

---

# Forord

Boligmarkedet har de siste årene vært preget av stor etterspørsel og stigende priser, spesielt i Oslo og Akershus. Med dette som bakgrunn, ble det i 2000 tatt et initiativ fra Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Kommunal- og regionaldepartementet om å etablere prosjektet "Boligutvikling i Oslo og Akershus". Initiativet fikk støtte fra Akershuskretsen i Kommunenes Sentralforbund. Hensikten var å bidra til større oppmerksomhet og diskusjon omkring den regionale boligutviklingen i Oslo og Akershus, å øke boligforsyningen og at det blir lettere for unge og for vanskeligstilte å etablere seg i boligmarkedet. I en forstudie kom det frem at det var behov for mer forskning, blant annet om kommuner og utbyggere som aktører på boligmarkedet. I denne rapporten skal vi belyse hvordan kommunene i Akershus og Oslo kommune opptrer som aktører i boligmarkedet.

Kommunene og bydelene er sentrale aktører i boligmarkedet. Kommunene regulerer hvor mange nye boliger som tillates bygget, hvor disse skal bygges og hva slags boliger det skal være. Kommunene har også ansvar for å skaffe bolig, midlertidig eller permanent, til en rekke mennesker. Mange kommuner bygger også boliger, til eget bruk eller til det ordinære markedet.

I vår studie har spørsmålene vært flere. Hvorfor bygges det ikke flere boliger? Hva skal til for at det skal bygges flere boliger i Oslo og Akershus? Hvordan påvirker presset i boligmarkedet kommunenes og bydelenes arbeid med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte? Hva gjør kommunene og bydelene for å bedre situasjonen for unge og lavinntektsgrupper på boligmarkedet?

For å få svar på spørsmålene, har vi gjennomført samtaler med de fleste kommuner i Akershus, og flere etater og alle bydelene i Oslo. Til sammen er det gjennomført ca 60 intervjuer. Vi vil gjerne takke alle som har stilt seg til disposisjon for oss på denne måten. Intervjuene har gitt oss et stort materiale, der mange temaer og problemstillinger er berørt. Vi har forsøkt å holde fokus på tema

”bolig”, selv om dette er vanskelig å skille fra de problemstillingene som ofte er knyttet sammen med boligspørsmålene.

Oppdragsgiver for prosjektet har vært styringsgruppen for ”Boligutvikling i Oslo og Akershus”, med Tor Bysveen i Akershus fylkeskommune som kontaktperson. Rapporten er skrevet av forsker Aud Tennøy, som også har vært prosjektleder. Forsker Jon Guttu har gjennomført flere av samtalene med bydeler og kommuner, og har bidratt med innspill underveis i prosjektet.

Oslo, april 2002

Arvid Strand

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt .....	6
Figuroversikt.....	6
Sammendrag .....	7
Summary.....	11
1 Innledning .....	16
1.1 Bakgrunn.....	16
1.2 Situasjonen i Oslo og Akershus .....	17
1.3 Prosjektet ”Boligutvikling i Oslo og Akershus” .....	18
1.4 Rapportens problemstillinger .....	19
1.4.1 Kommuner og bydeler har mange roller .....	19
1.4.2 Et sammensatt boligmarked .....	19
1.4.3 Sammenhenger mellom utbyggingspolitikk og det boligsosiale arbeidet.....	22
1.4.4 Hovedspørsmålene .....	23
1.5 Datainnsamling .....	23
2 Hvorfor bygges det ikke flere boliger? .....	26
2.1 Boligsituasjonen i kommunene .....	26
2.2 Kommunenes rolle i boligproduksjonen .....	28
2.3 Holdninger til og ambisjoner om boligbygging .....	29
2.3.1 Holdninger til økt boligbygging.....	29
2.3.2 Begrunnelser for å begrense veksten.....	32
2.3.3 Vil statlig støtte bidra til økt boligproduksjon?.....	34
2.3.4 Erfaringer med boligbyggeprogram .....	34
2.3.5 Hva slags boliger ønsker kommunene bygget?.....	36
2.3.6 Oppsummering.....	37
2.4 Forutsetninger for boligproduksjonen.....	38
2.4.1 Tomtetilgang .....	38
2.4.2 Kommunene som aktør i tomteforsyningen .....	39
2.4.3 Oppsummering .....	40
2.5 Plan- og byggesaksprosessen .....	41
2.5.1 Tidsbruk .....	41
2.5.2 Planberedskap og forutsigbarhet .....	43

2.5.3	Oppsummering.....	43
2.6	Samarbeid med andre.....	44
2.6.1	Samarbeid mellom kommunene.....	44
2.6.2	Samarbeid med fylkesnivået.....	46
2.6.3	Forventninger til statlig innsats.....	47
2.6.4	Oppsummering.....	47
2.7	Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger i boligbyggingen.....	48
2.7.1	Oppføringslån.....	48
2.7.2	Utbedringslån.....	50
2.7.3	Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem.....	50
2.7.4	Oppsummering.....	51
2.8	Kommunenes samspill med utbyggere.....	52
2.9	Hva kan gi økt boligproduksjon?.....	53
2.9.1	Hva kan kommunene bidra med?.....	53
2.9.2	Hva kan andre bidra med?.....	54
2.9.3	Oppsummering.....	56
3	Hva gjøres for vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt?.....	58
3.1	Innledning.....	58
3.2	Boligfremskaffing for vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt.....	60
3.2.1	Sammenhenger med priser og press på boligmarkedet.....	60
3.2.2	Hva slags boliger er det størst behov for?.....	63
3.2.3	Oppsummering.....	64
3.3	Boligbistand fra kommuner og bydeler.....	65
3.3.1	Boligbistand til personer med stort oppfølgingsbehov.....	65
3.3.2	Boligbistand til økonomisk vanskeligstilte.....	75
3.3.3	Boligbistand til ungdom og førstegangsetablerere.....	77
3.3.4	Oppsummering.....	79
3.4	Boligsituasjonen for lavinntektsgrupper og rekrutteringsproblemer.....	79
3.4.1	Hva gjøres for lavinntektsgruppene?.....	80
3.4.2	Sammenhenger mellom boligsituasjonen og rekrutteringsproblemer.....	81
3.4.3	Oppsummering.....	81
3.5	Samarbeid med boligbyggelag.....	82
3.6	Samarbeid på tvers.....	84
3.7	Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger i det boligsosiale arbeidet.....	85
3.7.1	Betydningen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger.....	85
3.7.2	Forbedringspotensial finnes.....	86
3.7.3	Oppfølging etter at tilsagn om lån og tilskudd er gitt.....	88

3.7.4	Spesiell innsats innenfor ordningene .....	89
3.7.5	Andre observasjoner.....	90
3.7.6	Oppsummering.....	90
3.8	Boligbygging for unge, lavinntektsgrupper og vanskeligstilte.....	90
3.8.1	Boligbygging for personer med stort oppfølgings- behov .....	91
3.8.2	Boligbygging for økonomisk vanskeligstilte .....	92
3.8.3	Boligbygging for unge .....	92
3.8.4	Boligbygging for lavinntektsgrupper .....	95
3.8.5	Bygging av andre utleieboliger .....	95
3.8.6	Oppsummering.....	96
3.9	Hvordan kan arbeidet med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet gjøres bedre? .....	97
3.9.1	Fra bydelenes og kommunenes side.....	97
3.9.2	Fra andres side .....	98
3.9.3	Oppsummering.....	99
4	Noen kommentarer i forhold til NOU 2002:2	
	Boligmarkedene og boligpolitikken.....	100
4.1	Tiltak for å øke boligbyggingen.....	100
4.1.1	Kompensasjon for kostnader ved å være vekstkommune .....	100
4.1.2	Bruk av utbyggingsavtaler for å muliggjøre boligbygging og å bidra til rimelige og nøkterne boliger i pressområder.....	101
4.1.3	Justering av Husbankens grenser for oppføringslån ....	102
4.1.4	Regional areal- og transportplanlegging .....	102
4.2	Tiltak for å bedre situasjonen for vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt .....	103
4.2.1	Flere kommunale boliger .....	103
4.2.2	Bedre ordninger for å bosette rusmisbrukere og psykisk syke .....	104
4.2.3	Økning av boligtilskuddet .....	105
4.2.4	Tilpasning av bostøtten til kostnadsnivået og boligstrukturen i Oslo og Akershus.....	105
4.2.5	Hvordan beholde lavpriskonseptet i innskuddsboliger for unge og etablerere?.....	106
5	Videre arbeid.....	108
	Litteratur .....	110
Vedlegg 1	Samtaleprogram, tekniske etater .....	112
Vedlegg 2	Samtaleprogram, helse- og sosialetater og bydeler .....	115
Vedlegg 3	Kart som viser kommuner i Akershus og bydeler i Oslo	118

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Tidligere boligbygging i kommunene, sammenlignet med målsettinger om nybygging. Erfaringstallene er hentet fra Barlindhaug (2000), måltall er hentet fra samtaler med representanter for kommunene. ....</i>	31
------------	---	----

## Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Boligmarkeder og grupper i boligmarkedet. Sjatteringene skal antyde i hvilken grad gruppene opptrer på de forskjellige markedene. Jo mørkere sjattering, jo mer bruker gruppene markedene. ....</i>	20
Figur 1.2	<i>Utbyggingspolitikken påvirker det boligsosiale arbeidet. ....</i>	22

---

# Sammendrag

*Aud Tennøy*

## **Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet**

NIBR-rapport 2002:7

### **Innledning**

På grunn av stor tilflytting, lav boligbygging og oppgangstider, har boligmarkedet i Oslo og Akershus de siste årene vært preget av stor etterspørsel og stigende priser. Denne rapporten belyser hvordan kommunene i Akershus og Oslo kommune opptrer som aktører i dette boligmarkedet. Vi har stilt flere spørsmål. Hva skal til for at det skal bygges flere boliger? Hvordan påvirker presset i boligmarkedet kommunenes og bydelenes arbeid med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte? Hva gjør kommunen for å bedre situasjonen for unge og lavinntektsgrupper på boligmarkedet? For å få svar på spørsmålene, har vi gjennomført ca 60 samtaler med de fleste kommuner i Akershus, flere etater og alle bydelene i Oslo.

### **Hva skal til for at det skal bygges flere boliger?**

Det er stor forskjell på pris, press og befolkningsvekst i kommunene. Oslo og Akershus vest er dyrest og har størst press, mens Øvre Romerike har mindre press og lavere priser. I flere av de mer perifere kommunene ønsker de en høyere boligbygging enn det de ser i dag. I Vestområdet, og i andre kommuner med høye priser, er det mye fokus på at det må bygges små, nøkterne og rimelige boliger, helst med husbankfinansiering, slik at vanlige folk kan bosette seg der. De fleste kommunene oppfatter boligstrukturen som dominert av eneboliger, og ønsker at det skal bygges tettere, med mindre boliger, sentralt i kommunen for at boligstrukturen skal bli mer variert.

De fleste kommunene ønsker å øke eller opprettholde boligbyggingen omtrent på dagens nivå. Oslo og Akershus har til sammen en målsetting om å bygge ca 5.700 boliger per år, mot ca 3.700 boliger bygget i 2000. Oslo har til nå ikke greid å oppfylle målene for boligbyggingen, men kommunen har gjort grep for å øke denne.

Det ser ikke ut til å være dårlig tomtetilgang, manglende samarbeid med andre kommuner eller fylkesnivået eller lange planprosesser som begrenser boligproduksjonen. Ved det siste må det kanskje gjøres et unntak for Oslo, som bruker opp til 2,5 år på å behandle innsendte reguleringsplaner og tre måneder på å behandle byggesaker. Oslo er i ferd med å gjennomføre tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Kommunal økonomi, spesielt knyttet til behov for bygging av nye skoler, er kommunenes hovedbegrunnelse for å ikke øke veksten ut over dagens takt. Statlig støtte kan bidra til å muliggjøre økt boligproduksjon, dersom denne motvirker de økonomiske ulempene ved å være vekstkommune. Regional arealplanlegging, og at stat og fylke sørger for et anstendig kollektivtilbud, kan også være viktige bidrag. Utbyggerne må ta mer ansvar, de kan ikke bare tenke profitt, men ta inn over seg at de er en del av samfunnsbyggingen. Kommunene kan selv bidra til å øke boligbyggingen ved å legge ut attraktive områder, og følge opp med reguleringsplaner, byggesaker og utbyggingsavtaler. Dersom de får økonomiske betingelser til å greie det, kan flere kommuner øke boligbyggingen betraktelig, bare ved å tillate at dette skjer. I Oslo er det opprettet en egen seksjon for å koordinere kommunens samarbeid med utbyggerne bedre.

Flere kommuner mener at Husbanken bør justere sine grenser, slik at flere kan bygge med oppføringslån fra Husbanken i Oslo og Akershus. Én kommune mener at Husbanken bør holde på dagens grenser, for å bidra til at utbyggerne bygger rimelige boliger. Nesten alle kommunene bruker forskjellige tilskuddsordninger, spesielt til omsorgsboliger, og sier at disse ordningene er viktige.

### **Hvordan styrer kommunene boligbyggingen?**

Kommunene legger rammene og setter grensene for boligbyggingen gjennom kommuneplaner, boligbyggeprogram og utbyggingsavtaler. På denne måten regulerer de hvor og når det bygges, og til en viss grad hva slag boliger det bygges, men de kan ikke bestemme *at* det skal bygges. Noen kommuner anser boligsosiale handlingsprogram som gode forhandlingskort, sammen med boligbyggeprogram, i forhandlinger med utbyggerne. Kommunene anser ikke boligbygging for det ordinære markedet som deres oppgave, men bygger boliger til eget, kommunalt behov. Noen få kommuner bygger for det ordinære markedet. Private utbyggerne står for det meste av boligforsyningen.

Noen av kommunene med størst press i boligmarkedet, har forsøkt å påvirke utbyggerne til å bygge mindre og rimeligere boliger med en sosial profil, gjennom utbyggingsavtaler, men opplever at utbyggerne er uvillige til dette. De vil heller bygge større og dyrere boliger.



De fleste kommunene ser ikke behovet for at de skal engasjere seg sterkere som aktører i tomtemarkedet. Flere har dårlige erfaringer med slikt engasjement, og mener at dagens system gir de nødvendige boligene. En del kommuner vurderer likevel å bli mer aktive, for å påvirke boligbyggingen i retning av en mer sosial profil og for å oppnå boligbygging i områder der utbyggerne ikke vil bygge.

### **Hva gjøres for vanskeligstilte, de unge og lavinntektsgruppene?**

Kommunenes og bydelenes oppfatninger av om det er lett eller vanskelig å fremskaffe boliger til vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt, varierer. I kommuner og bydeler med lite press og lave priser, er det i hovedsak lett å skaffe boliger til disse gruppene. Der det er større press og høyere priser, avhenger dette av om de disponerer kommunalt eide boliger.

Bosetting av rusmiddelmissbrukere og psykisk syke, anses som en svært vanskelig oppgave i kommunene og bydelene. Utviklingshemmede, psykiatriske pasienter, rusmiddelmissbrukere og andre med stort oppfølgingsbehov bosettes gjerne i samlokaliserte boliger. Dette øker trivselen for brukere og ansatte, og det gir mer effektiv drift. Økonomisk vanskeligstilte bosettes gjerne i kommunale utleieboliger i Akershus, mens de sjelden får plass i slike boliger i Oslo. De fleste kommuner og bydeler sier at de sjekker om økonomisk vanskeligstilte har krav på bostøtte, og om de får denne. Om mulig, forsøker de ofte å sette sammen en pakke med lån og tilskudd fra Husbanken, for å gjøre økonomisk vanskeligstilte i stand til å kjøpe bolig.

Det er spesielt to boligbehov som gjør seg gjeldende i kommunenes og bydelenes arbeid med boligbistand til vanskeligstilte; det er behov for små leiligheter og for spesialboliger til psykisk syke og til rusmiddelmissbrukere.

Under halvparten av bydelene og kommunene samarbeider med andre bydeler og kommuner. Når de samarbeider, gjelder dette etablering av samlokaliserte boliger for små og tunge grupper.

Kommunene og bydelene opplever Husbankens virkemidler som svært viktige i deres arbeid. Dette gjelder særlig de personrettede låne- og tilskuddsordningene og bostøtten. Personer med lav inntekt, unge og førstegangsetablerere utgjør en stor andel av dem som får kjøpslån, etableringslån, og i noen tilfeller etableringstilskudd. Flere påpeker at de mest vanskeligstilte, de som ikke kan betjene lån, ikke hjelpes. Tilskuddene bør derfor økes. Det reises også kritikk mot kriteriene for bostøtte, som ikke er tilpasset boligstrukturen og prisnivået i Oslo og

Akershus. Mange påpeker at de mangler personalressurser til å utnytte Husbankens låne- og tilskuddsmidler på best mulig måte.

I hovedsak kan man si at verken bydeler i Oslo eller kommuner i Akershus mener at det er en sterk sammenheng mellom problemer med rekruttering av enkelte yrkesgrupper, og boligsituasjonen. Bærum, Frogn og Oppegård kommuner merker denne sammenhengen godt. Mange av kommunene og bydelene har personalboliger, og opplever det som en fordel, spesielt i rekrutteringssammenheng.

### **Boligbygging for vanskeligstilte, unge og lavinntektsgruppene**

For gruppen vanskeligstilte med oppfølgingsbehov, bygges gjerne spesialboliger, som samlokaliserte boliger/omsorgsboliger. Mange av kommunene er interesserte i at andre bygger slike boliger for dem.

Kun tre kommuner har prosjekter som omfatter boliger for økonomisk vanskeligstilte. Det er mye fokus på boliger for ungdom, og de fleste kommunene har ungdomsboliger eller planer om slike boliger. Boligene er gjerne utleieboliger, som drives og leies ut av kommuner, borettslag eller stiftelser. Mange leter etter gode løsninger for å holde prisene nede når boligene omsettes, dersom det etableres innskuddsleiligheter for ungdom. I Nesodden er det gjennomført et boligprosjekt for lavinntektsgruppen, med indeksregulert innskudd. Vi har hørt om få andre prosjekter for lavinntektsgruppen. Flere nevner at de legger inn krav om boliger for denne gruppen i utbyggingsavtaler, gjerne ved at det stilles krav om at en viss andel av boligene skal husbankfinansieres.

Kommunene i Akershus beskriver samarbeidsprosjekter mellom kommuner og boligbyggelag, om utvikling av konsepter for boliger til unge, vanskeligstilte og lavinntektsgruppen, som neppe ville blitt utviklet i samarbeid mellom kommunene og private utbyggere.

På spørsmål om hva bydelene og kommunene kan og bør gjøre for å skaffe boliger til unge, vanskeligstilte og lavinntektsgrupper, sier bydelene hovedsakelig at de må gjøre mer innenfor dagens ordninger, og at arbeidet kan gjøres bedre. Kommunene i Akershus vil utarbeide boligsosiale handlingsplaner, og de vil bli bedre på å få frem de boligene som trengs, gjennom samarbeid med utbyggere, blant annet gjennom bruk av utbyggingsavtaler. Når vi spør hva andre kan gjøre, sier bydelene i Oslo at kommunen sentralt må sørge for at det blir bygget flere boliger generelt, og til deres behov spesielt. Kommunene i Akershus sier at Husbankens regler bør bli mer fleksible, og at utbyggerne bør ta mer ansvar, blant annet for å holde boligprisene nede.

---

# Summary

*Aud Tennøy*

## **Town councils and urban districts as active participators in the housing market**

NIBR Report 2000:7

### **Introduction**

Due to high in-migration, low house-building rates and good economic times, the housing market in Oslo and in the surrounding county of Akershus has struggled in recent years under a combination of high demand and rising prices. This report shows how local authorities in Akershus and Oslo play an active role in this housing market. We posed several questions: What needs to be done to speed up the construction of new homes? What is the effect of these constraints in the housing market on the work carried out by the local authorities and city districts to find homes for disadvantaged groups? What are local authorities doing to improve matters for the young and low-income groups in the housing market? To find answers to the questions we carried out sixty interviews with representatives of most municipalities in Akershus, several local government agencies in Oslo and all of the city's district administrations.

### **What needs to be done to speed up the construction of new homes?**

Prices, demand and population growth rates vary widely in the different municipalities. Oslo and the western part of Akershus is where demand is most concentrated, while there is lower demand and correspondingly lower prices in Øvre Romerike to the north. Several of the more outlying municipalities would like to see a higher house-building rate than is the case at the moment. In the western areas, and in other high-price municipalities, the focus tends to be on the building of small, reasonable, no-frills homes, preferably funded through the Norwegian State Housing Bank, to give ordinary people a chance of settling there. Most municipalities say their housing structure consists mainly of detached villas, so, to add variety to this

predominant mode, they would like to see more efforts put into the building of smaller homes in tighter and closer estates and located in the more central parts of the municipality.

Most municipalities want to boost the rate of house construction or maintain it at about the current level. Oslo and Akershus have a combined goal, to build about 5,700 homes annually as against the 3,700 built in 2000. Oslo has not reached its target as yet, but has put measures in place to increase the pace.

The reasons for lagging home production do not seem to lie in a lack of sites, poor cooperation with other local authorities/county councils or long planning processes. Regarding the last item, an exception could be made for Oslo, which spends as much as 2.5 years considering planning applications and three months to deal with building applications. Oslo is in the process of cutting time spent on such procedural aspects.

The state of the economy, especially in connection with the need to build new schools, is the main reason given offered by local authorities for not increasing growth beyond present levels. Support from central government could help increase house building if it counterbalanced the economic disadvantages of being a growth municipality. Regional land-use planning, and the putting in place of a respectable public transport system by central and county authorities, could also represent important contributions. Developers need to shoulder more of the responsibility, they need to concentrate on other matters than profits alone and realise that they too are a cog in the wheel of community development. Local authorities could help raise the level of house building by making attractive plots available and adopting relevant development plans. Given the right economic conditions, several municipalities would be able to boost house building considerably just by letting it happen. Oslo has organized a special unit for the express purpose of improving coordination between the council and private developers.

Several councils felt that the Norwegian State Housing Bank should adjust its thresholds to increase the number of people eligible for building loans from the bank in Oslo and Akershus. One municipality felt that the Bank should retain its present categories and thus ensure that developers build reasonably priced homes. Nearly all of the councils use different types of grants, especially in relation to special purpose accommodation, and report that they lay great store by them.

---

### **How do local councils control house building?**

Local councils set criteria and ceilings for house-building in their municipal plans, house-building programmes and development contracts. These different mechanisms regulate the number of units built, where they are built, and, to a certain degree, the type of units built. But they can not say that homes *shall* be built. Some local councils view local plans of action for social housing as a good bargaining chip together with the house construction programme in negotiations with developers. The councils do not see house-building for the general market as part of their duties, but build houses for own, municipal, use. While a few municipalities do build for the general market, most of the supply of new homes is catered for by the private sector.

Some of the municipalities with the highest housing market demands have tried to get developers to build smaller and cheaper homes with a social edge by entering into special development contracts, but have met a certain degree of reluctance from the developers' side. They want to build bigger and more expensive homes.

Most councils do not see any need for involving themselves in the market for sites any more than they are. Several have had unfortunate brushes in that department before, and feel that the current systems produce the required amount of homes. Some councils are nonetheless considering becoming more active, to encourage a more socially friendly house-building effort, and to get houses built in places developers tend to dislike.

### **What is being done for disadvantaged groups, the young and people in the low income brackets?**

Views vary among the councils and city district administrations concerning the ease with which homes can be found for disadvantaged groups, the young, and people in low-income brackets. In places with low demand and low prices, it is generally easy to find accommodation for these groups. In places with high demand and prices, the crucial point is the existence – or absence – of council-owned homes.

Finding accommodation for drug users and the mentally ill is considered an extremely difficult task by the councils and district administrations. The mentally challenged, psychiatric patients, drug users and others with comparable supervisory needs are generally housed in special accommodation. It increases levels of satisfaction among both users and staff, and allows of a more efficient

management. The financially deprived are generally allocated rental flats in Akershus, while this is seldom the case in Oslo. Most councils and district administrations say that they check whether financially deprived people actually have a legal right to housing benefit, and whether they are getting it. If possible, they try to sew together a Housing Bank loan-and-grant package to give the poor a chance to buy a home.

There are two housing-related needs that particularly affect the housing support work of the councils and city districts: the need for small flats and for special purpose homes for the mentally ill and drug users.

Fewer than half of the city districts and local councils pool resources and efforts with other districts or councils. And when cooperation does arise, it generally concerns the creation of localised housing units for small but demanding groups.

The councils and districts say that Housing Bank mechanisms and instruments play an extremely important role in their work. This is particularly the case for the personal loan and grant systems and the housing benefit. Low-income groups, the young and first-time buyers make up a large part of the people granted purchasing loans, first-home loans, and, in some cases, first-home grants. Several point out that the most disadvantaged groups, comprising people unable to service a loan, do not get any help at all. Grants should therefore be increased. Criticism is also levelled at the housing benefit criteria, which match neither housing structure nor realistic price levels in Oslo and Akershus. Further, many report that they are unable to make best possible use of the Housing Bank's various loans and grants because they lack the necessary personnel.

We can say then, that neither Oslo city districts nor local councils in Akershus county see any strong connection between, on the one hand, problems in recruiting some types of skilled labour and, on the other, the housing situation. The municipalities of Bærum, Frogn and Oppegård have solid experience in this department. Many local councils and city districts dispose of housing for public service staff, and consider it a recruitment advantage to do so.

### **House-building for the deprived, the young and low-income groups**

Special accommodation is built for disadvantaged groups requiring different levels of supervision. This type of accommodation in the form of ordinary and sheltered homes is often localised around a

---

central point, and many local authorities want others to do the building for them.

Only three of our councils have projects that cater even partly for homes for economically deprived groups. There is considerable focus on housing for the young, and most councils have youth accommodation or are planning to build some. Such accommodation is generally rented, i.e. managed and let by the councils, local housing cooperatives or housing foundations. Many of them are trying to find ways of keeping prices down to provide affordable flats for the young. In Nesodden, a housing project for low-income groups with an index-linked deposit on the dwelling has been put in place. We have come across only a small number of other projects for low-income groups. Several mention that they include demands for homes for this group in development contracts, and that a certain proportion of the homes shall be funded by the Housing Bank.

Councils in Akershus give accounts of joint projects involving several councils and several housing cooperatives whose aim is to develop housing concepts for the young, the disadvantaged and low-income groups, ideas that would probably never have been developed within the context of council–private developer projects.

Responding to a question concerning what the city districts and local authorities can and should do to improve the availability of housing for the young, the disadvantaged and low-income groups, the city districts say that they need to do more within existing systems, and that performance could be improved. The councils in Akershus county want to prepare social housing plans of action, and improve performance when it comes to making needed housing available by making contracts with developers, among other methods. When we ask what others could do, district administrations say that the city council should increase home-building overall, and special purpose accommodation in particular. Akershus councils say that Housing Bank rules need to be relaxed and made more flexible, and that developers should shoulder more of the responsibility for keeping prices down.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Boligpolitikken er en del av velferdspolitikken, og har stor betydning for folks levekår. Utjevning av levekår har vært et sentralt mål for norsk politikk de siste femti år, og sammenhengen mellom boligforhold og levekår har medført at staten har etablert virkemidler for å motvirke de markedsskapte skjevhetene i boligmarkedet. Kommunene forvalter mange av disse virkemidlene.

Staten har høye mål i boligpolitikken. I St meld nr 49, 1997-98 Om boligetablering for unge og vanskeligstilte (s.6 ) heter det at ”*alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø*”. Stortingsmeldingen slår fast at de aller fleste i Norge har gode boligforhold.

Kommunene har et lovpålagt ansvar for å hjelpe dem som har problemer på boligmarkedet. Dette er regulert i ”Lov om sosiale tjenester”. Det er spesielt to bestemmelser som regulerer kommunens ansvar.

Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing, og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemninger eller andre årsaker (§ 3 - 4: Boliger til vanskeligstilte).

Sosialtjenesten er forpliktet til å finne husvære for dem som ikke klarer det selv (§ 4 - 5: Midlertidig husvære).

Kommunene skal også, etter plan- og bygningsloven (§ 20-1), utføre løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innen sine områder. Kommunenes tilrettelegging av areal og utbyggingsform for boliger, er viktig i denne sammenheng. Kommunene har ansvaret for å sørge



---

for at betingelsene for ny boligbygging, samt utbedring og ombygging av boliger og andre bygg, kan tjene de boligsøkendes situasjon.

## 1.2 Situasjonen i Oslo og Akershus

Høykonjunktura fra 1993 har gitt økt arbeidsplassetablering, større tilflytting til Oslo- og Akershusregionen og dermed økt bolig- etterspørsel (Barlindhaug 2001). På 1990-tallet vokste befolkningen i Oslo og Akershus med 12%, for landet som helhet med 5,8%. Det er særlig de unge som flytter til Oslo, og da særlig til de indre, østlige bydelene. I det samme tidsrommet har boligbyggingen i Oslo vært liten i forhold til befolkningsveksten, mens boligbygging og befolkningsvekst har vært mer balansert i Akershus. Blant annet på grunn av den generelle økonomiske utviklingen og den store tilstrømmingen til regionen, har boligprisene økt sterkt. Dette gjelder særlig for Oslo.

De høye boligprisene betyr at mange blir vanskeligstilte<sup>1</sup> på boligmarkedet. I tillegg til de med store og/eller vedvarende økonomiske og sosiale vanskeligheter (sosialklienter, langtidsledige, funksjonshemmete, personer med lav førlighet, noen grupper flyktninger, med flere) blir mange i gruppene aleneforsørgere, unge i studie- og etableringsfasen og enslige økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er høy inngangspris for å komme seg inn på eie- markedet, og det er høye priser i utleiemarkedet.

Det finnes en rekke virkemidler for å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, mange av disse er finansiert via Husbanken og tildelt via kommunene. Virkemidlene er både ment å stimulere til nybygging og byfornyelse, å sette grupper med problemer på lånemarkedet i stand til å finansiere kjøp av egen bolig, å tilrettelegge boligen for spesielle behov og å gi økonomisk støtte til de med lave inntekter. Det er store forskjeller i hvordan kommunene i Oslo og Akershus bruker disse virkemidlene (Husbanken, 2001).

---

<sup>1</sup> 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 egen bolig (Hansen 1998). Hansen skiller mellom tre forhold som avgrensner hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet; økonomi, foreliggende boligsituasjon og personlige evner og muligheter til å hevde sine interesser.

Det er også store forskjeller i hvordan kommunen forholder seg til det økende boligbehovet i området. Mens Oslo kommune i Kommuneplan 2000 har uttrykt at det ønskes en sterk vekst i boligbyggingen for å møte befolkningstilstrømmingen, har en del kommuner i Akershus stilt spørsmål ved om de heller vil være tilbakeholdne når det gjelder økt nybygging i deres kommuner. Samtidig vet vi at boligmarkedet i Oslo og Akershus er vevd tett sammen, ikke minst fordi regionen har stor grad av felles arbeidsmarked.

