpliktelsene i prosjektet. Boligbyggelaget ble tildelt gratis tomt av kommunen, og Husbanken ga hver enhet 170 000 i tilskudd. Leilighetene er henholdsvis 52 og 63m² og innskuddene er 96000 og 112000 kroner. Leilighetene har en leie på 4800 kroner i måneden, inkludert 1200 kr obligatorisk sparedel (avdrag til Husbanken) som en får tilbake når leiligheten fraflyttes. Da får en også tilbake det konsumprisindeks-justerte innskuddet. Dette gir de unge en mulighet for å opparbeide seg en viss egenkapital, selv om de ikke får ta ut økningen i markedsverdien av leiligheten. Leilighetene er forbeholdt førstegangsetablerere, og max. botid er 7 år. Interessen for leilighetene var stor da de ble annonsert. De 14 enhetene ble fordelt blant 150 søkere ved loddtrekning.

Stavangers selvbyggervirksomhet

Kommunen legger til rette for utbygging av mindre boligfelt som utlyses for selvbygging. Målsettingen er å bygge 60-100 boliger pr. år. Bygge-, bolig- og eiendomsavdelingen (BBE) står for den praktiske gjennomføringen av feltene i samarbeid med selvbyggerne. Tildelingen foretas av BBE-utvalget ved loddtrekning etter regler som er vedtatt av formannskapet. Søkere må ha 5 års botid i Stavanger kommune eller ha arbeidet i kommunen i tilsvarende periode. Følgende tildeles normalt *ikke* bolig:

- Personer som eier tomt/bolig/leilighet
- Personer som ikke er i stand til å utføre egeninnsats
- Personer som ikke er i stand til å finansiere prosjektet
- Personer med høy inntekt

Formålet med selvbyggervirksomheten er å gi selvbyggerne anledning til å utføre en del av arbeidene på egen bolig som egeninnsats og dermed oppnå en reduksjon av kostnadene. Foruten kostnadsbesparelsen har også egeninnsatsen en sosial betydning. Gjennom den felles egeninnsatsen blir de fremtidige beboerne kjent med hverandre lenge før innflytting. Dette viser seg i de fleste tilfeller å bety økende trivsel og samhold i bomiljøet. Selvbyggerne blir fordelt etter loddtrekning i grupper på 4-6 utbyggere.

Forts.

Selvbyggerfeltene blir i hovedsak utbygget med eneboliger kjedet sammen med carport eller gruppert i tundannelser. Tomtestørrelsen varierer fra 250-350m². Boligen bygges som hovedprinsipp med 4 rom og 5 sengeplasser. Størrelsen på boligen ligger på 160-180m² BRA. Det meste ved husenes utforming og planløsning er bestemt før selvbyggerne blir tildelt, men med noen valgmuligheter innenfor Husbankens rammer.

Egeninnsats grunnarbeider

Hver gruppe skal utføre det antall grunnmurer som det er medlemmer i gruppene (4-6). Arbeidene utføres på kveldstid og lørdager. Normalt vil grunn- og betongarbeidet ta ca 16 uker, men avhenger av tidligere praktisk kunnskap og arbeidsiver. Følgende arbeider inngår i egeninnsatsen:

- Planering av byggegrop
- Legge dren og graving for bunnledninger
- Forskaling og støping av grunnmur, trapper og eventuelle støttemurer
- Støping av kjellergulv
- Muring og pussing av piper

Hver gruppe av selvbyggere utfører dette arbeidet i fellesskap. Først etter at arbeidet er gjort, trekkes det lodd om hvem som skal ha hvilket hus. Under hele byggeprosessen med grunn- og betongarbeidene stiller Stavanger kommune en byggeveileder som organiserer og koordinerer arbeidene. I tillegg kontrolleres også de utførte arbeidene. Byggeveilederen er på byggeplassen når arbeidene pågår, kl. 1700-2000.

Maler- og gulvleggerarbeidene

Kostnadene til materialene er inkludert i totalsummen. For hvert felt avsettes et fast beløp innenfor Husbankens ramme. Når det er klart for oppstart av malerarbeidet, utbetales beløpet til den enkelte selvbygger som utfører arbeidet på egen bolig. Belegget i våtrom må legges av godkjent firma, og dette er tatt med i tømrentreprise. Selvbyggeren bestemmer selv hvilken tapet, maling, teppe, belegg han ønsker, og kjøper dette selv. Forutsetningen er hele tiden at Husbankens rammer ikke overskrides.

Kostnader

Selvbyggerprosjektene gjennomføres etter selvkostprinsippet, dvs. at de faktiske kostnader dekkes i sin helhet av feltet. Kostnader til verktøy, lys etc. må selvbyggerne dekke. Eventuelt overskudd ved sluttoppgjør tilbakebetales, og ved overskridelse må selvbyggerne dekke merkostnadene. Totalkostnadene for prosjektene inkluderer byggelånsrenter og prisstigning i hele byggeperioden.

Velforening

Når feltene nærmer seg avslutning, opprettes det en velforening som har til oppgave å opparbeide og vedlikeholde fellesarealer og ivareta beboernes interesser. Samtlige selvbyggere er pliktige til å delta i velforeningen og gjøre sin del av arbeidene foreningen er pålagt.

Ski kommune har lenge vært opptatt av å skaffe boliger til unge som er oppvokst i Ski. Tidligere var fokuseringen på egne unge enda sterkere enn i dag. I det pressede boligmarkedet i 70-årene måtte kjøpere av nye boliger ofte ha opp til 30 års botid i kommunen. Det oppfattes som et problem at ungdom drar ut av kommunen for å finne rimelige boliger. Ski ”grenser mot ødemarken”, som en av informantene uttrykte det, dvs. indre Østfold. Ski-ungdom ser sydover, der det er langt lavere boligpriser. Kommunen passer på at det bygges boliger tilpasset unge i alle nye felt som bygges ut. Ski kommune er i gang med bygging av 22 ungdomsboliger i samarbeid med Oppegård og Ski boligbyggelag. Første innflytting fant sted i november 2001. Boligene er primært beregnet på innenbygds boende, dvs. Ski- og Oppegård-ungdom (avtale med BBL). Kommunen subsidierer prosjektet med tomtekostnaden. Ungdomsboligene inngår som del av et større utbyggingssområde (Bøleråsen). Det totale prosjektet har støtt på problemer pga. en salamanderkoloni i området, noe som har fordyret prosjektet betraktelig. Husleien for ungdomsboligene var tidlig anslått til under 4000 kr. i måneden, men sluttresultatet ble at 2-roms leiligheter har en leie på i underkant av 5000 kroner. 3-roms leiligheter har en leie på 6700 kroner. Det er boligbyggelaget som står som utleier av boligene, fordi det er ”enklere for boligbyggelaget å kaste ut folk”, i følge kommuneadvokaten. Av de 22 enhetene disponerer kommunene 17 og boligbyggelaget 5, og tildeling skjer i samlet møte med grunnlag i søknader og eksisterende ventelister. Prosjektet har fått boligtilskudd fra Husbanken, og betingelsene for tildeling og botid er Husbankens regler om aldersgruppe og 3 års leietid. Ved utflytting rekrutteres nye leietakere fra eksisterende lister. Ski kommune har så langt ikke hatt noen politikk på at det skal være en tvungen sparedel på ungdomsboligene.

I noen kommuner anser våre informanter at det er behov for at det offentlige gjør en innsats overfor unge førstegangsetablerere, mens det varierer i hvilken grad kommunen faktisk gjør en slik innsats. Asker er en kommune hvor vi konstaterer at det er oppmerksomhet om de unges problemer med å komme inn på boligmarkedet, men hvor kommunens engasjement foreløpig ikke er særlig omfattende. I Asker får Boligkontoret mange henvendelser fra unge som ikke klarer å skaffe seg bolig, primært fordi prisnivået er for høyt. Ordføreren er opptatt av å legge til rette for førstegangsetablerere. Det er nå dannet en egen boligstiftelse for ungdom, med flere prosjekter under bygging i regi av ABBL. I disse kan unge leie seg inn, med en maksimal botid på 5 år. Kriteriene for tildeling har her vært slik at det er problemer med å fylle opp leilighetene. Ordføreren mener det er utenkelig med et IKEA-opplegg, der kommunen stiller med billige tomter, men der

IKEA styrer resten selv. Hvis kommunen skal gå inn med subsidierte tomter eller andre gunstige betingelser, må kommunen ha styring i alle ledd. Kommunen er redd for at det skal etableres et grått marked, der de første som kommer inn i de subsidierte boligene kan høste hele fortjenesten. Et slikt marked vil gjøre at leilighetene bare er gunstige for de første beboerne, mens alle som kommer etter må betale mer.

Sandnes har også hatt liten oppmerksomhet mot de unge, men dette er nå under omlegging ved at kommunen satser på en noe mer aktiv boligpolitikk overfor ungdom. Kommunen er med i styret i stiftelsen 'Ungbo', som har inne en søknad om oppføring av en boligblokk for unge. I utbyggingen av Bogafjell-området er det utlyst en konkurranse der det i oppdraget forutsettes at det inkorporeres rimelige ungdomsboliger.

Også i Nittedal, Førde og Sola påpeker våre informanter at det er behov for en ekstra innsats for unge etablerere, men her er den kommunale innsatsen foreløpig svært liten. I følge ordføreren har Førde ikke løst de unges boligproblemer særlig godt. Også plansjefen sier at kommunen har gjort for lite når det gjelder billige boliger til unge i etableringsfasen. En del unge kjøper leiligheter i blokker, mens andre er henvist til å leie i sokkeletasjer. I følge informanten fra SV, har prisen på gamle borettslagsleiligheter økt voldsomt i pris, slik at det er vanskelig for unge å etablere seg i disse. Det er imidlertid et godt utbud av sokkelleiligheter i Førde, og særlig litt oppover i liene kan det være vanskelig å få leid ut mindre leiligheter. Det er bygget noen boliger i en "indianerlandsby" for unge i en vanskelig livssituasjon, for eksempel enslige mødre. Kommunen disponerer også enkelte leiligheter i blokk/rekkehus til bruk for småbarnsfamilier med lav inntekt. Når det gjelder unge barnevernklienter mellom 16 og 20 år, står enkelte av disse på søkerlisten for kommunal bolig, men det er lite aktuelt at disse blir tildelt en slik bolig. Som regel klarer barnevernet å skaffe disse klientene husvære i det private markedet, f.eks. i form av en kjellerleilighet i en privatbolig.

Nittedal startet et ungdomsboligprosjekt allerede i 1986, men dette falt i grus. Nittedal BBL (NITBO) tok over prosjektet, som består av små leiligheter. Kommunen har fem av disse til ungdomsboliger. NITBO bygger nå ungdomsboliger, hvorav kommunen skal ha tre. Det var også meningen kommunen skulle ha tre leiligheter til vanskeligstilte unge, men dette ble ikke noe av, fordi Nittedal kommune ikke ville stille garanti for de vanskeligstilte. Informanten fra boligkontoret kritiserer kommunen for dette. Hun mener kommunen ikke er sosial nok, og ikke tilstrekkelig fremtidsrettet i boligpolitikken. Hun mener både politisk og administrativ ledelse er for konservative på dette

punktet. Hun synes også at kommunen gjør for lite for de unge, og at boligbyggelaget får lite støtte fra politisk hold når det gjelder bygging av ungdomsboliger.

I Sola hevder flere informanter at satsingen på eneboliger har ført til at kommunen ikke har et godt boligtilbud til unge, til enslige og til par uten barn. Unge som ikke vil eller kan bygge enebolig, er i stor grad henvist til å leie sokkeletasjer. Det er få blokkleiligheter i kommunen.

Fauske kommune legger til rette for boligbygging generelt, men har ikke satt i gang bygging av ungdomsboliger. En informant nevner at boligbyggelaget bygger rimelige leiligheter, som også er tilgjengelige for unge. Informanten fra sosialkontoret sier at kommunen trenger ungdomsboliger, og opplyser at en privat entreprenør har kjøpt en gammel bygning sentralt i Fauske, som kommunen ønsker å få bygget om til ungdomsbolig. Informanten fra boligbyggelaget mener at kommunen ikke bør bygge nye ungdomsboliger. Noen gamle 4-mannsboliger i sentrum av Fauske vil bli gode ungdomsboliger med mindre endringer og oppussing, og boligene har en passe størrelse og er av bedre kvalitet enn de nye 'billigboligene' for ungdom. Han håper derfor at Husbanken er fleksible på dette området, slik at kommunen kan få tilskudd til å rehabilitere disse boligene heller enn å bygge nye. I følge boligbyggelaget vil disse leilighetene få et innskudd på 100 000 – 150 000 kroner, og en husleie på 1000 kr. i måneden.

I flere kommuner (Gaular, Naustdal, Steigen) ser våre informanter ikke behov for en spesiell innsats overfor unge, fordi situasjonen vurderes slik at markedet klarer å tilfredsstille etterspørselen.

Denne gjennomgangen av de tolv kommunenes politikk overfor unge i etableringsfasen, oppsummeres i Tabell 4.2.

Tabell 4.2 *Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor unge i etableringsfasen*

	Kommunen gjør lite	Kommunen gjør noe	Kommunen er aktiv
Informantene ser behov for at kommunen engasjerer seg	Førde Nittedal Sola Fauske	Asker Sandnes	Ski Bodø Stavanger
Informantene ser <i>ikke</i> at det er behov for at kommunen engasjerer seg	Gaular Naustdal Steigen		

4.2.2 Kommunenes tiltak for bosetting av flyktninger

Hvilke forpliktelser har kommunene?

Flyktninger som ikke selv skaffer seg bolig og arbeid, eller som trenger økonomisk hjelp, må bosette seg i den kommunen de får tilbud om (St. meld. Nr. 17 (2000-2001)). Staten har ansvar for å finne kommuner som er villige til å bosette flyktninger, og inngår avtaler med kommunene om dette. Totalt sett har tilbudet fra kommunene vært mindre enn behovet for bosetting av flyktninger, noe som har medført lange ventetider i mottak. De kommunene som velger å bosette flyktninger, får et eget integreringstilskudd de første fem årene flyktningen bor i kommunen (for år 2000 var dette beløpet 300 000 fordelt over 5 år, for 2001 økte dette til 365 000 kr.). Dette tilskuddet skal dekke de gjennomsnittsutgiftene kommunen har ved bosetting av flyktninger, med unntak av utgifter til norskundervisning (St. meld. Nr. 17 (2000-2001)). Dette betyr at integreringstilskuddet skal dekke kostnader til bolig til denne gruppen. Gjennom Husbankens ordinære tilskudds- og låneordninger, skal kommunene gjøres i stand til å bygge eller kjøpe boliger til flyktninger, på lik linje som til andre vanskeligstilte innbyggere. Ved hjelp av Husbankens ordning for etableringslån, kan kommunen sørge for at noen av flyktningene selv kan kjøpe sin egen bolig på markedet.

Husbanken overtok høsten 1992 etableringslån, garantier og utleieboliger etter Selskapet for innvandrer- og flyktningeboliger (SIFBO). I løpet av en periode på fem år (1992-1997) ble de aller fleste av de 2 500 SIFBO-boligene solgt til kommunene eller beboerne. I en ny rapport fra Utlendingsdirektoratet (UDI 2001), gir kommunene klart uttrykk for at det først og fremst er mangel på hensiktsmessige boliger som virker bremsende på bosettingen av flyktninger. "Bolig er alltid utgangspunktet for hvor mange vi kan ta imot", heter det i rapporten. Dette innebærer at kommunene, *før* de bestemmer seg for hvor mange flyktninger de kan bosette, sikrer seg at de har bolig til dem. Unntaket her er flyktninger som kommunene må ta imot i forbindelse med familiegjenforeninger.

Hvordan løser kommunene flyktningenes boligbehov?

De kommunene vi har studert, har i hovedsak et åpent og positivt forhold til det å bosette flyktninger, selv om ikke alle i øyeblikket sier seg villige til å ta i mot. Nittedal og Naustdal er i den situasjonen. Utkantkommunene Steigen og Gaular har de siste årene ikke fått flyktninger, selv om de sier at de gjerne kan ta imot.

Kommunenes praksis i bosettingen av flyktninger varierer. Noen kommuner bosetter flyktningene i kommunale boliger, mens andre leier i det private marked etter som behovet oppstår. Den kombinerte strategien er selvfølgelig heller ikke fremmed for kommunene. Kommunale innkjøp av boliger til flyktninger har vært stimulert ved statlige bidrag, spesielt ved overgangen fra SIFBO til Husbankfinansiering og kommunalt kjøp.

Stavanger leier inn en del boliger fra private til flyktninger, men ellers baserer kommunen seg på å eie utleieboligene selv. Noen boliger er kjøpt til flyktninger og øremerket denne gruppen, mens en for øvrig bosetter flyktningene i kommunale utleieboliger. Bodø har et bystyrevedtak om å bosette 50 flyktninger hvert år. I tillegg kommer familiegjenforeninger. Kommunen har et definert antall flyktningeboliger, boliger som inngår i kommunens vanlige boligmasse. Fordi en del flyktningfamilier er særlig store, har kommunen kjøpt fire store eneboliger som beredskap for slike. Bodø benytter i liten grad innleie fra private, men har nå to kontrakter på romslige boliger til familier.

Selv om det ikke ser ut til å være store problemer forbundet med å skaffe de flyktningene bolig som kommunen har akseptert å ta imot, er ikke kommunenes håndtering av flyktningsspørsmålet konfliktfritt. Sentrale stridstema er økonomi og boligstandard. I Sola har flyktningfamilier p.g.a. mangel på egnede boliger, til tider vært bosatt i store villaer som kommunen leier fra private. Kommunens bruk av eneboliger som flyktningmottak for familier har skapt en del problemer, ikke minst fordi flyktningene i følge våre informanter får helt galt førsteinntrykk av boligstandard. Flyktningene må senere jobbe seg *ned* i standard. I Asker har en noe av den samme diskusjonen ved at noen synes det er ille at kommunen stiller med flotte boliger til flyktningene, mens Askers egne unge ikke har råd til å etablere seg i kommunen. Fauske kommune har drevet en aktiv flyktningepolitikk, men i følge rådmannen er dette ikke god butikk, snarere ren ruin, fordi så mange av flyktningene havner på sosialkontoret. Fauske har også opplevd en så sterk konsentrasjon av flyktninger og vanskeligstilte i enkelte borettslag, at de kaller det 'ghettofisering'.

Stort sett opplever Sandnes kommune små problemer med å skaffe boliger til de flyktningene de har forpliktet seg til å ta imot. Det oppfattes imidlertid som mer problematisk at mange innvandrere og flyktninger flytter fra andre deler av landet til Sandnes på privat basis. Innenfor den første 5-års-perioden flyktningene er bosatt (og kommunene får etableringstilskudd for dem), har de ikke rett til å bytte bosted. Likevel har ikke den kommunen de flytter til mulighet til å nekte å hjelpe hvis de først har fått et visst fotfeste i kommunen.

Sandnes opplever derfor ofte at flyktninger kommer fra andre kommuner, bor dårlig en stund hos venner eller familie, og så ber kommunen om hjelp når de har bodd i kommunen en stund.

Kommunenes boligpolitiske innsats overfor flyktninger oppsummeres i Tabell 4.3.

Tabell 4.3 *Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor flyktninger*

	Kommunen sier ja til å bosette flyktninger	Kommunen sier nei til å bosette flyktninger
Kommunen har fått tildelt flyktninger	Bodø, Asker, Ski, Førde, Stavanger, Sandnes, Sola, Fauske	
Kommunen har ikke fått tildelt flyktninger	Steigen Gaular	Naustdal Nittedal

4.2.3 Kommunale virkemidler for boliger til rusmisbrukere

Kommunenes ansvar for boliger til rusmisbrukere

Kommunene har et generelt ansvar for å bosette innbyggere som ikke selv klarer å skaffe seg et husvære. En gruppe som er særlig utfordrende for kommunene å skaffe bolig, er rusmisbrukerne. Denne gruppen er økende i antall, og særlig rekrutteres mange unge til misbrukernes rekker. Rusmisbruket fører til ustabil livsførsel, problemer med å stå i arbeid og problemer med å bo; både å skaffe seg bolig og å holde på den. Mange av misbrukerne har eller får også psykiske problemer.

Den komplekse problematikken rundt rusmisbrukerne tilsier at det ofte ikke er tilstrekkelig med et botilbud til denne gruppen. For å sikre stabilitet og en rimelig god livssituasjon, er det nødvendig å følge opp en del av disse beboerne med botrenings- og hjelpetiltak. Samtidig er det åpenbart at dette er en svært heterogen gruppe, med ulike problemer og ulik boevne. Det varierer også hvor omfattende rusproblemene er i kommunene, selv om knapt noen kommune helt slipper unna slike problemer.

Kommunenes engasjement overfor rusmisbrukerne kan spenne fra å forsøke å fange dem opp ved hjelp av det ordinære hjelpeapparatet i kommunen, til en aktiv, målrettet politikk overfor denne gruppen.

Med en aktiv politikk mener vi en virkemiddelbruk som inkluderer både bolig og oppfølging, og som er tilpasset klientenes behov.

Kommunenes engasjement overfor rusmisbrukeres botilbud

Hovedtyngden av kommunene i vårt utvalg er uten noen markant politikk for bosetting av rusmisbrukere. Noen kommuner er passive fordi kommunens representanter ikke ser problemene som særlig store eller av en karakter som gjør det aktuelt å gjøre noe spesielt. De løser problemene som oppstår ved hjelp av det ordinære kommunale virkemiddelapparatet. Gaular er en av disse mindre kommunene som ikke har store problemer med rusmisbrukere, men som tidvis opplever tilflytting av klienter utenfra, bl.a. av folk som ønsker seg ut av miljøet i Førde. En del rusmisbrukere må skaffes bolig, enten det er omsorgsbolig, kommunal utleiebolig eller bolig i det private markedet. Gaular har i liten grad problemer med folk med lav boevne. Akuttproblemer blir løst raskt. Kommunen bruker ikke hotell eller campinghytter. Kommunen ser også at en del folk med rus- eller psykiske problemer søker inn mot Førde, og Førde har hatt en sterk vekst i gruppen av sosialhjelpsmottakere. Også Gaular har hatt en økning i sosialhjelpsutgiftene de senere årene. Dette har imidlertid vært en bevisst strategi, kommunen bruker sosialhjelp forebyggende, for å få folk helskinnet over kriseperioder.

Steigen er en annen av våre mindre – og landlige – kommuner som hittil ikke har utviklet noen egen politikk overfor rusmisbrukere. De fleste informantene i Steigen nevner at det har skjedd en tilflytting av rusmisbrukere fra andre kommuner (særlig Bodø) de siste årene. En informant sier at det er kommet 10-15 personer de siste tre årene, og han kan peke ut minst syv hus med slikt klientell. I Steigen er det god tilgang på billige hus/småbruk (informantenes prisanslag varierer fra 50 000 til 300 000), og flere av informantene tror rusmisbrukerne ser kommunen som et 'fristed', der de kan holde på med sitt i fred. Noen nevner også at enkelte sannsynligvis har et ønske om å starte et nytt liv – med 'katt og kaniner'. Informantene er usikre på hvordan rusmisbrukerne klarer å finansiere huskjøpet. Noen får etableringslån i kommunen, noen hjelpes av foreldre, mens andre sannsynligvis får hjelp fra den kommunen de flytter fra. Ingen av informantene kommer med helt konkrete eksempler på det siste, men en nevner at dette er en metode Steigen kommune selv har brukt ved en anledning. Ved å kjøpe boligen til en 'probleminnbygger', bidro kommunen til at vedkommende kunne finansiere kjøp av bolig i en annen kommune. Steigens erfaring er at det følger en del problemer med tilflyttede narkomane, og kommunen er nå i ferd med å utarbeide en rusmiddelpolitisk plan. Denne problematikken diskuteres i Regionrådet (10

kommuner i Salten-regionen som møtes 5-6 ganger i året). En av informantene mente at det var en vrangforestilling å tro at det ikke eksisterer rusproblemer blant kommunens 'opprinnelige' innbyggere. Hun antyder at det totalt sett er 60 narkotikamisbrukere blant kommunens knappe 3000 innbyggere.

Representanter for de andre kommunene i vårt utvalg gir uttrykk for at rusmisbruk er et betydelig problem i deres kommuner. Det er imidlertid svært forskjellig omfang på den kommunale innsatsen for å gjøre noe med den boligmessige siden. Noen – som Førde, Fauske og Nittedal – gjør lite. Det vil si at det som skiller disse fra kommunene ovenfor, er at her opplever informantene at rusproblemene i kommunen er betydelige, men uten at det er utviklet målrettede virkemidler for å hjelpe rusmisbrukerne. I Førde har helse- og sosialsjefen villet bygge hospits, men ordføreren har vært negativ til dette. Ordføreren sier at kommunen ikke må gjøre seg for attraktiv for folk med problemer. Det har vært en diskusjon blant politikerne i formannskapet og planutvalget om hvor attraktiv kommunen skal være (dvs. nivået på sosialhjelpen). Førde har svært høye sosiale utgifter, i følge ordføreren. Også boligsekretæren er skeptisk til etablering av hospits for rusmisbrukere. Hun er redd et slikt sted kan innebære en negativ fokusering, og foretrekker heller å spre misbrukerne. Samtidig er det noen narkomane som trekker ut i periferien til ledige hus der de kan få være i fred. Førde har ikke noe tilbud om natthjem. Det har heller ikke Fauske – en kommune hvor våre informanter og tilgjengelig statistikk gir klare indikasjoner på at det eksisterer store rusproblemer. Informanten fra sosialkontoret mener kommunen burde ha en overnattingsmulighet for rusmisbrukere, og også et sted hvor de kan bo under tilsyn. Bolig er i seg selv ofte ikke nok for misbrukerne, kommunen må også legge penger i drift og oppfølging. Noe slikt har imidlertid ikke kommunen, som utenom turist-sesongen benytter campinghytter på to campingplasser til å huse folk i akutt bolignød. Tidligere brukte kommunen et vandrerhjem til akutte situasjoner, men dette er nå solgt og kjøpt til flyktningmottak. I fjor sommer var det 10-12 akutt husløse i Fauske. To av disse bodde i en granhytte i skogen. I denne situasjonen måtte kommunen tilby campingplassene opp til 12 000 kr/mnd for en enkel hytte.

Kommuner som Sola, Asker, Ski, Stavanger og Sandnes har etablert et samarbeid (for det meste med mindre økonomiske bidrag fra kommunens side) med private organisasjoner om lavterskeltilbud som natthjem og varmemestuer. I Sola har kommunen opplevd ganske store problemer med å bosette personer med rusproblemer i vanlige bo-områder, og noen må i tyngre perioder holdes borte fra egen bolig. I den sammenheng har Sola hittil kjøpt noen plasser i Stavanger. Ski har

også benyttet tilbud utenfor kommunen. Det finnes ikke noe natthjem i Ski, men til akutte rustilfeller bruker kommunen en enhet av Follo-klinikken på Ås, der det er døgnbemanning. Kommunen tar også i bruk hospits/hotell utenfor kommunen. Kommunen arbeider med en handlingsplan for utbygging av boliger til rus/psykiatri. Sandnes er også i ferd med å utvikle sitt tilbud til rusmisbrukere fra det lavterskeltilbudet som i dag eksisterer.

Bodø kommune er – etter det vi kan forstå – den kommunen i utvalget som har kommet lengst i sitt bevisste arbeid med å bosette rusmisbrukere. Bodø har et alvorlig og økende rusproblem blant innbyggerne. Mange av de rusbelastede kan ikke bo i vanlige leiligheter. Kommunen har kjøpt ca. 100 leiligheter i borettslag, men fordi kommunen ønsker å opprettholde et godt forhold til Bodø BBL, plasseres ikke folk som ruser seg i disse borettslagsleilighetene. Inntil for få år siden benyttet kommunen hospits til tyngre rusmisbrukere med boligproblemer. For noen år siden leide kommunen 28 rom i et pensjonat til bruk for rusmisbrukere. Dette ble svært livlig. Nå benyttes ikke lenger hospitsplasser. Kommunen har bygget et 'natthjem' samt boliger til rusmisbrukere (hybler og små leiligheter, til sammen et førtitalls boenheter) i samarbeid med private stiftelser som driver disse tiltakene. I løpet av de siste fire årene har Bodø kommune etablert en såkalt *tre-trinnsrakett* for rusmisbrukere med boligproblemer (se ramme). Ideen er å gi misbrukerne et tilpasset tilbud ved en kombinasjon av virkemidler: bolig, botrening og annen oppfølging skal sees i sammenheng. Brukere som i utgangspunktet har lav boevne, kan jobbe seg oppover i systemet – fra natthjem, via midlertidige hybler og hybelleiligheter til permanente leiligheter¹⁶.

Det er uenighet mellom boligkontoret og helse- og sosialetaten (HS) om hvor godt dette siste trinnet fungerer. Boligkontoret mener HS ikke følger tilstrekkelig opp med hjelp og bemanning til dem som bor i leilighet, med den konsekvens at leiligheter til tider raseres. Dessuten skjer det relativt ofte at beboere kastes ut pga. utillatelig opptreden,

¹⁶ Tretrinns-raketten er en modell som ligner det som ellers kalles for "trappetrinnsmodellen". Trappetrinnsmodellen er særlig utviklet og bevisst benyttet i Sverige. Der er det etter hvert mange som ser kritisk på modellen i den form den er anvendt. Kritikken retter seg mot tap av bolig som straff. Det hevdes at tjenestene bør følge klienten, og variere etter klientens behov, framfor at klienten skal flyttes omkring. Det positive ved trappetrinnsmodellen er at den er et opplegg for stadig forbedring, ikke bare en oppbevaring. I Norge har prosjekt bostedsløse (felles prosjekt for å utvikle metoder mot bostedsløse i storbyene, ledet og finansiert av SHD, KRD og Husbanken) i utgangspunktet forutsatt bruk av trappetrinnsmodell. Etter hvert er det også i dette prosjektet reist sterk tvil om denne modellen.

slik at de igjen må begynne på første trinn i raketten. HS mener det er behov for ytterligere hybler til rusmisbrukere i Bodø. Informanten sier også at Bolig/eiendom bidrar til å øke dette behovet, fordi den nye ordningen med at HS må betale oppussingskostnadene gjør at HS blir for forsiktige med å plassere rusmisbrukere i vanlige kommunale leiligheter. Noen som kunne klart seg i en vanlig leilighet, får nå aldri sjansen.

Bodøs tre-trinnsraketten for bosetting av rusmisbrukere

Første trinn er natthjemmet, som drives i samarbeid med Frelsesarmeen. På natthjemmet kan de tyngste rusmisbrukerne sove og få et enkelt måltid, men natthjemmet er ikke ment som bolig over tid. Andre trinn i 'raketten' er midlertidige hybler (til sammen 26 hybler). 11 av disse hyblene befinner seg over natthjemmet, slik at det er en viss adgangskontroll til hyblene. De resterende 15 hyblene driver Kirkens Bymisjon i samarbeid med kommunen. Tredje trinn består av mer permanente leiligheter for rusmisbrukere.

For noen få år siden inngikk Bodø kommune en avtale med en gårdeier om leie av noen leiligheter til rusmisbrukere. Disse leilighetene lå alle i sentrum blant leiligheter bebodd av 'vanlige' mennesker. Tanken var å integrere rusmisbrukerne i vanlige bomiljø, men likevel ha dem så nær hverandre at HS-etaten på en lettvinnt måte kunne gi hjelp. Dette fungerte ikke. Personer uten rusproblemer flyttet fra området, bl.a. på grunn av bråk, og miljøet ble svært preget av rusmisbrukerne.

Kommunen gjorde også et forsøk med å tildele sosialkontoret og flyktningskontoret fem boliger hver i et felt med 40 ungdomsboliger. Dette fungerte ikke i følge Bolig/eiendom, rusmisbrukerne overtok helt. Bodø kommune planlegger å bygge et sykehjem for gamle rusmisbrukere (over 65 år).

Kommunenes boligpolitiske aktivitet overfor rusmisbrukere oppsummeres i Tabell 4.4.

Tabell 4.4 *Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor rusmisbrukere*

	Kommunen gjør lite	Kommunen bidrar til et lavterskeltilbud	Kommunen har utviklet et sammensatt program
Våre informanter opplever rusmisbruk som et betydelig problem i kommunen	Førde Fauske Nittedal	Asker Sola Stavanger Sandnes Ski	Bodø
Våre informanter opplever rusmisbruk som et lite problem i kommunen	Gaular Naustdal Steigen		

4.2.4 Kommunenes innsats for å skaffe boliger til psykisk utviklingshemmede

HVPU-reformen innebærer kommunalt ansvar for boliger til psykisk utviklingshemmede

I forbindelse med den såkalte HVPU-reformen, ble ansvaret for de psykisk utviklingshemmede overført fra fylkeskommunene til kommunene fra 1. januar 1991. Hensikten med å desentralisere ansvaret for denne gruppen var blant annet å ”bedre og normalisere levekårene for psykisk utviklingshemmede” (Ot.prp. 49 (1987-88)). Institusjonene ble avvirket, og kommunene fikk ansvar for å skaffe egnede boliger til de psykisk utviklingshemmede. Forventningen var at kommunene ville sørge for ”å legge forholdene til rette for at psykisk utviklingshemmede så langt som mulig skal leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre” (Ot.prp. 49 (1987-88)). Statlige midler ble tilført kommunene for å bygge boliger spesielt beregnet på denne gruppen. Utviklingen i kommunenes arbeid med å skaffe boliger til psykisk utviklingshemmede ble fulgt nøye opp av staten de første årene etter reformen ble iverksatt. De ganske romslige statlige midlene og de sterke føringene fra statens side i dette arbeidet, resulterte i tilfredsstillende boforhold for psykisk utviklingshemmede i mange kommuner. Dette gjenspeiles i undersøkelsen i våre utvalgte kommuner. Representanter for de fleste kommunene rapporterer om en situasjon hvor denne gruppen er rimelig godt ivaretatt når det gjelder bolig. Flere informanter mener dette henger sammen med midlene som staten har stilt til rådighet på

dette området. Psykisk utviklingshemmede blir av flere sett som en høyt prioritert gruppe, først og fremst fordi de har hatt en sterk foreldreorganisasjon, som har vunnet gehør blant stortingspolitikere.

Hvordan ivaretar kommunene sitt ansvar?

Noen av kommunene i vårt utvalg – både store og små – påpeker behov for ytterligere innsats for å skaffe gode boliger til psykisk utviklingshemmede. Det gjelder Bodø hvor enkelte av våre informanter hevder at kommunen ikke kom så langt som politikerne ønsket da HVPU-reformen ble iverksatt. Særlig er det de aller dårligste som ikke er tilstrekkelig godt ivaretatt. Kommunen tilbyr nå de 'letteste' PU-klientene borettslagsleiligheter eller ungdomsboliger. De litt tyngre tilfellene bor i gruppeboliger med 4-5 personer. For de mest hjelpetrengende har kommunen boliger under bygging.

Stavanger angir i sin boligpolitiske strategiplan 1998-2003 et betydelig behov for omsorgsboliger og boliger i bofellesskap for psykisk utviklingshemmede. I mer begrenset omfang er situasjonen den samme i Gaular. Våre informanter forteller at det her vil være et stort behov for boliger i årene som kommer. Kommunen opplever også et visst press fra funksjonshemmede som ønsker å bo i Førde bl.a. av sosiale grunner. En informant sier at Gaular kanskje må ta kostnaden ved å etablere noen av kommunens handicappede utenfor egen kommune. I Sandnes har kommunen sørget for boliger til PU-klienter gjennom et samarbeid med Sandnes Boligbyggelag. Gjennom samarbeidet organiseres det egne borettslag for funksjonshemmede.

Tabell 4.5 *Kommunenes boligpolitiske engasjement overfor psykisk utviklingshemmede*

	Kommunen "ligger på været"	Kommunen arbeider aktivt med saksområdet
Våre respondenter anser situasjonen som tilfredsstillende	Førde, Fauske, Sola Asker, Nittedal Steigen, Ski Naustdal	
Våre respondenter anser at det er behov for flere boliger		Bodø Gaular Stavanger Sandnes

Etter HVPU-reformen i 1991, fulgte Helse- og sosialdepartementet utviklingen i kommunenes boligtilbud til psykisk utviklingshemmede nøye, bl.a. ved å samle inn informasjon om andelen voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldre. Tabell 4.6 viser status for dette arbeidet i de tolv case-kommunene på slutten av 1990-tallet.

Tabell 4.6 *Andel psykisk utviklingshemmede over 21 år som bor hjemme hos foreldre, i prosent av alle psykisk utviklingshemmede over 21 år. Kilde: Sosial- og helsedepartementet (2000)*

	Andel voksne psykisk utviklingshemmede som bor hjemme hos foreldre
Ski	17
Asker	7
Nittedal	43
Sandnes	29
Stavanger	26
Sola	7
Gaular	18
Førde	4
Naustdal	0
Bodø	14
Fauske	10
Steigen	25

Departementets tall understreker våre informanternes utsagn om at det er behov for flere boliger til psykisk utviklingshemmede i flere av case-kommunene. Dette gjelder for eksempel Stavanger og Sandnes, der bevisstheten rundt boligsituasjonen for psykisk utviklingshemmede synes stor. Informantene i Nittedal, som har klart lavest andel psykisk utviklingshemmede i egen bolig, gir ikke overfor oss uttrykk for samme bekymring for denne situasjonen.

4.3 Kommunenes boligpolitikk overfor eldre innbyggere

Satsing på omsorgsboliger gjennom handlingsplanen for eldre

Handlingsplan for eldreomsorgen ble lagt fram for Stortinget våren 1997 i St.meld. nr. 50 (1996-97). De kommunale pleie- og omsorgstjenestene skal ivareta behovene for pleie- og omsorg blant funksjonshemmede, psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser og eldre. I stortingsmeldingen var det først og fremst satt fokus på tiltak i forhold til pleie- og omsorgstjenester for eldre. Handlingsplanen skulle gjelde i perioden 1997 – 2001, og innebar at betydelige midler ble stilt til rådighet for kommuner som ville bygge ut kapasiteten innen omsorgsboliger og sykehjemsplasser. I handlingsplanperioden sett under ett skulle det brukes 10 mrd. kroner mer til drift, og det ble lagt til rette for investeringer på 19 mrd. kroner, som skulle formidles via Husbanken. Midlene var øremerket dette formålet. I løpet av planperioden er det vedtatt å bygge 24 400 nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser (Sosial- og helsedepartementet 2000).

Kommunene har lagt om sin politikk som følge av statens satsing

Om kommunenes omsorgsboligbygging er det stort sett det å si at de statlige midlene som er blitt stilt til disposisjon for kommunene gjennom satsingen på botiltak for eldre,¹⁷ har ført til omlegging og forsering av aktivitet og planer på dette området. Så å si alle kommunene i vårt utvalg bygger omsorgsboliger eller sykehjemsplasser i større omfang enn det de hadde planer om før den statlige satsingen ble annonsert. Flere av kommunene har også foretatt en omlegging av innretningen på eldresatsingen fra alders- og sykehjem til i større grad å bygge omsorgsboliger. Gaular og Asker er to slike kommuner.

Gaular har de siste årene lagt om og intensivert tilbudet til eldre, hovedsakelig pga. midlene som kom fra staten. Midlene fra staten var en ren gavepakke, sier helse- og sosialsjefen. Kommunen avvikler det tradisjonelle aldershjemmet, og satser på en kombinasjon av sykehjem og omsorgsboliger. Plasseringen av omsorgsboligene har vært et diskusjonstema, men kommunens erfaring er at de eldre vil bo nær sykehjemmet hvis de skal flytte fra eget bosted. De 18 nye omsorgsboligene bygges derfor rett bak sykehjemmet. Omsorgsboligene er 55

¹⁷ Oppstartstilskudd og kompensasjonstilskudd utgjorde i 1999 samlet 830.000 kroner pr institusjonsplass og 740.000 kroner pr omsorgsbolig.

– 70 kvadratmeter pluss fellesareal, blant annet en eldrecafe. Kommunen har i hele planleggingsprosessen hatt en tett dialog med eldrerådet i kommunen.

Askers omfattende bygging av omsorgsboliger for eldre ble utløst av statens midler til bygging av slike boliger. Boligene er organisert som borettslag: noen er selvstendige leiligheter, og noen er bofellesskap med bemanning. De som har råd, kjøper selv boligen. Kommunen kjøper også omsorgsboliger, slik at de som ikke har råd til selv å kjøpe boligen, kan leie av kommunen. Det er gjerne private utbyggere som bygger omsorgsboligene, men kommunen prøver å sikre seg tildelingsrett. Eiendomssjefen har opplevd at det kan være stor forskjell på rett til å godkjenne og rett til å tildele. I et lite borettslag med omsorgsboliger, bygget for 4-5 år siden, har det oppstått problemer fordi de mest vanskeligstilte ikke har råd til å betale innskuddet. Når kommunen bare har godkjenningsrett, blir det en diskusjon om det er tilstrekkelig at søkerne fyller kommunens kriterier for å få bolig, eller om det må være de mest vanskeligstilte som skal få først. Informanten fra tildelingsenheten sier at det er et problem knyttet til arvinger som forventer å ta ut en stor gevinst ved salg av leiligheten. Kommunen har derfor nå valgt å bygge nye bofellesskap for gamle og demente som utleieboliger. Der det bygges selvstendige leiligheter med innskudd, vil kommunen forsøke å regulere gevinstmulighetene ved videresalg av leilighetene.

Bodø og Fauske kan tjene som eksempler på kommuner hvor aktiviteten er økt som følge av den statlige innsatsen, men hvor politikkenes innretning i stor grad er opprettholdt. Fauske var tidlig ute med spesielle boligtilbud til eldre. I begynnelsen av 80-årene bygget kommunen fire paviljonger med eldreboliger tilknyttet Helsetunet. I disse paviljongene var det ett-roms leiligheter med hybelkjøkken, med tilknytning til felles stue og stort kjøkken. Den statlige satsingen har forsterket kommunens innsats, en innsats som i stor utstrekning utføres i samarbeid med Indre Salten Boligbyggelag. Boligbyggelaget har stort sett gjort hele jobben med disse boligene, med kommunen som operatør. Tildelingen av omsorgsboliger skjer ved at innbyggere søker om bolig, deretter plukker omsorgskontoret ut dem med størst omsorgsbehov, og sender sine lister til boligbyggelaget, som formelt tildeler boligene. Noen av omsorgsboligene har høyt innskudd, noen har nærmest symbolske innskuddsbeløp.

Bodø kommune var i ferd med å planlegge omsorgsboliger da midlene fra staten kom. Den statlige satsingen medførte at kommunen måtte forsere sine planer, og kommunen ser det nå som svært viktig å få utløst penger fra staten før satsingsperioden er ute. De statlige

tilskuddene brukes ikke til å subsidiere husleie, men til å bygge felles-arealer etc. Bodøs første omsorgsboligprosjekt er nylig ferdigstilt. Prosjektet ble gjennomført i privat regi, men kommunen står for tildelingen av boligene. En eldrebolig på 65 m² netto (+ 15 m² felles-areal pr. boenhet) koster ca. 840 000 kroner. Mange eldre synes dette er dyrt, særlig fordi betalingen av leilighetene primært har vært basert på husleie, ikke innskudd. Mange av de eldre sitter med egenkapital som kunne gått til innskudd.

Kommunen planlegger/bygger ytterligere 300 omsorgsboliger, til eldre og til folk med ulike typer funksjonshemming (fysisk, PU, psykiatri). Det er kommunen som bygger disse boligene, men oppdragene settes ut på totalentreprise. Det har vært en debatt i kommunen om 'ghettofisering' i forbindelse med omsorgsboliger. Foreldre til psykisk utviklingshemmede har særlig vært skeptiske til å plassere mange omsorgstrengende sammen, mens de eldre ønsker å bo samlet.

I Steigen bidro de gode statlige tilskuddsordningene først og fremst til en omstrukturering av boligtilbudet for kommunens eldre ved at det bygges et senter med sykehjem og omsorgsboliger. Omsorgsboligene bygges med livsløpsstandard, slik at de kan omgjøres til sykehjems-plasser ved behov. Eksisterende omsorgsboliger og sykehjems-plasser er spredt rundt i hele kommunen. En del av de gamle boligene og sykehjems-plassene legges ned når det nye senteret er ferdigstilt. Initiativet til et nytt senter ble tatt av teknisk sektor i kommunen, som så at utgiftene til helse eser ut og mente dette kunne avhjelpest noe ved reduserte vedlikeholdskostnader og en mer effektiv drift ved å samle funksjonene på ett sted.

Naustdal er eneste kommune i vårt utvalg som ikke bygger omsorgsboliger. Våre informanter i kommunen hevdet at så vel kommunens politikere som innbyggere er skeptiske til omsorgsboliger, slik at kommunen bygger institusjons-plasser i sykehjem. Innsatsen i sykehjems-sektoren er trappet opp som følge av den statlige satsingen.

Vårt inntrykk av de utvalgte kommunenes aktivitet knyttet til boligbygging for eldre innbyggere, er oppsummert i Tabell 4.7.

Tabell 4.8 *Kommunale boliger*

	Antall boliger	Antall kommunale boliger	Kommunale boliger i % av alle boliger
Steigen	1247	46	3.7
Fauske	4076	138	3.5
Bodø	15079	771	5.1
Sola	5623	101	1.8
Sandnes	17102	539	3.2
Stavanger	42680	2465	5.8
Asker	16323	555	3.4
Nittedal	6169	188	3.0
Ski	8771	218	2.5
Førde	3437	81	2.7
Gaular	1005	26	2.6
Naustdal	866	14	1.6
Snitt			3.8

Det er vanskelig å se noe mønster i kommunenes politikk når det gjelder antallet kommunale boliger, men det er en tendens til at andelen kommunale boliger er størst i de folkerike kommunene (Tabell 4.9).

Tabell 4.9 *Andel kommunale boliger, etter totalt antall boliger i kommunen*

		Kommunale boliger i % av alle boliger			
		< 2.0	2.0 – 2.9	3.0 – 3.9	> 3.9
Totalt antall boliger i kommunen	< 5000	Naustdal	Gaular Førde	Steigen Fauske	
	5 – 10000	Sola	Ski	Nittedal	
	10 – 20000			Asker Sandnes	Bodø
	> 20000				Stavanger

Et inntrykk som har festnet seg gjennom våre samtaler i de utvalgte kommunene, er at antallet kommunale boliger øker lite, det minker heller pga. salg som følge av dårlig kommuneøkonomi eller fordi boligene begynner å få høye vedlikeholdskostnader.

I Stavanger kommune er det politisk bestemt at antallet kommunale utleieboliger skal ligge fast. Nye boliger finansieres primært ved salg av gamle eiendommer. Også i andre større kommuner som Asker og Bodø er antallet konstant, slik det også er i de mindre kommunene. Den minste kommunen i utvalget vårt - Steigen - har de siste årene hatt en netto avgang av kommunale boliger. Kommunen selger unna gamle og dårlige boliger, samt boliger i områder med liten etterspørsel etter kommunale boliger. I andre områder av kommunen, opplever imidlertid kommunen at tilbudet av slike boliger er for lite.

En av de få kommunene i vårt utvalg som eksplisitt gir uttrykk for ønske om å øke antall kommunale boliger, er Sandnes. Kommunen hadde for noen år siden planlagt en vekst på 10 kommunale boliger i året i fire år, men dette klarte kommunen ikke å realisere. Kommunen kjøper nå fire boliger pr. år, og denne veksten er planlagt å vare i 10 år. Det er satt av 2 mill. kroner til boligkjøp hvert år. Dette beløpet er administrasjonens forslag, mer enn et utslag av klare politiske prioriteringer.

Kommunen selger sjelden kommunale boliger (én gammel bolig var nylig solgt, men dette var primært for å få en brysom beboer ut av huset). Ingen beboere i Sandnes får kjøpe en kommunal bolig, selv om forholdene ellers ligger til rette for det. Dette ser også ut til å være et prinsipp som gjelder i de fleste andre kommunene i vårt utvalg, men det er ikke et prinsipp som praktiseres strengt. Førde kommune sier eksempelvis i regelen nei ved spørsmål om salg av kommunal bolig til beboere, men slikt salg har forekommet. Ski kommune har heller ikke praktisert å selge utleieboliger til beboere. Fauske kommune har derimot prøvd å selge noen av de kommunale boligene til beboerne, men bare noen få var villige til å kjøpe. De fleste av de potensielle kjøperne er gamle damer som ikke vil ta opp lån, selv om det vil bety lavere månedlige kostnader.

Naustdal kommune solgte seks av de kommunale boligene i 1999. Boligene var gamle, og vedlikeholdsutgiftene var i ferd med å bli høye. Hovedårsaken var likevel at kommunen slet med store akkumulerte underskudd som måtte dekkes inn. Tre av de seks boligene ble solgt til beboere, finansiert gjennom etableringslån og utbedringstilskudd. Tre av de åtte som fikk etableringslån i Naustdal i 1999 var altså beboere som kjøpte sine boliger av kommunen.

Liberal praktisering av botidslengde

Tilgangen på disponible kommunale boliger begrenses av at kommunene gir uttrykk for å ha ført en svært liberal praksis når det gjelder maksimal botid. Det vanligste er at det gjelder en grense for botid på to, tre eller fem år, men det finnes også kommuner som inntil nylig ikke har hatt lengdebegrensning. Bodø kommune har tidligere ikke hatt tidsbegrensede kontrakter på utleieboligene, slik at det er liten utskifting av beboere i disse boligene. Kommunen har nå endret reglene og sørger for at kommunal garanti/depositum bare gis for tre år om gangen, slik at leieforholdet må tas opp til vurdering i forbindelse med en fornyet garanti. Nittedal kommune er i en liknende overgangssituasjon. Kommunen har 140 trygdeleiligheter, de fleste i borettslag. Beboerne bor i praksis her på livstid hvis de oppfører seg OK. Tidligere var det nesten arverett på de kommunale boligene, og det hendte at familier bodde i boligene i flere generasjoner. Fra 1997 (iverksatt 1999) er det vedtatt at alle nye kontrakter er tidsbegrenset oppad til fem år, men dette gjelder ikke for vanskeligstilte. Kommunen kaster ikke ut noen etter fem år, men anmoder om at beboerne søker etableringslån eller skaffer seg bolig på annen måte.

Førde har en 3-års grense for botid i kommunal bolig. Deretter må den enkelte forsøke å skaffe seg bolig selv. Kommunen håndhever ikke helt konsekvent denne 3-årsgrensen hvis folk ikke klarer å skaffe seg annen bolig. I Fauske inngås det 2-årskontrakter på de kommunale boligene, men den liberale praktiseringen illustreres ved at noen har bodd i samme bolig i 20 år. I Steigen skal de kommunale boligene i prinsippet ikke leies ut til samme person i over fem år (etter fem år får beboerne et halvt år forlengelse av gangen), men for enkelte er løsningen blitt permanent. Mange av disse beboerne burde isteden hatt omsorgsbolig.

For utleieboligene i Ski gjelder at det er 3 års leietid, med unntak av eldre mennesker, som ikke kastes ut. I følge helse- og sosialsjefen fungerer utleieboligene i praksis som en mer varig løsning. Kommunen har ikke ressurser til å få folk videre, og beboerne har ikke selv god nok økonomi til å få etableringslån. Helse- og sosialsjefen sier kommunen burde hatt flere boliger – det er liten turnover i de eksisterende boligene. Ski har hatt en viss økning i utleieboliger, men kommunen har ikke investeringsmidler til å bygge nye boliger. Han kunne tenke seg å løse problemet ved å inngå avtale med private utbyggere med klausul om kommunal tildeling. Kommunen må tenke nytt, i fremtiden må den basere seg på ikke å eie alt selv.

Behov for andre typer kommunale boliger

Det ser ut til å være en gjennomgående tendens at de kommunale boligene som kommunene i dag disponerer, er for store. I Førde sier eksempelvis boligsekretæren at det er behov for flere 2- og 3-roms leiligheter, til bruk for enslige mødre, ved skilsmisser og lignende. I Gaular vurderer kommunen av denne grunn å selge en legebolig, og heller kjøpe 2-3 leiligheter. Legene i Gaular klarer seg selv, som det uttrykkes i vårt intervju. Også i Ski og Asker er våre informanter opptatt av at kommunale boliger ikke bør være for råflotte. Folk blir for godt vant pga. for store utleieboliger. Det blir vanskelig for dem som bor i disse boligene å finne seg noe tilsvarende selv, og det oppleves vanskelig for dem å gå ned i standard.

I enkelte kommuner uttrykker våre informanter også at boligene ikke bare burde vært mindre, men også av en annen type. Boligkontoret i Ski foretrekker leiligheter i blokk fremfor rekkehus. Rekkehusleiligheter forutsetter gjerne egen innsats i utvendig vedlikehold, noe som har vist seg vanskelig å gjennomføre for utleieboliger. Manglende vedlikehold fører til at naboene klager.

Informanten fra sosialkontoret i Fauske sier at det er et problem at så mange av kommunens leiligheter er i borettslag. Kommunen må søke framleie av slike leiligheter, og det hender ganske ofte at de ikke får godkjent framleie til sine klienter. Kommunen ber gjerne folk gå til namsretten med saken, men mange vil ikke gå rettens vei. Dette betyr at det er vanskelig for kommunen å plassere de vanskeligst stilte boligsøkerne. På dette området (framleie av borettslagsleiligheter) ser det imidlertid ut til at erfaringene fra Fauske er ganske unike. Våre informanter i Gaular, Naustdal, Nittedal og Ski gir eksplisitt uttrykk for at de ikke har møtt problemer knyttet til framleie av borettslagsleiligheter. De fleste er imidlertid oppmerksomme på at det kan være potensielle problemer forbundet med å plassere sosialklienter i borettslag, og tar hensyn til dette ved plassering. I Nittedal gir Boligkontoret melding til borettslagets formann ved ut- og innflytting, men ellers mener informanten fra boligkontoret at styret i borettslaget ikke har noe med å blande seg inn. Informanten møter selv opp ved generalforsamlingen i alle borettslag, for at disse skal kjenne kommunen.

Tildeling av kommunale boliger

Tildeling av kommunale boliger skjer i stor grad administrativt, men med betydelige lokale variasjoner kommunene i mellom. Det varierer hvor hyppig det foretas tildeling, om det finnes tildelingskriterier, koordning osv. Det er tydelig på grunnlag av våre informantsamtaler,

at det er betydelig grad av skjønn inne i bildet ved tildeling av kommunal bolig.

Førde

I Førde er det tildelingsmøte for kommunale boliger en gang i måneden. Antallet ledige boliger er lite, vanligvis kanskje én i måneden. Det foreligger ingen skriftlige kriterier for tildeling, men forhold som eksisterende boforhold, helse og barn tillegges vekt. Hvem som faktisk får bolig avhenger også av hva som er tilgjengelig. De konkrete prioriteringene skjer ved at boligsekretæren og sosialkonsulenten snakker sammen, og disse har stor frihet til å bestemme hvem som blir tildelt kommunal sosialbolig. Boligsekretæren mener det er riktig at politikerne ikke tar stilling i slike konkrete saker, da de ikke har tilstrekkelig kunnskap om søkerens situasjon. Førde kommune har en venteliste for kommunale boliger. Bortsett fra i helt akutte situasjoner, blir de fleste stående en stund på liste før de eventuelt blir tildelt kommunal bolig. Boligsekretæren skriver da et brev for å forhøre seg om personen fremdeles er en reell søker. Hvis vedkommende ikke lar høre fra seg, strykes personen fra listen. Ofte ordner folk seg selv. Boligsekretæren anslår antallet reelle søkere til 12-15.

Fauske

I følge sosialkontoret har Fauske kommune ingen prioriteringsliste over søkere til kommunale boliger. Når det er en leilighet ledig, går sosialkontoret gjennom listen med søkere, plukker ut en klient og sjekker evt. om vedkommende fremdeles er en aktuell søker. De boligsøkende behøver ikke søke på nytt, men hvis det ikke har vært kontakt mellom søkeren og sosialkontoret på lang tid, regner sosialkontoret med at vedkommende ikke har noe presserende behov lenger. Personer med barn prioriteres. Folk som har andre muligheter (som for eksempel kan leie bolig i det private markedet ved hjelp av lån til depositum fra sosialkontoret), får ikke kommunal bolig. Folk uten jobb prioriteres fremfor folk som er i arbeid. Dette er uskrevne kriterier som ikke er vedtatt i politiske organer. Fordi det ikke gjøres vedtak om at personer *ikke* skal få bolig, er det i realiteten ikke mulig å klage på tildelingene som skjer. Tjenesteboligene er ikke forbeholdt enkelte grupper, men benyttes for å folk til kommunale stillinger. Det er ingen behovsprøving av disse leilighetene.

