



Ragnhild Skogheim

Boligpolitikk i et brukerstyrt marked

Boligutvikling i Oslo og Akershus

NOTAT
2001:108

Forord

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag av Akershus fylkeskommune, styret i Akershus-kretsen av Kommunenes Sentralforbund og Oslo kommune skrevet et notat om boligutviklingen i Oslo og Akershus.

Prosjektet inngår som en del av et større prosjekt, som blant annet tar for seg boligmarkedet for unge og vanskeligstilte, og er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Siktemålet med notatet har vært å lage en kunnskapsoversikt for boligsituasjonen og boligutviklingen i Oslo og Akershus, som blant annet kan tjene som innspill til andre forskningsprosjekter om boligspørsmål. Gjennom systematisering av foreliggende materiale, data om boligpolitiske virkemidler og gjennomgang av boligprogrammer og annet har vi forsøkt å danne oss et bilde av hva som kjennetegner boligutviklingen i Oslo og Akershus. Andre kilder til innsikt har vært møter i de ulike Akershus-regionene og intervjuer med representanter for flere av kommunene, samt innspill fra noen av dem som jobber med boligsosiale spørsmål i Oslo kommune, spesielt Bolig- og eiendomsetaten.

Oslo, mai 2001

Vibeke Nenseth
forskningsleder

Innhold

Forord	1
Sammendrag	3
1 Innledning og problemfokusering	5
2 Akershus - utbyggingsmønster, mål og strategier	7
2.1 Boligbyggeprogrammer	9
2.2 Private aktørers virksomhet gjennom utbyggingsavtaler	10
2.3 Vanskeligstilte; hvem er de?	12
2.4 Boligsosiale tiltak og virkemidler	15
2.5 Samarbeid mellom kommunene; om hva og hvorfor?	16
2.6 Sammenfatning Akershus	17
3 Oslo	19
3.1 Vanskeligstilte	20
3.2 Sosialt boligprogram II, Byrådets anbefalinger	21
3.3 Boligprogrammer for bydelene	23
3.4 Sammenfatning Oslo	23
4 Avslutning: Hva trengs det mer kunnskaper om? utfordringer til statlige myndigheter	24
Litteratur	26
Vedlegg 1 Boligpolitikk og virkemidler i Oslo og Akershus	28
Vedlegg 2 Bydelsvise boligprogrammer	37

Sammendrag

Ragnhild Skogheim:

Boligpolitikk i et utbyggerstyrt marked

Boligutvikling i Oslo og Akershus

NIBR-notat 2001:108

Siktemålet med notatet har vært å lage en kunnskapsoversikt for boligsituasjonen og boligutviklingen i Oslo og Akershus, som blant annet kan tjene som innspill til andre forskningsprosjekter om boligspørsmål.

I Oslo er det et ønske om en langt høyere takt i boligbyggingen enn dagens. Boligbyggingen har ikke fulgt befolkningsutviklingen. Dette skaper et stort etterspørselspress i boligmarkedet, og kan også bidra til at flere kommer i kategorien vanskeligstilte. Det gjelder for eksempel unge i etableringsfasen som har problemer med å komme seg inn på det ordinære boligmarkedet.

Hvorvidt flere boliger avhjelper problemene for andre typer vanskeligstilte, er vanskelig å si, men det antas at økt bygging av generelle utleieboliger, studentboliger og annet kan virke positivt inn på boligmarkedet for vanskeligstilte, ved at det frigir boliger som i dag opptas av studenter og andre i leiemarkedet.

Det som synes å gå igjen i situasjonsbeskrivelsene i de bydelsvise boligprogrammene, er at det er mangel på rimelige boliger, utleieboliger og boliger tilpasset funksjonshemmede. Boligtilbudene bør i større grad bør differensieres etter individuelle behov og problemer og det bør være større variasjon med hensyn til størrelse og typer av boliger. Å ha tilstrekkelig mange tildelingsklare boliger overfor vanskeligstilte, fremheves derfor som særlig sentralt i kommunens boligpolitikk. Det innebærer at kommunen disponerer det nødvendige antallet tildelingsrettigheter enten i private eller kommunale boliger.

For å få en bedre geografisk spredning av de boliger som til enhver tid trengs for tildeling til vanskeligstilte boligsøkere, legges det opp til et aktivt salg av boliger i noen deler av byen kombinert med kjøp og/eller innleie i andre områder. Spesielt i de deler av indre by som har en stor konsentrasjon av kommunale boliger (som i bydelen Sagene/Torshov), er det aktuelt å selge bygårder/kvartaler. 75% av kommunale utleieboliger ligger i indre by øst.

I Sosialt boligprogram II (byrådssak 280 av 10.08.98) heter det at kommunens hovedproblem med å bidra til kjøp av egen bolig ved hjelp av lån og tilskudd er at Husbankens økonomiske rammer ikke justeres i takt med prisendringer i boligmarkedet. Videre heter det at de stigende etableringskostnadene på boligmarkedet medfører at inntektskravene til å få etableringslån, økes tilsvarende. Etableringslån er et av Husbankens viktigste virkemidler for å bistå lavinntektshushold med kjøp av bolig,

Mens man i Oslo sårt trenger og ønsker flere boliger, er ikke situasjonen tilsvarende i Akershus, selv om det er variasjoner mellom kommunene. Flere kommuner prøver å bremse veksten. Det betyr ikke at man har bygget nok i forhold til boligbehovet totalt sett, men at man holder igjen på utbyggingen fordi man i flere kommuner er presset med hensyn til blant annet skole- og barnehagekapasitet og dermed ikke ønsker å legge tilrette for økt vekst og innflytting. Dette gjelder særlig i Oslos omegnskommuner, hvor befolkningsveksten har vært størst, og presset på skoler, service og infrastruktur tilsvarende høyt. Disse kommunene har flere fellestrekk med Oslo, blant annet når det gjelder arealsituasjonen. Arealknapphet og få ledige tomter å bygge på preger situasjonen i så vel Oslos omegnskommuner som i Oslos bydeler. De mer perifert beliggende Akershus-kommuner har ikke arealknapphet, men hensynet til jordvern og annet begrenser hvor det kan bygges.

I de fleste kommuner legges det opp til former for fortetting/konsentrert utbygging. Det er imidlertid vanskelig å styre boligutviklingen selv om man har kommuneplaner, handlingsplaner og strategidokumenter som angir ønsket utvikling. Det er i stor grad opp til utbyggere å fastlegge om det bygges, samt hvor mange boliger og hva slags typer boliger, hevdes det fra flere kommuner. Det legges derfor i stor grad opp til samarbeid med utbyggere gjennom utbyggingsavtaler. Dette gjøres dels fordi kommunene selv ikke ønsker å stå for boligbyggingen og påføre seg utgifter, men la utbyggere stå for en del av investeringene til vann, vei, avløp og annen infrastruktur, dels fordi utbyggingsavtaler anses som et egnet styringsinstrument i boligutviklingen.

Også i Oslo er det i noen bydeler interesse for å benytte utbyggingsavtaler, men det er foreløpig ingen praksis for dette. I Akershus er det gjennomgående mangel på tilbud til vanskeligstilte for eksempel utleieboliger. Dette er satsingsområder i boligprogrammer og handlingsplaner.

”Hvordan realisere målsettingene når man ikke klarer å fremskaffe egnete tilbud?”, ble det spurt fra en kommune.

Et sentralt tema for videre forskning blir derfor hvordan kommunene klarer å realisere boligpolitiske målsettinger og hva som representerer de viktigste hindringene i dette arbeidet.

1 Innledning og problemfokusering

Boligpolitikk og -utvikling er sektorovergripende ved at det omfatter tekniske, sosiale og arealmessige forhold. Statlige rammebetingelser og lovverk griper også inn i boligutviklingen, blant annet på virkemiddelsiden. Og boligspørsmål berører demografiske, kulturelle og livsstilsmessige forhold. Å finne *en* løsning, *en* tilnærming, *ett* virkemiddel er altså ikke mulig. Og selv om man vet hvordan man løser boligproblemene, er det ikke gitt at dette omsettes til praksis. Er det mangel på vilje eller penger, eller er det andre faktorer som også spiller inn? Vi lar foreløpig dette spørsmålet være ubesvart.

Det overordnede siktemålet har vært å foreta en ”terrengoppgang” om boligutviklingen i Oslo og Akershus. Gjennom foreliggende materiale, deltakelse på møter i kommunene og intervjuer med ansvarlige for boligspørsmål, har vi forsøkt å danne oss et bilde av hva som er spesifikke problemer og utfordringer for den enkelte kommune, særskilte måter å håndtere boligspørsmål på, samt hva som peker seg ut som likheter med hensyn til problemer, problemforståelse, strategier, sentrale spørsmål og annet. Vi har også ønsket å få fram hva man samarbeider med andre kommuner om eller *burde* samarbeidet om, og felter der det trengs mer kunnskaper. Både ”suksesshistorier” og problemer med å løse vesentlige oppgaver hører med i bildet når boligspørsmål debatteres. Det har vi også erfart gjennom fellesmøter i regionrådene og i samtaler med enkeltaktører. Det har ikke vært rom for å gjøre egne empiriske studier om forhold rundt boligutviklingen i dette prosjektet. Snarere har vi tatt sikte på å systematisere foreliggende materiale, gi et så dekkende bilde som mulig av boligsituasjon, forholdet mellom mål og virkemidler, peke på utfordringer og problemer, og stille spørsmål som eventuelt kan være interessante å ta opp i andre prosjekter.