Selv om boligmarkedet er sammenvevd, varierer prisene mye i regionen. Gjennomsnittsboligen på Øvre Romerike koster under halvparten av gjennomsnittsboligen i Oslo (Barlindhaug 2001). Dette signaliserer også at presset på områdene er forskjellig, og at kommunene har måttet utvikle forskjellige strategier i forhold til situasjonen.

### 1.3 Prosjektet ”Boligutvikling i Oslo og Akershus”

På bakgrunn av situasjonen i Oslo og Akershus, ble det høsten 2000 tatt et initiativ fra Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Kommunal- og regionaldepartementet (alle på administrativt nivå) om å etablere prosjektet ”Boligutvikling i Oslo og Akershus”. Initiativet fikk støtte fra Akershuskretsen i Kommunenes Sentralforbund. Hensikten med prosjektet var:

- å bidra til større oppmerksomhet og diskusjon omkring den regionale boligutviklingen i Oslo og Akershus
- å øke boligforsyningen
- at det blir lettere for unge og vanskeligstilte å etablere seg i boligmarkedet.

Prosjektet ble etablert med et sekretariat, og med en administrativ styringsgruppe med representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet, Akershus fylkeskommune, Husbanken, kommunene i Akershus og Oslo kommune.

Det ble utarbeidet en forstudie, bestående av fire delrapporter, som omhandlet boligforsyning og boligmarkedet (Barlindhaug 2001), boligpolitikk i et utbyggerstyrt marked (Skogheim 2001), boliger for vanskeligstilte (Holm og Dyb 2001), boliger for unge (Holm og Juvkam 2001) og i tillegg en sammendragsrapport (Barlindhaug 2001).

I forstudien kom det frem at det var behov for videre forskning innenfor flere felter, blant annet studier av kommuner og utbyggere som aktører i boligmarkedet. I denne rapporten har vi studert kommunene i Akershus, Oslo kommune og bydelene i Oslo, som aktører i boligmarkedet. Parallelt med dette har Norges Byggeforskningsinstitutt (NBI) studert utbyggere som aktører i boligmarkedet.

## 1.4 Rapportens problemstillinger

### 1.4.1 Kommuner og bydeler har mange roller

Vi er bedt av styringsgruppen om å undersøke hvordan kommunene og bydelene opptrer som aktører på boligmarkedet. Kommunene og bydelene har mange roller her. Kommunene regulerer hvor mange nye boliger som tillates bygget, hvor disse skal bygges og hva slags boliger det skal være. Mange kommuner bygger også boliger, til eget bruk eller til det ordinære markedet. Kommunene har ansvar for å fremskaffe og tildele boliger, midlertidig og permanent, til en rekke mennesker. I Oslo er det i hovedsak bydelene som fremskaffer og tildeler boliger til disse gruppene. Mange av kommunene er også involvert i prosjekter for å skaffe boliger til unge, førstegangs-etablerere og andre som har vanskeligheter med å komme seg inn på boligmarkedet.

### 1.4.2 Et sammensatt boligmarked

Boligmarkedet består av flere grupper og flere til dels atskilte markeder. I følge definisjonen om at alle som er avhengige av hjelp og støtte for å etablere seg i og opprettholde en egen bolig er vanskeligstilte på boligmarkedet, kan man dele brukerne av boligmarkedet i to grupper; de som ikke får hjelp fra det offentlige og de som får hjelp fra det offentlige. I vårt arbeid har denne inndelingen vist seg å være for grov. Vi har derfor valgt å se på brukerne av boligmarkedet som en tredelt gruppe:

- ordinære boligkjøpere og -leiere
- sosialt og/eller økonomisk vanskeligstilte som kommunen har ansvar for å medvirke til å skaffe bolig eller husvære til
- unge, førstegangsetablerere og personer med lav inntekt (men ikke lav nok til å få sosialstøtte eller ordinær boligbistand), som har

vanskeligheter med å komme seg inn på boligmarkedet på grunn av høye priser

Det er glidende overganger mellom gruppene, og de opererer delvis innenfor de samme boligmarkedene, og delvis i klart adskilte markeder:

- ”det ordinære markedet”
- ”spesialmarkedet”<sup>2</sup>
- ”det kommunale markedet”<sup>3</sup>

Figur 1.1 *Boligmarkeder og grupper i boligmarkedet. Sjatteringene skal antyde i hvilken grad gruppene opptrer på de forskjellige markedene. Jo mørkere sjattering, jo mer bruker gruppene markedene.*

	<b>Ordinært marked</b>	<b>Spesialmarked</b>	<b>Kommunalt marked</b>
<b>Ordinære boligkjøpere og leiere</b>			
<b>Unge og de med lav inntekt</b>			
<b>Sosialt og/eller økonomisk vanskeligstilte</b>			

Alle gruppene opptrer på det ordinære markedet. Ordinære boligkjøpere kjøper og leier sine boliger på det ordinære boligmarkedet. Unge og andre med lav inntekt opptrer også i stor grad på det ordinære markedet, gjerne i de lavere prissjiktene, i små og/eller dårlige leiligheter og/eller på upopulære steder. Økonomisk vanskeligstilte, som kommunen skal hjelpe, må ofte skaffe seg leiebolig på det ordinære markedet. Kommunene forsøker også å gjøre dem i stand til å kjøpe bolig på det ordinære markedet, ved hjelp av lån og tilskudd fra Husbanken. Kommunene er involvert i dette markedet ved at de regulerer boligbyggingen; hvor mange og hva

<sup>2</sup> Spesialmarked: Boliger øremerket for unge, lavinntektsgrupper eller andre som kommunen i utgangspunktet ikke har ansvar for å skaffe bolig. Dette omfatter blant annet ungdomsboliger (men ikke Ungbo), lavinnskuddsboliger, studentboliger med mer.

<sup>3</sup> Kommunalt marked: Boliger som tildeles av kommunen, inkludert Ungbo.

---

slags boliger som skal bygges hvor, og ved at kommunens klienter leier og kjøper boliger i dette markedet.

Unge og andre med lav inntekt dominerer spesialmarkedet, markedet for ungdomsboliger, studentboliger, lavinnskuddsboliger etc. Noen ordinære boligkjøpere kan likevel opptre på dette markedet. I mange ungdomsboliger behovsprøves ikke søkerne, og ordinær ungdom, som har inntekter eller kapital nok til å leie eller kjøpe på det ordinære markedet, kan også bo her. De vanskeligstilte opptre til en viss grad på spesialmarkedet. Dersom de fyller kriteriene (alder, bosatt i kommunen etc), kan de søke om å få leie eller kjøpe slike boliger. Kommunene er involvert i dette markedet ved at de deltar i prosjekter for bygging og forvaltning av slike boliger, og at deres klienter i enkelte tilfeller kan kjøpe eller leie boliger i dette markedet.

De vanskeligstilte dominerer det kommunale markedet. I enkelte kommuner kan unge og andre med økonomiske problemer med å komme seg inn på boligmarkedet, også få tildelt kommunal leilighet. I Oslo finnes boliger for vanskeligstilt ungdom, organisert under Ungbo. Kommunene er naturligvis sterkt involvert i dette markedet, det er deres klienter som er brukerne, og det er kommunene som fremskaffer de nødvendige boligene.

Beskrivelsen over viser at boligmarkedet og brukerne av dette er vanskelig å definere og klassifisere. Overganger mellom grupper og markeder er flytende, og klassifiseringen kunne vært gjort på flere andre måter.

Tredelingen av brukerne av boligmarkedet kan virke noe fremmed, spesielt skillet mellom sosialt og økonomisk vanskeligstilte og unge, førstegangsetablerere og de med lav inntekt. Vi har funnet det nyttig å gjøre tredelingen av to hovedgrunner. For det første er våre problemstillinger i forhold til de tre gruppene forskjellige; Hva kan gjøres for at det skal bygges flere boliger til det ordinære markedet? Hvordan håndterer kommunene boligfremskaffing til de gruppene de har ansvar for å skaffe boliger eller husvære til, i et presset og dyrt boligmarked? Hva gjør kommunene for at det skal finnes rimelige boliger til unge og de med lav inntekt? Den andre hovedgrunnen er at Akershus-kommunene og bydelene i Oslo gjør et klart skille mellom disse gruppene. De ordinære brukerne på boligmarkedet greier seg selv, og de sosialt og økonomisk vanskeligstilte har kommunene og bydelene ansvar for å hjelpe på forskjellige måter. De unge og de med lav inntekt faller mellom to stoler, kommunene og bydelene driver ikke ordinær boligbistand i forhold til disse gruppene (selv om de formidler etableringslån fra Husbanken), men de ønsker å bidra til at

det skal finnes rimelige boliger som de unge og de med lav inntekt har mulighet til å kjøpe eller leie. Innsatsen overfor denne gruppen er vesentlig forskjellig fra innsatsen overfor det ordinære boligmarkedet og overfor vanskeligstilte.

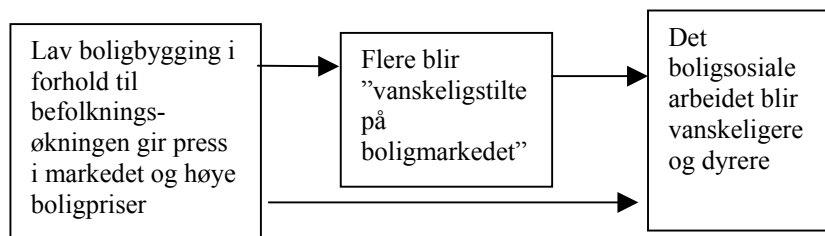
### 1.4.3 Sammenhenger mellom utbyggingspolitikk og det boligsosiale arbeidet

Sammenhengen mellom kommunens utbyggingspolitikk og vilkårene for kommunenes arbeid med boliger for vanskeligstilte er sterk, selv om områdene ofte betraktes og diskuteres som adskilte fagområder.

Det er naturligvis mange faktorer som påvirker hvor mange som er vanskeligstilte på boligmarkedet, blant annet arbeidsmarkeds-situasjonen, rentenivået etc. Utbyggingspolitikken er en av disse faktorene, og den påvirker det boligsosiale arbeidet på flere måter.

1. Lav boligbygging (i forhold til etterspørselen) gir økende boligpriser. Dette presser flere mennesker ut i kategorien ”vanskeligstilte på boligmarkedet” og inn i det boligsosiale arbeidet.
2. Høye boligpriser og et presset leiemarked gjør det dyrt og vanskelig å skaffe boliger til dem som har behov for det. Dette gjelder særlig ”upopulære beboere”, som mennesker med rusproblemer, psykiske lidelser, dårlig boevne etc.

Figur 1.2 *Utbyggingspolitikken påvirker det boligsosiale arbeidet.*



Kommuner som har en restriktiv utbyggingspolitikk, kan altså regne med å få problemer på den sosiale siden. Men siden boligmarkedet i Oslo og Akershus er sammenvevet, samtidig som resten av landet også deltar på dette markedet (ungdom, studenter, pendlere etc), blir dette bildet forstyrret. Kommuner med liten innsats i det boligsosiale arbeidet, kan presse sine vanskeligstilte grupper over på andre kommuner med bedre tilbud. Unge og andre vanskeligstilte på boligmarkedet søker av forskjellige grunner heller til Oslo, og særlig

til indre øst, enn til omegnskommunene, slik at Oslo gjerne får en større del av de vanskeligstilte på boligmarkedet enn det byen selv ”produserer”. Lav boligbygging i Oslo kan øke utbyggingspresset på de nærmeste kommunene, slik at de opplever økte boligpriser og vekst i antall vanskeligstilte på boligmarkedet, selv om de har lagt opp til en utbyggingspolitikk i forhold til forventet vekst i egen befolkning etc.

Det er ikke bare *hvor mange* boliger som bygges, som påvirker boligmarkedet. Det er også viktig *hva slags* boliger som bygges. Dersom det kun bygges store og dyre boliger, er det vanskelig for dem som ikke har kapital eller store inntekter å kjøpe seg inn på dette markedet. Mange grupper er heller ikke interessert i slike boliger. Hva slags boliger som bygges, påvirker dermed situasjonen for dem som har problemer med å komme inn på boligmarkedet i området, og det påvirker hvem som velger å flytte til området. Det er kommunene som kan stille krav om hva slags boliger som skal bygges.

#### 1.4.4 Hovedspørsmålene

For å forholde oss til denne komplekse situasjonen, har vi stilt følgende hovedspørsmål:

- Hva skal til for at det skal bygges flere boliger i Oslo og Akershus?
- Hvordan påvirker presset i boligmarkedet kommunenes og bydelenes arbeid med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte?
- Hva gjør kommunene og bydelene for å bedre situasjonen for unge og lavinntektsgrupper på boligmarkedet?

Vi har ikke fremskaffet tall om befolkningsutvikling, flyttestrømmer, boligbygging, prisutvikling, eksakte tall på hvordan kommunene benytter Husbankens tilskuddsordninger etc. Slike opplysninger finnes allerede, i prosjektets forstudierapporter.

### 1.5 Datainnsamling

For å svare på problemstillingen nevnt over, har vi gjennomført samtaler med en rekke personer i etater og bydeler i Oslo kommune, og med rådmenn eller personer i tekniske etater og helse- og sosial-etater i Akershus-kommunene, om kommunenes strategier, holdninger og innsats innen feltene boligsosialt arbeid og boligbygging.

Våre forespørsler om samtale gikk til rådmenn, bydelsdirektører og etatsdirektører. Disse vurderte om de selv ville delta i samtalen, eller

om de utpekte andre i sin organisasjon til å stille opp. Grunnen til at vi henvendte oss til toppleiderne, var at temaene i samtaleprogrammene spenner så vidt, at det sannsynligvis bare kunne være toppleiderne som hadde mulighet til å uttale seg om alle problemstillingene. Etatslederne i Oslo kommune valgte å delta i samtalen selv, det samme gjorde mange rådmenn og bydelsdirektører. Mange rådmenn og bydelsdirektører valgte også å delegerer deltakelse i hele eller deler av samtalen til en eller flere personer i sin organisasjon. Noen bydelsdirektører overlot for eksempel spørsmålene om hvordan bydelen bruker Husbankens ordninger til boligkonsulenten. En del rådmenn deltok selv i samtalen om de tekniske sidene ved boligbygging etc, og overlot den boligsosiale biten til sosialsjef, boligkonsulent eller andre. Mange rådmenn delegerte begge samtalen til sine underordnede, og våre samtalepartnere når det gjaldt den ”tekniske biten” var, i tillegg til rådmenn, tekniske sjef, plansjef, etatssjef, eiendomsdirektører, saksbehandlere og prosjektledere. Flere ga uttrykk for at de i deler av samtalen besvarte spørsmål som de mente at andre hadde bedre forutsetninger for å kunne svare utfyllende på. Mange hadde også innhentet informasjon fra andre (som hadde mer kunnskap om temaene) for å kunne besvare noen av spørsmålene.

Denne variasjonen i intervjuobjekter har fordeler og ulemper. Ulempen er at detaljeringsnivået i svarene er svært varierende, og at en del svar kan være ufullstendige på grunn av manglende kunnskaper om enkelte tema hos den vi snakket med. Fordelen er at vi får problemstillingene belyst fra flere vinkler. En boligkonsulent vil gjerne ha et helt annet kunnskapsnivå enn rådmannen når det gjelder Husbankens ordninger, mens rådmannen sannsynligvis har bedre forutsetninger for å uttale seg om problemstillingene på et mer overordnet nivå.

I Akershus-kommunene gjennomførte vi én til to samtaler per kommune, avhengig av om rådmannen besvarte alle spørsmål selv eller om vil ble henvist til andre som svarte for sine deler. I Oslo kommune snakket vi med både Plan- og bygningsetaten, som er planmyndighet, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, som utvikler og forvalter kommunens grunneiendommer, byfornyelse og til rettelegging for boligbygging, og Boligvirkemiddeletaten, som skal gjennomføre bystyrets sosiale boligpolitikk, og tilbyr boligvirke-midler, samt bydelene, som skal forvalte, ivareta og drive sosial-, eldre- og primærhelsetjeneste. Til sammen er det gjennomført ca 60 samtaler.

Hoveddelen av rapporten består av oppsummeringer av de svarene vi har fått gjennom samtaler med kommuner og bydeler, i forhold til de



---

spørsmålene vi har fått i oppdrag å besvare. Vi har forsøkt å se de forskjellige problemstillingene i lys av kommunenes og bydelenes lokalisering, størrelse, økonomi, vekstrate, press i boligmarkedet etc, der dette har vært naturlig.

I fremstillingen oppgis det ofte navn på kommuner og bydeler, i forbindelse med funn som diskuteres eller i tilknytning til sitater. Vi har valgt å ikke anonymisere kommunene og bydelene av flere grunner. Den viktigste er at bydelene og kommunene er forskjellige på mange måter, slik at *hvilke* kommuner eller bydeler det gjelder, er en tilleggsopplysning som gir mye informasjon. Det blir språklig klønete om denne informasjonen skal gis i mer anonymisert form, som ”en liten, kommune med middels inntekt, sørøst for, og relativt perifer i forhold til, Oslo”. Vi finner også at rapporten blir mer leseverdig og levende når man kan knytte funn og uttalelser til bestemte kommuner og bydeler. Alle intervjuobjektene er sendt referat fra samtalen til gjennomlesing. Noen har reservert seg fra å bli sitert, og noen få har bedt om at kommunen/bydelen anonymiseres fullstendig. Dette er naturligvis respektert.

Vi har snakket med enkeltpersoner, og ikke ”kommuner” eller ”bydeler”. Utsagn, meninger og kunnskap som refereres tilhører de *personene* vi har snakket med, og samsvarer ikke nødvendigvis med kommunens eller bydelens offisielle holdning.

## 2 Hvorfor bygges det ikke flere boliger?

Vi har spurt Oslo kommune og kommunene i Akershus om hvorfor det ikke bygges flere boliger, og om hva som skal til for at boligproduksjonen skal øke. Svarene er drøftet under. Vi har forsøkt å diskutere disse problemstillingen med bydelene i Oslo, men de fleste av disse definerer problemstillingen til å ligge utenfor deres ansvarsområde. Det refereres derfor ikke til samtaler med bydelene i dette kapitlet.

I teksten oppgir vi ofte at x kommuner sier det ene og y det andre. Vi har intervjuet 22<sup>4</sup> kommuner, men summen av de svarene vi oppgir, blir ikke alltid 22. Dette skyldes at det ikke er alle kommunene eller bydelene som har uttalt seg om temaet, og at vi lar være å referere hvor mange som ikke har uttalt seg.

### 2.1 Boligsituasjonen i kommunene

Mange av de vi har snakket med, opplever at deres kommune er preget av press på boligmarkedet (13 av 22) og av høye priser (12 av 22). Kommunene på Øvre Romerike opplever press og høye priser i mindre grad enn kommunene på nedre Romerike, i Follo, i Vestområdet og i Oslo. Dette samsvarer med funn gjort i Barlindhaug (2001). I 1996 var boliger i Oslo vest dyrest, deretter fulgte Akershus vest, Oslo indre øst, Oslo nord og øst, Follo, Nedre Romerike og Øvre Romerike. Prisene på gjennomsnittsboligen på Øvre Romerike var under halvparten av gjennomsnittsboligen i Oslo vest. Vi finner at Ullensaker og Gjerdrum på øvre Romerike opplever press og høye priser i større grad enn nabokommunene. Dette kan selvsagt skyldes

---

<sup>4</sup> Vi mangler intervju med en av kommunene i Akershus, derfor regner vi totalt 22, og ikke 23, kommuner (Oslo inkludert).

---

forskjeller i oppfatningen fra informantenes side, men helst at disse kommunene har fått mye av Gardermo-effekten.

Vi har sammenlignet veksten i boliger med veksten i befolkning i Oslo og Akershus-kommunene, og funnet at det i stor grad er slik at det har vært størst befolkningsvekst i de kommunene der det er bygget flest boliger i forhold til antall innbyggere. Vi merker oss at i presskommunene Oslo, Nesodden, Nittedal og Bærum har det vært stor befolkningsvekst og lav boligbygging, sammenlignet med de andre kommunene. I Eidsvoll og Ullensaker, som har hatt et mindre presset boligmarked enn de fire nevnt over, har det vært liten befolkningsvekst og høy boligbygging, sammenlignet med de andre kommunene i regionen. Vi har ikke data som forteller oss hva dette skyldes, men kan tenke oss flere mulige forklaringer. Flere kommuner nevner at den noe eldre befolkningen selger store boliger og flytter til mindre, slik at store boliger blir ledige for barnefamilier. Dette krever imidlertid at det finnes attraktive, sentrale leiligheter å flytte til. Tilbudet av slike leiligheter kan variere i kommunene. Høye boligpriser kan føre til at folk ikke kan kjøpe så store boliger som de gjorde tidligere, og dette vil gjøre størst utslag i de dyreste kommunene. En annen nærliggende forklaring er at kommunene har tillatt og utbyggerne har bygget boliger i forkant av tilflytting til kommunene på grunn av flytting av hovedflyplassen til Gardermoen, og at befolkningsveksten vil ta igjen boligbyggingen i løpet av få år.

Små kommuner opplever press i boligmarkedet og høyt prisnivå i mindre grad enn større kommuner. De små kommunene har både den høyeste befolkningstilveksten i 1991 – 2000 (Frogn med 26,4%) og den laveste (Aurskog – Høland med 1,1%) (SSB 2001). Kommunene med lav inntekt opplever også mindre press i boligmarkedet og lavere priser enn kommunene med høy inntekt<sup>5</sup> (Fimreite m.fl. 2000). Unntaket er Nesodden, som har lave inntekter, men som opplever press i boligmarkedet og høye priser, og som har hatt stor befolkningsvekst de siste 10 år (17,5%).

De fleste informantene (15 av 22) beskriver boligstrukturen i kommunen som ”dominert av eneboliger”, gjerne ”i tradisjonelle felt” og ”som konsentrert småhusbebyggelse”. Alle kommunene utenom tre, gir mer eller mindre klart uttrykk for at de ønsker endring i boligstrukturen. De ser at eneboligen ikke dekker de behovene kommunens befolkning har. En del middelaldrende, eldre, unge,

---

<sup>5</sup> Vi har her brukt en inndeling i kommuner med høye, middels/høye, middels/lave og lave inntekter, slik dette er klassifisert i *Kommunal monitor*, utgitt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (Fimreite m.fl. 2000).

enslige og andre ønsker mindre og mer sentrale boliger. Det er også et priselement her, kommunene ser at med prisstigningen som pågår, er det mange som ikke har råd til, eller vil ta seg råd til, å betale det store eneboliger koster. Mange påpeker også en mangel på utleieboliger, til ungdom, til de uten midler til å kjøpe bolig og til de som ikke vet om de blir boende. Kommunene har også behov for andre typer boliger enn eneboliger til egne behov. Én informant fortalte at kommunen vil satse på større og flottere tomter, for å trekke til seg de gode skattebetalerne. To informanter har ikke uttalt seg om boligstrukturen i kommunen.

Det er altså stor forskjell på pris, press og befolkningsvekst i kommunene, og dette reflekteres i kommunenes oppfatninger av situasjonen hos dem. Oslo og Akershus vest er dyrest og har størst press, mens Øvre Romerike har mindre press og lavere priser. De fleste kommunene oppfatter boligstrukturen i kommunen som dominert av eneboliger, og de fleste ønsker endringer i denne strukturen.

## 2.2 Kommunenes rolle i boligproduksjonen

De aller fleste kommunene ønsker ikke å bygge boliger for det ordinære markedet. Deres oppgaver begrenser seg til overordnet planlegging gjennom kommuneplaner og boligprogram og tilrettelegging gjennom reguleringsplaner og byggeplaner og utbyggingsavtaler. Unntaket er omsorgsboliger og andre boliger til kommunens eget behov.

Det er ikke kommunens oppgave å bygge boliger, utenom til spesielle grupper (fra intervju med Fet kommune)<sup>6</sup>.

14 kommuner sier at de står for bygging av boliger til kommunens eget behov (omsorgsboliger etc), men bare en kommune bygger for det ordinære markedet (Nes), og kun i spesielle tilfeller.

Alle kommunene mener at de har tatt initiativ i forhold til boligbygging de siste par årene. Initiativene grupperer seg innenfor åtte områder:

---

<sup>6</sup> Vi har snakket med enkeltpersoner, og ikke ”kommuner” eller ”bydeler”. Utsagn, meninger og kunnskap som refereres tilhører de *personene* vi har snakket med, og samsvarer ikke nødvendigvis med kommunens eller bydelens offisielle holdning.

- Planarbeid, både for å fremme, styre og begrense boligbyggingen (kommuneplan, boligbyggeprogram, store reguleringsplaner (som Fornebu), avklaring av utbyggingsområder)
- Skaffe tomter, regulere dem, opparbeide dem og eventuelt bygge boliger, salg av tomter/boliger.
- Bygging av boliger til kommunalt behov (boligsosialt handlingsprogram, gjennomgang av kommunal boligmasse, bygging av omsorgsboliger og andre kommunale boliger)
- Å bidra til at andre bygger boliger (subsidiert av tomter, initiativ til prosjekter, samarbeid om prosjekter)
- Salg av kommunale tomter for boligbygging
- Kontakt med utbyggere (for å ”selge kommunen”, for inngåelse av utbyggingsavtaler, for å påvirke hva slags boliger som bygges)
- Utnytting av Husbankens låne- og støtteordninger
- Omorganisering (Oslo er i ferd med å etablere en ny ”Seksjon for tilrettelegging for boligbygging”, lagt til Eiendoms- og byfornyelsesetaten<sup>7</sup>)

Kommunene anser ikke boligbygging for det ordinære markedet som deres oppgave. Kommunene har andre oppgaver i forhold til boligbyggingen. De fleste kommunene bygger boliger til eget, kommunalt behov.

## 2.3 Holdninger til og ambisjoner om boligbygging

Vi skal, blant annet, finne ut noe om hvorfor det ikke bygges mer boliger i Oslo og Akershus. Kanskje er det rett og slett fordi kommunene ikke ønsker en større vekst? Men hva er i tilfelle grunnen til dette, og hva eventuelt kan gjøres for å endre på det?

### 2.3.1 Holdninger til økt boligbygging

Mange av kommunene opplever at utbyggere og grunneiere presser på for å få bygge boliger, men at kommunen holder igjen og forsøker å kontrollere veksten. I enkelte kommuner tillater man de fleste prosjekter, og andre kommuner, de litt mer perifere, jobber for å få noen til å bygge hos dem. Noen sentrale kommuner har tilpasset

---

<sup>7</sup> Stillinger til denne seksjonen ble utlyst i Aftenposten 13. mars 2002.

målsettingene til den reelle utviklingen i kommunen, og økt nybyggingstallene i boligbyggeprogrammene og kommuneplanene sine.

På spørsmål om kommunene ønsker å øke, opprettholde eller redusere boligbyggingen i kommunen svarer ni at boligbyggingen skal økes, åtte at den skal opprettholdes og fire at den skal reduseres. I én kommune er spørsmålet uavklart.

Når vi sammenligner den reelle boligbyggingen i perioden 1991-2000, 1997-2000 og i 2000 med målsettingene for boligbygging i kommunene, finner vi at målsettingene for boligbyggingen fremover ligger langt over det som er bygget de siste årene. De totale målsettingene for kommunene ligger nesten 50% over det volumet som ble bygget i 2000. Tabellen under viser detaljene i dette regnestykket. Vi ser at differansen mellom målsettinger og reell bygging i regionen i all hovedsak skyldes at Oslo og Bærum har høyere målsettinger om boligbygging enn det som bygges i kommunene. Kommunene i Akershus ønsker, i snitt, å opprettholde boligproduksjonen (øke den litt), mens Oslo har en målsetting om å bygge 2,6 ganger så mange boliger som det som ble bygget i 2000.

Tabell 2.1 *Tidligere boligbygging i kommunene, sammenlignet med målsettinger om nybygging. Erfaringstallene er hentet fra Barlindhaug (2000), måltall er hentet fra samtaler med representanter for kommunene.*

Kommune	Nye boliger/år 1991-2000	Nye boliger/år 1997-2000	Nye boliger/år 2000	Målsetting, nybygging/år
Hurdal	6	4	12	20-25
Eidsvoll	74	127	152	260
Nannestad	59	107	114	114 <sup>8</sup>
Ullensaker	194	275	489	225 <sup>9</sup>
Nes	66	121	148	225
Gjerdrum	38	36	50	35-40 <sup>10</sup>
Aurskog – Høland	39	58	84	80-90
Sørum	51	67	25	25
Fet	36	60	35	30-70
Rælingen	51	76	135	46
Skedsmo	177	207	219	200
Nittedal	72	69	33	100
Lørenskog	134	130	73	73 <sup>11</sup>
Enebakk	35	68	108	100-200
Ski	133	177	269	115
Oppegård	103	73	62	100-200
Frogn	109	105	37	60
Ås	64	65	82	150
Vestby	48	76	140	100
Nesodden	53	75	47	60 – 70
Bærum	360	377	270	500
Asker	284	279	126	250
Oslo	1367	1232	1037	2700
Sum	3544	3861	3747	5568 - 5838

<sup>8</sup> Nannestad har ikke satt noe måltall for boligbygging fremover, vi velger derfor å bruke tallet for boligbygging i 2000.

<sup>9</sup> Beregnet ut fra en vekst på 2,3% per år, som det er lagt opp til i kommuneplanen.

<sup>10</sup> Beregnet ut fra politisk mål om å holde veksten på 1,8 – 2% per år.

<sup>11</sup> Vi kjenner ikke målsettingen for Lørenskog, og velger derfor å bruke tallet for boligbygging i 2000.

I dag er det en stillingskrig om skyldfordeling. Er det kommunens treghet eller bransjens treghet som har skylden for at det ikke bygges nok boliger? Det er et samspill, men det er vanskelig å si hvem som leder an (fra intervju med Oslo kommune).

Oslo kommune er klar over situasjonen, og har gjort visse grep for å endre den. I Bystyresak 369/01 Tilrettelegging for boligbygging (Oslo kommune 2001) sies det blant annet at det skal etableres en organisasjon som skal være et koordinerende bindeledd mellom utbyggerne og kommunen. Dette realiseres nå, man er i ferd med å etablere en seksjon med en slik funksjon i Etat for eiendom og byfornyelse. Det åpnes også for bruk av utbyggingsavtaler, spesielt ved salg av kommunale tomter.

### 2.3.2 Begrunnelser for å begrense veksten

Selv om de fleste kommunene faktisk ikke legger opp til en reduksjon i boligbyggingen i forhold til tidligere, opplever de fleste at de bremses veksten, ved at de avviser en rekke forslag til boligprosjekter. Dette begrunnes hovedsakelig med press på kommunal økonomi, på fysisk og sosial kommunal infrastruktur, på sosiale nettverk og på grøntstruktur/landskap/omgivelser. I enkelte kommuner har befolkningen klare meninger om at for stor vekst er uønsket (Frogn), andre steder oppleves en definert markagrense som en begrensning for boligbyggingen (Bærum).