Bodø

I Bodø må personer som ønsker kommunal omsorgs- eller gjennomgangsbolig, søke om dette på eget skjema. En del av søknadene er

resultat av at sosialkontorene blir oppmerksomme på en del av de boligsøkende gjennom klientenes møte med kurator. Søknadene inngår så i en informasjonsdatabase. De enkelte sosial- og omsorgsdistrikt får tilsendt informasjonen, og prioriterer søkere innenfor sitt område. Denne prioriteringen skjer i samråd med kuratorene, som sitter med inngående kunnskap om klientenes situasjon. Representantene fra sosial- og omsorgsdistriktene har møter med boligkontoret for tildeling. Informanten fra sosialkontor vest sier at kontoret til hvert møte prioriterer 15-20 søkere, basert på behov og forventede muligheter for tildeling (dvs. en del av dem uten boevne eller med lav boevne havner ikke på listen, til tross for stort behov). Ved hvert tildelingsmøte får i snitt to søkere kommunal bolig. Tildelingskriteriene for boliger og tomter synes å være rent administrativt håndtert. I 80-årene hadde kommunen en egen kommunal tomtekø, men i 90-årene har det ikke vært snakk om lister eller køer. Ingen i kommunen har kunnet svare oss på hvor mange som står i kø for å få kommunal bolig. En informant sier at ”noen sier 300” i kø, men at det er vanskelig å fastslå. Kommunen prøver nå å få en oversikt over de boligsøkende, ved å benytte et nytt skjema som alle som søker omsorgs-, ungdoms- eller utleiebolig må fylle ut. Det er også sendt ut informasjonsbrosjyre om planlagte omsorgsboligprosjekter til samtlige husstander i kommunen. Med denne brosjyren ønsker dessuten kommunen å kartlegge behovet for denne type boliger blant befolkningen i Bodø.

Informantene sier at Bodø tildeler kommunale boliger også på rent økonomisk grunnlag, dvs. til personer uten tilleggsproblemer. Boligkontoret sier at de ønsker sirkulasjon blant dem som tildeles kommunale boliger kun på økonomiske indikasjoner. På grunn av de tidsubegrensede kontraktene som tidligere ble inngått, har kommunen svært liten kunnskap om dem som bor i de kommunale boligene. Informanten fra HS-avdelingen sier at det ofte er lettere å få kommunale boliger for folk som bare har økonomiske problemer enn for folk med tilleggsproblemer. Han mener kommunen nå har bygget inn insentiver som gjør at etatene er overforsiktige når det gjelder å skaffe folk med ulike problemer kommunal bolig. Dette resulterer i at de som har mest behov, ikke får bolig.

Stavanger

I Stavanger omfatter køen av søkere til kommunale boliger ca. 900. Det er stor etterspørsel etter boliger, og boligprisene er høye. Dette betyr at inngangsbilletten til boligmarkedet er dyr, og relativt mange har problemer med å skaffe seg bolig til en pris de kan makte. ’Boligsøkende’ er personer/familier som har problemer med å skaffe seg

egnet bolig med egne midler, og derfor søker kommunal bolig. De innbyggerne som står i køen for kommunal bolig, må i stor grad greie seg selv mens de venter. Noen bor hjemme hos familie/venner, noen venter på utskrivning fra behandlingsinstitusjon. Minst en bor i campingvogn.

I Stavanger er det tildelingsmøte for kommunale boliger hver uke. Køen av boligsøkende vokser i tider med høy pris på boliger. For å bli tildelt kommunal bolig, er det ofte ikke tilstrekkelig med dårlig økonomi, man må også ha en 'tilleggsdiagnose', for eksempel knyttet til barnevern, rus, vold. Tildelingen skjer etter en behovsvurdering, men kommunen tar også hensyn til hvilke boliger som er ledige, hvilket miljø de ledige boligene ligger i, etc. Kommunen benytter en del hospitsplasser til vanskeligstilte uten bolig. Det har nylig vært vurdert å bygge hybelhus, men kommunen har sett det som uheldig med så store konsentrasjoner av vanskeligstilte. Det er sosialkontoret, ikke BBE som ordner med plass på hospits.

Sandnes

For å bli tildelt en kommunal bolig i Sandnes må personen vurderes til å være ute av stand til å skaffe seg bolig på egen hånd. Personen må kunne bo, evt. med litt hjelp. Vanligvis har boligsøkerne en 'tilleggsdiagnose', ikke bare dårlig økonomi. Sandnes kommune opererer med to ventelister for kommunal bolig, en A-liste og en B-liste. Skillet mellom disse listene fremstår som litt uklart, og kommunen er nå i ferd med å avvikle systemet med to lister. Ca. 30 personer står i dag på A-listen, mens tilsvarende mange står på B-listen. En av informantene i administrasjonen gir uttrykk for at det står folk på venteliste som har så lav boevne at det ikke er realistisk at de kan bo uten relativt omfattende hjelp. Etter hans mening, betyr dette at kommunen ikke på noen enkel måte kan kjøpe eller bygge seg ut av problemet. En annen av informantene fra helse/sosial mener imidlertid at kommunen langt på vei kan avhjelpe boligproblemet for de vanskeligst stilte ved å kjøpe eller bygge flere kommunale boliger.

Ved prioritering mellom personer på venteliste, tar kommunen hensyn til søkerens konkrete behov, tid på venteliste og hvilken type bolig og boområde som er tilgjengelig. En av informantene nevner også at kommunen har gitt prioritet til personer som har gjennomgått behandling. Ved plassering i kommunal bolig, forsøker kommunen over tid å spre belastningen, for å unngå å slite ut bomiljøet. Etter ett år på venteliste, må den enkelte boligsøker søke på nytt. Dette begrunnes med kommunens behov for oppdatert informasjon om

søkerne, og systemet bidrar sannsynligvis til å begrense køen av boligsøkere.

Beboere i kommunale boliger som ikke betaler leie eller som har lav boevne (dvs. oppfører seg slik at det er uforenlig med å bo i et nabolag), kastes ut. Etter utkastelse, er personen sosialkontorets sak, ikke boligkontorets.

Alternativet til en kommunal bolig er hospits, pensjonat, campinghytte eller omsorgsbolig (for beboere som for eksempel har psykiske problemer). Sandnes kommune har ikke selv hospits, men leier plasser (i snitt 5-10 plasser) i hospits i Stavanger. Kommunen har også et hybelbygg, med døgnkontinuerlig bemanning. Lavterskeltilbudet tar imot folk som ikke kan bo uten hjelp. Den enkelte får tilbud om et rom, en seng, felles kjøkken. Samme sted er det en kriseavdeling med 7 plasser. Kommunen erfarer at fokusering på et problem, for eksempel ved å sette igang et nytt tiltak, gjør at flere melder seg. Etter opprettelsen av lavterskeltilbudet, er det flere i hospits enn noen gang tidligere. Mens Sandnes kommune brukte 450 000 på hospitsplasser i 1998, bruker kommunen mer enn 1 million i år 2000. Frelsesarmeen i Sandnes har kommet med et forslag om lavterskeltilbud og hybelhus. Dette blir imidlertid dyrt, ca. 5 mill. i driftskostnader.

Asker

Asker kommune har en liste over folk som står i kø for å få en kommunal bolig. Denne revideres nesten daglig. Kommunen foretar løpende tildelinger. Det finnes skriftlige retningslinjer for tildeling til vanskeligstilte. Kriteriene er knyttet til familieforhold, boforhold, økonomi og botid i kommunen (se tekstboks). For å bli tildelt kommunal bolig, må en ha minst 5 års botid (eller arbeidstid) i Asker, evt. minst 10 år fra tidligere hvis en ikke har bodd i kommunen siste tre år. Totalt antall boligsøkere er 95, av disse er det 27-28 som er reelle søkere i køen. De resterende 60-70 har enten fått tildelt bolig eller fyller ikke kriteriene: har formue, for høy inntekt eller hører ikke hjemme i kommunen. Boligsøkerne må søke på nytt hvert år, slik at kommunen kan sikre seg at søkeren er reell. I løpet av året ringer boligkontoret av og til rundt til boligsøkere som står på listen. Det viser seg da at mange søkere har funnet andre boløsninger enn kommunal bolig. Det hender også at folk sier nei til den tilbudte boligen, pga. geografisk beliggenhet, størrelse o.a.

Hva skjer med boligsøkere som ikke får kommunal bolig? Enkelte blir raskt uføretrygdet, slik at de kan få en trygdebolig. Andre finner noe på egen hånd, mens noen kan klare seg i egen bolig ved hjelp av bostøtte.

RETNINGSLINJER FOR TILDELING AV KOMMUNAL BOLIG I ASKER KOMMUNE

Vedtatt av formannskapet i møte 16.10.73 (sak 729A) og senere endringer senest i kommunestyremøte 04.09.1979 (sak 84). Endret 03.05.2000 av boligutvalget.

Kommunale utleieleiligheter er et botilbud til vanskeligstilte bolig-søkere som ikke har mulighet til å skaffe egen bolig på det private markedet. Kommunale utleieboliger er et midlertidig botilbud.

1. Boligutvalget avgjør søknader om tildeling av boliger. Leiekontrakt inngås for en periode på tre år, med mulighet for nye tre års forlengelse etter søknad, maks leietid er seks år. For vanlig kommunal utleiebolig inngås tidsbestemt leiekontrakt. Søker kan etter eget ønske inngå kortere leietid enn tre år. Utvalgets mindretall og Rådmannen kan innanke avgjørelsen for formannskapet.
2. Rådmannen, eller den han bemyndiger, skal ha adgang til å gi tilsagn om leilighet i forbindelse med ansettelse av kommunale arbeidstakere når det ikke er rimelig tid til å forelegge saken for utvalget. Innberetning om slike tilsagn må skje snarest mulig.
3. Som hovedregel kan bare søkere med minst fem års botid i Asker tildeles leilighet. Dessuten kan søkere med minst fem års arbeidstid i Asker også tildeles leilighet. Til grunn for avgjørelsen legges en samlet vurdering av botid, boligforhold, familieforhold og eventuelle sosiale indikasjoner. Økonomiske forhold skal være dokumentert. Endringer som har skjedd etter søknadsfristen kan utvalget ta hensyn til. Dette gjelder først og fremst når søkeren som følge av endringen ikke bør få leilighet. Vilkårene i første og annet ledd kan fravikes ved tildeling av leilighet til arbeidstakere i kommunens tjeneste.
4. Søkere som har bodd sammenhengende i Asker i 10 år får beholde boansienniteten dersom de flytter ut av kommunen på grunn av boligsituasjonen og ikke er borte i mer enn inntil 3 år. Andre søkere som er kommet tilbake til Asker, må ha bodd i kommunen i minst ett år for å få tilbake boansienniteten som blir avkortet med det antall år søkeren har vært borte fra Asker. Dette gjelder ikke søkere som reiser ut av kommunen på grunn av utdanning eller tjeneste i forsvaret der tjenestens art bestemmer bosted. Dersom søker kommer tilbake til kommunen etter avsluttet utdanning/tjeneste, skjer ingen avkortning i botid.

Forts.

5. Søkere som disponerer egen bolig (innskuddsleilighet, rekkehus, enebolig eller lignende) som er kommet i betraktning ved tildeling av leilighet, må stille sin nåværende bolig til disposisjon for kommunen til takstpris etter kommunens vilkår for søkere som er tildelt leilighet. Kommunen forbeholder seg forkjøpsrett, rett til å peke ut kjøper dersom den tildelte bolig blir overdradd. Forkjøpsretten skal ikke gjøres gjeldende hvor overdragelsen skjer til slektninger i rett oppad- eller nedstigende linje, eller er ledd i et reelt bytte av fast bolig. Boligutvalget kan dispensere fra bestemmelsene i 1. og 2. ledd.
6. Ved endring av sivilstand, for eksempel skilsmisse eller død, vil eieforholdet kunne overføres til den annen part etter søknad. Ved endring av sivilstand skal det fremlegges dokumentasjon (separasjons- eller skilsmissebevilling, dødsattest) på endringen.
7. Fra 01.06.2000 skal depositum på tre/3 ganger husleien være innbetalt på egen konto før innflytting.

Eiendomsforvalteren har ansvar for oppussing av alle kommunale boliger, og dette dekkes over vedlikeholdsbudsjettet. Kommunen tar tre måneders depositum for kommunale utleieboliger, og vurderer å innføre dette også for trygdeleilighetene. Oppussingskostnadene er relativt høye, både pga. hærverk og fordi beboerne i kommunale leiligheter ikke holder boligen løpende vedlike. Eiendomsforvalteren opplever at manglende tilsyn med beboerne i de kommunale leilighetene er et problem.

Deler av de kommunale boligene er personalboliger. Disse brukes for å sikre rekruttering av visse typer arbeidskraft, særlig sykepleiere og andre helsearbeidere. Fire av boligene er presteboliger, og noen er vaktmesterboliger. Kommunen inngår tre-årskontrakter på disse boligene (tidl. bare ett år), men beboerne kan søke forlengelse på tre år. Etter seks år er det i hovedregel slutt.

Ski

I Ski står sosialetaten for tildeling av trygdeboligene. *Behov* er viktigste kriterium, og søkeres behov vurderes av et tverrfaglig team i sosialetaten. Kommunen har skrevne tildelingskriterier, men disse er for runde til å fungere i praksis i følge vår informant. Boevne er også relevant. Kommunen forsøker å få til 'optimal plassering', dvs. i forhold til omgivelser og bomiljø. Det er ikke alltid dette lykkes, og kommunen får en del klager på beboere fra naboer og borettslag. I

følge teknisk sjef er en del av trygdeboligene altfor store, mens det er for få ungdomsboliger og andre gjennomgangsboliger.

Husleie i kommunale boliger

Byggforsk har i forbindelse med et annet prosjekt samlet inn informasjon om husleiesatsene for kommunale boliger. Tabell 4.10 gir en oversikt over månedlig husleie i kommunale boliger i ti av våre tolv kommuner¹⁸. De husleiene som kartleggingen viser, er angitt av teknisk kontor i kommunen.

Tabell 4.10 *Månedlig husleie i 2-roms kommunal utleiebolig 2000.*

	Antatt forhold til markedsleie	Månedlig husleie i 2-roms bolig		
		Laveste sats	Vanlig sats	Høyeste sats
Ski	Litt under	3100		4700
Asker	Litt under	3500		
Nittedal	Litt under	3500	4000	5100
Sandnes		1000		3500
Stavanger	Litt under	1768	3200	5337
Sola	Litt under	2055		3750
Gaular	Om lag likt			3149
Førde	Om lag likt	3300	3400	3500
Bodø	Om lag likt	2368	3700	5978
Steigen	Om lag likt	1945		2315

Kilde: Kartlegging av kommunale utleieboliger. Byggforsk 2002

I følge opplysningene i tabellen, ligger husleien i de kommunale boligene omtrent likt med, eller litt under, markedspris. I intervjuundersøkelsen karakteriserte informantene fra sosialkontoret i Steigen husleiene i de kommunale boligene som 'kjempehøye'. Tidligere var husleien på et rimelig nivå, men leien har steget med ca. 1000 kr./mnd. de siste tre årene. Leien er beregnet etter størrelse, ikke standard. En 2-3-roms koster ca. 1900 kroner i måneden, og et hus med fire soverom koster 4000. Denne leien er ikke noe problem for de kommunalt ansatte som bor i tjenesteboliger, men er for høy for dem som har minst.

¹⁸ Naustdal og Fauske ikke er med i Byggforsks undersøkelse, og er derfor heller ikke med i tabellen.

I Bodø fremholder flere informanter at leien for de kommunale boligene nå ligger så nær markedspris, at det ikke er spesielt attraktivt å få tildelt slike boliger. Informanten fra Sosialkontor vest mener det langt på vei er greiere å få klientene inn i private leieforhold enn i kommunale boliger. En del av de kommunale utleieboligene leies ut til lærere i distriktene og enkelte andre kommunalt ansatte. Informanten fra HS-etaten sier at det generelt er bygget få utleieboliger i Bodø, og etatens klienter har ofte problemer med å få tak i egnede boliger på det private markedet. Kommunen iverksatte i 1997 et nytt 'husleieprinsipp' for kommunale boliger. Mens husleien tidligere var relativt lik for like store boliger, uavhengig av boligens alder og tilstand, er husleien nå basert på kapitalisering av kostnader. Dette betyr at nye boliger får en betydelig høyere husleie enn eldre boliger, og denne husleieøkningen har skapt mye rabalder. Kommunen satte av en pott på 2,9 millioner for å subsidiere de økte husleiene i en overgangperiode på tre år. Nå er det bare ett prosjekt igjen med slik subsidiering (1000 kr/mnd). Kommunen vurderer å gjenopprette en form for kommunal bostøtte.

Fra 01.01.00 bruker Asker kommune markedstilpasset husleie i de kommunale boligene. Tidligere var det fast pris på boligene, men disse justeres nå ved leieskifte. Her har den nye husleieloven hatt stor betydning. Husleien for de kommunale boligene er relativt billig: 3000-4200 kr/mnd for 2-roms, opp til 5500 for 4-roms. Asker kommune har en ordning med kommunal husleiestøtte, som er en subsidiering av husleie i boliger der kommunen peker ut beboere. Denne støtten skal fjernes helt. Kommunen har også en egen kommunal kontantstøtte for småbarnsforeldre på 800 kr. pr. mnd. utover den statlige kontantstøtten.

Ordføreren i Nittedal mener kommunen har latt folk bo for billig i kommunale boliger, slik at de ikke har hatt insentiv til å få seg noe eget. Her måtte kommunen tilpasse seg markedet noe, etter hans oppfatning. Fra 1999 satte derfor kommunen opp leien noe mer enn vanlig, uten at det skapte ramaskrik.

Fauske inngår ikke i Byggforsks studie, men husleieprisen er undersøkt i forbindelse med intervjuene i kommunen. Informantene i Fauske opplyste at i snitt ligger husleien i kommunale boliger på 4000 kr/mnd. Kommunen tar borettslagets leie pluss et påslag. Det er litt usikkerhet knyttet til hva dette påslaget går til. En informant antar at kommunen "skal vel tjene litt på det", mens informanten fra sosialkontoret sier at påslaget bare skal dekke vedlikehold. Leien indeksreguleres, men det er en regel som sier at beboeren må ha bodd ett år i boligen før evt. prisjustering. For et par år siden gikk husleien i to av

borettslagene ned, mens den prisen kommunen krevde for de kommunale leilighetene i borettslagene økte. Dette skapte mye bråk.

4.3.2 Oppsummering: Kommunalt boligsosialt engasjement

Gjennomgangen av våre tolv utvalgte kommuners boligsosiale arbeid viser at dette er komplekse kommunale oppgaver. Ulike grupper har behov for ulike tiltak. Spesielt krevende er arbeidet knyttet til mennesker med lav boevne, som behøver et sammensatt tilbud av tjenester for å kunne fungere i egen bolig. Vi har forsøkt å summere opp kommunenes boligsosiale engasjement i Tabell 4.11. I oppsummeringen har vi utelatt tiltak overfor psykisk utviklingshemmede, da opplysningene fra intervjuundersøkelsen på dette området syntes utilstrekkelige for å kategorisere kommunene i forhold til graden av engasjement i boligpolitikken for denne gruppen.

Tabell 4.11 *Kommunenes boligpolitiske engasjement etter grad av aktivitet overfor ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet*

	Passive	Noe aktive	Aktive
Tiltak for unge i etableringsfasen	Førde, Nittedal, Sola, Fauske, Gaular, Naustdal, Steigen	Asker, Sandnes	Ski, Bodø, Stavanger
Tiltak for flyktninger	Naustdal, Nittedal	Steigen, Gaular	Bodø, Asker, Ski, Førde, Stavanger, Sandnes, Sola, Fauske
Tiltak for rusmisbrukere	Førde, Fauske, Nittedal, Gaular, Naustdal, Steigen	Asker, Sola, Stavanger, Sandnes, Ski	Bodø
Tiltak for eldre	Steigen	Ski, Nittedal, Fauske, Bodø, Naustdal	Førde, Gaular, Stavanger, Asker
Antall kommunale boliger (relativt til folketall)	Naustdal, Sola, Ski, Førde, Gaular	Steigen, Fauske, Sandnes, Asker, Nittedal	Bodø, Stavanger

For å få til en grov inndeling av kommunene mht. grad av boligsosial aktivitet totalt, har vi gitt de passive i tabell 4.11 score 0, de noe aktive score 0,5 og de aktive score 1. Dette fører til følgende plassering av kommunene på en skala fra aktiv til passiv boligsosial politikk:

Figur 4.1 *Kommunenes boligsosiale engasjement: en grov kategorisering*

Aktiv				Passiv		
Stavanger	Asker	Sandnes	Førde	Sola	Nittedal	Naustdal
Bodø		Ski	Fauske	Gaular	Steigen	

4.4 Utbyggingspolitikken

Norske kommuner opererer under ganske ulike betingelser. Til noen kommer det nye innbyggere hele tiden, enten født av egen befolkning eller som tilflyttere. I andre kommuner er det fraflytting som er den rådende tendens. Den kommunale politikken knyttet til tilrettelegging for utbygging av boliger varierer sterkt mellom kommuner med og uten vekst i folketallet. Tilflyttingskommunene kan drive tilretteleggende virksomhet – i form av kommuneplanlegging, tomtekjøp, regulering og tomteopparbeidelse (og variere bruken av disse virkemidlene) – mens fraflyttingskommunene må forsøke å ”selge” kommunen som best de kan for på den måten å forsøke å lokke til seg nye innbyggere. Internt i de to gruppene vil det imidlertid være forskjeller mellom kommunene, forskjeller knyttet til kommunenes ulike håndtering av og direkte involvering i utbyggingspolitikken.

Vi har i vårt utvalg åtte kommuner med sterk vekst og fire kommuner med nullvekst eller tilbakegang i folketallet. Gaular, Fauske og Steigen har nedgang i befolkningen, mens Naustdal er i en mer labil situasjon. Kommunen økte innbyggertallet med noen få personer i løpet av 1990-tallet og prognosene for det neste tiåret viser også omtrent nullvekst. De øvrige kommunene i utvalget vårt har alle hatt mer enn ti prosent vekst på 90-tallet, en vekst som ventes opprettholdt framover.

4.4.1 Utbyggingspolitikk i kommuner med befolkningsstagnasjon/ tilbakegang

I kommunene med tilbakegang i folketallet er det kommunene selv som må være den drivende kraften i utbyggingspolitikken. Det finnes i liten grad private markedsaktører som går inn for å drive forretning i boligmarkedet i disse kommunene.

Dagbladet hadde 26.7 2001 en artikkel med eksempler på tiltak som enkeltkommuner i distrikts-Norge prøver seg med for å friste innflyttere og holde på innbyggere. Det er tiltak som gratis tomter

(verdi 200 000) i Holtålen, tomter til redusert pris (pris 50000) i Sande i Møre og Romsdal, eller Dyrøy som gir 40000 i tilskudd til bygging av nye hus. Men det finnes også andre tiltak enn boligpolitiske:

- Vardø lover kvinner jobb, leilighet og beilere
- Sirdal har landets billigste SFO og dessuten full barnehagedekning
- Mange kommuner i Nord-Trøndelag tilbyr drosjeturer til busspris
- Modalen gir bredbånd til alle husstander

Kommunene i vårt utvalg bruker pris på boligtomter som lokkemiddel – slik vi så det fra andre kommuner i Dagbladet-oppslaget – men med varierende styrke på subsidieringen.

Steigen

I følge ordføreren har Steigen kommune som prinsipp å selge byggeklare tomter til 10 000 kr. til alle som ønsker å bygge helårsbolig. I tillegg kommer tilknytningsavgifter for vann, kloakk etc. Informanter i Steigen anslår tomteprisen å ligge mellom 45 000 kr. og 60 000 kr. Det har vært noe debatt om denne (ganske kraftige) subsidieringen, men det er et klart flertall for å fortsette denne politikken. Subsidieringen er primært begrunnet med ønsket om å tiltrekke seg folk som ønsker å bo fast i Steigen. En av informantene sier at 'ønskesøknaden' for kommunen er en familie som kommer utenfra for å etablere seg (gjerne med egen arbeidsplass) i Steigen. Totalt er det ca. 110 regulerte boligtomter i Steigen kommune. Av disse er omtrent 40 tomter byggeklare.

Kommunen kjøper selv arealer, legger vann og kloakk og klargjør tomtene for utbygging. Den enkelte tomtekjøper sørger for entreprenør etc. Kommunen disponerer boligfelt i alle delene av Steigen kommune, men tilbudet er dårligst i Nordfold. Her står ikke kommunen klar til å ta imot hvis det skulle oppstå sterk etterspørsel etter tomter i området. Informantene har ulik oppfatning av om folk flest helst vil bo i boligfelt eller utenom slike felt. To informanter sier at mange oppfatter ett mål tomt som for lite. Kommunens politikk er å la folk bo der de ønsker å bo. Selv om kommunen helst ser at folk bygger i kommunens boligfelt, gjøres det ikke noe særlig for å få til dette. Det gis tillatelse til bygging utenfor felt om den enkelte skulle ønske det.

Steigen har opplevd ganske betydelig fraflytting. Det er derfor overflod av tomme hus i kommunen. Det innebærer imidlertid ikke at de er ledige om det skulle komme noen som skulle ha behov for bolig.

Mange familier ønsker å beholde fraflyttede hus som ferieboliger. Kommunen har satt konsesjonsgrensen lik 0, noe som innebærer at folk som ønsker å selge boligen sin må først forsøke å selge den som helårsbolig. I praksis er det imidlertid ikke vanskelig å få omgjort boliger til feriehus. Flere informanter sier at 0-grensen i beste fall har en preventiv virkning. En del utflyttede fra Steigen kommer tilbake til kommunen som pensjonister, noe kommunen ser som litt problematisk på grunn av de tjenesteforpliktelser det medfører.

For å bygge nytt hus i Steigen, bør man planlegge å bli boende i kommunen resten av livet. Mens det koster ca. 1,2 millioner å bygge, er det vanskelig å oppnå en pris over 6-700 000 ved salg. Bankene er også forsiktige med å gi lån i fraflyttingsområder. Dette innebærer at det for mange, særlig for folk som er usikre på om de kommer til å bo lenge i Steigen, vil være mest hensiktsmessig å leie en bolig. Det er imidlertid ikke mange utleieboliger. Kommunen har noen boliger som leies ut til ansatte som tjenesteboliger, slik vi redegjorde for under boligsosial del.

Behovet for boligbygging henger nøye sammen med utviklingen i arbeidsmarkedet lokalt. Ved næringsetablering er det gjerne behov for flere boliger, men uten flere arbeidsplasser er det heller ikke forsvarlig å bygge mer. Dette kan i noen grad være en problematisk situasjon: Folk vil ikke etablere seg fordi det ikke finnes egnede boliger, men slike boliger bygges ikke før man vet at det kommer arbeidsplasser på stedet. En informant hevder at det stort sett er folk med tilknytning til Steigen som bosetter seg her. Dette innebærer at det kan være vanskelig å få folk med tilstrekkelig kompetanse. Kommunen preges også av at gårdsbruk legges ned. Dette betyr færre bruk og færre arbeidsplasser i kommunen.

Flere informanter nevner at det nye helse-/omsorgssenteret sannsynligvis vil utløse behov for boliger i Leinesfjord. Likeledes vil det være behov for nye boliger i Bogen hvis det planlagte lakseslakteriet kommer i dette området. Kommunen forholder seg foreløpig passiv i forhold til dette.

Gaular

Gaular er i en lettere situasjon enn Steigen. Kommunen ligger midt mellom de to arbeidsmarkedene Førde og Høyanger, og prøver å tiltrekke seg oppmerksomhet fra potensielle tilflyttere ved å tilby billige tomter (tekstboks neste side). Kommunen har stort sett kjøpt opp grunn og opparbeidet tomtene for salg. Kommunens økonomi hindrer ikke slikt oppkjøp, og Gaular kommune har ikke problem med å få lån til slik utvikling. I følge våre informanter koster tomtene i

Gaular fra 50 – 90 000 kroner + råtomtprisen på 8500 kr. pr. mål. Fra tid til annen selges tomter til halv pris, samtidig som kommunen bidrar med 20 000 i etableringstilskudd til alle som bygger i kommunen, uavhengig av om de bygger i kommunale felt eller ikke. Ordføreren mener dette er mer rettferdig enn å subsidiere tomtene i kommunale felt. Dette betyr at det er mulig å få seg kommunal tomt i bygda fra 15 000 kroner og oppover. I det nye feltet som nå legges ut i Bygstad blir tomtene noe dyrere. Kommunen har også loddet ut tomter gratis for å markedsføre Gaular.

Kommunen har som mål å ha kommunale boligfelt i alle deler av kommunen: Sande, Bygstad og Viksdalen. Viksdalen er kommunens geografiske utkant. Her går folketallet noe ned, mens det er en svak vekst eller stabilitet i Sande og Bygstad. Det er særlig i Sande det bygges i kommunale felt. I Bygstad har kommunen to små felt, men her foregår byggingen mer spredt. Kommunen har hatt tomter i det samme feltet i Bygstad i 20 år, men etterspørselen har vært liten. Gaular kommune er imidlertid nå i ferd med å erverve grunn for å åpne et nytt boligfelt i Bygstad. I Sande er flere nye felt åpnet. Det har også vært politisk strid om Skilbrei-området, som ligger ti minutters biltur fra Førde. I 1970-årene hadde kommunen planlagt et stort boligfelt på 100-120 boliger i dette området. Nåværende ordfører stoppet dette da han ble ordfører i 1980. Han mente at en så omfattende utbygging ville medføre utvikling av infrastruktur i området, noe som ville gitt et fjerde senter i kommunen.

Det har vært en diskusjon i Gaular hvor vidt en skulle slippe private til med feltutbygging i kommunen. Våren 1999 var det noe politisk diskusjon om privat utbygging av feltet i Sande. Ap og Sp mente kommunen burde bygge ut, mens de andre partiene og Samlingslista mente at en privat entreprenør kunne ta risikoen ved utbyggingen. Det endte med noe feltutbygging i privat regi, blant annet et lite felt (8-9 tomter) i Sande. Rådmannen uttrykker en generell åpenhet overfor privat utbygging av boligfelt, innenfor rammene av kommuneplanen.

VELKOMEN TIL GAULAR

Gaular kommune ynskjer deg velkomen som tomtekjøpar/ibuar i kommunen. Vi håpar at vi kan tilby deg ei høveleg tomt i den delen av kommunen som høver best for deg.



BYGGJE OG BU I GAULAR

Kunne du tenkje deg ei RIMELEG BUSTADTOMT?

Tomtekostnadane er mellom kr 35000 og 90000 pr. april 2000. Kommunen gjev kr 20 000 i etableringstilskot. Vi kan tilby byggjeklare tomter i kommunale bustadfelt på Sande, Bygstad og Viksdalen. I Eldalsdalen og på Noss er det private regulerte bustadfelt.

KOMMUNEN ynskjer at det skal vere trygt og godt, ikkje minst for born og unge, å bu og leve i Gaular.

Kommunen strekkjer seg frå fjord til fjell i eit variert naturlandskap. Gaularvassdraget er ein livsnerve som kjem frå Gaularfjellet og renn ut i den mektige Osfossen ved Dalsfjorden. Gaular kan kallast "Fosslandet" med sine 28 store og små fossar. Storehesten og Litjehesten er ruvande fjellpunkt i regionen.

Gaular har tre skular og tre barnehagar, ein i kvart bygdesenter, Sande, Viksdalen og Bygstad. Vi har bygde- og sjukeheim, trygdebustader, og godt utbygd heimhjelps- og sjukepleieordningar i kommunen.

Gaular ligg sentralt i den næringssterke regionen Indre Sunnfjord med gode kommunikasjonar som flyplass og europaveg. Det er vel 2 mil til vekst- og regionsenteret Førde, 4 mil til industristaden Høyanger og 15 mil til Bergen.

NÆRINGSFOND

Gaular kommune kan yte støtte i samband med oppstart/kome i gang med firma/tiltak. Midlane kan nyttast til gransking, planlegging før etablering, eller til konkrete fysiske investeringar. Meir informasjon/regelverk, samt gratis rådgjeving og rettleiing kontakt næringskonsulent Åshild Kjelstad Sæljeseter, tlf. 57 71 85 53.

KORLEIS FÅR DU KJØPT EI TOMT GJENNOM KOMMUNEN?

Du må sende eigen søknad om tildeling av tomt til Gaular kommune, 6973 Sande. Søknaden vert handsama, og melding om tildeling vert gjeve.

Kontakt oss om du ynskjer fleire opplysningar. Vi stiller gjerne opp dersom du ynskjer synfaring. Informasjon får du hjå: Trond Hegrestad tlf. 57 71 85 23, eller Ann Karin Folkestad tlf. 57 71 85 00.

Gaular kommune ønsker å være liberal når det gjelder spredt boligbygging i kommunen. Folk med tilhørighet til distriktene vil ha tomt på hjemstedet, og kommunen stimulerer til spredt bosetting i privat regi. Kommunen må imidlertid ta hensyn til jordbruksland og til at Gaular-vassdraget er vernet. De som bygger utenfor kommunale felt må selv sørge for godkjente vann- og kloakkløsninger, men kommunen hjelper til med veiledning. Kommunen har også satset på å etablere skoler, barnehager og skolefritidsordninger i alle deler av kommunen.

Ordføreren registrerer en endring i det lokale boligmarkedet; en endring i etterspørselen etter boliger som speiler trekk ved samfunnsutviklingen. Mens par i 1970-årene giftet seg, fikk barn, og begynte å grave på egen tomtgrunn, er situasjonen nå mindre rettlinjet: Ikke gifter de seg, og hvis de gifter seg, er ikke ekteskapet nødvendigvis særlig stabilt, noe som betyr at de unge nøler med å binde seg opp med det samme huset i all evighet. Ordføreren mener det er vanskelig for kommunen å omstille seg til nye ønsker og behov. Dette resulterer i økende etterspørsel etter nøkkelferdige hus (mindre vilje til egeninnsats) og leieboliger. Rådmannen konstaterer at det antakelig er for lite tilbud på utleiemarkedet i Gaular. Kommunen får stadig henvendelser fra folk som ønsker hjelp til å finne seg en leiebolig.

Fauske

I Fauske selger kommunen tomtene til 'selvkost', ca. 145 kr/m² (dvs. 145.000 kroner for en ett måls tomt) i område med vei, vann, kloakk, asfalt, gatelys. Det er ingen diskusjon om kommunens prising av tomtene. Kommunen ønsker ikke å tjene penger på salg av tomter. Dette sees som et virkemiddel for å få folk til å bosette seg i kommunen. Kommunen selger eneboligtomtene til enkeltpersoner, som bygger i egen regi. Det bygges omtrent 15 eneboliger i året i Fauske kommune. De fleste av disse bygges i Fauske tettsted. Tomter som ligger 2-3 km fra sentrum er mindre populære. Kommunen har byggeklare tomter i forskjellige deler av kommunen, men disse har vist seg vanskelige å selge. Også salget av antatt attraktive tomter sentralt i Fauske tettsted har gått tregt. Kommunen har ganske store arealer som er regulert til boligformål, men politikerne har vedtatt at disse foreløpig ikke skal opparbeides fordi interessen er laber. Pr. i dag har kommunen 9 byggeklare eneboligtomter. Til midt på 80-tallet hadde Fauske kommune en aktiv tomtepolitikk. Kommunen kjøper fortsatt tomter, spesielt sentrumsnære tomter, gjennom et kommunalt tomtefond.

Fauske kommune benytter også andre virkemidler enn tomtepolitikken for å få folk til å etablere seg i kommunen, bl.a. en kultur

satsing 'Fauske i 100', en kampanje i forhold til sentrale myndigheter og politikere, 'kom hjem'-aksjon og tilrettelegging av næringstomter.

Naustdal

Naustdal opplevde stor innflytting i 70-årene, mens folketallet nå er stabilt eller noe synkende. Ordføreren sier at han er opptatt av å trekke folk til kommunen, og at boligpolitikken kan være et ledd i en slik politikk. Kommunen legger imidlertid ikke til rette for å tiltrekke seg visse grupper. Ordføreren mener at det nylig fattede vedtaket om å bygge ny skole og idrettshall vil være viktig for bosettingen i kommunen, ikke minst for kommunens evne til å tiltrekke seg fagfolk. Kommunen planlegger med en vekst på 20 boenheter pr. år, noe som blir sett som ganske ambisiøst, gitt at bygda i dag har 8-900 boenheter totalt.

Naustdal kommune har selv aldri vært noen betydelig grunneier. Inntil for ca. ti år siden kjøpte imidlertid kommunen opp arealer, regulerte med vei, vann og kloakk og solgte tomter. Nå har ikke kommunen råd til å kjøpe opp arealer selv, slik at kommunen mer får en rolle som tilrettelegger. Utbygging initieres dels av kommunen selv, ved at kommunen peker ut områder for boliger, dels av entreprenører som kjøper opp arealer og presser på for at kommunen skal regulere området. Dette siste alternativet blir av en informant sett som en dårlig løsning, da det vanskeliggjør helhetlig planlegging. Ordføreren synes det er viktig at kommunen sørger for skikkelig planlegging og tilrettelegging av boligbyggingen i kommunen, men ser ikke noe galt i at private entreprenører står for utføringen.

Informantene ser kommunens økende tilbaketrekking i boligbyggingen til fordel for private markedsaktører stort sett som en grei utvikling, og som et resultat av endringer i statlig politikk. På 70-tallet bidro staten med store tilskudd til bygging av infrastruktur, mens slike investeringer nå innebærer mye større risiko for kommunen. Rådmannen sier at kommunen vanligvis ikke blander seg inn hvis entreprenør og grunneier har fått til en avtale seg imellom. Men hvis ikke alt går på skinner, blir gjerne kommunen trukket inn: hvis for eksempel en entreprenør går konkurs pga. et feilslått prosjekt, presser banken på for at kommunen skal omregulere området for å få plass til flere tomter. I slike tilfeller legger kommunen vekt på å være fleksibel. Men selv om kommunen ikke benytter utbyggingsavtaler, er det sjelden kommunen opplever at utbygger ikke gjør det planene sier.

Prisen på en tomt i Naustdal er ca. 150 000 kroner. Til sammenlikning kostet tomtene i 1979 29 000 (inflasjonsjustert blir dette ca. 80 000 1999-kroner). Tomteprisene i Naustdal ligger ca. 150 000 under

tilsvarende i Førde. En bolig i 1 – 1,5-mill. klassen koster omtrent 300 000 mindre i Naustdal sammenliknet med Førde. Førde ligger bare 10 minutters kjøretur fra Naustdal. I mange år var det en bevisst politikk å ha lave tilknytningsavgifter for vann og kloakk. Inntil for få år siden kostet slik tilknytning bare 8000 kr. Få hus står tomme i Naustdal, og det har så langt ikke vært vanskelig å selge nye tomter eller nye hus.

Naustdal har vært preget av utstrakt bygging desentralt i kommunen. Kommunens offisielle standpunkt synes å være at det bør bo folk i grendene, men de bør konsentreres i mindre boligfelt. Ordføreren mener at det gjerne kunne vært flere desentrale kommunale boligfelt i Naustdal. Men kommunen har fått erfare at det er risikofylt å opparbeide boligfelt i grendene. Kommunen har vært forholdsvis liberal når det gjelder dispensasjon fra forbudet mot bygging i LNF-områder. Flere informanter hevder at det er vanskelig å få folk til å bygge i kommunale boligfelt i grendene. De som ønsker å bo i grendene har gjerne tilknytning der, og får ofte gratis tomt av foreldrene. Informantene er uenige om kommunen er restriktiv overfor ønsker om fradeling av tomter på gårdene, men de fleste søkerne vinner frem til slutt. De fleste informantene er enige om at det ikke har vært store konflikter knyttet til fradeling av tomter i grendene. Rådmannen sier at dette er ”et av de få områdene hvor politikerne gjør en skikkelig god jobb”.

Et flertall i kommunestyret ønsker nå noe mer bygging i sentrum. Terrenget, og ønsket om å bevare jordbruksarealer, skaper imidlertid problemer for omfattende boligbygging i sentrum av Naustdal. Det er dessuten en viss uenighet om hvor sterkt kommunen bør legge opp til sentralisering av utbyggingen. Naustdal har fem skolekretser, og det har stått en viss strid om disse bør beholdes. Særlig er det stilt spørsmålstegn ved om kommunen kan opprettholde tre skoler i dalen, innenfor et kvarters biltur.

En informant nevner at entreprenørenes ønske om å bygge lavblokker og terrasseblokker i Naustdal skaper store diskusjoner i lokalmiljøet. Slik situasjonen nå er, blir rekkehusmiljøene gjerne ustabile miljøer. Folk bor i rekkehus bare midlertidig, mens de venter på å få bygget hus. Det er imidlertid en viss, ny tendens i Naustdal at eldre ønsker å bosette seg i mindre leiligheter mer sentralt i bygda. På den annen side slo et slikt prosjekt i Vevring feil. Mange eldre hadde vist interesse for å bosette seg i leiligheter i komplekset, men når det kom til stykket var de ikke interessert i å betale relativt mye for å bo når de kunne bo gratis hjemme på gården.

Leiemarkedet karakteriseres som ”veldig vanskelig”. Selv om mange hus opprinnelig var bygget med sokkelleiligheter, er ikke så mange av

disse leilighetene for utleie lenger. På den annen side kan det være vanskelig å få leid ut leiligheter/boliger inne i dalen og i Vevring. De fleste som ønsker å leie, arbeider i Førde og ønsker derfor å bo sentralt i Naustdal.

4.4.2 Utbyggingspolitikk i tilflyttingskommuner

I denne gruppen av kommuner finner vi i vårt utvalg våre tre kommuner i hver av regionene Oslo og Stavanger, men bare senterkommunen i Førde- og Bodø-regionen.

Boligpolitikken som instrument for å nå mål på andre områder?

Boligpolitikken i disse kommunene har generelt uttrykt som siktemål å tilrettelegge for boligbygging slik at det kan være et boligtilbud til potensielle boligsøkere enten disse kommer fra egne rekker eller som innflyttere. Går vi nærmere inn på den enkelte kommune, må imidlertid dette bildet nyanseres. Først og fremst peker Sola seg ut som annerledes ved sin sterke betoning av å ville bygge for sine egne. Målet er å gi et tilbud om tomt eller bolig til kommunens *egne* innbyggere – til under markedspris (selvkost eller subsidiert). Hver innbygger skal få tilbud bare én gang. Sola kommune ønsker dessuten å dele ut store eneboligtomter for å holde befolkningsveksten på et relativt lavt nivå. Sola vil heller ikke bygge ut for store områder på kort tid, dels fordi de antar at dette kan medføre opphopning av problemer i disse områdene. Enkelte av informantene sier at de ønsker at Sola primært skal satse på store eneboligtomter fordi de ikke vil ha 'slum' i kommunen. De ønsker familier med relativt god økonomi. Tett bebyggelse tiltrekker seg uheldige elementer. Ved tildeling av tomter og leiligheter styrer kommunen sammensetningen av framtidige beboere av boligområdet/-blokken, for å få en god kombinasjon av ulike grupper mennesker.

I de øvrige kommunene er det få av våre informanter som gir uttrykk for at utformingen av boligpolitikken har spesielle siktemål utover det å legge til rette for boligbygging. De fleste av kommunene er i den situasjon som representanter for Bodø gir uttrykk for; kommunen behøver i liten grad bruke boligpolitikken for å tiltrekke seg spesielle grupper av folk. Kommunen står i en særstilling i regionen. Gode skatteyttere kommer av seg selv. I forbindelse med arbeidet for å få oljevirkosomhet til Bodø, nevner imidlertid en informant at det flere ganger har vært drøftet hva kommunen har å tilby oljefolk av tomter og hus. En strategi som har vært diskutert er å tilby en differensiert

bebyggelse i Bodøsjøen-området¹⁹. Det er imidlertid uenighet mellom partiene om kommunen bør legge ut store eneboligtomter i området i en slik hensikt.

Førde kommune er opptatt av boligpolitikk som et virkemiddel for å rekruttere fagfolk til stillinger i kommunen. Dette gjelder særlig stillinger knyttet til sentralsykehuset. I forbindelse med utbyggingen av Vieåsen sør har det vært diskusjon om det bør legges ut større tomter til eneboliger, øremerket sentralsykehuset, for å lokke til seg leger som vil bosette seg permanent i Førde.

Informantene i Stavanger nevner i beskjedne grad boligpolitikken som styringsinstrument for å oppnå andre formål. På ett punkt er de imidlertid samstemte: Det er viktig å prøve å forhindre at de beste skatteyterne forsvinner fra kommunen. Erfaringer fra tidligere spredte forsøk med interkommunalt samarbeid resulterte i det enkelte ser som 'eksport av skattebetalere'. Dette momentet er blitt viktigere når kommunen ikke lenger får beholde bedriftsskattene. Flere av informantene hevder at Stavanger kommune forsøker å omregulere næringsstomter til boligformål. Dette gjelder særlig små utnyttede arealer i allerede utbygde områder.

Ingen av informantene i Sandnes mener kommunen bevisst bruker boligpolitikken som instrument for å nå mål på andre områder. Kommunen legger ikke ut store eneboligtomter for å trekke til seg gode skatteyttere, men noen av de tomtene som selges privat, utenom feltutbyggingene, er store. Hovedtyngden av innflytterne til kommunen er unge folk med vanlige inntekter. Kommunen satser på høy utbyggingsaktivitet, noe som innebærer en sterk befolkningsvekst i kommunen (1,5-2,0 % pr. år). Flere informanter sier at kommunen prøver 'å ta unna for' de som har lyst til å bosette seg i kommunen.

Program for boligbygging?

Et program for boligbygging legger rammer for hvor mye kommunen kan bygge, dvs. hvor mye areal som må disponeres for utbyggingsformål, hvor det kan bygges av hensyn til skolekapasitet, annen sosial og teknisk infrastruktur og hvor mye tilleggskapasitet som må etableres. Programmets styrende evne er forskjellig alt etter hvor aktivt kommunen går inn i boligbyggingen i kommunen; rollen kommunen spiller i tomtemarkedet og i styringen av utbygging og

¹⁹ Dette er et område nær flyplassen som lenge har vært holdt unna utbygging på grunn av støyrestriksjoner, men som nå er blitt frigitt til utbygging. Området har vært tilrettelagt med infrastruktur i flere tiår.

fordeling av boliger. Her kan politisk ideologi så vel som kommune-økonomi sette grenser.

Flertallet av vekstkommunene har en slags plan for boligbyggingen i kommunen – et boligbyggeprogram. Det gjelder Bodø, Sandnes, Stavanger, Ski og Asker, mens Førde, Sola og Nittedal ikke har slikt program. Våre informanter både i Sola og Nittedal opplyser imidlertid at det er nedsatt arbeidsgrupper for å etablere slike program. Behovet i Sola for boligbyggeprogram springer bl.a. ut av ønsket om bedre samordning av boligutbygging og investeringer i infrastruktur (særlig skoler).

Stavanger har – slik vi vurderer det – det planmessig sett mest utviklede programmet. Kommunen har konkretisert målene for boligpolitikken i en såkalt 'Boligpolitisk strategiplan', som rulleres hvert annet år. De økonomiske konsekvensene og forutsetningene på kort og litt lengre sikt står spesifisert i 'Handlingsplan/økonomiplan 2000-2003. Årsbudsjett 2000'. Resultatene presenteres i forhold til målene i årsrapportene.

Kommuneøkonomi som begrensende faktor?

I vårt utvalg er det først og fremst i kommunene Ski og Bodø at informantene gir uttrykk for at kommuneøkonomien setter grenser for aktiviteten i boligbyggingen. I følge våre informanter har Ski kommune ferdig regulerte boligområder med 800 boliger tegnet inn, men infrastrukturen begrenser utbyggingen. Ski har en presset økonomi, og har ikke muligheter til å ta opp ytterligere lån for å bygge skoler og barnehager. Kommunen er derfor ikke i stand til å dekke behovet for boliger. Kommunen forsøker nå å inngå avtale med utbygger om bygging av skole. Dette er bl.a. gjort på Langhus, der kommunen har avtale med en entreprenør om bygging av skole (20 mill.) og 120 boliger. I Ski sentrum er det i følge våre informanter vanskeligere å få til slike avtaler, fordi en av partene er en offentlig etat (Forsvaret). Da Selvaagbygg bygget 'hele' Vevelstad for 25 år siden, bygget entreprenøren skoler, kirke, barnehage, butikker og boligblokker til 5-6000 mennesker.

I Bodø gir informantene først og fremst uttrykk for at kommunens utbyggingsprogram er mer veiledende enn strengt styrende. Årsaken er at kommunens økonomi begrenser utbygging av infrastruktur, som igjen setter grenser for boligbyggingen. Hvis en privat utbygger har mulighet for å påta seg oppgaver knyttet til bygging av infrastruktur, kan utbygging av boligområder bli fremskyndet. Det er imidlertid vanskelig for kommunen å øke utbyggingstakten fordi initiativet – og risikoen – er overlatt entreprenørene. Flere mener at fordi det ikke

bygges mer, blir prisene i boligmarkedet høye, og en årsak er altså at det heller ikke er sett som ønskelig å øke boligbyggingen vesentlig slik situasjonen nå er, hovedsakelig fordi kommunen ikke har råd til å bygge ut skolekapasiteten.

Forholdet mellom kommunen og privat sektor

Hovedlinjen i den historiske utviklingen av kommunenes engasjement eller direkte involvering i utbyggingen av boliger er:

- *fra* et aktivt engasjement gjennom tomtekjøp (ved hjelp av tomteselskap), opparbeidelse av tomtene (gjøre dem byggeklare), bygging av boliger ved hjelp av boligbyggelag og fordeling av ferdigbygde boliger i forhold til kommunale lister over bolig-søkere
- *til* en kommunal tilbaketrekking til en rolle som behandler og godkjenner av markedsaktørers innspill om boligbygging. Grunneiere og entreprenører samarbeider om prosjekter på arealer allerede klargjort som aktuelt byggeland gjennom kommunal oversiktsplan (kommuneplanens arealdel) eller på arealer som en gjerne vil ha bygget ut og som en så forsøker å få kommunen til å innlemme som potensielt byggeland

Den avgjørende endring inntrådte på slutten av 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet, da mange kommuner kom i økonomiske vanskeligheter på grunn av sitt store økonomiske engasjement i boligbyggingen – enten ved at de satt med store tomtekjøp som medførte tung gjeldsbelastning, eller ved at de var sterkt engasjert i bygging av boliger som de ikke fikk solgt.

Vi skal i det følgende gi noen korte karakteristikk av våre åtte vekstkommuners aktivitet i utbyggingen av boliger i kommunen. Våre åtte vekstkommuners forhold til privat sektor varierer. Stavanger og Sola vurderer vi som de aktive kommunene i vårt utvalg; begrunnet med deres engasjement både i tomtekjøp, bygging og tildeling av boliger. Disse kommunene presenteres derfor først i det følgende. De øvrige seks har et varierende, men slik vi vurderer det mer beskjedent innslag av kommunal styring i boligbyggingen.

Stavanger styrer aktivt mer enn halvparten av den årlige boligbyggingen

Stavanger kommune bygger ikke boliger selv, men har likevel sterk styring med boligbyggingen i kommunen. Kommunens sterke engasjement i alle faser av boligbyggingen er grunnlagt på tverrpolitisk enighet. Kommunen kjøper i stor grad opp større arealer

(‘hovedutbyggingsområder’), regulerer arealene og deler dem ut til private utbyggere, hvis bygging vanligvis styres ved hjelp av utbyggingsavtaler. Alle arealer selges til selvkost. Politikken med å ekspropriere/kjøre store arealer for utbygging startet for alvor i begynnelsen av 1960-årene, og det har stort sett vært bred politisk enighet om dette. Denne politikken gir stordriftsfordeler og tilhørende lave tomtepriser. I Stavanger eksproprieres tomtegrunn for ca. 95 kr/m², mens prisen i nabokommunen Randaberg er 2-3 ganger så høy. Til tross for stor knapphet på arealer holdes prisen nede i Stavanger, primært fordi det rett og slett ikke eksisterer noe privat marked for disse arealene. En informant fremhever at det ikke er boligkjøperne (bortsett fra selvbyggerne) som drar fordel av de lave tomteprisene, men entreprenørene.

Stavanger kommune fordeler boligbyggingen på de arealer kommunen har hånd om, slik at 65 % av boligene bygges av boligbyggelagene og ’selvbyggere’, 35 % av private utbyggere²⁰. Boligbyggelagene (Stavanger BBL og Hetland BBL) har tradisjonelt stått sterkt i kommunen. Tidligere (før ca. 1989) brukte kommunen ikke private utbyggere, slik at boligbyggelagene fikk en relativt større andel av utbyggingen. Kommunen valgte å samarbeide med boligbyggelagene for at kommunen selv skulle få styring med tildelingen av boliger. I dag er private utbyggere avhengige av å kunne vise til god gjennomføring av tidligere prosjekter for å få tildelt arealer av kommunen. Ved tildeling til private utbyggere ser kommunen på organisasjon, kompetanse, økonomi, HMS og på referanseprosjekter. Stavanger kommune har også en over 30 år gammel tradisjon med ’selvbygger-virksomhet’ (se tekstboks s.73). Formålet med selvbygger-konseptet er å gi kommunens unge (familier) en mulighet for å skaffe seg bolig til en rimelig pris. Antall tomter årlig til selvbyggere ble økt fra ca. 60 til 100 i 1997, en økning det var bred politisk enighet om.

I Stavanger har hovedtyngden av boligbyggingen skjedd i form av små eneboliger og rekkehus, mens det har vært lite blokkbebyggelse. Fremdeles bygges mange eneboliger, men hovedtyngden av denne byggingen skjer som fortetting og på mindre arealer som kommunen ikke styrer utbyggingen av. De arealene som kommunen tildeler private entreprenører, bebygges med rekkehus, småhus og blokker, i tillegg til selvbyggervirksomheten. De siste årene er kommunen blitt seg mer bevisst at en svært stor andel av husholdningene i Stavanger er en-person-husholdninger, samt at stadig flere ønsker å bo sentralt, med gangavstand til Stavanger sentrum. Dette har gitt en større innsats

²⁰ Vel halvparten av den årlige boligbyggingen i kommunen foregår innenfor kommunalt eide hovedutbyggingsområder (se tekstboks s. 121).

for å få frem tomter sentralt, primært tomter for bygging av leiligheter. ”Ifylling” av eksisterende utbygde områder (1-10 boliger) utgjør hele 50 % av den totale boligbygging. Mye av det som bygges på disse tomtene er eneboliger. Kommunen mener derfor at det er viktig at den gjennom sine egne prosjekter får frem andre typer boliger.

Stavanger kommunes utbyggingspolitikk

(sammenstilling basert på Utbyggingsplan 1998 – 2003 del 1 Bolig)

For perioden 1998-2003 heter det i utbyggingsplanen at Stavanger vil tilrettelegge for bygging av inntil 750 boliger pr år. Av disse skal inntil 400 boliger pr. år tilrettelegges for på kommunale utbyggingsarealer, fordelt mellom ulike parter på følgende måte:

- Kommunens selvbyggervirksomhet: 100 boliger
- Erstatningstomter til grunneiere: 40 boliger
- Boligbyggelagene: 120 boliger
- Andre utbyggere: 140 boliger

Generelt skal kommunen ha en sentral rolle ved styring og tilrettelegging av boligbyggingen ved styringsmidler som:

- Kommunalt erverv av utbyggingsareal i hovedutbyggingsområdene
- Kommunal planlegging/regulering
- Kommunal håndtering av tekniske anlegg/infrastruktur i hovedutbyggingsområdene
- Kommunal tildeling av felt/tomter til utbyggere
- Gjennomgående bruk av utbyggingsavtaler ved privat utbygging

Stavanger kommune har de siste 25 år gjennomført systematisk oppkjøp av grunn, etter rammer bystyret har trukket opp. Kommunens forhandlingsutvalg har fungert som politisk styringsutvalg under prosessene med erverv av grunn i hovedutbyggingsområdene. I det alt overveiende baserer grunnervet seg på frivillige avtaler om grunnavståelse, og prisfastsettelsen har vært fastsatt i forhandling eller ved avtaleskjønn. Ekspropriasjon har det kun helt unntaksvis vært nødvendig å gjennomføre. Forts.