Politikere og administrasjonen i kommunen vet godt hvor skoen trykker, og denne innsikten har vi sett som viktig å formidle. Vi har derfor lagt vesentlig vekt på å få fram aktørenes synspunkter¹. Vi anonymiserer informantene slik at ingenting av det som sies kan tilbakeføres til hvem som har uttalt seg, eller hvilken kommune de representerer. I noen kommuner er det ordfører som har vært kommunens ”stemme”, i andre er det rådmannen, teknisk sjef eller talsmenn for helse- og sosialetaten. På regionmøtene har det gjerne vært representanter både fra helse- og sosialmyndighetene og fra planmyndighetene. Etter beste evne tilstreber vi å gi et så dekkende bilde som mulig av det som har kommet fram, men med en utvelgelse fra vår side av spørsmål og problemer vi synes er særlig viktige å fremheve. For Akershus-kommunene, hvor vi har hatt direkte kontakt med representanter for kommunene, har vi ikke sett det som hensiktsmessig å lage konsentrat av kommuneplaner eller annet skriftlig materiale, men søkt å få fram informantenes oppfatninger om boligutviklingen (noe som ikke direkte kan leses ut av

¹ Det har dessverre ikke vært mulig å foreta informantintervjuer med representanter for alle kommunene, men det har vært avholdt regionvise møter hvor talsmenn for kommunene har møtt og hatt anledning til å uttale seg om boligsituasjonen i sin kommune.

diverse dokumenter). I vedleggene finnes tabeller med oversikt over en del boligdata for kommunene, samt et konsentrat av de bydelsvise boligprogrammene i Oslo².

² Dataene i matrisen er hentet fra en survey-undersøkelse som omfattet alle landets kommuner (Predelli m.fl. 1998), og hvor vi har gjort egne analyser av dataene som omfatter Akershus-kommunene.

2 Akershus - utbyggingsmønster, mål og strategier

”Kan ikke la eneboligene spre seg utover”

”Det hjelper ikke med målsettinger dersom man ikke har virkemidler til å sette målene ut i livet”

Arealknapphet er gjennomgående ikke noe problem i Akershus-kommunene, med unntak av Oslos omegnskommuner. Men også mindre sentralt beliggende kommuner, for eksempel rundt Gardermoen, er blitt attraktive å bosette seg i, og har fått preg av presskommuner. Dette innebærer at flere kommuner må legge opp en strategi for boligutviklingen og styre veksten. Hvilke strategier som velges avhenger av flere forhold; tradisjoner i kommunen, næringsstruktur og ulike naturmessige forhold. Utbyggingsstrategier må også tilpasses statlige retningslinjer (ulike RPR), hensyn til jordvern, miljøspørsmål, kulturminner, infrastruktur m.v. Og strategier må ta utgangspunkt i hvor utbyggere ønsker å bygge, da kommunene i liten grad selv vil stå for selve boligbyggingen. I flere kommuner sies det at de er ”styrt” av utbyggere og ”prisgitt” markedet. Videre må man ta hensyn til hvor folk ønsker å bo. *”Det som hindrer ønsket utvikling er folks preferanser”*, ble det sagt. Ikke alle ønsker å bo sentralt selv om det legges opp til fortetting og konsentrasjon av boligbyggingen i allerede etablerte områder hvor infrastrukturen er utbygget, nær kommunikasjonsårer m.v. (noe som også er i tråd med Rikspolitiske retningslinjer om samordnet areal- og transportplanlegging). Noen kommuner kan ha en blandet strategi; både fortetting og mer spredtbygd utbygging.

Hensynet til jordvern, miljøvennlig utbygging, kulturminner, eksisterende infrastruktur m.v. anføres som et argument mot å la boligene spre seg utover, mens hensynet til eksisterende bosetting er argument for en mer blandet utbyggingsstrategi. I rådmannens forslag til boligprogram for Eidsvoll understrekes det for eksempel at kommunestyret ønsker at eksisterende infrastruktur i kommunens utkantstrøk utnyttes bedre, og at det i mye større grad gis muligheter til spredt boligbygging i noen navngitte deler av kommunen. Argumentet er blant annet at man ønsker å opprettholde levedyktige grendemiljøer. Noe som også vil redusere presset på sentrale strøk. Dette kan vel best betegnes som spredtbygd fortetting, og ikke en strategi som betyr fritt fram for boliger overalt. En annen kommune, Hurdal, tillater også spredt utbygging, men utfordringen er å ta vare på natur- og kulturlandskap. I LNF områder (Landskap, Natur og Friluftsområder) må boligbyggingen tilpasses slike hensyn. Omegnskommuner til Oslo som Ski, Oppegård og andre med arealknapphet satser på fortetting, og en kommune som Frogn har lange tradisjoner med fortetting. I en tradisjonell jordbrukskommune som Ås legger man også opp til større grad av boligbygging i sentrumsnære områder. Både her og i andre kommuner ønsker man en større variasjon i boligmassen og i boligtilbud (variasjon i boligtyper, –størrelser og eieformer). På Nesodden har fortetting i stor grad foregått på private arealer, og vært opp til grunneier. Man har i liten grad hatt noen utbyggingspolitikk, sies det, men har etter hvert ønsket en bedre miljøprofil på utbyggingen og satset

på å endre struktur i retning flere mindre boliger og større variasjon i boligtyper. Det er stor grad av erkjennelse av at boligtilbudet i for liten grad er tilpasset befolkningens ulike behov. I flere kommuner er det underdekning av boliger for enslige, unge eller for ulike kategorier av "vanskeligstilte" (se nedenfor side 12).

En avveining som synes å prege tenkningen på feltet, er omkostningene ved å bygge (medfører utgifter til infrastruktur, skoler og annet), versus gevinster i form av økte skatteinntekter gjennom flere innbyggere. Åpnes det for feltutbygging med eneboliger som gir "gode" skattebetalere, snarere enn å gi tilbud til ulike typer vanskeligstilte, som i større grad representerer utgifter? Og hva kan kommunene gjøre for å dreie boligbyggingen i en ønsket retning? Det er spørsmål som blant annet er luftet på møter i kommunene og i intervjuer.

I typiske presskommuner som Oslos omegnskommuner, samt kommunene rundt Gardermoen, eller andre aktuelle tilflyttingskommuner, har man etter hvert begynt å holde igjen på boligbyggingen. For flere kommuner er vekst ikke noe mål (men uten at man har effektive virkemidler eller politisk mulighet til å hindre veksten). Det som gjør at flere holder litt igjen, er hensynet til skolekapasitet, velferds- og omsorgstilbudet, eksisterende infrastruktur som vei, vann og kloakk. I flere av kommunene meldes det om at taket er nådd, særlig knyttet til skolekapasitet. Man forsøker blant annet å beregne hvor mange boliger som trengs pr. skolekrets. Særlig i kommuner hvor befolkningsveksten har vært stor de siste årene (som i Frogn, 4,7% befolkningsøkning siste år) er man inne i det som betegnes som en konsolideringsfase. Dette er kanskje også nødvendig når store deler av boligbyggingen skjer i regi av private utbyggere, og kommunens direkte engasjement i boligbyggingen gjennomgående er lite. Forklaringen på at de fleste kommuner ønsker å ha lite *direkte* engasjement i boligbyggingen, er at de har brent seg på tidligere erfaringer, for eksempel med kommunale tomteselskaper, som påførte kommuner store økonomiske tap da de "gikk på ryggen" på begynnelsen av 1990-tallet, og som flere fortsatt sliter med. En kommune som har en offensiv boligstrategi, er Nes, hvor det satses på flere større boligområder. Et hinder for denne utviklingen (slik man vurderer det i Nes) er kommuneøkonomien, hvor Nes bare får beholde 10% av veksten i skatteinntekter (i kraft av at Nes er kategorisert som lavinntektskommune)..Kommunen klarer dermed ikke å følge opp med utbygging av nødvendig infrastruktur m.v. Men også i Nes satser man på å begrense veksten, som har vært på 3% årlig. På Nesodden har man vært litt "seg selv nok", som det ble sagt, og ikke ønsket noen befolkningsstilstrømming. Det har resultert i lav utbyggingstakt.

Fra flere kommuner meldes det imidlertid om at selv om man planlegger for redusert vekst, er det godkjent så mange utbyggingsplaner at veksten fortsetter. Liberal praksis med hensyn til hva som regnes som "særlige grunner" (som kan være nær sagt hva som helst) til å gi dispensasjon fra gjeldende regulering, gjør det også vanskelig å planlegge for reduksjon i veksten. Og selv om man ikke oppmuntret til økt innflytting, av hensyn til skolekapasitet m.v., kommer allikevel folk flyttende. Og det er vesentlig barnefamilier fra Oslo som flytter til omegnskommunene³. Hvor vanskelig det er å styre veksten (og ha kontroll med skolekapasitet mv) kan illustreres med et eksempel fra Rælingen, hvor flere eldre med god økonomi etter hvert flytter ut av eldre blokkområder til nyere, og mer attraktive områder. Unge barnefamilier flytter inn der de eldre flytter ut, men i områder med tidligere "eldre" beboere kan skole- og barnehagekapasiteten være dårlig. Dette er imidlertid ikke enestående for Rælingen. Både informanter fra Rælingen og fra andre

³ Flere av disse kan vi anta er tilbakeflyttere. Det vil si husholdninger som har bodd i Oslo eller andre steder i forbindelse med utdanning, og som har flyttet tilbake i forbindelse med familie-etablering.

kommuner framhever hvor vanskelig det er å drive med boligplanlegging (inkl. tiltak for vanskeligstilte) i en situasjon der man ikke har noen kontroll eller oversikt over befolkningsutviklingen, inn- og utflytting, og få muligheter til å styre dette.