Kommunal økonomi er likevel hovedgrunnen til at mange av kommunene ikke vil tillate større vekst. Kapitalutgifter som følge av skoleinvesteringer nevnes som den tyngste økonomiske belastningen ved vekst i folketallet. Kapasiteten på og beliggenheten til skolene styrer faktisk i stor grad lokalisering og utbyggingstakt for nye boliger. 14 informanter nevner behov for skoleinvesteringer som begrunnelse for å dempe befolkningsveksten. I områder der skolekapasiteten er i ferd med å bli sprengt, tillates ikke videre boligbygging. Driftsutgifter til skoler, barnehager og lignende nevnes også.

Dette handler helt klart om økonomi. Alle skolene må bygges ut, barnetallene bare fortsetter å øke. Man får også problemer med sosialsektoren, fritidssektoren, pleie og omsorg. Investeringsbehovet gir kapitalkostnader som merkes godt på kommunens budsjett. Skolene er det tyngste løftet (fra intervju med Nannestad kommune).



---

Man ser ikke lønnsomheten i å øke befolkningen, man får et motsvar i infrastrukturkostnader. Men ved å holde veksten på et lavt nivå, klarer man å henge med på kravene (fra intervju med Fet kommune).

Vi har ikke funnet sammenhenger mellom kommunenes økonomi, og hvorvidt de nevner utgifter til skoler som en viktig begrunnelse for å ikke øke befolkningsveksten vesentlig. Vi går derfor ut fra at dette er noe alle kommunene opplever, ikke bare de som har dårligst økonomi.

Flere av våre informanter, som alle er ansatt i administrasjonen, nevnte at det var en utfordring å skape større forståelse for og ta mer kontroll over de kommunaløkonomiske konsekvensene av økt befolkningsvekst. Det er tydeligvis ikke alle politikerne som er seg bevisst disse sammenhengene.

Det er vanlig at kommuner møter infrastrukturkostnadene ved å inngå utbyggingsavtaler med utbyggerne, der kostnadene bakes inn. Når denne skranken er borte, ser man større muligheter for å tillate vekst.

Infrastruktur, særlig skole, er dimensjonerende for boligbyggingen. Dersom man får til at investeringsutgiftene bakes inn i byggekostnadene gjennom utbyggingsavtaler, vil det nesten ikke være grenser for veksten. Man må ta litt forbehold, i områder med sterk vekst kan det være vanskelig å gi de tilbudene som trengs, for eksempel til ungdom, selv om dette ikke har vært noe stort problem i Ås (fra intervju med Ås kommune).

I Bærum, som er inne i en tøff diskusjon med entreprenører og utbyggere om utbyggingsavtaler, sa vår samtalepartner blant annet:

Kommuneøkonomien gir per i dag ikke anledning, som før, til å avsette overskudd som kan investeres i fremtidig utvikling. Større investeringer i nødvendig infrastruktur vil gi gjeld, som kommunene ikke kan klare å betjene. Derfor må utbyggerne inviteres til å betale en del av dette (fra intervju med Bærum kommune).

De kommunene som klart ønsker en økning av boligbyggingen og befolkningsveksten, begrunner dette med at de ønsker å styrke lokalsamfunn og grendeskoler. Manglende vekst i kommunene kan skyldes mangel på interesse fra utbyggerne side fordi kommunene er usentrale eller lite attraktive av andre grunner, eller at tomtene er for dyre.

Kun fire av de vi snakket med, nevnte at Agenda-utredningen (Agenda 2000) var medvirkende til bevisstgjøringen rundt kostnadene ved befolkningsveksten. Flere hadde satt på bremsene før utredningen kom.

### 2.3.3 Vil statlig støtte bidra til økt boligproduksjon?

På spørsmål om hvorvidt en finansiell støtte i form av statlig driftstilskudd til ekspanderende kommuner vil bidra til å øke boligproduksjonen i kommunene, var svaret ja fra alle kommunene som svarte på spørsmålet, utenom Nesodden og Skedsmo. I Nesodden er det arealtilgangen og lokalsamfunnenes kapasitet til å integrere nye beboere som setter grensene. I Skedsmo er holdningen at statlige investeringer i transportinfrastruktur ville vært et viktigere bidrag. Flere andre kommuner pekte på at det også var andre grunner enn økonomi som bidrar til at de ønsker å begrense veksten.

Det var mange forbehold i forhold til dette spørsmålet. I Frogn trodde man at tilskudd kunne gi økt boligbygging, men hadde mer tro på effekten av forpliktende samarbeid mellom kommuner, fylke og stat. Flere var skeptiske til om staten kunne være villig til å dekke de reelle ekstraavgiftene. I Oslo trodde man ikke at målsettingen om 40.000 boliger innen 2015 vil bli endret, da målsettingen er satt ut fra forventet behov. Men gjennomføringstempoet kan bli bedret.

Den statlig støtten kan anvendes på mange måter. Den kan brukes til subsidiering av tomter, og man kan sløyfe utbyggingsavtaler, men det viktigste er at kommunen får dekket ekstraavgiftene som påløper på grunn av store investeringer i infrastrukturen. Mange kommuner sier at de vil tillate større vekst i boligbyggingen dersom dette skjer.

Det var flere forslag til hvordan et statlig bidrag kan organiseres. Inntektssystemet kan endres, overføringene kan skje som rammetilskudd, finansieringstilskudd eller direkte finansiering av infrastruktur.

### 2.3.4 Erfaringer med boligbyggeprogram

Boligbyggeprogram av forskjellige slag finnes i 15 kommuner, mens syv kommuner ikke har slike program. Boligbyggeprogrammene (eller boligprogrammene, betegnelsene varierer) har sine viktigste funksjoner i å gi kommunene bedre styring med boligbyggingen, å bedre forutsigbarheten overfor utbyggere og eiendomsbesittere og å være et viktig kort i forhandlingene med utbyggerne.

Flere av kommunene bruker boligbyggeprogrammet aktivt i styring av tempo, volum og lokalisering av boligbyggingen, og til en viss grad av hva slags boliger som skal bygges. Boligbyggeprogrammene bidrar til å tydeliggjøre konflikter og konsekvenser. Sammenhengen mellom boligbygging og skolekapasitet er viktig, og dette vises i boligbyggeprogrammene.

Nittedals boligbyggeprogram angir hvor mange boliger som skal bygges per år, og hvor disse skal ligge. Hovedhensikten er å gi rammer for befolkningsutviklingen, og å fordele utbyggingen i forhold til hva infrastrukturen tåler (fra intervju med Nittedal kommune).

Programmene gir rammer for befolkningsutviklingen, men mange har fått seg overraskelser i form av større vekst enn ventet i enkelte områder på grunn av generasjonsskifter, der middelaldrende par flytter ut og barnefamilier inn.

Flere påpeker at det kan settes grenser for hvor mange boliger som tillates bygget, men kommunene kan ikke fremtvinge bygging dersom markedet og utbyggerne ikke ønsker å bygge. ”Man kan sette taket, men ikke gulvet”, som rådmann i Eidsvoll sa.

Boligbyggeprogram gir bedre forutsigbarhet, ved at utbyggere og grunneiere får klar beskjed om når de kan forvente regulering av og bygging på sine tomter. Når kommunen i god tid gir klart uttrykk for hva som tillates bygget på tomtene (minst 50% husbankfinansierte boliger, en viss andel boliger med livsløpsstandard, førstekjøpsrett for kommunen på et visst antall boliger etc), bidrar dette til å regulere prisen i forhold til hvilken avkastning grunneier eller utbygger kan få. Forutsigbarheten kan også lette kommunens arbeid. I Frogn har man fått et mer harmonisk forhold til utbyggerne ved hjelp av boligprogrammet.

Gjennom boligprogrammet prøver kommunen å være forutsigbar, både når det gjelder *når* de får bygge og *hva* de får bygge, og dette ser ut til å virke. Før rant utbyggerne på dørene og maste, nå har de skjønt systemet og venter pent på tur (fra intervju med Frogn kommune).

Den viktigste funksjonen til boligbyggeprogrammene er mange steder å være kommunens sterkeste kort i forhandlinger med utbyggere, gjerne i forbindelse med inngåelse av utbyggingsavtaler. Gjennom boligbyggeprogrammene kan man tydelig vise konsekvensene av boligbyggingen for skolekapasiteten og annen infrastruktur, og således

argumentere for at dersom utbyggerne ønsker å bygge nå (og ikke om fem eller ti år), så må de bidra med midler for å finansiere utbygging eller nybygging av skoler etc. Vil de ikke bidra, må de vente med å bygge til det igjen blir ledig kapasitet på skolen, eller til kommunen får råd til å utvide skolekapasiteten.

Flere av kommunene som ikke har boligbyggeprogram, sier at det hadde vært en fordel å ha et slikt program. For noen er kommuneplanen tilstrekkelig styringsredskap, dette kommer an på innholdet i planen og utbyggingstakten i kommunen. I Hurdal forteller kommuneplanen om ønsket lokalisering og tetthet av nye boliger, og foreløpig oppleves dette som tilstrekkelig. Oslo har ikke hatt boligbyggeprogram på noen år, men Byrådet har nå bestilt et boligregnskap, som sannsynligvis vil bli en oversikt over hva som er bygget, hva som er på gang og hva som gjenstår.

Vi har ikke funnet noen sammenheng mellom hvorvidt kommunene har boligprogram og hvor store kommunene er eller hvor stor befolkningsvekst de har hatt.

### 2.3.5 Hva slags boliger ønsker kommunene bygget?

Vi var interessert i å vite hva slags boliger kommunene ønsker bygget, slik dette er nedfelt i kommuneplan, boligbyggeprogram eller annet.

I åtte kommuner ønskes små boenheter, og i ti kommuner en variert bebyggelse, gjerne med tettere bebyggelse med mindre boenheter sentralt og større boenheter mer perifert. Dette vil medføre at andelen leiligheter og mindre boenheter øker i disse kommunene. Tre kommuner ønsker fortsatt at det skal bygges eneboliger, i én av disse kommunene har de politisk vedtak på å prioritere store eneboliger i tiden fremover.

Flere kommuner uttrykker på forskjellig vis at de ser behov for flere utleieboliger, men kun Oslo og Oppegård nevner utleieboliger spesifikt på spørsmål om hva slags boliger de ønsker. I Oslo er det en målsetting at 10.000 av de 40.000 boligene, som i følge Kommuneplan 2000 skal bygges innen 2015, skal være utleieboliger (Bystyresak 369/01).

Særlig i Vestområdet og i andre kommuner med høye priser, er de opptatt av at det bygges små, nøkterne og rimelige boliger, helst med husbankfinansiering, slik at vanlige folk kan bosette seg der. Bærum og Asker prøver på forskjellige måter å påvirke utbyggerne til å bygge slike boliger, men opplever at utbyggerne er uvillige til dette, de vil

---

heller bygge større og dyrere boliger. På spørsmål om hvilke boliger kommunen ønsker bygd, svarer eiendomsdirektøren i Asker:

Flere mindre, billigere og mer nøkterne boliger enn det som bygges i dag. Hittil har ikke kommunen klart å styre boligbyggingen mot den type boliger det er behov for. Feltene har konsekvent gitt lavere utnyttelse og større boliger enn det kommunen har lagt opp til. Det har gitt større fortjeneste for utbyggerne å bygge færre og større boliger (fra intervju med Asker kommune).

Oppegård har klare meninger om hva slags boliger som skal bygges:

Kommunen ønsker flere utleieboliger, større bredde i priser, eierform, typer og størrelser, med flere små enheter (1-2 rom). Kommunen vil også undersøke behovet for flere boliger for å møte de unge på boligmarkedet, flere boliger for de gruppene av vanskeligstilte som i dag ikke er dekket og tilpassede boliger for funksjonshemmede og andre som trenger det, gjennom en boligsosial handlingsplan (fra intervju med Oppegård kommune).

### 2.3.6 Oppsummering

Kommunene legger ikke opp til en reduksjon av veksten i boligbyggingen i forhold til tidligere år. De fleste sier at de ønsker å øke eller opprettholde veksten, og de uttalte målsettingene ligger høyere enn dagens bygging. Oslo greier ikke å oppfylle målene som er satt for boligbygging, og kommunen har gjort forskjellige grep for å endre på dette.

Kommunal økonomi, spesielt knyttet til krav om bygging av nye skoler, er kommunenes hovedbegrunnelse for å ikke øke veksten ut over dagens takt. De fleste kommunene mente at statlig støtte kan bidra til å muliggjøre økt boligproduksjon, dersom denne motvirker de økonomiske ulempene ved å være vekstkommune.

Vi har sett at mange kommuner bruker boligbyggeprogram og finner dette nyttig, for å styre boligutviklingen, for å gi forutsigbarhet og for å kunne forhandle med utbyggere.

Kommunene ønsker at det skal bygges flere mindre boliger, sentralt i kommunen, og at andelen utleieleiligheter bør økes noe. Mange ønsker også eneboliger og småhusbebyggelse utenfor de sentrale områdene. I kommuner med stort press i boligmarkedet, er det mye

fokus på at det må bygges mindre og rimeligere boliger, og at deler av boligbyggingen må ha en sosial profil.

## 2.4 Forutsetninger for boligproduksjonen

### 2.4.1 Tomtetilgang

Vi har spurt kommunene om hvilken tilgang det er på tomter hos dem, og hvordan eierformen og forvaltningen er. Kan det være noe her som hindrer boligbyggingen i Oslo og Akershus?

I følge våre informanter er det ikke mangel på arealer som bremser boligbyggingen. Det finnes tilstrekkelig med arealer for boligbygging i alle kommunene, utenom i Nesodden. Her er tomtetilgangen begrenset på grunn av markagrensa. I Oslo mener de at det er god plass til de 40.000 boligene som skal bygges innen 2015, selv om det kan kreve omfattende prosesser for å få realisert en del prosjekter.

Det er heller ikke lokaliseringen av boligtomtene som holder boligproduksjonen nede. Mesteparten av utbyggingsarealene er riktig lokalisert, selv om flere kommuner har utbyggingsområder som regnes som mindre attraktive enn andre. I Oslo er det stor etterspørsel i indre by, og det bygges mye i denne delen av byen. I ferdigregulerte områder lengst syd i kommunen bygges det foreløpig ikke, fordi utbyggerne ikke anser disse områdene som attraktive nok. I de fleste kommunene regnes de mest sentrale områdene som de mest attraktive, og her har flere kommuner opplevelsen av at de er i ferd med å gå tom for ledige tomter.

I alle kommunene er alle eller de fleste av arealene som er satt av til boligbygging fremover i privat eie. Mer enn halvparten av kommunene eier likevel deler av de fremtidige boligarealene i kommunen.

Ingen av kommunene anser mangel på ferdigregulerte boligtomter som en brems for boligproduksjonen. I fem kommuner er alt eller det meste av de fremtidige boligtomtene ferdig regulert, i syv kommuner er deler av boligarealene ferdig regulert mens åtte kommuner nesten ikke har ferdig regulerte boligtomter. Forskjellene her har delvis historiske forklaringer, ved at enkelte kommuner har hatt en reserve av ferdigregulerte tomter siden krakket på slutten av 80-tallet. En del kommuner ønsker også å regulere boligområder rett før de skal

---

realiseres, for å unngå å måtte gjøre det på nytt igjen senere, dersom situasjonen eller politikken endrer seg.

## 2.4.2 Kommunene som aktør i tomteforsyningen

I samtalene med representantene fra kommunene, har vi diskutert deres rolle som aktør når det gjelder tomteforsyning, og hvilken holdning de har til dette. 13 kommuner har ingen intensjoner om å være aktør på tomtemarkedet. Flere referer til egne eller andres erfaringer etter krakket i 1990, og mener at det er helt uaktuelt å danne nye kommunale tomteselskaper eller lignende. To kommuner, Eidsvoll og Ullensaker, har fortsatt tomteselskap. I Ullensaker har tomteselskapet en begrenset aktivitet, hovedsakelig innenfor næringsutvikling, og det pågår en prinsippdiskusjon om hvorvidt tomteselskapet skal avvikles. I Eidsvoll er tomteselskapet operativt, de kjøper opp og utvikler tomter og felt frem til at bare husene mangler, før de selger tomtene til enkeltpersoner eller entreprenører.

Syv kommuner er villige til, i større eller mindre grad, å gå inn som aktører i tomtemarkedet, for å oppnå visse kommunale mål. Oslo og Oppegård er åpne for å gjennomføre strategiske tomtekjøp, mens Bærum ønsker å utrede muligheten for tomteselskap, alle for å få bedre styring og for å få til en sosial profil på boligbyggingen. I Oslo åpnes det for at kommunen kan delta i utviklingselskaper i forhold til spesielle prosjekter (utvikling i Bjørvika). Nes og Aurskog - Høland erverver grunn, regulerer tomter, opparbeider og selger dem. I Aurskog - Høland er dette hovedregelen, selv om private aktører er i ferd med å overta deler av arbeidet. I Nes går man i blant så langt som å subsidiere tomter og å bygge boliger for salg i områder der de profesjonelle utbyggerne ikke vil bygge. Dette gjøres for å oppnå jevn boligbygging i de forskjellige tettstedene i kommunen, og for å hindre avfolkning av enkelte grender. Men i all hovedsak er det private utbyggere som står for boligbyggingen også i Nes.

På tross av det som er beskrevet over, er hovedregelen at kommunene ser sin rolle hovedsakelig som å tilrettelegge for og å styre private aktører. Flere er inne på at kommunenes styringsform er uegnet til å "drive business", og at andre har bedre forutsetninger for å drive boligbygging.

På spørsmål om kommunene har noen oppgaver nå som tomteforvalter, finner vi at de fleste eier arealer som de ønsker å selge, men at de ikke definerer dette til å "ha en oppgave som tomteforvalter". De er passive eiere, og de fleste ønsker å få solgt unna sine arealer. Og de selger, nesten uten unntak, til markedspris. Det er ingen som tildeler

tomter etter gitte kriterier, tomtene selges fortløpende. Tomtene selges gjerne med utbyggingsavtaler, og dette bidrar i mange tilfeller til å redusere prisen kommunene får for tomtene sine<sup>12</sup>. Man kan dermed si at kommunene subsidierer tomter, ved å redusere sin fortjeneste, for å oppnå at utbyggerne bygger den type boliger som kommunen ønsker og har behov for. Noen få kommuner, som Nes og Eidsvoll, subsidierer enkelte tomter og selger dem til fast pris.

På spørsmål om hva som skal til for at kommunene skal bli sterkere aktører når det gjelder tomteforsyning, svarer de fleste at dette er uaktuelt. Noen ser likevel mulige situasjoner der dette kunne bli mer aktuelt i dag. Enkelte diskuterer om kommunen må gjøre grep for å sørge for boliger til de som faller utenfor markedet, men dette anses som politisk vanskelig. Økonomi trekkes frem av flere, omlegging av skattesystemet slik at kommunen fikk større del av skatteinntektene, veldig gode finansieringsordninger, økonomisk kompensasjon og muligheter for å tjene penger på det, nevnes spesifikt. En mener at det å fjerne risikoen ved å drive forretning, kunne bidratt til større kommunalt engasjement, en annen at eventuell stopp i boligbyggingen kunne tvunget frem en endring. I Bærum er de opptatt av at kommunen skal kunne erverve tomter i forkant av regulering, slik at de slipper å betale skyhøye priser for tomter som skal brukes til skoler, barnehager og boliger for vanskeligstilte. Plansjefen i Nittedal påpeker at kommunene mistet et viktig redskap med konsesjonsloven.

### 2.4.3 Oppsummering

Kommunene anser ikke mangel på arealer eller mangel på ferdigregulerte tomter som en brems for boligbyggingen. Private eier det meste av tomtene, uten at dette ser ut til å hindre boligbygging. Der kommunene eier boligtomter, selges disse unna fortløpende og til markedspris. Det er størst press på de sentrale områdene i kommunene, og her opplever flere kommuner at de er i ferd med å gå tomme for arealer. Andre arealer, mer perifert i kommunene, står uutnyttet i påvente av at utbyggerne skal finne dem interessante.

De fleste kommunene ønsker ikke, og ser ikke behovet for, at de skal engasjere seg sterkere som aktører i tomtemarkedet. Flere har dårlige erfaringer med slikt engasjement, og mener at dagens system gir de nødvendige boligene. En del kommuner vurderer likevel å bli mer

---

<sup>12</sup> Dersom kommunen legger inn krav om at det skal bygges kommunale utleieboliger, omsorgsboliger, husbankfinansierte boliger etc, reduseres tomtens inntjeningspotensiale, og dermed markedsverdi.



---

aktive som aktører i tomtemarkedet, for å sikre arealer for kommunal infrastruktur, for å påvirke boligbyggingen i retning av en mer sosial boligprofil og for å oppnå boligbygging i områder der utbyggerne ikke finner det lukrativt å bygge boliger.

## 2.5 Plan- og byggesaksprosessen

Kan det være tidsbruken i plan- og byggesaksprosessene som bremser boligbyggingen? Og hva kan i tilfelle gjøres for å få fart i prosessene? I samtalene med kommunene spurte vi om hvor lang tid de bruker på reguleringsplanbehandling og på byggesaksbehandling, hva som bidrar til tidsbruken og hva kommunene gjør for å redusere denne.

### 2.5.1 Tidsbruk

Kommunene påpeker at det varierer mye hvor lang tid de bruker på å behandle innsendte reguleringsplaner. Det avhenger av om reguleringsplanen er i henhold til kommuneplanen og boligbyggeprogrammet, hvor høyt konfliktnivå det er og om planen blir prioritert. Men normalt anslår alle kommunene, unntatt to, at de bruker ett år eller mindre på å behandle en reguleringsplan. Mange anslår cirka ett år. På Nesodden bruker de opp til ett og et halvt år, og i Oslo opp til to og et halvt år på planprosessen. De fleste er rimelig fornøyd med saksbehandlingstiden i egen kommune. I Oslo er målsettingen at saksbehandlingstiden skal ned til ni måneder, og Plan- og bygnings-etaten er dermed ikke fornøyd med dagens saksbehandlingstid. Direktøren påpeker at Plan- og bygningsetaten i fjor ga rammetillatelse for bygging av 4.100 boliger, mens kravet for å oppnå 40.000 nye boliger før 2015 er 2.700 boliger per år. Planproduksjonen er altså stor nok. Vi kan slå fast at saksbehandlingstiden for reguleringssaker ikke bremser boligbyggingen i Oslo og Akershus.

Saksbehandlingstiden for byggesaker varierer mer. Det var ikke alle våre informanter som hadde oversikt over hvor lang tid dette tok, men av de som hadde oversikt, svarte fire at saksbehandlingstiden var mindre enn fire uker, fire at den var fire til åtte uker, fire at den var åtte til 12 uker og fem at den var mer enn 12 uker. I Oslo er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker redusert fra 183 til 92 dager på tre år, og det er de rimelig fornøyd med. Informantene understreket at saksbehandlingstiden er avhengig av om saken er komplett, om utbyggerne forholder seg til reguleringsplan, om det er klager etc.

Klageadgangen regnes som et vesentlig moment for tidsbruken i syv kommuner (Eidsvoll, Nannestad, Frogn, Nittedal, Asker, Bærum, Oslo), mens 14 kommuner ikke opplever dette. I Frogn er det klager på ca halvparten av reguleringsplanene, i Bærum er 80% av sakene i planutvalget klager og i Oslo jobber syv fulle årsverk, tilsvarende godkjenning av 500 byggesaker, med klagesaker. Etatsdirektør i plan- og bygningsetaten i Oslo uttalte at det ikke burde være klagemuligheter på byggesaker som er i samsvar med plan, eller når det det protesteres på har vært protestert på og behandlet tidligere.

På spørsmål om det er betydelig forskjell i tidsbruk mellom felt og enkelttomter, var det få kommuner som kunne gi noe klart svar. Få kommuner har utstrakt erfaring med begge deler. Men de fleste som uttalte seg var klare på at jo flere naboer, jo tettere bygging, jo mer feltet var utbygget etc, jo flere klager. Én kommune uttalte at regulering av enkelttomter går raskere enn store felt, men en annen påpekte at regulering av felt er mer rasjonelt per bolig enn enkelttomter.

Det er forskjellige meninger i kommunene om hvorvidt høringsrunden i de regionale organene oppfattes å gi en betydelig utvidelse av planprosessen. I saker der det ikke er uenighet eller konflikter, går det greit, selv om enkelte påpekte at tidsfristene er litt lange og at de ikke alltid blir overholdt. I de sakene hvor det blir konflikter eller innsigelser, blir utvidelsen av tidsbruken stor. Ved uenighet eller faglige merknader må planene bearbeides, noe som gir merarbeid, men de fleste mener at dette er en del av planprosessen, og at det bidrar til at planene blir bedre. Flere mente at innsigelsesretten strekkes for langt; det pirkes på detaljer<sup>13</sup>, innsigelser begrunnes i forhold det ikke skal kunne reises innsigelser mot<sup>14</sup> og antikvariske myndigheter beveger seg tidvis inn i både estetikken og i planutforming. Samferdsel og antikvariske verdier nevnes som de vanligste innsigelsesgrunnene.

I halvparten av kommunene finnes det ikke noe initiativ til å korte ned tidsbruken i planprosessen. Én kommune kjøper inn konsulenttenester når saksmengden blir for stor, mens fem kommuner anser seg ferdige med effektiviseringsprosessen. Halvparten av kommunene er i ferd med å gjennomføre tiltak for å redusere tidsbruken. I Oslo er det tatt

---

<sup>13</sup> I Frogn brukte Statens Vegvesen innsigelse for å få kommunen til å sette inn en bestemmelse om å ha en bom på en sekundæradkomst til en ny videregående skole.

<sup>14</sup> I Oslo har Statens Vegvesen brukt økonomiske argumenter, som at de ikke har midler til å bygge tunnel, som innsigelsesgrunn.

flere grep. Prosjektet ”På nett med byggesak” skal gjøre mest mulig av byggesaksbehandlingen selvbetjent, på nettet. Det er opprettet syv midlertidige saksbehandlerstillinger, for å ta unna etterslep på innsendte planer. Oslo leier også inn privatpraktiserende advokater for å forberede klagesaker. I de andre kommunene går man gjennom arbeidsrutiner, datasystemer, arkivsystemer etc for å finne muligheter for å redusere saksbehandlingstiden.

## 2.5.2 Planberedskap og forutsigbarhet

Vi spurte informantene om hvordan planberedskapen i kommunen er. Spørsmålet ble tolket både som om man har nok bemanning og om man har nok planer, mest det første. 14 informanter mente at planberedskapen hos dem er god. Seks av kommunene mente at planberedskapen er dårlig eller ikke god nok. Flere har ubesatte stillinger, og små kommuner merker at de er sårbare for permisjoner etc. Oslo har problemer med rekrutteringen, og har ventetid tilsvarende 2,5 års produksjon for innsendte reguleringsplaner, som utgjør 80-90% av planproduksjonen. På spørsmål om hvordan man kan karakterisere forutsigbarheten i kommunens planarbeid, svarte 18 informanter at forutsigbarheten hos dem er bra, én at den varierer fra sak til sak og tre at den er (for) dårlig. Mange tok forbehold om at utbyggerne kanskje ville ha en annen oppfatning.

Flere kommuner, blant annet Hurdal, påpekte viktigheten av tidlig kontakt med utbyggerne både i plan- og byggesaker, for å oppnå god forutsigbarhet. Føringer gjennom kommuneplan og boligbyggeprogram bidrar til god forutsigbarhet. I arbeidet med en omfattende sentrumsplan i Ås, vektla kommunen stor grad av medvirkning, blant annet for å oppnå god forutsigbarhet. I en kommune fikk vi fortalt at stort sett alle planforslag blir vedtatt, og dermed må forutsigbarheten regnes som god. Skjøre politiske flertall, sterke lobbygrupper, protester og politisk innspill kan bidra til dårligere forutsigbarhet. Utbyggerne bidrar til en viss grad selv til dårlig forutsigbarhet, de forholder seg ikke alltid til kommuneplaner, boligbyggeprogram og andre føringer, eller de leverer reguleringsplaner og byggesaker med feil og mangler.

## 2.5.3 Oppsummering

Det ser ikke ut til at det er tidsbruken i planprosessen som hindrer boligbyggingen i Oslo og Akershus. I alle kommunene, unntatt Oslo og Nesodden, behandles kurante, innsendte reguleringsplaner på under ett år. I Nesodden kan dette ta 1,5 år, i Oslo opp til 2,5 år. Det er større

variasjon i tidsbruken når det gjelder byggesak, kommunene fordeler seg jevnt på kategoriene under fire uker, fire til åtte uker, åtte til 12 uker og mer en 12 uker. Klager regnes som et vesentlig moment for tidsbruken i ca 30% av kommunene. Kommunene har lite å si om forskjellen mellom planprosessene for felt og enkelttomter, de færreste har erfaring med begge alternativene. Men mange sier at ”jo flere naboer, jo flere klager, og jo vanskeligere er det”. Det er varierte tilbakemeldinger på om fylkesnivået bidrar til økt saksbehandlingstid. Der det blir konflikter bidrar dette vesentlig til tidsbruken, men det blir ikke så ofte konflikter. Konflikter gjelder gjerne samferdsel og antikvariske verdier. Halvparten av kommunene er i ferd med å gjennomføre tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, spesielt Oslo har satt mye inn på å redusere tidsbruken.

Ca 60% av kommunene sier at planberedskapen hos dem er god, mens de øvrige mener den er for dårlig. Dette gjelder særlig Oslo, som har et stort etterslep av reguleringsaker. Forutsigbarheten regnes som god i 18 av 22 kommuner. Tidlig kontakt med utbyggere og klare føringer i kommuneplaner og boligbyggeprogram, bidrar til at forutsigbarheten blir god.

## 2.6 Samarbeid med andre

### 2.6.1 Samarbeid mellom kommunene

Det er lite samarbeid over kommunegrensene, når det gjelder boligproduksjon. Representanter fra 13 kommuner nevnte at de deltar i regionalt samarbeid, i Follo-rådet, Vestregionen og Øvre Romerike Utvikling (ØRU). Ingen av kommunene på Nedre Romerike nevnte slikt samarbeid. Det regionale samarbeidet omfatter blant annet areal- og transportplanlegging, hvordan stat og fylke kan trekkes med i mer forpliktende samarbeid, infrastruktur, kollektivtrafikk, miljøspørsmål, utvikling av analyseverktøy og harmonisering av priser på plan- og byggesaker. Konkret samarbeid om boligutvikling har ikke vært på dagsordenen, men flere av sakene som diskuteres har betydning for kommunenes ønske om størrelse på boligproduksjonen.

Når vi spør hva man kan oppnå ved mer eller bedre samarbeid mellom kommunene, er det flere som er opptatt av å få til en sterkere og mer forpliktende deltakelse fra stat og fylke når det gjelder infrastruktur, og særlig når det gjelder kollektivtrafikk. Oslo kommune er opptatt av at arealbruken og infrastrukturen tilrettelegges slik at flere velger kollektivtrafikk fremfor bil, for å unngå at Oslo kveles av biltrafikken.