Hjemmelsgrunnlaget for kommunens grunnnerv er ligger i plan- og bygningsloven (ekspropriasjon) og i konsesjonsloven (forkjøpsrett). Kommunen vil videreføre praksisen med erverv av all grunn i kommunale hovedutbyggingsområder, ikke minst av hensyn til prisregulerende forhold. Kommunens aktive rolle vil kunne medføre risiko knyttet til:

- Langvarig kapitalbinding
- Varierende etterspørsel
- Usikkerhet ved endringer i kostnads- og rentenivå

Definering av hovedutbyggingsområder gir signal til grunneiere og byggebransje om hvilke områder kommunen ikke ønsker å utvikle i egen regi. Uten kommunal styring vil arealbruk og bebyggelse (dvs tetthet og boligtyper) følge behovene til den del av markedet som er i stand til å betale mest. Det vil med andre ord bli vanskelig å få til en sosial profil på boligbyggingen. Kommunal styring vil sikre at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig nytte for den enkelte og samfunnet, heter det i Stavanger kommunes utbyggingsplan.

Punktvis er formålet med kommunens politikk formulert slik i "Utbyggingsplan 1998 – 2003 Del 1 Bolig datert sept. 1997:

- Øke forutsigbarheten i boligbyggingen
- Få en helhetlig utvikling av større områder
- Få en smidig fordeling av tilretteleggingskostnadene på større områder
- Sikre fellesarealer (grøntområdene, turveier)
- Styre utbyggingsaktivitetene i tid og bydel
- Sikre mangfold i boligmarkedet ved fordeling blant mange utbyggere
- Stabilisere prisene og forebygge prisspekulasjon
- Ivareta kommunale arealbehov

Sola har boligforsyning til egne innbyggere som primært mål

Målet for boligpolitikken i Sola er, som allerede nevnt, å gi et tilbud om tomt eller bolig til kommunens *egne* innbyggere – til under markedspris (selvkost eller subsidiert). Hver innbygger skal få tilbud

bare én gang. Kommunen styrer all tilrettelegging og tildeling av arealer over 5 da. Det tilrettelegges først og fremst eneboligtomter. ”I Sola ansees det å være en menneskerettighet å bo i enebolig”, hevder en informant i kommuneadministrasjonen, og tidligere ordfører sier eneboliger er ”Sola-stilen”. Tomtesalg og -kjøp er ikke butikk for kommunen. Tildelingen av kommunale tomter og leiligheter skjer etter fastsatte regler, men med et betydelig innslag av skjønn. Politikerne ønsker å vurdere hver enkelt søknad, og en informant i kommunens administrasjon hevder det er ”vanskelig å oppdra dem til saklighet”. Utbyggingen av eneboligtomtene skjer på individuell basis, med minimal styring fra kommunens side.

Politikken med sterk vekt på store eneboliger er nå i ferd med å mykes noe opp. Dette skyldes dels pålegg fra sentrale myndigheter om høyere utnyttingsgrad, dels et ønske om å kunne tilby kommunens unge og eldre noe annet enn eneboligtomter. Kommunens direkte engasjement i utbyggingen vil sannsynligvis avta noe, til fordel for utbyggingsavtaler. Dette skjer blant annet fordi kommunens økonomiske situasjon gjør det vanskelig å håndtere de store investeringene forbundet med grunninnløsning og klargjøring. Kommunens retningslinjer for tildeling av boliger og tomter vil imidlertid ivaretas gjennom utbyggingsavtalene.

Ski brente seg på boligkrakket for ti år siden, men har fortsatt interesse av å styre boligbyggingen

Ski kommune hadde en svært sosial boligpolitikk i perioden 1970-1990, i følge kommuneadvokaten. Det var viktig for kommunen at den oppvoksende slekt skulle sikres en rimelig bolig. I denne perioden ble det bygget ca. 2500 rekkehus og blokker med (svært) lave innskudd. Det ble stort sett bygget på kommunale tomter. I de tilfeller der Ski kommune selv har vært grunneier, har kommunen langt på vei – gjennom avtaler – hatt styring med hvilke typer bolig etc. som er blitt bygget. Ett eksempel på dette er et område bygget ut i 1987-88: 800 Husbankfinansierte nøkkelklare boliger skulle bygges. Kommunen inviterte store entreprenører til anbud, og spesifiserte type bolig, størrelse, ’innhold’, etc. Kommunen laget også et utkast til utbyggingsavtale. Kommunen eide grunnen og stod som byggherre. Dette innebar full styring, også med tildelingen. På denne tiden måtte innbyggerne ha 20-30 års botid i kommunen for å få kjøpt en slik bolig.

Denne sterke involveringen i boligmarkedet hadde imidlertid som følge at kommunen rundt 1990 tapte ganske mye på sammenbruddet i boligmarkedet. Kommunen måtte selge mange leiligheter til under

pris. I løpet av en helg ble det eksempelvis solgt 250 boliger. Prisen var 19 000 i innskudd + Husbankfinansiering.²¹ Sammenbruddet førte også til at kommunen måtte ta tilbake tomter fra entreprenøren. Etter krakket ble det gjort et vedtak i politiske organer om at kommunen ikke lenger selv skulle stå som byggherre, men heller inngå utbyggingsavtaler med private utbyggere. Vanligvis regulerer utbygger områdene i samarbeid med kommunen. Kommunen arbeider grundig med kommuneplanen; i følge ordfører grenser det til at kommunen instruerer utbyggerne om hvordan de kan regulere områdene. Kommunen styrer gjerne, men bygger ikke selv annet enn boliger til spesielle grupper, som ligger til kommunens primæroppgaver.

I dag bruker kommunen utbyggingsavtaler der kommunen selv er grunneier, og rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen der kommunen ikke eier grunnen. Hvis entreprenøren ønsker tidligere utbygging enn det rekkefølgebestemmelsene tilsier, kommer han gjerne med et utløsende element, for eksempel forskuttering av skoleutbygging (dvs. at entreprenøren får igjen pengene etter hvert). Kommunen har også ofte forutsatt at entreprenøren bygger grendehus i området. I utbyggingsområdene etableres det grendelag, der alle beboerne i området er medlemmer. Grendelagene eier grendehuset pluss interne veier, slik at det lages kontrakter der den enkelte huseier eier en ideell andel av grendehus/vei. Kommunen har praktisert å selge tomtene formelt sett til den enkelte, ikke til entreprenøren, for å slippe dobbel tinglysningsavgift. Dette gjøres ved at kommunen inngår avtale med entreprenøren, der entreprenøren garanterer betaling, men der tomten selges når bygget er ferdig.

Kommunen prøver å ha selvbyggertomter ledig for kommunens innbyggere. Tomtene deles ut ved loddtrekning, etter kriterier om botid og arbeidstid i kommunen. Disse tomtene koster ca. 300 000 kr. for 750 m². Det koster nå ca. 1 mill. kroner for en boligomt sentralt i Ski på det private markedet.

Kommunen tenker på hvor mange nye skatteyttere som må etablere seg i kommunen for å få til en stabil skatteinntang i forhold til den kommende eldrebølgen. Politikerne har nå stort sett akseptert innflytting for å bedre kommunens økonomi og skape grunnlag for økonomisk utvikling. Kalkulasjoner viser at boligfeltene gir overskudd etter omtrent 10 år. Teknisk sjef sier imidlertid at hvis kommunen virkelig

²¹ Ordføreren forteller en selvopplevd historie fra denne salgshelgen. En far kommer med sin snart 30-årige sønn for å se på de ledige boligene. Sønnen er litt tvilende eller rådvill, men faren blar opp 19 tusenlapper og utbryter 'nå SKAL du ut!'

skulle tenke på personskattene, ville de ikke bygget så sosialt som de gjør. Kommunen legger heller ikke ut enkelte store eneboligtomter for å tiltrekke seg gode skatteyttere, men noen av leilighetene som skal bygges i Ski sentrum skal være store.

Ski kommune har nå mer enn 1200 byggeklare tomter. I tillegg kommer private tomter. Dette betyr at kommunen med dagens utbyggingstempo har arealer for bygging i 20 år fremover.

Sandnes er på veg fra en liberalistisk politikk til større innslag av kommunal styring

Sandnes kommune har 'alltid' drevet en liberalistisk utbyggingspolitikk. Det politiske flertallet i kommunen er av den oppfatning at mest mulig bør overlates til private aktører. I Sandnes uttrykkes det eksplisitt av sentrale informanter at kommunens oppgave ikke er å bygge boliger for 'vanlige' folk, og at kommunen bør nøye seg med å legge til rette for private utbyggere. Oppfatningen er at ved å sørge for et stort utbud av tomter, holdes boligprisene i sjakk i pressområder. Dette kommer også unge boligsøkere til gode, hevdes det. Opposisjonen i Sandnes mener imidlertid at kommunens liberalistiske utbyggingspolitikk presser prisene i været, og at boligprisene i kommunen ville vært lavere hvis kommunen hadde kjøpt opp alle aktuelle tomtearealer, og solgt disse videre etter nærmere fastsatte kriterier.

Flere av informantene mener imidlertid at kommunen har begynt å reorientere seg noe de siste par årene. Flere, både i politikk og administrasjon, ønsker nå å satse på en noe sterkere kommunal styring av boligutbyggingen. Det innebærer at en større andel av de tilrettelagte tomtene og av de nybygde boligene, tildeles av kommunen etter kommunale regler. Kommunen begynner også (for eksempel på Bogafjell) å kjøpe opp arealer og tildele felter til utbyggingsfirmaer (som i Stavanger).

Det er tradisjonelt blitt bygget svært mange eneboliger i Sandnes, noe som har gitt en underdekning av sentrumsnære leiligheter. Bevisstheten om dette gjør at det nå i større grad satses på mindre boliger og tettere bebyggelse nær Sandnes sentrum. Bystyret har vedtatt at kommunen skal sette i gang et forsøksprosjekt med selvbyggervirksomhet. Fra to år tilbake ble det vedtatt at Sandnes kommune skulle tildele en høyere andel av nybygde boliger enn tidligere. På det laveste ble 15 av 500 boliger tildelt av kommunen, mens kommunen nå styrer 100 tildelinger pr. år. Denne utviklingen er ytterligere forsterket ved at flertallet i kommunen åpner for at 30-40 % av nye boliger de neste årene skal tildeles etter kommunale regler.

Asker er ikke spesielt ivrige etter å styre boligmarkedet

Asker hadde en omfattende boligproduksjon i 1970- og 80-årene, og over 50 % av de nybygde boligene var Husbankfinansiert. Kommunen disponerte på 1970-tallet store områder som ble bygget ut i kommunal regi, i samarbeid med større entreprenører, f. eks. Selvaagbygg. Asker kommune klarte også å holde utbyggingstakten oppe i 'kriseårene' på slutten av 80-tallet fordi kommunen hadde områder som kunne legges ut til utbygging med Husbankfinansiering. Frem til ca. 1995 ble det produsert omtrent 400 nye boliger i året i Asker. I forrige boligprogram ble dette redusert til 215, hvorav 75 som foretting. De mest restriktive ville bare bygge ca. 100 boliger, stort sett for spesielle grupper i befolkningen. Ordføreren ser den lave utbyggingstakten som et problem, fordi et felt må være på 200-220 boliger for at det skal være mulig å Husbankfinansiere boligene.

Informanter ser det slik at boligpolitikken i Asker ble mer markant overlatt til markedet i 1990-årene. Kommunen har de senere årene ikke kjøpt opp arealer til boligbygging. Dermed er boligbyggingen blitt overlatt til det private initiativ. Informantene gir eksempler på det overtak privat sektor har over kommunen eller på den ettergivenhet som preger kommunen. Kommunen etterkommer krav fra utbyggere enten de vil ha høyere eller lavere tetthet. Områder som er regulert til konsentrert bebyggelse, utbygges med eneboliger fordi dette er mer lønnsomt. I et område (Dæhli nord) var det planlagt 50 boliger, men bare 20 ble bygget. Politikerne ville ikke stå imot presset fra utbyggere. Det er også eksempler på det omvendte: at boligområder der kommunen ønsket spredt utbygging, etter påtrykk fra utbyggere er blitt bebygget tettere.

Private entreprenører utvikler reguleringsplaner, bygger og selger ferdige hus. Kommunen forsøker å komme inn i prosessen med utbyggingsavtaler. Kommunen praktiserer å sette krav til utbyggere om omsorgsboliger, ungdomsboliger, livsløpsstandard og Husbankfinansiering ved ønske om å regulere arealer til boligformål. Innholdet i utbyggingsavtalene varierer over tid. Eiendomssjefen sier at Asker kommune benytter rekkefølgebestemmelsene strategisk, som styringsinstrument. Kommunen bruker også sin rolle som forvaltningsmakt og grunneier for å komme i posisjon i forhold til utbyggere. Asker har nå begynt å tenke på om de skal sette krav om skoleutbygging ved utbygging av større arealer.

En omlegging av politikken ser ut til å være underveis i Asker. I hvert fall er de siste årenes ikke-kjøps-politikk av arealer i ferd med å bli forlatt. Eiendomssjefen sier at han fra politikerne har fått signaler om

å være aktiv på eiendomsmarkedet. Nærmere 100 millioner kroner planlegges brukt til eiendomskjøp de første fire årene i det nye årtusen. Kommunen forstår at det er knapphet på arealer i sentrale strøk, og forsøker å være tidlig ute med kjøp til offentlig formål (skole, barnehage, institusjoner, vei, friområde). Asker har hatt en tendens til å være sent ute, dvs. å forhandle med grunneier (evt. få et skjønn) etter at området er regulert, og da blir det fort dyrt.

Flere informanter gir uttrykk for at boligmarkedet i Asker er slik at viktige yrkesgrupper for kommunen har problemer med å etablere seg. Deres oppfatning er at arbeidstakere i pleie, omsorg og skolevesen må bosette seg i andre kommuner og pendle til Asker. Ordføreren gir på sin side uttrykk for at det ikke kan være kommunens oppgave å gi alle som vil, anledning til å bo i Asker.

Bodø – entreprenørene som de sterkeste aktører?

Bodø kommunes boligpolitikk ble lagt om ved begynnelsen av 90-årene. Omleggingen kom i kjølvannet av krakket i boligmarkedet. Kommunen tapte ikke selv på nedgangen i markedet, men turte ikke lenger å ta risikoen forbundet med å kjøpe arealer. Erfaringene fra 80-tallet gjorde at de store partiene i kommunestyret, Ap og H, var enige om å begrense kommunens engasjement i utbyggingspolitikken. Informanten fra Ap karakteriserer denne omleggingen som 'en nødvendighet'. Mens Bodø kommune før 1990 hadde en aktiv styringsrolle, skulle kommunen nå primært være en tilrettelegger for boligutbyggingen.

Kommunen kjøper ikke lenger opp arealer. Bønder og andre som eier større eller mindre områder selger til entreprenører. Kommunen inngår så utbyggingsavtaler med entreprenørene om vei/vann/kloakk og utearealer i boligfelt. I utbyggingsavtalene inngår det gjerne også krav om en til to tomter øremerket til funksjonshemmede eller til offentlig formål. Dette kravet følges ikke alltid opp, primært hvis ikke behovet er tilstede. Informanten fra utbyggingsavdelingen mener at både kommunen og entreprenørene nå er flinkere til å håndtere utbyggingsavtaler; entreprenørene er flinkere til å oppfylle sine forpliktelser, og kommunen er dyktigere til å spesifisere sine krav.

Inntil midten av 1980-årene hadde Bodø kommune en type selvbyggervirksomhet, der kommunen la ut kommunale tomter for salg, og den enkelte tomtekjøper selv kunne bestemme hustype og entreprenør. På 70-tallet var denne virksomheten i noen grad organisert av kommunen, og tomtekjøperne ble pålagt å danne et styre med vide fullmakter. Etter hvert endret dette seg til å bli et frivillig samarbeid mellom tomtekjøpere uten store forpliktelser. "Kommunen hadde ikke

lenger makt til å påtvinge tomtekjøperne forpliktende samarbeid”, sier informanten fra utbyggingsavdelingen. I 80-årene hadde kommunen en selvbyggerveileder på byggesakskontoret. Vedkommende var lite ute i felten. Hans oppgaver var primært å ivareta tomtekjøperens interesser i den kommunale saksbehandlingen. Det oppstod en del gnisninger mellom planleggerne og byggeveilederen, fordi veilederen ble oppfattet å være på tomtekjøpers og byggmesters side.

Etter at selvbyggervirksomheten stoppet opp, har det stort sett vært entreprenørfirmaer som har hatt ansvaret for å bygge ut større felt, og der den enkelte tomtekjøper ikke har hatt mulighet for selv å bestemme byggmester eller hustype. Etter å ha ligget nede lenge, er selvbyggervirksomheten nå gjeninnført. Kommunen legger ut felt til selvbygging, hvor tomtekjøper selv kan bestemme hustype og byggmester.

I Bodø selges tomtene til markedspris. Tidligere fikk tomtekjøperne gevinsten ved billige tomter, i dag er det byggmestrene som tjener hvis kommunen selger egne tomter under markedspris. Kommunen ønsker derfor å ta markedspris for de tomtene de eier, men noen mener at kommunen på denne måten er en prisdriver i markedet. Ved bygging av ungdomsboliger har kommunen stilt med gratis eller billige tomter, men da forutsettes det klausuler på videresalg av leilighetene.

Presset på boligmarkedet er ganske stort. Bodø kommune opplever en relativt betydelig vekst i folketallet, og er den eneste kommunen i området som vokser. Det understrekes likevel at det ikke er bolignød i Bodø i dag, slik det var i 50-, 60- og 70-årene. Prisene varierer betydelig mellom boliger i sentrale deler av kommunen, og mer perifert beliggende boliger (dvs. ca. 2 mil fra Bodø sentrum).

Alle informantene er bekymret over de høye boligprisene i Bodø. Informanten fra Høyre mener kommunen ikke klarer å tilrettelegge tilstrekkelig mange tomter, slik at prisene holdes på et for høyt nivå. Andre informanter hevder imidlertid at det heller er samarbeid mellom entreprenører som holder den årlige boligbyggingen nede. Flere informanter peker på at entreprenørene holder prisene oppe ved å dimensjonere tilbudet og samarbeide om igangsettingen av ulike felt.

Førde kommune er på veg inn igjen som aktiv aktør i boligbyggingen

Førde kommune har hatt en vekst på 2-2,5 % pr. år i gjennomsnitt i over 30 år. Midt på 60-tallet ble Førde boligbyggelag og tomteselskap etablert, og det ble bygget variert i forventning om den

kommende veksten i kommunen. I lang tid dominerte boligbyggelaget og tomteselskapet boligutbyggingen i Førde, i tillegg til selvbyggervirksomheten i kommunen (tomtekjøpere bygger selv/velger selv entreprenør på individuell basis). Det siste tiåret har imidlertid både tomteselskap og boligbyggelag vært ute av Førdes boligbygging, hvor private entreprenører har spilt førstefiolin.

Utviklingen har gått i retning av mer markedsretting, og enkelte av våre informanter kaller Førdes boligpolitikk i øyeblikket for ad hoc-preget. Mye av initiativet er overlatt til private entreprenører. I den siste tiden er imidlertid tomteselskapet gjenopplivet og skal i samarbeid med entreprenører sørge for boligbyggingen i kommunen. Tomteselskapet tenker seg framtidige utbygginger styrt gjennom utbyggingsavtaler. Slike har først i det aller siste blitt anvendt i Førde²².

Lederen av tomteselskapet ønsker seg et fond som kan gi kapital som gjør det mulig for kommunen å kjøpe opp hele områder. Dette vil etter hans oppfatning gi kommunen mye større handlefrihet og bedre styring. Kommunen har ikke ført en politikk der den har kjøpt opp arealer for utbygging, men ordføreren uttrykker et ønske om å få til dette. Kommunen har begrensede styringsmuligheter når private entreprenører tar all risiko forbundet med utbyggingen. Dette betyr at entreprenøren kan vente med å bygge ut et område til markedet er godt og prisen høy, noe som kan innebære at kommunen ikke får oppfylt sine mål for boligbyggingen. Kommunen har da ikke andre muligheter enn å mase.

Førde har ikke så langt klart å få til kommunalt styrte selvbyggerfelt (a la Stavanger). Ordføreren forklarer dette med at det ikke er en "veldig utbredt kollektiv tenkning" i kommunen.

En ferdig opparbeidet tomt i Førde koster 250 000 – 350 000 kroner. Langt tilbake i tid ble tomtene solgt til selvkost, men etter en stor debatt midt på 80-tallet, da husbyggere ble presentert en tilleggsregning etter at hele feltet var bygget ut, ble det bestemt at salg av tomter skulle skje på en noe mer forretningsmessig basis. Dette gir en viss fortjeneste, som representerer en sikkerhet i forhold til videre utbygginger. Det finnes fortsatt tomtelister, men ordføreren tror ikke det står mange i tomtekø nå. Hun er usikker på hvilken instans som

²² I Falkenstein-området legges det opp til feltutbygging. Området eies av en grunneier, som også har et eget utbyggingsselskap. Kommunen setter krav om omtrentlig antall boenheter. Kommunen vil her – for første gang – styre gjennom utbyggingsavtale.

forvalter tomtelistene. Lederen av tomteselskapet sier at det er 230 på tomteliste i kommunen. Disse betaler en liten sum for å stå på listen.

Nittedal fungerer primært som planmyndighet

I 1970 trodde man i Nittedal at kommunen i år 2000 ville ha 70 000 innbyggere. Dette viste seg å være vel optimistisk, og ved inngangen til år 2000 hadde Nittedal 18 639 innbyggere. Kommunen har opplevd en jevn befolkningsvekst (regnet i 10-år), men det har vært store svingninger fra år til år. Nittedal lå lenge på en vekst på 1,5%, men de siste 4 årene har veksten vært sterk, over 3%. Særlig er det sterk vekst i aldersgruppen 8-13 år. Ifølge ordføreren er Nittedal 'trinn 2' i folks boligkarriere. Folk bor her mens de har barn i skolealder, mens netto skatteyttere flytter ut av kommunen. Nittedal har måttet skjære ned ca. 10% på budsjettet, og bygging av infrastruktur er et stort problem. Ordførerens oppfatning er at vekst ikke lønner seg fordi utbygging krever så mye infrastruktur. Flertallet i kommunen ønsker en takt på 100 boliger i året, dvs. en vekst på ca. 1%. De mener dette er en boligbygging kommunen kan klare å ha kontroll med. H og Frp mener 1,3% vekst er et minimum for å tilfredsstille etterspørselen til de unge som er vokst opp i kommunen.

Problemet for Nittedal nå er imidlertid at kommunen vanskelig kan styre hvordan boligbyggingen framover vil bli. Kommunen har ikke egne arealer, tomteselskapet er nedlagt og kommunen fungerer primært som planmyndighet. Dette i motsetning til Nittedal på 1960- og -70-tallet. Da var kommunen en aktiv aktør på boligmarkedet. Kommunen var grunneier, og ved hjelp av tomteselskap og boligbyggelag ble det bygget ut store arealer til boligformål.

4.4.3 Oppsummering: Kommunalt utbyggingspolitisk engasjement

I Norge har vi historisk tradisjon for at den enkelte er sin egen byggherre. Egen bolig skaffes ved egen innsats, gjennom dugnad eller ved innleie av bygningskyndig hjelp. I en tidlig fase var det offentliges rolle i mange kommuner i stor grad begrenset til godkjenning av eventuell regulering og byggemelding samt til finansiering gjennom Husbanken. Etter som urbaniseringen grep om seg, ble deler av den individuelle byggingen overtatt av aktører med mulighet for å bygge flere enheter i en prosess; gjennom boligbyggelag og private entreprenører. Det offentliges innsats var fortsatt knyttet til regulerings- og byggemeldingsgodkjennelse, men gjennom samarbeid med boligbyggelagene, og også i noen grad gjennom avtaler med entreprenører,

gikk kommunene aktivt inn i boligmarkedet for å realisere boligbyggeprogrammer. I en del tilfeller sto kommunene som byggherrer og rekrutterte avtakere til de bygde boligene fra kommunale lister over boligsøkere. På disse listene var søkerne gjerne prioritert etter botid i kommunen og hvorvidt søkeren hadde arbeidsplass i kommunen eller ikke. Deler av denne boligproduksjonen skulle også kommunen ha som kommunale boliger til eget bruk for innbyggere med problemer med å ta seg fram på det etablerte boligmarkedet eller til grupper av kommunale stillinger som det var nødvendig å sikre rekruttering til; lærere, leger, sykepleiere.

I dagens Norge er denne type kommunal involvering i store deler av boligproduksjonen uvanlig. Det er mange prosesser som må gjennomløpes før det kan stå en ny bolig klar til å tas i bruk av mennesker på jakt etter ny bolig:

- det må finnes et areal
- det må reguleres og godkjennes
- det må byggemeldes
- det må bygges

Disse stadiene i boligbyggingen følger ingen planøkonomisk rettlinjert prosess. Mange aktører med ulike interesser er inne i markedet. En aktør som kjøper en tomt er ikke nødvendigvis interessert i å føre prosessen fram til ny bolig. Han kan utarbeide reguleringsplan og få denne godkjent, for deretter å selge tomten, som nå er regulert, til en høyere pris og ta ut merverdi. De nye eierne kan så regulere på nytt med høyere tetthet og flere formål for å bygge inn fleksibilitet i tomtens bruk. Nytt salg kan gi en enda høyere pris. Hvis merverdi kan tas ut på denne måten, kan incitamentet til å bygge boliger – og risikere at de ikke blir solgt – bli svekket. Dette er ikke en tenkt situasjon, men en illustrasjon av finanskapitalens inntreden i tomte-markedet formidlet til oss av ansatte i Sandnes kommune. I pressområder antar vi at slike prosesser blir mer og mer vanlige, men vi har foreløpig begrenset forskningsmessig kunnskap om dette.

Framskaffelsen av boliger til hovedtyngden av boligsøkere er overlatt til andre aktører i markedet enn kommunen. Kommunens rolle er primært å legge til rette for bygging, ved godkjenning av reguleringsplaner og byggemeldinger. Nøkkelen til større kommunal aktivitet er aktiv bruk av tomteerverv. Med råderett over byggegrunn er det mulig å styre både *hvor* det skal bygges, *hvem* som gis anledning til å bygge, og i noen grad også *hva slags* boliger som bygges.

Gjennomgangen av våre tolv case-kommuners aktivitet i utbyggingspolitikken viser at de fleste kommunene har små ambisjoner om aktiv styring av dette området. Kommunene benytter seg i liten grad av muligheten til å kjøpe opp arealer, regulere disse og tildele tomter eller boliger. Kommunene synes stort sett å ha en ganske *reaktiv* holdning til utbyggingen av boliger, i den forstand at de i de fleste tilfeller begrenser seg til å respondere på reguleringsforslag fra private utbyggere snarere enn å ligge i forkant og styre utbyggingen. Noen kommuner benytter rekkefølgebestemmelsene i plan- og bygningsloven, og noen bruker utbyggingsavtaler med private aktører for å realisere kommunens interesser i utbyggingsprosjekter. Blant de større kommunene med befolkningsvekst, skiller Stavanger seg ut som spesielt aktiv og styringsvillig i utbyggingspolitikken. Her styres 60 % av boligbyggingen gjennom kommunal disponering av byggearealer. Også Sola kommune kan sies å ha en proaktiv holdning til denne delen av boligpolitikken. Intervjuene i kommunene viser dessuten at små kommuner som opplever tilbakegang i innbyggertall, kan bruke utbyggingspolitikken for å stimulere til etablering i kommunen.

Stavanger kommunes praksis med eget kjøp av arealer, gir kommunen mye sterkere styring med boligproduksjonen – både omfang og innretning. De fleste kommuner har imidlertid spilt fra seg denne muligheten ved ikke å ha egne arealer, og ved å konstatere at kommunen heller ikke har økonomi til å skaffe seg arealer til boligbygging. Dermed er kommunens styringsmidler redusert til myndigheten over bruk av arealer, noe som i mange tilfeller innebærer at rollen til kommunens administrative og politiske myndigheter blir å si ja eller nei til innsendte reguleringsforslag.

I figuren nedenfor har vi plassert inn våre tolv kommuner i forhold til de to dimensjonene vekst/ikke vekst i befolkningsmengde og aktiv/passiv når det gjelder kommunens engasjement i utbyggingen av boliger.

4.5.1 Politisk konflikt i den boligsosiale politikken

Administrasjonen har hånd om det boligsosiale

Hovedinntrykket er at den sosialpolitiske siden ved boligpolitikken stort sett overlates til administrasjonen. De ulike kommunale kontorer får slite med å finne løsninger på de problemer som daglig opptrer. Politikerne kommer først og fremst i befatning med den sosiale boligpolitikken i forbindelse med *klager*, slik ordføreren i Nittedal uttrykker det. For riktig å understreke at politikernes befatning med det boligsosiale er liten, legger han til at 'klager er det ikke mange av'.

En informant i Fauske uttrykker forståelse for politikernes tilbakeholdenhet ved å si at "En får ikke stemmer på å bygge boliger for rusmisbrukere i boligfelt". Men uten politisk involvering kan det bli vanskelig for administrasjonen å få mobilisert tilstrekkelig ressurser til løsning av mange grupperes problemer. I Sandnes uttrykker således en av våre informanter i administrasjonen en viss frustrasjon over å være den eneste som taler de svakestes sak. Hennes viktigste lokale allierte er media. Sandnes-posten har satt søkelyset på de aller vanskeligst stilte i kommunen, noe informanten mener er en viktig forklaring på hvorfor politikere nylig opprettet et lavterskeltilbud i kommunen.

Selv om administrasjonen er den toneangivende part, er selvfølgelig politikere til stede – i varierende grad. I Asker kom politikere mer på banen for noen år siden ved gjenopprettelse av et eget boligutvalg. I boligutvalgets første tid var utvalget svært aktivt og ville ha en finger med i nær sagt alle sakene – bl.a. ville de godkjenne alle lån. Systemet med politisk behandling ble imidlertid for trekt i forhold til behovene og markedet, og etter noe tid ble lånesakene delegert tilbake til administrasjonen. Boligtilskuddet skal imidlertid fremdeles godkjennes i boligutvalget. Dette synes administrasjonen er greit, da det dreier seg om store summer (3-500 000 kr.) i 'ren gave' til enkeltpersoner.

Våre informanter i Asker er uenige i sitt syn på boligutvalgets arbeid. Informantene fra eiendomsforvaltningen synes de har et godt samarbeid med boligutvalget, og at utvalget har tatt tak i de viktige tingene, og etaten har positive erfaringer. Da administrasjonen ønsket mer penger til vedlikehold av kommunale boliger, fikk de det, og da Boligutvalget reviderte retningslinjene for kommunale boliger i mai 2000, skjedde dette ved at utvalget vedtok boligkontorets forslag uten endringer.

Informanten fra tildelingsenheten synes på sin side det er problematisk å forholde seg til det politiske boligutvalget. Hun oppfatter politikere

å ha et ønske om å blande seg inn i boligtildelingene, noe informanten ser som svært uheldig. Fagfolkene i kommunen forsøker å sette sammen grupper av beboere etter behov, tilstand, etc., og dette er ikke en jobb for politikerne, mener hun. Hun sier at det stadig er litt uro rundt dette, men at situasjonen kanskje kan bedres ved å snakke bedre sammen. Hun tolker for øvrig det faktum at utvalget ble gjeninnført, som et uttrykk for mistro til administrasjonens behandling av saksområdet.

Blant enkelttemaene innenfor det boligsosiale hvor vi har registrert politisk strid, finnes

- Spørsmålet om hvor hensiktsmessig det er at kommunen skal drive bankvirksomhet. I Naustdal gir en av rådgiverne klart uttrykk for at han ikke ser det som kommunens oppgave å drive bankvirksomhet, og at han derfor er skeptisk til etableringslån-praksisen. Ved Boligkontoret i Ski forteller våre informanter at det er ulike meninger i kommunestyret om etableringslån og boligtilskudd. Frp mener kommunen ikke skal drive med dette, mens Høyre synes det er bra. I forbindelse med ankesakene kommer det ofte frem at SV og deler av AP ønsker at kommunen skal være 'snillere', dvs. gi lån eller tilskudd til flere.
- Spørsmålet om kommunen skal satse på sykehjem eller omsorgsboliger innenfor eldresatsingen. Ski og Naustdal er de to kommunene hvor våre informanter forteller om både administrativ og politisk debatt om kommunen skal satse på omsorgsboliger eller utbygging av sykehjem. Mens flertallet av politikerne i Naustdal foretrekker sykehjem (H + Ap + Sp), ønsker mindretallet (KrF + SV + Naustdalslista) og deler av administrasjonen andre boformer. Fagfolkene var også splittet i synet på institusjon eller omsorgsbolig. I tråd med det politiske flertallet satser nå kommunen på institusjonsplasser snarere enn omsorgsboliger. Også i Ski har det vært ført en debatt om sykehjem vs. omsorgsboliger. Det har vært intense diskusjoner innad i administrasjonen, særlig mellom ulike helseprofesjoner. Kommunestyret gikk ved siste økonomiplanbehandling inn for å satse på sykehjemsutbygging. Begrunnelsen var usikkerhet knyttet til tryggheten ved omsorgsboliger, samt en oppfatning om at pleiebehovet blant de eldre er sterkt økende.
- Spørsmålet om hvordan leiefastsettelsen i kommunale boliger skal foretas. Det synes allment å foregå en vurdering av å legge om fra kommunalt fastsatte spesialleier til en ordning med markedsleie i kombinasjon med sosialhjelp til boligformål. Dette står det

politisk strid om. Men som vi har vist tidligere, har de fleste kommunene nå tilnærmet markedsleie på sine kommunale boliger.

4.5.2 Politisk konflikt i utbyggingspolitikken

Innenfor utbyggingspolitikken står det heller ikke spesielt stor strid, men det synes å være mer uttalt politisk engasjement her enn innenfor det boligsosiale feltet. Diskusjonen går både om hvor aktiv kommunen skal være som aktør i boligpolitikken, og om hva som er hensiktsmessige løsninger i enkeltspørsmål som valg av hustype, tetthet i utbyggingsområder, omfang av årlig boligbygging og hvor det skal bygges.

Endring i mer kommunalaktivistisk retning i noen kommuner

Den livligste politiske debatten om boligpolitikken i våre tolv kommuner mener vi å ha observert i Asker, hvor ordføreren velger å si at det har vært en lang, vanskelig debatt om boligpolitikk, en debatt som finnes kontinuerlig, men som dessuten forsterkes hvert 4. år ved rulleringen av kommuneplanen. Den kraftige veksten i folketallet tidlig i 1990-årene resulterte i en kraftig politisk diskusjon før valget i 1995 om veksten i kommunen. Askers Grønne Venner (AGV) ble etablert, med et mål om å stoppe all boligbygging i kommunen. Denne diskusjonen fikk flere partier til å stoppe litt opp i forbindelse med behandlingen av kommuneplanen. Nå er imidlertid boligene i Asker blitt så dyre at mange av de politiske partiene mener at kommunen må bygge boliger for diverse grupper av arbeidstakere og for vanskeligstilte. En allianse av AGV + V + SV mener, i følge ordføreren, at det bare bør bygges boliger for vanskeligstilte og for Askers egne innbyggere.

Askers Grønne Venner ble etablert som en reaksjon på en ”ekstremt ekspansiv kommuneplan”, med en ramme på 4500 boliger i planperioden. AGV ønsker å ”holde bygda grønn”, og er særlig opptatt av jordvern. Informanten mener at altfor mye av jordbruksarealene i kommunen er bygget ut, ikke minst har det vært lett å ta slike arealer til skolebygg. AGV klarte å påvirke arbeidet med kommuneplanen, slik at utbyggingsvolumet ble redusert fra 4500 til 3500. Informanten mener også at det bygges altfor mange eneboliger, og ønsker en vridning av boligmassen i retning av leiligheter. Han sier at kommunen har problemer med å rekruttere lærere fordi lærerne ikke klarer å skaffe seg bolig til en pris de kan betale. Kommunen hadde tidligere lærerboliger, men disse er solgt. AGV er også bekymret for andre yrkesgrupper, innenfor offentlig og privat tjenesteyting, som ikke klarer å skaffe seg bolig i Asker. Informanten vil at kommunen skal

bygge kommunale utleieboliger til disse. AGV mener at Asker kommune må tilbake i førerretten i boligbyggingen i kommunen. Utbyggingen er nå altfor entreprenørstyrt. Dette fører blant annet til at mange felt blir dårligere utnyttet enn det som var forutsetningen. På spørsmål om hvordan kommunen kan komme tilbake i førerretten, svarer informanten at kommunen må bruke utbyggingsavtaler med utbyggere for å sikre at det bygges riktig type bolig, at boligene Husbankfinansieres, og at utbygger sørger for infrastruktur (også skole etc.). Informanten fra AGV virker kritisk til den sterke satsingen på seniorleiligheter, fordi dette fører til at eneboliger frigjøres, noe som medfører en ”strøm av unge med barn”, slik at skolene sprekker. Han sier også at ”Alle kan ikke bo i Asker, da blir det ikke noe igjen av det Asker som vi vil det skal være. Da blir det full urbanisering”. Flere av informantene i Asker ga uttrykk for at en omlegging i retning av større kommunal involvering er i gang. Det samme inntrykket fikk vi i Sandnes, Bodø og Førde.

I Bodø skjedde omleggingen av utbyggingspolitikken, fra en situasjon der kommunen kjøpte opp arealer til en situasjon der kommunen bare legger rammene for boligpolitikken, mens Ap styrte Bodø kommune (ca. 1990). På grunn av de høye boligprisene som nå er situasjonen i Bodø, gir flere av de politiske partiene uttrykk for at et økt kommunalt engasjement bør være aktuelt. SV synes ivrige for å endre politikken tilbake til slik den var før 1990, men også informanten fra H ser muligheten for at spørsmålet om kommunens engasjement i utbyggingspolitikken kan bli aktuelt i inneværende kommunestyreperiode. På oppfordring svarer også informanten fra Ap at partiet ’kan tenke seg at kommunen kan være noe mer aktiv’ i boligpolitikken.

Informanten fra RV sier at debatten om boligprisene var den viktigste enkeltsak ved siste kommunestyrevalg, men at det egentlig ikke er snakk om noen partipolitiske fløyer i dette spørsmålet. Han nevner også at Høyre ønsket å subsidiere tomter i Bodøsjøen-området, mens Ap gikk i mot dette. Utbyggingen i Bodø har i noen grad vært hemmet av at deler av byen ligger i en flystøysone. Bodøsjøen-området ble bygget ut med vann/kloakk og veier i 60-årene, men har så ligget brakk. Nå har imidlertid staten åpnet for at kommunen kan ta i bruk dette området til boligformål, noe som vil gi kommunen en økt tilgang på tomter. Dette er tomter som Bodø kommune eier. Informanten fra Ap sier at hans parti i større grad enn H ønsker å tilby entreprenører som bygger for ungdom og eldre gratis eller billige tomter, mot at det settes klausul på videresalg.

Førde synes også i ferd med å legge om det boligpolitiske engasjementet i og med at tomteselskapet er reaktivert og synes å være tildelt

en rolle som pådriver i plan- og utbyggingsprosessene. Det kan innebære at entreprenørene får mindre frie tøyler enn de har hatt det siste tiåret. Tidligere kunne den enkelte tomtekjøper selv velge entreprenør, mens en i Førde nå i en del år har sett entreprenørene kjøpe opp større arealer og selv styre utbyggingen. De kan sitte å ”vente på markedet”, i følge en informant. Informanten fra SV mener huskjøperne ikke har sett noen stordriftsfordeler ved denne måten å bygge på. Den enkelte husbygger må kjøpe hele pakken av entreprenøren, og selv om han kan gjøre en del selv på huset, er selve byggesettet dyrt. Informanten sier at det er viktig at kommunen styrer slik at prisene på husene presses ned, og at den enkelte boligkjøper selv kan bestemme hvor mye egeninnsats han vil legge i byggingen. Informanten fra SV ser det også som et problem at private firmaer presser opp prisene på arealer, slik at kommunen selv ikke har råd til å innløse arealer, for eksempel til lekeområder. Han mener dessuten at kommunen bør ha lenger planleggingshorisont enn det den har i dag, for å kunne utnytte infrastrukturen optimalt. Flere av våre informanter både på administrativ og politisk side ga uttrykk for tilslutning til en slik analyse.

I Sandnes står ikke boligpolitikk veldig sentralt i den lokale politiske debatten, men det finnes en del motstand mot flertallets politikk, med Ap som den sterkeste kritikeren av gjeldende (H-)politikk. Sandnes Høyre har et liberalistisk utgangspunkt. Partiet mener det ikke er en kommunal oppgave å kjøpe opp og selge tomteareal. Ap på sin side vil at kommunen skal kjøpe all tomtegrunn, og styre utbyggingen og tildelingen av boliger mye sterkere. Ap er særlig opptatt av at kommunens politikk fører til det de kaller ’monopoltendenser’, dvs. at enkelte store entreprenører byr opp prisen på tomtene. Partiet hevder at dette fører til at de høye tomteprisene gjør at kommunen selv ikke har råd til å bygge omsorgsboliger, skoler, etc.

Informanten fra Ap mener Ap og Frp i Sandnes har funnet hverandre i tanken om hvordan markedet bør fungere i utbyggingspolitikken. Kommunen bør ikke tildele direkte, men ha konkurranse om laveste pris. Den samme informanten hevder at Høyre har vært opptatt av å tildele arealer til ’sine’ investorer, og ser Sandnes Høyre styrt av entreprenørenes interesser. Han sier også at kombinasjonen av en Høyre-dominert flertallskonstellasjon og en administrasjon som ikke ser bredt og som ikke har motforestillinger, gir et ekstremt resultat i forhold til innholdet i boligpolitikken.

I valgkampen høsten-99 ble det forsøkt å sette boligpolitikken i fokus, men uten at temaet ble veldig sentralt. Debatten dreide seg først og fremst om praktiske spørsmål knyttet til Vågen-utbyggingen. Enkelte

informanter mener imidlertid at en omlegging av politikken i mer kommunal-aktivistisk retning er på veg.

Stabilitet i politikken i mange kommuner

I de øvrige kommunene er det vårt inntrykk at det ikke står spesielt stor strid om hovedretningen på politikken. Stavanger og Sola har for oss gjennom intervjuene framstått som de mest avklart aktive kommunene, og her er det utstrakt enighet om den politikken som drives, selv om det rimelig nok også her finnes en boligpolitisk opposisjon.

I Stavanger er det generelt stor enighet om satsingen på selvbyggervirksomhet, om at kommunen bør kjøpe opp store arealer for utbygging og om kommunens politikk når det gjelder etableringslån. I den grad det er uenighet i boligpolitiske spørsmål, er det Ap og Frp som skiller seg fra de andre partiene. Frp skiller seg ut ved at de ikke ønsker å ekspropriere arealer. Partiet vil også ha mindre av boligbyggingen i regi av boligbyggelag. Partiet hevder at boligbyggelagene ikke lenger driver sosial boligbygging, men tvert i mot bygger dyre leiligheter i konkurranse med private utbyggere. I lys av dette stiller Frp spørsmål ved om det er riktig at BBLene skal få tomtene til selvkost uten at kommunen setter krav om størrelse og standard på boligene.

Stavanger Ap ønsker på sin side å gi boligbyggelagene større andeler av arealene. Partiet forsøkte å sette fokus på boligpolitikken i valgkampen høsten 1999, men uten særlig effekt. Ap ønsker at kommunen skal ha hånd om alle arealer, også de små. Partiet vil bygge færre eneboliger. Ap vil også at kommunen både skal bygge, eie og drive de kommunale boligene, mens de andre partiene vil overlate byggingen til private.

Høyre ønsker på sin side å bygge mer variert i Stavanger, blant annet ved å legge ut noen store eneboligtomter, for å sørge for at gode skatteyttere blir boende i kommunen.

I Sola er det stort sett enighet om målet: å skaffe kommunens egne innbyggere tomter (og i noen grad leiligheter) til overkommelig pris. Bortsett fra Frp er det også stor tverrpolitisk enighet om relativt sterk kommunal styring av nybyggingen. Det er noe større uenighet om (eller famling i) bruk av konkrete virkemidler, som for eksempel tomtestørrelse og tildelingskriterier.

Stabilitet i politikken finner vi også i kommunene med liten eller ingen vekst i befolkningen; Gaular, Naustdal, Steigen og Fauske. De diskusjoner som føres i de fleste av disse kommunene dreier seg i

første rekke om *hvor* i kommunen det skal bygges (bl.a. grende-dimensjonen ved utbyggingen) og hvor tett det skal bygges. I Gaular var det for øvrig også våren 1999 tilløp til politisk diskusjon om privat eller kommunal utbygging av et boligfelt i Sande. Ap og Sp mente kommunen burde bygge ut, mens de andre partiene og Samlingslista mente at en privat entreprenør kunne ta risikoen ved utbyggingen.

Diskusjonen om *hvor* boligene skal lokaliseres, har flere dimensjoner ved seg

- *Grendedimensjonen* som vi særlig finner i utkantkommunene. Her er spørsmålet hvordan de ulike deler av kommunen skal tilgodeses med utbyggingstiltak, eventuelt hvor stor strid det står om en sentraliseringspolitikk
- *Jordvern*; en problemstilling som er aktuell i de fleste kommunene i utvalget vårt
- *RPR-SAT-inspirert*²³ *lokalisering*; som dreier seg om et ønske fra statlig hold om å bygge sentralt og å bygge tett

Grendestrider

Gaular kommune har opplevd en viss sognestridd knyttet til boligbygging sentralt eller desentralt, men har løst dette ved å legge til rette byggefelt i alle de tre grendene, og ved å være liberal i praktiseringen av fradelingssøknader.

Det har også vært politisk strid om Skilbrei-området i Gaular, som ligger ti minutters biltur fra Førde. I 1970-årene hadde kommunen planlagt et stort boligfelt på 100-120 boliger i dette området. Nåværende ordfører stoppet dette da han ble ordfører i 1980. Han mente at en så omfattende utbygging ville medføre utvikling av infrastruktur i området, noe som ville gitt et fjerde senter i kommunen.

Også i Naustdal er det en viss uenighet om hvor sterkt kommunen bør legge opp til sentralisering av utbyggingen. Som i Gaular, løses det med byggefelt i ulike deler av kommunen og med liberal praksis i spørsmål om fradeling av tomter i grendene. Rådmannen sier at dette er ”et av de få områdene hvor politikerne gjør en skikkelig god jobb”. (I kontrast: Kommunestyret behandlet økonomiplanen ti ganger uten å klare å fatte et vedtak).

²³ RPR-SAT står for Rikspolitiske Retningslinjer for Samordnet Areal- og Transportplanlegging

Også i Steigen er det lite politisk diskusjon omkring boligpolitikken. Det sentrale stridsspørsmålet i kommunevalgkampen i 1999 var knyttet til byggingen av et allbrukshus (idrett, kultur). Det sittende flertallet ønsker ikke å bygge et slikt hus nå, fordi kommunen er i ferd med å sette i gang bygging av et senter med sykehjem, omsorgsboliger, lege- og tannlegekontor. Det oppfattes å være en seier for de integrerende kreftene i kommunen at dette senteret ble lokalisert til Leinesfjord, kommunesenteret. For 7-8 år siden ville det vært utenkelig å samle alle funksjoner ett sted. Det er fremdeles ikke uproblematisk å flytte eldre omsorgstrengende fra 'sin' del av kommunen til et tilbud sentralt. I dag er det både skoler og sykehjem i de tre opprinnelige kommunene fra 1960-tallet, som utgjør Steigen kommune.

Jordvern som konfliktområde

I flertallet av kommunene i utvalget vårt står det strid mellom jordvern- og utbyggingsinteressene. Det er imidlertid en strid som i stor grad har funnet sin avklaring gjennom kommuneplanprosessene – og for Nord-Jærens del gjennom fylkesdelplan-prosesser. Stavanger, Sandnes og Sola har alle jordvernproblematikk og har hatt inngrep fra statlige myndigheter i egne arealdisponeringer. Det samme har skjedd i Førde og Bodø, men begge steder ser nå langvarige prosesser knyttet til henholdsvis Hafstadflatene og Rønvikjordene ut til å ha fått sin løsning ved at områdene frigis for utbygging. Sentralt i dette bildet står nyere statlige retningslinjer om behovet for å bygge nytt nærmest mulig eksisterende sentrum.

I de hardeste jordvernsakene er det staten som står mot kommunene. Det forhindrer imidlertid ikke at det ikke også står strid lokalt. Som vi allerede har nevnt, utgjør Askers Grønne Venner en aktiv opposisjon for jordvern i Asker, og i striden om Rønvikjordene (Bodø) sto Ap og H sammen mot SP, V, RV og KrF – for bare å nevne et par eksempler.

Fortetting – men for tett?

De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging argumenterer for bedre utnyttelse av tilgjengelige utbyggingsarealer gjennom tettere utbygging. Dette er en viktig statlig retningslinje som de fleste kommunene i utvalget støtter opp om, men ikke uten motforestillinger.

I en utpreget vekstkommune som Sola er det en viss uenighet mellom partiene om hvilken utnyttelsesgrad kommunen bør bruke. Særlig er Frp skeptisk til at kommunen skal legge seg på en høy utnyttelsesgrad. Partiet ønsker store eneboligtomter og begrenset befolkningsvekst i

kommunen. Dette avspeiler også ulike syn på om kommunen bør bygge blokker, rekkehus og lignende. Informanten fra Ap hevder at særlig hans parti ønsker en mer nyansert utbygging, dvs. mindre vekt på eneboliger til fordel for andre boligtyper. Også KrF og V har vært innstilt på å bygge tettere og mindre. Frp synes skeptiske til å bygge tett, primært fordi de mener tett bebyggelse medfører sosiale problemer. Et problem kan vel imidlertid ligge skjult her: Hvis Frp mener boligbyggingen bør være markedsstyrt, kan de vel risikere at private utbyggere vil tjene mest på tett bebyggelse?

Også i Førde reises det spørsmål ved tettheten i nye utbyggingsområder. I den nye kommuneplanen er det stor oppmerksomhet rundt fortetting. Myndighetene har satt krav om 2-3 boliger pr. dekar. I Vieåsen Sør skal det bygges 450 boliger totalt. Med et snitt på nesten 3 boliger pr. da. innebærer dette primært bygging av rekkehus og 2-3 etasjes blokker. Førde kommune er imidlertid usikre på om folk faktisk ønsker å bo så tett. Mange av innflytterne til Førde kommer fra distriktene rundt, og flere informanter i kommunen er tvilende til om disse ønsker å bo i rekkehus.

Den samme diskusjonen om hustyper og tetthet finner vi i nabokommunen Naustdal. En informant nevner at entreprenørenes ønske om å bygge lavblokker og terrasseblokker i Naustdal skaper store diskusjoner i lokalmiljøet. Slik situasjonen nå er, blir rekkehusmiljøene gjerne ustabile miljøer. Folk bor i rekkehus bare midlertidig, mens de venter på å få bygget hus. Det er imidlertid en viss, ny tendens i Naustdal at eldre ønsker å bosette seg i mindre leiligheter mer sentralt i bygda. På den annen side slo et slikt prosjekt i Vevring feil. Mange eldre hadde vist interesse for å bosette seg i leiligheter i komplekset, men når det kom til stykket var de ikke interessert i å betale relativt mye for å bo når de kunne bo gratis hjemme på gården.

Mindre motforestillinger mot tett bebyggelse er det i kommuner som Ski og Bodø. Bodø er en svært vidstrakt by. Ønsket om å skape en mer kompakt by resulterte våren 1997 i utredningen 'Bodø 2020'. Det er nå stor enighet om å utvikle sentrum i Bodø, også som boligområde, og potensialet for fortetting synes stort.

I Ski bygges det en stor andel blokker og terrasseblokker, og det er lite eller ingen konflikt knyttet til tettheten i utbyggingsområder. Det er enighet om at det skal bygges tett nær sentrum, bl.a. fordi det er mangel på sentrumsnære leiligheter. Ordføreren regner imidlertid med at det kan bli mer politisk konflikt knyttet til utbyggingstetthet når utbyggingstakten økes. I følge kommuneadvokaten er det nå i hovedsak enighet om å øke takten i boligbyggingen med ca. 100 boliger i

året fra et nivå like over hundre de senere årene. Denne økningen av utbyggingsvolumet har det stått noe strid om (SV, SP og deler av AP ønsker mindre bygging).

4.6 Organiseringsen av ansvaret for boligpolitikken

I den innledende spørreundersøkelsen ville vi vite litt om organiseringen av boligpolitikken i kommunene. Spørsmålet hadde i spørreskjemaet følgende form:

Har kommunen (sett kryss på det som passer):

- Eget boligkontor/avdeling
- Egen boligetat
- Egen boligsjef og/eller boligkonsulent

Kommunenes svar viste at 126 kommuner har eget boligkontor/avdeling. Vi fant ingen forskjell mellom kommunestørrelser når det gjaldt sannsynligheten for at en kommune har eget boligkontor/avdeling. Bare 14 kommuner rapporterte om egen boligetat, og vi fant boligetater i alle kommunestørrelser. 51 kommuner rapporterte at de hadde egen boligsjef og/eller boligkonsulent, og forskjellene etter kommunestørrelse var også her små.

Etter å ha vært ute i våre 12 kommuner og intervjuet et stort antall representanter for ulike deler av det politiske og administrative apparat, ble det klart for oss at svaralternativene i forprosjektundersøkelsen ikke umiddelbart er lette å relatere til situasjonen i kommunene. Det grunnleggende spørsmålet for å kunne vurdere resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen er hva det innebærer å ha et boligkontor, en boligetat, en boligsjef. Dette kan våre besøk i case-kommunene belyse.

Våre mer nærsynte undersøkelser viser at det som svært ofte er situasjonen ute i kommunene, er at ulike deler av boligpolitikken håndteres av ulike deler av administrasjonen (og også av ulike deler av det politiske apparat²⁴). Grunnmodellen synes administrativt å være at sentraladministrasjonen (rådmannen) tar seg av kjøp av arealer (i den grad det forekommer) og eventuelt videresalg; teknisk etat tar seg

²⁴ I Nittedal ligger eksempelvis utbyggingspolitikken i teknisk utvalg, mens tjenesteutvalget har ansvar for den sosiale delen av boligpolitikken.

av planlegging og tilrettelegging av utbyggingsfelter, mens helse- og sosialetaten står for administreringen av den boligsosiale delen av politikken; Husbankordningene (etableringslån, tilskudd), utleie av kommunale boliger, bostøtte, sosialhjelp til boligformål osv. Blant våre kommuner gjør Gaular og Sola bruk av en slik modell, Sandnes også i noen grad, men her har et nyopprettet tomteselskap oppgaven med tomteskjøp²⁵. Førde hører også nærmest hjemme her. Kommunen har tomteselskap som nylig er reaktivert, mens boligkontoret opprettet i 1960-årene, er avviklet.

De boligsosiale oppgavene er det som ofte er tillagt et eget boligkontor. Nittedal, Ski og Fauske har boligkontor som sammen med sosialetaten og teknisk etat, tar seg av de ulike boligpolitiske spørsmål som kommer på den kommunale dagsorden. Naustdal kan også plasseres i denne gruppen av kommuner. Kommunen har en ordning med rådgivere som organisatorisk ledd under rådmannen. Rådgiveren for økonomi og service fungerer i praksis som et boligkontor. Vedkommende har også en formidlingsfunksjon, det vil si at han prøver å hjelpe folk som ringer og behøver hjelp til å skaffe seg bolig i kommunen.