2.1 Boligbyggeprogrammer

”Hvorvidt det bygges, er opp til utbyggers velvilje. Kommunen eier lite”

”Det eneste vi vet om befolkningsprognoser er at de er gale, men ikke hvor gale”

Mens kommunedelplaner angir grove rammer for utviklingen i ulike deler av kommunen, setter boligbyggeprogrammene rammer for hvor mye som kan bygges innenfor bestemte tidsperioder (blant annet med utgangspunkt i befolkningsprognoser) og i bestemte deler av kommunen. Boligbyggeprogrammer kan tjene som en premiss for boligutviklingen i kommunene, og som grunnlag for forhandlinger med utbyggere. Kommunene oppfordres til å lage boligbyggeprogrammer som viser sammenhengen mellom forventet befolkningsutvikling og foreslått boligbygging (Predelli m.fl. 1998).

Ut i fra hva kommunene har opplyst, har de aller fleste utarbeidet slike programmer, eller de er under utarbeidelse, eller boligbyggeprogrammer inngår i kommuneplanens arealdel. I hvilken grad boligprogrammer, handlingsplaner m.v. blir retningsgivende og egner seg som styringsinstrumenter for boligutviklingen i kommunen, vil trolig variere (blant annet med om kommunen ønsker å ha en aktiv eller passiv rolle i boligutviklingen). Ideelt sett kan vi tenke oss at kommunene legger opp hovedstrategier og rammer for boligutviklingen (hvor det skal bygges, hvor mye og hvordan), men om boligutviklingen i kommunene er i tråd med mål og rammer som kommunene har utformet, synes å være mer varierende. Når det fra flere kommuner sies at *”vi har ingen boligpolitikk, det er entreprenører og utbyggere som bygger det de vil”* kan det tolkes som kommunene ikke vil ha noen boligpolitikk, men overlater dette til markedet, og som en erkjennelse av at virkemidlene til å styre boligpolitikken er utilstrekkelige, utviklingen går allikevel i en annen retning enn det som anbefales i boligbyggeprogrammer eller kommuneplaner. Det er for eksempel ikke uvanlig at det er vesentlig avvik mellom antallet boliger man legger opp til i kommuneplaner og antallet realiserte boliger i planperioden, for eksempel at det bygges langt flere boliger enn planlagt, noe som er situasjonen i noen av Akershus-kommunene, mens det omvendte kanskje er tilfelle i Oslo, hvor man har problemer med å få bygget så mange boliger som planene legger opp til. Når kommunene eier lite og ingenting av grunn, er det vanskelig å følge boligbygge-programmene, framholdt en av informantene.

Kommunene tilpasser i stor grad planarbeidet til utbyggere og deres planer, kom det fram i noen av kommunene. I økende grad praktiseres forhandlinger med utbyggere gjennom utbyggingsavtaler, som vi nå går nærmere inn på.

2.2 Private aktørers virksomhet gjennom utbyggingsavtaler

” Hvor grensene går for hva man skal påføre utbyggere bør diskuteres, for eksempel om de skal besørge skoler, barnehager og annet som det er rimelig at kommunene står for”

”Det er egentlig ingen grenser for hva som kan inngå i avtalene”

Aktivitetsnivået til private aktører i det kommunale boligmarkedet er høyt i flere av kommunene, og de beskrives i flere kommuner som offensive og ivrige etter å komme raskt igang med utbygging, uten for mye byråkrati og papirarbeid.

Det som går igjen i beskrivelsene fra flere kommuner er at de utsettes for en kontinuerlig pågang fra utbyggere, og at utfordringen for kommunene er å vurdere utbyggernes planer og prosjekter opp mot skole- og barnehagekapasitet, vei og transportsystemet m.v. samt i forhold til hva slags boliger kommunene har behov for. Gis det grønt lys for mange av utbyggerne som presser seg på, vil det bety at skolekapasitet m.v. i områdene blir sprengt. Hvordan hindre dette, er et spørsmål, og har politikerne god nok forståelse av langsiktige konsekvenser av en liberal utbyggingspraksis, er et annet.

Utbyggingsavtaler er en framforhandlet privatretslig avtale, basert på full, gjensidig enighet mellom kommune og utbygger i forbindelse med boligbygging⁴. Kommunene kan forhandle om innholdet i avtalene slik at en sikrer bestemte karakteristika ved det som bygges, for eksempel opparbeidelse av utearealer, infrastruktur som vei, vann og avløp, utomhusplan for skjøtsel og drift av området, boliger spesielt tilrettelagt for bestemte grupper m.v. Kommunen kan være aktiv overfor utbygger, og bruke egne planer og statlige tilskudd for å finne kreative løsninger slik at kommunens behov og utbyggers ønsker ivaretas (Predelli m.fl. 1998). Både med hensyn til ”kreative løsninger” og omfang av og innhold i utbyggingsavtalene er det variasjoner mellom kommunene, men de aller fleste benytter slike. Bruk av utbyggingsavtaler peker seg ut som et boligpolitisk viktig spørsmål som flere ønsker å få avklart med hensyn til hvor grensene går for hva man kan forhandle om. Omfanget av avtaler, og interessen for slike, har også sammenheng med om private utbyggere er aktive og pågående og om det oppfattes som lønnsomt å bygge i kommunen. I de fleste kommuner oppfattes private aktørers aktivitetsnivå som høyt (selv om det er lokale variasjoner).

Innholdet i avtalene, det vil si hva som legges inn av premisser og krav, varierer mellom kommunene. Det synes som flere er i en utprøvende fase, uten helt å vite hvor grensene for hva man kan forhandle om går, men hvor det gjennomgående er stor interesse for å utvide feltet for hva som kan inngå i avtalene; fra vann, vei, kloakk til skoler, barnehager, diverse tiltak for vanskeligstilte. Utbyggingsavtaler er først og fremst aktuelt i større utbyggingsprosjekter (uten at vi her kan angi hvor store, det varierer også mellom

⁴Hensikten med utbyggingsavtaler er å oppnå en helhetlig løsning hvor alle parter er involvert, utdype rekkefølgebestemmelser i plan- og bygningsloven til angitte tidspunkt (forutsigbarhet), involvere alle berørte parter for raskere å finne felles løsninger, forplikte partene om fordeling av utbyggingskostnader, binde partene for fremtidig drift og vedlikehold, definere kvalitet og plankrav, herunder standard på bygninger og anlegg (kilde er Lokal handlingsplan for utleieboliger og boligetablering for ungdom i Ullensaker 2001-2004). Disse punktene er trolig gyldige også for andre kommuners bruk av utbyggingsavtaler.

kommunene. Ullensaker kommune krever for eksempel utbyggingsavtaler for alle prosjekter over 10 boliger).

Det er vanlig at det legges inn krav om at utbyggere bekoster utgifter til infrastruktur av teknisk art (vann og avløp). Mens man tidligere hadde liten styring med boligbyggingen, synes flere etter hvert å ha fått trening i å forhandle med utbyggere, og legge inn en del premisser.

”Utbyggere vil bare gjøre det aller nødvendigste, men det må stilles krav til dem, ellers kommer bare beboerne og stiller krav til kommunen om diverse ting, slik at vi påføres utgifter”, sa en informant.

Dette utsagnet er i tråd med tendenser til at kommunene er mer tilbakeholdne enn tidligere med hensyn til sitt engasjement på finansieringssiden av byggeprosjekter. Ofte begrenser engasjementet seg til dekning av kostnader som de i henhold til regler plikter å betale (Røsnes 2000).

Selv om kommunene på sin side ønsker å stille større krav til utbyggere, kom det fram at det heller ikke er så lett å være utbygger i disse forhandlingene da kommunene er lite forutsigbare i sin politikk. Men det er viktig at kommunene holder litt igjen overfor ivrige utbyggere, og er kritiske til hvilke tomtesituasjoner de aksepterer. Det er lett å hoppe på kortsiktige løsninger (dårlige tomter) i prosjekter som retter seg mot ”vanskeligstilte”. Og som på lengre sikt er en dårlig strategi (her oppfattet vi at adressen blant annet var politikere). Krav fra kommunen om maksimum antall boliger er en premiss som kan legges inn i avtalene. I Vestby får utbyggere mulkt ved overskridelse. Der får også utbyggere anledning til å uttale seg om innholdet i boligbyggeprogrammet. I Ski og Nes (den kommunen som kanskje har utviklet og benytter dette virkemiddelet mest) inngår også bygging av skoler i utbyggingsavtalene. Nes overgår de andre kommunene i bruk av utbyggingsavtaler, og har framforhandlet avtaler med utbyggere som omfatter ca. 2500 boliger. Etter kommunens oppfatning fungerer avtalene bra. Lørenskog er en av kommunene som har forhandlet fram en avtale med utbygger om å bygge boliger spesielt tilrettelagt for vanskeligstilte grupper. Her har kommunen gått inn med det statlige oppstartingsstilskuddet til eldreboliger til å etablere et eldersenter. I tillegg ble det klausulert at dersom det skulle oppstå avsetningsproblemer, skulle kommunen kjøpe 30% av boligene (Predelli m.fl. 1998). I den refererte rapporten brukes dette som eksempel på at kommunen er aktiv overfor utbygger, og bruker egne planer og statlige tilskudd for å finne kreative løsninger som kan ivareta kommunens behov og utbyggers ønske om en samlet, større utbygging. I Lørenskog er man også opptatt av å trekke veimyndighetene inn i utbyggingsavtalene, da det er svært viktig å legge inn premisser knyttet til vei og kollektivtransport i avtalene. Samt at delutredninger om vanskeligstilte, ungdom og annet er grunnlagsmateriale i utbyggingsavtalene.

Gjennom samtaler med den politiske ledelsen i kommunene kunne vi kanskje ha avklart om det er noen forskjeller i begrunnelsene for et høyt privat engasjement i boligbyggingen, relatert til politisk flertall i kommunen. Om for eksempel Høyre-styrte kommuner har en mer ideologisk, Arbeiderparti-styrte kommuner en mer pragmatisk holdning til dette. Vi har imidlertid vært opptatt av å få fram praksisen på feltet, mens andre studier kanskje fokuserer mer på politiske og ideologiske forskjeller.