Follo-rådet er opptatt av at stat og fylke må følge opp, særlig når det gjelder kollektivtrafikk, når kommunene sørger for fortetting i tettstedene fremfor spredt boligbygging, nettopp for å komme statlige oppfordringer i møte. Slik det er nå, har kommunene ingen innvirkning på kollektivtilbudet. Frogn kommune har gjentatte ganger forsøkt å komme i dialog med Stor-Oslo lokaltrafikk, for å diskutere mulige endringer i kollektivbetjeningen av kommunen, uten å få respons.

Så lenge kommunene ikke har noen trygghet for at overordnede nivåer stiller opp med det de skal (større kapasitet på togene etc), så vil ikke kommunene bygge boliger for å "ta unna" veksten i regionen. Enkeltkommunene har blitt ganske gode på samordning, mens staten er ekstremt sektororientert. Follo-rådets prosjekt vil, om ikke annet, være en øvelse som synliggjør problemet for de statlige aktørene (fra intervju med Frogn kommune).

Forpliktende, overordnet, statlig og fylkeskommunal planaktivitet vil kunne føre til mer realistisk planlegging på kommunenivå.... Boligvolum og utbyggingstakt bør kunne samordnes og styres bedre i forhold til andre grunnleggende elementer i samfunnsutviklingen (fra intervju med Oppegård kommune).

Flere av informantene snakket også om at samarbeid over kommunegrensene kan gi endringer i boligstrukturen. Det er imidlertid forskjellige oppfatninger om hva slags endringer dette vil bli. Noen mener at veksten kan styres til de områdene som er mest egnet til å ta den, at det kan bli en bedre koordinering av hvor man ønsket spredt og tett boligbygging, mens andre mener at veksten vil komme på feil steder. Rådmann i Enebakk kommune foreslo et prosjekt, der man blir enige om at det skal bygges et visst antall boliger i hver kommune innenfor et visst tidsrom, med garantier om at dette ikke skal gå ut over kommuneøkonomien. Da vil man kunne få til en satsing som monner!

Det er mange forslag til hvorfor det ikke er mer regionalt samarbeid om boligutvikling. Flere er inne på at det ikke er noen tradisjon for samarbeid på dette feltet, kommunene vil være selvstyrte når det gjelder arealplanlegging og boligutvikling. Det ble nevnt at samhandlingen mellom kommunene har vært mer preget av slåssing enn av samarbeid, når det gjelder lokaliseringsspørsmål. Det må tas initiativ fra et høyere nivå dersom det skal utvikles noe forpliktende

samarbeid om boligutvikling. Flere mener også at kommuneøkonomien setter stopper for slikt samarbeid. Andre begrunner manglende regionalt samarbeid med at de har problemer med å se hvilken nytte man kan få av samarbeid om boligutvikling, utenom til grupper av omsorgstrengende.

## 2.6.2 Samarbeid med fylkesnivået

10 av informantene mente at fylkeskommunen ikke er en aktør i boligpolitikken, ni mente at fylkeskommunen er en aktør. Tre av disse anså fylkeskommunene som en negativ aktør, tre som en positiv aktør, én som en sterk aktør og én mente at det varierer om fylkeskommunen er en positiv eller negativ aktør. De som anser fylkeskommunen som en negativ, sterk eller varierende aktør, eksemplifiserer dette med saker der det har vært uenighet mellom kommunen og fylkeskommunen om lokalisering og/eller utvikling av boligområder og lignende. Flere påpekte at fylkeskommunen er en aktør når det gjelder arealutvikling, og dermed en premissleverandør når det gjelder boligutvikling. Det ble vist til at fylkesdelplanene legger føringer for kommunenes arealpolitikk, men det var uenighet om hvorvidt dette er en positiv eller negativ ting. Flere gir uttrykk for at de ønsker Fylkeskommunen som en sterkere aktør, med mer driv og engasjement, som kan delta i forpliktende samarbeid. Prosjektet "Boligutvikling i Oslo og Akershus" ble nevnt som et positivt initiativ av flere informanter.

Oppfatningen av fylkesmannen som aktør i boligpolitikken ligner på oppfatningen av fylkeskommunen. 11 informanter anser ikke fylkesmannen som aktør i boligpolitikken, fire anser fylkesmannen som en negativ aktør, to som en positiv aktør, én som en sterk aktør og én som begge deler. Når fylkesmannen benevnes som en negativ aktør, gjelder dette fylkesmannens rolle som stopper av planer, gjennom innsigelser. Fylkesmannens positive rolle som ivaretager av rikspolitiske retningslinjer og regionens talsmann nevnes også. Flere er også inne på fylkesmannens rolle som veileder når det gjelder støtteordninger, blant annet til boliger til vanskeligstilte. Én informant mente at fylkesmannen kunne vært mer fokusert på helhet og ikke bare vern, særlig når det gjelder sentrumsutvikling. Flere var også inne på fylkesmannens rolle som vokter av kommuneøkonomien.

### 2.6.3 Forventninger til statlig innsats

I samtalene med informantene i kommunen spurte vi om hvilke forventninger de har til statlig innsats for boligforsyningen. Her fikk vi forskjellige svar.

Mange ga uttrykk for at de egentlig ikke har noen forventninger til statlig innsats, men de hadde likevel forslag til hva slags innsats de ønsker seg. Dette gjelder hovedsakelig infrastruktur (kollektivtrafikk, vei, vann/avløp, skole), økonomisk kompensasjon til vekstkommuner, styrking og tilpassing av Husbankens virkemidler og bruk av statlig eiendom til boligformål.

Når det gjelder økonomisk kompensasjon, var mange inne på urimeligheten ved at vekstkommuner ikke får kompensasjon for de ekstra utgiftene de påtar seg dersom de følger oppfordringen om å ”ta sin del av veksten” i regionen. Flere diskuterte behovet for økonomisk støtte i pressområder versus utkantstrøk.

Man burde hatt østlandstillegg i stedet for finnmarks-tillegg. Dette må diskuteres på lik linje, man må forsøke å legge til rette for innbyggerne i Norge (fra intervju med Vestby kommune).

Enkelte antydte, litt humoristisk, at manglende økonomisk kompensasjon kanskje er et distriktpolitisk virkemiddel. Ved å gjøre det dyrt og vanskelig å tilrettelegge for flere innbyggere i pressområdene, får man kanskje stoppet flyttestrømmen mot pressområdene? Andre var inne på at statens flytting av hovedflyplassen til Gardermoen hadde hovedansvaret for veksten i kommunen, og at det dermed var staten som burde ta regningen.

### 2.6.4 Oppsummering

Det er lite samarbeid mellom kommunene om boligbygging, de ser ikke helt nytten av dette. Det er mer samarbeid om hvordan stat og fylke skal trekkes inn i mer forpliktende samarbeid, spesielt om areal- og transportplanlegging. Flere kommuner nevner at de ønsker et mer konkret og forpliktende samarbeid når det gjelder kollektivtrafikk.

Under halvparten av kommunene mener at fylkeskommunen er en aktør i boligpolitikken. Flere påpeker at fylkeskommunen er en aktør når det gjelder areal- og transportpolitikken, og dermed også boligpolitikken. Det er et ønske om at fylkeskommunen kommer sterkere på banen for mer forpliktende samarbeid.

Under halvparten anser fylkesmannen som en aktør i boligpolitikken, og halvparten av disse anser fylkesmannen som en negativ aktør ved at han stopper planer gjennom innsigelser. Flere nevnte også fylkesmannens positive roller, som ivaretaker av rikspolitiske retningslinjer, som veileder og som regionens talsmann.

Kommunene har ikke så store forventninger til statlig innsats for økt boligbygging, men ønsker slik innsats i form av infrastruktur, økonomisk kompensasjon til vekstkommuner, styrking og tilpassing av Husbankens virkemidler og bruk av statlig eiendom til boligformål.

## 2.7 Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger i boligbyggingen

Husbanken har flere låne- og tilskuddsordninger for oppføring og utbedring av boliger. Vi har spurt de vi har snakket med ved teknisk avdeling og lignende, om betydningen av de ordningene som skal bidra til oppføring av nye boliger og utbedring av eksisterende boliger; oppføringslån, utbedringslån, tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem og i noen tilfeller tilskudd til boliger for andre grupper. De personrettede låne- og tilskuddsordningene omtales under kapitlet om boligsituasjonen for unge, vanskeligstilte og lavinntektsgruppen. Vi beskriver ikke de forskjellige ordningene under, men henviser til (Husbanken 2001).

### 2.7.1 Oppføringslån

Kommunene har ingen rolle i prosessen rundt søknad og tildeling av oppføringslån, dette er en sak mellom utbygger og Husbanken. Dette kan være årsaken til at mange av de intervjuede ikke vet noe særlig om betydningen av oppføringslån i deres kommuner. De fleste mener eller tror at Husbankens oppføringslån har stor betydning, selv om flere påpeker at betingelsene i Husbanken ikke er særlig mye bedre enn i andre banker. Flere har opplevd en viss skepsis blant utbyggere, både enkeltpersoner og firmaer, mot å måtte forholde seg til de betingelsene som stilles for å få Husbanklån.

Mange er inne på at de kravene Husbanken stiller til tomtepris og total kostnad, gjør at det er begrenset hvor mange boliger som reises med oppføringslån fra Husbanken i Oslo og Akershus. Ordningene er ikke godt nok tilpasset det aktuelle prisnivået og markedsituasjonen i området.



---

Hele Akershus har problemer med oppføringslån. Husbanken har begrensninger på tomtekostnader, og de høye kostnadene i Akershus gjør at man ikke får oppføringslån (fra intervju med Nesodden kommune).

Dette bekreftes av statistikken for bruk av Husbankens midler i Oslo og Akershus. Det oppføres færre boliger med oppføringslån her enn i resten av landet, dette gjelder særlig Oslo. Men i kommunene med minst press, på Øvre Romerike og i noen kommuner i Follo, oppføres det flere husbankfinansierte boliger i forhold til antall innbyggere enn det som er landsgjennomsnittet (Husbanken 2001). Det ble påpekt at begrensninger, som gjør at færre bruker tilbudet, reduserer muligheten for sosial boligbygging. I Bærum opplever de situasjonen motsatt.

Bærum opplever at Husbanken tidligere har representert en kostnadskontroll i markedet, som gjør det mulig å produsere boliger for folk som ikke har inntekter til å klare seg på det åpne marked. Når nå Husbanken etter hvert har gått med på å strekke seg i pressområdene, er det med på å godkjenne Husbankfinansiering av boliger som ingen av de gruppene som vi ønsker å tilrettelegge for har råd til å flytte inn i. Da blir poenget litt borte. Husbanken burde i langt større grad sett på hvordan man skal innrette sine ordninger slik at folk med en normal inntekt i dette området skal klare husleia. De har hevet grensene sine for mye (fra intervju med Bærum kommune).

Bærum har satt krav om husbankfinansiering av en viss andel boliger i utbyggingsavtaler, for å oppnå flere mindre, rimelige og nøkterne boliger i kommunen. De har hatt problemer med å få utbyggere til å godta dette, og de ser nå at et slikt krav ikke lenger sikrer boliger for "vanlige folk". I en situasjon der Bærum leter etter muligheter til å presse markedet i retning av en mer sosial boligbygging, oppleves dette som problematisk.

På spørsmål om hva som bør endres, pekes det på begrensninger knyttet til tomteprisene. Noen vil at disse skal utvides, andre at de skal strammes til eller holdes på dagens nivå. Dilemmaet for Husbanken blir om de skal utvide grensene for å fortsatt kunne være en aktør i boligbyggingen i Oslo og Akershus, eller om de skal holde på de krav de har for å presse utbyggere til å bygge rimeligere. De må avklare hvilke av disse alternativene som i størst grad bidrar til at flest mulig får rimelige, gode boliger i Oslo og Akershus.

### 2.7.2 Utbedringslån

Utbedringslånet ligger ikke langt fremme i bevisstheten hos de vi har snakket med. Utbedringslånet skal stimulere til fornyelse av boliger og bomiljø, for å fremme bolig- og miljøkvalitet. Det skal også legge til rette for boligbasert omsorg og tjene sosiale og kulturhistoriske hensyn.

I Oslo, der det er drevet en aktiv byfornyelse over mange år, sier Eiendoms- og byfornyelsesetaten at de i hovedsak opererer som videreformidler av søknader. I Rælingen, hvor de i 1999 og 2000 fikk godkjent fire prosjekter, som til sammen omfattet utbedring av 900 boliger, er de oppmerksomme på utbedringslånets muligheter.

Utbedringslånene har gjort det mulig å få til tilpasning til funksjonshemmede og eldres behov (fra intervju med Rælingen kommune).

I Frogn ble det påpekt at utbedringslån burde vært interessant for mange huseiere i Drøbak, men at det ser ut til at disse finansierer utbedring av boligene på andre måter. På Nesodden opplever de at eldre personer ikke ønsker å ta opp utbedringslån.

Utbedringslån kan ha stor betydning, men det er ofte eldre personer som har behov for dette, og de har store betenkeligheter med å ta opp lån (fra intervju med Nesodden kommune).

Når vi sammenligner bruken av utbedringslån i Oslo og Akershus med bruken i hele landet, finner vi at det i Oslo utbedres mange ganger så mange boliger ved hjelp av utbedringslån i forhold til innbyggertallet som landsgjennomsnittet, mens tallene for Akershus-kommunene i snitt er på rundt 1/3 av Oslo.

Vi fikk ikke konkrete tilbakemeldinger på hva som burde endres når det gjelder utbedringslån, utenom at utbedringstilskuddet bør økes.

### 2.7.3 Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem

De fleste av kommunene har fått tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem, og mener at dette tilskuddet er viktig.

I Ås har tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem vært ”helt avgjørende”, på Nesodden bruker kommunen tilskudd til omsorgsboliger aktivt, ”og vil også gjøre det fremover” og i Asker har

---

de gjort seg ”helt avhengige” av tilskudd til omsorgsboliger, spesielt for eldre og for psykiatriske pasienter.

I Aurskog – Høland har de utnyttet ordningen godt.

Vi har bygd masse omsorgsboliger, opptil 2/3 av det som bygges totalt. Som svar på søknad om å få bygge flere, har vi fått beskjed om at kommunen har fått så mye, at det må vente en stund. Det forteller noe om hvordan vi har utnyttet mulighetene. Vi hopper på tilskuddsmulighetene med en gang. Dessuten er det mange eldre mennesker her. Vi har hatt en eldreplan med prioritering av boliger for eldre (fra intervju med Aurskog – Høland kommune).

I Nannestad er erfaringen med bruk av tilskuddet at det blir kostbart, en netto utgift for kommunen.

Vi kan slå fast at mange kommuner finner at tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem er til stor nytte for dem, og de bruker tilskuddet aktivt. Det bygges omsorgsboliger til eldre, funksjonshemmede, utviklingshemmede og psykisk syke. Samlokaliseringen som dette ofte medfører, roses av flere, både på grunn av det sosiale aspektet for dem som bor og dem som arbeider der, og på grunn av det økonomiske aspektet.

#### 2.7.4 Oppsummering

I Akershus, og spesielt i Oslo, oppføres det færre boliger med husbanklån enn i resten av landet. I flere kommuner mener man at dette skyldes at tomteprisene og byggekostnadene er så høye i Oslo, at utbyggerne ikke får husbanklån. I syv av kommunene på Øvre Romerike og i Follo bygges det flere boliger med oppføringslån enn landsgjennomsnittet.

Kommunene sier at utbedringslånet har mest nytte for eldre, de kan bygge om boligen, slik at de kan bo lengre og bedre i den. Men eldre er lite interesserte i å ta opp slike lån. Det ble foreslått at utbedrings-tilskuddet bør økes, slik at flere eldre får bygget om boligene til sine behov.

Alle kommunene bruker tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem, til å etablere boliger blant annet for eldre, funksjonshemmede, utviklingshemmede og psykisk syke.

## 2.8 Kommunenes samspill med utbyggere

I samtaler med kommunene spurte vi hvordan samspillet mellom kommunen og utbyggerne er. Vi var spesielt opptatt av hvem som legger rammene for utbyggingen og hvem som har ansvaret for boligforsyningen.

De aller fleste kommunene sier at de har et godt forhold til utbyggerne. De betegner dialogen som god, samarbeidet som profesjonelt, samspillet som tett og godt og utbyggerne som interesserte i å rette seg etter kommunens ønsker og behov. Noen opplever likevel utbyggerne som vel offensive, spesielt i kommuner der allianser mellom grunneiere, politikere og utbyggere tenderer til å gå i andre retninger enn det som er trukket opp i kommunens planer.

På spørsmål om hvem som har kontrollen, mener de aller fleste kommunene at det er dem, selv om enkelte kommuner fortsatt ”tillater alt”. Gjennom kommuneplaner og boligprogrammer legger kommunene rammer, de signaliserer hva de ønsker bygget og ikke minst hvor. Gulroten for utbyggerne er at dersom de forholder seg til kommunens krav og behov, er det større sannsynlighet for at de får bygge og at det går raskt. Kommunene ser likevel at de må gi litt for å få litt, det er grenser for hvilke krav som kan stilles. Flere av kommunene understreker viktigheten av å komme i dialog tidlig, hvis ikke blir de presset til å gå med på ting de ikke ønsker. Kommunene opplever at de fleste utbyggerne også er interessert i å komme i dialog så tidlig som mulig.

Flere av kommunene understreker likevel at de kun kan bestemme hvor det tillates bygget, ikke om og eventuelt når det skal bygges. De kan ikke tvinge noen til å bygge boliger i deres kommune eller der de vil.

Vi kan sette taket, men ikke gulvet (fra intervju med Eidsvoll kommune).

Utbyggingsavtaler er sentrale, når vi snakker om samarbeid med utbyggere. Gjennom utbyggingsavtalene forhandler kommunen og utbyggeren seg frem til enighet om utnyttelse, utforming og bidrag til bygging av sosial og fysisk infrastruktur. Kommunens egne boligbehov legges gjerne også inn. Her kan boligsosiale handlingsprogram være nyttige, for å dokumentere kommunens behov. Forhandlingene ender til tider med at utbyggeren reiser seg fra forhandlingsbordet og går. Enkelte kommuner har opplevd ”trusler” om rettslig avklaring av

disputter, og en kommune vi snakket med har ansatt en jurist for å ta seg av utbyggingsavtaler.

Forhandlingene kan altså være tøffe. Det beste eksemplet på dette er Bærum kommune, som forsøker å tvinge utbyggerne til å bidra til en sosial boligbygging gjennom krav i utbyggingsavtaler. De ønsker at 20-25% av boligene som bygges skal ha en sosial boligprofil. Entreprenørens landssammenslutning har forsøkt å reise spørsmål om lovligheten av kommunens praksis.

Hvis kommunens praksis blir underkjent, så er løpet kjørt. Da er det få virkemidler igjen for å få til sosial boligbygging (fra intervju med Bærum kommune).

Også andre kommuner har påpekt at den sosiale tankegangen er fraværende, uten at de har gått like langt som Bærum i å forsøke å fremtvinge en sosial boligbygging.

Det er private utbyggere som bedriver boligforsyning. Kommunens bidrag er små i forhold til de private, som vi har omtalt tidligere. Man kan dermed si at private har overtatt kommunens rolle som boligforsyner.

Verktøyet er stort sette privat utbygging, men rammene legges av kommunen (fra intervju med Oslo kommune).

Det er altså kommunene som legger rammene og setter grensene for boligbyggingen gjennom kommuneplaner og boligprogrammer, mens det er private utbyggere som står for boligforsyningen. Mye av diskusjonene mellom partene foregår i diskusjoner om utbyggingsavtaler.

## 2.9 Hva kan gi økt boligproduksjon?

I intervjuene spurte vi ”Hvordan kan eller bør din kommune bidra til å øke volumet i boligbyggingen?” og ”Hva er det viktigste som må gjøres for å øke volumet i boligbyggingen?” Svarene gir en slags oppsummering av hva kommunene mener er viktigst, av de temaene vi har vært inne på tidligere.

### 2.9.1 Hva kan kommunene bidra med?

Hva mener kommunene at de selv bør eller kan gjøre bedre, for å øke boligproduksjonen i kommunen? Ca halvparten av kommunene finner spørsmålet lite relevant, da de ikke ønsker å øke boligproduksjonen.

Kommunen ønsker ikke å øke volumet (fra intervju med Fet kommune).

Et par kommuner sier også at de gjør det de kan for å holde boligproduksjonen oppe, og at de ikke ser hva mer de kan gjøre.

Vi gjør det vi kan! (fra intervju med Eidsvoll kommune).

Noen kommuner har likevel strategier for å øke boligproduksjonen i kommunen. Dette gjelder naturlig nok de kommunene som ligger mest perifert i forhold til boligpresset. De ser at de kan bidra ved å legge ut attraktive områder til boligbygging, og gå i dialog om regulering, byggesaker og utbyggingsavtaler for områdene.

Vi kan legge ut nye og flere områder til boligbygging, og følge opp reguleringsplaner, byggesøknader og utbyggingsavtaler (fra intervju med Nes kommune).

Flere kommuner sier likevel at de ikke kan gjøre dette, det er for kostbart for kommunen.

Vi kan bidra med tilrettelegging for flere tusen boliger på arealer som kommunen eier, hvis det økonomisk legges til rette for det (fra intervju med Enebakk kommune).

I én kommune sier de at hovedutfordringen for å kunne øke boligproduksjonen, er å bringe kommunens økonomi under kontroll, i en annen at de må bli flinkere til å fremforhandle utbyggingsavtaler der utbyggerne tar større del av infrastrukturkostnadene.

I Oslo, som er den kommunen som har størst gap mellom målsettingen for boligbygging og hvor mye som faktisk bygges, har de to hovedstrategier. Saksbehandlingen må gå raskere, og de forskjellige partene som er involvert i planarbeidet må koordineres bedre. Kommunen arbeider aktivt for å oppnå begge målsettingene. Blant annet er det nylig utlyst stillinger til en ny ”seksjon for tilrettelegging for boligbygging”, som skal ligge under Eiendoms- og byfornyelsesetaten.

## 2.9.2 Hva kan andre bidra med?

På spørsmål om hva kommunene mener at andre kan bidra med, for at de skal øke boligproduksjonen/tillate økning av boligproduksjonen i sin kommune, handler svarene om økonomi.

Gi oss penger! (fra intervju med Ås kommune).

---

Mange av kommunene mener at dagens inntektssystem gjør det lite attraktivt, ja nesten umulig, å tillate rask befolkningsvekst i kommunen.

Det må skapes incitament som gjør at kommunene finner at det lønner seg å bygge flere boliger, gjennom for eksempel inntektssystemet (som i dag ikke premierer vekst) og selskapsskatten. Det er et skummelt problem på lang sikt at det ikke er slik i dag (fra intervju med Ullensaker kommune).

Fra Oslo ble det foreslått innføring av statlige tomtetilskuddsmidler, og at det gis midler til planlegging, tilrettelegging og opparbeiding av tomter.

Infrastrukturinvesteringene gir kapitalkostnader som tynger kommunenes økonomi i en slik grad at de vanskelig kan greie sine lovpålagte oppgaver. Mange kommuner foreslår derfor at staten bidrar til infrastrukturkostnadene som følger av veksten.

Staten må bidra mer til infrastruktur, det er der forhandlingsmøter med utbyggere stopper opp (fra intervju med Eidsvoll kommune).

Støttetiltak til infrastruktur, spesielt til skolebygging, men også til helse og sosial, vil være et vesentlig bidrag. Det er generelt ikke vanskelig å peke på oppgaver for overordnede myndigheter (fra intervju med Skedsmo kommune).

Kommunen må få hjelp til infrastrukturinvesteringer. Vestby har areal, men kan ikke fortsette veksten, fordi dette vil ødelegge kommunens økonomi (fra intervju med Vestby kommune).

Selv om de aller fleste svarene handlet om økonomi, var flere inne på at bedre regional planlegging er viktig for at det skal kunne bygges flere boliger.

Kanskje burde staten si at ut fra et regionalt syn, for å få til en bedre boligforsyning i denne regionen, må vi åpne opp utbyggingsområder som ligger sentralt og nær kommunikasjoner, og at dette gis et volum. Nå er boligutbygging litt spredt og tilfeldig. Man burde ta et grep og se om man skal se på markagrensen, gå tungt inn med boligbygging noen få steder og sikre nødvendig

infrastruktur i et regionalt perspektiv (fra intervju med Bærum kommune).

Flere av kommunene er inne på at staten må ta ansvar når det gjelder den infrastrukturen staten allerede forvalter, og her pekes det særlig på kollektivtransporten. Flere av kommunene sier at de vanskelig kan fortsette utbyggingen, så lenge overordnede myndigheter ikke sørger for at folk kan komme seg til og fra jobb uten å måtte stå i endeløse køer. I en situasjon der flere innbyggere i kommunen betyr lengre bilkøer, mer trafikk og enda større trengsel på tog og buss, er heller ikke befolkningen i kommunen spesielt positive til økt vekst i boligbyggingen.

Staten må følge opp med infrastruktur, særlig kollektivtrafikk. Slik det er nå, bidrar all ny boligbygging i Nittedal til mer kø på riksvei 4, og mer trafikk, forurensing og kø i Oslo. Det er jo ikke så mye Nittedal kan gjøre med dette, utenom å holde boligbyggingen nede. Og det er jo heller ikke ønsket fra overordnet nivå (fra intervju med Nittedal kommune).

Samarbeidet mellom Follo-kommunene, for å få en mer forpliktende deltakelse fra staten i en del ting, er kanskje det som virkelig kan bidra til å øke boligproduksjonen. Det vil også gi en annen grad av aksept for økt boligbygging i lokalbefolkningen, dersom man ser at lokal-samfunnet får noe igjen (fra intervju med Frogn kommune).

Noen av kommunene pekte på utbyggerne, og mente at de burde ta mer ansvar. Utbyggerne kan ikke bare melke pengeku, de må innse at de er en del av samfunnsbyggingen, og ta sitt ansvar. I Oslo mente de at utbyggerne bør tenke litt mer langsiktig, forsøke å se flere tomter i sammenheng og tenke kvalitet i boligene (ikke bare profitt).

I én kommune ble det etterlyst en sterkere styring av markedet, ved hjelp av subsidier og statlig styring. Én påpekte at det burde etableres flere offentlige utleieboliger, dagens system med at "alle" skal eie sin egen bolig skaper ubalanse i markedet. I én kommune mente man at mer privat/offentlig partnerskap kan bidra til mer boligbygging.

### 2.9.3 Oppsummering

Ut fra det som er diskutert tidligere i rapporten, er det ikke overraskende at kommunene ikke fokuserer på problemstillinger rundt



---

tomtetilgang, planprosess, samarbeid med andre kommuner eller samspillet med utbyggerne når de skal oppsummere hva de og andre kan bidra med for å øke boligproduksjonen i regionen.

På spørsmål om hva kommunene kan gjøre for å øke boligbyggingen i kommunene, svarer mange at de ikke ønsker å øke volumet i boligbyggingen. Flere arbeider likevel med å få en økt boligproduksjon i kommunen, ved å legge ut attraktive områder, og følge opp med reguleringsplaner, byggesaker og utbyggingsavtaler. I Oslo er strategien å redusere saksbehandlingstiden for plan- og byggesaker, og å koordinere kommunens samarbeid med utbyggerne bedre enn i dag.

På spørsmål om hva andre kan bidra med for at volumet i boligbyggingen skal økes, er svaret at kommunene må tilføres midler som gjør dem i stand til å håndtere de infrastrukturinvesteringene som kreves for å holde tritt med tilflyttingen. Dette gjelder spesielt skolebygging. Regional arealplanlegging og at stat og fylke sørger for et anstendig kollektivtilbud, kan også være viktige bidrag. Utbyggerne må ta mer ansvar, de kan ikke bare tenke profitt, men ta inn over seg at de er en del av samfunnsbyggingen.

## 3 Hva gjøres for vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt?

### 3.1 Innledning

Det meste av det vi diskuterer i det videre, er opplysninger fremkommet i samtaler med kommunene i Akershus, samt med sentrale etater i Oslo kommune og med alle bydelene i Oslo. Blant de som har svart på disse spørsmålene finner vi rådmenn, tekniske sjefer, helse- og sosialsjefer, bydelsdirektører, plansjefer, enhetsledere, boligkonsulenter med mer. Dette medfører at detaljkunnskapsnivået hos dem vi har intervjuet varierer mye. Vi sier derfor i liten grad noe om hvor mange eller hvor stor andel av kommunene og bydelene som svarer det ene eller det andre, dette kan gi feil inntrykk. I stedet har vi forsøkt å trekke ut essensen i svarene, i forhold til de spørsmålene vi har stilt. Dette er: boligfremskaffing til vanskeligstilte, unge og lavinntektsgruppene - hva er behovet, hvordan løses oppgavene, hva er problemstillingene, hva bør endres?

I kapittel 1 delte vi boligmarkedet inn i tre grupper, de ordinære boligkjøperne og -leierne, sosialt og økonomisk vanskeligstilte som kommunene og bydelene har ansvar i forhold til og unge, førstegangs-etablerere og hushold med lav inntekt som har vanskeligheter med å komme seg inn på boligmarkedet på grunn av høye priser. I dette kapitlet omtales ikke ordinære boligkjøpere. Når vi i det videre bruker betegnelsen ”vanskeligstilte”, betegner dette både sosialt og/eller økonomisk vanskeligstilte med stort oppfølgingsbehov og personer som kun er økonomisk vanskeligstilte. Noen steder snakker vi spesifikt om enten personer, grupper eller vanskeligstilte med stort oppfølgingsbehov, eller om økonomisk vanskeligstilte. Grupper med stort oppfølgingsbehov som er omtalt her, er utviklingshemmede,

flyktninger, rusmiddelmissbrukere og psykisk syke. I tillegg er bruk av hospits diskutert, og i den forbindelse akutt plasseringer og bostedsløse. "Lavinntektsgruppene", "de med lav inntekt" etc, skiller seg fra "de økonomisk vanskeligstilte" ved at kommunen har ansvar for å hjelpe de økonomisk vanskeligstilte, mens lavinntektsgruppene greier seg selv. Vanskeligstilt ungdom kommer inn under gruppen "vanskeligstilte", mens ungdom generelt betegnes som unge. Overskriften på kapittel 3, "Hva gjøres for vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt?", presiserer dermed hvilke tre grupper vi diskuterer i dette kapitlet:

- Vanskeligstilte
  - De med stort oppfølgingsbehov
  - Økonomisk vanskeligstilte
- Unge
- Lavinntektsgrupper

Grensene mellom disse kategoriene er flytende, og vår inndeling i kategorier kan diskuteres. Vi har valgt å gjøre det slik, fordi vi har funnet dette å være en ryddig måte å diskutere kommunenes og bydelenes boligbistand på. Dette skyldes hovedsakelig at inndelingen passer i forhold til de problemstillingene vi diskuterer, og at vi har opplevd at kommunene og bydelene selv gjør denne inndelingen i sitt arbeid.

Kommunene og bydelene er bevisste på skillet mellom dem de har et klart ansvar for å hjelpe og dem de gjerne vil hjelpe dersom de har muligheter til dette. Det finnes likevel en sammenheng, som diskutert i kapittel 1. Med økte boligpriser, får flere problemer på boligmarkedet. Dersom det ikke finnes rimelige alternativer for grupper uten høy inntekt eller kapital, vokser gruppen vanskeligstilte. Dette er ikke ønskelig, kommunene ønsker ikke å klientifisere sine innbyggere, men gjøre dem i stand til å skaffe seg bolig selv og være selvhjulpne.