De tre største kommunene i vår undersøkelse – Stavanger, Asker og Bodø – har varianter av boligkontoret i den forrige gruppen, men har i varierende grad utviklet organisasjonen ytterligere. Bodø har et bolig- og eiendomskontor, som sammen med helse- og sosialetaten og planavdelingen i teknisk etat tar seg av de mange oppgavene innenfor boligpolitikken. Boligkontoret ønsker ikke samorganisering med sosialkontoret²⁶. Vår informant mener de kan yte bedre service overfor

²⁵ Sandnes omorganiserte boligforvaltningen fra 01.01.00. Boligforvaltningen og forvaltningen av Husbankens ordninger legges til avdeling for sosiale tjenester, mens den fysiske forvaltningen/driften av de kommunale boligene blir igjen i teknisk. Hensikten med omorganiseringen er primært å gi bedre tjenesteyting overfor brukerne, ved å legge all brukerkontakt i en avdeling. En av informantene mener også at den nye organiseringen vil medføre at administrasjonen blir bedre ambassadører for sine klienter. Omorganiseringen vil også ivareta behovet for å se problemer i sammenheng, for eksempel slik at man unngår å kaste ut beboere på forretningsmessig grunnlag når det ikke finnes bedre alternativer. Kommunen ønsker altså å se det sosiale og det forretningsmessige i sammenheng, ikke atskilt. En informant hevder at omorganiseringen neppe vil gi store praktiske endringer, da det allerede eksisterer et tett samarbeid om boligsosiale spørsmål i kommunen.

²⁶ Det er konflikt mellom Helse/sosial og Bolig/eiendom om flere elementer i boligpolitikken. Bolig/eiendom var motstandere av økt husleie på kommunale boliger, mens Helse/sosial gikk inn for dette. Det er også konflikt

alle grupper ved å ligge utenfor sosialetaten. Det hevdes også at brukerne synes det er bedre å gå til boligkontoret enn til sosialkontoret, og det er ikke alle brukere av kommunale boliger som er sosialklienter.

En organisatorisk endring er planlagt og under gjennomføring. Alle de økonomiske rådgiverne skal samles i ett kontor, som skilles fra sosialkontorets kurative virksomhet. Hensikten med å skille de økonomiske og de kurative funksjonene er både å få en sterkere spesialisering på statens virkemidler i kommunen og å få synliggjort konflikten mellom disse to hensynene.

Asker har 'Eiendomsforvaltningen' (opprettet 01.10.98 for å samle forvaltningen av alle bygg og boliger som kommunen eier i samme enhet). Boligkontoret er en enhet innenfor Eiendomsforvaltningen som har ansvar for boligutleie, Husbankens ordninger, bostøtte og kommunal husleiestøtte. Det eneste som er igjen i sosialetaten, er sosial-/trygdeboligene. Eiendomsforvaltningen har også ansvar for vedlikehold, arealkjøp, planlegging og utbyggingsavtaler.

Stavanger har en Bygge-, bolig- og eiendomsavdeling (BBE) som håndterer Husbankens ordninger samt tildeling av kommunale boliger til vanskeligstilte. BBE behandler også søknader om kommunal bostøtte. BBE har dessuten forvaltningen av eksisterende bebygde eiendommer. På politisk side finnes det et BBE-utvalg, et eget utvalg direkte under rådmannen. Helse- og sosialetaten tildeler omsorgsboliger. Etaten betegnes som sterke i prosjekteringsarbeid knyttet til oppføring av omsorgsboliger. Utbyggingsavdelingen tar seg av tomtekjøp og -salg samt all regulering og tilrettelegging av hovedutbyggingsområdene. Avdelingen koordinerer de kommunale tilretteleggingsaktiviteter, lager boligbyggeprogram og tildeler arealer til

mellom de to etatene om ivaretagelsen av rusmisbrukere på trinn III i 'raketten' for bosetting av rusmisbrukere (se tidligere). Bolig/eiendom mener Helse/sosial ikke følger opp misbrukere som blir tildelt leilighet, noe som resulterer i rasering av leiligheter. Nå er Helse/sosial pålagt å betale alle kostnader ved å sette i stand leiligheter som er blitt ødelagt. Helse/sosial ser den nye ordningen som helt uholdbar. Informanten fra Helse/sosial kaller dette en 'utgiftsbombe'. Bolig/eiendom på sin side synes det er urimelig om de skal dekke kostnadene over sitt vedlikeholdsbudsjett. Helse/sosial sier at de etter at de nye reglene kom, nøler med å tildele bolig til de mest belastede rusmisbrukerne, fordi de er redde for hvilke kostnader de vil bli påført. Bolig/eiendom ønsker strengere oppfølging av hva som skjer i boligene, mens Helse/ sosial mener at dette er i strid med personvern hensyn.

utbyggere. Utbyggingsavdelingen samarbeider nært med kommunens planavdeling.²⁷

Steigen er ikke med i det som er skrevet foran. Det skyldes at denne kommunen – slik vi oppfatter det – har en modell med sterkere politisk involvering i arbeidet enn de andre. Kommunen har boligkontor, helse- og sosialavdeling og utbyggingsavdeling i teknisk etat med boligpolitiske oppgaver (som alle andre). Steigen har imidlertid en 'Husnemnd' som behandler søknader om etableringslån, utbedringslån og tilskudd. Husnemnda er satt sammen av tre politikere og to representanter for administrasjonen (en fra sosial, og en fra boligkontoret)²⁸. Steigen har også en 'Husutleienemnd' som forestår fordeling av kommunale boliger. Denne nemnda er også bindeledd mellom helse/sosialavdelingen og utbyggingsavdelingen. Det er bare en person (fra sosial) som sitter i begge nemnder.

Det vi kan konstatere, er at ingen kommuner har en organisering av det boligpolitiske arbeidet som er slik at det vi har definert som henholdsvis utbyggingspolitikken og den boligsosiale politikken er organisatorisk integrert. Det som framstår med spørreskjemaets betegnelser boligkontor og boligetat eller som BBE-etat og Eienomsforvaltning er først og fremst enheter som har med den boligsosiale delen av politikken virkemidler å gjøre. Utbyggingspolitikken ligger til plan- og utbyggingsavdelingene i det som tradisjonelt har vært betegnet som teknisk etat.

4.7 Oppsummering: hvordan varierer boligpolitikken?

Innledningsvis skilte vi mellom generell og selektiv boligpolitikk, og mellom markedet og offentlig tildeling som fordelingsmekanisme. Inntrykket fra informantsamtalene i våre tolv utvalgte kommuner er:

²⁷ Det har vært diskutert i Stavanger å organisere boligene inn i et kommunalt A/S, som kan drive kommunens boligmasse på en mer hensiktsmessig måte. Partiene har vært litt uenige om hvordan en slik enhet bør organiseres. Det er nå enighet om et kompromissforslag om at forvaltningen av boligene skal skje ved hjelp av en egen forvaltningsbedrift, ikke et A/S.

²⁸ Husnemnda behandler omtrent 20 saker i året. 80-90 % av disse er søknader om utbedrings- eller etableringslån. De fleste som søker etableringslån har tilsagn om banklån, og får etableringslån på 10-20 % av kjøpesum, med laveste prioritet.

-
- Kommunene er relativt mer aktive i den sosiale delen av boligpolitikken – den selektive politikken – enn i utbyggingspolitikken
 - For noen av kommunene synes det å skje en utvikling av den boligsosiale politikken, fra bruk av offentlig tildeling som fordelingsmekanisme til bruk av virkemidler for å sette innbyggerne i stand til å operere på markedet
 - Kommunenes engasjement, både i den boligsosiale politikken og i utbyggingspolitikken, er vanligvis reaktiv snarere enn proaktiv. Kommunene setter i liten grad *selv* premissene for boligpolitikken, men responderer på andre aktørers innspill og på akutte situasjoner blant innbyggerne
 - Den sosiale boligpolitikken er i all hovedsak en oppgave for administrasjonen, med liten grad av politisk involvering
 - Boligpolitikk er ikke gjenstand for en samordnet og helhetlig satsing fra kommunens side – vi kan vanskelig snakke om én kommunal boligpolitikk

5 *Hvorfor* varierer boligpolitikken?

5.1 Innledning

Gjennomgangen av kommunenes boligpolitikk har vist at denne politikken verken kan beskrives eller karakteriseres på noen enkel måte. Bildet av boligpolitikken er mangfoldig og til dels uklart. Det uklare bildet skyldes trolig i betydelig grad at virkeligheten faktisk ikke er entydig, men også at forskerne i sin ambisjon om å få med bredden i kommunenes boligpolitiske engasjement ikke har klart å fokusere bildet skikkelig.

Dybdestudien av de tolv kommunene viser en viss variasjon i virkemiddelbruk innenfor boligpolitikken, både den sosiale og den utbyggingsmessige. I utbyggingspolitikken ser vi at noen (få) kommuner har vilje og mulighet til å styre utviklingen, blant annet ved regulering og oppkjøp av tomter samt tildeling av utbyggingsarealer og boliger. Den boligsosiale delen av boligpolitikken er atskillig mer sammensatt, og fragmenteringen av politikken bidrar til å vanskeliggjøre en samlet vurdering av kommunene. Vi mener likevel å kunne identifisere noen kommuner som aktive i forhold til flere grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet, og andre som mer passive.

Fragmenteringen av boligpolitikken innebærer også at det ikke uten videre er enkelt å finne årsaker til at noen kommuner er mer aktive enn andre. Likevel skal vi i dette kapitlet gjøre et forsøk på å forklare kommunenes utforming av sin boligpolitikk. Våre empiriske undersøkelser peker i sterk grad på at de boligsosiale og de utbyggingsmessige sidene behandles av atskilte aktører i kommunene. Vi har derfor ordnet dette kapitlet etter disse to hoveddimensjonene i boligpolitikken, og spørsmålet er om det er andre forklaringsfaktorer og mekanismer som gjør seg gjeldende i utbyggingspolitikken enn i den sosiale delen av boligpolitikken.

Relevante forklaringsfaktorer

Hvilke forhold kan antas å påvirke kommunenes evne og vilje til å satse på boligpolitikk? Kommunenes *evne* til satsing kan påvirkes av økonomiske og strukturelle forhold, mens *viljen* kanskje vil avhenge av fargen på det politiske flertallet i kommunestyret og av etterspørselen etter bestemte tjenester i kommunen. Vi har derfor valgt å se nærmere på følgende hovedgrupper av forklaringsfaktorer:

- Strukturelle
- Økonomiske
- Etterspørselsrelaterte
- Politiske

For det første er det trolig at *strukturelle faktorer* kan være av betydning. Strukturelle forhold inkluderer bl.a. størrelsen på kommunen (i antall innbyggere), befolkningsutviklingen, kommunens beliggenhet og bosettingstettheten. Disse forholdene vil være viktige fordi de langt på vei bestemmer presset på boligmarkedet, tilgangen på byggeklare (rimelige) tomter og hvilken risiko kommunale og private utbyggere løper. Strukturelle forhold kan også være viktige for kommunens bruk av boligpolitikken til å løse andre oppgaver, f.eks. bemanning av visse kommunale tjenester eller rett og slett for å opprettholde bosettingen i kommunen. Et annet forhold som kan være av betydning, og som delvis fanges opp av de faktorene vi allerede har nevnt, er kommunenes beliggenhet i regionen, dvs. om kommunen er en senterkommune eller en omegnskommune.

Økonomiske forhold har betydning for kommunens handlefrihet i boligpolitikken. Spesielt gjelder dette kommunens bruk av kostbare virkemidler, enten det gjelder oppkjøp av tomteareal eller investering i, og bygging av, boliger til spesifikke grupper av innbyggere.

Etterspørselsrelaterte faktorer er nært forbundet med de strukturelle forholdene. Her tenker vi spesielt på faktorer som andel unge i etableringsfasen, andel arbeidsledige, andel sosialhjelpsmottakere samt andel aleneforeldre. Har kommunen en stor andel i disse befolkningsgruppene, kan det antas å bidra til at kommunen satser sterkere på boligpolitiske tiltak.

Kommunestyrets *politiske sammensetning* kan også være viktig for kommunens vilje til å satse på ulike deler av boligpolitikken. Tradisjonelt har partiene på venstresiden vist større vilje til å regulere boligmarkedet enn partiene på høyresiden.

Kapitlet legges opp slik at vi analyserer årsaker til variasjon i utbyggingspolitikken og i den boligsosiale politikken separat. I utgangspunktet behandler vi hver gruppe av forklaringsfaktorer for seg. Dette gjøres utelukkende for å lette framstillingen ved å strukturere et omfattende materiale, og betyr ikke at vi mener disse faktorene kan sees isolert. Til slutt forsøker vi også kort å gi en samlet vurdering av årsakene til boligpolitisk variasjon mellom kommuner.

Vi finner det hensiktsmessig å referere resultatene fra regresjonsanalysen innledningsvis i hvert delkapittel. For det første kan regresjonsanalysen peke på noen mulig relevante forklaringsfaktorer, selv om avhengig variabel – kommunenes boligpolitiske aktivitet – er operasjonalisert forskjellig i den kvantitative og den kvalitative analysen. For det andre mener vi at de ulike datasettene og analysemetodene utfyller hverandre, og slik sett muliggjør et skarpere bilde av den kommunale boligpolitikken – hvis et skarpt bilde i det hele tatt finnes!

Til slutt i hvert delkapittel presenteres kort resultatene av en såkalt boolsk analyse (Boolean analysis) av kommunal boligpolitisk aktivitet. Den boolske analysen vanskeliggjøres ved at avhengig variabel ikke på noen enkel måte lar seg dikotomisere. Likevel mener vi at den systematiseringen av det omfattende kvalitative materialet som er nødvendig for å gjennomføre analysen, bidrar til å styrke konklusjonene om mulige årsaker til kommunalt boligpolitisk engasjement.

5.2 Årsaker til variasjon i utbyggingspolitikken

Kommunal utbyggingspolitikk dreier seg om ulike virkemidler for å sørge for boligforsyningen i kommunen. Virkemidlene kan i større eller mindre grad innebære inngrep i markedet. Noen kommuner vil primært ønske (eller makte) å legge til rette for at markedet fungerer rimelig effektivt, bl.a. i form av planleggings- og reguleringsarbeid. Andre kommuner kan velge å gripe mer direkte inn i utbyggingsprosesser ved selv å stå for tomtekjøp, tomteopparbeidelse og utbygging.

I kapittel 4 har vi sett hvordan utbyggingspolitikken varierer mellom kommunene i utvalget. I forkant av dybdestudien gjennomførte vi regresjonsanalyser av kommunenes utbyggingspolitikk. I dette kapitlet vil vi først vise resultatene av regresjonsanalysen av sammenhengen

mellom ulike forklaringsfaktorer og kommunal variasjon i utbyggingsdelen av boligpolitikken. Med dette generelle utgangspunktet, vil vi ved hjelp av case-studien gi en dypere analyse av variasjonen i kommunenes utbyggingspolitikk, der hver gruppe av forklaringsfaktorer behandles for seg. Til slutt forenkles og systematiseres opplysningene fra case-studiene ved hjelp av en boolsk analyse.

5.2.1 Regresjonsanalysen

Regresjonsanalysene har tatt utgangspunkt i opplysninger fra det enkle spørreskjemaet som ble sendt ut til samtlige norske kommuner i forbindelse med forprosjektet. Vi konstruerte en indeks av fem forhold som til sammen ble antatt å gi et inntrykk av kommunenes utbyggingspolitikk (se vedlegg 2). Disse forholdene omfatter opplysninger om kommunen:

- har et boligpolitisk program
- kjøper opp tomter
- dekker kostnader ved opparbeidelse
- inngår utbyggingsavtaler med utbyggere
- samarbeider med boligbyggelag

Indikatorerne som utgjør indeksen gir først og fremst et uttrykk for kommunenes evne eller vilje til å styre utbyggingsaktiviteten. Vi velger for enkelhets skyld å kalle dette i fortsettelsen for 'utbyggingspolitisk aktivitet'. Opplysningene om kommunens boligpolitiske aktivitet er koplet til data om kommunen hentet fra NSDs Kommunedatabase.

Blant forklaringsvariablene har vi tatt med *strukturelle faktorer* (folketall, bosettingstetthet, reiseavstander, sentralitet og prosentvis befolkningsvekst i perioden 1996-99), *økonomiske faktorer* (netto driftsutgifter og netto driftsresultat per capita) samt en mulig 'etter-spørselsfaktor' (andel unge voksne). Vi har også tatt med en variabel som uttrykker kommunestyrets partipolitiske farge (andel representanter fra RV, NKP, SV og AP) (se for øvrig kapittel 3).

Regresjonsanalysen viser at de faktorene som er inkludert, forklarer omtrent 20 prosent av variasjonen i kommunenes utbyggingspolitikk, slik den her (svært forenklet) er fremstilt. Det er med andre ord en betydelig del av forskjellene mellom kommuner som *ikke* viser noen klar og enkel sammenheng med de forholdene vi har sett på. Likevel

peker resultatene av regresjonsanalysen på noen viktige momenter i forståelsen av kommunenes utbyggingspolitiske aktivitet.

Det er først og fremst de strukturelle variablene som synes å ha betydning for kommunenes aktivitet i utbyggingspolitikken. Størrelsen på kommunen – dvs. folketallet – er viktig. Jo større kommunen er, jo mer aktiv er den i utbyggingspolitikken, selv om betydningen av ytterligere økning i folketall avtar med økende størrelse på kommunen. Det er her viktig å merke seg at enkelte av indikatorene i indeksen for utbyggingspolitisk aktivitet kan ha en tendens til å 'favorisere' større kommuner. Dette gjelder særlig 'Program for boligbygging', som de minste og mest oversiktlige kommunene ofte vil ha mindre behov for å utarbeide, og 'Samarbeid med boligbyggelag', fordi de små kommunene ofte ikke dekkes av noe boligbyggelag.

Kommuner i sentrale strøk ser ut til å være mer aktive i utbyggingspolitikken enn kommuner som ligger mer perifert, mens bosettingstetthet ikke synes å ha samme betydning. Sentralt plasserte kommuner har sannsynligvis et større behov for å styre utbyggingen i sitt område enn andre kommuner. Også kommuner med høy befolkningsvekst fremstår som mer aktive i styringen av utbyggingspolitikken. Dette kan selvsagt være en dobbelt sammenheng: hvis de kommunene som styrer klarer å holde en høyere utbyggingstakt, vil kommunen få flere tilflyttere. Samtidig er det sannsynlig at kommuner som opplever stort press på sine områder, har større behov for styring av utbyggingsvirksomheten. Det synes vanskeligere å forklare hvorfor kommuner med store reiseavstander styrer sterkere enn andre kommuner.

Kommunenes økonomiske situasjon slår også ut i forhold til indeksen for utbyggingspolitisk aktivitet. Det er imidlertid interessant at de to økonomivariablene gir motsatt utslag. Kommuner med høye driftsutgifter – ofte regnet som rike kommuner – scorer jevnt over lavere på utbyggingsindeksen enn fattigere kommuner. Hvorvidt relativt fattigere kommuner har større behov for å styre denne aktiviteten, eller om det her er snakk om bakenforliggende årsaker, kan ikke fastslås ved hjelp av regresjonsanalysen.

Kommunens netto driftsresultat blir gjerne sett som et uttrykk for graden av økonomisk handlefrihet. Kommuner med klare underskudd kan bli satt under administrasjon av fylkesmannen, noe som bl.a. innebærer at de ikke kan ta opp ytterligere lån f.eks. til investeringer. Det synes rimelig at kommuner med et positivt driftsresultat er mer aktive i styringen av utbyggingspolitikken enn kommuner med negativt driftsresultat. Dette gjelder ikke minst de indikatorene i

indeksen som uttrykker kommunens aktive bruk av egne midler ved utbyggingsprosjekter: kjøp av tomter og dekning av kostnader ved opparbeidelse.

Den politiske sammensetningen av kommunestyret ser ut til å være av marginal betydning for kommunens aktivitet knyttet til styringen av utbyggingspolitikken, slik den her er målt.

5.2.2 Case-analysen

Gjennomgangen av utbyggingspolitikken i våre tolv kommuner resulterte i en rangering av kommunene etter hvor aktivt de bruker tilgjengelige styringsvirkemidler (Figur 4.2). Av de studerte kommunene var det særlig Stavanger, og i noen grad også Sola, som skilte seg ut som aktive i utbyggingspolitikken. Blant kommunene med nedgang i befolkningstallet, var Gaular og Fauske mer aktive enn de andre. Figur 5.1 viser en grov rangering av kommunene etter aktiviteten i utbyggingspolitikken.

Figur 5.1 *Kommunenes rangering etter grad av aktivitet i utbyggingspolitikken*

Aktiv						Passiv	
Stavanger	Sola	Gaular	Fauske	Sandnes	Asker	Førde	Nittedal
			Ski		Bodø	Steigen	Naustdal

Strukturelle forklaringsfaktorer

I kapitlet som beskriver variasjonen i kommunenes utbyggingspolitikk, gjorde vi en inndeling av drøftingen i kommuner med og uten befolkningsvekst. Dette er samtidig langt på vei også en inndeling etter sentralitet og størrelse. Det er med andre ord en klar tendens til at befolkningsveksten de siste ti årene har kommet i sentrale kommuner og i kommuner som er relativt store i norsk målestokk.

Case-studien peker på utbyggingspolitisk aktive kommuner både blant vekst-kommunene og blant kommunene uten vekst. Vekst er med andre ord ikke noen betingelse for at kommunen skal ha en aktiv holdning til boligbyggingen. Men motivasjon og muligheter for styring av utbyggingspolitikken kan fremstå som noe ulik i de to kategorier kommuner. Tilflyttingskommunene kan ved hjelp av tilretteleggende virksomhet søke å styre utviklingen av bolig

byggingen, mens fraflyttingskommunene må forsøke å få folk til å etablere seg i kommunen, blant annet ved å gi gode betingelser for boligbygging. Gaular er et eksempel på en kommune som opplever stagnasjon i folketallet, og som bruker utbyggingspolitiske virkemidler aktivt for å sikre folketallet i kommunen. Kommunen regulerer områder, kjøper tomter og opparbeider dem. Gaular bidrar også med etableringstilskudd til alle som bygger i kommunen.

Vi kategoriserer Stavanger som den utbyggingspolitisk mest aktive kommunen – en stor, sentral kommune med klar vekst i befolkningen. Det å være stor, sentral og ha vekst er imidlertid ikke på noen måte ensbetydende med å være aktiv. Asker er strukturelt sett ikke ulik Stavanger, men har en helt annen holdning til styringen av utbyggingspolitikken. Sola og Nittedal er også like, både i størrelse, vekst og sentralitet, men skiller seg klart fra hverandre i denne delen av boligpolitikken. Sola utviser betydelig aktivitet for å sørge for et boligtilbud til kommunens egne innbyggere, og kommunen styrer, tilrettelegger og tildeler alle arealer over fem dekar. Nittedal har en atskillig mer passiv strategi. Kommunen fungerer primært som planmyndighet, og har få ambisjoner – eller muligheter – til å styre boligbyggingen.

Det er vanskelig å spore noen klar betydning av bosettingstettheten i kommunen for kommunens engasjement i boligbyggingen. Vi finner tettbygde kommuner både blant de aktive og blant de passive. Det er viktig å presisere at de fleste av kommunene i vårt utvalg er relativt tettbygde i norsk målestokk.

Økonomiske faktorer

Regresjonsanalysen referert ovenfor viste en klar effekt av de økonomiske faktorene på indeksen for kommunenes utbyggingsengasjement. Case-studien indikerer også en viss betydning av økonomiske forhold, selv om det er vanskelig å sammenlikne store og små kommuners økonomi. Norske småkommuner har jevnt over langt høyere inntekter enn større kommuner, og en betydelig del av disse inntektene er gitt som overføringer fra staten for å kompensere for smådriftsulemper. Blant våre kommuner har de minste kommunene i utvalget, Gaular, Naustdal og Steigen, høyere inntekter (og utgifter) pr. innbygger enn de andre kommunene. Blant de større kommunene, ser inntektsnivået i noen grad ut til å være viktig for kommunenes aktivitetsnivå. Stavanger, som er den mest aktive av våre kommuner, har høye inntekter i forhold til størrelsen på kommunen. Sola er i omtrent samme situasjon. Begge disse kommunene er aktive i forhold til oppkjøp og tilrettelegging av arealer. Flere av de mer passive

kommunene begrunner sin manglende aktivitet med at kommunens økonomiske situasjon ikke tillater oppkjøp av arealer. Dette gjelder i særlig grad Nittedal kommune, som med sine relativt lave inntekter og underskudd på driftsresultatet, er nektet ytterligere låneopptak av fylkesmannen.

Kommunene kan i sin politikk ikke se bort fra markedssituasjonen for tomter og boliger. Mange kommuner som satt med store verdier i boliger og tomtearealer tapte store summer da boligmarkedet brøt sammen på slutten av 1980-tallet. De fleste av kommunene i vårt utvalg oppgir denne erfaringen som en viktig årsak til at de er tilbakeholdne med å investere kommunale midler i dette formålet i dag. I tillegg til dem som sier at kommunen ikke har økonomi til å drive en aktiv utbyggingspolitikk, er det noen som mener at kommunen heller ikke *bør* risikere offentlige midler i et usikkert boligmarked.

Etterspørselsrelaterte faktorer

Det kan være vanskelig å etablere noen klar sammenheng mellom etterspørselsrelaterte faktorer og kommunenes utbyggingspolitiske aktivitet. Problemene består blant annet i at kommuner som står i en helt ulik situasjon, kan velge ganske like virkemidler, men med forskjellig motivasjon. Mens for eksempel en kommune med *få* unge kan velge å være aktive for å tiltrekke seg folk i etableringsfasen, kan en annen kommune med *mange* unge være aktive for å tilfredsstille etterspørselen etter boliger. Det er nok noe av dette vi ser når både Gaular og Stavanger fremstår som aktive. Det må dessuten legges til at disse to kommunenes aktivitet også tar ulik form.

Blant kommunene med vekst, finner vi ingen umiddelbar sammenheng mellom andel unge i befolkningen og kommunens engasjement i styringen av boligbyggingen. Det er både aktive og passive kommuner blant kommunene med en ung befolkning.

Vårt inntrykk fra informantintervjuene er at relativt mange kommuner er bekymret for boligtilbudet til kommunens egne unge. Både Sola, Ski og Asker nevner dette eksplisitt, men har forskjellige måter å takle denne bekymringen på. Sola og Ski er rimelig aktive i sine forsøk på å legge til rette for boligbygging, mens dette – foreløpig? – ikke i samme grad gjelder Asker.

Politiske faktorer

I utgangspunktet ville det være nærliggende å anta at sosialistisk styrte kommuner ville vise større vilje til å styre utbyggingsaktiviteten i kommunen enn borgerlig styrte kommuner. Regresjonsanalysen ga

imidlertid ingen indikasjoner på noen sammenheng mellom andelen representanter fra 'sosialistiske' partier i kommunestyret og indikatorene på kommunens vilje til å styre utbyggingen. I vårt utvalg av kommuner ser vi at det er en klar tendens til at det er kommunene med borgerlig²⁹ ordfører som fremstår som mest styringsvillige. Alle de fire aktive vekstkommunene Stavanger, Sola, Ski og Sandnes er gamle Høyre-bastioner. Spesielt er Stavanger et klart eksempel på at det ikke er noen nødvendig motsetning mellom å være Høyre-styrt og å være en aktiv tilrettelegger og deltaker i utbyggingspolitikken. Ingen av Høyre-ordførerne i våre case-kommuner har gitt uttrykk for noen slik *prinsipiell* skepsis til å styre denne sektoren. Det kan imidlertid være andre, bakenforliggende, årsaker som bidrar til det mønsteret vi ser. Som vi tidligere har drøftet, synes det å være en tendens til at store, sentrale og relativt rike vekstkommuner har en mer aktiv holdning til boligbyggingspolitikken enn andre kommuner. Samtidig har de store, sentrale og relativt rike vekstkommunene ofte ordfører fra Høyre. I en case-studie er det vanskelig å skille betydningen av disse forholdene fra hverandre.

Boolsk analyse av variasjon i kommunalt engasjement i utbyggingspolitikken

Hensikten med boolsk analyse er å systematisere opplysninger ved relativt mange case. Denne systematiseringen innebærer at samtlige variable, både avhengige og uavhengige variable, dikotomiseres. Dikotomiseringen betyr tap av informasjon om variasjonen mellom kommunene. Vi har imidlertid valgt å gjennomføre en boolsk analyse av de tolv kommunenes utbyggingspolitikk, for å se om en slik analyse kan gi et supplement til forståelsen av kommunal boligpolitikk. Avhengig variabel er kommunenes aktivitet i utbyggingspolitikken, kategorisert i aktiv – passiv, slik den fremkommer i Figur 5.1. De uavhengige variablene er dikotomisert i forhold til om kommunen scorer høyere eller lavere enn snittet av kommunene i utvalget. Kommuner med ordfører fra AP har fått verdien 1, mens alle andre kommuner har fått verdien 0 på variabelen 'ordførers partitilknytning'.

Boolsk analyse forutsetter en reduksjon av forklaringsvariablene slik at hvis to cases (kommuner) scorer likt på alle variable, både forklaringsvariablene og den avhengige variabelen, bortsett fra én, skal den uavhengige variabelen de scorer ulikt på, utelates:

²⁹ 'Borgerlig parti' som har ordfører er for kommunene i utvalget Høyre og 'Samlingslista' (Gaular). Senterpartiet er ikke her regnet som et borgerlig parti.

If two Boolean expressions differ in only one causal condition yet produce the same outcome, then the causal condition that distinguishes the two expressions can be considered irrelevant and can be removed to create a simpler, combined expression (Ragin 1989:93).

Hvis dette gjennomføres på Tabell 5.1, bryter analysen sammen, i den forstand at vi etter tur kan eliminere samtlige forklaringsvariable. Dette betyr at vi ved hjelp av en boolsk analyse av det materialet og med de variablene vi har, ikke kan finne noen klare mønstre i kommunenes aktivitetsgrad i utbyggingspolitikken. Det ser ut til at det ikke er noen forhold, eller kombinasjoner av forhold, som *med nødvendighet* fører til stor kommunal aktivitet. På samme måte er det heller ingen forhold eller kombinasjoner av slike som med *nødvendighet* fører til at kommunene har en passiv holdning til utbyggingspolitikken. Vi finner en aktiv politikk både blant vekstkommuner og fraflyttingskommuner, blant kommuner med god økonomi og kommuner med anstrengt økonomi, osv.

Tabell 5.1 *Boolsk analyse av kommunalt engasjement i utbyggingspolitikken*

Strukturelle variable		Økonomiske variable	Etterspørsels faktorer	Politiske variable	Output	Kommuner
Befolkningsvekst	Bosetnings-tetthet	Driftsresultat	Andel unge i etabl.-fasen	Ordførers partitilknytning	<i>Kommunalt engasjement i utb.pol.</i>	
1	1	0	1	0	1	Stavanger
1	1	1	1	0	1	Sola, Sandnes
0	1	0	1	0	1	Ski
0	0	1	0	0	1	Gaular
0	1	0	0	1	1	Fauske
0	0	1	0	1	0	Steigen
0	0	1	0	0	0	Naustdal
1	1	1	0	0	0	Asker
1	1	1	1	1	0	Bodø
1	0	0	1	1	0	Førde
1	1	0	1	0	0	Nittedal

5.2.3 Oppsummering: årsaker til variasjon i kommunalt engasjement i utbyggingspolitikken

Vi har i analysen av mulige faktorer som kan forklare kommuners ulike engasjement i utbyggingspolitikken, benyttet flere metodiske tilnærminger. Først gjennomførte vi en regresjonsanalyse på et stort, men overfladisk, materiale. Deretter ble intervjumaterialet fra tolv kommuner analysert kvalitativt, før vi forsøksvis benyttet boolsk analyse for å systematisere opplysningene ytterligere. Det er viktig å huske at avhengig variabel – kommunal aktivitet – ikke er operasjonalisert på samme måte i de tre analysene. Regresjonsanalysen har en indeks som avhengig variabel, med indikatorer som i noen grad kan sies å 'favourisere' store kommuner. Den kvalitative analysen gir rom for et mer nyansert syn på kommunal aktivitet, mens dette igjen forenkles i den boolske analysen.

De tre analyseformenes resultater må også tolkes noe ulikt. Regresjonsanalysen viser oss hvilke *tendenser* som eksisterer i materialet, for eksempel om det er en overvekt av store eller rike kommuner som er aktive. Den boolske analysen, på sin side, fungerer som en metode for å identifisere nødvendige og mulige betingelser for kommunal aktivitet. Til sammen mener vi disse to analysene gir et bilde som stemmer godt overens med det inntrykket den kvalitative analysen gir: Det er en *tendens* til at store, sentrale kommuner, rike kommuner og kommuner som opplever høy befolkningsvekst, er mer aktive i utbyggingspolitikken enn andre kommuner. Men disse faktorene utgjør ikke *nødvendige* betingelser for kommunal aktivitet, og det finnes gode eksempler på aktive kommuner som ikke har disse kjennetegnene.

5.3 Årsaker til variasjon i den boligsosiale politikken

I analysen av kommunenes boligsosiale engasjement har vi sett på en rekke tiltak overfor ulike grupper som (potensielt) trenger hjelp av kommunen for å skaffe seg en passende bolig: unge i etableringsfasen, flyktninger, rusmisbrukere, psykisk utviklingshemmede og eldre. Gjennomgangen viser til dels betydelig variasjon i kommunenes boligsosiale politikk, men det er ikke uten videre enkelt å oppdage noen klar systematikk i disse variasjonene. I dette kapitlet vil vi først vise resultatene av regresjonsanalysen av sammenhengen mellom ulike forklaringsfaktorer og kommunal boligsosial politikk. Med dette

generelle utgangspunktet, vil vi ved hjelp av case-studien gi en dypere analyse av variasjonen i kommunenes boligsosiale politikk.

5.3.1 Regresjonsanalysen

Med utgangspunkt i opplysninger fra spørreskjemaet som ble sendt alle norske kommuner i forbindelse med forprosjektet, har vi gjennomført statistiske analyser av sammenhengen mellom ulike trekk ved kommunen og en indeks med enkelte indikatorer på kommunenes boligsosiale engasjement (se vedlegg 2 for indekskonstruksjon og regresjonsanalyse). Det er viktig å merke seg at indikatorene som inngår i indeksen ikke på noen måte gir et dekkende bilde av kommunenes politikk på dette feltet. Indeksen er sammensatt av følgende indikatorer:

- har kommunen program for boligsosialt arbeid
- har kommunen en egen kommunal bostøtteordning
- søker innbyggerne etableringslån m.v. gjennom kommunen eller direkte til Husbanken
- har kommunen eget boligkontor (evt. egen boligetat eller -sjef/konsulent)
- hvor mange kommunale boliger (pr. 1000 innbyggere) disponerer kommunen til ulike målgrupper

Indikatoren sier oss med andre ord først og fremst noe om *betingelsene* for den boligsosiale aktiviteten i kommunen.

Blant forklaringsvariablene har vi tatt med *strukturelle faktorer* (folketall og bosettingstetthet), *økonomiske faktorer* (netto driftsutgifter og netto driftsresultat per capita) samt enkelte mulige 'etter-spørselsfaktorer' (andel unge voksne, andel arbeidsledige, andel eldre, andel aleneforeldre, andel sosialhjelpsmottakere og andel enslige). I tillegg har vi inkludert en variabel som uttrykker kommunestyrets partipolitiske farge (andel representanter samlet fra RV, NKP, SV og AP).

Regresjonsanalysen viser at kommunens størrelse (folketall) er viktig for den boligsosiale aktiviteten, slik den her er målt. Jo flere innbyggere i kommunen, jo større boligsosial aktivitet. Denne tendensen avtar imidlertid med økende innbyggertall. Dette avspeiler sannsynligvis i noen grad at større kommuner har et mer utbygget og differensiert boligpolitisk apparat enn små kommuner. Vi finner ingen sammenheng av betydning mellom bosettingstetthet og boligsosial

aktivitet, eller mellom de økonomiske variablene og slik aktivitet. Det synes altså ikke å være noen utpreget tendens til at det er de rikeste kommunene som er mest aktive. Vi finner heller ingen klare indikasjoner på at behovsvariablene, for eksempel andelen aleneforeldre eller sosialhjelpsmottakere, har noen sterk innvirkning på kommunenes boligsosiale politikk. Utbyggingen av det boligsosiale apparatet ser altså ikke ut til å komme som et svar på omfattende behov i befolkningen. Andelen sosialister i kommunestyret viser imidlertid en klar sammenheng med denne delen av boligpolitikken. Dette er interessant, i og med at det store flertall av tidligere analyser av andre kommunale politikkkfelt, ikke klarer å spore noen sterk effekt av kommunestyrets politiske sammensetning. For den boligsosiale politikken ser det altså ut til at jo mer 'sosialistisk' kommunestyret er, desto mer aktiv er kommunen på det boligsosiale feltet.

For å oppsummere: regresjonsanalysen av kommunenes boligsosiale aktivitet tyder på at det bare er *størrelsen* på kommunen samt *kommunestyrets politiske farge* som har vesentlig betydning for kommunens boligsosiale aktivitet, slik denne er målt her. Det er imidlertid viktig å merke seg at vår indikator bare fanger opp en liten del av den boligsosiale aktiviteten. I case-studiene har det vært mulig å få et atskillig dypere og mer nyansert inntrykk av dette feltet, og også av mulige årsaker til variasjon mellom kommunene. I de neste avsnittene tar vi derfor for oss hver gruppe av mulige forklaringsfaktorer for seg, og drøfter relevansen av faktorene i forhold til de ulike elementene i kommunenes boligsosiale politikk.

5.3.2 Case-analysen

Gjennomgangen av de tolv utvalgte kommunenes boligsosiale politikk tyder på at denne politikken i de fleste kommuner består av ganske ukoordinerte tiltak overfor enkeltgrupper med problemer i boligmarkedet. Det er få kommuner som har en samlet plan for denne delen av boligpolitikken. Noen kommuner synes å være gode i forhold til enkelte vanskeligstilte grupper, mens andre kommuner har andre grupper de i særlig grad følger opp med aktive tiltak. På tross av at bildet av denne delen av boligpolitikken blir ganske fragmentert, dristet vi oss i kapittel 4 til å rangere kommunene etter grad av aktivitet. Vi gjentar den tidligere figuren nedenfor.

Figur 5.2 Rangering av kommunene etter boligsosial aktivitet

Aktiv			Passiv			
Stavanger	Asker	Sandnes	Førde	Sola	Nittedal	Naustdal
Bodø		Ski	Fauske	Gaular	Steigen	

Strukturelle faktorer

I regresjonsanalysen referert ovenfor, fant vi klare utslag av kommunens størrelse, målt i folketall, på indeksen for boligsosial aktivitet. Også i den intensive delen av studien er det sannsynlig å anta at folketall vil være av betydning for kommunens politikk. Mens små kommuner ofte bare vil ha et fåtall innbyggere med behov for visse spesifikke kommunale tjenester, har store kommuner en helt annen mulighet til å etablere differensierte løsninger for grupper av innbyggere. Kommunens beliggenhet, ikke minst om kommunen ligger perifert eller sentralt i landet, og om kommunen fungerer som en sentrumskommune eller en omegnskommune vil også kunne være viktig. Sentrale kommuner og sentrumskommuner vil ofte ha et sterkere press i boligmarkedet, med de konsekvenser det måtte ha for svakere stilte gruppers mulighet for å skaffe seg bolig på egen hånd. Noen av disse kommunene opplever dessuten en tilflytting og opphopning av visse typer problemer, for eksempel knyttet til rusmisbruk, slik at behovet for kommunal hjelp blir større.

Case-studien gir klare indikasjoner på at strukturelle faktorer er av betydning for kommunenes boligsosiale politikk. Blant kommunene vi har studert, ser vi at store kommuner og kommuner med høy bosettingstetthet og befolkningsvekst jevnt over opplever et større behov for å engasjere seg i det boligsosiale arbeidet, og at de også faktisk er mer aktive på dette området. Dette gjelder for eksempel kommunens engasjement overfor unge i etableringsfasen og i forhold til boligarbeidet blant rusmisbrukere. Samtidig ser vi betydelig variasjon mellom de store, tett befolkede kommunene i graden av kommunalt engasjement. Denne variasjonen kan bare i begrenset grad forklares ved strukturelle forhold. Det synes som om det er større sannsynlighet for at de største og mest sentrale kommunene er aktive i forhold til å legge til rette for boliger til unge i etableringsfasen. I noen av disse kommunene gir informantene klart uttrykk for bekymring knyttet til mulighetene kommunens egne unge har for å skaffe seg bolig i kommunen.

De største kommunene – Bodø og Stavanger – har også jevnt over flere kommunale boliger enn de andre kommunene i utvalget, relativt sett. Dette henger sannsynligvis sammen med etterspørselen etter slike

boliger i disse kommunene. Behovs- og etterspørselsfaktorer drøfter vi senere i kapitlet.

Økonomiske faktorer

Regresjonsanalysen av variasjon i kommunal boligsosial politikk viser ingen sammenheng mellom kommunens økonomiske situasjon og deres aktivitet på dette området. Heller ikke i dybdestudien kan vi se noen klar tendens til at kommuner med en anstrengt økonomi har en mer passiv boligsosial politikk enn kommuner i en bedre økonomisk situasjon. Informantene i våre tolv kommuner nevner bare unntaksvis kommunens økonomi som et hinder for den sosiale delen av boligpolitikken. Ett av disse unntakene er Nittedal kommune, som ved utgangen av 2001 hadde betydelige økonomiske problemer. Informanter i Nittedal sier eksplisitt at kommunen i dagens økonomiske situasjon ikke har råd til å ta imot flyktninger. Informanter fra flere kommuner hevder dessuten at antallet kommunale boliger øker lite – eller reduseres – på grunn av dårlig kommuneøkonomi. Dette er imidlertid et ganske generelt inntrykk. Det er ikke slik at det er de kommunene som har dårligst råd som har færrest kommunale boliger. Blant de mest passive i denne forstand, finner vi både Naustdal og Gaular, som har solid økonomi, og Ski og Førde, som er relativt sett betydelig dårligere stilt økonomisk.

I Ski gir helse- og sosialsjefen uttrykk for at kommunen burde hatt flere kommunale boliger, men at kommunen ikke har investeringsmidler til å bygge nye boliger. Han mener at kommunen må tenke nytt, og ikke basere seg på å eie alt selv. En mulighet kunne være å inngå avtale med private utbyggere med klausul om kommunal tildeling av bolig. Også i andre kommuner som er med i studien, sier enkelte informanter at høye tomteknader innebærer at kommunen ikke har råd til å kjøpe opp arealer for utbygging av for eksempel omsorgsboliger.

Etterspørselsrelaterte faktorer

Regresjonsanalysen avslørte ingen betydelige sammenhenger mellom etterspørselsrelaterte faktorer – eller behov – og kommunenes boligsosiale aktivitet. Kommuner med en høy andel aleneforeldre ser ut til å ha noe høyere aktivitet, men denne sammenhengen er ikke sterk.

Ut fra case-studiene er det heller ikke mulig å spore noen klare effekter av behovsindikatorer på kommunens boligsosiale aktivitet. Riktignok har Bodø og Stavanger, som i vårt utvalg er blant kommunene med relativt høyt antall sosialhjelpstilfeller pr. 1000 innbyggere, flere kommunale boliger enn de andre kommunene. Men

blant kommunene som har få kommunale boliger, finner vi både kommuner med svært *mange* sosialhjelpstilfeller (f.eks. Førde), og kommuner med svært *få* tilfeller (f.eks. Sola).

På samme måte har vi problemer med å etablere en sammenheng mellom antall sosialhjelpstilfeller og kommunenes tilrettelegging for botilbud til rusmisbrukere. Blant de mest passive i forhold til rusmisbrukeres botilbud, er de kommunene som har relativt flest sosialhjelpstilfeller: Fauske, Førde og Steigen. Nå kan det åpenbart være andre grunner til at folk mottar sosialhjelp enn rusmisbruk, og det er derfor ikke åpenbart at vi kan forvente noen sammenheng her.

Når det gjelder satsing på boliger for eldre, indikerer de opplysningene vi har fått i intervjuer at det ikke er noen entydig sammenheng mellom andelen eldre i befolkningen og kommunenes aktivitet i forhold til å øke antall boliger beregnet til denne gruppen. Steigen, som har den klart eldste befolkningen, har også den mest passive holdningen til bygging av omsorgsboliger. Dette kan selvsagt skyldes at eldre i Steigen både kan og vil bo i den eksisterende bygningsmassen, og derfor ikke uttrykker noe behov for tilrettelagte boliger for eldre. Blant kommunene som ser ut til å satse ganske aktivt på mulighetene til å bygge boliger for eldre innenfor statens økonomiske 'pakke', er Førde, som har en svært ung befolkning, og Gaular, som har en stor andel eldre.

Kommunenes engasjement overfor unge i etableringsfasen ser ut til å være størst i kommuner med relativt mange i denne aldersgruppen. Kommuner med få unge i etableringsfasen – Fauske, Naustdal, Gaular og Steigen – fremstår som passive overfor de unge. Likevel finner vi for eksempel at Førde, som i vårt utvalg er den kommunen som har flest unge blant sine innbyggere, også er passiv på dette området. I samme kategori kommer Nittedal og Sola. Det å ha mange unge er med andre ord ingen garanti for at kommunen skal ha en aktiv boligpolitikk for ungdom.

Politiske faktorer

Som nevnt tidligere, fant vi i regresjonsanalysen klare indikasjoner på at politisk sammensetning av kommunestyret har betydning for kommunenes engasjement i den boligsosiale delen av boligpolitikken. Dette mønsteret kan ikke uten videre spores i materialet fra case-studien. De mest aktive kommunene er Stavanger og Bodø, med ordførere fra henholdsvis Høyre og Arbeiderpartiet. Også Asker, Sandnes og Ski (alle Høyre-styrte) fremstår som relativt aktive, mens Nittedal (Sp), Steigen (Ap) og Naustdal (Sp) klassifiseres som de mest passive i boligsosial sammenheng.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at den sosialpolitiske siden ved boligpolitikken i stor grad overlates til kommunens administrasjon. De problemstillingene kommunen møter i den boligsosiale politikken er gjerne sammensatte og krevende, og fordrer omfattende fagkunnskap. Dette kan bety at det først og fremst er fagfolkenes innstilling, kompetanse og arbeidsmetoder som bestemmer kommunens politikk på dette området, og at sporene etter politiske prioriteringer – hvis de eksisterer – blir utydelige.

Det kan selvfølgelig være bekvemt for politikerne å holde den boligsosiale politikken på armlengds avstand. Dette er et politikk-område som er rettet mot en liten gruppe av befolkningen, og vil vanligvis ikke gi uttelling i form av stemmer ved kommunevalget. Flere informanter savner imidlertid politisk involvering på dette området, fordi mangel på politisk interesse gjør det vanskelig å få mobilisert tilstrekkelig ressurser til arbeidet med boligløsninger for vanskeligstilte grupper.

Informasjonen fra dybdestudien tyder på at mange av kommunene i stor grad løper etter statlige midler der de måtte finnes. Få kommuner ser ut til å klare å inkorporere slike midler i en helhetlig kommunal boligpolitikk. Den praktiske politikken bærer ofte preg av å være løsevne prosjekter som kommer i gang pga. statlige satsinger. Dette innebærer sannsynligvis også at en eventuell politisk profil i kommunen blir nedtonet.

Boolsk analyse av variasjon i kommunenes boligsosiale engasjement

Vi har gjennomført en boolsk analyse av kommunenes aktivitet i den sosiale delen av boligpolitikken, for å se om denne tilnærmingen ville avdekke mønstre i variasjonen mellom kommuner. Opplysningene om aktiviteten fra dybdestudien i de tolv utvalgte kommunene er dikotomisert i forhold til kommunenes aktivitetsgrad. Med utgangspunkt i Figur 4.1, har vi satt Stavanger, Bodø, Asker, Sandnes og Ski som relativt aktive kommuner i boligsosial sammenheng, og Førde, Fauske, Sola, Gaular, Nittedal, Steigen og Naustdal som passive.

Som vi gjorde i den boolske analysen av variasjon i kommunalt engasjement i utbyggingspolitikken, har vi også her redusert tabellen slik Ragin (1989:93) anbefaler. En slik reduksjon medfører også her at analysen bryter sammen, i den forstand at vi blir stående igjen uten noen variabler eller kombinasjoner av variabler som med nødvendighet innebærer høy kommunal boligsosial aktivitet. Det synes med andre ord å være mange mulige veier til en aktiv politikk på dette området.

Tabell 5.2 *Boolsk analyse av kommunalt boligsosialt engasjement*

Strukturelle variable		Økonomiske variable	Etterspørselsfaktorer	Politiske variable	Output	Kommuner
Befolkningsvekst	Bosettingstetthet	Driftsresultat	Andel innbyggere med sosialhjelp	Ordførers partitilknytning	<i>Kommunalt boligsosialt engasjement</i>	
1	1	0	1	0	1	Stavanger
1	1	1	1	1	1	Bodø
1	1	1	0	0	1	Asker, Sandnes
0	1	0	0	0	1	Ski
1	0	0	1	1	0	Førde
0	1	0	1	1	0	Fauske
1	1	1	0	0	0	Sola
0	0	1	0	0	0	Gaular
1	1	0	0	0	0	Nittedal
0	0	1	1	1	0	Steigen
0	0	1	0	0	0	Naustdal

5.3.3 Oppsummering: årsaker til variasjon i kommunalt boligsosialt engasjement

Kommunenes boligsosiale ansvar omfatter mange og ulikartede grupper. Som gjennomgangen og analysene i denne rapporten viser, er det vanskelig å finne noen klar linje i kommunenes boligsosiale politikk. Bildet er snarere variert og mangefasettert. En kommune kan ha sin styrke på ett område – overfor én vanskeligstilt gruppe – men ha svakere engasjement overfor andre. Vår rangering av kommunene må derfor sees som det den er ment å være: en grov inndeling som viser vårt hovedinntrykk av kommunenes aktivitet i den boligsosiale politikken.

Analysene presentert i dette kapitlet gir indikasjoner på at det ikke eksisterer noen enkle variabler som kan forklare hvorfor noen kommuner ser ut til å satse sterkere på den boligsosiale politikken enn andre kommuner.

5.4 Kan vi forklare kommunalt boligpolitisk engasjement?

Vi har ved hjelp av to sett av opplysninger – ett fra spørreskjemaundersøkelsen og ett fra dybdestudien – og tre analysemetoder, forsøkt å finne fram til mulige forklaringer på hvorfor noen kommuner ser ut til å ha et sterkere boligpolitisk engasjement enn andre kommuner.

Resultatet av analysene kan kort oppsummeres i to punkter:

- Det ser ut til å være en *tendens* til at store, sentrale, 'rike' vekstkommuner er noe mer aktive i boligpolitikken, slik vi har definert aktivitet
- Det er ingen forhold som utgjør *absolutte betingelser* for at en kommune skal være boligpolitisk aktiv

Dette resultatet kan tolkes på flere måter, en metodisk, en pessimistisk og en optimistisk. Alle tolkningene er, så vidt vi kan bedømme, langt på vei riktige. Den *metodiske tolkningen* er at disse problemstillingene ikke så lett lar seg belyse med den type data og de analysemetoder vi benytter her. Kommunal boligpolitikk avhenger først og fremst av historiske forhold og av personlig engasjement og kompetanse i kommunen, ikke av strukturelle, økonomiske og politiske faktorer. Kommunal boligpolitikk lar seg derfor best forklare singulært – ved historiske dybdeanalyser av enkeltkommuner. Stavanger skiller seg for eksempel klart fra de andre kommunene vi har studert, spesielt i styringen av utbyggingspolitikken. Dette kan sannsynligvis forklares med et sammenfall av flere forhold i Stavanger: byen har hatt en tradisjon for styring, ikke minst opparbeidet da Arne Rettedal var ordfører, samtidig som byen har hatt økonomi til å styre i en periode med betydelig vekst og press på kommunens arealer. Til sammen har disse forholdene gitt Stavanger både behov, kunnskap og muligheter til å styre boligutbyggingen, i en tid da de fleste kommuner dempet sitt engasjement i utbyggingspolitikken.

Den *pessimistiske tolkningen* av at det er vanskelig å etablere klare årsakssammenhenger i boligpolitikken, er at det ikke finnes noen åpenbare parametre å justere for å oppnå økt boligpolitisk engasjement i kommunene. Det finnes ingen enkle oppskrifter som kan anbefales for kommuner som 'ligger etter' i boligpolitikken.

Den *optimistiske tolkningen* er at alle typer kommuner har mulighet til å være boligpolitisk aktive. Det er med andre ord ingen strukturelle faktorer – som størrelse, beliggenhet eller vekst – som ekskluderer noen kommuner fra å drive en aktiv boligpolitikk.

6 Hvilke konsekvenser har boligpolitikken?

Et sentralt mål med prosjektet er å få mer kunnskap om effektene av den kommunale boligpolitikken. Når kommuner fører forskjellig politikk, hvilke følger får det for innbyggerne og deres boforhold?

Ettersom målet for boligpolitikken nå mer og mer er konsentrert om situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert unge i etableringsfasen, er det også situasjonen for disse gruppene som bør være gjenstand for målinger og vurderinger. Har personer og husholdninger innen de prioriterte gruppene gode muligheter til å skaffe og opprettholde gode og trygge boforhold?

Boligpolitikken fungerer ikke isolert og heller ikke som det eneste virkemiddelet i offentlig politikk for utsatte grupper. Boforhold er for det første et resultat av den samlede samfunnsmessige utviklingen der arbeidsmarkedet er svært sentralt. For det andre er det et resultat av den samlede offentlige velferdspolitikken, med boligpolitikk som ett av flere virkemidler. Det er av den grunn svært vanskelig, om ikke umulig, å vise en direkte linje mellom boligpolitikk og boforhold. Kommunens boligpolitikk vil primært virke inn på *tilbudet av boliger* i en kommune gjennom tilrettelegging for boligbygging og bygging i egen regi, og på *etterspørselen etter boliger* i kommunen ved låne- og tilskuddsordninger, sosialhjelp osv. Dette vil i sin tur få følger for boforholdene og for befolkningssammen-setningen i kommunen, som igjen vil få konsekvenser for levekår, tjenestebehov, arbeidskraft, med mer.

Vi har i dette prosjektet nærmet oss konsekvenser av boligpolitikken ad tre veier. Vi har undersøkt hvordan kommunene i vårt utvalg benytter ett av de økonomiske virkemidlene; ordningen med etableringslån. Videre har vi prøvd å teste kommunens sosiale profil overfor ulike typer vanskeligstilte ved å la kommunene saksbehandle sju konstruerte, mer eller mindre vanskeligstilte hushold. Endelig har vi kartlagt hvordan en gruppe av dem vi anser som vanskeligstilte på

boligmarkedet – de som mottar sosialhjelp til boligformål – vurderer sine boligforhold. Resultatene av disse delundersøkelsene skal vi redegjøre for i dette kapitlet, men først en kort drøfting av hva vi kan forstå med vanskeligstilte på boligmarkedet.

6.1 Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet?

Spørsmålet om hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet innebærer en del viktige avgrensninger. Prinsipielt vil spørsmålet om hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet både handle om trekk ved personen, men også om hvordan forholdet er mellom individets ressurser og situasjonen på boligmarkedet. Det handler både om personer som har problemer i forhold til å etablere seg, og personer som har problemer i forhold til å bli boende i en bolig. Dette betyr at både unge i en etableringsfase og sosialt utsatte personer, gitte situasjoner, kan klassifiseres som vanskeligstilte.

I en rapport om vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo fra 1998, heter det at som vanskeligstilt på boligmarkedet må regnes alle personer og husstander som er avhengig av hjelp og støtte for å klare å etablere seg i, og opprettholde, en egnet bolig (Hansen og Guttu 2000). Definisjonen av vanskeligstilt er ikke knyttet til tiden en er avhengig av offentlige støtteordninger. Hansen skiller mellom tre forhold som avgrenser hvem som er vanskeligstilt; økonomi, foreliggende bolig-situasjon og personlige evner og muligheter til å hevde sine interesser. Av disse regnes boligsituasjonen som den grunnleggende. Er denne rimelig bra, og kan opprettholdes, kan ikke en person defineres som vanskeligstilt på boligmarkedet, uansett økonomi eller personlige vansker.