Oppsummeringsvis konstaterer vi at vann, vei, avløp og annet av teknisk art, tilrettelegging av uteområder er det vanligste å pålegge utbyggere i avtalene, og i noen tilfeller også skoler, barnehager og annen service. Videre er maksimum antall boliger, og fordeling på boligtyper vanlig å legge inn. Man er i en utprøvende fase med hensyn til hva som kan legges inn i avtalene. Hvor effektivt virkemiddel dette er for å realisere

ønskete mål om boligutviklingen vil trolig framtidige analyser kunne dokumentere. Utbyggere har i stor grad vetorett i forhold til hvilke forpliktelser de ønsker å akseptere, og vil dermed neppe påta seg oppgaver som de oppfatter som problematiske i forhold til økonomien i prosjekter og annet⁵.

2.3 Vanskeligstilte; hvem er de?

Svært mye av det som utspiller seg på boligfeltet er utenom politikeres og administrasjonens ansvarsområde og kontroll. Det er transaksjoner mellom kjøpere og selgere i et marked. Et bolig- og velferdspolitisk spørsmål blir det først når noen ikke klarer å etablere seg på dette markedet, og trenger (lovpålagt) hjelp fra offentlige myndigheter⁶.

Hvem er så å forstå som vanskeligstilte? Generelt er det personer og husstander som er avhengig av hjelp og støtte for å klare å etablere seg i og opprettholde en egnet bolig, hvor det i hovedsak er tre forhold som avgrenser dette: 1) *Økonomi* 2) *Foreliggende boligsituasjon* 3) *Personlige evner og muligheter til å hevde sine egne interesser* (Øistensen 1998). Som Øistensen sier, blir antallet vanskeligstilte ut i fra en slik forståelse et relativt spørsmål, knyttet til det aktuelle boligmarkedet og hva som anses som akseptable boforhold.

Majoriteten av førstegangsetablerende har ifølge Øistensen ikke problemer, men grupper med lav inntekt blant ungdom, studenter, aleneforsørgere, innvandrere (først og fremst et Osloproblem, pga. stor innflytting av innvandrerrusholdninger fra andre kommuner) og funksjonshemmete i pressområder har problemer.

Wessel (1998) går i en analyse av boforholdsundersøkelsen fra 1995 ytterligere inn på dette, og identifiserer sju kategorier av vanskeligstilte; *sosialklienter*, *langtidsledige*, *lavtlønte*, *unge med lav utdanning*, *funksjonshemmete*, *personer med nedsatt førlighet* og *personer med lang arbeidsreise* (i tid). Den kategorien som er dårligst stilt, når en vurderer i forhold til boligstandard, rettigheter, utemiljø, boøkonomi og problemopphopning er, ifølge Wessel, sosialklienter (mottakere av sosialhjelp). Men behovet for en trygg og komfortabel bosituasjon vil opplagt variere fra gruppe til gruppe, sier Wessel, som trekker fram funksjonshemmete (inkludert personer med nedsatt førlighet) som en gruppe som trenger spesielle boligtilpasninger, og som ofte har dårlig økonomi. Han konkluderer derfor med at funksjonshemmete fremdeles er en underprivilegert gruppe i boligsammenheng. Wessel påpeker også at det er større andel med dårlig bostandard blant unge i storbyene enn andre steder.

Vanskeligstilte kan i Oslo, samt i omegnskommuner det har vært spesielt attraktivt å bosette seg i, som Asker, Bærum, Nesodden, Ski og Oppegård, være unge som blir boende hjemme, og det kan være husholdninger med vanlige lønnsinntekter. Dette

⁵ Det ville vært interessant å undersøke hvordan utbyggere ser på dette virkemiddelet, men det er ikke mulig innenfor dette prosjektets ramme.

⁶ Sosialtjenesteloven pålegger kommunene et særlig ansvar overfor sosialt vanskeligstilte og personer med omsorgsbehov. Loven skal blant annet bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig; det vil si har tak over hodet. Den definerer en rekke plikter for kommunene når det gjelder å framskaffe bolig for dem som på en eller annen måte faller utenfor boligmarkedet. Botilbudet kan dreie seg om tilbud om kommunale utleieboliger, kommunalt formidlet leie av private boliger, hospitsplasser (særlig gjelder det bykommuner). Kommunene har et særskilt ansvar for å gi et boligtilbud til eldre og funksjonshemmede (løses gjerne gjennom etablering av eldreboliger, sykehjem og spesialboliger (også nedfelt i Lov om helsetjenesten i kommunen).

indikerer hvor relativt begrepet vanskeligstilte kan være. Krav til potensielle låntakere om å tåle høyere renter enn de dagsaktuelle er et etableringshinder for flere. En må ikke kun skue mot etableringskostnadene, da disse har vært avtakende utover på 1990-tallet (Øistensen 1998), men også se på renteutviklingen som en viktig faktor som påvirker husholdningenes handlingsrom, men som får mest dramatiske konsekvenser for de med lave inntekter. Dette er i tråd med Bliksvær (1995) som hevder at den personlige inntekten er blitt stadig viktigere for den enkeltes boligkonsum i løpet av det siste kvarte århundre (siteret i Brox og Juvkam 1999). Deregulering av boligmarkedet har bidratt til at inntekt snarere enn ansiennitet i et regulert boligmarked, er inngangsbilletten til boligmarkedet. I dette systemet favoriseres de godt situerte (uansett alder, livsfase og husholdssammensetning). De som ikke har egenkapital og/eller er i stand til å betjene høye lån, blir i dette markedet tapere, og kan forstås som vanskeligstilte. Brox og Juvkam hevder at unge innflyttere til storbyene, med vanlige lønnsinntekter relativt sett kommer dårligere ut enn tidligere, samtidig som potensialet for tidlig boligetablering for de bedre situerte er bedre enn noen gang. For å sitere Wessel (1998):

”Hovedbildet er fremdeles at boliggodene henger høyt i storbyene. Unge med lav utdanning skaffer seg mye lettere akseptable boforhold dersom de bor eller bosetter seg andre steder i landet. Dette gjelder uavhengig av variasjoner i jobbtilbudet”.

”Man bør ha større grad av felles praksis om visse områder av boligpolitikken, slik at ikke boligsosiale problemer dyttes over på andre kommuner. Noen kommuner har for eksempel så høye tomtepriser at mindre betalingssterke henvises til andre kommuner, og noen kommuner blir interessante å flytte til for kategorier av vanskeligstilte som har problemer med å finne noe egnet tilbud i egen kommune”

De fleste kommuner har ansvaret for kommunens vanskeligstilte som et prioritert område. I noen kommuner utarbeides det egne boligsosiale handlingsplaner for vanskeligstilte, i andre inngår det i det generelle planarbeidet i kommunene, eller det lages delutredninger for spesielle kategorier vanskeligstilte. I disse dokumentene forsøker man å kartlegge dagens og framtidens behov⁷, kommunenes muligheter for å løse disse, og angi egnede tiltak/virkemidler.

Når flere kommuner ønsker å holde igjen på veksten og ikke oppmuntre til økt innflytting, skyldes det blant annet at de frykter at omfanget av hvem som trenger spesielle tilbud, tilrettelagte boliger m.v. øker tilsvarende. Flere var inne på at begrepet ”vanskeligstilte” må gis et konkret innhold, og at det varierer fra kommune til kommune. Det fram fra flere at antallet som vil ha/trenger spesielle tilbud øker, det er et tilnærmet umettelig behov for tilrettelegging for spesielle grupper, og stiller kommunen overfor store utfordringer. Og særlig dersom forståelsen av hvem kommunen skal hjelpe økonomisk eller på andre måter stadig utvides (uten at kommunene synes det følges opp med økte ressurser i form av penger og stillinger). Hvordan hjelpe ”sine egne” når det stadig flytter inn folk med problemer? Dette er temaer som går langt inn i det sosialpolitiske feltet og kanskje strengt tatt ikke dreier seg om kommunenes boligpolitikk. Samtidig er grensene mellom disse politikkområdene nokså flytende.

I de fleste kommuner er det unge i etableringsfasen, folk med dårlig råd, med ulike former for sosiale problemer, fysisk og psykisk utviklingshemming, rusmiddel-

⁷ Behovsbegrepet er et uklart, unyansert og relativt begrep. Når det allikevel refereres til det her, er det fordi det er arbeidet i terminologien rundt boligprogrammer, hvor man snakker om beregning av boligbehov og annet.

misbrukere, flyktninger samt kategorier av eldre som omfattes av kommunenes lovpålagte ansvar, og som oppfattes som vanskeligstilte. De som mangler betalings- og boevne er en måte å avgrense noen vanskeligstilte på, men i tillegg er det andre som ikke faller inn under en slik forståelse, men kan trenge spesielle praktiske tilrettelegginger (for eksempel livsløpsstandard i boligen).

De som har kombinasjon av ulike problemer (som rus/psykiatri), representerer en særlig boligpolitisk utfordring, ble det sagt. En opphopning av folk med spesielle (sosiale) problemer kan resultere i ghettoer, men integrering i det ordinære boligmarkedet anses heller ikke å være noen god løsning. I og med omlegging av psykiatrien vil kommunene i økende grad få ansvar for en del som tidligere har hatt institusjonsplass (eller andre tilbud) utenfor kommunen. Omsorgsteam eller andre oppfølgende tiltak kan være egnet for noen, men det er for små ressurser til å finne egnede løsninger på dette feltet, ble det framholdt.