Kommunene og bydelene har behov for forskjellige typer boliger. Til eldre, funksjonshemmede, utviklingshemmede, utskrevne psykiatiske pasienter, rusmiddelmissbrukere (gjerne med psykiatiske problemer i tillegg) har de behov for boliger med varierende grad av oppfølging, fra hjemmehjelp eller besøk av miljøarbeider et par ganger i uken, til dag- og nattbemanning med flere ansatte per bruker til enhver tid. Oppfølgingsbehovet er med på å bestemme organisering, lokalisering og utforming av boligene. For flyktninger og andre som ikke har behov for oppfølging, har kommunene behov for boliger integrert i den ordinære boligmassen. Flere av kommunene har også personal

boliger, boliger til akuttplassering og boliger for langtids utleie til økonomisk og sosialt vanskeligstilte.

Kommunene organiserer forvaltning og tildeling av kommunale boliger på et utall måter. Vi har ikke lagt spesiell vekt på å få frem organiseringen og hvordan denne påvirker kvaliteten i kommunenes arbeid med å skaffe boliger til de som har behov for det. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på dette. I Oslo er det nylig gjennomført en større reform, som gir bydelene tildelingsrett til alle kommunale boliger i egen bydel, også de som forvaltes av den kommunale Boligbedriften. Dette innebærer også at bydelene må bosette egne klienter innenfor egen bydel. Tidligere tildelte bydelene noen boliger, mens tildeling av andre boliger foregikk sentralt, etter innstilling fra bydelene. Det er opprettet en ny etat, Boligvirkemiddeletaten, som skal hjelpe og koordinere bydelene i arbeidet med boligfremskaffing. Denne reformen er under iverksetting, og har vært tema i intervjuene. Dette har blant annet medført at bydelene refererer mye til situasjonen ”før” og situasjonen ”nå”. De som er interessert i detaljene i denne reformen, henvises til Bystyresak 78/01 ”Kommunale boliger for vanskeligstilte – tildeling, booppfølging og bomiljøtiltak”.

Kommunenes arbeid med boliger til vanskeligstilte er komplisert, uoversiktlig og vanskelig å klassifisere, og det er nesten umulig å skille boligfremskaffing fra kommunens øvrige ansvar overfor de personene som de skaffer boliger til. Vi skal likevel forsøke å generalisere litt rundt hvordan kommunene i Akershus og Oslo kommune, inkludert bydelene, arbeider med boligfremskaffing til vanskeligstilte, unge og lavinntektsgruppen.

## 3.2 Boligfremskaffing for vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt

### 3.2.1 Sammenhenger med priser og press på boligmarkedet

Kommunene skaffer boliger på forskjellige måter. Alle kommunene vi har intervjuet<sup>15</sup> eier selv boliger til forskjellige grupper, i tillegg til at de har leid inn forskjellige typer. Ved behov for flere kommunale boliger, skaffes disse ved at kommunen bygger nye utleieboliger selv

---

<sup>15</sup> Vi har ikke intervjuer med Lørenskog og Hurdal kommuner om boligbygging og boligfremskaffing for unge og for vanskeligstilte.

(ofte er dette omsorgsboliger), at kommunen kjøper boliger på det åpne markedet, at de inngår samarbeid med utbyggere om at disse skal bygge en viss type boliger som kommunen vil kjøpe eller leie, at kommunen legger inn krav om bygging av visse typer boliger i utbyggingsavtalene eller reguleringsplanene, at kommunene leier inn boliger for fremleie eller at de formidler kontakt mellom leier og utleier, og eventuelt bistår ved kontraktsinngåelse. En del kommuner bidrar til boliger for unge og lavinntektsgruppene ved å bygge slike boliger, være pådrivere for slike prosjekter eller ved å legge inn krav om visse typer boliger i utbyggingsavtaler.

Kommunenes oppfatning av om det er lett eller vanskelig å skaffe boliger for vanskeligstilte, varierer. Slik vi oppfatter informantene, virker det som om de fleste oppfatter det som ganske greit å fremskaffe slike boliger. Vi har tolket 15 av kommunene slik at de mener det går greit å skaffe boliger og fire til at det er vanskelig. De andre har vi ikke nok informasjon til å kunne si noe om. I de kommunene som ikke opplever press i boligmarkedet, er det lett å fremskaffe boliger til vanskeligstilte. De kommunene som opplever press i boligmarkedet, har forskjellige oppfatninger av hvor lett det er å fremskaffe slike boliger. Dette ser ut til først og fremst å henge sammen med hvor mange kommunale boliger kommunene selv eier. Naturlig nok påvirker press i markedet de kommunene som leier store deler av de kommunale boligene, mer enn de som eier disse boligene.

Når vi ser på bydelene i Oslo, finner vi samme slags sammenhenger mellom press og priser på den ene siden, og hvor lett det er å skaffe boliger til vanskeligstilte på den andre. I de indre, de vestlige og de nordlige bydelene er det stort press på boligmarkedet og høye priser. De søndre bydelene er forskjellige, og press og priser varierer fra stort press til ikke press og fra lavt prisnivå til høyt. I de østlige bydelene er presset på boligmarkedet middels til lavt, og prisene er lavere enn i resten av Oslo. I de dyre bydelene i indre by, i vest og i nord, varierer det hvor lett bydelene anser boligfremskaffing for vanskeligstilte å være, mens det i de sørlige og østlige bydelene (med noen unntak) er lett å fremskaffe slike boliger. De indre østlige bydelene har flere kommunale boliger enn de indre vestlige, og det er dermed lettere å fremskaffe boliger til vanskeligstilte her. I vest finner vi at enkelte bydeler omtrent ikke har kommunale boliger (Vinderen), mens andre bydeler har mange (Røa). Dette påvirker naturligvis hvor lett eller vanskelig de anser det å være å fremskaffe boliger til vanskeligstilte. Også i de andre bydelene er begrunnelsen ofte "få kommunale boliger", når bydelen sier at det er vanskelig å skaffe boliger til vanskeligstilte.

Tilgang til kommunalt eide boliger er altså en viktig faktor når kommunene og bydelene vurderer om det er lett eller vanskelig å fremskaffe boliger til vanskeligstilte, innleie fra det ordinære markedet oppleves som dyrere og mer tidkrevende.

Problemer med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte henger ikke bare sammen med prisnivået. Kommuner med en stor andel eneboliger, har større problemer med å finne egnede boliger til sine brukere enn kommuner med mer variert boligstruktur. Flere peker likevel på mulighetene som ligger i sokkelleilighetene, det finnes utleiemuligheter også i kommuner med mye eneboliger. Noen kommuner opplever at enkelte grupper er lite attraktive på leie-markedet, spesielt de med psykiske lidelser, rusmiddelmissbrukere og (enslige) flyktninger. Noen kommuner opplever det også spesielt vanskelig å få lagt inn boliger til slike grupper i utbyggingsavtaler. De ”pene” vanskeligstilte er lettere å få innplassert. I enkelte kommuner med store prisforskjeller mellom perifere og sentrale områder, havner de vanskeligstilte gjerne i periferien. Dette kan være et problem, spesielt for dem som har behov for kommunale tjenester, og for flyktninger som vanskeligere integreres når de bor avsides til. Andre har det motsatte problemet, de mangler boliger til mennesker som burde lokaliseres litt øde, inntil de har fått botrening som gjør dem i stand til å fungere i et nabolag.

De fleste kommunene er oppmerksomme på problemene for unge, førstegangsetablerere, enslige forsørgere og lavinntektsgrupper, som har problemer med å etablere seg på boligmarkedet. Flere har, eller diskuterer å fremskaffe, utleie- eller innskuddsboliger spesielt for disse gruppene. Dette vil vi komme inn på senere. Men ingen vil definere denne gruppen som vanskeligstilt på boligmarkedet, i den grad at de bosettes i kommunale boliger. Bydelene i Oslo er helt klare på at unge og lavinntektsgrupper ikke er deres ansvar, de skal sørge for boliger til vanskeligstilte. Oslo kommune sentralt diskuterer å gjøre en innsats for unge og lavinntektsgruppene.

De som driver med boligfremskaffing ser at boligprisene, for kjøp og leie, har betydning for arbeidet med boligfremskaffing for vanskeligstilte på boligmarkedet, uten at de uttrykker dette klart. Prisene påvirker helse- og sosialbudsjettene direkte ved at utgiftene per bolig går opp, og de bidrar til at flere defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet og trenger boligbistand fra kommunen.

### 3.2.2 Hva slags boliger er det størst behov for?

Vi spurte bydeler og kommuner om hvilke boliger det var størst behov for, når det gjelder unge, vanskeligstilte og lavinntektsgruppene. Vi stilte spørsmålet åpent, og det varierer om kommuner og bydeler trekker frem hvilke typer boliger de mangler, eller om de trekker frem hvilke grupper de mangler boliger til.

Åtte Akershuskommuner fortalte at de har behov for flere små og rimelige boliger. Ingen av kommunene nevnte behov for store boliger. Flere uttrykte at det er behov for spesialtilpassede boliger, til forskjellige grupper. De fleste kommunene diskuterte hvilke grupper de mangler boliger til, og her nevner ni kommuner psykiatri som en slik gruppe. Mange sliter med å skaffe boliger etter psykiatireformen.

Når det gjelder psykiatri, henger man vesentlig etter i forhold til behovet (boliger med bemanning), og man må blant annet kjøpe tjenester i andre kommuner (fra intervju med Oppegård kommune).

Fire kommuner har behov for boliger til rusmisbrukere, fire til psykisk utviklingshemmede, tre til flyktninger og tre til unge og etablerere. Ellers nevnes enslige menn med besøksrett til barn, spesielle grupper eller personer med spesielle behov, enslige, familier, såkalte verstinger og vanskeligstilte generelt. Tre av kommunene svarte at dette ville bli avklart i boligsosial eller boligpolitisk handlingsplan, og fire oppga ikke spesielle typer boliger som manglet. Akershuskommunene har altså et variert behov for boliger, men det er små boliger og spesialtilpassede boliger, spesielt til psykiatri, det er størst behov for.

I Oslo er det også behov for boliger til flere grupper.

Det er behov for boliger til psykiatri, samlokaliserte og spesialbygde og for boliger for psykisk utviklingshemmede og funksjonshemmede. Det er et generelt behov for boliger til vanskeligstilte, inkludert flyktninger. Vi trenger både spesialboliger og boliger til ordinært vanskeligstilte (fra intervju med Boligvirkemiddeletaten).

I Boligvirkemiddeletaten ble det påpekt at det er fem til seks planer og programmer som skal realiseres på en gang. Alle gruppene er prioriterte, og det er ingen som koordinerer. Det følger heller ikke midler med prioriteringene.

I samtaler med bydelene i Oslo finner vi at åtte bydeler sier at de mangler små boliger, to av dem nevner at de bør være rimelige. Tre bydeler har behov for store leiligheter, og to mangler boliger som er tilgjengelige for funksjonshemmede. Dette er Bygdøy – Frogner og Lambertseter, som på hver sin måte har en boligsammensetning uten boliger som er tilgjengelige for dem som ikke kan gå trapper (1890-tallsbebyggelse og 1950-tallsbebyggelse). Fire bydeler har behov for omsorgsboliger, og fire har behov for samlokaliserte boliger. Når vi spør hvilke grupper det er størst behov for boliger til, er det mange som nevnes. Boliger til psykiatri nevnes av syv, til utviklingshemmede av seks, til rus og rus/psykiatri av tre, og det er også behov for boliger til store familier, enslige, eldre, funksjonshemmede, flyktninger, folk uten boevne og ungdom.

Flere av gruppene glir over i hverandre. Når bydelene har behov for store boliger, er det gjerne for å bosette store flyktningefamilier. Når de har behov for flere små leiligheter, er det fordi mange av rusmiddelmissbrukerne og de psykisk syke er enslige, og dermed trenger mindre leiligheter. Omsorgsboliger og samlokaliserte boliger skal ofte brukes til eldre, psykiatri, rusmiddelmissbrukere eller utviklingshemmede.

### 3.2.3 Oppsummering

Kommunenes og bydelenes oppfatninger av om det er lett eller vanskelig å fremskaffe boliger til vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt, varierer. I kommuner og bydeler med lite press og lave priser er det i hovedsak lett å skaffe boliger til disse gruppene. I kommuner og bydeler med større press og høyere priser avhenger dette av om kommunene disponerer kommunalt eide boliger. Bydelene i Oslo anser ikke boligfremskaffing til unge og de med lav inntekt som sitt ansvar, men konsentrerer seg om de vanskeligstilte.

Når vi sammenligner kommunene i Akershus og bydelene i Oslo, ser vi at det er spesielt to boligbehov som trer frem; det er behov for små leiligheter, og det er behov for spesialboliger (gjærne omsorgsboliger eller samlokaliserte boliger) til psykisk syke og til rusmiddelmissbrukere.



### 3.3 Boligbistand fra kommuner og bydeler

#### 3.3.1 Boligbistand til personer med stort oppfølgingsbehov

Vi spurte kommunene og bydelene om hvordan de organiserer bosetting av personer med stort oppfølgingsbehov, spesielt personer med rusproblemer, psykisk syke, utviklingshemmede og flyktninger. Vi var også interessert i hvordan kommunene og bydelene forholder seg til og ser på bruken av hospits.

Når vi spør om hvordan kommunene og bydelene organiserer bosetting av personer med stort oppfølgingsbehov, får vi vite mye om hvordan de er organisert, hvilke strategier og ideologier de følger, hva slags oppfølgingsbehov det er snakk om, hvordan forskjellige deler av bydelene og kommunene arbeider med disse oppgavene, og hvordan de samarbeider om dem. Vi har forsøkt å konsentrere teksten om hvordan kommuner og bydeler bosetter disse personene, hvordan de fremskaffer boliger, og om bygging av boliger for å dekke behovene er en måte å løse dette på. Vi opplever dette som det mest interessante, i forhold til rapportens problemstillinger. Beskrivelsene under gir dermed ikke det fulle bildet av hvordan kommunene og bydelene arbeider med grupper med stort oppfølgingsbehov.

En generell observasjon, etter å ha gått gjennom kommunene og bydelenes arbeid med bosetting av personer med stort oppfølgingsbehov, er at det ser ut til at boligprogrammene har bidratt til en bevisstgjøring av hvilke boligbehov som finnes i forhold til de boligene kommunene og bydelene forvalter. Flere har planer om storstilet salg, kjøp og til dels nybygging av boliger, for å tilpasse kommunens boligmasse til kommunens behov.

#### **Utviklingshemmede**

Kommunene og bydelene har stort sett god kontroll når det gjelder boliger for utviklingshemmede. De har oversikt over behovet, og mange har god boligdekning. Dette gjelder naturligvis ikke alle. I Bærum har de en konstant venteliste for boliger til utviklingshemmede på 40 personer, og i bydel Nordstrand ser de et fremtidig behov for boliger til 15 utviklingshemmede som i dag bor hjemme. Dette gjelder også andre bydeler og kommuner.

Mange bor hjemme til godt voksen alder, og det blir krise den dagen de flytter hjemmefra (fra intervju med bydel Manglerud).

På Vinderen, med ekstremt høye bolig- og tomtepriser (blant de aller høyeste i Norge), er det nesten umulig å skaffe boliger til en pris bydelen kan betale. Leiligheter som kommunen har leid skal nå selges, og bydelen frykter at de utviklingshemmede må flytte ut av bydelen. Flere har understreket ulempen ved at spesielt utviklingshemmede bor i leide leiligheter, med risiko for å måtte flytte. Bydeler med flere boliger enn de trenger, leier ut plasser til andre bydeler.

Kommunene og bydelene er positive til samlokalisering av utviklingshemmede (og andre grupper med oppfølgingsbehov).

Ikke alle kan bo integrert. Det blir for lite sosialt for brukerne, det blir dårlige arbeidsforhold for dem som jobber der og det blir dyrt og lite effektivt (fra intervju med bydel Hellerud).

Økonomi og effektivitet er et tema i diskusjoner om bolig for grupper med oppfølgingsbehov. For å utnytte ressursene bedre, og for å skaffe flere boliger, vurderer Bærum kommune å bygge om en del av sine boliger for utviklingshemmede.

Vi har bygget en del samlokaliserte boliger. Kostnadene er høye, på grunn av bemanning, så vi prøver å bygge på slik at vi får åtte i stedet for fire enheter samlokalisert. Dette kan gi besparelser på personalsiden (fra intervju med Bærum kommune).

Mange nevner at det er stor variasjon i hva slags oppfølgingsbehov utviklingshemmede har, og de prøver å skape et variert boligtilbud.

For psykisk utviklingshemmede har bydelen gruppeboliger, og en etasje i trygdeboligene. Dette gir et variert tilbud som passer de fleste, fra de som stort sett greier seg selv, og til de som har et stort oppfølgingsbehov (fra intervju med bydel Bjerke).

Kommunen har forskjellige tilbud til de psykisk utviklingshemmede. Vi har gruppeboliger, enkeltboliger samlokalisert med gruppeboligene, bofellesskap (egne leiligheter med noen fellesarealer) og samlokaliserte boliger med betjening i nærheten. Vi har forholdsvis god dekning og god variasjon (fra intervju med Ullensaker kommune).

Boliger til psykisk utviklingshemmede eies av kommunen, leies inn av kommunen eller bydelen for fremleie, eller er organisert som borettslag. I bydel Grefsen – Kjelsås finnes det 12 UBO-leiligheter, som er bygget av OBOS og bebos av yngre utviklingshemmede. I Nes finnes det også et borettslag for utviklingshemmede.

Flere kommuner planlegger og bygger nye boliger for utviklingshemmede. På Nesodden har de nylig ferdigstilt såkalte Smart-hus, omsorgsboliger med mange elektroniske hjelpemidler, som skal bebos av psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske problemer. Flere kommuner og bydeler forteller at de gjennom arbeidet med boligsosiale handlingsprogram, er blitt klar over at de har behov for flere spesialboliger til denne gruppen. Nye boliger bygges gjerne som omsorgsboliger eller samlokaliserte boliger.

### **Flyktninger**

Kommunene og bydelene bosetter flyktninger i ordinære kommunale boliger, i kommunale boliger innkjøpt som flyktningeboliger eller i boliger innleid på det private markedet. Mange benytter Husbankens tilskudd til kjøp av flyktningeboliger.

Flyktninger bosettes i kommunale utleieboliger, kommunen får stort sett 30-40% tilskudd til kjøp av flyktningeboliger (fra intervju med Nes kommune).

Mange av dem vi har snakket med, poengterer at det er en målsetting at flyktningene kjøper egen bolig forholdsvis raskt, og de setter sammen gode pakker med lån og tilskudd fra Husbanken, som skal gjøre dem i stand til dette. Mange ønsker at flyktningene skal raskt ut på det ordinære leiemarkedet og skaffe seg bolig der, men flyktninger er ikke de mest populære leietakerne.

Flyktninger får hjelp til å finne ordinære boliger, eventuelt får de bistand til å søke om lån og tilskudd for kjøp av leilighet. Bydelen bistår ved søknad om lån og tilskudd for dem som har behov for dette (fra intervju med bydel Grorud).

Kommuner og bydeler organiserer oppfølgingen av flyktningene på forskjellige måter. Det finnes utlendingssekretariat, flyktningekonsulenter og personer som skal drive med booppfølging. Hovedoppgaven for alle ser ut til å være å få bosatt familien, å lære dem hvordan man bor og lever i Norge, å få dem til å begynne på norsk-kurs og kvalifiseringsprogram og å følge dem opp på andre måter.

Vi gjengir to sitater, som forteller noe om hvordan kommunene organiserer mottak av flyktninger.

I fjor avtalte Bærum å ta mot 330 nye flyktninger over tre år, eksklusive familiegjenforening. Til sammen blir det ca 450 -500 personer. For å få bosatt disse, må man prioritere innenfor den kommunale boligmassen. Vi har noen offensive strategier for å få bosatt dem i private leieforhold, og at kommunen leier bolighus for fremleie. Vi har startet et toårig kvalifiseringsprogram for flyktninger. Fra dag én begynner de i et ganske intensivt program. Den økonomiske gjenytelsen er knyttet opp mot egeninnsats i dette programmet. Vi ser at dette gir resultater, blant annet ved at langt flere er i jobb eller utdanning i løpet av to år. Og da øker også attraktiviteten på boligmarkedet. En del får seg inntekter til å betjene kjøpslån til egen leilighet etc. (fra intervju med Bærum kommune).

Vi har egne konsulenter for flyktninger. Vi kjøper inn egnede boliger for dem. De kommer fra et asylmottak, og vi er forpliktet til å ta i mot dem. Ett problem knytter seg til familiegjenforening - plutselig kommer ”resten” av familien - mange mennesker som helst vil bo sammen. Her må vi tenke i faser. Vi må vite noe om deres kultur for å kunne møte dem og lære dem hvordan vår kultur er. Dette går på helt konkrete ting, som bruk av toaletter og utstyr i boligen, og på det å leve i det norske samfunn. Vi må til enhver tid ha boligkonsulenter som kjenner språket, kulturen etc til de vi tar imot (fra intervju med Skedsmo kommune).

Vi har ikke registrert at bydeler eller kommuner har planer om bygging av flyktningeboliger. I den grad nye boliger anskaffes, skjer dette som kjøp på det ordinære boligmarkedet, gjerne med tilskudd fra Husbanken. Dette blir da kommunens leilighet, som ikke kan overføres til flyktningene som bor i den.

### **Psykisk syke**

Psykiatrireformen, som medfører at kommunene skal bosette psykiatriske pasienter som er utskrevet fra institusjonene, oppleves som vanskelig av de fleste kommunene og bydelene vi har snakket med. Disse personene er ferdigbehandlet i den forstand at institusjonene anser at videre behandling ikke vil medføre at pasientene blir friskere, men mange har likevel stort oppfølgingsbehov

---

og behov for spesialboliger. Kommuner og bydeler er til dels uenige i at disse personene skal bosettes i kommunene, og de har vanskeligheter med å møte de kravene som stilles.

Problemet vårt er at de som kommer fra langtids institusjonsbehandling har et veldig stort bistandsbehov i den boligen de får. Vi forsøker å finne løsninger som gjør at de kan få den oppfølgingen, slik at vi kan få til en så god og stabil bosituasjon som mulig. Vi prøver å bygge opp kommunale boenheter, og vurderer grenseoppgangen for hvem kommunen kan overta primæransvaret for. Vi strever litt med å finne grenseoppgangen for de tyngste, med størst oppfølgingsbehov (fra intervju med Bærum kommune).

Mange sier at dette er den vanskeligste gruppen å bosette, og at de skyver andre grupper ut av kommunale boliger. De fleste opplever at de har underdekning på psykiatriboliger med bemanning. Spesielt personer med dobbeltdiagnosen rus/psykiatri er vanskelig å håndtere.

Alle gruppene konkurrerer med hverandre om boligene. Vi bruker boligene fleksibelt, etter det behovet som til enhver tid finnes. Med psykiatireformen går denne gruppen foran det meste (fra intervju med bydel St. Hanshaugen – Ullevål).

Personer som er utagerende, er vanskelig å lokalisere i boligområder.

Personer som er utagerende er det ikke så mye å gjøre med. De bor gjerne i egne leiligheter, men blir etter hvert kastet ut, det hele er litt trøblete... Dette gjelder selv når de er under kontinuerlig oppfølging og tilsyn. Psykisk syke er den vanskeligste gruppen å bosette (fra intervju med bydel Lambertseter).

Flere av kommunene nevnte at det er vanskelig å få utbyggere med på utbyggingsavtaler der det legges inn bygging av kommunale leiligheter for denne gruppen.

Ski har prøvd å legge inn krav om boliger til vanskeligstilte i utbyggingsavtaler, men opplever at entreprenørene og investorene kun vil ha de "pene" vanskeligstilte, ikke rusmisbrukere eller psykisk syke. To utbyggingsavtaler er allerede blitt avlyst på grunn av konflikter rundt dette.

Utskrevne psykiatriske pasienter bosettes i kommunale eller innleide boliger integrert i den ordinære boligmassen, i samlokaliserte boliger, omsorgsboliger, trygdeboliger, sykehjem, eldreinstitusjoner eller i spesialboliger. En del eier eller leier egen bolig, eller bor hos sine foreldre. Det ser ut til at kommunene i Akershus, i større grad enn bydelene i Oslo, bosetter denne gruppen i ordinære, kommunale boliger.

Gjennom boligsosiale handlingsplaner har flere planlagt bygging av boliger til denne gruppen i de nærmeste årene, gjerne som omsorgsboliger med døgnbemanning. For dem som har et visst oppfølgingsbehov, anses samlokaliserte boliger som heldig, både fordi dette blir mer sosialt for brukerne, at det blir triveligere og sikrere arbeidsplasser for de ansatte og at ressursene kan utnyttes bedre slik at kostnadene går ned. Bydel Uranienborg – Majorstuen bygger heller psykiatriboliger som boliger for vanskeligstilte.

Når det gjelder psykiatrien, satser man på samlokaliserte boliger, for dem dette passer for. Psykiatriboligene bygges hovedsakelig ikke som omsorgsboliger, men som boliger for vanskeligstilte. Dette gjøres både fordi mange av dem som skal bo i psykiatriboligene ikke har behov for livsløpsboliger eller den størrelsen som kreves i henhold til Husbankens krav til omsorgsboliger, og fordi det er vanskelig å oppfylle disse kravene ved for eksempel ombygging av gamle bygårder. Men dette er ikke egentlig noe problem, kommunen får husbanktilskudd til bygging av boliger for vanskeligstilte, som er minst like gunstig som finansiering av omsorgsboliger (fra intervju med Uranienborg – Majorstuen).

Flere kommuner og bydeler vurderer eller har innledet samarbeid om bosetting og oppfølging av dem med størst oppfølgingsbehov.

Det er byggearbeider i gang for 16 omsorgsboliger for psykiatri. Dette løser dagens problemer. Men i økende grad ser man at andrelinjetjenesten skriver ut personer med hard hånd, personer som har vært i institusjon mer eller mindre hele livet, og som de mener er ferdigbehandlet. Disse må kommunen ta hånd om. Men de kan ikke plasseres i en omsorgsbolig. For denne gruppen tenker man interkommunalt samarbeid (fra intervju med Ullensaker kommune).

Personer vi har snakket med, både i bydelene og i kommunene, mener at samarbeidet mellom de som er ansvarlig for boligfremskaffing og

de som er ansvarlig for oppfølgingen burde vært bedre enn det er i dag. Dette gjelder både samarbeidet internt i kommunen eller bydelen, og samarbeidet med institusjonene. Et bedre samarbeid ville gjort det enklere å finne boligløsninger for de med psykiske lidelser.

### **Personer med rusproblemer**

Personer med rusproblemer anses også som en vanskelig gruppe å bosette. Mange av rusmiddelmisbrukerne anses som "verstinger", spesielt der man finner dobbeltdiagnosen rus/psykiatri. Flere påpeker at det er psykiatrien som burde håndtert en del av personene i denne gruppen, men at psykiatrien "ikke vil ta i rusmiddelmisbrukere med en ildtang". Det er få av kommunene som opplever at de har løst behovene for denne gruppen på en god måte, selv om det finnes eksempler på gode tiltak.

Kommunene har forskjellige strategier når det gjelder å forholde seg til rusmiddelmisbrukere. Mange bosetter dem integrert i den ordinære boligmassen, de ønsker ikke "sosial-ghettoer". Integreringen gir problemer en del steder, naboene er ikke alltid like begeistret for å få inn rusmiddelmisbrukere i nabolaget.

Vi har en god del leiligheter som ligger i borettslag, og jeg legger ikke skjul på at det har ført til problemer. Rusmisbrukere som flytter inn et sånt sted, blir lett utstøtt. Beboerne ser jo at de ikke gjør noe for fellesskapet, ikke vasker de trappene, ikke er de med på dugnad, vennegjenger på besøk virker skremmende osv. Men likevel har vi ikke noen egen ghetto for rusmisbrukere eller psykiatriske pasienter. Vi forsøker å fordele dem over hele kommunen (fra intervju med Skedsmo kommune).

Andre kommuner har valgt å samle rusmiddelmisbrukerne, gjerne sentralt i kommunen.

De med rusproblemer har bodd i små hybelleiligheter sentralt i Jessheim. Disse skal nå rives, men kommunen har planer om å sette opp et nybygg med boliger til denne gruppen (fra intervju med Ullensaker kommune).

Flere kommuner har oppdaget at denne gruppen er dårlig dekket gjennom arbeidet med boligsosiale handlingsplaner. I Oppegård har de planlagt å bygge boliger for rusomsorg i 2005. Enkelte har vurdert å bygge omsorgsboliger, som også skal huse rusmisbrukere.

Rusmiddelmissbrukere under rehabilitering skal ha en verdig bolig. I Nes kommune har de kjøpt et småbruk, der rusmiddelmissbrukere under rehabilitering kan bo inntil man vet at de er i stand til å bo i ordinær bolig. Dette har fungert fint, og Nes kommune vurderer å utvide tilbudet.

Mange kommuner sier at de ikke har gode tilbud for rusmiddelmissbrukere. De forsøkes bosatt i kommunale boliger integrert i den ordinære boligmassen, men kastes ut og havner på gata. I noen kommuner tillater man rusmiddelmissbrukerne å bo i kondemnerte boliger, andre steder tilbys de campinghytter og hospitslignende alternativer. Det er en kjensgjerning at en del rusmiddelmissbrukere bor på hospits, i den grad de bør noe sted.

I samtaler med bydelene i Oslo, kommer det frem at deres erfaringer ligner ganske mye på de erfaringene kommunene i Akershus har. Mange rusmiddelmissbrukere bor i kommunale leiligheter, eller de leier leiligheter på egen hånd, integrert i den ordinære boligmassen. I bydel Romsås sikrer de seg rett til å komme inn i leiligheten gjennom kontrakten, slik at det skal være mulig å drive booppfølging. Mange ganger går det galt når rusmiddelmissbrukere bor integrert, enten fordi de ikke betaler husleien eller fordi de oppfører seg slik at naboene reagerer, og de blir kastet ut. Bydelene må da akutt plassere dem, gjerne på hospits. Flere bydeler bruker rusmiddelstatens hybelhus for rusmiddelmissbrukere, eller andre hybelhus og hospits, helst de som regnes som "gode". Dette innebærer en viss oppfølging, gjerne av miljøarbeider, og at hospisset eller hybelhuset er (skal være) rusfritt.

Problemet med oppfølging av personer med dobbeltdiagnosen rus/psykiatri ble beskrevet i samtale med bydel Bjerke.

Vi har ikke vært så flinke med situasjoner der psykiske problemer er blandet opp med rusproblemer, og vi får såkalte svingdørspasienter. På sykehuset klarer de opp, og kan ikke holdes tilbake. Så står de der, på sosialkontoret, fredag klokken tre, og skal ha et sted å bo. Da finnes det gjerne ikke andre alternativer enn hospits. De kommer borti et rusmiljø, og dukker gjerne opp igjen etter tre måneder – fryktelig syke. Dette er en uverdiggang, som vi ikke ønsker (fra intervju med bydel Bjerke).