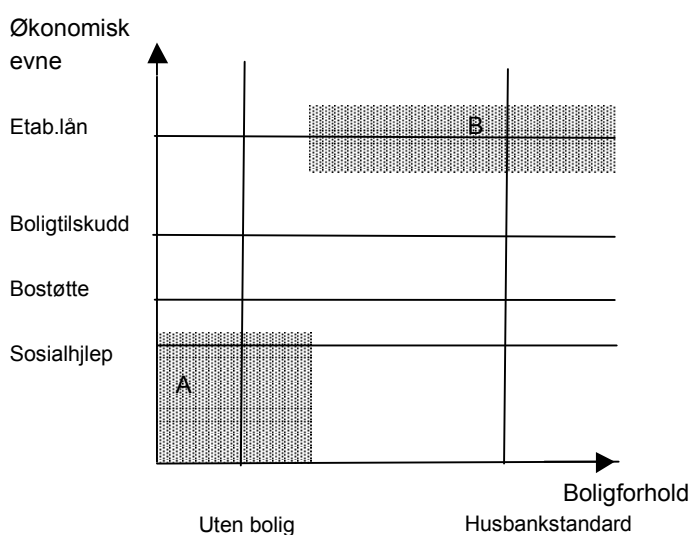
Hva som måtte være en tilfredsstillende bosituasjon kan variere, og vil være vanskelig å avgjøre i det enkelte tilfelle. I praksis er det ofte snakk om mer enn standard. Ofte vil også spørsmålet om varighet av kontrakten og boforholdet være relevant. Normalt vil Husbankens standard være retningsgivende, for eksempel ved innvilgelse av etableringslån. Men for mange av de mest vanskeligstilte vil disse standardene være mindre relevante.

Hvilke grupper som er vanskeligstilte, vil variere fra kommune til kommune. Dette vil blant annet avhenge av forhold som prisnivået på boliger, inntektsnivået til de ulike gruppene, befolkningssammensetningen i kommunen og de generelle boforholdene i kommunen. Det

blir i skjæringspunktet mellom disse forholdene det blir mulig å anslå hvilke grupper som vil få vansker på boligmarkedet.

Dette forteller oss også at det kan være forskjellige grunner til at folk er vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette kommer til uttrykk i figuren nedenfor, som illustrerer betingelsene for å være vanskeligstilt på boligmarkedet i forhold til hjelpeapparatets kriterier for hjelp. Figuren er utviklet av Thorbjørn Hansen og Per Åhrén (1991) og illustrerer en klassifisering av vanskeligstilte på boligmarkedet.

Figur 6.1 *Vanskeligstilte på boligmarkedet er de som har dårlige boforhold og som har svak økonomi og/eller av fysiske, helsemessige eller sosiale årsaker ikke evner å skaffe seg egnet bolig uten offentlig bistand. Felt A illustrerer en særlig utsatt gruppe, tilnærmet bostedsløse. Felt B illustrerer de som nesten klarer seg selv.*



Slik det er ment illustrert i denne figuren, kan den enkelte være vanskeligstilt på boligmarkedet langs to dimensjoner. For det første i forhold til *egen økonomi*, og da først og fremst i form av lav eller manglende inntekt. Hvis inntekten er over en viss grense, vil en være utenfor kriteriene for å få hjelp eller støtte, og må klare seg på boligmarkedet selv. Er inntekten under en viss grense, kvalifiserer en for tilskudd av både økonomiske og andre grunner.

For det andre vil også *boforholdene* være bestemmende for hvorvidt den enkelte er vanskeligstilt på boligmarkedet. Hvis en legger Husbankens norm til grunn, kan en vurdere boforholdene etter denne normen.

Nå er det klart at både inntekts- og boforholdene vil måtte vurderes i det enkelte tilfellet i forhold til et begrep om vanskeligstilte på boligmarkedet. Således vil det kunne være mange som har en tilstrekkelig økonomi til å ha en god boligstandard, men som prioriterer annerledes og bor under det en kan klassifisere som Husbankens standard. Disse vil ikke kvalifisere til offentlig støtte. En annen sak er det i de tilfellene vedkommendes problem ikke er økonomien, men den psykiske eller sosiale situasjonen. I slike tilfeller kan en være hjelpetrengende, men da i forhold til andre tjenester enn bolig. Dette kan for eksempel være botrening eller institusjonsplass.

Den økonomiske evnen vil i stor grad være bestemmende for hvilken type støttetiltak en kan få. Som figuren illustrerer, er øvre grense for økonomisk evne forskjellig. Når det gjelder boforholdene, kan Husbanknormen betraktes som en absolutt øvre grense. Ut over det finnes ikke klare grenser som relaterer seg til bestemte tiltak. Graden av dårlige boforhold vil mer være bestemmende for prioriteringer.

For de som både har lav inntekt og dårlig økonomi generelt, samtidig som boforholdene er langt under det som er akseptabelt etter Husbankens standarder, vil direkte kontakt med de kommunale tjenester være mest aktuelt. Det som da vil kunne være en løsning, er økonomisk sosialhjelp, kommunal bolig eller annet. Dette er tiltak som går direkte inn i den enkeltes bosituasjon og inntektssituasjon, og som bidrar til en konkret bedring. Noen av disse vil også ha behov for en oppfølging av det sosiale hjelpeapparatet. Mange i denne kategorien befinner seg i situasjoner hvor økonomiske problemer og dårlige boforhold går sammen med redusert evne og mulighet til å fungere i en egen bolig. For disse vil mer sosialt rettede støttetiltak være nødvendig.

De med de aller dårligste boforholdene, og som samtidig er svært dårlig stilt inntektsmessig, vil i mange tilfeller være riktig å klassifisere som bostedsløse. Disse vil både være avhengige av økonomisk hjelp, og i mange tilfeller også botiltak med oppfølging, for å få en mer akseptabel standard på boligmarkedet.

For de som i tillegg til svak økonomi og inntekt fungerer dårlig i selvstendige boforhold, vil det ofte være nødvendig å utvikle botiltak med oppfølging. For de som primært er økonomisk vanskeligstilte, og

som samtidig bor i dårlige boliger, vil det være mer aktuelt å se på utformingen av de økonomiske støtteordningene.

6.1.1 Kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet

Målet med boligpolitikken er ideelt sett at alle i kommunen skal ha en god boligsituasjon. En annen og mer nærliggende måte å formulere dette målet på er at: Færrest mulig skal i kortest mulig tid oppleve uakseptable, uverdige boforhold. En nyansering av dette er å kreve at færrest mulig skal i kortest mulig tid *måtte* oppleve dårlige boforhold. Nyanseringen har sammenheng med at det kan være forskjellige prioriteringer i folks forbruk. Om noen selv velger å bruke sine ressurser på annet enn bolig, er det å betrakte som den enkeltes valg.

Kommunens ansvar for vanskeligstilte er først og fremst politisk. Det kommer frem i innstillinger til og vedtak om oppgavefordeling og prioriteringer, i forbindelse med stortingsmeldinger om boligpolitikk og levekår. I noen grad er også kommunene forpliktet av lover, i første rekke lov om sosiale tjenester. Dette kommer allerede til uttrykk i lovens formålsparagraf, der det heter at

Formålet med loven er ... å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (Lov om sosiale tjenester 1991).

Denne bestemmelsen, som er ment å klargjøre det overordnede målet for sosialtjenestens arbeid, angir hva sosialtjenesten er ment å oppnå med sine ulike tiltak. Når det gjelder de vanskeligstilte, heter det videre at:

Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker (Lov om sosiale tjenester § 3-4).

Som det kommer til uttrykk i et rundskriv fra sosial- og helsedepartementet, er en formålstjenlig bolig viktig for å oppnå eller opprettholde en akseptabel levestandard og for en mest mulig selvstendig tilværelse. Selv om paragrafen er utformet relativt uforpliktende ("*medvirke til*") tillegges det sosialtjenesten å finne hensiktsmessige boliger til personer som ikke kan skaffe det selv av økonomiske eller andre

grunner. Det nevnes spesielt personer som hemmes av alder og funksjonshemninger, samt personer som løslates etter endt soning eller sikring samt rusmisbrukere. Kategorien vanskeligstilte omfatter således personer med svært ulike behov for hjelp eller støtte.

Litt mer forpliktende er det når det videre sies at *”sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv”* (Lov om sosiale tjenester, § 4-5). Dette innebærer en forpliktelse til å skaffe midlertidig husvære når en person eller familie er i en akutt nødsituasjon. Hva som vil være en nødsituasjon, er imidlertid gjenstand for skjønn.

6.1.2 Kommunenes boligmarked og de vanskeligstilte

I hovedsak er situasjonen at innbyggerne i den enkelte kommune klarer å skaffe seg tilfredsstillende bolig uten offentlig hjelp. På hvilken måte de klarer det, og med hvilke oppofrelser økonomisk og på andre måter, finnes det lite systematisk kunnskap om. Det samme gjelder for dem som må søke det offentlige om bistand for å få til ordnede boforhold.

I forbindelse med utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner, har noen kommuner gjennomført systematiske registreringer av husstander med uløste boligproblemer, etter et opplegg utarbeidet av Husbanken. I de kommunene som har foretatt slik kartlegging, er det registrert at antall husstander med uløste boligproblemer varierer fra 5 til 18 pr. 1000 innbyggere. På tross av at dette er en kartlegging som følger et felles opplegg, er tillempingen av registreringen lokalt så vidt forskjellig at tallene ikke kan tolkes som uttrykk for faktiske forskjeller. Det er også en begrensning i denne registreringen at det kun gjelder personer og husstander som er kjent av det kommunale tjenesteapparatet. I våre kommuner har vi ikke systematiske opplysninger som gir grunnlag for på en direkte måte å tallfeste omfanget av personer eller husstander uten tilfredsstillende boforhold.

Et annet forhold som kompliserer en direkte tallmessig sammenligning mellom kommuner, er kommunenes posisjon i det regionale boligmarkedet. Mange kommuner er del av et større marked, der alternative boligløsninger finnes i nabokommuner. Det er en utbredt oppfatning at unge og vanskeligstilte har en tendens til å søke mot sentrum, at uløste boligproblemer i periferikommuner overføres på mer sentralt beliggende kommuner. I hvor stor grad dette foregår, og

hvordan det varierer mellom kommuner og boligmarkeder, er det begrenset kunnskap om.

Av forskjellige grunner vil ”selvhjulpenhetsgraden” måtte vurderes skjønnsmessig på basis av en rekke indikatorer. Vi mener at en vurdering av boligstrukturen, prisnivået og befolkningssammensetningen kan gi en grov indikasjon på situasjonen. I en kommune med mange unge, mange unge aleneforsørgere og mange i yrkesaktiv alder uten fast jobb, med en boligstruktur der det er få boliger med enkel standard og der prisnivået er høyt, må det antas å være relativt mange med behov for offentlig støtte.

Det sentrale spørsmålet er i hvor stor grad kommunene selv har bidratt til en boligstruktur med et prisnivå som gir gode tilbud også til husholdninger med små ressurser. Ut fra de opplysninger vi har om befolkning, boligstruktur og prisnivå³⁰, har vi laget en karakterisering av de tolv utvalgte kommunenes boligmarked.

Tabell 6.1 *Boligmarkedet i case-kommunene*

Boligmarkedet i kommunen		
Vanskelig	Noe vanskelig	Relativt lett
Asker, Sandnes, Sola	Stavanger, Bodø, Ski, Nittedal, Førde	Fauske, Steigen, Gaular, Naustdal

Ingen av kommunene har *både* et stort antall nøkterne boliger og lave priser. Fauske er den kommunen som kommer nærmest. Minst tilrettelagt for vanskeligstilte er kommunene Asker, Sandnes og Sola. Her er

³⁰ Tabellen nedenfor viser forholdet mellom antallet nøkterne boliger i kommunene og prisnivået i våre tolvkommuner.

		Nøkterne boliger*)		
		Få	Middels	Mange
Prisnivå**)	Høyt	Asker, Sandnes, Sola	Ski, Nittedal	Stavanger
	Middels		Førde	Bodø
	Lavt	Gaular, Naustdal, Steigen	Fauske	

*) Basert på opplysninger fra FOB 1990 om andel bolig i blokk, andel små boliger og andel boliger i borettslag eller til leie. *Mange*: mer enn gjennomsnitt av boliger under 60 kvm, boliger utenom eneboliger og leieboliger eller boliger i borettslag. *Få*: færre enn gjennomsnitt boliger under 60 kvm, boliger i borettslag eller til leie, og flere eneboliger enn gjennomsnitt. *Middels* er de som har over gjennomsnitt på enkelte forhold og under gjennomsnitt på andre. **) Prisnivået er fastlagt på grunnlag av opplysninger som kom frem i informantintervjuer i studien av etableringslånordningen.

vel å merke behovet for spesielt tilpassede boliger til eldre og funksjonshemmede samt behovet for oppfølgende tjenester ikke analysert. Beskrivelsen gjelder boligsøkere med svak økonomi uten andre spesielle behov.

Vi har forsøkt å få et bilde av variasjonen i omfanget av potensielt vanskeligstilte, ved å bruke opplysningene i tabell 3.4 om etterspørselsfaktorer i case-kommunene: Antall sosialhjelpstilfeller pr 1000 innbyggere, prosentandel enslige forsørgere og prosentandel unge i etableringsfasen.

Tabell 6.2 *Avvik i forhold til gjennomsnittet av tolv kommuner*

	Antall med sosial- hjelp pr.1000	Ensl. forsørg i % av familiene	Andel unge i etableringsfasen	Sum av tre forhold
Gaular	-6,8	-7,6	-4,4	-18,8
Asker	-13,5	-0,4	-0,8	-14,7
Sola	-11,5	-3,2	1,1	-13,6
Sandnes	-11,1	-1,2	1,2	-11,1
Naustdal	-3,0	-5,5	-1,7	-10,2
Ski	-8,1	0,4	0,7	-7,0
Nittedal	-2,5	0,5	1,4	-0,6
Stavanger	0,9	2,6	3,2	6,7
Steigen	12,6	1,5	-5,5	8,6
Bodø	5,8	5,0	2,7	13,5
Førde	17,6	-0,9	3,4	20,1
Fauske	19,6	8,7	-1,6	26,7

Tabell 6.2 viser den enkelte kommunes avvik fra gjennomsnittet for de tolv kommunene for hver av etterspørselsfaktorene. Disse avvikene er så benyttet til å gruppere kommunene etter antall potensielt vanskeligstilte (summen av avviket fra gjennomsnittet for de tre etterspørselsfaktorene).

I Tabell 6.3 har vi klassifisert kommunene etter boligmarkedets vanskelighetsgrad (fra tabell 6.1) og omfanget av potensielt vanskeligstilte (fra tabell 6.2).

Tabell 6.3 *De 12 utvalgs kommunene klassifisert etter vanskelighetsgraden i boligmarkedet og antallet potensielt vanskeligstilte*

		Boligmarkedet		
		Vanskelig	Noe vanskelig	Relativt lett
Antall potensielt vanskeligstilte	Mange		Førde Bodø Stavanger	Fauske Steigen
	Få	Asker Sandnes Sola	Ski Nittedal	Gaular Naustdal

Etter denne analysen, vil vi forvente at antall søkere til kommunale bolig tjenester er størst i kommunene Førde, Bodø og Stavanger. Færrest søkere skulle en anta å finne i Gaular og Naustdal.

6.2 Typehusholdsstudien

For å få et inntrykk av hvordan kommunene forholder seg til ulike grupper som alle har behov for støtte og hjelp i forhold til sin boposisjon, ble det sendt et sett av syv ulike såkalte 'typehushold' eller kasus til 10 av utvalgs kommunene. To av kommunene – Gaular og Naustdal – ønsket ikke å delta. Ski kommune svarte ikke på henvendelsen, slik at denne delen av undersøkelsen omfatter ni kommuner. Hensikten var å beskrive de syv typehusholdene som så reelle søknader som mulig, og utfordringen for kommunene var å behandle dem som ordinære søknader eller forespørsler om støtte. Det vi ønsket å kartlegge med typehusholdsundersøkelsen var hvilke grupper kommunene prioriterer blant de mange som har vansker i forhold til boligmarkedet, og hva slags hjelp de får.

Beskrivelsen av typehusholdene ble sendt til kommunene og formidlet videre til det som av vår kontaktperson i kommunene, ble oppfattet å være riktig instans. Med tre unntak var dette sosialkontorene. I de tre siste tilfellene ble typehusholdene behandlet ved et eget boligkontor³¹.

³¹ Som vi har vist tidligere i rapporten (avsnitt 4.6 s.141) varierer det hvordan arbeid med bolig for vanskeligstilte er organisert i kommunene. I noen kommuner, og da særlig de mindre, er det sosialtjenesten som i hovedsak

Den fullstendige beskrivelsen av de syv typehusholdene er gjengitt i vedlegg 5. I kortversjon kan de beskrives på denne måten:

1. Ung mann i en vanskelig sosial situasjon. Ugift, deltidsjobb i vernet bedrift, avhengig av sosialhjelp, bostedsløs, tidligere rusmisbruker.
2. Ung pakistaner som bor hos foreldre. Ugift, ingeniør, lav inntekt, kulturkonflikter i familien.
3. Enslig forsørger uten permanent bolig. Kvinne med to barn i skolealder, arbeidsledig, bor til leie i liten 2 roms leilighet, men leiekontrakten løper snart ut. Miljøet er lite egnet for barn. Har tilsagn på kjøp av rimelig leilighet.
4. Enslig forsørger med botilbud. Samme sosiale situasjon som ovenfor, men kvinnen bor i en stor og relativt dyr leilighet. Hun har et tilsagn på en mindre bolig, men denne er også dyr.
5. Ungt nyutdannet par med stor studiegjeld. Høyt utdannet, men hvor kun hun har jobb med alminnelig høy inntekt, de venter barn og bor på en ett roms hybel.
6. Eldre ektepar med dyr bolig. Pensjonister, med en nykjøpt bolig som er for dyr for pensjonen, hadde tidligere enebolig, men har gitt denne til sine barn.
7. Ung kvinne med forsørgeransvar og rusvansker. Bor hos venner.

Flere av disse typehusholdene ligger i grenselandet til de etablerte boligstøttetiltakene. Felles er imidlertid at ingen kvalifiserer direkte til noen av de etablerte ordningene, og spørsmålet til kommunene ved sosialkontorene, eller for de større kommunenes del, boligkontorene, var da: hvilke boligtiltak vil dere sette i verk for disse?

Svarene som kommunene ga til hver av de aktuelle søknadene, har vi klassifisert i fire kategorier.

A: Aktive tiltak: Sosialkontorenes tiltak klassifiseres som aktive i den grad de oppgir at de vil sette i verk et helt konkret tiltak for søkeren. Dette kan være tiltak som tildeling av kommunal bolig, rehabilitering eller andre botilbud.

B: Konkrete forslag: Sosialkontorene foreslår tiltak, men på grunn av ulike omstendigheter, vil tiltaket først iverksettes etter noe tid eller etter en ny behandling. Eksempler på slike tiltak kan være at søkeren

forvalter støtten til vanskeligstilte på boligmarkedet. I større kommuner vil det ofte være ordninger med boligkontorer, boligkonsulenter eller liknende som også jobber med slike saker.

settes på en venteliste som prioritert søker, eller at det foretas en aktiv utredning enten i forhold til rusproblemer eller i forhold til behov og mulighet for omsorgsbolig.

C: Lite konkrete forslag, veiledning: Sosialkontorene kommer med forslag eller råd, men forplikter seg ikke til å sette i verk noen tiltak, verken på kort eller lang sikt. Dette kan være tiltak som forslag, råd, informasjon, plass på venteliste, men ikke som prioritert tilfelle, anbefaling om å søke for eksempel bostøtte i Husbanken eller etableringslån.

D: Avslag: Sosialkontoret gir avslag eller uttaler at det er opp til klienten selv å ordne opp i sine boligproblemer, og da først og fremst på det private markedet.

Det er klare forskjeller mellom de syv typehusholdene med hensyn til kommunal respons. Det er først og fremst to hushold – husholdene 1 og 7 - som oppfattes å være så nødstilte at de kvalifiserer for tiltak fra kommunens side, og følgelig blir møtt med aktive tiltak eller konkrete forslag. Kommunene var så å si enstemmige i sin vurdering av at disse to husholdene fortjente aktive tiltak eller konkrete forslag med tilhørende forpliktelser til oppfølging fra sosialkontorets eller boligkontorets side. Typehushold 1 besto av en ung mann, tidligere rusmisbruker og nå uten bolig, mens typehushold 7 var en ung kvinne med forsørgeransvar og rusvansker, og også hun uten bolig. Dette er representanter for dem vi vil oppfatte som de aller mest vanskeligstilte. I begge tilfellene er husholdet uten bosted og dermed i en akutt nødsituasjon.

Vesentlig mindre interesse for umiddelbart og konkret kommunalt engasjement er det for alle de andre typehusholdene. Nærmest de to kommer typehushold 3, en enslig forsørger, kvinne, med to barn og uten permanent bolig. Her er det imidlertid bare et mindretall på tre kommuner som er klart aktive og kommer med konkrete forslag, samtidig som husholdet møter lite konkrete forslag i fem kommuner og avslag et sted.

De fire resterende typehusholdene møtes med konkrete tiltak av fra ingen til to kommuner. Det unge paret med studiegjeld og ventende fødsel nådde ikke lenger enn til i beste fall vennlig veiledning fra noen av kommunene.

Sosialkontorene valgte avslag som svar, dvs. avsto helt å hjelpe, i ti av de i alt 63 beslutningssituasjonene. Flest avslag rammet typehushold 4; den enslige kvinnen med forsørgeransvar og dyr bolig.

De mest hjelpe-orienterte kommunene er Sola og Førde som stilte opp med aktive og konkrete tiltak overfor fire av de sju husholdene, fulgt av Stavanger, Bodø og Asker med tiltak overfor tre av dem. Minst imøtekommende var Fauske, som fant å kunne hjelpe umiddelbart en av søkerne og Sandnes, Steigen og Nittedal som var aktivt imøtekommende overfor to av husholdene.

Tabell 6.4 *Tiltak overfor typehusholdene klassifisert etter graden av aktivitet.*

Kom- mune	Typehushold							SUM A+B
	1 Ung mann, tidl. rus, uten bolig	2 Ung inn- vandrer, mann, bor hos foreldre	3 Enslig forsørger, kvinne, 2 barn, uten perman. bolig	4 Enslig forsørger kvinne, 2 barn dyr bolig	5 Par med studie- gjeld, venter barn	6 Eldre par med dyr bolig	7 Enslig forsørger kvinne, rus, uten bolig	
Sandnes	A	C	C	D	C	C	A	2
Sola	B	D	A	B	C	C	B	4
Stavanger	A	C	C	C	C	B	A	3
Bodø	A	B	D	C	C	C	A	3
Fauske	C	C	C	C	C	C	B	1
Steigen	A	C	C	D	D	C	A	2
Førde	B	B	B	D	C	C	A	4
Asker	B	D	A	C	D	D	A	3
Nittedal	A	C	C	C	C	D	B	2
Sum A+B	8	2	3	1	0	1	9	24

A: Aktive tiltak

B: Konkrete forslag

C: Lite konkret forslag, veiledning

D: Avslag

Hvilke tiltak vil kommunene iverksette?

Når det gjelder hvilke tiltak kommunene vil iverksette, varierer dette noe mellom de ulike typehusholdene. For de to mest vanskeligstilte, typehusholdene 1 og 7, anbefaler de fleste kommunene tiltak av typen tildeling av bolig og rehabilitering. Dette kan enten være en kommunal bolig uten oppfølging, eller bolig med oppfølging. Flere av kommunene knytter dessuten boligtilbudet til rehabilitering og hjelp i forhold til rusproblemet. Det er her interessant å merke seg at kommunene i mindre grad gir uttrykk for økonomisk støtte til disse typehusholdene, men mer hjelp i form av boligtiltak og annen konkret hjelp. Dette kan ha sammenheng med at personene anses som såvidt vanskeligstilte, at det er bedre å gi hjelpen som konkret oppfølging i stedet for som kontanter.

Kontantutbetalinger er mer egnet i de tilfellene sosialklienten kan antas å benytte pengene til de formål de er ment til, og på en måte som tjener mottakerens velferd på en tilsiktet måte. Tradisjonelt er nettopp vanskeligstilte ment å bli støttet ”in kind” heller enn ”in cash”. Blant våre hushold er ”in cash” mer aktuelt i forhold til den enslige forsørgeren som både var enslig og uten bolig, typehushold 3. Denne kvinnen kan på mange måter også antas i større grad å være i stand til å gjøre vurderinger av hva som tjener henne og hennes velferd på en best mulig måte. Kommunene Sola, Førde og Asker går aktivt inn og bidrar til bolig i form av økonomisk hjelp. Sola kommune er også behjelpelig overfor typehushold 4, som langt på vei er i samme situasjon som den enslige forsørgeren i typehushold 3, men hun sitter altså med en dyr bolig. Sola kommune vil pålegge henne å flytte til en rimeligere bolig for å få hjelp til boutgifter.

Den unge innvandrer mannen (typehushold 2) faller i liten grad innenfor de grupper våre kommuner anser hjelpeberettiget, med unntak av Bodø og Førde. I Bodø ønsker en å prioritere ham nokså høyt, som det heter, i forhold til å tildele ham ungdomsbolig. Han vil allikevel ikke gå foran andre hjemmeboende boligtrengende ungdommer i kommunen. I Førde vil en tilby ungdommen hjelp til å skaffe seg bolig på det private boligmarkedet. Mannen anses ikke å tilhøre noen tung gruppe å bosette, i og med at det her ikke foreligger tilleggs vansker. En antar imidlertid i Førde at nasjonalitet kan bli tillagt vekt hos en del private.

Blant våre kommuner er det ingen som finner å ville prioritere det unge paret med studiegjeld og barn i vente (typehushold 5). Heller ikke det eldre ekteparet (typehushold 6) får hjelp fra kommunene; det er bare Stavanger som sier de vil komme med konkrete forslag for å avhjelpe ekteparets vanskelige boligsituasjon. Paret faller utenfor det kommunene fant å ville prioritere innenfor sine tiltak og rammer i denne studien. Det eldre ekteparet anses for det første av flere å stå i en forhandlingssituasjon, om ikke annet så moralsk, i forhold til sine barn som de har overdratt sin tidligere bolig til. Skulle annen løsning være aktuell, henviser noen kommuner til at trygdebolig på sikt kan være en løsning.

Det unge paret, derimot, står på bar bakke, men anses å være i en situasjon hvor inntekten kan komme til å øke på sikt. Flere kommuner mener også at dette husholdet skulle ha muligheter innenfor kommunens tildeling av etableringslån. Hvor romslig denne ordningen vil være, kan imidlertid variere mellom kommunene.

Hva forteller så disse resultatene oss?

Resultatene av denne studien med typehusholdene forteller oss at det i utgangspunktet skal relativt mye til før sosialkontorene anser en husholdning å falle innenfor kriteriene for å få hjelp til boligformål. Det er visse tydelige fellestrekk i kommunenes prioriteringer. Nesten samtlige prioriterer de klart sosialt utsatte husholdene, nemlig den unge mannlige eks-rusmisbrukeren og den unge kvinnelige rusmisbrukeren som i tillegg er enslig forsørger. Begge er også bostedsløse. Disse ser ut til å falle innenfor de kategorier sosialkontorene ser som sin oppgave å hjelpe i forhold til bosituasjonen. De større variasjonene i prioriteringene av de øvrige husholdene mellom kommunene, kan indikere at det er større uenighet i hvorvidt disse husholdenes behov er av en slik karakter at de bør kvalifisere for aktive boligpolitiske tiltak.

Den tydelige prioriteringen av de svakest stilte sosialt og økonomisk gir prioriteringene høy grad av sosial legitimitet. Det er de veldig svakstilte og marginaliserte som får hjelp, de som ikke er i stand til å skaffe seg bolig på egen hånd. Dette gir inntrykk av at en husholdnings sannsynlighet for å bli prioritert i forhold til fordelingene av de skjønsmessige boligpolitiske tiltakene i tillegg til å bygge på en økonomisk behovsprøving, også bygger på en sosial behovsprøving. En ren inntektstesting ser ikke ut til å være det avgjørende.

Kommunene ser ut til å være svært samstemte i at rusmisbrukere er en gruppe som er hjelpeberettiget. Dette synes å være uavhengig av i hvilken grad det i kommunen kommer til uttrykk noe samlet boligpolitisk engasjement i forhold til rusmisbrukere. Bare Bodø har utviklet et sammensatt program i forhold til denne gruppen, og kommuner som Førde, Nittedal og Steigen gjør lite boligpolitisk aktivt i forhold til innbyggere med rusproblemer. På tross av dette, fremstår rusmisbrukere nettopp som en gruppe som prioriteres av kommunen i konkrete tilfeller. Dette kan innebære at på tross av mangel på samlet boligpolitisk strategi overfor denne gruppen, fanges disse vanskeligstilte allikevel aktivt opp i nødtilfeller.

Nå vil også andre forhold som kommunenes økonomi og tilgangen på egnede boliger og tiltak, selvfølgelig også kunne ha betydning for det skjønnet sosialkontorene her utviser. Dette er behandlet tidligere i rapporten.

Det nærmeste vi kommer en forpliktelse i lov om sosiale tjenester overfor vanskeligstilte på boligmarkedet, er formuleringene om at sosialtjenestene er forpliktet til å finne midlertidig husvære for de som ikke klarer det selv. Dette vil helt klart gjelde både typehushold 1 og 7 hos oss. Disse får da også i de fleste tilfellene konkret hjelp. Det

sosiale aspektet ser ut til å telle tungt. Andre svakstilte, som enslige forsørgere i boligkrise, anses i de fleste tilfellene ikke å være trengende nok til at sosialkontorene føler denne forpliktelsen bindende. Sosiallovens bestemmelse om å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, ser ikke ut til å fange opp disse tilfellene. Det skal med andre ord mye til for at personer i boligkrise skal få konkret og forpliktende hjelp fra sosialkontorene eller boligkontorene i våre ni kommuner.

Resultatene viser betydningen av en slags sosial behovsprøving i forhold til denne typen fordelinger, i tillegg til den mer økonomisk baserte behovsprøvingen. Dette kan kanskje innebære lov om sosiale tjenester, som det siste sikkerhetsnettet for de som er vanskeligstilte på boligmarkedet, ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de som bare sitter stramt i det økonomisk. Men at tiltakene først og fremst retter seg mot de som i tillegg er sosialt vanskeligstilt. Dette kan, på den annen side, også ligge i rammene for sosialhjelpsordningen, som nettopp et sikkerhetsnett for de som faller utenfor andre kommunale ordninger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Spørsmålet er da hvilke ordninger som er tilgjengelige for de som i første rekke er økonomisk vanskeligstilte, og som i egenskap av dette har vansker med å skaffe seg en bolig. Er de ordninger som her er tilgjengelige, tilstrekkelige i forhold til det behovet de er ment å dekke? En stor gruppe her, er unge i etableringsfasen. Vi vil derfor i neste avsnitt ta for oss denne gruppen, og drøfte etableringslånordningen.

6.3 Etableringslånordningen

Vi har nå sett at det innenfor sosialhjelpssystemet først og fremst er de aller mest vanskeligstilte som blir fanget opp av det kommunale hjelpeapparatet. Det unge paret uten bolig, men med studiegjeld, var ikke blant de gruppene som ble prioritert. Spørsmålet er da: I hvilken grad kommer ordningen med etableringslån unge i etableringsfasen til hjelp ved etablering? Får de som trenger det etableringslån? Og i den grad de *ikke* gjør det: Hva er eventuelt *grunnene* til at de ikke får tildelt etableringslån?

Før vi kommer inn på hvordan ordningen fungerer i våre utvalgte kommuner, vil vi kort gjøre rede for noen av hovedtrekkene ved ordningen med etableringslån.

For mange vanskeligstilte på boligmarkedet kan etableringslånordningen være et viktig tiltak. Hensikten med etableringslånene er blant annet å dekke behovet for egenkapital til husstander med lite oppsparte midler. Ordningen retter seg både mot unge og ulike grupper vanskeligstilte som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. I 1997 bidro ordningen til at 3200 unge husstander kunne etablere seg. Behovet for slik finansiering kan imidlertid synes større enn bruken i våre større byer (St.meld.nr. 49 1997-98)³².

Hvert år låner Husbanken ut penger til kommunene som er øremerket etableringslån til kommunens innbyggere. Lånet er behovsprøvd. Lånet skal gis til husstander med svak økonomi eller spesielle behov for en tilpasset bolig. Etableringslån gis både til kjøp av selveid bolig og til kjøp av bolig i borettslag.

Etableringslånordningen er ikke en ordning som først og fremst er ment å hjelpe de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Lånsøkerne blir kredittvurdert på samme måte som søkere av andre lån. Den enkelte må med andre ord, på en eller annen måte, være i stand til å betjene lånet. Hvorvidt låntakeren er trygdet eller annet betyr i hovedsak mindre. Det viktigste er at inntekten er stabil og ikke sporadisk, slik for eksempel sosialhjelpen vil være. For at ordningen skal nå sin målgruppe, må imidlertid ikke lånsøkerens inntekt overstige en viss grense. Dette betyr at ordningen er tilpasset dem som har lav inntekt, men allikevel ikke så lav at de ikke kan betjene et lån.

Dette betyr i sum at etableringslånene ikke kan betraktes som et virkemiddel i forhold til de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene har en egeninteresse i at lånene de gir, har en rimelig sikkerhet. De må selv bære risikoen ved tap. Denne egenrisikoen var grunnen til at mange kommuner var tilbakeholdne med sine videreutlån fra første halvdel av 1990-tallet. Nå er interessen for videreutlån større, noe som kanskje kan ha sammenheng med at kommunene kan benytte tilskuddsmidler til oppbygging av fond for å møte eventuelle fremtidige regnskapsførte tap. Erfaringer med ordningen i en situasjon med høye boligpriser, kommer vi tilbake til om litt.

Etableringslånet kan utgjøre opptil 90 prosent av innskuddet. Lånet gis i kombinasjon med andre lån- eller tilskuddsordninger. Spesielt vanskeligstilte husstander og unge i etableringsfasen som har

³² For 1. halvår 1997 hadde kommunene et totalt videreutlån på 683 mill. kroner fordelt på 3839 lån (St.meld.nr. 49 1997-98). Av dette gikk 433 mill kroner (63 prosent) til førstegangsetablerende. 82 prosent av de som mottok etableringslån 1. halvår 1997 under 35 år.

problemer med å skaffe restfinansiering, kan søke Husbanken om boligtilskudd.

Selvstendighet på kommuneplan

Kommunene har mulighet til selv å gi utfyllende regler, så lenge de holder seg innenfor de regler, retningslinjer og intensjoner Husbanken bygger på. Kommunene har også mulighet til å selv foreta sine skjønnsmessige vurderinger av hvem de finner kredittverdige og hvem som bør prioriteres. Kommunene har således en ikke ubetydelig selvstendig innflytelse på hvordan ordningen praktiseres og ikke minst hvilken betydning den har for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vil derfor i dette avsnittet se nærmere på hvordan ordningen praktiseres i de ulike kommunene. Vi vil særlig bygge på intervjuer med personer i de 12 kommunene som står sentralt i saksbehandlingsprosessen rundt etableringslån.

6.3.1 Prosessen i de 12 utvalgte kommunene

Selve prosessen i forhold til tildeling av etableringslån vil variere noe mellom kommunene. I noen kommuner, og da helst mindre, vil det være formannskapet som avgjør og tar beslutninger i forbindelse med etableringslån. Selve rammen kommunene har til disposisjon for etableringslån blir stilt til disposisjon fra Husbanken ved at kommunen selv søker Husbanken.

Den enkelte som ønsker å søke om etableringslån, må søke skriftlig om dette. Forut for dette vil i svært mange tilfeller lånsøker enten ha oppsøkt kommunen for å forhøre seg om ordningen, eller ha blitt oppfordret av kommunalt ansatte til å søke. Dette innebærer at det ligger et personlig møte til grunn for svært mange av søknadene. Dette gjelder særlig på små steder, hvor kapasiteten til å ta imot mulige lånsøkere er bedre enn på større steder, relativt sett. På dette stadiet vil mange av de som ønsker å søke om lån bli forhåndsvurdert på en meget uformell måte, samtidig som de vil bli gitt råd og veiledning om hvordan søknadsskjemaet skal fylles ut. Søknaden behandles av kommunen ved formannskapet på mindre steder, og ved boligutvalget eller liknende på litt større steder. Etter at et lån er gitt, vil lånsøkeren kunne disponere beløpet ved et eventuelt kjøp. Dette forutsetter igjen at vedkommende lånsøker finner en bolig innenfor den lånerammen og de kriteriene som er satt. I den grad dette ikke er mulig, vil lånet ikke bli hentet.

Forvaltningen av etableringslån skjer på litt forskjellig måte i våre 12 utvalgte kommuner. I noen grad skjer forvaltningen i formannskapet,

og i andre tilfeller er dette knyttet til en egen boligforvaltning eller en eiendomsdirektør. I halvparten av kommunene skjer forvaltningen av etableringslånene som en del av kontorets forvaltning av alle tilskudds- og låneordningene fra Husbanken. Nær halvparten av kommunene har også plassert forvaltningen av bostøtteordningen på samme kontor som etableringslånene. I bare ett tilfelle administreres etableringslånordningen alene.

Rammene for etableringslånene

Som nevnt innledningsvis, søker kommunene selv Husbanken om en ramme til sine etableringslån. Men hvordan kommer kommunene frem til hvilken ramme de vil søke fra år til år?

I våre kommuner bygger kommunene utelukkende på erfaring fra året før når de søker Husbanken om ramme. Man vurderer hva behovet har vært det foregående året, og søker ramme ut fra dette. Dette innebærer også at i den grad en har penger igjen fra foregående år, vil dette raskt kunne få konsekvenser for neste års ramme. På intervjutidspunktet var situasjonen at det i hele 8 av de 12 kommunene råder den oppfatning at rammen er tilstrekkelig, og i fire av kommunene hevder en endog at en ikke klarer å bruke opp de rammene en har. Dette gjelder særlig i Nord Jæren-regionen (Stavanger, Sandnes og Sola), hvor alle tre kommunene hevder at rammene fra fjoråret ikke ble brukt opp. I Sola, som i 1999 ikke lånte ut mer enn 1.8 mill, ønsker en å låne ut mer. Når utlånene ikke er større, har dette i disse kommunene sammenheng med det høye prisnivået på boliger i området, i følge de saksbehandlerne vi har intervjuet. Rammene kommunene har for etableringslånene varierer en del. Dette kommer frem i Tabell 6.5, som gjengir kommunenes rammer for etableringslån for 1999.

Kommunenes ramme varierer fra Sandnes med 96 kroner pr. innbygger i 1999, til Nittedal, med en ramme på 821 kroner pr. innbygger. Nittedal skiller seg her markert fra de to andre østlandskommunene, Ski og Asker, hvor Asker ligger lavest med 237 kr. pr. innbygger i 1999.

I både vestlandskommunene og Nordlandskommunene er det den sentrale kommunen som har lavest ramme i 1999. Slik er det ikke i Rogalandskommunene, hvor Stavanger ligger høyere i ramme enn Sandnes og Sola.

Variasjonene i rammene til etableringslån pr. innbygger reflekterer i noen grad behovet for ordningen, men kan også være et uttrykk for hvordan ordningen praktiseres. Hovedproblemet i de kommunene der en føler at rammen er tilstrekkelig, er at boligprisene er såvidt høye at

lånsøkerne ikke klarer å få kjøpt noen bolig innenfor de rammer lånet gir og den begrensning kravet til egenkapital setter. Dermed blir lånet ikke effektuert. Dette er særlig situasjonen i Stavanger, Sandnes og Sola. Også Bodø nevner det vanskelige markedet som forklaring på at ordningen ikke benyttes mer.

Tabell 6.5 *Kommunenes rammer til etableringslån i 1999*

Kommune	Totalramme	Ramme pr innbygger
Asker	11.5 mill ¹⁾	237
Ski	15 mill	594
Nittedal	15 mill	821
Stavanger	60 mill	555
Sandnes	20 mill	96
Sola	1.8 mill ²⁾	384
Førde	3 mill	288
Gaular	1.5 mill	514
Naustdal	2 mill	744
Bodø	20 mill	490
Fauske	6 mill	624
Steigen	1.6 mill	529

¹⁾ Ingen fast ramme

²⁾ Innvilget i lån

Kun Gaular og Steigen hevder at de i inneværende år kunne ha søkt om mer. I Steigen er situasjonen at de fra å søke om 1,6 mill i 1999 reduserte på grunn av liten etterspørsel etter ordningen, til en million i 2000. Denne rammen oppfattes nå som for liten.

Variasjonene kan imidlertid også reflektere ordningen slik den administreres. Her sikter vi i første rekke til kravene til sikkerhet og egenkapital. Jo strengere krav kommunene stiller til sikkerhet og kapital, jo færre vil komme inn under ordningen. Om ordningen samtidig skal rettes mot dem som ikke har tilstrekkelig sikkerhet til å få lån i private banker, vil målgruppen avgrenses i den andre retningen også, og færre vil være aktuelle for ordningen.

Antall søknader og avslag

Antallet søknader om etableringslån varierer selvsagt mellom kommunene, siden kommunenes folketall er vesensforskjellig. Avslagsprosenten varierer også, men mindre enn antallet søknader. Gjennomsnittlig innvilges over halvparten av søknadene i våre 12 kommuner. Naustdal er eneste kommune hvor avslagene er flere enn tilslagene. I

Asker og Steigen er andelen innvilgede søknader 90 prosent eller mer, mens i Sandnes og Gaular er andelen innvilgede lån over 80 prosent. Det er ikke noen tendens til at de større regionkommunene har høyere andel avslag enn de mindre kommunene.

Tabell 6.6 *Antall søknader om etableringslån og andelen avslag i 1999*

Kommune	Antall søknader	Andel avslag (prosent)
Asker	20	10
Ski	112	44
Nittedal	72	39
Stavanger	170	35
Sandnes	208	44
Sola	10	20
Førde	17	35
Gaular	16	19
Naustdal	15	67
Bodø	139	41
Fauske	51	25
Steigen	15	7
Sum	845	42

Er antallet søknader et reelt uttrykk for behovet for etableringslån?

Hvis søknadene skal være et reelt uttrykk for behovet, må vi forutsette at alle med behov for etableringslån, det vil si de som har for lav inntekt til å få lån i en privat bank, men høy nok inntekt til å klare å betjene et lån om det gis på rimeligere vilkår, søker lån. Denne forutsetningen er med stor sannsynlighet ikke tilstede.

For det første forutsetter den at alle som er aktuelle for ordningen, kjenner den. I vår studie av sosialhjelpsmottakere som fikk støtte til boligformål (se senere), svarte 39 prosent at de kjente til ordningen med etableringslån. Dette er ikke noe lavt tall blant denne gruppen. Nå kan det imidlertid hevdes at er en først mottaker av en kommunal hjelpeordning, som i dette tilfellet sosialhjelp, er kanskje sannsynligheten større for at en også kjenner til andre støtteordninger. Særlig var ordningen godt kjent i Førde, Nittedal og Bodø, men lite kjent i Sola og Stavanger.

For det andre kan tallene i tabell 6.6 gi et fordekt bilde av den egentlige søknadsmengden, i det saksbehandlingen i stor grad bygger

på personlig oppmøte før en skriftlig søknad foreligger. Dette er et personlig møte eller annen kontakt mellom de som forvalter etableringslånene i kommunen og lånsøker. Den enkelte mulige lånsøker får derfor forhåndskjennskap til hvorvidt vedkommende kan antas å falle innenfor eller utenfor ordningens målgruppe. Dette kan føre til at mange som tydelig faller utenfor ordningen, heller ikke søker. Dette kan ha med inntektsnivået å gjøre eller at vedkommende vurderes å ha tilstrekkelig egenkapital til at en kan søke lån i privat bank. Dette innebærer at antallet søknader om etableringslån i kommunene hadde ligget høyere enn de tallene som fremkommer i tabellen om denne kontakten ikke hadde vært etablert. Likeledes hadde sannsynligvis også avslagsprosenten vært høyere.

Et tredje moment som er viktig i forhold til hvorvidt søknadsomfanget i kommunene gir et realistisk uttrykk for behovet for etableringslånordningen, er spørsmålet om mulighetene for å realisere et kjøp i kommunen ved bruk av etableringslån. Med andre ord; i hvilken grad er prisnivået i de ulike kommunene slik at de gir førstegangsetablerere en rimelig mulighet til å skaffe seg en bolig? Og i den grad økonomien til de førstegangsetablerende er stram; i hvilken grad er etableringslånordningen et reelt hjelpetiltak i denne situasjonen? Eller er prisnivået såvidt høyt at mange kommer til kort i boligmarkedet, uansett om etableringslånordningen gir en rimeligere rente enn lån i private banker?

Her kommer det en del forskjeller til uttrykk mellom kommunene. Generelt må både de tre Rogalandskommunene og de tre østlandskommunene i særlig grad karakteriseres som høykostnadskommuner i denne sammenhengen. I disse kommunene er prisnivået på boliger særlig høyt, selv om prisnivået har vært stigende de siste årene i alle våre utvalgskommuner. I Sola og Stavanger ser henholdsvis boligkonsulent og boligsjef det som et helt klart problem i forhold til etableringslånordningens betydning for unge i etableringsfasen, at prisnivået i kommunene er blitt så høyt at det ikke er mulig å skaffe en bolig som i pris står i forhold til inntekten. I Stavanger ga dette seg utslag i at mange lån som var innvilget, ikke ble tatt ut fordi lånsøker ikke klarte å finne en bolig innenfor de rammer lånet satte. De samme tendensene gjør seg gjeldende i Asker, Ski og til en viss grad i de Oslonære områdene av Nittedal, hvor prisene også har steget kraftig de siste årene.

Dette representerer en helt klar begrensning i disse kommunene på hvilke muligheter en førstegangsetablerer har til å finne seg en bolig. Med et inntektsnivå på om lag 200-250 000 og med et krav til egenkapital på 10 prosent, og en pris på en to roms leilighet på

kanskje 800 000, slik det blant annet vil være i Asker, vil det enda være et stykke igjen for at regnestykket skal gå opp.

I tillegg kommer ytterligere to forhold. Det ene er at det i flere av disse kommunene, og da særlig Asker og Sola, er gjennomgående mange store boliger med høy standard, og få mindre boliger med alminnelig standard. Dette gjør det enda vanskeligere å skaffe en rimelig bolig innenfor rammene av det etableringslån tillater. Og selv om boligmarkedet er mer differensiert, vil også prisene på de mindre boligene være høye.

Mindre boliger er imidlertid først og fremst velegnet til enslige og par. I de tilfellene det er familier med barn vil det være behov for en større bolig. I flere av våre kommuner nærmer prisene seg en million kroner for en familiebolig. For eksempel forteller leder av boligforvaltningen i Nittedal at en fire roms leilighet på Åneby, midt i Nittedal, en drøy halv times kjøring fra Oslo sentrum, koster om lag 900 000,- kroner. For rekkehusleiligheter nærmer det seg en million. I slike tilfeller vil mange måtte tenke i alternative boløsninger, for eksempel ved leie, i stedet for å gå inn i et boligkjøpprosjekt. Dermed reduseres etter-spørselen etter etableringslån, selv om etableringsbehovet stadig vekk eksisterer.

I de andre kommunene i utvalget, vest i landet samt i Nordland, gis det ikke uttrykk for de samme sterke tendensene til høye priser, selv om prisnivået også i disse kommunene har steget til dels kraftig de siste årene. Særlig gjelder dette i de mer sentrale kommunene som Bodø og Førde. Også her vil en derfor kunne oppleve at mange som egentlig er på boligjakt i eiermarkedet og har behov for etableringslån, velger leiemarkedet i stedet. Dette vil bidra til at antallet søknader om etableringslån ikke gir et reelt uttrykk for behovet for etableringsstøtte i kommunene.

Her nærmer vi oss også et annet spørsmål, nemlig spørsmålet om hvilke krav kommunene setter til sikkerhet for sine etableringslån. Høye krav til sikkerhet vil kunne føre til at mange med lavere inntekter blir frarådet å søke om lån i de innledende samtalene om lånetilsagn, noe som igjen kan bidra til å redusere antallet lånesøknader.

Vi vil derfor se nærmere på noen hovedkriterier knyttet til kommunenes krav til låntaker og dermed spørsmålet om risikovillighet.

Lånsøkers inntekt

I hovedsak stiller kommunene to krav til inntekten i forbindelse med etableringslån. Den skal ikke være for lav, for lånet gis på kommers

ielle vilkår og låntakeren må være i stand til å betale tilbake lånet. Inntekten må imidlertid heller ikke være for høy. De som kan få lån på vanlige vilkår i ordinære private banker, faller utenfor ordningen.

Kommunene har imidlertid i liten grad gitt seg inn på å definere klare inntektsgrenser. Igjen blir dette et spørsmål om skjønn som vanskelig lar seg binde opp av fastsatte retningslinjer. I mange tilfeller blir dette et regnestykke hvor vedkommende låntaker må sitte igjen med mer enn sosialkontorets norm for å bli funnet kredittverdige. Det er ikke meningen at sosialkontorene skal betale på lånet. Derfor må kommunene i saksbehandlingen sikre at utgiftene for låntakeren ikke blir strengere enn at han eller hun klarer utgiftene.

Egenkapital

Kommunenes krav om egenkapital er noe forskjellig, slik det kommer til uttrykk i tabellen nedenfor, men allikevel med hovedutgangspunkt i et krav om 10 prosent egenkapital. 10 prosent kravet er eksempelvis utgangspunktet i Jær-kommunene Stavanger, Sandnes og Sola, men høye boligpriser har gjort at en har begynt å fravike dette kravet noe og blitt mer fleksibel.

Også i østlandsregionen tar en utgangspunkt i 10 prosents egenkapital som krav ved etableringslån. Dette gjelder først og fremst Asker og Ski og i mindre grad Nittedal. Der er erfaringen at veldig få har 10 prosent egenkapital. Mange stiller med ingenting og spareevnen er fra tid til annen liten. En finner da en eller annen ordning med en privat bank og aksepterer annenprioritets lån. Ved for eksempel et lån på 950 000 til bolig, kan etableringslånet gis opp til 400 000 med aksept for annen prioritet mens en privat bank tar topplånet på 550 000.

Verken i våre kommuner i Nordland eller i kommunene vest i landet stiller en klare krav til egenkapitalen ved etableringslån. Bodø tar riktignok utgangspunkt i en ti prosentregel, men er fleksibel i forhold til dette kravet. Gaular stiller også krav til egenkapital, uten å være presis på dette. Det godtas at for eksempel foreldre bidrar.

Tabell 6.7 *Krav til egenkapital ved etableringslån i 12 kommuner*

Kommune	Krav til egenkapital
Asker	10 prosent
Nittedal	Fleksibel
Ski	10 prosent
Stavanger	10 prosent, kan avvikes
Sandnes	10 prosent
Sola	10 prosent, kan avvikes
Førde	Ingen
Gaular	Stiller krav*
Naustdal	Ingen
Bodø	10 prosent, kan avvikes
Fauske	Ingen
Steigen	Fleksibel

* Gaular kan for eksempel stille krav om at foreldre gjør en innsats ved innvilging av etableringslån til unge

Lånsøkerens arbeidssituasjon.

I forhold til lånsøkerens arbeidssituasjon, er hovedutgangspunktet at lånsøker må være i stand til å betjene lånet. I så måte vil kravet være at enten den enkelte har inntekt fra arbeid eller fra trygd, så skal inntekten være fast. Men her varierer kommunene noe i forhold til hvorvidt de setter krav om arbeid kontra trygd.

Ingen av de tre Nordlandskommunene eller kommunene vest i landet skiller mellom om inntekten kommer fra trygd eller arbeid. Det gjør heller ikke kommunene Sola, Sandnes og Stavanger. I Stavanger kommune poengteres det imidlertid at studenter og personer på arbeidsledighetstrygd ikke godtas for denne ordningen.

Når det gjelder de tre kommunene på Østlandet, er praksis noe forskjellig. I Asker heter det at lånsøker må være i jobb. Her ønsker en videre også en bekreftelse fra arbeidsgiver. Kravet er fast arbeid. I Nittedal er en mer liberal. Selv om studenter uten inntekt også får avslag der, godtar de inntekter som i utgangspunktet er usikre. Dette gjelder for eksempel lån til enslige forsørgere på overgangsstønad. I Ski vil en ikke godta overgangsstønad, men godtar ellers faste trygder.

6.3.2 Oppsummerende om bruken av etableringslånordningen i de tolv kommunene

Kommunenes bruk av etableringslånordningen, prisnivået i kommunene, boligtilgangen og kravene til sikkerhet og egenkapital er summert opp i Tabell 6.8. I tabellen er det foretatt en tredeling av kommunene langs hver av de fire indikatorene. Det er også gjort for den samlede indikatoren ”etableringsforhold”, en indikator som viser hvordan etableringsforholdene varierer mellom kommunene i utvalget. Først og fremst er det kommunene på Østlandet og i Rogaland som skiller seg ut med vanskelige etableringsforhold. Prisenivået er høyt og boligtilgangen til dels lav. I alle fall når det kommer til rimelige og egnede boliger for førstegangsetablerende. Spørsmålet er hvilken hjelp førstegangsetablerende da kan ha av etableringslånordningen.

Tabell 6.8 *Bruk av etableringslånordningen i de 12 utvalgte kommunene, samt boligtilgang, prisnivå, krav til egenkapital og etableringsforhold.*³³

	Bruk av etableringslånordningen	Boligtilgang	Prisnivå	Krav til egenkapital	Etableringsforhold
Asker	Lav	Lav	Høyt	Streng	Vanskelig
Ski	Middels	Middels	Høyt	Streng	Vanskelig
Nittedal	Høy	Lav	Høyt	Fleksibel	Vanskelig
Stavanger	Middels	Middels	Høyt	Middels	Middels
Sandnes	Lav	Lav	Høyt	Streng	Vanskelig
Sola	Lav	Lav	Høyt	Middels	Vanskelig
Førde	Lav	Middels	Middels	Fleksibel	Middels
Gaular	Middels	Lav	Lavt	Fleksibel	Lette
Naustdal	Høy	Lav	Lavt	Fleksibel	Lette
Bodø	Middels	Middels	Middels	Middels	Middels
Fauske	Høy	Middels	Lavt	Fleksibel	Lette
Steigen	Middels	Lav	Lavt	Fleksibel	Lette

Som det framgår av tabellen, er bruken av etableringslånordningen, slik dette kommer til uttrykk i denne studien, lav i både Asker, Sandnes og Sola. Ikke i noen av disse kommunene eksisterer det noen strenge krav til inntekt, men en praktiserer til dels strenge krav om sikkerhet i form av 10 prosent egenandel. Kombinert med det høye prisnivået i kommunene, kan dette innebære at ordningen i mindre grad er tilpasset realitetene i etableringssituasjonen i disse kommuner.

³³ Tabellen bygger på opplysninger gitt i intervju av sentrale personer i den kommunale forvaltningen av etableringslånordningen i de 12 kommunene.

ene, og at ordningen som en konsekvens av det er i mer begrenset bruk. Antallet søknader om etableringslån kan derfor i disse kommunene i mindre grad antas å gi et reelt uttrykk for behovet for en slik ordning.

I de tre kommunene vest i landet er situasjonen noe annerledes. Målt i utbetalt etableringslånsramme pr innbygger må ordningen sies å være i lite bruk i Førde, middels i Gaular og mye brukt i Naustdal. Etableringssituasjonen er imidlertid noe forskjellig i de tre kommunene. Gaular og Naustdal har en langt mer ensidig boligstruktur enn Førde, med langt færre leiligheter og boliger egnet for mindre husholdninger. Mens hovedtyngden av boliger som får etableringslån i Gaular og Naustdal er eneboliger, går hovedtyngden i Førde til borettslagsleiligheter. I en kommune som Gaular er det lite marked for borettslagsleiligheter.