I mange av kommunene er det for liten variasjon i boligmassen, for få rimelige boliger, og for få utleieboliger. I kommuneplaner og diverse strategidokumenter kommer det fram at det satses mye på dette, og det framheves også av informantene. Videre understrekes det at det er viktig at subsidiene følger boligen og ikke tas med videre av beboere. Tiltak overfor ungdom kan tidsbegrenses ved at de kan bo en viss tid i boligen (som i Ski, hvor man har en botid på inntil tre år), og hvor det forutsettes at de i mellomtiden skaffer seg en egen bolig.

Eldre er ikke som kategori vanskeligstilte. Mange har god økonomi og kan klare seg i det ordinære boligmarkedet (kjøpe mer egnet bolig når det trengs). Men når "eldrebølgen" kommer, vil trolig mange kommuner stå overfor store utfordringer, og hvor ulike funksjonsevne tilsier ulike tilpasninger og løsninger.

Flere var inne på at det er en "fare" med å ha for gode tilbud til ulike typer vanskeligstilte i kommunen; da går jungeltelegrafene om "gode tilbud" og en får utilsiktede virkninger av tiltakene. Man må derfor passe seg for å være "flinkest i klassen" når det gjelder tilbud til vanskeligstilte, ble det sagt.

"Kan det å gjøre mer for vanskeligstilte føre til at det blir flere i disse kategoriene, for eksempel fra andre kommuner som ikke har tilbud i sin egen kommune? Bør man nedtone hva man faktisk gjør?", spurte en av informantene.

Flere var opptatt av hva kommunen skal ta ansvar for, da ressursbruken knyttet til sterkt vanskeligstilte er et stort problem. Folk flytter dit hvor tilbudene er best, og er ikke avhengig av å bo i en bestemt kommune. Dette bør man finne felles løsninger på. Noen kan ikke være gratispassasjerer, sa en informant. Om noen kommuner bevisst spekulerer i at andre "gjør jobben" for dem og unnlater å hjelpe sine egne, har vi ikke grunnlag for å si, men det var en gjennomgående oppfatning at kommunene bør ha noenlunde felles praksis med hensyn til tilbud og tiltak slik at man unngår at folk flytter ut av kommunen på grunn av mangel på tilbud. For øvrig kan man ikke hindre at folk flytter dit de vil.

"En del med problemer flytter til Oslo, det er ikke nødvendigvis fordi vi mangler tilbud, men fordi en del ønsker seg til Oslo", sa en informant.

Hver kommune må spesialisere seg innenfor de ulike deler av boligmarkedet, mente en annen.

2.4 Boligsosiale tiltak og virkemidler

”Husbanken må komme mer inn i bildet innenfor helse- og sosialetatenes område. Vi kan ikke løse disse problemene alene, og Husbanken må gi så det monner”

Det finnes statlige virkemidler (først og fremst gjennom Husbanken) som retter seg mot de boligsosiale problemene. Husbanken har også utarbeidet en mal for utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner. Oppfatningen om hvor egnete Husbankens låne- og tilskuddsordninger er med hensyn til å hjelpe vanskeligstilte, om Husbanken generelt, og om opplegget for utarbeidelse av handlingsplaner, varierer mye. Antakelig så mye at det er et tema som bør ses nærmere på. Vi vil gjengi noen av oppfatningene.

De mest positive sier at Husbanken har et utmerket opplegg (mal) som alle kommuner burde følge, og at kommunene burde ha en mer offensiv bruk av Husbankens virkemidler, og satt seg bedre inn i reglene. Det er ikke noe problem å få finansiert boliger, men kommunen vegrer seg mot å oppta lån, hevdet en informant, som også mente at vi trenger en slik eksersis som utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner innebærer, da vi altfor lenge har latt det skure å gå. Flere har planer om å bruke Husbanken mer aktivt enn de har gjort, og det framheves som svært positivt at husbankens tilskuddsrammer har økt, noe som kan avhjelpe en del problemer.

Noen er kritiske til utarbeidelse av boligsosiale planer, og mente at det innebærer økt byråkrati og merarbeid. Boligsosiale virkemidler gjennom Husbanken er ikke tilpasset lokale forhold, for eksempel krav om maksimale tomtepriser (i kommuner hvor tomteprisene er høye). Det innebærer at Husbankfinansierte boliger havner på billige og ofte dårlige tomter, sa en informant. Det var flere som mente at staten må gi større rammer til Husbanken, og myke opp økonomiske krav til stønads- og låneberettigede prosjekter. Flere påpekte at utlånsrammene for etableringslån er for små (noe som også påpekes i boligprogrammene for bydelene i Oslo).

Samarbeidet med Husbanken ble av noen framstilt som tidkrevende og tungt.

”De er utrolig strenge med hensyn til kartlegging; kartlegger hvert enkelt individ. Vi ønsker oss et enklere opplegg, men tror ikke det går”, sa en informant.

Spørsmålet er også om kommunene skal hjelpe mange med lite, eller færre med mye. Bruken av etableringslån-ordningen synes å variere, enkelte kommuner betegner sin bruk av ordningen som ”spenstig”. Tilskuddet til boligetablering synes, ut i fra hva talsmenn for kommunene sier, å monne lite. Om kommunene i større grad selv kunne fått tildelt boligtilskudd og prioritert prosjektene som kunne omfattes av tilskudd, er et spørsmål som kan reises. Uten at vi vil trekke noen konklusjoner om det vil være en bedre løsning enn dagens praksis.

Man bør se på tildelingskriteriene for boliger til vanskeligstilte, og om disse bør justeres. Det er ikke sikkert at disse fungerer bra nok i dag, framholdt en informant. I den nye boligmassen må flere boliger husbankfinansieres, og kommunen må erverve boliger som er mer hensiktsmessige enn i dag, og unngå tendenser til ghetto, mente en annen informant. Administrasjonen jobber bra med disse spørsmålene, og med ulike planer for vanskeligstilte. Man bør lage flere enkle strategidokumenter, ble det sagt.

”Man kan rope etter mer penger fra staten, effektivisere kommunens måte å løse oppgaver på eller legge opp til andre samarbeidsformer i lokalsamfunnet (mellom kommuner)”, sa en informant.

De siste strategiene ble framstilt som mer realistiske og hensiktsmessige.

Flere forhold rundt det boligsosiale feltet dreier seg om andre ting enn Husbanken. I noen kommuner (som for eksempel Rælingen) er det sterk underbemanning blant dem som skal ivareta dette arbeidet. Det er lite ressurser både i penger og bemanning (en halv stilling) til å ta seg av det boligsosiale arbeidet. I noen kommuner kan også organiseringen av boligarbeidet være lite hensiktsmessig, for eksempel at det er lite samordning mellom det generelle planarbeidet knyttet til boligbygging og det boligsosiale arbeidet. Det finnes ikke *en* beste løsning på dette, og det som fungerer i en kommune, er kanskje lite hensiktsmessig i en annen. I mindre kommuner er forholdene såpass oversiktlige at etatene har jevnlig kontakt med og oversikt over hverandres arbeid, mens i større kommuner (Oslo som ytterpunktet) vet kanskje ikke den ene etat hva den andre driver med (innenfor felter hvor en større grad av samordning kunne vært ønskelig. I flere kommuner beskrives organiseringen som en rimelig god avgrensning av faglige ansvarsområder, men det er et problem for noen kommuner at utgiftene og inntektene ved kommunalt boligtilbud havner i hver sin enhet.

Et annet problem er ressursene til å gjøre ting, og her var adressen statlige myndigheter som gir kommunene alt for lite å rutte med; de vil ha oss på sultegrensen, ble det sagt. Det blir for mange akuttløsninger, knyttet til at en skal løse et problem der og da, sa en informant fra en av Oslos omegnskommuner.

2.5 Samarbeid mellom kommunene; om hva og hvorfor?

”Boligutviklingen i Akershus er en politikk i hytt og pine, med helt ulik praksis”

”Det er svært uklart hva man har å vinne og hva man eventuelt taper på å samarbeide. Behovet for ”samordnet vekst” kan kanskje motivere til samarbeid”.

Det beste utgangspunkt for samarbeid er at alle oppnår noen goder de ikke ville fått til på egen hånd. Det dårligste er en situasjon hvor en selv (dvs kommunen) påføres byrder, mens andre høster frukter og er gratispassasjer. Et eksempel som allerede er nevnt, er at enkelte kommuner tilrettelegger bedre enn andre for ulike typer vanskeligstilte enn andre kommuner gjør, og at dette er et felt hvor større grad av samarbeid er ønskelig. Gjennom regionråd eller andre fora for interkommunalt samarbeid kan tilbudene harmoniseres, samtidig er (som det er blitt sagt) kommunene seg selv nok, og kan se seg tjent med å ”eksportere” kategorier av vanskeligstilte til kommuner som kan ivareta deres behov bedre. Tett samarbeid på det boligsosiale feltet mellom kommuner kan trolig bidra til et felles moralsk ansvar for å gjøre noe for å ivareta boligbehovet til ulike typer vanskeligstilte i kommunen. Mer empiriske undersøkelser vil trolig kunne avdekke i hvilken grad, og i hvilke spørsmål, det faktisk skjer.

Inntrykket gjennom dette arbeidet er at det er lite faktisk samarbeid om boligutbyggingen mellom kommunene, men at flere har synspunkter på hva man *burde* samarbeidet om, og hvor grensene for samarbeid går. På Øvre Romerike har man et regionalt samarbeidsorgan (Øvre Romerike Utvikling) som omfatter kommunene i regionen. I dette rådet har man koordinerende møter og felles utspill i en del saker, selv om kommunene er ulike

med hensyn til utbyggingspress og sentralitet. Andre kommuner møtes også gjennom regionale fora, uten at vi vet så mye om hva dette fører til. Ut over at det trolig er positivt å møtes og diskutere felles problemer, løsninger, og avklare hva man eventuelt er uenige om. Kanskje er det også vanskeligere å "dytte" boligsosiale problemer over på kommuner man har jevnlig kontakt med?