### **Stor variasjon i bruk av hospits**

Mange av de vi snakket med i kommuner og bydeler hadde god oversikt over hvor mye de bruker hospits, andre hadde ikke tallene



klare. Vi ser uansett at det er store variasjoner i hvor mye kommuner og bydeler bruker hospits. De fleste Akershus-kommunene oppgir at de bruker hospits lite, men bare Enebakk og Frogn oppgir at de ikke bruker hospits i det hele tatt. Ski bruker mest hospits av kommunene, de hadde 14 personer på hospits ved årsskiftet. I Oslo er det også store variasjoner. I bydel Sogn har de redusert hospitsbruken til én person, mens Grünerløkka – Sofienberg har størst hospitsbruk i Oslo, med mer enn 80 personer på hospits per døgn. Deretter følger Torshov - Sagene med 80 personer per døgn og St. Hanshaugen – Ullevål med 40 personer per døgn. Vi tar forbehold om at vi ikke har fått tall for hospitsbruken fra alle bydelene og kommunene.

Hva skyldes de store variasjonene? Dette har nok flere forklaringer. Man skulle tro at de kommunene og bydelene som anser det som vanskelig å skaffe boliger til vanskeligstilte, oftere risikerer å måtte ty til hospits enn andre. I Gamle Oslo fortalte de at etter at de har fått tildelingsrett til boliger i egen bydel, har de kunnet akutt plassere folk i kommunale boliger i stedet for på hospits, slik at hospitsbruken er kraftig redusert. Ski, som anser det som vanskelig å skaffe boliger til vanskeligstilte, har størst hospitsbruk i Akershus. Men i Bærum brukes lite hospits, selv om de anser det som vanskelig å fremskaffe de nødvendige boligene til vanskeligstilte. På Torshov – Sagene er det relativt lett å skaffe boliger til vanskeligstilte, men bydelen er blant de største hospitsbrukerne i Oslo. Det kan ikke kun være tilgangen på kommunale boliger som påvirker hospitsbruken.

Ekstra innsats overfor hospitsbrukerne, for å få dem til å skaffe seg egen bolig og bli boende i denne, kan være én grunn til denne variasjonen. I Bærum har de tatt tak i problematikken. De hadde tidligere opp til 30 løpende hospitsrom i Oslo. For to år siden satte kommunen i stand et større kommunalt bygg, og etablerte et natthjem med åtte plasser der. I tillegg øremerket de to kommunale bygg til prøveboliger med oppfølging; botrening. Natthjemmet bemannes med miljøterapeutisk personell, og de samme er også miljøarbeidere for boligoppfølging i prøveboligene. Natthjemmet er lagt under boligkontoret, og ikke under sosialtjenesten, slik at man friere kan utvikle natthjemmet som et akutt boligtilbud, man unngår å ha alt for mye vurderinger. Hospitsbruken ble kraftig redusert etter dette, og kommunen opplever at de har et tilbud til denne gruppen. Bydel Sogn har også gjort en innsats som har redusert antall hospitsbrukere i bydelen.

Bydelen har en bevisst innsats for at folk skal skaffe seg bolig selv. De som bor på hospits, må møte på sosialkontoret/boligkontoret to ganger i uken, for å drive aktiv

boligsøking. Bydelen tilbyr aviser, internett-tilknytning, telefoner, hjelp og støtte (brukertorg). Nå er det kun én hospitsbeboer igjen. Dette er en forbedring fra 10 – 12 i fjor (fra intervju med bydel Sogn).

Men hva da med bydeler som har god innsats over for denne gruppen, og som har relativt god tilgang på boliger for vanskeligstilte, men som likevel har høy hospitsbruk? Vi mistenker at områdenes attraktivitet for de hjemløse har stor innvirkning på hvor mange hospitsplasseringer bydelene og kommunene får. Indre by og sentrum i Oslo og de største tettstedene i Akershus, er de mest attraktive områdene for denne gruppen, og vi finner at det er disse områdene som bruker flest hospitsdøgn. Dette er spesielt tydelig når vi sammenligner bydelene i Oslo. De bydelene som har flest personer på hospits, er de indre bydelene, og det er et stort sprang til de øvrige bydelene.

Men hvorfor brukes egentlig hospits? Hvem er det som havner der? Hospits brukes i utgangspunktet til bosetting av akutt bostedsløse, når kommunen eller bydelen ikke har andre alternativer. Både kommuner og bydeler understreker at de så langt som mulig unngår å plassere barn på hospits. Det er en kjensgjerning at mange blir boende på hospits lenge, noen permanent. Dette er gjerne rusmiddelmissbrukere, psykisk syke eller personer med dobbeltdiagnosen rus/psykiatri, og de er gjerne enslige menn. Begrunnelsen for at man lar dem bo på hospits, er gjerne at det er vanskelig å se noe annet alternativ.

En del brukere har verken boevne eller ønske om egen leilighet, for dem er kanskje hospits det beste man kan få til (fra intervju med bydel Hellerud).

De ansatte i bydelene og kommunene ser at hospits ikke er et godt alternativ.

Hospits brukes relativt mye. Det er greit innimellom. Problemet er dem som blir boende der, de blir ødelagt. Det er vanskelig å få folk ut av hospits. Man kommer nok aldri unna denne løsningen (fra intervju med bydel Lambertseter).

Spesielt bydelene understreker at de som bor på hospits får oppfølging. Flere bydeler fortalte at det skal være en plan for hver enkelt hospitsbeboer. I Torshov – Sagene fortalte de om ”Hospitsprosjektet”, finansiert med Oslo indre øst-midler, der man forsøker å finne alternativer til dagens ordninger og praksis. Det er nylig lagt frem forslag til en storsatsing knyttet opp mot bostedsløse i Oslo.

Det varierer om Akershus-kommunene bruker hospits i Oslo eller ikke. Syv av kommunene bruker kun lokale alternativer, syv kommuner bruker også hospits i Oslo, og for åtte av kommunene har vi ikke data om dette. De lokale alternativene består gjerne av hytter, campingvogner, brakker, gjestgiveri, Bed & Breakfast, vertshus og hoteller. Kommunene har gjerne faste avtaler med disse. I Oslo kommune finnes det forskjellige typer hospits, tilpasset forskjellige brukergrupper.

Bydelen forsøker å bruke de gode hospitsene, når vi må. Det finnes et spesialtilpasset hospits for familier, og dette brukes for eksempel ved veldig raske familiegjenforeninger. Psykisk syke har spesialplasser på hospits som er kvalitetskontrollerte av byrådsavdelingen (fra intervju med bydel Bjerke).

### **Boliger for botrening**

Boliger for botrening lovprises av dem som har dem, og savnes av dem som mangler dem. Boliger til botrening er ønsket til flyktningefamilier, rusmiddelmissbrukere, rusmiddelmissbrukere på rehabilitering, utskrevne psykiatriske pasienter, blant andre. Ved å gjennomføre botrening med tett oppfølging, mener kommunene og bydelene å kunne gjøre folk i stand til å bo og bli boende i egne leiligheter permanent, noe som letter hjelpesystemets arbeid enormt. Vi vil ikke gå nærmere inn på behovet for eller bruken av boliger til botrening her.

### **3.3.2 Boligbistand til økonomisk vanskeligstilte**

Økonomisk vanskeligstilte (personer som henvender seg til bydelen eller kommunen for å få økonomisk hjelp), uten andre oppfølgingsbehov, kan få boligbistand av forskjellig slag. De kan bosettes i kommunalt eide eller kommunalt innleide boliger, eller de kan leie bolig på egen hånd. Hvis nødvendig, kan kommuner og bydeler formidle kontakt mellom utleier og leier, bistå ved kontraktsinngåelse og stille med depositumsgaranti eller kontantdepositum. Det varierer hva slags boligbistand som gis til økonomisk vanskeligstilte, det ser blant annet ut til at de får plass i ordinære kommunale boliger i langt større grad i Akershus enn i Oslo. Flere av bydelene understreker at det er tøff konkurranse når det gjelder de kommunale leilighetene, og at det er liten mulighet for å bli bosatt i kommunal leilighet på grunn av økonomiske problemer.

Disse slipper i liten grad inn i den kommunale bolig-massen. Vi prøver først å formidle en leiekontrakt, men når det ikke går, bruker vi boliger vi har tildelingsrett til. De som kun er økonomisk vanskeligstilte kommer bakerst i køen for å få kommunale boliger (fra intervju med bydel St. Hanshaugen – Ullevål).

De fleste kommuner og bydeler sørger for at personer med økonomiske problemer har eller søker om statlig, og eventuell kommunal, bostøtte. I Oslo er det et problem at dersom bydeler leier inn leiligheter for fremleie, får ikke beboerne bostøtte, fordi det er bydelene som står som leiere.

Nesten alle bydelene og kommunene sa at de vurderer om personene har muligheter til å betjene boliglån. Denne vurderingen skjer gjerne etter at de sammen med klienten har gått gjennom økonomien til denne, og funnet ut hvordan det kan skapes orden i økonomien. Dersom det er mulig, søker de om kjøpslån eller etableringslån gjennom Husbanken, gjerne i kombinasjon med tilskudd der saksbehandleren finner personen ”verdige” til å motta tilskudd (tilskuddene må prioriteres). Råd og veiledning om økonomi kan i noen tilfeller være alt som skal til for at folk kommer seg på fote igjen.

De bosettes i kommunale boliger og på det private utleiemarkedet. Vi sjekker økonomien deres ganske grundig. De som har muligheter til å betjene lån, prøver vi å organisere pakker med kjøpslån og tilskudd til, slik at de kan kjøpe seg mindre leiligheter. Boligkontoret har en egen gjeldsrådgivingsgruppe, som følger opp alle som får slike typer lån (fra intervju med Bærum kommune).

Disse tilbys Husbankens gunstige lån og tilskudd, bosettes i kommunale boliger eller i boliger bydelen har leid inn for fremleie (fra intervju med Furuset bydel).

Flere understreker at målsettingen er at de som kommer til sosialkontoret ikke skal klientifiseres, men hjelpes til å bli selvhjulpne så raskt som mulig.

De færreste (om noen) av kommunene og bydelene uttrykker at de vurderer å bygge ordinære, kommunale utleieboliger for langtidsleie. Dette kommer vi tilbake til.

### 3.3.3 Boligbistand til ungdom og førstegangsetablerere

De fleste av kommunene i Akershus har forskjellige tilbud til ungdom, og flere planlegger utvidelse av dette tilbudet. 18 kommuner sier at de gjør en innsats for ungdom på boligmarkedet, tre sier at de ikke gjør det. To av disse sier at de vurderer å sette i gang tiltak for ungdom. Tilbudene består i stor grad av utleieboliger øremerket for ungdom. Vi vil komme nærmere inn på dette under delkapitlet om bygging av ungdomsboliger.

I bydelene i Oslo er situasjonen motsatt av i Akershus. 23 bydeler sier at de ikke har tilbud til eller gjør en spesiell innsats for ungdom på boligmarkedet. To sier at det finnes tilbud i deres bydel. Disse to er Stovner, hvor en privat stiftelse leier ut boliger til ungdom, og Torshov – Sagene, der det finnes fem kommunale boliger øremerket for ungdom.

Bydelene definerer ikke ungdomsboliger som sitt ansvarsområde, selv om mange uttrykker sympati for unge og førstegangsetablerere på boligmarkedet.

Vi anser ikke ungdom og lavinntektsgrupper som bydelens ansvar (fra intervju med bydel St. Hanshaugen – Ullevål).

Det mangler løsninger for ungdom (fra intervju med Lambertseter bydel).

Det er heller ikke alle bydelene som opplever at det er et spesielt stort behov for ungdomsboliger.

Det er ikke et påfallende behov for ungdomsboliger i bydelen (fra intervju med bydel Furuset).

Flere av bydelene sier at det finnes rimelige boliger hos dem, og at dette gjør at det bor mange unge og personer i etableringsfasen i bydelen. Dette gjelder både leie og eie av bolig.

Det bor mange unge voksne i bydelen, men ikke så mange unge "fra bydelen". Det er nok mange som bor i boliger med understandard og lav leie, og dette er det mange ungdommer som synes er OK (fra intervju med bydel Grünerløkka – Sofienberg).

Mye ungdom har etablert seg i bydelens boligmasse, også fordi prisene er relativt lave. Men dette gjelder jo

ungdom med ressurser, ungdom uten ressurser behandles som andre uten ressurser (fra intervju med bydel Helsfyr – Sinsen).

I andre bydeler er det motsatt. Prisene er så høye, at det knapt finnes ungdom i etableringsfasen som etablerer seg der.

Ungdom har ingen mulighet til å etablere seg i rimelige etableringsboliger på Vinderen, utenom de få som leier sokkelleiligheter etc (fra intervju med Vinderen bydel).

Prisene i bydelen er for høye for de unge (fra intervju med Røa bydel).

I Oslo kommune sentralt foregår det noen tiltak i forhold til unge på boligmarkedet. Det bor mange studenter i Oslo, og de siste årene har kommunen vært aktiv i forhold til studentskipnaden og bygging av studentboliger. Dette bidrar til å bedre situasjonen for studentene, og å lette presset på lavpris utleiemarkedet.

I Oslo finnes også Ungbo, som organiserer utleie av boliger til ungdom. Dette gjelder yngre ungdom (17 – 23 år) med forskjellige slags problemer. Ordinær ungdom får ikke Ungbo-boliger. Det er en nedre aldersgrense på 23 år for å få tildelt ordinære, kommunale boliger.

I Oslo kommunes satsing på at det skal bygges 40.000 nye boliger innen 2015, er det lagt inn en målsetting om at 25% av disse boligene skal være utleieboliger. 10.000 nye utleieboliger vil sannsynligvis bidra til å redusere prisene på leiemarkedet. Kommunen vurderer også å stimulere til bygging av ungdomsboliger gjennom arkitektkonkurranse og subsidiering av tomt(er). Dette kommer vi tilbake til.

Både i Oslo og i Akershus består boligbistand til unge i hovedsak i å hjelpe dem til etableringslån og kjøpslån fra Husbanken, dersom de er i stand til å betjene slike lån. En del får avslag på lån fordi de ikke er ”verdige trengende”.

Vi ser også at mange på 25 år, med god utdanning, grei inntekt og studielån, er blant dem som får avslag på søknader om etableringslån (fra intervju med Bøler bydel).

Både bydeler og kommuner forteller at unge førstegangsetablerere utgjør en stor andel av de som får kjøpslån og etableringslån fra Husbanken. Bærum kommune hadde i fjor en kampanje rettet mot ungdom, der de orienterte om låne- og tilskuddsordningene. Standen

sto i sentralhallen på Rådhuset, nesten på fortauet. Dette var svært vellykket, overraskende mange skrev seg på liste over interesserte.

Det er en interessant observasjon at bydelene i Oslo sier at de ikke gjør noen spesiell innsats overfor unge på boligmarkedet, samtidig som de forteller at unge og førstegangsetablerere utgjør en stor andel av dem som får kjøpslån og etableringslån. Vi tror dette kommer av at bydelene ikke oppfatter søking og tildeling av husbanklån som en innsats på linje med tyngre og mer langvarige oppgaver overfor de gruppene som bydelene anser som reelt vanskeligstilte.

### 3.3.4 Oppsummering

Bosetting av rusmiddelmissbrukere og psykisk syke anses som en svært vanskelig oppgave i kommunene og bydelene. Kommuner og bydeler bosetter gjerne utviklingshemmede, psykiatriske pasienter, rusmiddelmissbrukere og andre med stort oppfølgingsbehov i samlokaliserte boliger. Dette øker trivselen for brukere og ansatte, og det gir mer effektiv drift. Kommuner og bydeler ser likevel at det er behov for et variert boligtilbud for disse gruppene. Det varierer om kommunene og bydelene har egne flyktningeboliger, og hvordan de organiserer oppfølging av flyktningene.

Økonomisk vanskeligstilte bosettes gjerne i kommunale utleieboliger i Akershus, mens de sjelden får plass i slike boliger i Oslo. Her må de leie på det åpne markedet. De fleste kommuner og bydeler sier at de sjekker om økonomisk vanskeligstilte har krav på bostøtte, og om de får denne. For dem som kan ha boliglån, forsøker man ofte å sette sammen en pakke med lån og tilskudd fra Husbanken, for å gjøre dem i stand til å kjøpe bolig.

De fleste kommunene i Akershus har egne boligtilbud for ungdom. Bydelene i Oslo anser ikke ungdom og de med lav inntekt som en del av sitt ansvarsområde, og har lite fokus på denne gruppe. Unge og førstegangsetablerere utgjør en stor andel av dem som får kjøpslån, etableringslån, og i noen tilfeller etableringstilskudd, både i Oslo og i Akershus.

## 3.4 Boligsituasjonen for lavinntektsgrupper og rekrutteringsproblemer

Vi har spurt kommunene i Akershus og bydelene i Oslo om hvordan de løser boligetterterspørselen til lavinntektsgruppene, om det er

vanskelig å rekruttere enkelte yrkesgrupper og om dette har sammenheng med boligprisene. Personalboliger ble et sentralt tema.

### 3.4.1 Hva gjøres for lavinntektsgruppene?

I noen kommuner (men ingen bydeler) er det gjort en innsats for at det skal bygges rimelige og nøkterne boliger, enten ved at kommunen samarbeider med utbyggere om dette eller at det legges inn krav om at en viss andel boliger skal husbankfinansieres eller lignende. Det siste gjelder kommuner med stort press i boligmarkedet, spesielt Bærum.

Bærum har vanskeligheter med rekruttering på mange områder, og boligpolitikk er blitt sett på som en viktig del i dette. Kommunen vurderer å bruke kommunal forkjøpsrett gjennom utbyggingsavtaler, for å skaffe boliger til personell som kommunen ønsker å rekruttere. Dette er i støpeskjeen (fra intervju med Bærum kommune).

Rælingen kommune vurderer å bygge hybelhus med rimelige utleieboliger. Nes kommune har godkjent ett prosjekt og har et annet til diskusjon, der et kommunalt selskap har kjøpt et område for å utvikle boliger for personer i lavinntektsgruppene. En av kommunene i Akershus uttrykte at de ikke ønsker å etablere boliger for lavinntektsgrupper, de ser seg ikke tjent med at disse flytter til kommunen.

Bydelene i Oslo anser ikke det å bidra til boliger for lavinntektsgruppene som sitt ansvar. De skal hjelpe de som regnes som vanskeligstilte. Det finnes bydeler i Oslo som knapt ser personer i lavinntektsgruppene, det finnes ingen rimelige boliger for denne gruppen, og de bosetter seg i andre bydeler. Dette gjelder spesielt de vestligste bydelene (Vinderen, Røa, Ullern) og de attraktive bydelene på Nordstrandsplatået (Nordstrand og Ekeberg – Bekkelaget). I andre bydeler bor det mange i lavinntektsgruppene, og enkelte bydeler ser det som et problem at få ressurssterke flytter til eller blir boende i bydelen.

Lavinntektsgruppene møtes i hovedsak med Husbankens låne- og tilskuddsordninger, bostøtte og sosialhjelp der det er nødvendig. Dette gjelder både i Oslo og i Akershus.

I Oslo fikk 1.300 personer etableringslån i 2001, og 300 av disse fikk også tilskudd. Dette er flott, fordi det gjør folk i stand til å kjøpe sin egen bolig, i stedet for å sitte på dyre leieboliger (fra intervju med Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune).



### 3.4.2 Sammenhenger mellom boligsituasjonen og rekrutteringsproblemer

Nesten ingen av bydelene i Oslo mener at det er en sammenheng mellom vanskeligheter med å rekruttere enkelte yrkesgrupper og boligprisene i bydelen. Mange av bydelene har rekrutterings- eller personalboliger, og anser dette som en fordel i rekrutterings-sammenheng. Denne fordelene reduseres nå, ettersom leien for personalboligene skal opp på nivå med markedsleie. Flere bydeler forteller at de har ledige personalboliger. Andre forteller at de bruker personalboligene til boliger for vanskeligstilte, disse har tross alt større behov for en kommunal bolig enn det en hjelpepleier eller sykepleier har. De bydelene som ikke har personalboliger, anser dette som en ulempe i konkurransen om arbeidskraft.

Bare tre Akershuskommuner mener det er en sammenheng mellom rekrutteringsproblemer og boligsituasjonen. Riktignok opplever flere at det er vanskelig å skaffe en del personell, men de ser ikke at dette har sammenheng med boligsituasjonen i kommunen. De tre kommunene som oppgir at de ser en sammenheng mellom rekrutteringsproblemer og boligsituasjonen, er Oppegård, Frogn og Bærum, som alle opplever press i boligmarkedet og høye boligpriser. Alle tre kommunene opplever at de har for få personalboliger, og de gjør en innsats for at det skal bygges rimelige boliger i kommunen. I Bærum og Frogn vurderer de å etablere personalboliger.

### 3.4.3 Oppsummering

I hovedsak kan man si at verken bydeler i Oslo eller kommuner i Akershus mener at det er en sterk sammenheng mellom problemer med rekruttering av enkelte yrkesgrupper, og boligsituasjonen i bydelen eller kommunen. Presskommunene Bærum, Frogn og Oppegård merker denne sammenhengen godt, og forsøker å motvirke dette. Mange av kommunene og bydelene har personalboliger, og opplever det som en fordel. Selv om personalboligene ikke er spesielt attraktive, er de fine å ha for nyetablerte i kommunen, inntil de får etablert seg i egen bolig.

### 3.5 Samarbeid med boligbyggelag

Vi spurte kommunene og bydelene om de samarbeider med boligbyggelag, og om dette samarbeidet eventuelt kan stimulere til nye løsninger for ungdom, lavinntektshushold og andre vanskeligstilte.

14 av kommunene i Akershus fortalte at de samarbeider med boligbyggelag og seks at de ikke gjør det. Kommunene sier at de samarbeider med borettslagene om byggeprosjekter for unge, vanskeligstilte og lavinntektsgrupper.

Det er et nært samarbeid. Blant de siste eksemplene er et prosjekt der kommunen solgte boligbyggelaget en sentral tomt til en svært subsidiert pris, for at de skal bygge utleieboliger (intervju med Eidsvoll kommune).

Noen kommuner samarbeider med borettslag der de eier leiligheter, og to nevner at boligbyggelagene er naturlige samarbeidspartnere i utvikling og gjennomføring av boligsosiale handlingsplaner.

Kommunen har gått noen runder med private utbyggere, men har nok funnet ut at boligbyggelagene har en annen innretning enn private utbyggere, og at de er gode samarbeidspartnere for kommunen. Boligbyggelaget er med i gruppen rundt utarbeidelsen av den boligpolitiske handlingsplanen, de er naturlige samarbeidspartnere i en slik sammenheng (fra intervju med Frogn kommune).

De kommunene som ikke samarbeider med boligbyggelag, begrunner dette med at borettslagene ikke har vært på banen, eller at de har dårlige erfaringer med slikt samarbeid. Det siste gjelder kun én kommune.

Kommunene ser boligbyggelagene både som samarbeidspartnere og utbyggere. Tre kommuner anser dem kun som samarbeidspartnere, og to kun som utbyggere. Når vi studerer kommunenes beskrivelser av sitt forhold til boligbyggelag, ser vi at samarbeidet i mange tilfeller fører til prosjekter for unge, vanskeligstilte og lavinntektsgruppen, som kanskje ikke ville blitt realisert i samarbeid mellom kommunen og private utbyggere.

På Fagerstrand har boligbyggelaget og kommunen sammen utviklet et lavinnskuddsprosjekt, der innskuddet indeksreguleres. Boligene vil bli lagt ut med tildelingsregler. Det blir en ordinær borettslagsmodell,

---

men man kan sette begrensninger på hvem som kan kjøpe (fra intervju med Nesodden kommune).

I Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune sier de at Oslo kommune alltid har hatt et godt samarbeid med boligbyggelagene OBOS og USBL. Det er for eksempel utviklet en modell for bygging av utleieboliger, der boligbyggelagene får 15% husbanktilskudd ved bygging av utleieprosjekter, med inntakskriterier som sier at leilighetene går til ungdom under 30 år og med lav inntekt. Det finnes også et samarbeidsutvalg, der topplederne i kommunens etater og i boligbyggelagene kommer sammen for å diskutere og å avklare problemstillinger. Det er blant annet bestemt at alle bydelene skal ha egne kontaktpersoner for borettslagene.

17 av bydelene i Oslo har samarbeid med borettslag eller boligbyggelag, åtte bydeler har ikke slikt samarbeid. 15 av bydelene sier at de samarbeider med borettslagene der kommunene eller bydelen eier eller leier boliger til vanskeligstilte. Mange forteller at det er en stor fordel å ha en god dialog med borettslagene.

Vi samarbeider med OBOS for å finne løsninger ved konflikter i borettslag der kommunen har boliger. Det er en god dialog, men det kommer ikke noe ekstra ut av det (fra intervju med Bøler bydel).

Samarbeid med boligbyggelaget for å få lagt inn kommunale behov i prosjekter som er på gang, eller at boligbyggelaget bygger boliger som bydelen har behov for, nevnes av syv bydeler. De har enten deltatt i slike prosjekter, eller de forsøker å få i gang slike prosjekter.

OBOS skal bygge her nå, og vi har tatt kontakt med byrådsavdelingen for å undersøke muligheten for å innpasse boliger som vi har bruk for. Dette gjelder omsorgsboliger for utviklingshemmede og/eller personer med psykiske lidelser og/eller svakerestilte (fra intervju med bydel Nordstrand).

På Søndre Nordstrand, hvor et stort område skal bygges ut med boliger, samarbeider bydelen med OBOS og andre som er involvert i utbyggingsplanene. De bringer inn bydelens behov for å oppfylle kravene til sosial infrastruktur, og diskuterer hvordan dette kan løses i fremtiden.

I de fleste av bydelene som ikke har noe samarbeid med boligbyggelag, skyldes dette at det er få borettslag i bydelen og at det er

private utbyggere som står for det meste av utbyggingen. Flere skulle gjerne hatt mer samarbeid med boligbyggelag.

Det er få borettslag i bydelen, og vi har ikke formelt samarbeid (fra intervju med Ekeberg – Bekkelaget).

I én bydel har de dårlige erfaringer, og opplever boligbyggelaget som lite samarbeidsvillig.

10 av bydelene anser boligbyggelaget som en samarbeidspartner, mens syv ser boligbyggelaget både som en utbygger og en samarbeidspartner. Ingen bydeler sier at de ser boligbyggelaget kun som en utbygger. Åtte bydeler har ikke uttalt seg om dette.

Vi har sett at de fleste kommunene og bydelene samarbeider med boligbyggelagene. Kommunene i Akershus samarbeider mest om bygging av boliger til unge, vanskeligstilte og de med lave inntekter, mens bydelene i Oslo samarbeider mest med borettslagene om leiligheter som kommunen/bydelen eier eller leier i borettslagene. Det er ikke bydelene, men byrådsavdelingen, som står for det konkrete samarbeidet mellom kommunen og boligbyggelagene om utbygging.

Der det ikke er samarbeid, skyldes dette flere forhold. Noen få kommuner og bydeler har dårlige erfaringer fra samarbeid med boligbyggelag. Boligbyggelagene anses både som samarbeidspartnere og utbyggere, men bydelene anser dem hovedsakelig som samarbeidspartnere.

Særlig i intervjuene med kommunene i Akershus, opplever vi at det beskrives samarbeidsprosjekter mellom kommuner og boligbyggelag, om utvikling av konsepter for boliger til unge, vanskeligstilte og lavinntektsgruppen. Mange forteller også om slike prosjekter som alt er gjennomført.

### 3.6 Samarbeid på tvers

14 av bydelene i Oslo sier at de samarbeider med andre bydeler om tilbud for vanskeligstilte, mens 11 bydeler sier at de ikke har slikt samarbeid. Fem kommuner i Akershus sier at de har innledet samarbeid og 14 sier at de ikke har innledet slikt samarbeid. Flere av disse vurderer å ta kontakt med andre kommuner for å diskutere samarbeid.

Samarbeidet gjelder i hovedsak etablering av boliger for små, tunge grupper med store atferdsavvik og stort oppfølgingsbehov

(multifunksjonshemmede, utagerende psykiatriske pasienter, autister, utviklingshemmede med store atferdsavvik). Hensikten med et slikt samarbeid er å bedre trivselen for brukerne, bedre arbeidsmiljøet for de som arbeider med disse gruppene og å redusere kostnadene.

Flere av bydelene i Oslo nevnte også at det skal etableres et byttetorg for boliger, som kan bli nyttig etter hvert som bydelene skal bosette personer i egen bydel. En del bydeler mangler enkelte typer boliger, som store eller små leiligheter, og ser dette som en måte å løse den problemstillingen på.

### 3.7 Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger i det boligsosiale arbeidet

Vi spurte kommunene og bydelene om hvilken betydning Husbankens låne- og tilskuddsordninger har for det boligsosiale arbeidet, om virkemidlene treffer målgruppen, hva som bør endres og om de gir bistand etter at det er gitt tilsagn om lån og tilskudd. Vi beskriver ikke de forskjellige ordningene her, men henviser til Husbankens egen beskrivelse i (Husbanken 2001).

I diskusjonene rundt bruk av Husbankens virkemidler, og mangler og forbedringspotensial ved disse, kom det frem en rekke forskjellige synspunkter. I det videre har vi trukket frem det som flere har vært opptatt av og påpekt som viktig. Flere synspunkter og innspill er dermed utelatt.

#### 3.7.1 Betydningen av Husbankens låne- og tilskuddsordninger

Alle kommunene og alle bydelene, utenom én (Vinderen), fortalte at Husbankens låne- og tilskuddsordninger har stor betydning for det boligsosiale arbeidet.

En enslig mor med et funksjonshemmet barn fikk kjøpslån til kjøp av brukt, handikaptilpasset bolig. Hun fikk i tillegg tilskudd til etablering, og resten hadde hun selv i form av sparepenger. At vi kan gjøre sånt er kjempefint! (fra intervju med Skedsmo kommune).

I Akershus-kommunene ble kjøpslån, etableringslån og boligtilskudd trukket frem som viktige av alle utenom to kommuner. I bydelene i

Oslo ble disse låne- og tilskuddsordningene og bostøtten trukket frem av flest. Flere grupper er brukere av ordningen. Det er særlig enslige forsørgere og store innvandrerfamilier som får tilskudd. I Akershuskommunene brukes også etableringslån som toppfinansiering, i tillegg til oppføringslån, ved nybygging.

Bydelen bruker alt vi får av etableringslån og etableringstilskudd, og skulle gjerne hatt mer. I 2001 var det stor pågang, og dugnad for å få ut penger. Flere grupper gjør seg nytte av ordningen, både unge etablerere, flyktninger, aleneforeldre og andre (fra intervju med bydel Uranienborg – Majorstuen).

Bydelen jobber aktivt i forhold til bostøtte. Sosialkontoret sjekker om folk de er i kontakt med får bostøtte, og om de er berettiget til bostøtte (fra intervju med bydel Søndre Nordstrand).