Alle de tre kommunene på Vestlandet er imidlertid fleksible i kravet til egenkapital, og forsøker slik å tilpasse ordningen til brukerne. Samlet må derfor ordningen med etableringslån sies å være mer tilpasset etableringssituasjonen i disse kommunene enn til situasjonen på Østlandet og i Rogaland.

Det samme kan kanskje også sies i forhold til de tre Nordlandskommunene. Ordningen er der jevnt over mer i bruk enn i de andre regionene, målt i ramme pr. innbygger. Også her synes boligtilgangen og prisnivået å være noe bedre tilpasset førstegangsetablerende enn i Østlandskommunene og i Rogaland. En velger også å være fleksibel i forhold til kravet om egenkapital, noe som kan lette situasjonen for noen førstegangsetablerende. Om dette bidrar til at ordningen her er mer benyttet, er vanskelig å si.

Diskusjonen kan oppsummeres som i Tabell 6.9, som skiller kommunene etter bruk av etableringslån og krav til egenkapital.

Tabell 6.9 *De 12 utvalgs kommunene klassifisert etter bruk av etableringslån og krav til egenkapital*

		Krav til egenkapital *)		
		Fleksibel	Middels	Streng
Bruk av etableringslån*)	Stor	Nittedal Naustdal Fauske		
	Middels	Gaular Steigen	Stavanger Bodø	Ski
	Liten	Førde	Sola	Asker Sandnes

*) Gruppert som vist i tabell 6.8

Etableringslånordningen synes mest brukt og samtidig mest fleksibel i forhold til egenkapitalkravet i Nittedal, Naustdal og Fauske, og minst i Asker og Sandnes.

Til sist skal vi gjenta spørsmålet om de som har behov for hjelp i våre kommuner, får hjelp?

Som vi så i typehusholdsstudien, var det først og fremst de mest vanskeligstilte både økonomisk og ikke minst sosialt som fikk konkret hjelp til bolig fra sosialkontoret. Typehushold uten klare sosiale vansker fikk i mindre grad støtte og hjelp til sin boligsituasjon. Dette mønsteret gjentok seg for nær sagt alle kommunene. De eneste unntakene var kommunene Sola, Asker og Førde hvor en ønsket å gå inn med aktive tiltak også i tilfellet med enslig forsørger uten bolig og for Førdes og Bodøs del den unge innvandrereren i bolignød. Også Asker gikk litt utenom det stramme kravet til sosial nød, og ønsket å være aktive i forhold til den enslige forsørgeren uten bolig.

En av de gruppene som systematisk faller utenfor i typehusholdstudien, er husholdet med et par med studiegjeld som venter barn. En gruppe i etableringsfasen, men med for lav inntekt for etableringslån. I forhold til etableringslånordningen ville dette husholdet ikke fått hjelp via etableringslånordningen til å etablere seg verken i våre Østlands-kommuner eller i våre Rogalandskommuner. Til det er deres inntekt for lav og boligprisene for høye, og kravene til egenkapital for strenge.

Her er vi ved kjernen av etableringslånordningen som hjelpetiltak for unge i etableringsfasen. For i en situasjon hvor boligprisene er stigende i alle utvalgte kommunene, og til dels meget høye i et utvalg av dem, og behovet for ordningen er ditto tilstede, er inntrykket i denne studien at ordningen ikke er i stand til å fange opp behovet i tilstrekkelig grad i kommunene på Østlandet og i Rogaland. Til det er prisene for høye og kommunenes krav til sikkerhet for strenge. I sum svekker dette etableringslånordningens betydning i forhold til de som skulle være målgruppe for ordningen.

Tabell 6.10 *Etableringsforholdene og bruken av etableringslånordningen*

		Bruk av etableringslån*		
		Mye og fleksibelt	Middels	Lite og strengt
Etableringsforholdene**)	Vanskelige	Nittedal		Asker, Ski Sandnes Sola
	Middels		Stavanger, Bodø, Førde***	
	Lette	Gaular, Naustdal, Steigen, Fauske		

*) Gruppert ved en kombinasjon av opplysningene i tabell 6.8 om henholdsvis Bruk av etableringslånordningen og Krav til egenkapital, med størst vekt på bruk

***) Gruppert som i tabell 6.8

****) Førde er i en særstilling, med lite bruk, men fleksibelt

6.4 Ordningen med sosialhjelp til boligformål

Som drøftet tidligere, er innbyggernes rett til hjelp og støtte til å erverve eller opprettholde en boligløsning regulert i Lov om sosiale tjenester. Loven er relativt skjønnsmessig i forhold til hvilke forpliktelser kommunene egentlig har i forhold til boligformål, men slår fast at sosialtjenesten "er forpliktet til å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv" (paragraf 3-4). Ut over dette heter det mer skjønnsmessig at sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Dette omfatter ulike utsatte grupper.

Som 'mottakere av sosialhjelp' til boligformål, forstår vi dem som søker og får sosialhjelp til å dekke boutgifter, og at dette er den

primære årsaken til at de søker sosialhjelp. Vi utelater derfor fra analysen de som bare søker sosialkontoret om hjelp til livsopphold eller til enkeltutgifter annet enn til bolig.

Sosialhjelp til boligformål vil i forhold til boligpolitikken måtte oppfattes som en slags nest best løsning, der målgruppen blir personer som faller utenfor de mer etablerte boligpolitiske tiltakene, men som allikevel befinner seg i en vanskelig bosituasjon. Omfanget av søkere til slik hjelp vil derfor være en indikasjon på hvor mange som har vansker i forhold til boligmarkedet, gitt de tiltak kommunene rår over.

6.4.1 Antall personer med sosialhjelp til boligformål i de ulike kommunene

For mange som befinner seg i en vanskelig bosituasjon, er det å søke hjelp på sosialkontoret siste utvei. Ordningen er ment å skulle bidra til å hjelpe nødstilte på boligmarkedet i den grad de ikke kommer inn under noen av de andre mer etablerte ordningene for vanskeligstilte, så som etableringslån, bostøtte med videre. Slik sett vil en høy andel av personer som mottar sosialhjelp til boligformål kunne være en indikasjon på hvor mange en kommune har av nødstilte personer på boligmarkedet som faller utenfor de mer etablerte ordningene. Hvorvidt dette samtidig er en indikasjon på en utilstrekkelig boligsosial politikk, vil vi komme tilbake til etter hvert. Her kan vi nevne at det i de tilfellene det ligger et skjønn til grunn for en boligsosial ordning, som til en viss grad ved etableringslån og bostøtte, kan det være et interessant spørsmål hvis en kommune har mange på sosialhjelp til boligformål, om ikke flere burde vært vurdert for andre ordninger (jamfør Stamsø og Østerbys (2000) studie av sosialhjelp og bostøtte).

For å få et inntrykk av dette, viser vi i Tabell 6.11 prosentandel i våre utvalgskommuner som bare får sosialhjelp til boligformål. Vi har samtidig tatt med to trekk ved husstandene; andelen i jobb og prosent med inntekt over 85 000 kroner.

Tabellen viser at andelen sosialhjelpsmottakere som bare får sosialhjelp til boligformål er lavest i Sola, med 19 prosent. Dette innebærer at sosialhjelpsmottakerne i denne undersøkelsen i stor grad mottar hjelp som en kombinasjon av løpende hjelp til livsopphold samt til bolig. Samtidig er det en lav andel av sosialhjelpsklientene som er med i vår studie som er i jobb, selv om nesten halvparten har en inntekt på over 85 000 kroner.

I den andre enden av skalaen finner vi Ski og Steigen som begge har en relativt høy andel av sosialhjelpsklienter som bare mottar sosialhjelp til boligformål. I Ski er denne andelen hele 83 prosent, og i Steigen 70 prosent. Samtidig er det verdt å merke seg at andelen i arbeid er relativt lav i Steigen sammenliknet med Ski. Disse forskjellene må antas å ha med det lokale arbeidsmarkedet å gjøre. En høy andel i arbeid blant de som mottar sosialhjelp til boligformål skulle ellers antas å henge sammen med at en høy andel klarer sine løpende utgifter til livsopphold på egen lønn, men mangler penger til boligen. Det høye prisnivået i Ski blir for tøft selv for folk som står i arbeid.

Tabell 6.11 *Prosentandel av sosialhjelpsmottakere i utvalgte kommunene som bare har sosialhjelp til boligformål, prosentandel med jobb og prosent med inntekt over kroner 85 000. Tallene er basert på vår spørreskjemaundersøkelse blant sosialhjelpsmottakere i de ulike kommunene i 2000*

	Prosent med bare sosialhjelp til bolig	Prosent med jobb	Prosent med inntekt over 85 000 kroner.*	N=
Asker	46	36	29	9/11/7
Ski	83	27	88	12/11/8
Nittedal	56	0	63	9/9/8
Stavanger	50	25	17	8/8/6
Sandnes	40	17	25	5/6/4
Sola	19	11	49	42/44/35
Førde	45	38	65	20/21/17
Bodø	42	16	22	19/19/18
Steigen	70	18	30	10/11/10

* Basert på arbeidsinntekt, arbeidsledighetstrygd, overføringsstønad, uføretrygd og attføring, barnebidrag og bostøtte.

I de andre kommunene varierer andelen som alene mottar sosialhjelp til boligformål fra 40 prosent i Sandnes til 56 prosent i Nittedal. I nettopp Nittedal er det ingen av de som er med i studien som er i arbeid, samtidig som hele 63 prosent hadde en samlet inntekt basert på ulike støtteordninger på over 85 000 kroner.

Dette kan altså i sum innebære at situasjonen blant sosialhjelpsmottakerne er vanskeligere i Sola enn i Ski og Steigen, i det en langt høyere andel her er avhengig av både støtte til livsopphold og bolig. Flere ser med andre ord ut til å klare biten med livsopphold ved egne midler blant sosialhjelpsmottakerne i Ski og Steigen enn i Sola.

For å vurdere i hvilken grad en her ser tydelige grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet som faller utenfor de mer etablerte ordningene i kommunene, må vi imidlertid se på andelen som er avhengig av sosialhjelp til boligformål i forhold til befolkningsstørrelsen. Dette kommer til uttrykk i tabell 6.12, som gir antallet personer med sosialhjelp til boligformål alene pr 1000 innbyggere over 16 år.

Både i Asker og Sola er det svært lave andeler i befolkningen som er avhengig av sosialhjelp til boligformål. Dette kan innebære at i den grad en har mange vanskeligstilte på boligmarkedet i disse to kommunene, fanges disse i stor grad opp av andre boligsosiale ordninger, med det resultat at færre blir avhengig av å oppsøke sosialkontoret for å få hjelp til sine boutgifter.

Situasjonen synes noe annerledes i Steigen og Ski, der henholdsvis 38 og 33 innbyggere pr 1000 innbyggere over 16 år får hjelp av sosialkontoret til sine boutgifter. Også Førde ligger relativt høyt her, med 27 av 1000 innbyggere over 16 år. Dette kan innebære at det i disse kommunene er relativt flere vanskeligstilte på boligmarkedet som faller utenfor de mer etablerte boligsosiale ordningene enn i de andre kommunene som er med i studien, og som derfor må henvende seg til sosialkontoret for å få hjelp.

Tabell 6.12 *Antallet personer med sosialhjelp bare til boligformål pr 1000 innbyggere over 16 år.*

Antallet personer med sosialhjelp bare til bolig pr 1000 innbyggere over 16 år	
Asker	4
Ski	33
Nittedal	17
Stavanger	12
Sandnes	16
Sola	5
Førde	27
Bodø	20
Steigen	38

Tabell 6.13 *fordeler kommunene i utvalget i forhold til antall pr 1000 innbyggere i kommunen som mottar sosialhjelp i alt og til boligformål alene.*

Tabell 6.13 *Kommunene i utvalget i forhold til antall pr 1000 innbyggere i kommunen som mottar sosialhjelp i alt og til boligformål alene*

		Antall pr 1000 innbyggere med sosialhjelp bare til boligformål		
		Få (<5)	Middels (5-26)	Mange (>26)
Antall med sosialhjelp pr. 1000 innb i alt	Få (<25)	Asker, Sola	Sandnes	Ski
	Middels (25-40)	Stavanger	Nittedal, Bodø	
	Mange (>40)			Førde, Steigen

6.4.2 Kvaliteten på tilbudet til de som får hjelp

Det kan være vanskelig å finne gode indikatorer på hvor god den hjelpen er som ytes av sosialkontoret til de som mottar sosialhjelp til boligformål. I de aller fleste tilfellene er det kun snakk om økonomisk hjelp. Annen hjelp, som råd og veiledning, blir det langt vanskeligere å måle.

Men også i forhold til de som mottar økonomisk sosialhjelp, vil det være vansker knyttet til å måle kvalitet på tilbudet. Ofte vil den enkelte oppsøke sosialkontoret for å få hjelp til gitte boutgifter i den boligen de bebor på et bestemt tidspunkt. Sosialkontoret går i liten grad inn og anbefaler sosialhjelpssøkere å bytte bolig. Dette kommer frem både i intervjuene med sosialkontorlederne og ved svar på spørsmål til klientene.

Dette innebærer at det sosialkontorene som oftest har å forholde seg til, er hvorvidt de finner å kunne støtte en vanskeligstilt i vedkommendes søknad om hjelp i en bestemt situasjon. Vurderinger sosialkontoret da gjør, er om boligen er rimelig i forhold til hva som må antas å være uttrykk for søkerens behov. Behovet blir her regnet ut fra husholdningens størrelse, behov for sosial kontakt, nærhet til ulike fasiliteter som husholdningen er bruker av, med videre. Husholdningens bolig blir dermed et uttrykk for hvilket standardnivå sosialkontoret anser som akseptabelt og støtteverdig innenfor rammen av den hjelp de forutsettes å yte.

I dette avsnittet vil vi derfor fokusere mest på boligstandard blant dem som mottar sosialhjelp til boligformål. Og et sentralt mål her er antall rom pr husholdsmedlem. Dette kommer til uttrykk i tabell 6.14. Et annet mål på, om ikke akkurat standard, så i alle fall økonomien i bosituasjonen, er eieform. Vi antar at jo flere som eier sin bolig blant

sosialhjelpsklientene som mottar hjelp til boligformål, jo høyere boligstandard har mottakerne i alle fall muligheter for å oppnå. Inkludert her er også andelen som bor i en kommunalt eid bolig.

Til slutt har vi også ønsket å få et uttrykk for husleie pr. rom.

Tabell 6.14 *Antall rom pr person, eieform og husleie pr rom blant sosialhjelpsmottakere til boligformål i utvalget kommuner*

	Antall rom pr person	Prosent som eier egen bolig	Prosent av leieboerne i kommunale boliger	Husleie pr rom i gjennomsnitt
Asker	1.3	0	42	2139
Ski	1.5	27	17	1866
Nittedal	1.6	11	33	1516
Stavanger	2.0	13	22	1033
Sandnes	1.8	0	0	2111
Sola	1.4	2	36	1369
Førde	1.8	18	0	1271
Bodø	1.7	12	15	1386
Steigen	2.5	40	18	767
Gjennomsnitt	1.7	14	20	1495

Målt i antall rom pr person har sosialhjelpsklientene i vår studie gjennomsnittlig 1.7 rom. Steigen skiller seg imidlertid klart ut, med hele 2.5 rom pr person. Dette kan ha sammenheng med at denne kommunen har en annen boligstruktur enn flertallet av de andre kommunene, med langt flere eneboliger. Da er det kanskje mer overraskende at en storby som Stavanger ligger såvidt høyt som 2 rom pr person. Det er imidlertid ikke så mye som skiller Stavanger fra kommunene Sandnes, Førde og Bodø, som alle ligger i overkant av gjennomsnittet på 1.7 rom pr person.

Færrest rom pr person har Asker og Sola, med henholdsvis 1.3 og 1.4. Dette er interessant i forhold til at det nettopp var i disse kommunene det var få med sosialhjelp til boligformål alene. Dette kan imidlertid innebære at boligstandarden, målt i forhold til antall rom, synes lavere i disse to kommunene enn i de andre kommunene.

Asker og Sola ligger også lavest i forhold til eieandel. I vårt materiale er det ingen av sosialhjelpsklientene i Asker som eier sin egen bolig og en liten andel i Sola. Heller ikke i Sandnes er det noen eiere i vår

studie. I Steigen derimot eier hele 40 prosent av sosialhjelpsklientene sine boliger. Også i Ski kommer sosialhjelpsmottakerne høyt, med 27 prosent eiere.

Blant de som leier, må det imidlertid anses som positivt fra kommunens side at de har kommunale boliger tilgjengelig for sine innbyggere. Og her scorer Asker høyt, sammenliknet med de andre kommunene. Hele 42 prosent av sosialhjelpsklientene i Asker bodde i kommunale boliger. Også Sola og Nittedal ser ut til å ha mange av sine sosialhjelpsmottakere i kommunale boliger.

I den andre enden av skalaen har vi Sandnes og Førde, hvor det ikke er noen som bor i kommunal bolig blant dem som er med i vårt utvalg av sosialklienter.

I gjennomsnitt betaler sosialhjelpsklientene 1495 kroner i måneden pr. rom i husleie. Husleien målt pr. rom er særlig lav i Steigen, med 767, og i Stavanger. Klart høyest er husleien pr. rom i Asker og Sandnes. Dette innebærer at i Asker betaler leieboerne høye husleier for relativt sett små boliger. Også i Ski og Nittedal er prisnivået høyt målt pr. rom.

Leieboere i private boliger betaler gjennomgående noe høyere leie enn leieboere i kommunale boliger. Dette kommer til uttrykk i tabell 6.15.

Tabell 6.15 *Husleie i private og kommunale boliger, kr. pr. mnd.*

	Gjennomsnitt		Min og Max		N	
	Kom.	Private	Kom.	Private	Kom.	Priv.
Asker	4547	4084	3380-5000	1780-6000	5	7
Ski	3345	5325	3000-3690	3000-9700	2	8
Nittedal	3667	5665	2500-6000	3500-7500	3	5
Stavanger	2500	2763	2300-2700	1500-6000	2	5
Sandnes		3800		3000-4500	0	6
Sola	4154	3864	2400-4750	2500-5000	16	27
Førde		3051		1500-4500	0	20
Bodø	3562	3119	3000-3948	1500-6300	3	16
Steigen	2143	3000	1972-2315	2000-3900	2	4

Oppsummerende om kvaliteten på boligene

Samlet ser det altså ut til at det er tydelige forskjeller kommunene imellom både i forhold til antall rom pr person og i forhold til eierandelen og andelen i kommunale boliger. Gjennomgående skiller Asker og Sola seg ut med små boliger relativt sett, få eiere og mange i

kommunale boliger. Asker har i tillegg relativt høye husleier målt pr. rom, noe Sola ikke har i samme grad. I den andre enden av skalaen har vi Steigen, som både har høyt antall rom pr. person og høy andel selveiere. Kommunen har også svært lave gjennomsnittlige husleier. Steigen skiller seg imidlertid ikke merkbart ut hva gjelder andelen i kommunale boliger.

Dette innebærer at selv om Asker og Sola har få pr. 1000 innbyggere som mottar sosialhjelp til bolig alene, så bor de gjennomsnittlig på mindre plass, eier i liten grad boligen, men bor i større grad i kommunale boliger.

I Steigen er situasjonen mer eller mindre omvendt. I Ski, som også skilte seg ut med høye andeler sosialhjelpsmottakere til bolig alene, skiller standarden seg ikke vesentlig fra de andre kommunene i studien. Noe lavere antall rom pr. person, men med høy andel eiere.

En sak er imidlertid hvordan standarden til boligen forholder seg rent objektivt, målt i antall rom og eieform eller husleie. En annen ting, og for dem det angår kanskje vel så viktig, er beboernes trivsel. Hvor fornøyde er de som mottar sosialhjelp til bolig med sine boforhold? Dette er tema for neste avsnitt.

6.4.3 Vurdering av boforholdene

Vi har så langt drøftet ulike sider ved bosituasjonen til personer som mottar sosialhjelp til boligformål i våre utvalgte kommuner. Men informasjon om antall rom, husleien og eieforhold sier ikke noe i seg selv om hvor tilfredse beboerne er og derigjennom hvilken livskvalitet de selv opplever å ha.

I vår spørreundersøkelse til sosialhjelpsmottakerne har vi rettet oppmerksomheten mot hvor fornøyde de er med ulike sider ved bosituasjonen og livet i tilknytning til boligen (forhold som boligens beliggenhet, størrelse og standard).

Det er generelt stor tilfredshet med boligens beliggenhet, størrelse og standard. I Førde, Stavanger, Bodø, Nittedal og Ski er over 80 prosent i gjennomsnitt fornøyd. Lavest andel fornøyde har Sandnes, med 56 prosent, og Asker med 71.

Tabell 6.16 *Tilfredsheten blant mottakere av sosialhjelp til boligformål med boligens beliggenhet, størrelse og standard. Andelen som svarer svært godt fornøyd eller ganske godt fornøyd.*

	Beliggenhet	Størrelse	Standard	Gjennomsnittlig andel fornøyd	N=
Asker	91	73	50	71	11/11/10
Ski	92	67	83	80	12
Nittedal	89	78	78	82	9
Stavanger	88	75	88	84	8
Sandnes	67	40	60	56	6/5/5
Sola	72	83	79	78	42
Førde	86	82	87	85	22
Bodø	90	75	80	82	20
Steigen	82	80	73	78	11/10/11

Gjennomgående er sosialhjelpsmottakerne mest fornøyd med beliggenheten til boligen. Dette gjelder i nesten samtlige kommuner. Variasjonene i tilfredshet er større når det gjelder standard. I Asker sier ikke mer enn halvparten at de er fornøyd med boligens standard. Når det gjelder boligens størrelse skiller imidlertid ikke sosialhjelpsmottakerne i Asker seg vesentlig fra de andre kommunene, selv om dette var den kommunen hvor boligene hadde færrest rom pr. person. Også Sola hadde lavt antall rom pr. person, men heller ikke her er sosialhjelpsmottakerne spesielt misfornøyd med størrelsen.

I Sandnes, hvor mottakerne av sosialhjelp er minst fornøyd, scorer beboerne relativt sett lavt på alle tre indikatorene. Mest misfornøyd er sosialhjelpsmottakerne her med størrelsen på boligen, hvor ikke mer enn 40 prosent sier seg fornøyd. Et forbehold må imidlertid tas med resultatene for Sandnes, i det svarprosenten her er lav.

Spørsmålene om beliggenhet, størrelse og standard dreier alle seg om boligen. Men vi har også spurt etter trivsel i forhold til omgivelsene. I mange tilfeller kan god trivsel i forhold til omgivelsene langt på vei kanskje oppveie det en føler som ulemper ved boligen.

Vurdering av sosiale forhold

Trivsel blant mottakere av sosialhjelp til boligformål i forhold til ulike sider ved de sosiale omgivelsene, kommer til uttrykk i tabell 6.17. Tabellen viser tilfredshet i forhold til nærhet til familie, nærhet til venner en vanligvis omgås, og kontakt med naboer.

Tabell 6.17 *Tilfredshet blant mottakere av sosialhjelp til boligformål med nærhet til familie, nærhet til venner og kontakt med naboer. Andelen som svarer svært godt fornøyd eller ganske godt fornøyd*

	Nærhet til familie	Nærhet til venner	Kontakt med naboer	Gjennomsnittlig fornøydhet	N=
Asker	50	60	55	55	10/10/11
Ski	58	64	80	67	12/11/10
Nittedal	67	44	33	48	9
Stavanger	51	72	29	51	6/7/7
Sandnes	67	50	33	50	6/6/3
Sola	74	70	50	65	38/40/40
Førde	90	81	71	57	22/21/21
Bodø	61	75	47	61	18/20/17
Steigen	64	80	90	78	11/10/10

Tabellen viser at det er i Steigen mottakerne av sosialhjelp til boligformål synes å være mest fornøyd i forhold til disse sidene ved boligens omgivelser. Særlig er sosialhjelpsmottakerne i Steigen fornøyd med kontakten med naboene. Også i Ski er det relativt mange som er fornøyd, og igjen er det kontakten med naboene som scorer høyt.

Færrest fornøyd med de sosiale relasjonene møter vi i Nittedal, Stavanger og Asker. For Nittedal er det særlig kontakt med naboene som kommer dårlig ut. Bare en tredjedel svarer at de er fornøyd med kontakten med naboene. I Stavanger er andelen her helt nede i 29 prosent.

Boligen til hinder for diverse aktiviteter?

Vi har hittil sett i hvilken grad mottakerne av sosialhjelp til boligformål er fornøyd med boligen og de sosiale kontakter i omgivelsene. Spørsmålet er nå i hvilken grad boligen er til hinder for mer alminnelig livsutfoldelse, som for eksempel det å ha et yrkesaktivt liv, ha et sosialt liv eller om den kan være til hinder for at en kan være hjemme med barna? Sosialhjelpsmottakernes vurdering av disse tre forholdene kommer til uttrykk i Tabell 6.18.

Tabell 6.18 *Opplevelse blant mottakere av sosialhjelp til boligformål av hvorvidt boligen oppleves å være til hinder for et yrkesaktivt liv, for pleie av sosialt nettverk eller for at en kan være hjemme med barna. Andelen som svarer at boligen ikke er til slikt hinder*

	Boligen ikke hinder for yrkesaktivitet	Boligen ikke hinder for sosialt liv	Boligen ikke hinder for å være hjemme med barn	Boligen er ikke til hinder for utfoldelse på de tre områdene, snitt	N=
Asker	75	78	50	68	8/9/10
Ski	73	67	67	69	11/9/9
Nittedal	44	44	66	57	9/9/8
Stavanger	83	43	50	58	6/7/4
Sandnes	80	100	100	93	5/5/1
Sola	77	69	69	72	37/42/33
Førde	90	100	100	97	20/14/14
Bodø	90	47	47	61	19/19/11
Steigen	70	50	50	57	10/10/9

Som tabellen viser, er det generelt godt over halvparten som svarer at boligen ikke er til hinder for livsutfoldelse på disse tre områdene. Høyest er denne andelen i Førde og Sandnes, hvor over 90 prosent svarer at de ikke opplever boligen som noe hinder verken for å kunne ha et yrkesaktivt liv, sosialt liv eller til hinder for å være hjemme med barna.

Mest til hinder oppleves boligen å være for sosialhjelpsmottakerne i Steigen og Nittedal samt Stavanger og til en viss grad i Bodø. For både Stavanger og Bodø er dette noe overraskende i og med at dette er meget sentrale kommuner, noe som også gjelder store deler av Nittedal kommune. De forholdene en først og fremst mener boligen er til hinder for, er imidlertid et sosialt liv og at en kan være hjemme med barna. Dette er aktiviteter som kanskje forventes å skje i selve boligen, og da har forhold som størrelse og standard betydning. Det er imidlertid først og fremst i Nittedal sosialhjelpsmottakerne oppgir å ha relativt sett mindre rom pr. person enn i de andre kommunene.

At en av to i Asker svarer at boligen kan være til hinder for å være hjemme med barna, kan ha å gjøre med at størrelsen på boligene pr. person her var mindre enn i de andre kommunene. Dette gjaldt imidlertid også en kommune som Sola, uten at beboerne opplever

dette som noe hinder for verken den ene eller andre indikator på sosialt liv som er tatt med i denne tabellen.

Redd for å miste boligen?

I forhold til trivsel er et selvstendig spørsmål hvorvidt mottakerne av sosialhjelp til boligformål føler usikkerhet i forhold til om de får beholde boligen. Vi har derfor spurt separat om dette, og resultatene er vist i Tabell 6.19.

Tabell 6.19 *Andelen som svarer at de ikke er redd for å miste boligen blant mottakere av sosialhjelp til boligformål*

	Andel som svarer at de ikke er redd for å miste boligen	N=
Asker	64	11
Ski	64	11
Nittedal	33	9
Stavanger	38	8
Sandnes	33	6
Sola	42	43
Førde	77	22
Bodø	56	18
Steigen	46	11
Gjennomsnitt	50	

Tabellen viser at det er færrest som er redd for å miste boligen i Førde. Hele 77 prosent svarer at de ikke er redd for dette. Også i Ski, Asker og Bodø svarer over halvparten at de ikke er redd for å miste boligen. Størst usikkerhet føler mottakerne av hjelp i Nittedal og Sandnes. Der svarer en av tre at de føler usikkerhet med hensyn til hvorvidt de får beholde boligen sin. De som bor i kommunal bolig er stort sett mindre usikre med hensyn til å miste boligen enn andre mottakere av sosialhjelp til boligformål.

6.5 Konsekvenser av boligpolitikken - avsluttende kommentarer

I dette kapitlet har vi forsøkt å karakterisere utvalgte virkemidler kommunene har tilgang til i forhold til vanskeligstilte, samt å se hvilke konsekvenser anvendelsen av disse har for de vanskeligstiltes bosituasjon. Vi har på denne bakgrunn ønsket å følge opp utvalgs

kommunenes sosiale profil i forhold til etableringslånordningen, ordningen med å få sosialhjelp til boligformål samt en mer generell tilnærming til kommunenes sosiale profil i forhold til utvalgte vanskeligstilte typetilfeller.

Før vi går inn på hva disse analysene egentlig kan fortelle oss om boligpolitikken sine konsekvenser, er det viktig å ta høyde for hvilke forutsetninger en slik konsekvenstilnærming bygger på. For det første forutsetter tilnærmingen at vi i tilstrekkelig grad kan karakterisere boligpolitikken i kommunene i forhold til vanskeligstilte innenfor de virkemidlene som drøftes i disse tre analysene. For det andre bygger en slik tilnærming til konsekvenser av kommunal boligpolitikk på en forutsetning om at boligsituasjonen blant de som kommer inn under disse utvalgte ordningene, lar seg tilbakeføre til praktiseringen av disse tiltakene.

I forhold til disse forutsetningene har analysene som konsekvensanalyser sine klare begrensninger. Generelt vil det være en rekke tiltak og forhold som vil ha betydning for befolkningens boligsituasjon og velferd. Disse vil dels være innenfor kommunal kontroll, dels innenfor statlig kontroll, og dels være utenfor hva det offentlige strengt tatt har innflytelse over. Dette innebærer at en situasjonsbeskrivelse av vanskeligstiltes boforhold både vil kunne være betinget av den kommunale boligpolitikken, men også ha sammenheng med en rekke andre forhold. Dette gjør det vanskelig både å tilbakeføre en gitt situasjon til en spesifikk politikk, og omvendt, innrette politikken på en slik måte at visse mål sikres. Dette innebærer med andre ord at det er svært vanskelig å vise til en klar årsak – virkningssammenheng innenfor den kommunale boligpolitikken.

Med disse forbeholdene har vi i dette kapitlet stilt spørsmålet om hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet og hvordan utvalgte kommunene møter grupper av vanskeligstilte med gitte virkemidler.

Spørsmålet om hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet handler ikke det bare om egenskaper ved individet, men også om egenskaper ved markedet og omgivelsene generelt. Denne kontekstualiteten i problemsituasjonen er kanskje noe av det mest fremtredende når vi skal drøfte årsaker og konsekvenser innenfor boligpolitikken. Den enkeltes evner og muligheter på boligmarkedet er både avhengig av personlige muligheter til å møte boligmarkedet, men også andre boligsøkeres evner og muligheter, og ikke minst mulighetene selve boligsituasjonen i kommunen byr på.

Spesielt i forhold til å vurdere etableringslånordningens virkemåte, kan det være nyttig å dele våre utvalgte kommuner i fire grupper:

- Fraflyttingskommuner i distriktene, som Naustdal, Gaular, Steigen og Fauske er eksempler på.
- Tilflyttingskommuner i distriktene, som Førde og Bodø er eksempler på.
- Sentrale kommuner i sentra, som Stavanger er et eksempel på.
- Omegnskommuner til sentrale kommuner, som Asker, Nittedal, Ski, Sola og Sandnes er eksempler på.

Betingelsene for å etablere seg og for vanskeligstilte ellers, vil variere mellom disse ulike kategoriene kommuner. Særlig vil situasjonen være vanskelig i omegnskommunene til sentrale kommuner, der prisnivået på boliger er høyt, samtidig som flere av disse kommunene, som Sola og Asker, har en mer ensidig boligstruktur med en klar overvekt av større eneboliger og færre mindre og rimeligere blokkboliger. I disse tilfellene er det også mulig for de boligpolitisk ansvarlige i kommunene å reddyke kommunenes særpreg, med liten regulering til mindre boliger. I forhold til vanskeligstilte og nyetablere muliggjøres dette blant annet ved at det foreligger alternativer for de som skal etablere seg. Således kan for eksempel husholdninger som vil etablere seg i Asker alternativt se til tiliggende kommuner som Røyken og Lier i den grad etableringskostnadene oppleves som store i Asker.

Grupper som særlig vil være utsatte, er i tillegg til de som skal bosette seg for første gang, også sosialt vanskeligstilte personer. Ser vi på hvilke grupper som først og fremst prioriteres innenfor det sosiale hjelpeapparatet, er det de som i tillegg til å ha et økonomisk problem, også befinner seg i en vanskelig sosial situasjon. I vår studie kommer dette til uttrykk i analysen av typehusholdene. Analysen forteller at det skal svært mye til for at en person skal bli oppfattet som hjelpe-trengende av kommunene. Det er kun i de tilfellene det foreligger store sosiale problemer, i vårt tilfelle rus, at kommunene kommer aktivt på banen. Unge og andre grupper med andre typer hjelpebehov får i liten grad hjelp.

For å nå de unge i etableringsfasen er etableringslån et mulig virkemiddel kommunene har tilgang til. Vi har i dette kapitlet sett nærmere på denne ordningen og funnet at vilkårene for å benytte ordningen er avhengig av flere forhold. Først og fremst ser boligprisene ut til å ha bidratt til å marginalisere betydningen av ordningen i flere sentrale kommuner. Dette gjelder særlig i de tre Rogalandskommunene og Østlandskommunene. Gitt at søkerne til etableringslån blir kredittvurdert i forhold til mulighetene for å betjene lånet på tilnærmet

alminnelige vilkår, innebærer svært høye boligpriser kombinert med krav til egenkapital at det er nær sagt en umulighet for mange unge i etableringsfasen å kjøpe bolig, selv med etableringslån.

Et hovedinntrykk i studien er at ordningen med etableringslån som hjelpetiltak for unge i etableringsfasen ikke er tilpasset situasjonen i kommuner med høyt prisnivå på boliger. I vår studie gjelder dette i særlig grad kommunene Asker og Sola, hvor boligtilbudet er smalt med få mindre boliger kombinert med et meget høyt prisnivå. Det høye prisnivået ser imidlertid ut til etter hvert å ramme flere og flere kommuner. Ordningen med etableringslån er rettet mot personer med lav inntekt, og disse vil ikke under normale omstendigheter kunne betjene selv et etableringslån til gunstige betingelser i tilfeller med høye boligpriser. Da strekker det ellers lite til om kommunene er fleksible på kravet om egenkapital.

Ordningen med etableringslån er generelt bedre egnet i kommuner med lavere prisnivå på boliger. Dette innebærer i vår studie kommunene vest i landet samt i Nordland.

Typehusholdsstudien har vist at veien til bistand er smal. Dette kan bety at det er grupper med svak økonomi, men uten betydelige sosiale vansker som er taperne i forhold til den kommunale boligpolitikken, i alle fall så langt denne studien rekker. Nå finner vi imidlertid også personer med rimelige inntekter blant de som mottar sosialhjelp til boligformål. Dette gjelder særlig i østlandskommunen Ski, hvor hele 88 prosent av mottakerne av sosialhjelp til boligformål i vårt utvalg, hadde en inntekt på over 85 000,- kroner. Også i kommunene Førde og Nittedal var det andelsvis mange med inntekter over 85 000,- kroner. Gitt at sosialt vanskeligstilte i mindre grad er i inntektsgivende arbeid, kan dette indikere at det er en åpning for andre grupper enn de sosialt vanskeligstilte i forhold til det å få sosialhjelp til boligformål.

Når vi finner dette innslaget av grupper med en viss grad av egen inntekt, kan det også være et tegn på utilstrekkelighet innenfor andre boligpolitiske virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette gjelder i tillegg til etableringslånordningen, som vi drøfter i dette kapitlet, særlig bostøtteordningen og botilskuddsordningen. I et slikt perspektiv blir konsekvensen av at mange trengende faller utenfor disse ordningene, at flere blir skjøvet over i en sosialhjelps-situasjon. For en videre drøfting av forholdet mellom sosialhjelp og bostøtte, se Stamsø og Østerby (2000).

Dette innebærer at i forhold til vanskeligstilte i kommunene, er det i denne studien særlig unge i etableringsfasen i sentrale kommuner som har vansker, og hvor boligpolitikken kommer til kort. For de sosialt

vanskeligstilte, vil kommunene i det minste være mer tydelige i forhold til virkemiddelbruken i form av blant annet sosialhjelp til boligformål. Så spørres det om dette er det beste tiltaket for den som er vanskeligstilt. I mange tilfeller vil vanskene ha sammenheng med forhold som går utover de rent økonomiske, og i sterkere grad innebære et mer direkte behov for tilpasninger i et konkret botilbud. Dette vil blant annet gjelde i de tilfellene vanskene på boligmarkedet har sammenheng med rus og/eller psykiatri. I disse tilfellene er spørsmålet heller hvorvidt kommunene har tilstrekkelig tilbud i form av tilpasset botilbud. Dette ble drøftet i kapittel 4.

7 Kommunal boligpolitikk – utfordringer og muligheter

7.1 Kommunal boligpolitikk: variasjoner og konsekvenser

Hensikten med undersøkelsene presentert i denne rapporten var å belyse fire spørsmål:

- Eksisterer det 'en kommunal boligpolitikk'?
- Hvordan varierer boligpolitikken?
- Hvorfor varierer boligpolitikken?
- Hvilke effekter har den kommunale boligpolitikken?

Det første spørsmålet kan besvares med et klart nei, hvis vi med 'en kommunal boligpolitikk' forstår en helhetlig og integrert kommunal strategi i forhold til bygging av boliger og hjelp til vanskeligstilte på boligmarkedet. Den kommunale boligpolitikken fremstår som fragmentert og lite koordinert. Boligpolitiske virkemidler sees i liten grad i sammenheng, og utbyggingspolitiske og boligsosiale tiltak iverksettes uavhengig av hverandre. Den sosiale delen av boligpolitikken er dessuten stort sett administrasjonens ansvar, og gjøres sjelden til et spørsmål om *politikk*.

Spørsmålet om *hvordan* boligpolitikken varierer, er vanskeligere å gi et entydig svar på. Generelt synes mange av kommunene å være mer aktive i den sosiale delen av boligpolitikken enn i utbyggingspolitikken. De fleste av de kommunene som er studert her, har en reaktiv boligpolitikk, både på utbyggings siden og i den boligsosiale politikken. Dette betyr at kommunenes tiltak i stor grad kommer for å løse akutte problemer i lokalsamfunnet, eller som svar på andre aktørers initiativ. Kommunene legger i liten grad selv premissene for

utformingen av boligpolitikken. De fleste kommunene har redusert sitt direkte engasjement i boligforsyningen til et minimum – eller til et nivå som er styrt av statens incitament til bygging av spesialboliger for psykisk utviklingshemmede, eldre og ungdom. Utover dette begrenser kommunenes innsats seg til i beste fall å holde ved like den kommunale boligmassen bygningsmessig så vel som volummessig. Vår undersøkelse har bekreftet programnotatets påstand:

Det synes ikke som om kommunene driver en aktiv boligplanlegging i sin løpende arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Tilsynelatende har en redusert sin oppgave til å tilrettelegge enkelttomter og til å være forhandlingspart på reguleringsplannivå (NFR 1998;9).

Kommunene har i stor grad trukket seg ut av boligproduksjonen, noe som betyr at de fleste kommuner i dag spiller en underordnet rolle i utbyggingspolitikken. Boligmarkedet – og med det mener vi utbud av boliger (antall boliger som kommer eller kan komme i salg) og prissetting – styres av entreprenører, av enkeltpersoners beslutninger om å flytte, og av eiendomsmeglere. I dag er det bare et fåtall kommuner som aktivt går inn og forsøker å temme markedskreftene. Det gjøres først og fremst ved aktivitet i totemarkedet, i den grad kommunen har vilje og evne til selv å kjøpe opp tomter. De færreste kommuner i pressområder har egne arealer, og heller ikke økonomi til å erverve arealer. I flere kommuner uttrykker informantene dessuten at kommunen ikke *bør* ta risikoen som er forbundet med boligbygging. Mange kommuner tapte store verdier i 1980-årenes turbulente boligmarked.

Hvorfor varierer kommunenes boligpolitikk? Et åpenbart svar ligger i de strukturelle forskjellene mellom kommuner. Norske kommuner har en svært stor variasjonsbredde, både når det gjelder størrelse, beliggenhet og vekst. I analysene presentert i rapporten har vi trukket frem ulike grupper av forklaringer på kommunenes aktivitet i boligpolitikken. Vi finner at boligpolitikken i fraflyttingstruede, små distriktskommuner har en annen utforming enn boligpolitikken i store, sentrale vekstkommuner – naturlig nok. Når det gjelder graden av aktivitet – eller styringsvilje – er sammenhengen ikke like åpenbar. Det finnes aktive småkommuner og passive store kommuner, selv om målet for kommunenes aktivitet kan variere i forhold til kommunenes strukturelle betingelser. Mens for eksempel fraflyttingstruede kommuner kan legge mye arbeid i å utforme boligpolitiske tiltak for å tiltrekke seg nye innbyggere, vil hovedoppgaven for presskommunene ofte være å styre utbyggingen i kommunen i ønsket retning. Vi finner en tendens til at store, sentrale og relativt rike vekstkommuner har en noe mer

aktiv boligpolitikk enn kommuner som ikke har disse kjennetegnene, men ingen av disse forholdene utgjør noen absolutte betingelser for et høyt boligpolitisk aktivitetsnivå.

Vi har undersøkt *effektene* av kommunenes boligpolitikk ved å studere boligpolitiske virkemidler overfor enkelte grupper av vanskeligstilte. Eventuelle sammenhenger mellom virkemidler og effekter er imidlertid ikke lett å fastslå. Det er en rekke faktorer som påvirker vanskeligstiltes boforhold, i tillegg til kommunens innsats i boligpolitikken. Analysene tyder på at veien til kommunal bistand til å skaffe bolig, er smal. Grupper med svak økonomi, men uten andre problemer, kan langt på vei sies å være taperne i forhold til den kommunale boligpolitikken. Økonomisk vanskeligstilte når vanligvis ikke opp i konkurransen om sparsomme kommunale midler, noe som særlig oppleves som problematisk i sentrale kommuner med høye boligpriser.

Videre i dette kapitlet vil vi utdype noen av disse funnene, og peke på noen utfordringer kommunene står overfor i boligpolitikken. Hvordan forvalter kommunene sitt boligpolitiske ansvar? Finnes det muligheter for å avhjelpe de problemene vi peker på?

7.2 Helhetlig kommunal boligpolitikk?

I forprosjektrapporten trakk vi opp rammene til det vi der definerte som det totale boligpolitiske interessefeltet. Da skilte vi i første omgang mellom boligpolitikkenes utbyggingspolitiske del og boligpolitikkenes sosiale del. Dette skillet har vi benyttet også i denne rapporten, selv om denne navnsettingen kan virke noe misvisende. Det er ikke slik at det innenfor den ene delen av politikken *bygges* boliger, mens det i den andre *fordeles* boliger. Det både bygges og fordeles boliger innenfor begge segmentene. Hovedpoenget med todelingen av boligpolitikken er at vi på den ene siden har en type politikk hvor det sentrale er å tilrettelegge for boligbygging til dem som kan ta seg fram i et boligmarked, og på den andre siden en politikk rettet inn mot grupper i befolkningen som har problemer med å skaffe seg et husvære uten hjelp fra fellesskapet. Det som skiller de to typene politikk er derfor ikke byggevirksomhet eller ikke, men graden av selektivitet i målrettingen av politikken.

Til grunn for vår prosjektsøknad til NFRs program 'Bolig og levekår' lå det en forestilling om boligpolitikken som ett politikkområde med mange ulike typer oppgaver og aktører. Oppgavene og aktørene var kanskje ikke samordnet, men burde sannsynligvis være det for å

kunne realisere målsettingene i den offentlige boligpolitikken. Vår primære interesse var å undersøke det brede spørsmålet om variasjon i boligpolitikken i norske kommuner. Den underliggende forestillingen var at det innenfor denne delen av kommunal politikk måtte være et stort potensial for samordning. En forestilling ikke bare inspirert av vår fascinasjon ved planlegging, men også av programnotatets målformulering om at

... programmet skal bidra til å skape et bedre grunnlag for gjennomføring av en helhetlig og langsiktig boligpolitikk i Norge (NFR 1998).

Helhet er et vanskelig ord. Hva som utgjør en helhet vil alltid måtte være et definisjonsspørsmål. Det vil alltid finnes noe utenfor helheten, og spørsmålet blir dermed hvor grensen skal trekkes for det som representerer den aktuelle helheten.

Det å sørge for realisering av det nasjonale målet om *å sikre at alle skal kunne disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø* er en mangefasettert oppgave, og det er langt fra sikkert at den kan løses ved at de mange tiltak forsøkes samordnet organisatorisk eller politisk. Likevel mener vi at det er gode grunner for at kommunene *bør* tilstrebe å utforme en helhetlig boligpolitikk.

En helhetlig boligpolitikk innebærer for det første at utbyggingspolitikken sees i sammenheng med boligsosiale støtteordninger, og for det andre at de boligsosiale støtteordningene sees i sammenheng med hverandre.

Kommunene kan sannsynligvis hente en betydelig gevinst ved å utforme utbyggingspolitikken og den boligsosiale politikken i sammenheng. Arbeidet med boligsosiale støttetiltak avhenger i noen grad av kommunens innsats i utbyggingspolitikken. Å legge til rette for et variert boligtilbud, med tilbud til alle grupper av boligsøkere, vil kunne få avgjørende betydning for kommunens muligheter til å hjelpe vanskeligstilte grupper på boligmarkedet. Dette gjelder ikke minst i pressområder. Gjennom utbyggingspolitikken kan kommunen søke å gjøre markedet lettere for de grupper som ellers ikke ville kunne klart seg på boligmarkedet uten offentlig hjelp. Hvis kommunen sikrer tilstrekkelig og variert boligbygging, kan dette bidra til å holde prisene nede. Hvorvidt kommuner ved sin politikk *faktisk* makter å påvirke boligmarkedet i vesentlig grad, har vi mindre kunnskap om. Gjennom aktiv bruk av utbyggingspolitiske virkemidler kan imidlertid kommunen sikre seg en viss handlefrihet i den selektive boligsosiale politikken. Ved å sørge for at det bygges boliger av ulik størrelse og standard i kommunen, øker sannsynligheten for å finne egnede boliger

til vanskeligstilte, enten ved innleie fra private eller ved at kommunen selv kjøper boliger til mennesker som ikke på egen hånd klarer seg i boligmarkedet. Utbyggingsavtaler kan her være et egnet virkemiddel.

Ved at ulike boligsosiale støtteordninger sees i sammenheng, kan kommunen oppnå både å gi et bedre tilbud til den enkelte som trenger hjelp, og økt effektivitet i tjenesteytingen. En helhetlig politikk gir med andre ord kommunen bedre oversikt over hvilke virkemidler som er til rådighet, slik at kommunen kan velge de tiltak som synes best egnet og/eller mest effektive. For eksempel kan et godt tilbud av kommunale boliger til vanskeligstilte bety mindre behov for sosialhjelp. Hensiktsmessig bruk av etableringslån kan igjen redusere behovet for kommunale boliger.

En helhetlig politikk er nødvendig for en god utnyttelse av ressurser. Eksempelet med de ekstremt dyre plassene på hospitser sett i forhold til kostnadene ved kommunale utleieboliger er velkjent. Sammenhengende tiltak som kan forhindre utkastelser er et annet område som illustrerer behovet for en samordnet og helhetlig politikk.

En betingelse for en helhetlig kommunal boligpolitikk er at det finnes institusjonelle enheter eller klare rutiner som sørger for samordning av politikken i kommunen. Det synes i liten grad å være tilfelle i de kommunene vi har studert. 'Boligpolitikk' kan ikke sies å utgjøre *ett* politikkområde, men flere. I tråd med Ulf Torgersens (1987) kriterier for å betrakte et politikkområde som ett område, ser vi at:

- boligpolitikken som helhet forvaltes ikke av profesjonelle tjenestemenn og -kvinner. Ulike deler av politikken forvaltes av ulike profesjoner
- den kommunale boligpolitikken utøves ikke innenfor et relativt enhetlig offentlig forvaltningsapparat. I de fleste kommuner finnes det heller ikke noen samlet politisk eller administrativ ledelse av boligpolitikken
- det finnes ikke klare standarder for det offentliges tilbud innenfor boligpolitikken, og dermed heller ikke klare normer for brudd på slike standarder
- bare deler av boligpolitikken utøves med grunnlag i lov. Riktig nok eksisterer det lover som er relevante for *deler* av boligpolitikken – for eksempel plan- og bygningsloven og sosialloven – men det finnes ikke noe enhetlig lovverk som klargjør de innholdsmessige sidene ved boligpolitikken, og kommunens plikter hvis standardene ikke møtes

Husbankens initiativ overfor kommunene om å etablere såkalte "boligsosiale handlingsplaner" vil i noen grad kunne bidra til å utvikle en helhetlig kommunal boligpolitikk. De boligsosiale handlingsplanene skal - slik Husbanken uttrykker det - *bidra til at kommunen utarbeider en helhetlig boligpolitikk. Utarbeidelsen av planen vil kreve koordinert tverrsektoriell innsats*. Erfaringene med hva slike planer bidrar med i praksis, er ennå i liten grad tilgjengelig. Det gjenstår derfor å se om utforming av slike planer faktisk har som konsekvens at kommunene ser de ulike sosiale støtteordningene i sammenheng, og den sosiale delen av boligpolitikken i sammenheng med utbyggingspolitikken. Uten at det etableres et mer enhetlig forvaltningsapparat rundt boligpolitikken i kommunene, kan det være en fare for at politikken forblir fragmentert.

7.3 Tar kommunene sitt boligpolitiske ansvar?

Det boligpolitiske arbeidet i kommunene er i hovedsak noe kommunene selv kan bestemme omfanget og innretningen på. De lovpålagte oppgavene er oppgaver som følger av Plan- og bygningsloven og Lov om sosial omsorg. Regjeringen legger imidlertid i Stortingsmelding nr.49 (1997-1998, side 6) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* stor vekt på kommunenes ansvar i boligpolitikken:

Kommunene har i følge lov om sosiale tjenester ansvar for å medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Kommunene er dessuten forpliktet til å skaffe et midlertidig husvære for dem som ikke klarer dette selv og som er i en nødsituasjon. Dette innebærer at kommunen har et ansvar for å tilby hensiktsmessige boliger til personer som av økonomiske eller andre grunner ikke klarer å skaffe boliger på egen hånd.

Kommunene har videre som sentral boligpolitisk oppgave å legge til rette for bygging av nye boliger og utvikling og fornyelse av boligområder slik at det i lokalsamfunnet blir et tilbud om god boligstandard og godt bomiljø for alle.

Det er med andre ord i kommunene de boligpolitiske utfordringene skal identifiseres og tiltak bestemmes. Statens oppgave skal begrenses

til å fastlegge de overordnede rammebetingelsene og bistå med økonomiske låne- og støtteordninger. Vår studie av de tolv kommunenes boligpolitikk reiser tvil om kommunenes evne og vilje til å ta sine boligpolitiske oppgaver så aktivt og selvstendig som Regjeringen forventer. Det er flere grunner til denne tvilen.

For det første synes boligpolitikken, og spesielt den boligsosiale politikken, i liten grad å være forankret i kommunenes politiske ledelse. De boligpolitiske oppgavene overfor unge og vanskeligstilte er stort sett overlatt til administrasjonen. Dette kan skyldes at politikerne ikke ønsker å engasjere seg i disse oppgavene, rett og slett fordi de innser at det ikke er særlig mange stemmer å hente på en aktiv boligsosial politikk. Depolitiseringen av disse spørsmålene kan også sees i sammenheng med en større trend i retning av å skille skarpt mellom politikernes oppgaver og administrasjonens oppgaver (Vabo 1997). Trenden innebærer at politikerne skal ta de overordnede prinsipielle avgjørelsene, og trekke opp retningslinjene for politikken – og holde seg langt unna saker av mer konkret og personlig karakter. Spesielt sterkt har denne utviklingen gjort seg gjeldende innenfor kommunenes oppgaver av sosial art. Et slikt skarpt skille mellom politikk og administrasjon kan imidlertid synes å medvirke til politisk tilbaketrekning fra politikkområdet, kanskje rett og slett fordi politikerne får for lite substanskunnskap om hva som rører seg på området. Kunnskapsmangel kan medføre at politikerne ikke utvikler interesse og vilje til å drive en aktiv boligsosial politikk.

For det andre har vi konstatert at kommunene i liten grad har en proaktiv boligpolitikk. Innenfor den boligsosiale politikken kan en mulig årsak til den reaktive holdningen ligge i at kommunene er redd for å tiltrekke seg 'uønskede innbyggere'. Det kan med andre ord være en tendens til at kommunene nøler med å utforme gode boligsosiale ordninger i redsel for å gjøre kommunen *for* attraktiv for folk med boligproblemer.

Vår observasjon er at norske kommuner bare i begrenset grad har gjort de svakestes boligforhold til en prioritert oppgave. Ingen av våre kommuner kan sies å ha en planmessig og helhetlig oppmerksomhet rettet mot boligpolitiske tiltak for denne – svært forskjelligartede – gruppen. Det heter i programnotatet at

Det har foregått en generell kommunalisering av velferdssystemene, som fører til overføring av større ansvar for boligpolitikken til kommunene. Samlet innebærer dette at lokal boligpolitikk har fått en mer avgjørende plass i det politisk-administrative systemet i bolig

sektoren. En meget sentral utfordring blir derfor å analysere hvilke forutsetninger norske kommuner har for å kunne spille en aktiv rolle i definering og løsning av aktuelle boligproblemer (NFR 1998:11).

Vi er ikke så sikker på treffsikkerheten i denne passusen fra programnotatet. Lokal boligpolitikk er *tiltenkt* et større ansvar og en mer avgjørende plass. I virkeligheten har kommunene i liten grad påtatt seg dette større ansvaret. Vi er temmelig overbevist om at de vanskeligstilte i boligmarkedet verken *er* overlatt, eller i fremtiden *kan* overlates, til kommunene alene. Lokalt er det ikke ressurser nok eller vilje nok til å løse denne oppgaven. Utfordringene må takles gjennom et nært samarbeid mellom lokalsamfunnet og storsamfunnet. Alle større satsninger for å hjelpe særlige grupper ser ut til å forutsette at staten stiller opp med betydelige ressurser. Det gjelder reformen for psykisk utviklingshemmede, omsorgsboligene for eldre og psykiatri-satsingen. Det vi her slutter på bakgrunn av våre undersøkelser, bekrefter det programnotatet sier (s. 11) ”at moderne boligpolitikk i større grad blir fokusert på mer avgrensede gruppers boligsituasjon” og at dette ”gjenspeiles i at den statlige boligpolitikken har fått et mye sterkere selektivt preg”.

Også når det gjelder utbyggingspolitikken, kan det være tegn til at enkelte kommuner i pressområder ikke legger til rette for bygging av rimelige boliger, for folk med relativt lave inntekter. Fordi de fleste kommuner inngår i et større bolig- og arbeidsmarked, kan de fristes til å la nabokommuner sørge for boliger til disse gruppene. Kommuner som ensidig satser på tilrettelegging av boliger for de med stor kjøpekraft, kan slik sett oppfattes som gratispassasjerer i den grad de baserer seg på innpendling av personer med midlere og lavere inntekter, som for eksempel arbeidstakere i en del servicerettede yrker. Så lenge alle kommuner har et behov for personer i yrker som er midlere lønnet, som bussjåfører, butikkansatte, frisører, hjelpepleiere og rengjørere, men samtidig ikke har et boligprisnivå eller en boligstruktur tilpasset disse gruppenes økonomi, blir kommunen avhengig av innpendling for å fylle behovet. Det sentrale er imidlertid at en ikke bare blir avhengig av innpendling, en blir også avhengig av at nabokommuner fører en annerledes boligpolitikk, mer tilpasset disse gruppenes behov. En svak og ensidig sosial profil i boligpolitikken gjør med dette kommuner til gratispassasjerer på nabokommuners bekostning, nabokommuner som forventes å ha en bredere og mer sosial profil i forhold til boligforsyningen. Vi vil understreke at det ikke er mange informanter i våre kommuner som eksplisitt uttrykker at slike overveielser gjør seg gjeldende i deres kommune. Konse

kvensene av intendert eller uintendert gratispassasjeratferd kan imidlertid synes åpenbare i enkelte kommuner i pressområder.