En del kommuner har kontakt med andre kommuner i forbindelse med kommuneplanarbeidet, men ellers har man nok med seg selv. Ski og Oppegård samarbeider om enkelte prosjekter knyttet til boliger for flyktninger. I avgrensede prosjekter er det hensiktsmessig å samarbeide, men det er vanskelig å samarbeide med andre om overordnet arealbruk i kommunen, ble det sagt.

Av andre ting som kom fram var at kommunene:

- Burde hatt mer kunnskapsutveksling om bolig- og befolkningsutviklingen, for eksempel utveksling av data, og mer utveksling av erfaringer av felles interesse. Samarbeidet burde blant annet dreie seg om å få fram gode eksempler som andre kan lære av.
- Burde samarbeidet mer med nabokommuner om sosialtilbud innenfor feltet rus/psykiatri (relatert til grupper med manglende boevne), samt bostedsløse og eldre. Frogn og Nesodden går over i hverandre, men samarbeider lite, slik vi tolker informanter i disse kommunene.
- Burde samarbeidet mer om egnete transportløsninger på tvers av kommunegrenser.
- Kunne hatt mer diskusjoner om utbyggingsavtaler, hvor langt bør man gå osv i utbygginger.

Det er særlig kommuner som glir over i hverandre som har former for samarbeid, eller hvor det understrekes at man *burde* samarbeidet mer om bolig- og transportspørsmål. Ski og Oppegård, Asker og Bærum, Frogn og Nesodden og kommunene Rælingen, Skedsmo og Lørenskog er eksempler på kommuner uten klare (fysiske) avgrensninger i forhold til nabokommuner.

2.6 Sammenfatning Akershus

Jeg vil avslutningsvis sammenfatte punktvis noe av det som har kommet fram gjennom møter og samtaler med en del av dem som arbeider med boligspørsmål i Akershuskommunene, og som dels formuleres som spørsmål reist av informantene

- Det er knapphet på tid, penger og ressurser til planlegging, saksbehandling og kvalitetssikring
- Det trengs mer kunnskap om boligsituasjon, boligbehov og befolkningen
- Det eneste sikre vi kan si om befolkningsprognoser er at de ikke stemmer med virkeligheten
- Det trengs mer kunnskap om boligmassen, bruk og endringer
- De fleste kommuner har en målsetting om fortetting
- Det hjelper lite med målsettinger dersom man ikke har virkemidler til å sette målene ut i livet
- Det trengs mer kunnskap om virkemidler som kan realisere boligpolitiske mål, og kanskje om hvorfor målene ikke oppfylles
- Det trengs større grad av samordning av omsorgstjenestene slik at ikke noen kommuner "snylter" på kommuner med bedre tilbud til vanskeligstilte.

- Kommunene er tjent med større grad av samarbeid og samordning, for eksempel på feltet areal- og transportplanlegging
- Kommunene påføres stadig flere oppgaver uten at de tilføres mer ressurser
- Om og hvordan det bygges er i stor grad opp til utbyggeres velvilje
- Staten og Fylkeskommunen må få bedre kunnskaper om utbyggingsavtaler som boligpolitisk virkemiddel. Det er foreløpig nytt for dem.
- Hva kan og bør man legge inn i utbyggingsavtalene, og hvordan står disse seg juridisk?
- Politikere trenger mer kunnskap om ulike sider ved boligutviklingen
- Boligutbyggingen må (i større grad) ses i forhold til skolekapasitet, barnehager og annen service
- Hva kan kommunene bidra med i en markedssituasjon? Hva skal deres rolle være?
- Vi (i Akershus) eksporterer ikke våre boligproblemer til Oslo, men mange flytter selv om de har tilbud i egen kommune

3 Oslo

I Oslo kjem folk frå tre kantar:

Vestkanten

Austkanten

Og Utkanten

(*Fløgstad 2000*)

Selv om omegnskommunene kan ha flere likhetstrekk med Oslo enn med mer rurale og spredtbygde kommuner i eget fylke (arealknapphet, mangel på boliger og høye boligpriser), er noen problemer mer byspesifikke, og et siktemål med dette notatet er å få fram dette. Storbyproblemer omfatter flere mennesker, er gjennomgående mer komplekse og sammensatte enn i mindre kommuner, og det kan være vanskeligere å dokumentere og tallfeste befolkningens boligbehov og –problemer enn det som gjelder for mindre kommuner. Epland og Erstad (1997) har vist at Oslo både har flest rike og flest fattige barnefamilier. 11,3% av Oslos familier med to barn hadde i 1994 en inntekt etter skatt på under 200 000 kroner, mot 7,5 prosent i alle landets familier. Dersom en deler ekteparene i ti like store grupper finner en at gjennomsnittsinntekten i den laveste desilen er i særklasse lavest i Oslo med 135 700 kroner. Ingen andre fylker ligger lavere enn 157 000 kroner, og landsgjennomsnittet er 164 000 kroner (Barstad 1995). Om en i tillegg tar bokostnadene i betraktning, kan det ikke være tvil om at fattigdom i vårt land i første rekke er et Oslofenomen (Brox og Juvkam 1999).

Storbyer som Oslo får tilsig av grupper av hushold som trenger bistand fra hele storbyregionen og fra landet for øvrig (også Akershus er innflyttingsfylke fra landet for øvrig, men i mindre omfang enn Oslo). Dette øker omfanget av boligsosiale problemer Oslo kommune må ta hånd om.

Oslo og Akershus kan betraktes som et felles bolig- og arbeidsmarked, og med mange felles interesser og felles problemer, men som i liten grad løses i fellesskap. Slik tilfellet også er mellom kommuner i Akershus.

Oslos boligmarked kan beskrives på flere måter, men i bolig(sosiale) rapporter og annet materiale er det visse ting som går igjen; boligmarkedet er presset, boligprisene høye, befolkningsveksten er ikke blitt fulgt av tilsvarende boligvekst, og unge og ulike kategorier av vanskeligstilte har problemer med å få seg en egnet bolig. Boligbyggingen har avtatt de siste ti-årene, noe som blant annet har sammenheng med at de siste, store arealer er blitt utbygget. I en rapport fra ECON (66/97) heter det at det samlet sett neppe vil være noen høy utbyggingstakt for boliger i hovedstadsområdet framover mot år 2000. Etter 2000 vil det sannsynligvis være store enkeltprosjekter som blant annet Rikshospitalet og ulike fortettingsprosjekter i Oslo, Fornebu og Fossum i vest og utviklingen av Svartskog i sydregionen som kommer til å opprettholde boligbyggingsvolumet i regionen. I kommuneplan 2000 fra Plan- og bygningsetaten presenteres ulike strategier for å løse et beregnet boligbehov på 40.000 boliger fram mot 2015. Til grunn

for dette tallet ligger en antatt befolkningsvekst på 70 000 personer. Slike tall vil det alltid hefte en del usikkerhet ved, men de indikerer i hvert fall at kommunen står overfor mange utfordringer på det boligpolitiske feltet. Blant anbefalte mål i kommuneplanen er at man tilstreber en variert boligstruktur, hvor man søker å utjevne skjevheter i dagens boligtilbud. Kommuneplanen angir målsettinger og strategier i byutviklingen, men omfatter ikke, ut over det mer generelle, boligsosiale utfordringer. Det hører til andre etaters ansvarsområder (Bolig- og eiendomsetaten) og bydels-administrasjonene.

Med utgangspunkt i boforholdsundersøkelsen fastslår Wessel blant annet at boligproblemene i storbyene er *skjev* fordelt enn andre velferdsbelastninger, mens det i resten av landet er et uavhengig mønster, det vil si at graden av hopning ikke forandrer seg når boligvariablene introduseres i analysen. Wessel peker på flere tiltak som bør settes inn for å rette opp en del uheldige sider ved boligpolitikken, tiltak som til dels går ut over det boligpolitiske, og mer over i generelle velferdsspørsmål. Å styrke rettighetene til leieboere uten oppsigelig kontrakt og utjevne finansielle forskjeller mellom leieboliger og eieboliger, er blant boligpolitiske tiltak som nevnes.

3.1 Vanskeligstilte

I rapporten "vanskeligstilte på boligmarkedet" (i regi av Oslo kommune og Kommunal- og regionaldepartementet, 1998) var siktemålet å gjennomgå boligsituasjonen for vanskeligstilte i Oslo, da man var av den oppfatning at blant annet en del barnefamilier hadde problemer med å etablere seg i egen bolig. Den nedsatte arbeidsgruppen stilte sammen materiale som belyser ulike sider ved boligsituasjonen, og kom med anbefalinger om hvordan det boligsosiale arbeidet bør organiseres og innrettes. I likhet med Øistensen og Wessel kommer det også her fram at "vanskeligstilte" er en sammensatt kategori med ulike behov, hvor noen trenger fysiske tilrettelegginger, andre sosialfaglig oppfølging. Mange er vanskeligstilte først og fremst på grunn av økonomi; de har ikke kredittverdighet, tilstrekkelig inntekt eller nok egenkapital til å oppta vanlig boliglån. Bistand til boligkjøp og støtteordninger for å makte løpende boliggifter kan for noen være tilstrekkelig. Husbankens kjøps- og etableringslån⁸ (evt i kombinasjon med tilskudd) kan hjelpe boligsøkere til å få en ordinær tilknytning til boligmarkedet, og det heter i rapporten at kjøps- og etableringslån kunne vært brukt mer aktivt for å bistå boligsøkere i Oslo. Barlindhaug (1994) har undersøkt etterspørsel av ordningen i ulike kommuner, samt publikums etterspørsel). Det er stor variasjon mellom kommuner mht bruk av ordningen, og det er særlig i større byer underforbruk av ordningen (kan oppfattes som en tapsrisiko på grunn av tilbakebetalingsproblemer). Statlige myndigheter påpeker at etableringslån bør gis til minst 10-12.000 husholdninger hvert år, det vil si 50% flere enn i dag, og ønsker at kravet til behovsprøving lempes (Brustad 2000). Også flere av kommunene i Akershus ønsker å øke bruken av etableringslån for å hjelpe førstegangsetablerende.