Utbedringstilskudd nevnes av noen. Disse tilskuddene er ganske små, og de er behovsprøvde. Det er derfor begrenset hva de kan brukes til. Flere mente likevel at de var nyttige, de ble brukt til å skifte ut badekar med dusj, mindre endringer i leiligheter etc, spesielt for eldre. Tilskuddet kan kombineres med lån, men både kommuner og bydeler opplever at spesielt eldre ikke vil ta opp lån for å gjøre utbedringer i boligen.

Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem nevnes av mange, men dette ble diskutert i forrige kapittel, og vi gjentar det ikke her. Forholdsvis få nevnte tilskudd til andre typer boliger (flyktningeboliger, utleieboliger for vanskeligstilte etc). Dette kan skyldes at mange av de vi snakket med om det boligsosiale arbeidet, er ansatt innen helse- og sosialsektoren, og de tildeler mer enn de fremskaffer boliger.

### 3.7.2 Forbedringspotensial finnes

De aller fleste av de vi snakket med, opplever at Husbankens virkemidler er viktige i den jobben de gjør. Det er likevel mange som ønsker endringer i ordningene og i hvordan disse er organisert.

Selv om de fleste mener at virkemidlene treffer målgruppen, er det svært mange som påpeker at de mest vanskeligstilte ikke blir hjulpet gjennom Husbankens ordninger. Disse kan ikke betjene de lånene som trengs, enten fordi de ikke har økonomi til det eller fordi de ikke er i stand til å ha lån (rusmiddelmissbrukere, for eksempel). Det ble også nevnt at de som har forskjellige tidsbegrensede trygdeordninger, ikke

---

får slike lån. Med mer tilskudd kunne flere av de som virkelig er vanskeligstilte bli hjulpet til kjøp av egen leilighet.

Kjøpslån, og særlig etableringslån, brukes mye. Mer tilskudd kunne gjort at flere fikk lån, og at ordningene traff flere av de som er vanskeligstilte (fra intervju med Sogn bydel).

En del bekymrer seg for om de gir for store lån til personer som ikke har mulighet til å betjene dem, men ingen har fortalt at de har problemer med mislighold av lån. Tvert om, flere uttrykker at det går uventet bra.

Virkemidlene treffer målgruppen. Utfordringen er å håndtere bruk av låneordningene og dyre boliger, hvor langt kan vi gå i å la folk med lav betjeningsevne få ta opp lån, før vi begynner å gå på tap. Dette går stort sett bra, vi har lite tap (fra intervju med Bærum kommune).

Mange sier at de gleder seg til Smart-lån blir innført, slik at låntakerne slipper å måtte forholde seg til to instanser når de får både kjøpslån og etableringslån.

Flere kommuner og bydeler sier de kunne lånt ut langt mer penger, dersom de hadde markedsført ordningene bedre. Men det tør de ikke, de har ikke kapasitet til å ta imot alle søkerne som da ville dukke opp. Mange fortalte om vanskene de hadde med den store pågangen etter en informasjonskampanje om låne- og støttetiltakene fra sentralt hold i 2001.

Det har vært en voldsom økning på både summer og søknader det siste året, dette gjør det ressurskrevende å forvalte ordningene. Det skulle vært organisert slik at overføringene også inneholdt lønnsmidler til forvaltning (fra intervju med Ullern bydel).

Bostøtteordningen kritiseres for å være lite tilpasset situasjonen i Oslo og Akershus.

Bostøtten er ikke godt nok tilpasset Oslos behov. Satsene er for lave, og kravene til boliger passer ikke med boligstrukturen i Oslo (fra intervju med Boligvirkemiddeletaten).

Bydelene i Oslo sier blant annet at det er krav om at boligene må være større enn ettroms for at det skal gis bostøtte, og at de som bor i

selveierleiligheter ikke får bostøtte. Disse reglene finner de lite tilpasset Oslo og dagens virkelighet.

Flere har også vært inne på at Husbankens regelverk for forskjellige tilskudd er for stivt og firkantet, og burde vært brukt mer fleksibelt.

Kriteriene for omsorgsboliger er veldig firkantede. Hvis man for eksempel skal bygge omsorgsboliger for personer som ikke kan nyttiggjøre seg kjøkken, må man likevel bygge kjøkken. Man skjønner jo at det er et poeng å bygge slik at andre kan nyttiggjøre seg dette siden, men man kunne ønske seg mindre rigide regler. Dette gjelder også sykehjem (fra intervju med Helsfyr – Sinsen bydel).

Det ble nevnt at dersom det er et ønske at det skal bygges flere boliger for unge og førstegangsetablerere, bør en del av tilskuddene øremerkes slike boliger.

### 3.7.3 Oppfølging etter at tilsagn om lån og tilskudd er gitt

Fire Akershuskommuner og ni bydeler fortalte at de gir oppfølging etter at lån og tilskudd er gitt. Vi er usikre på om disse tallene stemmer, det er ofte bare de som eventuelt gir slik oppfølging som vet hvordan dette skjer, og vi har snakket med personer plassert forskjellige steder i systemet.

Boligvirkemiddeletaten i Oslo har et mobilt team, som har fulgt opp folk på visninger etc. Flere bydeler henviser til dette. Bydelene gir råd og veiledning, gjerne per telefon, når folk skal kjøpe bolig. Noen få følges opp med mer praktisk hjelp, særlig flyktninger uten kompetanse på hvordan boligmarkedet fungerer.

Det gis oppfølging når vi har kapasitet til det, men ofte har vi ingen mulighet. Behovet er stort, og bydelen skulle gjerne hatt mer personalressurser til dette. Boligkonsulenten er tilgjengelig på telefonen for råd og veiledning (fra intervju med Bjerke bydel).

I kommunene er det mest råd og veiledning som gis. Bærum har et mer intensivt opplegg.

Vi har fire medarbeidere som arbeider med gjeldsrådgiving overfor alle som mottar kommunale lån og som havner i den offentlige gjeldsordningen. Vi tror dette er



---

verd innsatsen, at vi tjener på det. Ordningen er gull verd!  
(fra intervju med Bærum kommune).

### 3.7.4 Spesiell innsats innenfor ordningene

Vi spurte om kommunene og bydelene tar sikte på noen spesiell innsats innenfor noen av ordningene diskutert over. Seks bydeler og syv kommuner svarte ja på dette.

Bydelene i Oslo ville gjøre en ekstra innsats i forhold til bostøtten, etableringslån, omsorgsboliger og utbedringstilskuddet. Når det gjelder bostøtte, ville flere informere bedre om ordningen. Én bydel ville kreve at alle som bor i kommunal bolig søker om bostøtte, en annen bydel ville sjekke at alle som har krav på slik støtte, får. Når det gjelder utbedringstilskuddet, ville én av bydelene oppfordre hjemmehjelpen og PRO-tjenesten om å markedsføre tilbudet bedre. Én bydel ville se på mulighetene for å få tilskudd til omsorgsboliger for utviklingshemmede og til psykiatri. Flere bydeler sa at de ikke har kapasitet til å gjøre en ekstra innsats.

Kommunene i Akershus ville gjøre en innsats i forhold til de fleste av ordningene, ingen skiller seg ut. Flere mente at arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene vil gi svar på hvor kommunen bør sette inn ekstra innsats.

Vi spurte også om kommunene tar sikte på noen spesiell innsats, som følge av at Oslo og Akershus er tilgodesett med flere midler og høyere låneutmåling. Seks bydeler i Oslo fortalte at de har gjort en ekstra innsats, spesielt ved å låne ut mer penger. Flere påpekte at det var personalkapasiteten som satte begrensningen, ikke pengene, og at det er tilskudd det er behov for, slik at flere med store behov kan kjøpe leilighet. Noen var også kritiske til hvor mye det hjelper å putte mer penger inn i systemet.

Bydelen har en stor gruppe vanskeligstilte med liten eller ingen inntekt, de kan ikke låne penger eller kjøpe leilighet. Samme hvor mye penger man putter inn i systemet, så treffer ikke dette dem. Mer penger inn i systemet bidrar også til å presse opp prisene (fra intervju med bydel Grünerløkka – Sofienberg).

Kommunene sier at de kunne fått gjort mer dersom de fikk mer boligtilskudd og mer tilpasningstilskudd. Spesielt ville mer boligtilskudd medføre at flere kunne fått kjøps- og etableringslån, og etablert seg i egen bolig.

### 3.7.5 Andre observasjoner

I Oslo trer det frem et bilde av at de som får lån og tilskudd, flytter fra dyre til rimeligere bydeler. I bydeler som Røa, Ekeberg, Vinderen, Ullern, St. Hanshaugen - Ullevål og Grünerløkka – Sofienberg, opplever man sjelden at folk kjøper seg bolig i bydelen etter å ha fått lån og tilskudd fra Husbanken. Det finnes knapt boliger i bydelene som kan kjøpes innenfor de rammene som er satt. Dette viser at det foregår en sortering mellom bydelene, noe som kanskje ikke er så overraskende. Flere, spesielt de dyre bydelene, stiller spørsmålsteget ved om dette er ønskelig. Man er spesielt bekymret over at boligmarkedet i indre by går mot å bli uoppnåelig for unge og personer med lav inntekt.

### 3.7.6 Oppsummering

Kommunene og bydelene opplever Husbankens virkemidler som svært viktige i deres arbeid. Dette gjelder særlig de personrettede låne- og tilskuddsordningene og bostøtten. Flere påpeker likevel at de mest vanskeligstilte, de som ikke kan betjene lån, ikke hjelpes. Med større tilskudd kunne flere vanskeligstilte blitt hjulpet. Det reises også kritikk mot kriteriene for bostøtte, som ikke er tilpasset boligstrukturen og prisnivået i Oslo og Akershus. Flere av bydelene og kommunene gir oppfølging etter at tilsagn om lån og tilskudd er gitt, hovedsakelig som råd og veiledning per telefon.

Noen av kommunene og bydelene tar sikte på å gjøre en ekstra innsats for å formidle etableringslån, kjøpslån og etableringstilskudd til flere, og å få flere av dem som er berettiget til bostøtte om å søke om dette. Flere kommuner nevnte at arbeidet med boligsosiale handlingsplaner vil vise hvor innsatsen bør settes inn. Det stilles større lånemidler til rådighet for Oslo og Akershus, men særlig bydelene i Oslo mente at det er personalkapasiteten, ikke penger, det er mangel på. Flere var likevel enige med en del av kommunene i Akershus, som sa at dersom de får mer tilskudd til fordeling, kan flere av de vanskeligstilte bli i stand til å kjøpe egen bolig.

## 3.8 Boligbygging for unge, lavinntektsgrupper og vanskeligstilte

I samtalene fortalte bydeler, etater og kommuner om forskjellige byggeprosjekter for å fremskaffe boliger til unge og vanskeligstilte. Vi

spurte spesielt om kommunene og bydelene ønsket å bygge/å få bygget flere utleieboliger og om de hadde planer for ungdomsboliger. Til sammen kom det frem en rekke eksempler på kommunenes boligbygging for unge, vanskeligstilte og lavinntektsgruppene, samt mye om kommunenes holdninger til boligbygging for de forskjellige gruppene. Vi skal forsøke å trekke frem gode eksempler, og å generalisere litt rundt de funnene vi har gjort.

De fleste bydelene og kommunene fortalte at de har behov for flere utleieboliger, men de færreste ønsker å bygge dem selv. De kommunene som har tenkt å bygge selv, vil bygge til grupper med stort oppfølgingsbehov. Noen er også involvert i ungdomsboligprosjekter. Kommunene og bydelene er i hovedsak positive til at andre bygger utleieboliger hos dem, både for ungdom, vanskeligstilte og det ordinære boligmarkedet.

### 3.8.1 Boligbygging for personer med stort oppfølgingsbehov

Oslo kommune bygger i utgangspunktet ikke boliger, utenom til spesielle grupper i spesielle tilfeller. Dette gjelder altså personer med stort oppfølgingsbehov, og i stor grad omsorgsboliger eller samlokaliserte boliger for disse gruppene.

Det er i liten grad bydelene som står som byggherrer eller låntakere for byggeprosjekter. En del bydeler føler seg ganske maktesløse i forhold til å få frem de boligene de har behov for, mens andre bydeler mener at de har gode muligheter til å få bygget de nødvendige boligene. Boligbygging oppleves ikke som bydelenes ansvar. For å fremskaffe nye boliger, kan bydelene kartlegge egne behov og melde fra til Boligvirkemiddeletaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten når det dukker opp interessante tomter, eiendommer eller prosjekter i regi av andre, for at de sentrale etatene skal bistå bydelene med å få bygget det de har behov for (forenklet versjon av hvordan det foregår).

Vi har sett at det finnes kommunal eiendom, som ikke lenger er i bruk, og skrevet brev til byrådsavdelingen og sagt at bydelen håper at det lar seg gjøre å vurdere om eiendommen kan være aktuell til boliger. Det er to slike ombyggingsprosjekter på gang nå, kommunale eiendommer som bygges om til boliger for psykiatrien (fra intervju med bydel Uranienborg – Majorstuen).

Bydelene kan også samarbeide med private utbyggere, ved å markedsføre bydelens behov, inngå leieavtaler i forkant etc, eller bygge om egne boliger (trygdeboliger blir omsorgsboliger).

Bydelen ønsker ikke å bygge egne boliger, men å satse på innleie. Det skal bygges omsorgsboliger i privat regi, og kommunen kan gå inn på leieavtaler (fra intervju med Grorud bydel).

Mange kommuner bygger omsorgsboliger for forskjellige grupper vanskeligstilte med oppfølgingsbehov, uten at dette trekkes frem som eksempler på kommunale utleieboliger. På Nesodden er det for eksempel nylig ferdigstilt omsorgsboliger for psykisk utviklingshemmede og psykiatri, i regi av kommunen. Bærum vurderer å bygge på sine boliger for utviklingshemmede, og Sørums kommun bygger gruppeboliger for utviklingshemmede. I Ullensaker bygges det hybler for rusmiddelmissbrukere og omsorgsboliger for psykiatrien. Vi antar at disse boligprosjektene ikke trekkes frem, fordi de ikke anses som ekstraordinære.

### 3.8.2 Boligbygging for økonomisk vanskeligstilte

Det har ikke fremkommet noe som tyder på at Oslo kommune vurderer å bygge boliger for økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet.

På Nesodden er det satt i gang et stort prosjekt med sentral beliggenhet, der halvparten av boligene skal være øremerket vanskeligstilte. I Bærum er et boligprosjekt med 136 kommunale utleieboliger under bygging. Boligene skal i hovedsak huse personer som er økonomisk vanskeligstilte og ungdom som oppfyller vilkårene som settes. Etaten har tenkt å foreslå i handlingsprogrammet at det skal bygges 400 kommunale utleieboliger innen 2006. Dette fordi Bærum bruker store summer på å leie dyre utleieboliger på det private markedet.

Kommunene har ikke fortalt om flere byggeprosjekter for økonomisk vanskeligstilte, som de er involvert i.

### 3.8.3 Boligbygging for unge

Det er stor interesse for boliger for ungdom og førstegangsetablerere. Vi vil derfor referere alle ungdomsboligprosjektene kommunene har fortalt om.

I Oslo er det tenkt at tomter skal legges ut til salgs under takst, og at bransjen inviteres til å komme med forslag til hva som skal bygges og hvordan dette skal organiseres. Hovedutfordringen er å hindre at lavpriskonseptet forsvinner ved første omsetning, og det er meningen at bransjen også skal bidra med forslag om hvordan dette kan løses. Kommunen vil ikke stå som eier eller utleier, men ønsker likevel tildelingsrett til en viss andel av leilighetene. Dette kan kommunen kreve, på grunn av tilskuddene som legges inn i prosjektet. Oslo kommune samarbeider med OBOS og USBL på høyt nivå, og har blant annet kommet frem til en modell for å være mer forutsigbare når det gjelder bygging av utleieboliger. Det gjøres slik at dersom boligbyggelagene legger frem et godt utleieboligprosjekt. Får de 15% husbanktilskudd dersom de endrer sine inntakskriterier, slik at boligene går til personer under 30 som har inntekt. Oslo kommune har også engasjert seg mer i bygging av studentboliger enn tidligere. Ingen vi har snakket med har omtalt bygging av boliger for ungdom i regi av Oslo kommune.

De fleste kommunene i Akershus har tilbud til ungdom og/eller planlegger å gjennomføre slike prosjekter.

I Eidsvoll finnes en kommunal stiftelse som leier ut 12 boliger til ungdom. I tillegg har kommunen solgt boligbyggelaget en sentral tomt til en svært gunstig pris, der boligbyggelaget skal bygge innskuddsleiligheter for ungdom. 55 boliger er realisert, 30 – 40 flere kommer. Boligbyggelaget skal drive disse boligene. I Nannestad er det to ungdomsboligprosjekter, ett i regi av boligbyggelag og ett i regi av kommunen. Dette er utleieboliger, og kommunen har tildelingsrett. I Ullensaker er det utarbeidet et handlingsprogram for ungdomsboliger. Kommunen er i dialog med Selmer om å bygge IKEA-boliger, men de er usikre på hvordan de skal klare å holde prisene nede ved første gangs omsetning.

I Sørumsund finnes 18 kommunale utleieboliger til ungdom mellom 18 og 29 år, som tildeles etter behov og i henhold til "Lov om sosiale tjenester". Botiden er ett til to år. I Fet er det 10 ungdomsboliger, som leies ut til ordinær ungdom etter søknad fra interesserte. Boligene forvaltes gjennom en boligstiftelse, som er et samarbeid mellom kommunen og boligbyggelaget. Rælingen har etablert stiftelsen "Rælingen ungdomsboliger", i samarbeid med boligbyggelaget. Stiftelsen har realisert to prosjekter, som har vært attraktive boliger for ungdom i etableringsfasen. Skedsmo kommune har, sammen med Romerike boligbyggelag, etablert flere ungdomsleiligheter for utleie. Sparing på BSU-konto ligger inne i husleien, slik at de legger seg opp en viss egenkapital. I Nittedal har kommunen og boligbyggelaget

bygget 24 utleieboliger for ungdom i alderen 18 – 35 år, med 30% tilskudd fra Husbanken. De opplevde at det tok noe tid før leilighetene ble fylt opp, antakelig fordi de lå for langt fra Oslo og fra kommunikasjoner med Oslo. De har kommet frem til at slike boliger bør ligge sentralt i kommunen. Dersom det skal bygges flere slike boliger, vil dette bli organisert gjennom en stiftelse.

I Enebakk er det bygget rimelige boliger, som kan passe for etablerere. Boligene er klausulert for innbyggere i Enebakk. I Ski kommune er det bygget 15 ungdomsleiligheter, og 20 er under planlegging. Boligene leies ut til ordinær ungdom, og tildeles via Boligkontoret. I Oppegård er det etablert en stiftelse som skal bidra til boliger, med begrenset leietid, for ordinær ungdom. Det er bygget seks boliger nær Kolbotn sentrum i regi av boligbyggelaget, og Selvaag prosjekterer 40 ungdomsboliger. I Frogn samarbeider boligbyggelaget med en privat utbygger om et prosjekt, som har i seg 35 ungdomsboliger. Det er boligbyggelaget som skal ta seg av organiseringen av boligene. I Nesodden er det igangsatt bygging av sentrale ungdomsboliger for ordinær ungdom fra 18 til 30 år. Boligene skal tildeles ved trekning etter søknad. Kommunen skal stå som utleier, på samme måte som ved andre kommunale utleieboliger.

I Bærum har den kommunale ”Stiftelsen Utleieboliger” 42 utleieleiligheter for ordinær ungdom. Kommunene bygger kommunale utleieboliger, og noen av disse vil leies ut til ungdom, som har behov for kommunal bolig. I Bærum leies altså noen boliger ut gjennom en kommunal stiftelse, mens andre leies ut som ordinære kommunale leiligheter. I Asker ble det i 2001 opprettet en kommunal stiftelse for bygging av ungdomsboliger. Stiftelsen har kjøpt 12 boliger, og er i gang med å anskaffe 30 til. Det er lagt inn bygging av 20 utleieboliger, som stiftelsen skal kjøpe, i utbyggingsavtaler. Målsettingen er å skaffe 80 boliger i 2002, og så vurdere hvor man går videre. Ungdomsboliger kan organiseres på forskjellige måter, men det er viktig at kommunen har en aktiv rolle.

De fleste av kommunene som ikke har ungdomsboliger, eller planer om slike, tror eller håper at slike prosjekter kommer i gang i deres kommuner. Et par av kommunene ser ikke behovet for ungdomsboliger. Dette gjelder gjerne kommuner som ligger et stykke fra Oslo, noe som gjør at det er mulig å finne rimelige boliger der, og at områdene er mindre attraktive for ungdom.

Vi ser at ungdomsboliger fremskaffes, organiseres og tildeles på forskjellige måter. De fleste prosjektene kommunene har fortalt om, er utleieboliger. Det er i hovedsak stiftelser, boligbyggelag eller

kommunene som driver og står som utleier av boligene, selv om private utbyggere er inne i en del av prosjektene. Kommunene har nesten alltid en aktiv rolle. Kommunene har ofte tildelingsrett i boliger som drives av andre, tilskudd ved bygging av ungdomsboligene gir dem muligheten til å legge inn slike krav. Det finnes ungdomsboliger for ordinær ungdom, og det finnes ungdomsboliger som tildeles i henhold til lov om sosial tjenester. Kommunene har i liten grad sterke meninger om hvordan ungdomsboliger skal drives, når vi spør dem om dette. Flere har nevnt problemstillingen rundt å holde prisene lave ved første gangs omsetning, ved etablering av innskuddsboliger for ungdom.

### 3.8.4 Boligbygging for lavinntektsgrupper

Det har ikke fremkommet noe som tyder på at Oslo kommune vurderer å bygge boliger for lavinntektsgruppen. Imidlertid vil kommunen arbeide for at 25% av de 40.000 boligene som skal bygges innen 2015 blir rimelige utleieboliger, noe som vil være et viktig bidrag for å redusere leieprisene i markedet.

Nesodden kommune samarbeider med Nesodden boligbyggelag, og ønsker å stimulere til bygging av boliger for lavinntektsgruppene. Kommunen har stilt rimelige tomter til disposisjon, men dette forutsetter kommunal tildelingsrett. På Fagerstrand har boligbyggelaget og kommunen sammen utviklet et lavinnskuddsprosjekt, der innskuddet indeksreguleres. Det blir en ordinær borettslagsmodell, men det kan settes begrensninger på hvem som kan kjøpe.

Bærum arbeider for at flere av boligene som bygges i kommunen skal være rimelige, slik at alle slags mennesker skal kunne bo i Bærum.

I alle boligprosjekter over 20 boliger ønsker Bærum å inngå en utbyggingsavtale som innebærer 20 – 25% boliger med sosial boligprofil (fra intervju med Bærum kommune).

Det er også flere andre kommuner som nevner at de forsøker å bidra til rimelige boliger for lavinntektsgruppen, gjennom samarbeid med boligbyggelag og krav i utbyggingsavtaler.

### 3.8.5 Bygging av andre utleieboliger

I Bystyresak 369/01, som omhandler hvordan Oslo kommune skal nå målet om bygging av 40.000 nye boliger i Oslo innen 2015, er det satt som en av målsettingene at 25% av disse boligene skal bygges som

ordinære utleieboliger. En tilvekst på 10.000 nye utleieboliger i Oslo, vil sannsynligvis bidra til at leieprisene reduseres for alle grupper, slik at også økonomisk vanskeligstilte, ungdom og de med lav inntekt vil nyte godt av dette. Oslo kommune vil ikke bygge selv, men overlater dette til private utbyggere.

De fleste Akershus-kommunene er positive til at andre bygger utleieboliger hos dem, selv om flere tviler på at behovet er til stede. Fet kommune vurderer å legge arealer i potten, for å stimulere private til å bygge utleieboliger.

### 3.8.6 Oppsummering

Nesten alle kommunene bygger boliger for vanskeligstilte (bydelene driver i liten grad med boligbygging). Mange har også fokus på ungdom og lavinntektsgruppen. For gruppen vanskeligstilte med oppfølgingsbehov, bygges gjerne spesialboliger, som samlokaliserte boliger/omsorgsboliger. Mange av kommunene er interesserte i at andre bygger slike boliger for dem.

Kun tre kommuner har prosjekter som omfatter boliger for økonomisk vanskeligstilte, nemlig Eidsvoll, Nesodden og Bærum.

Det er mye fokus på boliger for ungdom, og de fleste kommunene har ungdomsboliger eller planer om slike boliger. Boligene er gjerne utleieboliger, som drives og leies ut av kommuner, borettslag eller stiftelser. Mange leter etter gode løsninger for å holde prisene nede når boligene omsettes, dersom det etableres innskuddsleiligheter for ungdom.

Vi har hørt om få prosjekter for lavinntektsgruppen. Mange nevner at de legger inn krav om boliger for denne gruppen i utbyggingsavtaler, gjerne ved at det stilles krav om at en viss andel av boligene skal husbankfinansieres.



## 3.9 Hvordan kan arbeidet med å fremskaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet gjøres bedre?

### 3.9.1 Fra bydelenes og kommunenes side

Vi spurte kommunene og bydelene om hvordan de kan og bør bidra til å fremskaffe de nødvendige boligene til vanskeligstilte, lavinntektsgrupper og ungdom.

Boligvirkemiddeletaten i Oslo mente at det er behov for mer koordinering og oversikt, når det gjelder boligfremskaffing i Oslo. Alle instanser som arbeider med boligfremskaffing i kommunen må samarbeide. Opprettelsen av Boligvirkemiddeletaten er ment som et steg i retning av dette.

I bydelene hadde de mange og forskjellige meninger om hva de kan og bør gjøre for å fremskaffe flere boliger til vanskeligstilte. Bydelene foreslo hovedsakelig at de kan og bør gjøre mer innenfor dagens ordninger. Flest var inne på at de kan samarbeide mer og bedre med private utbyggere, om at bydelens behov legges inn i byggeprosjekter, der utbyggerne får husbankmidler. Én bydel nevnte at de kan søke investeringsmidler for å bygge eller bygge om i kommunal regi.

Bydelen bør være i kontakt med private utbyggere, for å sikre seg leieavtaler i prosjekter som ligger innenfor Husbankens ordninger (fra intervju med bydel Gamle Oslo).

Flere mente også at de kan bruke kommunens sentrale instanser bedre, ved å kartlegge behov og å samarbeide med Boligvirkemiddeletaten om å få dekket disse, eller være mer aktive overfor Boligbedriften for at det skal leies eller kjøpes flere boliger i bydelen. I to av bydelene, Romsås og Sagene – Torshov, diskuteres forskjellige strategier og virkemidler for å oppnå en mer variert boligmasse. I to av bydelene var de opptatt av at Oslo kommune må eie mange av boligene, spesielt i bydeler med stort press og høye priser. Det er dyrt og arbeidskrevende å bruke private utleieboliger.

Flere var inne på at den kommunale boligmassen kan brukes bedre, for eksempel ved at personalboliger brukes til vanskeligstilte. Fire bydeler mente at de kan skaffe flere utleieboliger ved å gjøre en større innsats for dette, mens to mente at de kan markedsføre eksisterende ordninger bedre. To bydeler mente de kunne gjort mer for

ungdommen, mens to sa at det er viktig å fokusere på vanskeligstilte (og ikke på unge og de med lav inntekt). Én sa at de ikke trenger flere kommunale boliger, og én at det ikke er boligfremskaffelsen som er problemet, men oppfølgingen (særlig innen psykiatrien).

Åtte av kommunene i Akershus sa at deres viktigste tiltak, er å utarbeide boligsosiale handlingsplaner, som vil vise hvilke behov som finnes. Seks mente at man må samarbeide med utbyggere om boligfremskaffelsen, gjerne gjennom utbyggingsavtaler.

Man må avklare behov og virkemidler, gjennom arbeidet med boligpolitisk handlingsplan. Dette kan gjøre at man kan stille krav, for eksempel i utbyggingsavtaler (fra intervju med Frogn kommune).

To kommuner mente at de selv bør bygge eller bygge om boliger, og én at de bør kjøpe boliger i borettslag. I én kommune ville de forsøke å redusere botiden i de kommunale leilighetene, mens en annen kommune ville bygge boliger for langtids leie for enkelte grupper.

I Nesodden har de opprettet en egen boligavdeling, som har ansvaret for alle boligvirkemidlene, og skal ha koordineringsansvar i forhold til de andre avdelingene som arbeider med dette området. De vektlegger politikernes interesse for og innsats i forhold til boligpolitikken.

### 3.9.2 Fra andres side

Vi spurte kommunene og bydelene om hva som er det viktigste som må gjøres for å fremskaffe de nødvendige boligene til vanskeligstilte, lavinntektsgrupper og ungdom.

Fra Boligvirkemiddeletaten ble det påpekt at det er mange grupper som prioriteres samtidig, uten at det følger penger med, og at man bør tenke på alternativ bruk av kommunale tomter, i forhold til kommunens behov for boliger til spesielle grupper.

Flere av bydelene var også inne på at kommunale tomter bør bebygges med boliger, og at kommunen sentralt bør sørge for dette gjennom raskere planprosesser og bedre samarbeid med utbyggerne.

Utbyggingsavtaler bør tas i bruk for å fremskaffe flere av de boligene bydelene har behov for. Oslo kommune må slutte å selge kommunale boliger, men heller sørge for at det blir bygget flere boliger, inkludert studentboliger. Bystyret må ta et sterkere ansvar for boligpolitikken, og det må sørges for at bydelene får nok midler til å betjene de som bor i boligene det snakkes om å fremskaffe.

---

Kommunen må slutte å selge unna boliger. Vi trenger dem. Kommunen bør bygge *flere* utleieboliger. Og vi må få mer kapasitet til å betjene dem som trenger hjelp (fra intervju med Furuset bydel).

Det var flere som var inne på at de må få tilført større personalressurser dersom de skal bli bedre på boligfremskaffing for vanskeligstilte. Noen mente at Oslo kommune må sørge for dette, andre at personalressursene bør styrkes ved hjelp av midler fra Husbanken. Det var ønske om at Husbankens ordninger må bli mer fleksible i forhold til Oslos behov, og at etableringstilskuddene må økes. Staten bør bidra både med penger og med tomter.

Flere av kommunene i Akershus snakket om at utbyggerne må ta mer ansvar. De kan ikke bare tenke profitt, de må ta inn over seg at deres husbygging påvirker og er en del av samfunnsutviklingen. Utbyggerne må derfor bidra til fysisk og sosial infrastruktur, og de må bygge rimelige og nøkterne boliger. Det å holde prisene nede er hovedutfordringen, slik mange ser det.

Flere kommuner nevner at Husbanken bør bli mer fleksibel, og at de bør vurdere maksgrensene i pressområder. Én kommune mener disse bør heves, slik at flere får husbanklån, en annen mener at den bør holdes fast, for å holde prisene nede.