7.4 Hva kan gjøres?

Vår studie av tolv kommuners boligpolitikk har resultert i et bilde av kommunenes boligpolitiske innsats som fragmentert, kortsiktig og reaktiv. Hva kan gjøres for å avhjelpe disse uheldige sidene ved den kommunale boligpolitikken?

For å bidra til en mer helhetlig boligsosial politikk, har Husbanken satt i gang et prosjekt for å stimulere kommunene til å utvikle boligsosiale handlingsplaner. Som nevnt tidligere i kapitlet, kan denne typen planer vise seg å gi bedre samordning av og mer helhet i kommunens boligpolitiske virkemiddelbruk. For at boligpolitikken ikke fortsatt skal forbli det Torgersen (1987) kaller 'velferdsstatens vaklende pilar', kan det imidlertid vise seg nødvendig å bygge sterkere administrative og politiske strukturer rundt politikken.

En annen utfordring for kommunene er å komme på offensiven i boligpolitikken, slik at kommunen selv får lagt premissene for utviklingen av lokalsamfunnet. En slik proaktiv politikk vil også med større sannsynlighet kunne være helhetlig og langsiktig. For å sikre kommunen en mer offensiv rolle, vil det være nødvendig både med administrativ kompetanse og kapasitet, samt en skikkelig politisk forankring av boligpolitikken. I dag er politikerne i liten grad involvert i boligpolitiske spørsmål. Spesielt sterkt gjør dette seg gjeldende i den sosiale delen av boligpolitikken. Det foreligger ingen enkel oppskrift på hvordan politikernes interesse og engasjement kan vekkes. Depolitisering av lokale sosialpolitiske saker synes å være et utbredt, og langt på vei tilsiktet, fenomen. Spørsmålet er imidlertid om ikke politikerne må ha kunnskap om politikkområdet for å engasjere seg. Det kan være vanskelig å finne balansepunktet mellom unødvendig politisk innblanding i enkeltsaker og politisk involvering på et så overordnet nivå at substanskunnskap går tapt for lokalpolitikkerne.

Vi har pekt på betydningen av at bolig- og arbeidsmarkedet vanligvis dekker flere kommuner. Dette betyr at en kommunes politikk vil ha betydning for innbyggere i andre kommuner. Manglende sammenfall mellom den enkelte kommunes myndighetsområde og virkningene av politiske beslutninger, kan medføre at kommunene mangler insentiver til å drive en aktiv boligpolitikk. Virkningene av politikken 'utvannes', i den forstand at for eksempel en satsing på små, enkle boliger vil komme nabokommunens innbyggere til gode like mye som egne

innbyggere (mange kommuner skiller klart mellom egne og andres innbyggere, selv om en slik innflytting vil innebære at også disse blir 'egne'). Som vi tidligere har argumentert, kan dessuten muligheten for at en god boligsosial politikk kan medføre import av 'problem-innbyggere' gi kommunene insentiv til *ikke* å ha et godt boligtilbud til vanskeligstilte.

Det er vanskelig å se hvordan denne skjeve insentivstrukturen som kommunene møter i boligpolitikken, kan avhjelpes uten at det etableres et bredere samarbeid mellom kommuner i samme arbeids- og boligmarked. Erfaringsmessig er det imidlertid vanskelig å få til effektivt interkommunalt samarbeid. En mulighet kan være å gi kommunene 'hjelp' til å samarbeide, enten i form av økonomisk støtte betinget av samarbeid, eller i form av fylkeskommunale ressurser (penger og fagpersoner) til å bistå kommunene. Fylkeskommunene har nylig fått omdefinert en del av sine oppgaver, og skal nå få en mer fremtredende rolle som regional utviklingsaktør. I utformingen av fylkeskommunens nye rolle er det mulighet for at de regionale og kommuneoverskridende aspektene ved boligpolitikken kan få en større plass. Det gjenstår å se om rollen som regional utviklingsaktør innebærer at fylkeskommunen kan ta i bruk sterkere virkemidler overfor kommunene enn hva som er tilfelle i dag.

En mulig styrking av den lokale boligpolitikken kan komme gjennom større statlige midler til kommunene. Vi mener å ha sett at kommunene i boligpolitikken i stor grad responderer når staten lager opplegg som medfører betydelig økonomisk støtte, slik som HVPU-reformen og omsorgsboligsatsningen. Hvis statlige myndigheter er opptatt av å styrke deler av den kommunale boligpolitikken, synes slike 'pakker' å være virkningsfulle. Det er imidlertid noen begrensninger ved slike ordninger. For det første må ordningene gjerne være målrettet mot en avgrenset del av politikken, slik at problemer knyttet til fragmentering og manglende langsiktighet vanskelig avhjelpes ved denne type øremerkede overføringer. Øremerking av midler innebærer dessuten at kommunenes fleksibilitet til å bruke midlene der de behøves mest, og der de er mest effektive, reduseres. Slike store sentralt initierte pakkeløsninger er også ofte ganske rigide, i den forstand at virkemidlene sjelden passer samtlige kommuner som kunne hatt behov for støtte.

Hovedbegrunnelsen for å gi kommunene ansvar for et politikkområde er at kommunene er bedre i stand til å utforme politikken i tråd med lokale ønsker og behov. Samtidig kan kommunene se helhet og sammenheng i tilbudet til innbyggerne, og foreta prioriteringer på bakgrunn av slike helhetsvurderinger. En sterkere statlig styring av boligpolitikken vil innebære en svekkelse av disse mekanismene. Hvis

staten mener at kommunene ikke ivaretar sine boligpolitiske forpliktelser på en forsvarlig måte, kan den velge langt på vei å 'umyndiggjøre' kommunene ved å legge sterke sentrale føringer på ressursbruk og målformulering i boligpolitikken. Det er imidlertid grunn til å minne om at norske kommuner er svært forskjellige, både i folketall, demografisk sammensetning, arealtilgang og beliggenhet. Disse forskjellene reflekteres i hvilke utfordringer kommunene står overfor i boligpolitikken, og hvilke tiltak som vil være hensiktsmessige å iverksette for å utvikle en boligpolitikk mer tilpasset befolkningens behov.

7.5 Interessante forskningsoppgaver i boligpolitikken

Denne studien har hatt en ganske tradisjonell innfallsvinkel til analysen av kommunenes styringsrolle i boligpolitikken. Vi har undersøkt om kommunene bruker de virkemidlene de har til rådighet, for eksempel arealkjøp, regulering og boligbygging, virkemidler som kommunene i langt større grad benyttet i de første tiårene etter andre verdenskrig enn i dag. Mye taler for at kommunene ikke lenger kan innta en slik hierarkisk styringsrolle overfor private aktører i boligmarkedet. Styringsforholdet mellom offentlige myndigheter og private aktører i utbyggingsprosesser er komplekst, og kan ofte ta form av forhandlinger og samspill snarere enn hierarkisk styring. Fremtidig forskning bør ta tak i denne kompleksiteten, for eksempel ved å studere hvordan samhandlingen mellom kommuner og private foregår, i prosesser som oppfattes som vellykkede. Hvordan kan gjensidig avhengighet gi felles anstrengelser for å oppnå gode resultater i boligpolitikken?

Et annet viktig forskningsområde vil være knyttet til boligpolitikkens geografiske ringvirkninger, og hvordan kommuner kan og bør samarbeide for å få til gunstig regional utvikling. Det er gjort få brede studier av interkommunalt samarbeid de siste årene. Utviklingen i retning av at kommunene blir overlatt stadig tyngre oppgaver, samtidig som kommunestrukturen med mange småkommuner opprettholdes, tvinger fram nye samarbeidsløsninger for kommunene. I denne prosessen vil det være viktig med studier av hvordan og hvorfor interkommunalt samarbeid lykkes, og hvilke demokratiske utfordringer slikt samarbeid medfører. Det vil i denne forbindelse også være interessant å studere hvordan fylkeskommunens nye rolle utvikler seg.

Det synes å være relativt beskjeden kunnskap knyttet til hvordan deler av boligmarkedet fungerer. Spesielt vil det være interessant med en nærmere utforskning av betydningen av de virkemidlene som faktisk er tilgjengelige for kommunene i boligpolitikken. Dette kan for eksempel gjøres ved å studere flyttekjeder: I hvilken grad påvirkes boligmarkedet i kommunen ved bygging av omsorgsboliger for eldre? Kommer slik utbygging yngre mennesker til gode, ved at det frigjøres familieboliger? Hvor lange og hvor effektive er eventuelt slike flyttekjeder?

Samspillet mellom utbyggingspolitikken og boligsosiale virkemidler, inkludert hvilken betydning *utbyggingspolitikken* har for vanskeligstilte gruppers evne til å klare seg på boligmarkedet, bør også studeres nærmere. Har kommunene, med de virkemidlene som er tilgjengelige i utbyggingspolitikken, noen mulighet til å påvirke boligmarkedet slik at det kommer vanskeligstilte til gode?

Enkelte kommuner i sentrale strøk hevder at de har problemer med at for høye boligpriser innebærer mangel på visse typer arbeidskraft. Det vil være interessant å studere boligpolitikken og boligmarkedets betydning for kommunens (både kommunen selv og arbeidsgivere i kommunen) evne til å tiltrekke seg arbeidskraft (til visse lavere og midlere lønte stillinger).

Vår analyse av boligpolitikken i tolv utvalgte kommuner har ikke avdekket noen klar betydning av politisk-ideologiske faktorer for utformingen av boligpolitikken i kommunene. Samtidig viser utviklingen over tid en ganske klar dreining av boligpolitikken fra statens side, fra generell politikk, rettet mot allmennheten, til selektive virkemidler rettet mot grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. En nærmere analyse av boligpolitikken ideologiske spenningsfelt, for eksempel i forhold til begrepsparene generell vs. selektiv og marked vs. stat, kan gi et dypere innblikk i dette politikfeltets problemstillinger. En slik analyse vil også plassere boligpolitikken klarere i forhold til utviklingstrekk i velferdsstatens ordninger mer generelt.

Litteratur

- Albæk, Erik (1995): »Reforming the Nordic welfare communes». *International Review of Administrative Sciences* Vol. 61: 241-264
- Alvesson, Mats og Kaj Sköldbberg (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur
- Amdam, Jørgen og Roar Amdam (1990): *Strategisk og mobiliserande planlegging*. Oslo: Det norske samlaget
- Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering*. Fagbokforlaget
- Annaniassen, Erling (1994): *Boligpolitikk og boforhold som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. (Etterkrigshistorisk Register, nr. 12.) LOS-senter Notat 92/29, Bergen
- Balchin, Paul, ed. (1996): *Housing Policy in Europe*. London: Routledge
- Barlindhaug, Rolf (1998): *Boligbygging og befolkningsutvikling i Akershus*. Notat, Norges Byggforskningsinstitutt/Akershus fylkeskommune
- Barlindhaug, Rolf (1994): *Kommuners bruk av etableringslån*. Norges Byggforskningsinstitutt: Prosjektrapport 151. Oslo: NBI
- Barlindhaug, Rolf, Per Bondevik og Viggo Nordvik (1996): *Tilskudd og lån til kjøp av egen bolig. En evaluering av Husbankens etableringstilskuddsordning*. Norges Byggforskningsinstitutt: Prosjektrapport 200. Oslo: NBI

- Barlindhaug, Rolf og Mary Ann Stamsø (1998) Strukturelle trekk ved anskaffelse og bygging av nye boliger. Norges Byggforskningsinstitutt .Prosjektrapport 245. Oslo: NBI
- Brattbakk, Ingar og Thorbjørn Hansen (2002) Kommunale boliger år 2000. Norges Byggforskningsinstitutt .Prosjektrapport under utarbeidelse. Oslo: NBI
- Brustad, Sylvia (2000): "En solidarisk boligpolitikk". I Husbankbladet nr. 3. Oslo: Husbanken
- Bengtsson, Bo (2000): *Bostaden som social rättighet – den generella bostadspolitikens logik*. Manus, Uppsala Universitet, Institutet för bostadsforskning
- Bert-Schlosser, Dirk og Gisele De Meur (1994): «Conditions of Democracy in Interwar Europe. A Boolean Test of Major Hypotheses.» *Comparative Politics* No. 26, Vol. 3: 253-279
- Brodkin, Evelyn (1990): «Implementation as Policy Politics». In D. Palumbo and D. Calista (eds.) *Implementation and the Policy Process*, New York: Greenwood Press; pp. 107-118
- Bærekraftig boligplanlegging*. Norske eksempler på oppfølging av HABITAT 2, FN's verdenskonferanse om bosettingsspørsmål
- Gammelsæter, Hallgeir og Anita Steinbru (1995): *Kommuner og boligsamvirke i samspill*. Molde: Møreforskning
- Goggin, Malcolm, Deborah Orth og Sissel Hovik (1998): *Studying Policy Design Comparatively: Methodological Issues*. Paper prepared for delivery at the 1998 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 1998
- Gravdahl, Hans Petter og Terje Hagen (1997): *Ny kommunelov, ny organisering? Organisasjon og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 1996*. NIBR-notat 1997:105. Oslo: NIBR
- Gulbrandsen, Ole og Thorbjørn Hansen (1985): *Nye husholdninger og boligbehovet*. Oslo: Universitetsforlaget, 1985
- Guttu, Jon, Frode Kann, Ragnhild Skogheim og Anne-Karine Halvorsen Thoren (1998): *Tilskudd til boligkvalitet. Evaluering*

av Husbankens tilskuddsordning. NIBR prosjektrapport 1998:4.
Oslo: NIBR

Hagen, Terje og Rune Sørensen (1997): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Tano Aschehoug

Halvorsen, Knut (1993): *Innføring i sosialpolitikken*. 2. reviderte utgave. Oslo: Tano

Hansen, Thorbjørn (1994): *Tilbudet av kommunale utleieboliger i Norge*. Norges Byggeforskningsinstitutt: Prosjektrapport 165.
Oslo: NBI

Hansen, Thorbjørn (1997): *Boligpreferanser og bærekraftig boligpolitikk i norsk perspektiv*. Utkast til paper. Norges Byggeforskningsinstitutt. Oslo: NBI

Hansen, Thorbjørn, Viggo Nordvik og Egil Stang (1997): *Kommunale utleieboliger - lønner det seg?*. Norges Byggeforskningsinstitutt: Prosjektrapport 223. Oslo: NBI

Hansen, Thorbjørn og Jon Guttu (2000): *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989. Fra storskalabygging til frislepp*. Norges Byggeforskningsinstitutt/Norsk institutt for by- og regionforskning

Hansen, Thorbjørn og Lillin C. Knudtzon (1997): *Lav inntekt og boforhold. Boforholdsundersøkelse av lavinntektsfamilier i Oslo, Bergen, Trondheim og Drammen*. Norges Byggeforskningsinstitutt: Prosjektrapport 210. Oslo: NBI

Hansen, Thorbjørn og Per Åhrén (1991): *Vanskeligstilte boligsøkere*. Program for storbyrettet forskning. Norges Byggeforskningsinstitutt. Oslo: NBI

Hatry, Harry P., Louis Blair, Donald M. Fisk og Wayne Kimmel (1987): *Program Analysis for State and Local Governments*. Washington: The Urban Institute

Hatry, Harry P., Richard E. Winnie og Donald M. Fisk (1981): *Practical Program Evaluation for State and Local Governments*. Washington, DC: The Urban Institute

Hellevik, Ottar (1980): *Kausalanalyse av krystabeller*. Oslo: Universitetsforlaget

- Husbanken (1998): *Husbankbladet* nr. 2. Oslo: Husbanken
- Husbanken (1996): *Lån og tilskudd, "Blåboka"* Oslo: Husbanken
- Johnsen, Vibeke (1997): *Desentralisering til kommunalt nivå? En gjennomgang av studier av statlig styring*. NIBR prosjektrapport 1997:16. Oslo: NIBR
- Johnsen, Vibeke (1996): *Kommunal organisering. En spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner*. NIBR-notat 1996:107. Oslo: NIBR
- Kleven, Terje (1997): "Forholdet kommune-stat i et legitimeringsperspektiv". I H. Baldersheim, J. F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (red) *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug, s. 13-49
- Knudtzon, Lillin C. og Per Bondevik (1997): *Kommunalt eide boliger i borettslag og sameier*. Norges Byggeforskningsinstitutt: Prosjektrapport 222. Oslo: NBI
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1988): *Boligetableringsutredningen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995): *Boligpolitisk praksis*. Sandvika: Asplan Viak as
- Kommunal- og arbeidsdepartementet og KS forskning (1995): *FoU Kommunal bolig-politikk. Styringsgruppens sluttrapport til oppdragsgiverne*. Asplan Viak as: Sandvika, 3. februar 1995
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996): *Boligpolitikk 1996: Kommunens mål og muligheter* Rundskriv H-2/96, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1995): *Boligpolitikk 1995: Utfordringer og muligheter for kommunene*. Rundskriv H-1/95, Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Kuhnle, Stein og Liv Solheim (1991): *Velferdsstaten - vekst og omstilling*. Oslo: Tano

- Lappegård, Trude og Viggo Nordvik (1998): *Sokkelboliger i det norske boligmarkedet*. Norges Byggeforskningsinstitutt: Prosjektrapport 237. Oslo:NBI
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- March, James og Johan P. Olsen (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mehus, Kristian og Øyvind Løken (1997): *Kommuners bruk av etableringslån og boligtilskudd til tilpasning i 1997*. Oslo: Husbanken, 3. april 1997
- Meyer, John og Brian Rowan (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". In Walter Powell and Paul DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, pp. 41-62
- Mintzberger, Henry (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs
- Nagel, Anne Hilde (red.) (1991): *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater Forlag
- Norges forskningsråd (NFR) (1998): *Bolig og levekår. Programnotat*. Området for kultur og samfunn. Oslo:NFR
- Norges Byggeforskningsinstitutt (1998): *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Vedlegg til rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Oslo kommune og Kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo: NBI
- Nordahl, Berit (1994): *Kommunal boligplanlegging: En studie i seks kommuner*. Norges Byggeforskningsinstitutt: Prosjektrapport 146. Oslo: NBI
- Nordvik, Viggo (1995): *Husbankens virkemidler - hvordan virker de?* Norges Byggeforskningsinstitutt: Prosjektrapport 187. Oslo: NBI
- Nordvik, Viggo og Espen Preus (1996): *Tomter - en begrensning for boligbygging?* Econ: Rapport 47, Oslo: Econ

- Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget,
- Orderud, Geir Inge og Thomas Haaland (1996): *Innvandrere og det offentlige boligtilbud*. NIBR-rapport 1996:15. Oslo: NIBR
- Oslo kommune og Kommunal- og regionaldepartementet (1998): *Vanskeligstilte på boligmarkedet* (rapport fra en arbeidsgruppe). Oslo, 24.04.98
- Ot.prp. 49 (1987-1988): *Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- Palumbo, Dennis and Donald Calista (1990): "Introduction: The Relation of Implementation Research to Policy Outcomes". In D. Palumbo and D. Calista (eds.): *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. New York: Greenwood Press, pp. xi-xviii
- Palumbo, Dennis and Donald Calista (1990). "Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process". In D. Palumbo and D. Calista (eds.): *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. New York: Greenwood Press, 3-17
- Paus, Espen og Viggo Nordvik (1997): *Om arealknapphet og boligbygging i hovedstadsområdet*. Rapport 66, Econ Centre for Economic Analysis, Oslo: Econ
- Perrow, Charles (1986): *Complex Organizations: A Critical Essay*. 3rd ed. New York: McGraw-Hill
- Predelli, Line Nyhagen, Thorbjørn Hansen, Berit Nordahl og Arvid Strand (1999): *Kommunal boligpolitikk. Variasjoner og konsekvenser. Et forprosjekt*. Samarbeidsrapport Norsk institutt for by- og regionforskning og Norges byggforskningsinstitutt. Oslo: NIBR
- Ragin, Charles (1989): *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press (Paperback)

- Refling, Dag (1988): "Etablering på boligmarkedet. Kommunenes rille". I *Boligetableringsutredningen*, bind 3. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Sabatier, Paul A (1993): "Top-down and bottom-up approaches to implementation research". In Michael Hill (ed.) *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester Wheatsheaf, pp. 266-293
- Scott, Richard (1998): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 4th ed. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall
- Scott, Richard and John Meyer (1991): "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence". In Walter Powell and Paul DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 108-140
- Seip, Anne Lise (1981): *Om velferdsstatens framvekst*. Oslo: Universitetsforlaget
- Somerville, Peter (1994): "On Explanations of Housing Policy". *Scandinavian Housing & Planning Research* 11, pp. 211-230
- Sosial- og helse-departementet (1982): *Lov om helsetjenesten i kommunene av 19.11.1982*, nr. 66. Oslo: Sosial- og helse-departementet
- Sosial- og helsedepartementet (1991): *Lov om sosiale tjenester m.v. av 13.12.1991*, nr. 81. Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- Sosial- og helsedepartementet (2000): *Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd for 2000* Rundskriv I-1/2000 Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- Stamsø, Mary Ann og Steinar Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 288. Oslo: NBI.
- Statistisk sentralbyrå (1998): *Sosialstatistikk 1996*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (1998): *Boforholdsundersøkelsen 1995*. Oslo: Statistisk sentralbyrå

- St.meld. nr. 34 (1988-89): *Boligpolitikk for 90-årene*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld. nr. 34 (1994-95): *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld. nr. 28 (1997-98): *Oppfølging av HABITAT II: Om miljøhensyn i bolig- og byggsektoren*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 49 (1997-98): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 16 (2000-2001): *Om verksemda til Statens Husbank 1998-99*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 50 (1996-1997): *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet
- St.meld. nr. 17 (2000-2001): *Asyl- og flyktningepolitikken i Noreg*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Stoker, Gerry (2000) (ed.): *The new politics of British local governance*. Basingstoke: Macmillan
- St.prp. nr. 19 (1996-97): *Samordning av Kommunal- og arbeidsdepartementets bostøtteordning og Sosial- og helsedepartementets botilskuddsordning*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.prp. nr. 80 (1996-97): *Om oppfølging av samordning av dei statlege bustøtte-ordningane*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Strand, Torodd (1979): "Kommunane som iverksettarar av statleg politikk". I H. Baldersheim, A. Offerdal og T. Strand (red) *Lokalmakt og sentralstyring*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 46-61
- Strand, Torodd (1978): "Staten og kommunane: standardisering, hjelp og sjølvhjelp". I Johan P. Olsen (red.) *Politisk Organisering*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 143-184

- Torgersen, Ulf (1987): "Housing: The Wobbly Pillar Under the Welfare State" i B. Turner, J. Kemeny og L. J. Lundqvist (red.) *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm: Almqvist & Wiksell (Scandinavian Housing and Planning Research, supplement 1)
- Ulfrstad, Lars-Marius (1997): *Bostedsløshet i Norge*. Norges Byggforskningsinstitutt: Prosjektrapport 216. Oslo: NBI
- Utlendingsdirektoratet (2001): "Ny start" – *UDIs kommunerapport for 2000*. Oslo: Utlendingsdirektoratet
- Vabo, Signy (1996): *Endringer i kommunale styringsmodeller - begrunnelser, innhold og evaluerte effekter*. NIBR-notat 1996:128. Oslo: NIBR
- Vabo, Signy (1997): *Nye styringsmodeller. Styrkes kommune-politikernes rolle?* NIBR prosjektrapport 1997:23. Oslo: NIBR
- Wessel, Terje (1996): *Eierleiligheter: fremveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim*. Dr. Philos avhandling. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Ytrehus, Siri (under utgivelse): *Tilskuddsordninger til bygging av omsorgsboliger og institusjonsplasser - kommunal iverksetting*. Rapport, Norges Byggforskningsinstitutt. Oslo: NBI
- Ytrehus, Siri (1996): *Beboerne i nye omsorgsboliger*. Norges Byggforskningsinstitutt: Prosjektrapport 217. Oslo: NBI
- Øistensen, Bård (1998): *Boligetablering. Analyse av problemer og evaluering av virkemidler*. Norges Byggforskningsinstitutt: Prosjektrapport 232. Oslo: NBI
- Åhrén, Per (1988): *Bostøtteordningen. En gjennomgang av bostøtteordningen samt forslag til forendringer*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Åhrén, Per (1990): *Bostadsbidrag i Norden. En jamførnde analys av system och effekter*. København: Nordisk Ministerråd (Nord 1990:67)

Vedlegg 1

Spørreskjema forprosjekt

Spørreskjema til alle landets kommuner

Kommunenavn: _____ Kommunenummer:

Utfyller av skjema: Navn _____
Stilling _____

Etat _____

1. Har kommunen utarbeidet og vedtatt et program for

***Boligbygging**

Ja, vedtatt Ja, under utarbeidelse Nei

***Annet boligsosialt arbeid**

Ja, vedtatt Ja, under utarbeidelse Nei

2. Har kommunen, eller deltar kommunen i, tomteselskap?

ja nei

3. Har kommunen de siste tre år kjøpt tomter for utbygging og eventuelt videresalg?

ja nei

4. Har kommunen de siste tre år kjøpt og videresolgt tomter for boligbygging til

kostpris
 under kostpris
 markedspris

5. Av de tomter som er opparbeidet de siste tre år, hvem har dekket kostnadene?

- Kommunen
 Utbygger/kjøper (når andre enn kommunen er utbygger)
 Praksis har variert

6. Har kommunen i løpet av de siste tre år gjort bruk av utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbygger i forbindelse med boligbygging?

- Ja, flere ganger/alltid
 Ja, arbeider med dette
 Nei

7. Hvordan vil du karakterisere private utbyggers aktivitet i det kommunale boligmarkedet i de siste tre årene?

Svært aktive Noe aktive Lite aktive

8. Dersom det finnes boligbyggelag med virksomhet i kommunen, hvordan vil du karakterisere samhandlingen mellom kommunen og boligbyggelaget med hensyn til nybygging?

- Boligbyggelaget har ikke bygget nytt de siste tre årene
 Boligbyggelaget har bygget, men samarbeidet med kommunen er lite/sporadisk
 Boligbyggelaget har bygget og samarbeidet med kommunen er tett

9. Har kommunen en egen kommunal bostøtteordning?

- ja nei

10. Formidler kommunen statlig bostøtte til sine innbyggere?

- ja nei

11. Administrerer kommunen selv ordningen med boligtilskudd til boligetablering gjennom Husbanken, eller søker innbyggerne direkte til Husbanken?

Innbyggerne søker gjennom

- kommunen
 direkte til Husbanken

12. Hvor mange boliger disponerer kommunen (eier, leier og/eller har tildelingsrett til) til ulike målgrupper? (dersom boliger ikke er øremerket spesielle grupper, eller er øremerket andre enn de nevnte, før antallet opp under «andre vanskeligstilte»).

Trygdeboliger, antall _____
Boliger til funksjonshemmede, antall _____
Boliger til flyktninger, antall _____
Omsorgsboliger, antall _____
Boliger til andre vanskeligstilte, antall _____

13. Hvordan tildeles disse boligene?

- Hver etat tildeler
- Etatene innstiller, men tildelingen skjer samlet ved ett kontor
- Varierer for ulike målgrupper/ulike typer bolig

14. Hvor mange boliger forvaltes (eies og drives av)

Kommunen selv _____ (antall)
Boligbyggelag _____ (antall)
Annet _____ (antall)

15. Har kommunen (sett kryss på det som passer):

- Eget boligkontor/avdeling
- Egen boligetat
- Egen boligsjef og/eller boligkonsulent

Vedlegg 2

Regresjonsanalyse av kommunenes boligpolitiske aktivitet

På bakgrunn av spørreskjema utsendt til alle kommuner i Norge, er det konstruert tre indekser for kommunenes boligpolitiske aktivitet. Disse indeksene er så tatt inn i lineære regresjonsanalyser som avhengige variable. Hensikten med regresjonsanalysene er å forsøke å kartlegge eventuelle sammenhenger mellom trekk ved kommunen og kommunens boligpolitikk.

Indekskonstruksjon

Vi hadde i utgangspunktet forestillinger om at det boligpolitiske landskap var sammensatt av en utbyggingspolitisk del og en boligsosial del. Vi antok videre at kommunene kunne være aktive eller passive innenfor hvert av disse politikkområdene.

	Utbyggingspolitisk aktiv	Utbyggingspolitisk passiv
Boligsosialt aktiv		
Boligsosialt passiv		

På grunnlag av spørreskjemaundersøkelsen³⁴ til alle landets kommuner kunne vi foreta en første innplassering av landets kommuner i dette skjemaet. Til hjelp her benyttet vi fem indikatorer for hver av de to dimensjonene og med kommunens score på hver av dem som avgjørende for plasseringen i skjemaet.

³⁴ Se vedlegg 1 (skjema) og vedlegg 11 (noen resultater)

For å karakterisere utbyggingspolitikken, har vi lagt til grunn

- om kommunen har boligbyggeprogram eller ikke. Hvis kommunen har slikt program, tar vi det som tegn på et mer aktivt forhold til boligpolitikken enn om slikt program ikke finnes
- om kommunen har som praksis å kjøpe tomter for utbygging eller videresalg. Kommuner som har slik praksis antas å være mer aktive enn andre.
- hvilken praksis kommunen har med hensyn til dekning av kostnader ved tomteopparbeidelse ved salg av tomter. Subsidiert anser vi som et tegn på en aktiv boligpolitikk
- hvilken praksis kommunen har med hensyn til bruk av utbyggingsavtaler. Bruk av slike avtaler ser vi som tegn på en aktiv politikk
- hvilken praksis kommunen har med hensyn til samarbeid med boligbyggelag. Praktisering av slikt samarbeid bidrar til kvalifisering til betegnelsen aktiv politikk

Konstruksjon av indikator for karakterisering av utbyggingspolitisk aktivitet:

Program for boligbygging	Ja = 1	Under utarbeidelse = 0,5	Nei = 0
Kjøp av tomter for utbygging/videresalg	Ja = 1		Nei = 0
Dekning av kostnader ved opparbeidelse	Kommunen = 1	Variierende = 0,5	Utbygger/kjøper = 0
Utbyggingsavtaler	Ja, flere ganger = 1	Arbeider med dette = 0,5	Nei = 0
Samarbeid med boligbyggelag	Tett = 1	Lite/sporadisk = 0,5	Ikke bygget/ikke boligbyggelag = 0

Maksimal score på denne indeksen er 5.

For å karakterisere den boligsosiale politikken har vi lagt til grunn

- om kommunen har program for boligsosialt arbeid eller ikke. Hvis kommunen har slikt program, tar vi det som tegn på et mer aktivt forhold til boligpolitikken enn om slikt program ikke finnes. (Det er ellers klart at behovet for et slikt program vil variere med utfordringene i kommunen. I kommuner med nullvekst eller negativ vekst må behovet for et slikt program antas å være mindre enn i kommuner med tilvekst i folketall. Det innebærer at

indikatoren trolig vil ha en tendens til å gjøre store kommuner mer aktive enn små.)

- om kommunen har ordning med kommunal bostøtte eller ikke. Kommuner som har slik ordning, antas å være mer aktive enn andre.
- hvilken praksis kommunen har med hensyn til formidling av etableringslån til innbyggerne. Dersom innbyggerne må søke direkte til Husbanken, anser vi kommunen som mindre aktiv boligpolitisk sett enn om kommunen selv formidler slike lån
- hvor mange kommunale boliger kommunen disponerer relativt til befolkningens størrelse. Mange slike relativt sett gir kommunen et virkemiddel til aktiv boligsosial politikk
- hvordan kommunen har organisert i arbeidet med boligpolitikken. Vi definerer det slik at egen etat eller kontor gir et virkemiddel for mer aktiv politikk enn om oppgavene finnes spredt innenfor ulike andre enheter. Dette er en indikator som det er rimelig å forvente vil gi store kommuner større sjanse for å framstå som aktive enn mindre kommuner alene av den grunn at de større kommunenes administrative apparat er mer differensiert. Det er på sin plass her å gi uttrykk for at denne indikatoren også kunne vært brukt som indikator for utbyggingspolitikken. Når vi har valgt den som indikator for den boligsosiale delen er det begrunnet med at de kommunale boligkontorene ofte har en innretning mot det vi i dette prosjektet definerer som boligsosiale aktiviteter. Utbyggingspolitiske spørsmål utføres gjerne innenfor teknisk etats utbyggingsavdeling eller liknende navn.

Konstruksjon av indikator for karakterisering av boligsosial aktivitet

Program for boligsosialt arbeid	Ja = 1	Under utarbeidelse = 0,5	Nei = 0
Kommunal bostøtte	Ja = 1		Nei = 0
Søker etableringslån m.v. gjennom	Kommunen = 1		Husbanken direkte = 0
Antall boliger pr. 1000 innb. kommunen disponerer til ulike målgrupper	Over 21 = 1	Mellom 7 og 21 = 0,5	Opp til og med 7 = 0
Kommunens organisering av boligspørsmål	Eget kontor, etat, sjef, konsulent = 1		Ikke eget kontor, etat, sjef, konsulent = 0

Også denne indeksen har maksimal score på 5.

Kommunenes score på indeksene

De kjennetegn vi bruker som indikatorer for å karakterisere boligpolitikken, er primært av formell art. De sier noe om tilstanden i kommunen når det gjelder hvilke arbeidsredskaper (organisasjon, arbeidsprogrammer, etablerte ordninger, tilgang til boliger) som er tilgjengelig for kommunen, men sier ikke noe om den *faktiske* boligpolitiske tilstanden i kommunen.

Den høyeste oppnåelige verdi innenfor hver av henholdsvis den boligpolitiske og den boligsosiale delen av politikken er 5. Snittverdien for de kommunene som svarte på vårt skjema, er 1,86 for utbyggingspolitikken og 2,18 for den boligsosiale delen. Dersom vi benytter disse snittverdiene som delelinjer for aktiv og passiv utbyggings- og boligsosial politikk, fordeler de 376 kommunene som vi har data for fra vår spørreundersøkelse, seg som vist i tabellen nedenfor. 119 kommuner er aktive innenfor begge dimensjonene, mens 99 er passive innenfor begge. 158 kommuner er i mellomposisjonen med ulike aktiv/passiv kombinasjoner.

	Utbyggingspolitisk aktiv (> 1,86)	Utbyggingspolitisk passiv (< 1,86)	Totalt
Boligsosialt aktiv (> 2,18)	119	65	184
Boligsosialt passiv (< 2,18)	93	99	192
Totalt	212	164	

Hvilke kommuner er aktive, hvilke er passive?

Aktiv/aktiv-kommunene er

- de folketallsmessig største
- de med størst vekst i befolkningen
- de med størst andel av befolkningen i tettsteder
- de sentrale kommunene
- kommunene med minst netto driftsutgifter pr innbygger og lavest netto driftsresultat pr innbygger
- kommunene med størst andel ”sosialister” i kommunestyret

Passiv/passiv-kommunene er aktiv/aktiv-kommunenes motsening:

- de folketallsmessig minste
- de med størst nedgang i befolkningen

- de med minst andel av befolkningen i tettsteder
- de minst sentrale kommunene
- kommunene med størst netto driftsutgifter pr innbygger og høyest netto driftsresultat pr innbygger
- kommunene med noen prosentpoeng mindre andel ”sosialister” i kommunestyret
- største andel av befolkningen over 67 år
- lavest andel aleneforeldre
- lavest gjennomsnittlig ledighet

Aktiv/passiv- og passiv/aktiv-kommunene befinner seg i en mellomposisjon.

Kjennetegn ved kommuner, etter grad av aktivitet i boligpolitikken. Gjennomsnitt

	Aktiv i begge (N=118)	Aktiv i utb.pol., passiv i det boligsosiale (N=93)	Passiv i utb.pol., aktiv i det boligsosiale (N=65)	Passiv i begge (N=99)
Strukturvariable				
Folketall	16908	6811	7468	3565
Befolkningsvekst	0,10%	0,06%	-0,24%	-0,32%
Bosettingstetthet	5,24	3,61	3,66	2,79
Sentralitet	4,04	3,52	4,06	3,06
Snitt km. til sonesentrum	7,28	9,70	8,69	8,58
Økonomiske variable				
Netto driftsutgifter pr. innbygger	18390 kr.	19337 kr.	21512 kr.	22367 kr.
Netto driftsresultat pr. innbygger	1071 kr.	1424 kr.	1562 kr.	1614 kr.
Politiske variable				
Andel sosialister i kommunestyret	40,6%	32,4%	38,3%	35,5%
Behovs-/etterspørselsvariable				
Andel av bef. over 67 år	15,0%	14,9%	16,3%	17,3%
Andel aleneforeldre	2,6%	2,4%	2,4%	2,2%
Andel enslige	13,1%	12,1%	13,1%	13,0%
Andel sosialhj.mottakere	2,8%	2,6%	2,8%	2,8%
Gjennomsnittlig ledighet	3,6%	3,4%	3,6%	3,3%

Strukturelle kjennetegn, økonomivariabel samt politikkvariabelen framstår som karakteriserende trekk ved de ulike gruppene. Regresjonsanalyse kan hjelpe oss med å se variablenes relative betydning.

Regresjonsanalysen

Hvilke trekk ved kommunen er det sannsynlig vil påvirke kommunens boligpolitiske aktivitet? Det er trolig at både politiske faktorer, strukturelle faktorer og etterspørselsrelaterte faktorer vil være av betydning:

Politiske faktorer:

- Politisk sammensetning av kommunestyret. Tradisjonelt har de sosialistiske partiene stått for en mer aktiv inngripen i markedet enn mellompartiene og de konservative partiene. I kommunedatabasen finnes opplysninger om partienes representasjon i kommunestyret. I regresjonsanalysene har jeg brukt disse opplysningene som et mål på de politiske konstellasjoner i kommunene. Jeg har konstruert flere variabler basert på dataene om partitilknytningen, men har etter flere forsøk valgt å benytte en enkel variabel som mål på kommunens politiske flertall. Variabelen uttrykker andelen av medlemmene i kommunestyret som representerer RV, NKP, SV eller AP.

Strukturelle faktorer:

- Folketall og folketall kvadrert. I vårt mål på boligpolitisk aktivitet ligger det en del administrative/institusjonelle elementer, noe som kan virke i favør av store kommuner. Økningen i stordriftsfordelene antas imidlertid å avta med økende størrelse. Av denne grunn er det tatt med en variabel der folketallet er kvadrert.
- Befolkningsvekst. Sterk vekst i kommunens befolkning skaper behov for utbygging og tilrettelegging av boligarealer. Isolert sett vil vi derfor anta at kommuner med befolkningsvekst har en mer aktiv boligpolitikk - særlig utbyggingspolitikk - enn kommuner med nedgang i befolkningstallet. På den annen side kan kommuner med fraflytting forsøke å benytte boligpolitikken som virkemiddel for å lokke folk til kommunen.
- Bosettingstetthet. Det er sannsynlig at kommuner der det er stort press på bosettingsområder har større behov for aktiv kommunal planlegging av boligpolitikken enn kommuner der befolkningen bor mer spredt. Jeg har derfor tatt med NSDs indeks for bosettingstetthet. (Jeg har også gjort forsøk med NSDs sentraliseringsindeks, men denne fungerer ikke like bra i analysene).

Økonomiske faktorer:

- Kommunens økonomi kan også påvirke kommunens mulighet til å bruke penger på boligpolitiske virkemidler. Det synes derfor rimelig å anta at relativt rike kommuner har en mer aktiv boligpolitikk enn fattigere kommuner. I analysene her har jeg brukt netto driftsutgifter pr. innbygger som mål på kommunens 'frie inntekter' samt 'netto driftsresultat' som et mål på kommunens økonomiske handlefrihet.

Etterspørselsrelaterte faktorer:

- Arbeidsledighet. Andelen arbeidsledige i kommunen kan være en indikator på behovet for boligsosiale tiltak. Jo flere ledige, desto større kommunal aktivitet på det boligsosiale området. I analysene har vi foreløpig brukt 'prosent arbeidsledige av arbeidsstyrken 2. kvartal 1998'. Det kan imidlertid være problematisk å benytte arbeidsledigheten på et gitt tidspunkt, da ledigheten kan variere over tid. I senere analyser vil jeg derfor konstruere en variabel som gir gjennomsnittlig arbeidsledighet over tid.
- Sosialhjelp. Kommuner med mange sosialhjelpsklienter vil trolig ha større etterspørsel etter boligsosiale tiltak enn kommuner med færre mottakere av sosialhjelp. I kommunedatabasen finnes opplysninger om utgifter til sosialhjelp, som kan benyttes som indikator på omfanget av slik støtte i kommunen. Det er imidlertid verd å merke seg at høye utgifter kan bety både mange mottakere og høye beløp pr. mottaker. Disse to mulighetene kan virke ulikt inn på den boligpolitiske aktiviteten. Hvis utgiftene til sosialhjelp avspeiler at det er mange mottakere, er forventningen at dette vil innebære en mer aktiv (sosial) boligpolitikk fra kommunens side. Hvis sosialhjelpsutgiftene derimot er uttrykk for høye beløp pr. mottaker, kan dette være en indikator på at kommunen bruker sosialhjelpen istedenfor en aktiv boligpolitikk(?).
- Befolkningens alderssammensetning kan ha betydning for boligpolitikken på flere måter. For det første kan mange barn og mange eldre ha betydning for etterspørselen etter spesielle typer bolig. For det andre kan en stor andel barn og eldre i befolkningen tyngre kommunens økonomi i den grad at kommunen i mindre grad har råd til å satse på en aktiv boligpolitikk. Dette siste hensynet gjelder sannsynligvis særlig den boligsosiale delen av kommunens boligpolitikk.
- 'Enslige'. Det er mulig at kommuner med mange 'enslige' (skilte, separerte, enker/enkemenn) vil oppleve etterspørsel etter spesielle

typer bolig, som kan kreve tilrettelegging. På den annen side kan kommunen være aktiv primært i forhold til familier, enten ut fra sosiale hensyn eller ut fra et ønske om at familier skal etablere seg i kommunen.

- Alenemødre og -fedre med barn kan være en indikator på etterspørsel etter sosiale boligtiltak.

I de separate analysene for boligsosial aktivitet og utbyggingspolitikken, benytter vi noe ulike forklaringsvariable. Tabell 1 viser antatte sammenhenger mellom de uavhengige variablene og de tre indeksene for boligpolitisk aktivitet. Minustegn betyr en antatt negativ sammenheng, det vil si at en økning i den uavhengige variabelen gir en reduksjon i den boligpolitiske aktiviteten. Tilsvarende betyr plusstegn en forventet positiv sammenheng mellom variablene.

Tabell 1 *Forventede sammenhenger mellom trekk ved kommunen og dens innbyggere og kommunens aktivitetsnivå i boligpolitikken*

	BOLIGBYGGING	BOLIGSOSIAL AKTIVITET	TOTAL BOLIGPOL. AKTIVITET
Folketall	+	+	+
Folketall kvadrert	-	-	-
Bosettingstetthet	+	+	+
Befolkningsvekst 1997-1998 i prosent av innbyggertall	+		+
Antall km. til sone-sentrum, snitt			
Sentralitet	+		
Kommunens økonomi (netto driftsutgifter pr. innbygger)	+	+	+
Andel unge voksne i prosent av befolkn.	+	(+)/-	+
Eldre 67+ i prosent av befolkningen		+/-	+/(-)
Arbeidsledige (i prosent av arbeidsstyrken)		+	+
Sosialhjelp (utgifter pr. innbygger)		+/-	?
'Enslige' (skilte, separerte, enke/menn) som prosent av bef.		+/-	+/-
Aleneforeldre med barn u. 18 år (prosent)		+	+
Andel representanter fra RV, NKP, SV og AP i k.styret 95-99	-	-	-

Vi har gjennomført flere regresjonsanalyser med ulike varianter av de uavhengige variablene. Tabell 2 viser resultatene av den modellen som synes å fungere 'best'.

Tabell 2 *Faktorer som påvirker kommunenes boligpolitiske aktivitetsnivå. Resultater av regresjonsanalyse. BETA-koeffisienter. N=371*

	BOLIG-BYGGING	BOLIGSOSIAL AKTIVITET	TOTAL BOLIG-POLITISK AKTIVITET
Folketall	.445 ***	.619 ***	.679 ***
Folketall kvadrert	-.264 **	-.285 **	-.358 ***
Bosettingstetthet	.094	.078	.133 *
Antall km. til sone-sentrum, snitt	.165 ***		.130 **
Sentralitet	-.158 **		-.088
Befolkningsvekst 1996-99, i % av folketallet 1996	.191 ***		.183 **
Netto driftsutgifter per capita 1999	-.227 ***	.086	-.057
Netto driftsresultat per capita 1999	.103 *	.072	.096 *
Andel unge voksne	.076	-.088	-.043
Andel arbeidsledige, snitt		-.022	.008
Andel eldre 67+		.024	.101
Andel aleneforeldre		.102	.135 *
Andel sosialhjelps-mottakere 1999		-.085	-.052
Andel enslige		-.003	-.166 **
Andel representanter fra RV, NKP, SV og AP i kommunestyret 95-99	.039	.165 ***	.158 ***
Forklart varians (R ²)	19,9%	17,3%	25,3%

* Signifikant på 0.10-nivå

** Signifikant på 0.05-nivå

*** Signifikant på 0.01-nivå

Av tabell 2 ser vi at størrelsen på kommunen har stor betydning for aktivitetsnivået på det boligpolitiske området. Store kommuner er mer aktive enn små kommuner, men størrelsen har avtakende betydning med økende størrelse på kommunen. Også sentralitet har betydning, først og fremst for utbyggingspolitikken. Sentrale kommuner er mer aktive enn distriktskommunene.

Analysene tyder på en klar sammenhenger mellom befolkningsvekst i kommunen og utbyggingspolitisk aktivitet. Kommuner med vekst i folketall ser altså ut til å ha behov for større engasjement på utbyggingsområdet, slik vi her har målt engasjement

Kommunens økonomiske situasjon påvirker den boligpolitiske aktiviteten, primært kommunens engasjement i boligbyggingen.

Relativt rike kommuner er mindre aktive i boligbyggingen enn fattigere kommuner, mens kommuner med økonomisk handlefrihet er mer aktive. Dette kan bety at det særlig er manglende økonomisk handlefrihet, i form av et dårlig driftsresultat, som begrenser kommunens mulighet til å kjøpe opp arealer og regulere områder.

Analysene viser en positiv sammenheng mellom andelen eldre i befolkningen og kommunens aktivitet innen boligbygging. En aldrende befolkning øker muligens behovet for kommunal innsats i utbyggingen, for å tilfredsstille behovene for boliger tilpasset denne gruppen. På den annen side kan vi ikke se bort fra at kommuner med en høy andel eldre benytter boligutbyggingen bevisst for å lokke til seg yngre personer, gjerne barnefamilier.

Andel arbeidsledige i befolkningen, utgifter til sosialhjelp og andel aleneforeldre er tatt med som indikatorer på omfanget av etterspørselen etter boligsosiale tiltak i kommunen. Vi finner imidlertid ingen sammenheng mellom disse variablene og den kommunale aktiviteten på det boligsosiale området. Heller ikke andelen 'enslige' i kommunen – skilte, separerte, enker/enkemenn – ser ut til å ha betydning for kommunens aktivitet i boligpolitikken.

Til slutt viser tabell 2 at kommuner som har mange kommunestyre-representanter fra 'sosialistiske' partier, har høyere boligsosial aktivitet. Når det gjelder utbyggingspolitikken, finner vi imidlertid ingen sammenheng mellom ordførerkollegiets partibakgrunn og kommunens aktivitet.

Oppsummeringsvis kan vi si at de strukturelle og økonomiske variablene synes å ha størst betydning for kommunens boligpolitikk. Politiske forhold har en viss betydning, men bare for utbyggingspolitikken. Etterspørselsvariablene ser imidlertid stort sett ut til å ha mindre innvirkning på kommunens boligpolitiske aktivitet.

De tre modellene forklarer mellom 17 og 26 prosent av variasjonen i de avhengige variablene (utbyggingspolitikk, boligsosial aktivitet og total boligpolitikk). Dette betyr at en stor del av forskjellene mellom kommuner må forklares med andre forhold enn dem vi har trukket inn i de kvantitative analysene. Det må bli utfordringen for case-studiene å finne frem til eventuelle andre faktorer som varierer systematisk med den boligpolitiske aktiviteten i kommunene. Case-studiene vil også kunne gi svar på hvilke av våre tolkninger fra den kvantitative analysen som holder vann.

Vedlegg 3

Oversikt over intervjuede i de 12 kommunene

Førde

Aud Viken, ordfører AP

Norvald Nøringset, SV

Reidar Hatlebrekke, plansjef

Lene Eide, helse- og sosialetaten

Laila Ramstad, boligsekretær

Magne Søgner, leder av Førde Tomteselskap

Odd Wiger, leder av Sogn og Fjordane Boligbyggelag

Gaular

Per Kjelstad, Samlingslista, ordfører

Helge Følid, rådmann

Kjell Idar Dvergsdal, helse- og sosialsjef

Berit Holme, miljøvernkonsulent

Naustdal

Jan Herstad, ordfører

Arne Grimseth, Naustdalslista

Per Kristian Langlie, rådmann

Henry Ranestad, rådgiver landbruk, teknikk og miljø³⁵

Kjell Skaflestad, rådgiver helse/sosial

Rolf Kalland, rådgiver økonomi

Steigen

Arne Marhaug, AP, ordfører

Tordis Sofie Langset Pedersen, representerer SP i kommunestyret, landbrukssjef i kommunen.

Ola Stensland, leder utbyggingsavdelingen

Oluf Holmvåg, boligsekretær

Helge Skram, ansvarlig for byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven

Brit Myhre, sosialkontoret

Tormod Mjelde, sosialkontoret

Fauske

Kjell Eilertsen, AP, ordfører

Paul Aakerli, leder planseksjonen

Ing Mari Nielsen, avdelingsleder boligkontoret

Randi Gundersen, seksjonsleder sosialkontoret

Birger Schjølberg, rådmann

Odd Henriksen, Adm. dir. Indre Salten Boligbyggelag

³⁵ Naustdal kommune har en ordning med rådgivere til rådmannen. Disse rådmennene skal ideelt sett være generalister, og har ikke faglig driftsansvar overfor 'sine' etater. Driftsansvaret er plassert hos seksjonslederne for de ulike tjenesteområdene.

Bodø

Oddleif Olavsén, H, ordfører 1996-99

Odd Tore Fygle, Ap, ordfører

Bright Kristensen, RV

Inger Hagh Samdahl, Bolig- og eiendomsetaten

Randi Høiem, Helse- og sosialavdelingen

Torgeir Strand, Utbyggingskontoret, Bolig- og eiendomsetaten

Asbjørn Førde, sosialkontor vest

Karstein Øverland, ansvarlig for Husbankens låne- og tilskuddsordninger (tidl. Bankmann)

Stavanger

Jostein Zazzera, kommunalråd Frp

Kåre Vierdal, leder av bygge, bolig og eiendomsutvalget siste periode
H

Kristine Aslagsen, utbyggingsavdelingen

Lise Olsen Waaga, seksjonsleder boligavdelingen

Birger Rygg, bygge, bolig og eiendomsjef

Sandnes

Jostein Rovik, ordfører H

Øyvind Bergsaker, avdelingssjef boligkontoret (på det tidspunkt vi intervjuet)

Leif Larsen, AP, privatpraktiserende arkitekt

Bodil Byrkjedal Møller, sosialsjef

Einar Storli, seksjonssjef boligkontoret, seksjon økonomi (på det tidspunkt vi intervjuet)

Sola

Eli Hellestø, ordfører (Sp)

Håkon Rege, varaordfører (H)

Berthon Rott, leder av hovedutvalg for helse og sosial (Frp)

Ragnhild Osmundsen, leder av sosialutvalget (H)

Terje Magne Larsen, leder av teknisk utvalg (H)

Rein Osmundsen, medlem av formannskapet (AP)

Einar Kr. Fjermestad, sentraladministrasjonen, kommuneplan

Egil Larsen, helse- og sosialetaten

Liv Kransvik, boligkontoret

Bjørn Jørgensen, helse- og sosialetaten

Harald Abrahamsen, plansjef

Anne Karin Olsen, sentraladministrasjonen, kommunale tomtekjøp

Kari Helene Rosenlund, sentraladministrasjonen, kommunale tomt salg

Ski

Georg Stub, ordfører (H)

Aud Kristiansen, boligkontoret

Bjørn Sjøvold, helse- og sosialsjef

Olaf Refvik, kommuneadvokat

Lloyd Lilleng, teknisk sjef

NN Ski- og Oppegård boligbyggelag

Asker

Morten Strand, ordfører (H)

Harald Erichsen, Asker Grønne Venner

Guri Fuglesang,

Jørgen Rustan, eiendomsforvalter

Kristin Toresen, økonomisk rådgiver. Eiendomsforvaltningen

Wanda Pedersen, førstekonsulent Eiendomsforvaltningen

Morten Torgersen, kommuneplanlegger

Hogne Hove, eiendomssjef

Lulla Høydalen, Enheten for forvaltning og tildeling i Helse- og sosialetaten

Nittedal kommune

Tor Christoffersen, ordfører (SP)

Aashild Drabløs, Boligkontoret

Tore Berg, seksjonssjef plan (arealdelen), byggesak, oppmåling

Jannicke Sæther Olsen, kommuneadvokat

Liv Eike, sosialsjef

Kirsti Johannessen, helse- og sosialsjef

Åshild Farkvam, Nittedal boligbyggelag

Vedlegg 4

Intervjuguide om kommunal boligpolitikk

Guiden er utformet med tanke på individuelle intervjuer, ikke gruppeintervjuer. Det vil være nødvendig å 'skreddersy' spørsmål for den enkelte kommune på bakgrunn av de opplysningene vi får i materiell kommunen sender oss og i statistikken vi henter ut av kommunedatabasen.

Vi har behov for noen *faktaopplysninger* om kompetanse og organisering innenfor det boligpolitiske feltet i kommunen. I begynnelsen av intervjuet ber vi informantene selv definere boligpolitikk og målet med boligpolitikken. Vi spør ellers om hvordan informantene oppfatter *rammebetingelsene* for kommunens boligpolitikk. Vi er dessuten opptatt av ulike aktørers engasjement i boligpolitikken: kommunepolitikere, kommunal administrasjon, entreprenører. En viktig del av intervjuet er spørsmålene knyttet til hvordan trekk ved kommunen og dens innbyggere henger sammen med boligpolitikken som føres. Til slutt ber vi informantene gi en totalvurdering av kommunens boligpolitikk, samt angi sterke og svake sider ved den politikken som føres i kommunen på dette området.

A. Bakgrunnsopplysninger

- Navn
- Stilling
- Utdanning, karriere
- Erfaring: type og lengde (fra denne kommunen og fra andre kommuner/arbeidsplasser)
- Institusjonell plassering i kommunen

B. Hva er boligpolitikk?

1. Hva legger du i begrepet 'boligpolitikk'?
2. Hva er det som er 'boligpolitikk' i det du driver med?
3. Hvem (hvilke grupper) er boligpolitikken for i din kommune?