Arbeidsgruppen som har utarbeidet rapporten, har et inntrykk av at de fleste skjermede tilbud til vanskeligstilte er i Oslo, det vil si at det er underdekning av tilbud i regionen for

⁸ Etableringslån-ordningen er Husbankens fremste virkemiddel i arbeidet med førstegangsbosetting, og skal gi husstander med svak økonomi og/eller spesielle behov muligheter til å skaffe seg nøkterne boliger. Ordningen retter seg i første rekke mot unge i etableringsfasen, reetablerende, funksjonshemmete, vanskeligstilte husstander, enslige forsørgere, flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (St.melding nr 49, 1997-98). Lån gis til etablering i ny eller brukt bolig, til utbedring og til refinansiering. Lånet kan gis til kommuner til innskuddsfrie kommunale utleieboliger og til videreutlån til enkeltpersoner. Kan også gis til borettslag til refinansiering av felleslån.

øvrig. Det etterlyses mer analyse av boligsosiale utfordringer i regionen, og understrekes at de fleste bør få dekket sine behov i hjemkommunen. I hvilken grad ulike vanskeligstilte får ivaretatt sine behov i Akershus-kommunene varierer, men ut ifra aktørenes egne situasjonsbeskrivelser er ikke tilbudene tilstrekkelige.

I rapporten som er referert til i det foregående ("Vanskeligstilte på boligmarkedet"), har Bolig- og eiendomsetaten lagt fram en oversikt over kommunens virkemiddelbruk i arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet og belyst sentrale problemstillinger knyttet til bruk av utvalgte boligvirkemidler. Virkemidlene kan, ifølge oversikten, deles inn i to hovedgrupper: *finansieringsbistand til kjøp av bolig* og *(forsyning av) utleieboliger*. I prinsippet skal også virkemiddelbruken kunne revideres i takt med endringer i målgruppene og i deres behov, men det forutsetter at oversikten over hvem som er vanskeligstilte, og over endringer i kategorien vanskeligstilte, er god nok. Det sies også at enkelte grupper, særlig store barnefamilier med fjernkulturell bakgrunn⁹, ikke har muligheter i egen økonomi å betjene boutgifter, selv med maksimal tilskuddsutmåling. For disse og andre med begrenset økonomi vil utleieboliger¹⁰ være en mer egnet løsning. Totalt foretas mellom 300 og 400 tildelinger pr. år til sosial/medisinske formål. Som det sies, kreves det omfattende analyse for å fastslå hvor stort behovet for kommunale utleieboliger er, men det synes åpenbart som en årlig tildeling på 400 er for lite. I rapporten fra arbeidsgruppen fremheves det som viktig å arbeide videre med systematisk kartlegginger og analyser av behov og virkemidler i arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i hele storbyregionen.

3.2 Sosialt boligprogram II, Byrådets anbefalinger

"Byrådet legger vekt på at det er den enkelte persons og families ansvar å skaffe egen bolig. Det er et mål at flest mulig er selvhjulpne. Kommunens ansvar er å bistå personer som selv ikke klarer å skaffe seg bolig" (Sosialt boligprogram II, Byrådssak 280 av 10.08.98).

Arbeidsgruppen (som det er referert til andre steder) sine anbefalinger om kommunale og statlige tiltak for å avhjelpe vanskeligstiltes problemer på boligmarkedet har ligget til grunn for mål, hovedstrategier og tiltak for Oslo byråds arbeid for vanskeligstilte på boligmarkedet, nedfelt i "Sosialt boligprogram II" (vedtatt av Bystyret 11.03.98). I det sosiale boligprogrammet behandles ikke tiltak overfor "det ordinære boligmarkedet". Det er likevel klart at større tilbud av ordinære utleieboliger, studentboliger, omsorgsboliger og tilsvarende vil virke positivt inn på boligmarkedet for vanskeligstilte, heter det i byrådssaken.

Hovedutfordringen er ifølge dette programmet at mange ikke klarer å skaffe seg bolig på egenhånd, og at dette har gitt økt press på de kommunale tilbudene rettet mot vanskeligstilte. Å ha tilstrekkelig mange tildelingsklare boliger overfor vanskeligstilte, fremheves derfor som viktig. Det innebærer at kommunen disponerer det nødvendige antallet tildelingsrettigheter enten i private eller kommunale boliger. Det kan ifølge Byrådet blant annet skje gjennom innleie fra private, salg med tilbakeleie, omdisponering av

⁹ Tilsvarende det som gjelder for kategorien "innvandrere" er ikke betegnelsen "fjernkulturell" særlig presis, og kan, bidra til å stemple personer med ikke-vestlig bakgrunn. Dette er ikke siktemålet i det materialet jeg refererer til, men det er allikevel grunn til å minne om visse problematiske sider ved slike kategoriseringer.

¹⁰ Som vi også presenterer i matrisiform, eier kommunen i størrelsesorden 15 000 boliger, hvorav om lag 7000 forvaltes av Oslo kommunale boligbedrift.

kommunale boliger, omgjøring av kontoreiendommer til boliger og/eller kjøp av boliger. Det er ikke noe ønske om at den kommunale boligmassen samlet sett skal øke, men at den gjennom omdisponering, innleie, salg og kjøp bedre skal tilpasses behovet for tildelingsklare boliger. For å få en bedre geografisk spredning av de boliger som til enhver tid trengs for tildeling til vanskeligstilte boligsøkere, legges det opp til et aktivt salg av boliger i noen deler av byen kombinert med kjøp og/eller innleie i andre områder. Spesielt i de deler av indre by som har en stor konsentrasjon av kommunale boliger (hvor bydel Sagene/Torshov peker seg spesielt ut), er det aktuelt å selge bygårder/kvartaler. 75% av kommunale utleieboliger ligger i indre by øst.

I byrådsnotatet heter det at kommunens hovedproblem med å bidra til kjøp av egen bolig ved hjelp av lån og tilskudd er at Husbankens økonomiske rammer ikke justeres i takt med prisendringer i boligmarkedet, og videre at de stigende etableringskostnadene på boligmarkedet medfører at inntektskravene til å få etableringslån, som er et av Husbankens viktigste virkemidler for å bistå lavinntektshushold med kjøp av bolig, økes tilsvarende. Resultatet er at mange boligsøkere med fast inntekt får problemer med å etablere seg med egen bolig, og må ut på et dyrt leiemarked. Noe som innebærer at de får problemer med å legge seg opp egenkapital til senere kjøp av bolig. Selv om byrådsnotatet refererer til situasjonen slik den var i 1997, vektlegges også dette i flere av boligprogrammene fra bydelene (og som er av noe nyere dato).

En annen utfordring, og som er spesifikk for Oslo, er den store økningen i studenter, og som ikke er blitt fulgt opp med statlig bygging av studentboliger. Studentene "konkurrerer" med ulike kategorier av vanskeligstilte i leiemarkedet, hvor de ifølge Byrådet gjerne vinner. Vi finner ikke her noen grunn til å sette ulike kategorier opp mot hverandre, men snarere fastslå at utleieboliger og rimelige boliger er mangelvare i dagens boligmarked i Oslo. Og at ulike kategorier vanskeligstilte, folk med lave inntekter og studenter rammes av det.

Det sies i byrådsnotatet at Oslos omegnskommuner har få kommunale utleieboliger, og at flere av dem bruker hospits i Oslo for bosetting av vanskeligstilte. Hvor mange av disse som blir værende i Oslo, vet man ikke. Hvorvidt denne situasjonsbeskrivelsen gir grunnlag for å si at omegnskommunene eksporterer en del av sine boligsosiale problemer er det trolig ulike oppfatninger om¹¹.

Kommunen opplever økt etterspørsel etter bistand til å finne løsninger på boligproblemer for vanskeligstilte, og behovet for akuttløsninger ser ut til å vedvare. Det vises til at bydelene i 1997 av slo 1.592 søknader om å leie kommunal bolig fra Boligbedriften, mens bare 500 fikk bolig. Mer enn 850 fikk avslag på kommunalt lån til kjøp av egen bolig, mens antallet mottakere av økonomisk sosialhjelp har sunket fra 1993-1997. Situasjonen kan ha endret seg siden 1997, men i de bydelsvise boligprogrammene kommer det fram at det gjennomgående er for få utleieboliger, for å ta ett problemfelt. Med hensyn til avslag på lån og antallet som får sosialhjelp, må annen og mer ajuorførte data trekkes inn.

¹¹ Omegnskommunene er vel i vekslende grad enige i en slik beskrivelse, selv om det ut i fra hva informantene sier og andre kilder er klart at de har underdekning på utleieboliger eller andre boliger tilpasset vanskeligstilte. Men det sies også at selv om de har et tilfredsstillende tilbud, er det en del som velger å flytte. Og at man ikke kan hindre folk i det. Og at de på sin side må ta i mot et økende antall Oslo-utflyttede familier, samt innflyttere fra hele landet.