### 3.9.3 Oppsummering

På spørsmål om hva bydelene og kommunene kan og bør gjøre for å skaffe boliger til unge, vanskeligstilte og lavinntektsgrupper, sier bydelene hovedsakelig at de må gjøre mer innenfor dagens ordninger, og at arbeidet kan gjøres bedre. Kommunene i Akershus vil utarbeide boligsosiale handlingsplaner og bli bedre på å få frem de boligene som trengs, gjennom samarbeid med utbyggere gjennom utbyggingsavtaler.

Når vi spør hva andre kan gjøre, trekker bydelene i hovedsak frem hva Oslo kommune sentralt bør gjøre, for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte (få snakker om unge og lavinntektsgruppen, de er ikke bydelenes ansvar). Kommunen sentralt bør ta i bruk utbyggingsavtaler for å fremskaffe de boliger etc som bydelene har behov for, sørge for at kommunale tomter blir bebygget med boliger, slutte å selge kommunale boliger, men heller kjøpe eller bygge flere og at Bystyret må ta sterkere ansvar for boligpolitikken. Kommunene i Akershus sier at Husbankens regler bør bli mer fleksible, og at utbyggerne bør ta mer ansvar, blant annet for å holde boligprisene nede.

## 4 Noen kommentarer i forhold til NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken

Boligutvalget presenterte sin utredning "Boligmarkedene og boligpolitikken" for Kommunal- og regionaldepartementet 15. februar 2002. Vi vil kort kommentere Boligutvalgets forslag til tiltak i forhold til de mest sentrale problemstillingene som ble trukket frem i samtalen med kommunene i Akershus og med etater og bydeler i Oslo.

### 4.1 Tiltak for å øke boligbyggingen

#### 4.1.1 Kompensasjon for kostnader ved å være vekstkommune

Akershus-kommunenes viktigste argument for ikke å vokse raskere enn de gjør i dag, er at for rask vekst medfører investeringsbehov som gir store kapitalutgifter, og som igjen tynger kommunenes driftsutgifter i den grad at de får vanskeligheter med å gi sine innbyggere den service de har krav på. Boligutvalget diskuterer i sin utredning tiltak for å motvirke dette (s. 205). Boligutvalget mener det er usikkerhet rundt hvorvidt kommunene i realiteten kompenseres for økte utgifter på grunn av boligbygging, og uttrykker at det er "et grunnleggende spørsmål om staten i sterkere grad enn i dag skal bidra med å dekke infrastrukturkostnader ved nye boligprosjekter". Det diskuteres flere muligheter for å kompensere disse utgiftene, og utvalget kommer frem til at et nybyggingstilskudd pr bolig er det mest aktuelle.

Et samlet utvalg foreslår videre å benytte direkte tilskudd til kommunene for å stimulere nybyggingen. Tilskuddet kan gis etterskuddsvis til enkeltkommunene på bakgrunn av antall nybygde boliger/boenheter og være et tillegg til rammeoverføringene (s 207).

I tillegg ber utvalget om at inntektssystemet vurderes med tanke på om vekstkommuner kommer for dårlig ut, spesielt minsteintekstkommuner med befolkningsvekst.

Flertallet av kommunene uttalte i intervjuer at statlig støtte kan bidra til å muliggjøre økt boligproduksjon, dersom denne motvirker de økonomiske ulempene ved å være vekstkommune. Boligutvalgets foreslåtte tiltak kan altså bidra til økt boligbygging i Oslo og Akershus. Hvor mye det bidrar til å øke boligbyggingen, avhenger av tilskuddets størrelse; i hvilken grad det dekker kommunenes faktiske investeringsbehov.

#### 4.1.2 Bruk av utbyggingsavtaler for å muliggjøre boligbygging og å bidra til rimelige og nøkterne boliger i pressområder

Boligutvalget diskuterer kommunenes praksis med bruk av utbyggingsavtaler under overskriften "Utbyggingsavgifter" (s. 205). Boligutvalget diskuterer fordeler og ulemper ved denne praksisen, men kommer frem til at bruken av slike bør begrenses.

Utvalget vil understreke at det bør settes grenser for kommunenes bruk av utbyggingsavgifter og liknende fordi det øker utbyggernes og kjøpernes kostnader uforholdsmessig og har uheldige fordelingsvirkninger (s 207).

Boligutvalget foreslår altså at det virkemiddelet som har medført at kommunene i Akershus har kunnet tillate den vekst man har sett de siste år, bør begrenses. Dersom utvalgets tiltak får gjennomslag, vil dette bidra til å redusere Akershus-kommunenes mulighet og vilje til boligbygging og befolkningsvekst. Dersom forslaget om tilskudd (som omtalt over) får gjennomslag, kan dette kompensere for ulempene ved at bruk av utbyggingsavtaler reduseres, gitt at tilskuddet er stort nok.

Boligutvalget diskuterer ikke, så langt vi har sett, bruken av utbyggingsavtaler for å "tvinge" utbyggerne til sosial boligbygging, slik blant annet Bærum kommune forsøker. Bærum uttalte i samtale at

de anså bruk av utbyggingsavtaler som siste mulige virkemiddel for å bidra til en mer sosial boligbygging.

#### 4.1.3 Justering av Husbankens grenser for oppføringslån

Husbankens oppføringslån drøftes i et eget kapittel i utredningen (s. 209). Utvalget diskuterer, så vidt, de kostnadsdempende effektene av ordningen, uten å gå inn på en diskusjon om hvorvidt kostnads-grensene for oppføringslån bør endres. Det gis ingen anbefalinger om justeringer av grensene, eller andre endringer som vil bidra til at oppføringslånet kan benyttes av flere i Oslo og Akershus, hvor tomter og bygging er dyrere enn i resten av landet, eller at det skal bidra til at det bygges flere, rimelige boliger.

#### 4.1.4 Regional areal- og transportplanlegging

Utvalget anser målsetninger for samferdselspolitikken å ligge utenfor sitt ansvarsområde, men påpeker viktigheten av å se transport- og arealpolitikken i sammenheng regionalt, for å redusere energibruken til transport (s 222). De anbefaler samordning mellom aktuelle offentlige instanser med sikte på å formalisere samarbeidsrutiner og koordinering av mål og virkemidler på et tidlig tidspunkt i planprosessen. Utvalget anbefaler også at det vurderes om det er hensiktsmessig å innføre et planleggingstilskudd for å stimulere kommunene til områdeplanlegging og de regionale nivåene til helhetlig planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem.

Boligutvalget er altså innforstått med de problemstillingene som trekkes opp av spesielt Follo-kommunene, om at samordningen mellom statens og fylkets transportpolitikk og –praksis på den ene siden og kommunenes arealpolitikk og –praksis på den andre side, må bli bedre dersom kommunene rundt Oslo fortsatt skal tillate boligbygging og befolkningsvekst. Det ser likevel ikke ut til at utvalget her henviser til koblingen mellom arealplanleggingen og *driften* av kollektivtransporten, som er det Follo-kommunene i hovedsak etterlyser. Men som utvalget sier, samferdselspolitikken ligger utenfor deres ansvarsområde, og de kan intet gjøre. Deri ligger kanskje problemet.

## 4.2 Tiltak for å bedre situasjonen for vanskeligstilte, unge og de med lav inntekt

### 4.2.1 Flere kommunale boliger

Gjennom samtalene med kommuner og bydeler fant vi at i presskommuner er det hvorvidt kommunene selv eier boliger, som avgjør om det er lett eller vanskelig å skaffe boliger til vanskeligstilte og andre som det offentlige systemet forsøker å yte boligbistand. Vi kom frem til at kommunene bør eie egne, kommunale utleieboliger, dersom hensikten er å lette boligbistandsarbeidet.

I Boligutvalgets utredning nevnes behovet for ”et større antall kommunale utleieboliger til et økende antall husstander med varige boligproblemer” (s 230). Men Boligutvalget anbefaler ikke at det satses på en generell fremskaffing av kommunale utleieboliger. Utvalget går derimot inn for en særskilt satsing rettet mot bostedsløse og at tilbudet av gjennomgangsboliger og andre botilbud for midlertidig vanskeligstilte styrkes, i samarbeid med Husbanken.

Boligutvalget anbefaler her at det gjøres en øremerket satsing på boligfremskaffing til midlertidig vanskeligstilte og bostedsløse, mens den generelle boligfremskaffingen tones ned. Den øremerkede satsingen skal imidlertid bidra til at ordinære kommunale boliger frigis til annet bruk.

Det kan hende at Boligutvalgets anbefalinger her møter de reelle behov slik bydelene i Oslo og kommunene i Akershus har uttrykt dem, ved at situasjonen kan lettes for to grupper som stadig bidrar til stressende akutt situasjoner. Vi vet at de som arbeider med boligbistand i kommunene, ønsker flere kommunale boliger generelt, noe som ville være i motsetning til Boligutvalgets forslag. Men samtidig vet vi at det er i de omtalte akutt situasjonene at bolig mangelen merkes sterkest. Vi er noe usikre, men tror at Boligutvalgets forslag til tiltak kan være effektivt, ved at det reduserer stresset rundt akutt plasseringer.

## 4.2.2 Bedre ordninger for å bosette rusmisbrukere og psykisk syke

Kommunene og bydelene poengterte i samtaler at rusmiddel-misbrukere og psykisk syke er de gruppene som er vanskeligst å bosette, av flere grunner. De viktigste er at mange ikke er i stand til å håndtere det økonomiske ved å ha egen bolig, at de ikke fungerer i nabolaget, og at den nødvendige helsefaglige oppfølging ikke blir gitt.

Boligutvalget ser på boligsituasjonen for rusmiddel-misbrukere og psykisk syke som en del av det totale tjenestetilbudet til denne gruppen, og viser til Husbankens Bostedsløseprosjekt, den foreslåtte handlingsplanen mot rusmiddelproblemer og opptrappingsplanen i psykiatri, som ledd i å finne løsninger på problemstillingen (s 230). De påpeker også at det ikke finnes en samlet kunnskap om boligsituasjonen for psykisk syke i Norge i dag, og at slik kunnskap bør fremskaffes. Boligutvalget anbefaler at man må sikre en gjennomstrømning i boligtilbudene for rusmiddel-misbrukere, psykisk syke og bostedsløse, slik at de nye tilbudene (etter forskjellige prosjekter og handlingsplaner) ikke fylles opp slik at man igjen står uten tilbud. Den enkelte skal i størst mulig grad settes i stand til å greie seg selv.

Ut fra det kommunene og bydelene har fortalt, tror vi at Boligutvalgets anbefaling på dette punktet, ikke nødvendigvis treffer. I følge bydeler og kommuner, anser de sannsynligheten for at mange av rusmiddel-misbrukerne, de bostedsløse og de psykisk syke skal greie seg selv i egen bolig, som lav. Hospits brukes gjerne til den gruppen som de anser som lite egnet til, nå eller i fremtiden, å bo permanent og på egen hånd i en ordinær bolig. Dersom man skal møte de vanskeligst stilte i disse gruppene, er det nettopp permanente, lavterskel tilbud som trengs. De som driver boligbistand overfor disse gruppene vil nok se det som naivt å tro at man skal oppnå en stor gjennomstrømning fordi man gjør folk i stand til å greie seg selv. Dette betyr selvfølgelig ikke at man skal la være å hjelpe de som kan være i stand til det, til å greie seg selv i egen bolig.

Når det gjelder å fremskaffe kunnskap om boligsituasjonen for psykisk syke, ser vi behovet for det. Men vi ser også behovet for å skaffe kunnskap om hvordan kommunene håndterer situasjonen, hva det koster dem i ekstra innsats og ressurser og hvordan problemstillingene kan løses på en god måte. Det kan være behov for en eksempelsamling, som viser gode måter å håndtere situasjoner med bosetting av psykisk syke i kommunene på.



Mange av kommunene og bydelene argumenterer for bosetting av vanskeligstilte, spesielt de med størst oppfølgingsbehov, i samlokaliserte boliger. Dette gir, i følge de vi snakket med, større trivsel for dem som bor der, et bedre arbeidsmiljø for dem som arbeider der og mindre kostnader for kommunene og bydelene. Vi kan ikke se at temaet samlokalisering av vanskeligstilte med oppfølgingsbehov er diskutert i tiltaksdelen av boligutredningen. Temaet kan kanskje trekkes inn i blant annet kunnskapsfremskaffingen om boligsituasjonen for psykisk syke, som er nevnt over.

#### 4.2.3 Økning av boligtilskuddet

I diskusjoner med bydelene og kommunene om Husbankens virkemidler, ble det stadig påpekt at de mest vanskeligstilte ikke hjelpes. De fleste ønsket å øke boligtilskuddet eller etablerings-tilskuddet, slik at de med begrenset evne til å betjene lån, kan få dekket større deler av boligkjøpsutgiftene ved tilskudd. For øvrig har de nok utlånsmidler (etableringslån og kjøpslån) til rådighet, det er tilskuddet som er for lite.

Boligutvalget går inn for en reell økning i bevilgningen til boligtilskuddsordningen, med 200 millioner kroner årlig, hvorav halvparten tildeles av kommunene (s 240). Vi tror dette vil lette arbeidet for mange som arbeider med boligbistand og boligfremskaffing i Akershus-kommunene og i bydelene i Oslo.

#### 4.2.4 Tilpasning av bostøtten til kostnadsnivået og boligstrukturen i Oslo og Akershus

Bostøtten er den ordningen som i størst grad hjelper de mest økonomisk vanskeligstilte. Våre informanter i Oslo og Akershus har påpekt at bostøttesatsene er for lave i forhold til det spesielt høye boligkostnadsnivået i denne delen av landet, og at reglene for tildeling ikke er tilpasset dagens boligstruktur generelt og boligstrukturen i Oslo spesielt. Boligutvalget omtaler begge disse aspektene i boligutredningen.

Boligutvalget går inn for en geografisk differensiering av bostøtten.

Boutgiftstaket bør heves slik at det mer fullstendig dekker boutgiftene for vanlige boliger. Dette vil gi en klar geografisk differensiering av bostøtten på grunnlag av de boutgifter husholdninger faktisk har (s 228).

Dersom dette gjennomføres, er det i henhold til ønskene fra bydelene i Oslo og kommuner i Akershus.

Boligutvalget har også kommet frem til at det må gjøres en prinsipiell og praktisk opprydding i avgrensningen av hvilke boliger som kan få støtte, med sikte på å etablere noen enkle, praktiserbare kriterier. Dette vil også få støtte fra bydelene og kommunene, regelverket har blitt kritisert og latterliggjort både fordi det er ugjennomtrengelig komplekst og fordi reglene oppfattes som tåpelige og gammeldagse.

Boligutvalget presiserer at regelverket fortsatt bør stille slike krav at bostøtte ikke gis til boliger med understandard eller ved trangboddhet. Dette siste er kanskje ikke i tråd med ønsker fra bydelene i Oslo, som har påpekt at det er urimelig at personer i ettroms leilighet ikke får bostøtte. Som de påpekte i samtaler, slike leiligheter finnes det mange av i Oslo, og mange har bodd godt i dem i hele sitt liv. Skal de flytte for å få bostøtte? Boligutvalget omtaler denne problemstillingen, og anbefaler at en faggruppe bør avgjøre hvilke krav som rent praktisk skal settes.

Totalt sett medfører Boligutvalgets forslag en utvidelse av de grupper og boligkategorier som faller inn under bostøtteordningen, noe som sannsynligvis vil få bred støtte blant de som arbeider med boligbistand i Oslo og Akershus.

#### 4.2.5 Hvordan beholde lavpriskonseptet i innskuddsboliger for unge og etablerere?

Mange av Akershus-kommunene har boligtilbud for ungdom, hovedsakelig som utleieboliger. Flere har ytret vyer om å etablere lavinnskuddsboliger for ungdom, slik at de kan bo rimelig og samtidig akkumulere kapital for fremtidige boliginvesteringer. Problemet er å finne konsepter hvor man kan regulere omsetningsprisene, slik at de ikke får markedspris ved omsetning.

Boligutvalget ser disse utfordringene, og foreslår økning i boligtilskuddet for å øke antall utleieboliger og lavinnskuddsboliger for ungdom. Denne økningen bør ikke tildeles direkte av kommunene, men av Husbanken etter anbefaling fra kommunene. Utfordringen med å holde prisene nede ved omsetning løses ikke i boligutredningen, men utvalget påpeker problemstillingen.

Det er vanskelig å si om boligutvalgets forslag til tiltak, møter de utfordringene kommunene står overfor. Mange av Akershus-kommunene er rimelig godt dekket med utleieboliger for ungdom. Det

som etterlyses er å finne gode modeller for innskuddsboliger som gir muligheter for sparing til neste bolig. Denne utfordringen gjenstår.

## 5 Videre arbeid

I arbeidet med denne rapporten har vi kommet over mange problemstillinger, som det kan være interessant å forske videre på. Vi vil kort presentere noen av dem.

### **Samarbeid mellom kommunene og stat/fylke om samordning av kollektivtrafikk og arealutvikling?**

Flere kommuner har fokusert på viktigheten av at fylke og stat engasjerer seg i mer forpliktende samarbeid med kommunene om kollektivtrafikken, spesielt i de kommunene som legger opp til fortetting i sentrale områder, fremfor fortsatt spredning av tettstedene, nettopp for å oppnå at flere bruker kollektivtransport som alternativ til bil (samordnet areal- og transportplanlegging). Dette er også viktig for hvor mange boliger kommunene er villige til å tillate bygget, fordi økt trafikk i kommunen påvirker nærmiljøet til dem som allerede bor der negativt, i tillegg til at flere må dele de samme kollektive transportmidlene, der det gjerne er trangt om plassen. Med dette som bakteppe, vil det være interessant å studere hvordan samarbeidet mellom kommunene og fylke/stat fungerer på dette området, i kommuner som legger opp til fortetting og økt bruk av kollektive transportmidler; om kommunene får muligheter til å påvirke kollektivtilbudet og samordne dette med sin arealutvikling, om kollektivtilbudet forbedres eller forverres og om det oppstår konsekvenser for nærmiljøet.

### **Hvordan organisere lavinnskuddsboliger til unge og andre, slik at ikke prisene øker ved omsetting av boligene?**

I samtalene med kommunene, har vi funnet at mange er involvert i prosjekter for å fremskaffe og drive boliger for unge, etablerere og andre som har vanskeligheter med å etablere seg på boligmarkedet. De fleste slike boliger er organisert som utleieboliger, blant annet fordi kommunene ikke er sikre på hvordan de skal organisere eventuelle innskuddsboliger for enkeltgrupper, på en slik måte at prisene ikke går opp til markedspris ved første eierskifte. Vi ser likevel at flere kommuner har innskuddsboliger øremerket for enkelte grupper. Dette

---

har klare fordeler, ved at det gjør det mulig for beboerne å legge seg opp kapital til å kjøpe annen bolig senere, og at de som andre boligeiere ”er med på” prisveksten i boligmarkedet. Det vil være interessant å studere forskjellige måter å organisere slike lavinnskuddsboliger på, og finne hvilke konsepter som egner seg til forskjellige typer problemstillinger og områder.

### **Boligsosiale handlingsplaner – en revolusjon i det boligsosiale arbeidet?**

Vi har opplevd at kommuner som har utarbeidet boligsosiale handlingsplaner, har langt bedre oversikt over hvilke boliger de mangler for å dekke behovene til vanskeligstilte, unge og lavinntektsgrupper, og de har mer konkrete planer for hvordan disse behovene skal dekkes. Det var dessverre ikke tid til å gå nærmere inn på disse sammenhengene i dette prosjektet, men det kan være interessant å gjøre en systematisk undersøkelse av hvorvidt de boligsosiale handlingsprogrammene bidrar til så store endringer i kommunenes oversikt over og håndtering av det boligsosiale arbeidet, som vi mener å ane.

### **Sammenhenger mellom organisering av boligfremskaffing og kvaliteten på boligfremskaffing?**

Vi har sett at kommuner og bydeler organiserer fremskaffing, forvaltning og tildeling av boliger på et utall måter. Det vil være interessant å gjøre nærmere studier av sammenhengene mellom denne organiseringen, og hvor godt kommunene greier å løse oppgavene innen dette feltet.

# Litteratur

Agenda (2000): *Kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst. En studie av omfanget og forslag til finansiering.* For Kommunenes sentralforbund og 32 kommuner.

Barlindhaug, Rolf (2001): *Boligforsyning og boligmarkedet.* Forstudie, delrapport 2 i prosjektet Boligutvikling i Oslo og Akershus. Norges Byggforskningsinstitutt (NBI).

Barlindhaug, Rolf (2001): *Kunnskapsstatus og utfordringer.* Forstudie, delrapport 5 i prosjektet Boligutvikling i Oslo og Akershus. Norges Byggforskningsinstitutt (NBI).

Fimreite, Anne Lise (red.), Monica Lund, Astrid Rommetveit, Ingvild Sunde og Liv- Inga Valenza (2000): *Kommunal monitor. Søkelys på tjenesteproduksjon, ressursbruk og prioriteringer i norske primærkommuner.* Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Hansen, Thorbjørn (1998): *Rapport om vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo.* Norges byggforskningsinstitutt (NBI).

Holm, Arne og Dag Juvkam (2001): *Boliger for unge.* Forstudie, delrapport 3 i prosjektet Boligutvikling i Oslo og Akershus. Norges Byggforskningsinstitutt (NBI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Holm, Arne og Evelyn Dyb (2001): *Boliger for vanskeligstilte.* Forstudie, delrapport 4 i prosjektet Boligutvikling i Oslo og Akershus. Norges Byggforskningsinstitutt (NBI).

Husbanken (2001): *Bruk av Husbankens virkemidler i Oslo og Akershus i perioden 1997-2000.*

---

Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Boligmarkedene og boligpolitikken. Utredning fra boligutvalget*. NOU 2002:2.

Lov om sosiale tjenester

Oslo kommune (2001): *Bystyresak 369/01 Tilrettelegging for boligbygging*. [www.oslo.kommune.no](http://www.oslo.kommune.no)

Oslo kommune (2001): *Bystyresak 78/01 Kommunale boliger for vanskeligstilte – tildeling, booppfølging og bomiljøtiltak* [www.oslo.kommune.no](http://www.oslo.kommune.no)

Predelli, Line Nyhagen, Thorbjørn Hansen, Berit Nordahl og Arvid Strand (1998): *Kommunal boligpolitikk. Variasjoner og konsekvenser. Et forprosjekt*. Samarbeidsrapport Norsk byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionforskning.

Skogheim, Ragnhild (2001): *Boligpolitikk i et utbyggerstyrt marked*. Forstudie, delrapport 1 i prosjektet Boligutvikling i Oslo og Akershus. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

St meld nr 49 (1997-98): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Kommunal- og regionaldepartementet

Statistisk sentralbyrå (2001): *Statistisk årbok*. Tabell 53. [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

# Vedlegg 1

## Samtaleprogram, tekniske etater

### **Kommunens boligproduksjon**

1. Hva er etatens oppgave når det gjelder boligfremskaffing og boligbygging?
2. Hvordan vil du kortfattet karakterisere boligsituasjonen i kommunen?

### **Kommunens holdning til og ambisjoner om boligbygging**

3. Hvilke initiativ har kommunen tatt i boligsammenheng i løpet av det siste ett til to år? Vi tenker her både nybygging og utbedring av brukte boliger.
4. Hva er kommunens holdning til volumet for boligbygging for tiden?
5. Hvis kommunen ønsker å dempe/holde en lav produksjon, hvorfor ønsker kommunen å holde en lav produksjon?
6. Ville en finansiell støtte i form av statlig driftstilskudd til ekspanderende kommuner ha betydning for å kunne øke boligproduksjonen?
7. Din kommune har utarbeidet boligbyggeprogram. Hva er kommunens erfaring med slike program?
8. Hva slags boliger ønsker kommunen bygd, jfr. boligprogrammet?

### **Forutsetninger for boligproduksjon i kommunen.**

9. Hvordan er tomtesituasjonen i kommunen (volum, eierskap, lokalisering, planberedskap)?
10. Slik vi tidligere har fått opplyst deltar kommunen ikke i tomteselskap, og har heller ikke i løpet av de tre siste årene kjøpt



---

tomter for utbygging/videresalg. Har kommunen noen intensjoner om å være aktør på tomtemarkedet?

11. Har kommunen noen oppgave nå som tomteforvalter?
12. Hvordan tildeler kommunen eventuelle tomter?
13. Hva skal til for at kommunen ville kunne være en sterkere aktør når det gjelder tomteforsyning?

#### **Tidsbruk i planprosessen**

14. Hvor lang tid tar planprosessen vanligvis (reguleringsplan og byggesak)? Er dette mye?
15. Hvordan er planberedskapen i kommunen?
16. Hvordan vil du karakterisere forutsigbarheten i kommunens planarbeid (reguleringsplan og byggesak)?
17. Er den høye adgangen til klager et vesentlig moment for tidsbruken ved planprosessen (reguleringsplan og byggesak)?
18. Er det betydelige forskjeller i tidsbruk mellom felt og enkelttomter (reguleringsplan og byggesak)?
19. Bevirker høringsrunden i de regionale organene en betydelig utvidelse av planprosessen? Hvordan er forholdet til regionale myndigheter i planarbeid, for eksempel innsigelser (reguleringsplan og byggesak)?
20. Finnes det initiativ for å korte ned tidsbruken (reguleringsplan og byggesak)?

#### **Samarbeid på over kommunegrensene**

21. Er det noen form for samarbeid med andre kommuner om boligutvikling?
22. Ville et slikt eventuelt samarbeid kunne bidra til en bedre boligproduksjon i Oslo/Akershusregionen? På hvilken måte?
23. Om kommunen ikke har noe samarbeid, hva er grunnene?
24. Oppfatter kommunen at fylkeskommunen er en positiv/negativ aktør (utviklingsaktør) i boligpolitikken?
25. Er fylkesmannen en positiv/ negativ aktør i boligpolitikken?
26. Hvilke forventninger har eventuelt kommunen om statlig innsats for boligforsyningen?

**Betydningen av Husbankens låne- og støttetiltak**

27. Hvilken betydning har Husbankens ulike låne- og støttetiltak for kommunen? Hva bør gjøres? Treffer virkemidlene målgruppen? Hva er det behov for?
28. Om vi ser på svarene i det forrige spørsmålet, drøfter kommunen/tar kommunen sikte på en spesiell innsats innenfor noen av ordningene?
29. Husbanken har nylig endret sine lånetilbud, bl.a. for å tilgodese Oslo- og Akershusregionen med flere midler og høyere låneutmåling. Hvordan vil din kommunene respondere på disse endringene? Tas det som følge av disse endringene sikte på noen spesiell innsats?

**Boliggetterspørsel for lavinntektsgrupper**

30. Hvordan løses boliggetterspørselen til unge og til grupper i lavinntektskategorien?
31. Finnes det yrkesgrupper som det er vanskelig å rekruttere, og hvilken sammenheng har dette med boligsituasjonen?
32. Kommunen har en tett samhandling med boligbyggelag (alt. ikke noe samarbeid. Kan dette samarbeidet stimulere til nye løsninger for ungdom, lavinntektshushold andre vanskeligstilte?

**Samspill mellom entreprenører/ utbyggere og kommunen**

33. Hvordan er samsillet mellom entreprenører/investorer og din kommune?

**Finale**

34. Hvordan kan/ bør din kommune bidra til å øke volumet i boligbyggingen?
35. Hva er det viktigste som må gjøres for å øke volumet i boligbyggingen?

---

## Vedlegg 2

# Samtaleprogram, helse- og sosialetater og bydeler

### **Kommunens/ bydelens boligbehov**

36. Hva er etatens/bydelens oppgaver når det gjelder boligfremskaffelse og boligbygging?
37. Hvordan vil du kortfattet karakterisere den generelle boligsituasjonen i kommunen/ bydelen?  
Helt generelt, fortrinn, utfordringer, spesielle problemer.
38. Hvilke boliger er det mest behov for i kommunen/ bydelen?

### **Boligbistand etc**

39. Hvordan organiserer kommunen/ bydelen bosetting av personer med stort oppfølgingsbehov (psykisk eller fysisk syke, flyktninger etc)? Hospits? Hva kan bedres?
40. Hvordan er kommunens forhold til Oslo når det gjelder boligspørsmål? Sender kommunen folk på hospits i Oslo, i hvilket omfang?
41. Hvordan løses boliggetterspørselen for vanskeligstilte?
42. Hva er kommunen/ bydelens holdning til å bygge flere utleieboliger (i egen regi)?
43. Har kommunen/ bydelen noen uttalt og profilert holdning til boliger for ungdom?
44. Hvis kommunen/ bydelen har vurdert å etablere utleieboliger for ungdom, vil kommunen/ bydelen forestå utleie/drift selv eller sette dette bort? Hvem vil kommunen/ bydelen vurdere å sette utleie/drift ut til?

45. Hvordan løses boligetterspørselen til grupper i lavinntektskategorien? Finnes det yrkesgrupper som det er vanskelig å rekruttere, og hvilken sammenheng har dette med boligsituasjonen?
46. Har kommunen/ bydelen en tett samhandling med boligbyggelag? Kan dette samarbeidet eventuelt stimulere til nye løsninger for ungdom, lavinntektshushold og andre vanskeligstilte?

#### **Samarbeid på tvers av kommune-/ bydelsgrensene**

47. Er det noen form for samarbeid med andre kommuner/ bydeler om boligtilbud for vanskeligstilte?
48. Om kommunen/ bydelen ikke har noe slikt samarbeid, hva er grunnene?

#### **Betydningen av Husbankens låne- og støttetiltak**

49. Hvilken betydning har Husbankens ulike låne- og støttetiltak for kommunen/ bydelen? Vi kjenner hvilke tilskudd hver av kommunene bruker, hvor mye etc.
  - kjøpslån (behovsprøvd, brukt bolig, til funksjonshemmede, flyktninger, ungdom etc)
  - boligtilskudd til etablering (for at ”vanskeligstilte” skal få egnede boliger, nye)
  - etableringslån (til de med svak økonomi/ spesielle behov, for utbedring, kjøp, nybygging)
  - tilskudd til tilpasning (eldre/funksjonshemmede, tilpasning av bolig til spesielle behov)
  - tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem
  - bostøtte

Hva bør gjøres? Treffer virkemidlene målgruppen? Hva er det behov for? Hvilken bistand gir kommunen/bydelen i prosessen etter at det er gitt tilsagn om lån og tilskudd?
50. Om vi ser på svarene i det forrige spørsmålet, drøfter kommunen/ bydelen/tar kommunen/ bydelen sikte på en spesiell innsats innenfor noen av ordningene?
51. Husbanken har nylig endret sine lånetilbud, bl.a. for å tilgodese Oslo/Akershusregionen med flere midler og høyere låneutmåling. Hvordan vil din kommune respondere på disse endringene? Tas det som følge av disse endringene sikte på noen spesiell innsats?

**Finale**

52. Hvordan kan og bør kommunen/ bydelen bidra til å fremskaffe de nødvendige boliger til vanskeligstilte, lavinntektsgrupper og ungdom?
53. Hva er det viktigste som må gjøres for å fremskaffe de nødvendige boliger til vanskeligstilte, lavinntektsgrupper og ungdom?

## Vedlegg 3

### Kart som viser kommuner i Akershus og bydeler i Oslo

## Kommuner i Akershus



## Bydeler i Oslo