C. Hva er målet med boligpolitikken?

4. Hva bør etter din oppfatning være målet med kommunens boligpolitikk?
5. Hvilke mål for boligpolitikken har det politiske flertallet i kommunen?
6. Er målene konkretisert?
7. I hvilken grad bruker kommunen boligpolitikken som styringsinstrument; for befolkningsvekst, for forming av befolkningssammensetningen, som støtte for næringsutvikling?
8. Utvikling over tid

D. Boligpolitikk som politisk (strids)spørsmål

9. Er boligpolitikk et sentralt tema i kommunens politiske debatter? I hvilke politiske fora debatteres boligpolitikk?
10. Er de boligpolitiske debattene preget av politisk konflikt? Er de boligpolitiske konfliktene først og fremst preget av prinsipiell/ideologisk uenighet, eller er konfliktene knyttet til konkrete spørsmål og prosjekter?
11. Er det vanskelig å få tilstrekkelig politisk enighet om (elementer i) boligpolitikken? Hvilke konsekvenser har i så fall dette for boligpolitikken?
12. Hva opplever du som det eller de sentrale boligpolitiske spørsmål i kommunen? Har disse endret seg over tid?

E. Boligpolitikken tilbud og etterspørsel: Tiltak og effekter

13. Er det stor etterspørsel etter boligpolitiske tiltak i kommunen – er det noe uttrykt behov for at kommunen satser på en aktiv boligpolitikk?
14. Hvilke boligpolitiske tiltak setter kommunen i verk? (Vi kan her konkretisere ved å spørre om hvordan kommunen har forholdt seg til spesielle typer boligpolitiske utfordringer; for eksempel HVPU-reformen, pleie- og omsorgsboliger, spesielle ungdomsboliger,

studentboliger, kommunale hybelhus, kommunale utleieboliger, boligtilbud til rusmisbrukere. Vi må også huske å spørre etter hvilke *utbyggingsmessige virkemidler* kommunen benytter seg av.)

15. Hvorfor benytter kommunen seg av disse tiltakene? Hvilken situasjon er de ment å forbedre?
16. Retter den kommunale boligpolitikken seg særlig mot enkelte grupper i befolkningen? Hvilke? Hvem synes du det er viktig å prioritere?
17. Er det grupper kommunen mener de i særlig grad har klart å hjelpe? Hva er eventuelt problemet i de tilfellene kommunen ikke evner å tilgodese målgruppene?
 - Er tiltakene ikke målrettet nok?
 - Er det egenskaper ved mottakeren som ikke er avklart?
 - Eventuelle andre grunner til at tiltak ikke virker
18. Er det grupper som ikke har fått tilstrekkelig hjelp/oppmerksomhet? Er dette en utilsiktet konsekvens av disposisjoner i kommunen, eller en bevisst prioritering i den lokale politikken?

F. Aktører i boligpolitikken

19. Hvem kommer initiativ fra?
20. Tar *politikkerne* initiativ på det boligpolitiske området, eller tas de fleste initiativ fra *administrasjonen*? Fra hvilke etater kommer i så fall vanligvis initiativene? (Er det for eksempel særlig fra sosialsiden, eller teknisk...)
21. Opplever kommunen at *entreprenører* tar kontakt med ønske om å bygge ut? Samarbeider kommunen nært med entreprenører for å fremme kommunale boligpolitiske mål? Hvordan arter i så fall dette samarbeidet seg: Setter kommunen betingelser for utbygging? Hvilke typer betingelser?
22. Hvordan brukes boligbyggelaget av kommunen?

G. Rammebetingelsene for den kommunale boligpolitikken samt forholdet til eksterne aktører

23. Er det sider ved den statlige boligpolitikken, eller statlige disposisjoner for øvrig, som skaper problemer for kommunens boligpolitikk? (*Igjen kan vi her gruppere informanter etter hvilke deler av politikkfeltet den enkelte informant trekker fram*)

24. Har fylkesmannens rolle som godkjenner av kommunens totale låneopptak, noen betydning (innvirkning) på den boligpolitiske innsatsen i kommunen? I tilfelle på hvilken måte, og hva ser informanten som konsekvenser av den rolle FM her har?
25. Nabokommunenes politikk – hvilken betydning?
26. Hvordan plasserer kommunen seg i det regionale samarbeidet i regionen? Er boligspørsmål viktig i den sammenheng? Hvordan er erfaringene fra arbeid i det regionale samarbeidsutvalget?
27. Fylkeskommunen – samordnende rolle?
28. Hvilke problemer står kommunene over for i langsiktig planlegging av boligpolitikken?
29. Hvilken betydning har kommunens økonomi for boligpolitikken? Og på hvilken måte; for hvilke deler av boligpolitikken?

H. Boligpolitikken organisering

30. Hvilke elementer i boligpolitikken er ivaretatt via formell organisering i kommunen? Hvilke deler av kommunens administrasjon har eksplisitte boligpolitiske funksjoner; hvilken utdanningsbakgrunn har de som arbeider med boligspørsmål; hvordan forstår de sitt saksområde?
31. Samordnes boligpolitiske spørsmål, evt. hvordan skjer en slik samordning? Eksisterer det formelle samordningsorganer eller – rutiner (møter, høringer, samordning på høyere nivåer)? Skjer samordning rutinemessig eller ad hoc/tilfeldig?
32. Hvorfor er de boligpolitiske oppgavene organisert som de er? Historikk?
33. Hvilken betydning tror du måten boligpolitikken er organisert på har for den politikk som føres?
34. Forekommer det klare interessenetninger i boligpolitiske spørsmål mellom folk fra ulike etater?
35. Hvordan er samspeillet mellom politisk og administrativt nivå i boligspørsmål?

I. Generell vurdering av kommunens boligpolitikk

Hvordan vurderer du kommunens boligpolitikk? Styrker? Svakheter? Hva bør/kan gjøres bedre? Årsaker til at den evt. ikke er god nok?

Vedlegg 5

Typehusholdsbeskrivelsene

Tilfelle 1: Ung mann i en vanskelig sosial situasjon

Kjønn: Mann

Alder: 20

Sivilstatus: Ugift

Forsørgeransvar: Nei.

Yrke/utdanning: Ingen.

Nåværende arbeid: Deltidsjobb i vernet bedrift/arbeidsledig.

Inntektstype: Inntekt/sosialhjelp

Inntekt: 40 000 i året i tillegg til sosialhjelpen.

Formue: 0

Gjeld: 0

Bosituasjon i dag: Bostedsløs, tilhold på gaten og på tilfeldige steder.

Situasjonsbeskrivelse generelt:

Mannen har fartstid innenfor rusmiddelmiljøet. Har fra tidlig ungdomsår slitt med adferdsvansker og falt tidlig ut av skolen. Har de siste årene hatt ett rusmiddelproblem. Har gjennomført to avrusningstilbud, og er erklært rusfri etter den siste kuren. Han går i dag jevnlig til behandling og følges jevnlig opp av rusmiddelomsorgen. Han har tidligere hatt problemer i forhold til bosted, som hovedsakelig har vært leie i private hjem samt opphold på ett par ungdomsinstitusjoner. Han er født i kommunen og har bodd her hele sitt liv. Mannens foreldre har ingen mulighet til verken å ha mannen boende hjemme eller støtte han økonomisk i hans vanskelige boligsituasjon. Faren er delvis ufør og moren hjemmearbeidende. De bor i dag i leiet 2 roms leilighet uten mulighet til å gi mannen husrom.

Mannen tilhører et belastet miljø, men har vist vilje og evne til å ville gjøre noe med sin egen uholdbare situasjon som rusmisbruker. Det

mest aktuelle problemet nå er å få mannen bort fra gaten og inn i en mer ordnet tilværelse. Hvis det ikke blir gjort noe med mannens boligsituasjon, er faren stor for at mannen faller tilbake til sitt gamle rusmiljø og at avrusningstilbudet igjen vil komme til å slå feil.

Tilfelle 2: Ung pakistaner som bor hos foreldre

Kjønn: Mann.

Alder: 26.

Sivilstatus: Ugift.

Forsørgeransvar: Nei.

Yrke/utdanning: Ingeniør.

Nåværende arbeid: Deltid og midlertidig i maskinimportfirma. Vil ikke kunne fortsette utover en prosjektperiode på 7 måneder.

Inntektstype: Arbeidsinntekt.

Inntekt: 100 000,- kroner i året.

Formue: 0

Gjeld: 0

Bosituasjon i dag: Foreldrenes bolig.

Situasjonsbeskrivelse generelt:

Mann, som har pakistansk opprinnelse, kom til landet når han var 10 år, og har siden bodd i kommunen. Han fungerer rimelig bra i det norske samfunnet. Han har utdannet ingeniør, men har ikke lyktes i å skaffe seg fast jobb. Hjemmet med foreldrene preges av sterke og tette familiebånd. Sønnen, som i mye av sitt vesen er preget av vestlige verdier, er imidlertid noe i opposisjon og konflikt med familiens, og da særlig farenes, tenkesett og verdier. Mannen har forsøkt seg på det private leiemarkedet, men har ikke funnet noe sted å bo. Hans finansielle situasjon tilsier heller ikke at han har så mye å velge imellom.

Generelt er situasjonen som hjemmeboende vestlig orientert pakistaner er vanskelig for mannen. Dette preger han til en viss grad. Det beste ville være ett botilbud utenfor hjemmet.

Mannen preges av en meget sterk krysspressituasjon. På den ene siden sin tilhørighet i en streng islamsk tradisjon med sterk familieloyalitet og på den andre siden en norsk verden med noen norske venner og vestliggjorte innvandrer venner. Dette gjør mannen nervøs og anspent og vil kunne gå utover sin skolegang. Han er derfor boligtrengende, men er åpen for alle mulige forslag.

Tilfelle 3: Enslig forsørger uten bolig

Kjønn: Kvinne.

Alder: 32.

Sivilstatus: Enslig.

Forsørgeransvar: 2 barn, ett på 6 år og ett på 8 år.

Yrke/utdanning: Ingen.

Nåværende arbeid: Arbeidsledig/hjemmeværende.

Inntektstype: Forsørgerbidrag/Overgangsstønad/sosialhjelp.

Inntekt: 0

Formue: 0

Gjeld: 0

Bosituasjon i dag: Liten 2 roms leilighet, som leies til 4000 i måneden. Leien er basert på kort tid, og kvinnen har ikke kontrakt mer enn to måneder frem i tid. Denne har blitt fornyet gjentatte ganger, men eier har signalisert at hun vil overta leiligheten selv for et mulig salg. Det er imidlertid ingen klarhet i dette nå. Stedet er lite egnet for barnefamilier, med uro i strøket.

Mulig boligløsning: Kvinne har tilsagn på en leilighet på 2 rom med 55 kvm boflate som hun kan få kjøpt. Denne leiligheten vil koste henne om lag 650 000,- kroner pluss omkostninger. Husleien er lav, på 750 kroner i måneden. Denne leiligheten ligger i et langt med barnevennlig område enn der kvinnen bor i dag. Skoleforhold vil også være ordnet. Så selv om leiligheten er liten til en familie på tre er dette en løsning kvinnen selv godt kunne ha lyst på. Standarden på leiligheten er også jevnt over god, uten synlige mangler.

Situasjonsbeskrivelse generelt:

Kvinnen, var tidligere samboer, men ble ”kastet ut av mannen”. Boligen stod i hans foreldres navn. Leiligheten hun bor i i dag er lite egnet for henne og barna.. Leien er også i overkant av hva kvinnen kan betale. Hun er helt avhengig av sosialhjelp, men barna forsørges dels via bidrag fra sine fedre. Boligen ligger dessuten i et miljø som er lite egnet for barn. Gjennom flere år har stedet vært meget populært for stedets mer belastede rusmisbrukere, og kvinnen ønsker å flytte til ett annet mer egnet sted for barna, som nå er så store at de har begynt på skolen. Hun ønsker å gi barna et stabilt miljø, hvor de kan vokse opp med større grad av trygghet.

Hennes tidligere samboer er lite samarbeidsvillig og vil av ”personlige grunner” ikke diskutere overgangsløsninger. Han er far til hennes yngste barn. Hennes eldste barn er fra ett tidligere forhold. I området der de bor er det ikke kommunale utleieboliger og ingen borettslag.

Tilfelle 4: Enslig forsørger med botilbud

I hovedsak samme sak som ovenfor, men der klienten har egnet, men dyr bolig.

Kjønn: Kvinne.

Alder: 32.

Sivilstatus: Enslig.

Forsørgeransvar: To barn, ett på 6 år og ett på 8 år.

Yrke/utdanning: Ingen.

Nåværende arbeid: Arbeidsledig/hjemmeværende.

Inntektstype: Forsørgerbidrag/sosialhjelp.

Inntekt: 0

Formue: 0

Gjeld: 0

Bosituasjon i dag: Hun leier bolig i samme området som hun tidligere var samboer med det ene barnets far. Leiligheten leies av sin familie (svoger). Boligen er stor (130 kvm) og leien er på 7000,- pr. mnd, uten strøm. Dette er minst 2000 kr. under markedsleie. Til sammenlikning er utleiepris på mindre boliger (60-70 kvm.) andre steder i kommunen boliger ca. 5000,- mnd. Leiligheten leies på langtidskontrakt, og regnes som relativt sikker.

Mulig boligløsning: Kvinnen har imidlertid også fått tilsagn på en leilighet i samme område som hun nå bor. Denne er vesentlig mindre enn hennes nåværende bolig, og er på 75 kvadratmeter boflate. Det er imidlertid en relativt dyr borettslagsleilighet, med et innskudd på 550 000,- kroner og en månedlig husleie på 4 200 ,- kroner, hvilket er meget høyt. Dette skyldes stor fellesgjeld på anlegget, som er av helt ny dato. Kvinnen har ikke noe imot å bytte bolig. Barna får fortsette på samme skolen og det blir få miljømessige forandringer for familien som helhet.

Situasjonsbeskrivelse generelt:

Kvinnen, var tidligere samboer, men ble ”kastet ut av mannen”.

Boligen stod i hans foreldres navn. Hun er helt avhengig av sosialhjelp, men barna forsørgeres dels via bidrag fra sine fedre.

Kvinnen ønsker fortrinnsvis ikke å flytte, først og fremst av hensyn til barna. De er så store at de nå har begynt på skolen og hun ønsker å gi barna et stabilt miljø, hvor de kan vokse opp i trygghet.'

Tilfelle 5: Ungt nyutdannet par med stor studiegjeld

Kjønn: Par, mann og kvinne.

Alder: Mann 29 år og kvinne 30 år.

Sivilstatus: Samboere.

Forsørgeransvar: Venter barn om ett halvt år.

Yrke/utdanning: Han univeristetsutdannet innenfor humanistiske fag og hun er ingeniør.

Nåværende arbeid: Han jobber deltid som lærervikar på ungdomsskole hun jobber heltid i en teknisk bedrift.

Inntektstype: Arbeidsinntekt.

Inntekt: Han tjener 50 000,- kroner i året og hun 270 000,- kroner i året.

Formue: 0.

Gjeld: Han har 250 000,- i studie gjeld og hun har 200 000,- i studiegjeld.

Bosituasjon i dag: Bor på ett roms hybel som de leier. Hybelen er liten, med åpen kjøkkenløsning og bad. Husleien er 5 000 ,- i måneden.

Mulig boligløsning: Paret har fått tilgang til en leilighet på stedet. Denne er på vel 100 kvm boflate og vel egnet som familiebolig. Leiligheten er selveier, og prisen paret må betale er på vel 900 000,- kroner. Det er imidlertid svært lav husleie, med 450,- i måneden. Paret har derfor en mulighet til å klare de løpende utgiftene til leiligheten, men er uten evne til å betale det høye innskuddet for leiligheten.

Situasjonsbeskrivelse generelt:

Paret har høy husleie og kombinert med den høye studiegjelden, har de ingen mulighet til å legge seg opp penger til ett eventuelt innskudd eller egenkapital for kjøp av egen bolig. Boligbehovet endres også når barnet kommer til. Begge er innflyttere til byen, men har tatt utdanning her og har derfor hatt tilhørighet her i vel 7 år. De ønsker sterkt å bosette seg fast her. De er begge fra små steder uten jobbmuligheter for folk med deres utdanning.

De er begge ressurssterke personer med høye utdanninger. Deres muligheter på arbeidsmarkedet skulle derfor være gode. Så langt har imidlertid mannen hatt problemer med å finne fast arbeid. På sikt vil dette forhåpentligvis rette seg. Dette gjør at deres vanskelige økonomiske situasjon må sies å være forbigående på noe lengre sikt.

Tilfelle 6: Eldre ektepar med dyr bolig

Kjønn: Par, mann og kvinne.

Alder: Mann 70 år og kvinne 69 år.

Sivilstatus: Gift.

Forsørgeransvar: Nei.

Yrke/utdanning: Pensjonist.

Nåværende arbeid: Pensjonist.

Inntektstype: Minstepensjon for begge.

Inntekt: 112 000,- kroner i året.

Formue: 50 000,- kroner + markedsverdien av boligen.

Gjeld: 0.

Bosituasjon i dag: Har kjøpt 2 roms borettslagsleilighet, med innskudd på 300 000 som er betalt. Husleien er på 5000 kroner i måneden.

Mulig boligløsning: Da mannen nylig har hatt ett hjerteinfarkt og i tillegg er dårlig til bens, viser den nykjøpte borettslagsleiligheten seg å være relativt tungvind og uegnet. Ekteparet har derfor fått tilbud om ny bolig i samme nabolag, men i ett nyere boligkompleks for eldre, med tilpassede leiligheter. Alternativet for ekteparet er derfor å flytte til den helt nye leiligheten. Denne leiligheten ligger i første etasje og er godt egnet eldre med vansker for trapper med videre. Denne leiligheten er imidlertid dyr, og kommer på 850 000,- kroner i innskudd pluss månedlig husleie på 3 400,- kroner. Dette overgår hva ekteparet har økonomi til.

Situasjonsbeskrivelse generelt:

Ekteparet har overdratt sitt hus til barna og har tatt lån og kjøpt sin 2 roms borettslag-bolig i sentrum. Boligen de har kjøpt er privatfinansiert. Boligens egnethet er imidlertid vesentlig redusert etter mannens hjerteinfarkt. Mannen er fra før veldig dårlig til bens og føler seg mye svimmel. For kvinnen er situasjonen bedre og hun er meget sprek. Det er imidlertid tungvint for dem å bo i leiligheten og den er mindre tilpasset deres behov.

Det eldre ekteparet har etter at de overdro sitt gamle hus til barna, som de allerede har lagt ut for salg i en høyere prisklasse, blitt klar over at deres pensjoner ikke er tilstrekkelig til å betale den høye månedlige husleien, selv på sin nåværende leilighet og samtidig opprettholde en alminnelig levestandard. Deres økonomi var meget god tidligere grunnet at deres gamle hus, hadde to boenheter til utleie. På disse to leilighetene klare de seg nesten uten å røre pensjonen i det hele tatt. Deres to barn er imidlertid i etableringsfasen på boligmarkedet og for å hjelpe barna til dette overdro ekteparet huset til sine to barn. Huset

var også selvfølgelig for stort og tungvint for ekteparet på sikt, så en lettere løsning var derfor ønskelig av praktiske hensyn. Ekteparet hadde imidlertid ikke forutsett hvordan frafallet i inntekter fra utleie ville slå ut på deres private økonomi, og de hadde derfor ikke trodd annet enn at de skulle klare husleien i sin lille leilighet. Overdragelsen hadde imidlertid allerede skjedd på det tidspunkt ekteparet ble klar over sin situasjon.

Tilfelle 7: Ung kvinne med forsørgeransvar og rusvansker

Kjønn: Kvinne.

Alder: 20.

Sivilstatus: Enslig.

Forsørgeransvar: Gutt på 2 år.

Yrke/utdanning: Ingen.

Nåværende arbeid: Ingen.

Inntektstype: Sosialhjelp.

Inntekt: 0.

Formue: 0

Gjeld: 0

Bosituasjon i dag: Bor tilfeldig hos venner og på hospits. Ingen fast adresse de to siste årene.

Situasjonsbeskrivelse generelt:

Kvinnen har tidligere vært samboer, men er nå alene. Kvinnen har hatt adferdsvansker over lengre tid og har også hatt en tilbakevendende rusproblem. Hun har imidlertid gjennomført en avrusningskur som denne gangen ser ut til å ha gitt gode resultater. Hun er meget motivert for å bedre sin situasjon av hensyn til sin sønn. Kvinnen kom til kommunen som 15 åring da hun ble plassert i fosterhjem i kommunen. Hun flyttet senere ut derfra på grunn av til dels omfattende rusproblemer. Fosterforeldrene kunne ikke lenger ta ansvar for henne. Hun har i dag ingen kontakt med sine tidligere fosterforeldre. Hennes biologiske far er død, mens moren lider av en msukelsykdom og sterkt ufør. Moren bor derfor på institusjon. De to siste årene har kvinnen delvis bodd hos venner og delvis på hospits. Venner har også tatt seg av hennes sønn i de periodene hun selv ikke har vært i stand til det. For en kortere periode har sønnen også vært på institusjon. Kvinnen har imidlertid vært helt rusfri siden siste avrusningskur, og viser stor vilje og motivasjon til ett liv utenfor rusmiljøet. Hun trenger imidlertid

et fast bosted, både av hensyn til seg selv og ikke minst av hensyn til hennes sønn, som trenger ett fast tilholdssted.

Kvinnen har ingen kontakt med barnets far og har til nå heller ikke oppgitt hans navn. Kvinnens bosituasjon er en risiko både for henne selv og barnet. Siden hun viser gode utsikter til å holde seg rusfri, hun har vært rusfri i nesten ett år, vil det være viktig at hun får ett botilbud hun kan ta ansvar for selv og som kan gi henne et fast tilholdssted. Dette gjelder også for hennes sønn, som trenger et fast tilholdssted. Han er svært knyttet til sin mor, og det er derfor ønskelig at hun tar hånd om han selv. Alternativet er fosterhjem, hvis kvinnen ikke klarer å gi sønnen ett trygt og stabilt hjem. Dette er hun imidlertid helt uten økonomiske midler til å gjennomføre uten hjelp.

Vedlegg 6

Intervjuguide om sosialhjelp til boligformål

LEDERE AV SOSIALKONTOR

A. Omfanget av boligproblemer

1. Hvor høy andel av de klientene du kommer i kontakt med har så store vansker i forhold til bosituasjon at det kan være aktuelt å gi dem sosialhjelp til boligformål? Gi et anslag.

Oppfølgingsspørsmål:

- a) I anslagsvis hvor stor andel av sakene er bolig eneste sak?

B. Kriterier for sosialhjelp til boligformål

2. Har dere noen kriterier for akseptable boliger?

Oppfølgingsspørsmål:

- a. Har dere noen normer for minimumsstandard for en akseptabel bolig?
- b. Hva er eventuelt disse normene for en akseptabel bolig?

3. Eksisterer det noen retningslinjer eller normer vedrørende betingelsene for å få sosialhjelp til bolig?
Hvem har i så fall utarbeidet disse retningslinjene? Er det først og fremst sosialkontoret som via praksis og erfaring som har satt opp visse normer for tildeling eller har kommunen sentralt gått inn og definert noen slike rammer?

Kunne vi eventuelt få tilsendt disse retningslinjene i den grad de er skriftlige.

Oppfølgingsspørsmål:

- a. Hvilke krav stiller dere til egne midler/tilstrekkelige midler i tilfeller med sosialhjelp til bolig? Er kravet ingen egne midler/eventuelt utilstrekkelige egne midler?
- b. Hvilke krav stiller dere til eksisterende bosituasjon? Går dere først og fremst inn med hjelp i de tilfellene den vanskeligstilte leier bolig eller vil også vanskeligstilte i eid bolig kunne få hjelp til å dekke boutgifter?
- c. I tilfelle med leid bolig, har dere noen øvre grense for hva dere kan akseptere av boutgifter i måneden for en husholdning for eksempel bestående av en enslig mor med to mindreårige barn?
- d. I tilfelle med leid bolig, går dere inn med garantier for depositum eller vil dere også kunne utbetale depositum? Har dere i så fall noen normer eller grenser på i hvilken grad dere stiller slike garantier eller eventuelt går med på å utbetale depositum?
- e. I tilfelle med eid bolig, stiller dere noen krav til at boligens verdi realiseres ved salg for å lette den vanskeligstiltes økonomi? Eventuelt i hvilke situasjoner går dere inn med et slikt krav?
- f. I tilfelle med eid bolig, går dere eventuelt inn å dekker renter på lån? Stiller dere eventuelle krav til renteordninger?
- g. I tilfelle med eid bolig, går dere eventuelt inn og dekker avdrag på lån? Stiller dere eventuelle krav til avdragsordningen?

C. Råd og tiltak for folk i en vanskelig bosituasjon

4. Oppmuntrer dere noen gang folk som eventuelt bor under det dere setter som norm for en akseptabel bolig , til å skifte bolig og da med hjelp fra dere?

Oppfølgingsspørsmål:

- a. Hvilke forslag har dere eventuelt kommet med for å bedre folks bostandard?
5. I tilfeller hvor det eksisterer en vanskelig bosituasjon, går dere inn aktivt å formidler bolig? I så fall i hvilke tilfeller?
6. I hvilken grad benytter dere hospits eller hospitsliknende tiltak for de med vanskelig bosituasjon?
7. Hender det, i de tilfellene dere opplever ikke å ha et tilstrekkelig tilbud, at dere henviser folk til andre kommuner?

D. Mål og hensikt med sosialhjelpsordningen

8. Hva ser du som hovedhensikten med sosialkontorets adgang til å gi sosialhjelp til bolig?

Oppfølgingsspørsmål:

- a. Hvem er ordningen først og fremst ment å tjene?
 - b. Er det bestemte grupper av søkere i en bokrise som blir prioritert?
 - c. Er det bestemte grupper av søkere i en bokrise som vanligvis ikke prioriteres, selv om de også isolert sett ville hatt behov for støtte?
9. Syntes du ordningen er tilstrekkelig i forhold til ordningens hensikt?
- a. Hvis nei; hvorfor ikke?
 - b. Hvis nei; Er det bestemte grupper som faller utenfor ?
 - c. Hvis nei; Overfor hvilke grupper syntes du ordningen eventuelt ikke er tilstrekkelig?
 - d. Hva er den viktigste grunnen til at disse eventuelt faller utenfor?

E. Utgangspunktet for sosialhjelp til boligformål

10. Hva var de viktigste grunnene til at det blir gitt sosialhjelp til boligformål?

F. Avslag på søknader om sosialhjelp til boligformål

11. Samlet, hvor mange er det av de som søker om sosialhjelp til bolig, som får sin søknad avslått?
12. Hva er de viktigste grunnene til at det blir gitt avslag på søknader om sosialhjelp til boligformål?

Oppfølgingsspørsmål:

- a. Er det visse grupper som oftere blir avslått enn andre?

G. Selvhjulpenhet

13. I hvilken grad er de tilfellene av boligkrise hvor sosialhjelp til bolig blir gitt, akutte situasjoner som kan avhjelpes med hjelp over kortere periode?

Oppfølgingsspørsmål:

- a. I hvilken grad oppnår en at personer i slike akutte bokrisesituasjon blir selvhjulpne på litt sikt?
 - b. Hvilke tiltak fra sosialkontorets side syntes i slike akutte situasjoner å være mest hensiktsmessig? Dekke av husleie, garantere for depositum, dekke av lån eller renter eller sosiallån vil være eksempler på slike tiltak.
 - c. Er det noen spesielle grunner som peker seg ut i den grad en ikke klarer å oppnå selvhjulpenhet på litt sikt for de som befinner seg i en akutt bokrise?
 - d. Er det spesielle grupper som ser ut til å klare seg bedre enn andre når det gjelder det å klare seg selv på litt sikt etter en akutt bokrise?
14. I hvilken grad er de tilfellene av boligkrise hvor sosialhjelp til bolig blir gitt, av mer varig karakter, hvor hjelp må påregnes over lengre tid?

Oppfølgingsspørsmål:

- a. I hvilken grad oppnår en at personer i slike mer langsiktige bokrisesituasjoner blir selvhjulpne?
 - b. Hvilke tiltak fra sosialkontorets side syntes i slike langsiktige situasjoner å være mest hensiktsmessig? Dekke av husleie, garantere for depositum, dekke av lån eller renter eller sosiallån vil være eksempler på slike tiltak.
 - c. Er det noen spesielle grunner som peker seg ut i den grad en ikke klarer å oppnå selvhjulpenhet på sikt for de som befinner seg i en mer langsiktig bokrise?
 - d. Er det spesielle grupper som ser ut til å klare seg bedre enn andre når det gjelder det å klare seg selv på sikt etter en mer langsiktig bokrise?
15. I hvilken grad stilles det krav til selvhjulpenhet over tid for de som får sosialhjelp til bolig?
16. Hvor ofte hender det at en ved sosialhjelp til bolig sjelden eller aldri klarer å oppnå selvhjulpenhet i boligsituasjonen?
17. a. Hvis du skal se ordningen med sosialhjelp til boligformål under ett, syntes du ordningen fungerer etter sin hensikt.

Vedlegg 7

Spørreskjema til mottakere av sosialhjelp til boligformål

1. Hvor lenge har du bodd i kommunen?

år evt måneder

2. Hvordan bolig har du?

Sett ett kryss:

1. Egen bolig:

- Enebolig
- Rekkehus/tomannsbolig
- Blokk/bygård
- Annet.....

2. Bor hos venner/familie

3. I hotell, pensjonat, hospits

1. Annet.....

3.a. Har du kjøkken, bad og WC i boligen din:

Sett kryss

Kjøkken

Bad

WC

3b. Hvor mange rom er det i boligen din i tillegg til kjøkken og bad/WC?

Antall rom

9. Hvor tilfreds er du med følgende forhold ved din bolig?*Sett et kryss for hver linje:*

	Svært tilfreds	Ganske tilfreds	Lite tilfreds	Ikke tilfreds
Beliggenheten til boligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Størrelsen på boligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standarden på boligen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Egnethet for barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hjelp til vedlikehold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Hvis du måtte bytte bolig, ville du da ha foretrukket en bolig som er :**Sett kryss.**

- Tilsvarende din nåværende bolig i pris og standard Ja
 Nei Vet ikke
- Enklere og rimeligere enn din nåværende bolig Ja
 Nei Vet ikke
- Bedre og dyrere enn din nåværende bolig Ja
 Nei Vet ikke

11. Hvordan trives du med å bo i området du bor i når det gjelder følgende forhold?*Sett et kryss for hver linje:*

	Svært godt	Ganske godt	Lite godt	Dårlig
Lekeområder for barna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barnevennlighet generelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nærhet til familien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nærhet til venner jeg vanligvis omgås	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sentralitet i forhold til tilgang på service (butikker, post, skole etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilgang på fellesarealer til rekreasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontakt med naboene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nærhet til arbeidsplass/egen skole	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nærhet til barnas andre forelder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Er boligen din til hinder for.....*Sett et kryss for hver linje*

	Ja	Ja noe	Ikke i særlig grad	Nei
... at du kan ha et yrkesaktivt liv?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... at du har et sosialt nettverk?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... at du kan være hjemme med barna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13.a. Er du bekymret for om du i fremtiden får beholde boligen du nå bor i?*Sett kryss:*Ja Nei**13.b. Hvis ja, hvilke av de følgende forholdene gjør deg bekymret?***Sett et kryss for hver linje*

Ja Nei

- 1 Er redd jeg ikke skal klare boutgiftene jeg har nå
- 2 Er redd jeg ikke får forlenget leiekontrakten
- 3 Hvis jeg flytter blir det lengre å reise til jobben
- 4 Hvis jeg flytter må barna bytte skole/barnehage
- 5 Hvis jeg flytter har jeg ikke familie og venner i nærheten lengre

14.a. Kjenner du til noen andre tilskuddsordninger til boligformål?*Sett kryss ved de ordningene du kjenner til?*

- 1 Bostøtte
- 2 Boligtilskudd
- 3 Lån til utbedring
- 4 Etableringslån
- 5 Husbankens lån til brukte boliger
- 6 Eventuelle andre ordninger, i så fall hvilke.....

14. b. Benytter du noen av disse tilskuddsordningene til boligformål, i så fall hvilke?**15. Kjenner du til at det om det er et boligkontor i kommunen?**

- 1 Ja
- 2 Nei

16. Har du eventuelt hatt kontakt med boligkontoret i kommunen?

- 1 Ja
2 Nei

17. I hvilken forbindelse har du oppsøkt boligkontoret?

- 1 Få informasjon om økonomisk bostøtte
2 Få informasjon om etableringslån
3 Hjelp til å skaffe bolig
4 Få skjema til utfylling av søknad om boligstøtte

Til slutt noen opplysninger om deg.

18. Kjønn: Mann Kvinne

19. Hvor gammel er du?

Sett et kryss:

Under 20 år 20-30 år 31-40 år 41-50 år
51-60 år over 60 år

20. Sivilstatus

Sett et kryss:

- 1 Enslig
2 Samboer
3 Gift
4 Separert/skilt
5 Enke/enkemann

21.a. Hvor mange barn har du under 18 år i sin husholdning?

Antall barn

21.b. Er du alene med forsørgeransvaret for noen av disse barna?

Ja Nei

22. Hvilken utdanning har du?

Sett et kryss:

- 1 Grunnskole (9-årig)
2 1-2 årig yrkesfag
3 Videregående (12 år)
4 Høyskole/Universitetet
5 Annet,.....

23. Hva er din hovedbeskjeftigelse?

Sett et kryss:

- 1 I full jobb
 2 I jobb/deltid
 3 Student/skoleelev
 4 Arbeidsledig
 5 Hjemmeværende
 6 Annet,.....

24. Hva er dine inntektskilder?

Kryss av for det som passer:

- 1 Arbeid
 2 Studielån
 3 Arbeidsledighetstrygd
 4 Overgangsstønad
 5 Uføretrygd/attføring
 6 Barnebidrag
 7 Bostøtte
 8 Annet,.....

25. Hvor mye utgjør dette (brutto) p.r år? Gi et anslag og sett kryss.

- 1 opp til 85 000 kroner
 2 85 000-119-000 kroner
 3 120 000-150 000 kroner
 4 151 000 – 200 000 kroner
 5 over 201 000 kroner.

26. Har du gjeld? Sett kryss: Nei Ja → Hvor mye? Gi et anslag:

- 1 opp til 85 000 kroner
 2 85 000-119-000 kroner
 3 120 000-150 000 kroner
 4 151 000 – 200 000 kroner
 5 over 201 000 kroner.

27. Hva var hovedgrunnen til at du oppsøkte sosialkontoret?

Sett gjerne flere kryss:

- 1 Midlertidig bortfall av inntekt
 2 Midlertidig reduksjon av inntekt
 3 Permanent bortfall av inntekt
 4 Permanent reduksjon av inntekt
 5 Økninger i husleien
 6 Arbeidsledighet
 7 Vedvarende for lav inntekt i forhold til utgiftene
 8 Andre uforutsette utgifter, i så fall hvilke?.....
 9 Annet, i så fall hva?.....

28. Hva slags hjelp søkte du sosialkontoret om?*Sett gjerne flere kryss:*

- 1 Økonomisk hjelp
 2 Økonomisk veiledning
 3 Hjelp til å finne en rimeligere bolig.
 4 Hjelp til å bli videreformidlet til annen kommunal instans, i så fall hvilken.....
 5 Annen hjelp, i så hvilken?.....

29. Hvilken hjelp fikk du av sosialkontoret?*Sett gjerne flere kryss:*

- 1 Økonomisk hjelp, i så fall hvor mye?.....
 2 Økonomisk veiledning
 3 Hjelp til å finne en rimeligere bolig.
 4 Hjelp til å bli videreformidlet til annen kommunal instans, i så fall hvilken.....
 5 Annen hjelp, i så hvilken?.....

30.a. Har sosialkontoret oppfordret deg til å skifte bolig? 1 Ja Nei **30.b. Hvis ja, var den nye boligen dyrere eller billigere?***Sett kryss.*

- 1 Dyrere 2 Billigere bolig 3 Bolig med omtrent de samme boutgiftene

30.c. Hvis den nye boligen var billigere, hadde du inntrykk av at dette et kriterie for å få sosialhjelp til boligformål? 1 2 Nei**31. Mottar du noen form for bostøtte?**

- Ja → Hvor mye? Kr.
 Nei

32. Mottar du noen annen form for sosialhjelp enn den som går til boligformål?

- Ja → Hvor mye? Kr.
 Nei

TUSEN TAKK FOR HJELPEN.

Vedlegg 8

Oversikt over respondenter, sosialhjelpsmottakere

Utvalget av sosialhjelpsmottakere fordelt på kjønn, alder, sivilstand, antall barn i husholdningen og hovedbeskjeftigelse.

Tabell A1. Sosialhjelpsmottakerne i utvalget fordelt på kjønn.

	Andel kvinner	N
Asker	54.5	11
Ski	66.7	12
Nittedal	55.6	9
Stavanger	77.8	9
Sandnes	50.0	6
Sola	43.2	44
Førde	31.8	22
Bodø	40.0	20
Steigen	72.7	11

Som tabellen viser er det en overvekt av kvinner i materialet. Med unntak av tre kommuner, Sola, Førde og Bodø, er kvinnene i flertall. I Sandnes er halvparten kvinner i utvalget. Særlig er andelen kvinner høy i Stavanger og Steigen med over 70 prosent.

Tabell A2. Sosialhjelpsmottakerne i utvalget fordelt på alder

	Under 20 år	21 til 30 år	31 til 40 år	41 til 50 år	51 til 60 år	Over 60 år	N
Asker	0	18.2	18.2	27.3	36.4	0	11
Ski	8.3	25.0	25.0	33.3	0	8.3	12
Nittedal	0	33.3	33.3	22.2	11.1	0	9
Stavanger	0	22.2	22.2	22.2	11.1	22.2	9
Sandnes	0	0	16.7	83.3	0	0	6
Sola	2.3	18.2	40.8	20.4	9.2	9.2	44
Førde	4.5	22.7	50.0	9.1	13.6	0	22
Bodø	0	50.0	25.0	15.0	5.0	5.0	20
Steigen	0	36.4	18.2	18.2	9.1	18.2	11

Tabellen viser at andelen unge under 20 år samt andelen over 60 år er mindre representert i utvalget. Dette med et lite unntak for Steigen, hvor andelen over 60 år ligger på vel 18 prosent. Hovedtyngden av utvalget ligger mellom 30 og 50 år, med unntak for enkeltkommuner, som Bodø hvor 50 prosent av utvalget er mellom 20 og 30 år. Også i Nittedal er andelen mellom 20 og 30 år i utvalget høy, med vel 30 prosent.

Tabell A3. Sosialhjelpsmottakerne i utvalget fordelt på sivilstatus.

	Enslig	Samboer	Gift	Separert/ skilt	Enke/enk emann	N
Asker	36.4	0	36.4	27.3	0	11
Ski	27.3	9.1	18.2	45.5	0	11
Nittedal	66.7	0	22.2	11.1	0	9
Stavanger	22.2	33.3	11.1	22.2	11.1	9
Sandnes	33.4	0	0	66.7	0	6
Sola	32.5	4.6	46.5	13.9	2.3	43
Førde	45.5	13.6	4.5	36.4	0	22
Bodø	75.0	20.0	0	5.0	0	20
Steigen	63.6	9.1	18.2	9.1	0	11

De aller fleste i utvalget er enslige, enten separert/skilt eller klassifisert som enslig. Det er lav andel samboere og gifte. Unntakene er Sola hvor en av to i utvalget er enten samboer eller gift og Stavanger, hvor dette gjelder nær 45 prosent. Andelen enslige og separert/skilt er særlig høy i Bodø, med 80 prosent.

Tabell A4. Sosialhjelpsmottakerne i utvalget fordelt på antall barn i husholdningen.

	0 Barn	1 Barn	2 Barn	3 Barn	4 barn eller flere	N
Asker	33.3	16.7	16.7	16.7	16.7	6
Ski	36.4	9.1	9.1	27.3	18.2	11
Nittedal	28.6	14.3	28.6	14.3	14.4	7
Stavanger	100	0	0	0	0	4
Sandnes	66.7	0	33.3	0	0	3
Sola	36.8	15.8	21.1	13.2	13.0	38
Førde	50.0	30.0	10.0	0	10.0	10
Bodø	70.6	11.8	17.6	0	0	17
Steigen	27.3	36.4	27.3	9.1	0	11

I de fleste kommunene er andelen i utvalget uten barn høy. Dette gjelder særlig i Stavanger, hvor ingen i utvalget har barn. Her er N imidlertid lav. Også i Bodø er andelen uten barn i utvalget høy, med 70 prosent. Høyest andel med barn møter vi i Steigen og Nittedal. Her har over 70 prosent i utvalget barn.

Antallet barn varierer imidlertid en del. I de fleste tilfellene dreier det seg om et eller to barn. I både Ski, Asker, Nittedal og også Sola er imidlertid andelen med 4 barn eller flere over 10 prosent.

Tabell A5. Sosialhjelpsmottakerne i utvalget fordelt på hovedbeskjeftigelse

	Full jobb	Jobb/deltid	Student	Arbeidsledig	Hjemmeværende	Annet	N
Asker	18.2	18.2	0	9.1	18.2	36.4	11
Ski	18.1	9.0	9.0	27.2	36.3	0	11
Nittedal	0	0	22.2	11.1	33.3	33.3	9
Stavanger	0	25.0	37.5	50.0	25.0	12.5	8
Sandnes	16.6	0	16.6	16.6	33.3	16.6	6
Sola	6.8	4.5	9.0	29.5	6.8	54.5	44
Førde	14.3	23.8	0	23.8	4.8	33.3	21
Bodø	5.3	10.5	0	42.1	15.8	26.3	19
Steigen	9.1	9.1	27.3	0	36.4	18.2	11

De fleste i vårt utvalg uten arbeid, enten som studenter, arbeidsledige eller hjemmeværende. Unntakene er Asker og Førde, der andelen i arbeid er nær 40 prosent. Lavest andel i arbeid er det i Nittedal, der ingen er i arbeid verken hel eller deltid, og Sola, der ikke mer enn vel en av ti er i arbeid.

I Stavanger er andelen studenter relativt høy, med 37 prosent. I Bodø er det til sammenlikning ingen studenter i utvalget.

Selv om det altså som vist er endel variasjoner mellom kommunene innebærer dette oppsummert at den typiske responnet i vårt utvalg er en kvinne, mellom 30 og 50 år, enslig, ingen barn og ikke i arbeid.

Tabell A6 oppsummerer den typisk responnet i de ulike utvalgs kommunene. Oppsummeringen er meget stilisert og forenklet, men kan allikevel karakterisere noen forskjeller i utvalgene.

Tabell A6. Typiske utvalsresponnenter blant de som mottar sosialhjelp til boligformål i de 12 kommunene.

	Kjønn	Alder	Sivilstatus	Antall barn	Hovedbeskjeftigelse*
Asker	Kvinne	51-60 år	Enslig/gift	Ingen	Full/deltids jobb
Ski	Kvinne	41-50 år	Separert/skilt	Ingen	Hjemmeværende
Nittedal	Kvinne	20-40 år	Enslig	Ingen/2 barn	Hjemmeværende
Stavanger	Kvinne	20-50 år	Samboer	Ingen	Arbeidsledig
Sandnes	Kvinne/ mann	41-50 år	Separert/skilt	Ingen	Hjemmeværende
Sola	Mann	31-40 år	Gift	Ingen	Arbeidsledig
Førde	Mann	31-40 år	Enslig	Ingen	Deltids jobb/arbeidsledig
Bodø	Mann	21-30 år	Enslig	Ingen	Arbeidsledig
Steigen	Kvinne	21-30 år	Enslig	1 barn	Hjemmeværende

* Annet holdt utenfor.

Vedlegg 9

Intervjuguide for samtale om etableringslånordningen

1. Hvilken kommune jobber du i?
2. Hvilken stilling har du?
3. I hvilken grad behandler du kun saker vedrørende etableringslån, eller har du også ansvar for tildeling av andre boligpolitiske tiltak?
4. Hvilken ramme har dere til fordeling til etableringslån?
Oppfølgingsspørsmål:
 - Hvordan er denne rammen fastsatt?
 - Kunne dere ha søkt om mer/ville det vært behov for større ramme?
5. Eksisterer det noen retningslinjer eller normer vedrørende betingelsene for å få etableringslån?
Hvem har i så fall utarbeidet disse retningslinjene? Er normene for tildeling satt opp via erfaring og praksis eller har kommunen sentralt gått inn og definert noen slike rammer?
Kunne vi eventuelt få tilsendt disse retningslinjene i den grad de er skriftlige.
6. Boligens standard.
 - Setter dere noen krav til boligens pris for at etableringslån skal være aktuelt? I så fall kan du si noe om hvilke krav kommunen her opererer med.
 - Setter dere noen krav til boligens standard for at etableringslån skal være aktuelt? I så fall kan du si noe om hvilke krav kommunen her opererer med. Har dere for eksempel minimumsstandarder og maksimumsstandarder for en akseptabel bolig innenfor etableringslånsordningen?
 - Har dere andre normer for boligen enn pris og standard som blir tillagt vekt i tilfelle med etableringslån.

7. Lånsøker.

- Setter dere noen krav til lånsøkers inntekt i forbindelse med etableringslån? I så fall kan du si noe om hvilke grenser dere har for minste inntekt og maksimumsinntekt.
 - Setter dere noen krav til egenkapital i forbindelse med etableringslån. Kan du si noe hvilke krav dere setter.
 - Setter dere noen krav til lånsøkers arbeidssituasjon, for eksempel i forhold til det å være i fast jobb eller liknende? Kan du i så fall si noe om hvilke krav dere setter.
 - Stiller dere noen krav til lånsøker utover dette? I så fall kan du si noe om dette.
8. Hvor er hovedtyngden av de som får innvilget etableringslån sett i forhold til boligens størrelse og standard?
9. Hva er hovedtyngden av de som får innvilget etableringslån i forhold til inntekt og arbeidssituasjon?
10. Hvem mener du ordningen med etableringslån først og fremst ment å tjene?

Oppfølgingsspørsmål.

- Er det bestemte grupper av søkere som blir prioritert?
 - Er det bestemte grupper av søkere som vanligvis ikke prioriteres, selv om de også isolert sett ville hatt behov for etableringslån?
11. Samlet, hvor mange er det av de som søker om etableringslån, og hvor mange er det som får avslag?
12. Hva er de viktigste grunnene til at det blir gitt avslag på søknader om etableringslån?

Oppfølgingsspørsmål:

- Er det visse hustyper/eieformer som vanskeligere gis etableringslån enn andre?
 - Er det visse øvre/nede inntektsgrupper som vanskeligere får etableringslån enn andre?
13. Hvor ofte hender det at de som får etableringslån, ikke klarer å betjene dette? Kan du si noe om årsakene til at noen ikke klarer å betjene lånene sine. Er dette knyttet til spesielle grupper, inntektsmessig eller jobbmessig?
14. Hvor ofte går dere med tap i forhold til etableringslånene?
15. Hvor ofte hender det at låntaker ber om betalingsutsettelse? Kan du si noe om årsakene til at låntaker ber om betalingsutsettelse. Er dette knyttet til spesielle grupper, inntektsmessig eller jobbmessig?

16. Hvor ofte hender det at dere må gå inn med sosialhjelp eller liknende støtte til låntakere med etableringslån?
17. a. Hvis du skal se ordningen med etableringslån til bolig under ett, syntes du ordningen fungerer etter sin hensikt.
- 16.b. Hvis ja, på hvilken måte?
- 16.c. Hvis nei, hvorfor ikke?
- 17.b. Hvis ja, på hvilken måte?
- 17.c. Hvis nei, hvorfor ikke?

Vedlegg 10

Spørreskjema til de som har fått avslag på søknad om etableringslån

1. Hva slags type hus søkte du etableringslån for?

Sett ett kryss:

- 1 Hus i tilknytning til gårdsdrift
(hovedbygning/kårbolig/forpakterbolig el.)
- 2 Enebolig
- 3 Rekkehus/kjedehus/atriumhus el.
- 4 Horisontalt delt 2 - 4-mannsbolig, terrassehus
- 5 Leilighet i frittliggende blokk
- 6 Leilighet i bygård / sammenbygd stort hus
- 7 Annet
- 8 Søkte generelt uten en bestemt bolig

2. Hvilken eieform hadde den boligen du søkte etableringslån til?

Sett ett kryss:

- 1 Selveier
- 2 Andelseier i borettslag eller aksjeleilighet

3.a. Hvor stor var anslagsvis den boligen du søkte etableringslån til, målt i antall kvm. boflate?

.....kvm.

3.b. Hvor mange rom hadde den boligen du søkte etableringslån til?

Antall rom utenom kjøkken/bad?.....

4. Hvor mye ville denne boligen koste ved overtakelse? Gi et anslag.

- A).....Kroner (Inkl. eventuell fellesgjeld).
 B) Herav innskudd.....Kroner.

5.a. Hvordan planla du den øvrige finansieringen av boligen? Angi omtrentlige summer.

1. Privat lånKroner
 2. ArvKroner
 3. Oppsparte midlerKroner
 4. EtableringslånKroner
 4. Annet, i så fall hva.....Kroner

5.b. Stilte familie/venner garantier for noen av dine lån? I så fall hvor mye?Kroner.

6.a. Etter at du fikk avslag på søknad om etableringslån, klarte du å finne andre finansieringskilder som kunne dekke dette?

- 1 Ja
 2 Nei

6.b. Hvis ja, hvilke?

7a. I tiden etter avslaget på søknaden om etableringsstøtte, ble du boende i din tidligere bolig?

- 1 Ja
 2 Nei

7.b. Hvis nei, hvilke boløsning valgte du i tiden etter avslaget?

- 1 Flyttet hjem til foreldre.
 2 Kjøpte noe rimeligere
 3 Leide en bolig
 4 Tok inn på pensjonat, hotell
 5 Annet, i så fall hva?

Hvis du endret bosted i tiden etter avslaget på søknaden om etableringslån, besvar spørsmålene 8 til 15. Hvis du ikke har endret bolig etter avslaget på søknaden om etableringslån, gå til spørsmål 16.

8. Hva slags type hus bor du i nå?*Sett ett kryss:*

- 1 Hus i tilknytning til gårdsdrift
(hovedbygning/kårbolig/forpakterbolig el.)
- 2 Enebolig
- 3 Rekkehus/kjedehus/atriumhus el.
- 4 Horisontalt delt 2 - 4-mannsbolig, terrassehus
- 5 Leilighet i frittliggende blokk
- 6 Leilighet i bygård / sammenbygd stort hus
- 7 Hotell, pensjonat
- 8 Bor hos venner/familie
- 9 Annet, i så fall hvor?.....

9. Hvilken eie eller leieform har din nåværende bolig?*Sett ett kryss:*

- 1 Selveier
- 2 Andelseier i borettslag eller aksjeleilighet
- 3 Leier eller disponerer boligen på annen måte

10.a. Hvor stor er anslagsvis din nåværende bolig, målt i antall kvm. boflate?

.....kvm.

10.b. Hvor mange rom har din nåværende bolig?

Antall rom utenom kjøkken/bad?.....

11. Dersom du leier, hvilken av disse leieformene har din nåværende bolig?*Sett ett kryss:*

- 1 Vanlig leieboer
- 2 Kommunal leiebolig
- 3 Leier av arbeidsgiver (personalbolig, tjenestebolig)
- 4 Framleie (leier av en annen leier)
- 5 Låner boligen
- 6 Annet

12. Dersom du leier din nåværende bolig, hvor lang tid gjelder leiekontrakten for?*Sett ett kryss:*

- Kontrakten gjelder for måneder
- Ingen tidsbegrensning
- Vet ikke

13. Dersom du eier din nåværende bolig, hvordan er boligkjøpet finansiert?

Sett flere kryss dersom det er aktuelt:

- Privat lån
 Arv
 Oppsparte midler
 Salg av tidligere bolig
 Annet

14. Hva betalte du i kjøpesum eller innskudd for din nåværende bolig?

Ca. kr.:

15. Dersom du betaler husleie for din nåværende bolig, hvor mye betaler du p.r måned?

Kr.

inklu. strøm
 pluss strøm

16. Er du bekymret for om du i fremtiden får beholde boligen du nå bor i?

Sett kryss:

- 1 Ja
 2 Nei

17. Hvis ja, hvilke av de følgende forholdene gjør deg bekymret?

Sett et kryss for hver linje

- Ja Nei
- 1 Er redd jeg ikke skal klare boutgiftene jeg har nå
- 2 Er redd jeg ikke får forlenget leiekontrakten
- 3 Hvis jeg flytter blir det lengre å reise til jobben
- 4 Hvis jeg flytter må barna bytte skole/barnehage
- 5 Hvis jeg flytter har jeg ikke familie og venner i nærheten lengre

18. Hvis du leier, hvor sannsynlig er det at du igjen vil søke om etableringslån?

Sett kryss:

- 1 Meget sannsynlig 2 Sannsynlig 3 Usannsynlig
 4 Meget usannsynlig 5 Vet ikke

19. Hvordan fikk du kjennskap til muligheten for å søke om etableringslån?*Sett kun ett kryss:*

- Gjennom familien
- På sosialkontoret
- På trygdekontoret
- På boligkontoret
- Gjennom venner/bekjente
- Gjennom media
- Annet

20.a. Kjenner du til noen andre tilskuddsordninger til boligformål?*Sett kryss ved de ordningene du kjenner til?*

- 1 Bostøtte
- 2 Boligtilskudd
- 3 Lån til utbedring
- 4 Husbankens lån til brukte boliger
- 5 Eventuelle andre ordninger, i så fall hvilke.....

20. b. Benytter du noen av disse tilskuddsordningene til boligformål, i så fall hvilke?**21. Kjenner du til at det om det er et boligkontor i kommunen?**

- 1 Ja
- 2 Nei

22. Har du eventuelt hatt kontakt med boligkontoret i kommunen?

- 1 Ja
- 2 Nei

23. I hvilken forbindelse har du oppsøkt boligkontoret?

- 1 Få informasjon om økonomisk bostøtte
- 2 Få informasjon om etableringslån
- 3 Hjelp til å skaffe bolig
- 4 Få skjema til utfylling av søknad om boligstøtte

24. Mottar du noen form for bostøtte?

- Ja
 Nei

25. Har du i perioden etter avslaget på søknaden om etableringslån mottatt noen form for sosialhjelp?

- Ja
 Nei

Til slutt noen spørsmål om deg.

26. Kjønn Mann Kvinne**27. Hvor gammel er du?**

Sett et kryss:

Under 20 år 20-30 år 31-40 år 41-50 år 51-60 år over 60 år

28. Sivilstatus

Sett et kryss:

- 1 Enslig
2 Samboer
3 Gift
4 Separert/skilt
5 Enke/enkemann

29.a. Hvor mange barn har du under 18 år i sin husholdning?

Antall barn

29.b. Er du alene med forsørgeransvaret for noen av disse barna?

Ja Nei

30. Utdanning

Sett et kryss:

- 1 Grunnskole (9-årig)
2 1-2 årig yrkesfag
3 Videregående (12 år)
4 Høyskole/Universitetet

31.a Hva er din hovedbeskjeftigelse?*Sett et kryss:*

- 1 I full jobb.
- 2 I jobb/deltid
- 3 Student/skoleelev
- 4 Arbeidsledig
- 5 Hjemmeværende

31.b. Hvis du er i full jobb eller jobber deltid, er dette fast eller midlertidig jobb?

Sett kryss:

- 1 Fast jobb
- 2 Midlertidig jobb

32. Hva er dine inntektskilder?*Kryss av for det som passer:*

- 1 Arbeid
- 2 Studielån
- 3 Arbeidsledighetstrygd
- 4 Overgangsstønad
- 5 Uføretrygd/attføring
- 6 Barnebidrag
- 7 Sosialhjelp
- 8 Annet, i så fall hva?

33. Hvor mye utgjør dette (brutto) p.r år? Gi et anslag og sett kryss.

- 1 opp til 85 000 kroner
- 2 85 000-119-000 kroner
- 3 120 000-150 000 kroner
- 4 151 000 – 200 000 kroner
- 5 over 201 000 kroner.

34. Har du formue? Nei Ja → Hvor mye? Gi et anslag:

- 1 opp til 85 000 kroner
- 2 85 000-119-000 kroner
- 3 120 000-150 000 kroner
- 4 151 000 – 200 000 kroner
- 5 over 201 000 kroner.

35. Har du gjeld? Sett kryss: Nei Ja → Hvor mye? Gi et anslag:1 opp til 85 000 kroner2 85 000-119-000 kroner3 120 000-150 000 kroner4 151 000 – 200 000 kroner5 over 201 000 kroner.

TUSEN TAKK FOR HJELPEN.