3.3 Boligprogrammer for bydelene

I Oslo har de fleste bydeler utarbeidet boligprogrammer, hvor det pekes på det som framstår som de viktigste boligsosiale utfordringene og oppgavene i årene framover (se vedlegg 2). Det som synes å gå igjen i situasjonsbeskrivelsene er at det er mangel på rimelige boliger, utleieboliger, boliger tilpasset funksjonshemmete, egnet bolig (gjærne større) og at boligtilbudene i større grad bør differensieres etter individuelle behov og problemer. En del med sosiale problemer (rus/psykiatri) trenger også oppfølging i bosituasjonen. I beskrivelsene fra vestlige bydeler (inkludert sentrum vest) er problemene i størst grad knyttet til uhensiktsmessige boliger, lite tilpasset eldre og/eller funksjonshemmete. Sosiale problemer knyttet til rusmisbruk eller boligproblemer knyttet til økonomi, er i mindre grad et tema i boligprogrammene. I de østlige bydeler (inkludert sentrum øst) finner vi et større spekter av problemer, og disse områdene har flere bostedsløse, flere kommunale boliger og flere boligsosiale problemer som krever kommunale tjenestetilbud enn i vestlige bydeler. Det betyr ikke nødvendigvis at rusmiddelproblemer eller andre sosiale problemer er fraværende i vestlige bydeler, men at en del kanskje har funnet tilbud (for eksempel kommunale boliger og annet) i bydeler som i større grad har et egnet tjenestetilbud. For alle bydelene antar vi imidlertid at det er en del mørketall med hensyn til hvem som har problemer, siden kartleggingen omfatter de som har vært i kontakt med et eller flere av bydelenes tjenestetilbud i en tremåneders periode.

3.4 Sammenfatning Oslo

Avslutningsvis vil vi påpeke at man både i Oslo sentralt, i bydelsadministrasjonene og i Akershus-kommunene trolig har en ganske god oversikt over hvem som er vanskeligstilte, og man har målsettinger om hva som bør gjøres, samt anvisninger av egnede virkemidler. Utfordringen er å omsette dette til praktisk handling som bedrer bolig- og derav livssituasjonen for de som ikke er selvhjulpne, men trenger hjelp til å skaffe seg en bolig.

Spørsmål som kan reises er om man vet nok om bruken av ulike økonomiske støtteordninger, om hvor mange som har et relevant tilbud, eller som trenger tilbud. Vet man nok om boligmassen; det vil si inn- og utflytting, hvor mange som bor i boligen, beboere som er registrert bosatt i andre kommuner og annet? Og er det noe som den neste folke- og boligtellingsen kan gi bedre data om? Dersom ting ikke fungerer etter hensikten (tiltak gjennomføres i for liten grad), kan det ha noen sammenheng med organiseringen av boligspørsmål innad i kommunen? Mens Bolig- og eiendomsetaten som budsjettansvarlig har formelt ansvar for låne- og tilskuddsordningene, har de samtidig ikke myndighet over saksbehandlingen og vedtakene i sakene. Et problem kan blant annet være at det er manglende samsvar mellom ansvar og myndighet og at det kan utvikle seg ulik praksis fra bydel til bydel. At bydelene er underlagt Byråden for eldre og bydelene, mens Bolig- og eiendomsetaten er underlagt Byråden for næring og byutvikling, og virkemiddelbruken sorterer under ulike administrative enheter (da mange vanskeligstilte har sammensatte problemer som tilsier at ulike enheter trekkes inn) gjør kanskje ikke samordningen og oversikten enklere?

Samordnings- og koordineringsproblemer kan også være problem i Akershus-kommuner (eller andre), men gjennomgående er forholdene mindre og mer oversiktlige – veien er ikke så lang fra administrasjonen til politiske myndigheter – men det kom fram i flere av Akershus-kommunene at de ønsket ytterligere koordinering og integrering av de ulike ansvarsområdene.

4 Avslutning: Hva trengs det mer kunnskaper om? Utfordringer til statlige myndigheter

Vi spurte informantene om hva det trengs mer kunnskaper om hos de som jobber med boligspørsmål i kommunene eller i omverdenen (for eksempel statlige myndigheter). Det følgende kom fram:

- Det burde vært bedre oversikt over hvor mange boliger man har i kommunen, hvor mange som bor i hver bolig og over boligavgangen. Dette for å kunne utnytte boligmassen mer effektivt.
- Demografiske kunnskaper knyttet til husholdssammensetning, flytting, boligpreferanser og om hvordan folk ordner seg på boligmarkedet framheves som mangelvare: "Vi vet for lite om preferansene til ungdom. Det er mye synsing av typen "alle unge vil bo på Grünerløkka". Vi bør i større grad forsøke å kartlegge hva unge vil ha av boligtilbud. Det er i dag høy utflytting av unge, men flere kunne kanskje tenke seg å flytte tilbake dersom det var mer egnete boligtilbud til dem. Dette trenger vi å vite mer om", sa en informant fra en av Oslos omegnskommuner. Noe som sikkert kan overføres til andre kommuner.
- Man burde ha bedre kunnskaper om befolkningen, hvem de er, evt. nye grupper vanskeligstilte. Det er kunnskaper man har i diverse statistisk materiale, men som man kanskje ikke har god nok oversikt over. Tenke gjennom hva vi kan og bør gjøre, i tillegg til det vi skal gjøre, som kanskje er mer avgrenset. Det er mye vanetenkning, for lite nytenkning, ble det antydnet.
- Det trengs mer kunnskaper om befolkningsvekstens konsekvenser for kommuneøkonomien, strategier for regionalt samarbeid om boligutviklingen.
- Man trenger mer kunnskap om hvordan utbyggingsavtaler står seg juridisk, for det berører blant annet skattemessige forhold.

En informant sa i presskommuner er kanskje *tid* (til planlegging, saksbehandling og kvalitetssikring) og *penger* (til finansiering av utbyggingen) som en mye større knapphetsfaktor enn mangel på kunnskaper. Utbyggingsavtaler kan bare dekke deler av kostnadene for noen av prosjektene, ble det sagt av en informant.

- Kommunene eier gjennomgående lite grunn, statlige myndigheter må altså ikke tro at vi sitter på mange billige tomter. Hvordan, og om, kommunene skal opptre som markedsaktører bør også være noe for statlige myndigheter å forholde seg til.
- Hvordan Oslo og Akershus-kommunene kan samarbeide og samordne bedre i boligutviklingen er en annen utfordring.

-
- Hvordan man skal styre boligutviklingen i kommuner hvor det om noen år ikke er plass til flere boliger, ble reist som en viktig boligpolitisk utfordring fra en av presskommunene.
 - Det er en utfordring å utvikle det kommunale tjenestetilbudet i forhold til befolkningsutviklingen.
 - Boligtilbudet til vanskeligstilte bør sikres, dilemmaet mellom marked og rettighet må avveies
 - Bør kommuner med høyt utbyggingspress kompenseres for de betydelige merkostnader til infrastrukturbygging som nasjonale etableringer og regionale utviklingsprosesser påfører slike kommuner?

ble det spurt fra en av kommunene i nærheten av Gardermoen.

- Kommunene påføres stadig flere oppgaver uten at de tilføres økte ressurser.
- Staten må se mer på Husbankens virkemidler, og svakheter i forhold til dagens situasjon.

Hvis staten hadde stilt samme krav til samordning og helhet til seg selv, som den stiller til kommunen, ville vi ha kommet langt, sa en informant.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf 1994: *Kommuners bruk av etableringslån*. Prosjektrapport 151. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Barstad, Anders 1995: *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*. Sosiale og økonomiske studier 97. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bliksvær, T 1995: *Bustadskonsum under ulike rammevilkår. Inntekt og bustadskonsum blant norske barnefamilier før og etter dereguleringa av bustadsmarknaden og liberaliseringa av kredittmarknaden*. INAS-rapport 4. Oslo: Institutt for sosialforskning.
- Brox, Ottar og Dag Juvkam 1999: *Byfattigdom og bygdeungdom*. Prosjektrapport nr. 14. Oslo: NIBR.
- Brustad, Sylvia 2000: *En solidarisk boligpolitikk – veier mot målet*. H-2117, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Econ, senter for økonomiske analyser 1997: *Om arealknapphet og boligbygging i hovedstadsområdet*. Oslo: Econ-rapport 66/97.
- Epland, Jon og Terje Erstad 1997: *De høyeste og laveste inntektene finner vi i Oslo. Samfunnsspeilet 1/97*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Fløgstad, Kjartan 2000: *Osloprosessen*. Oslo: Gyldendal.
- Predelli, Line N, Thorbjørn Hansen, Berit Nordahl og Arvid Strand (1998): *Kommunal boligpolitikk. Variasjoner og konsekvenser*. Et forprosjekt. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/NBI.
- Røsnes, August 2000.: *Kommunale utbyggingsavtaler – virkemiddel i planlegging og utbygging*. Plan nr. 6: 42-50.
- Sosialt boligprogram II. Byrådssak 280 av 10.08.89. Oslo: Oslo kommune, Byrådet.
- Kommunal- og regionaldepartementet 1997-98: *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* St.melding nr 49 (1997-98).
- Wessel, Terje 1998. *Bolig og levekår: En analyse av Boforholdsundersøkelsen 1995*. Rapport 111. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.

Vanskeligstilte på boligmarkedet (1998), Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Oslo kommune og Kommunal og Regionaldepartementet. Oslo.

Øistensen, Bård 1998: *Boligetablering. Analyse av problemer og evaluering av virkemidler*. Prosjektrapport 232. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.

Vedlegg 1

Boligpolitikk og virkemidler i Oslo og Akershus

1. Har kommunen utarbeidet og vedtatt program for boligpolitikk?	Ja, sosialt boligprogram II.
2. For annet boligsosialt arbeid?	Det finnes bydelsvise sosialt vinklede boligprogrammer. Ikke eget kommunalt boligprogram. En miks mellom 1 og 2. Bydelene legger premisser
3. Deltar kommunen i tomteselskap?	Nei
4. Har kommunen de siste tre år kjøpt tomter for utbygging og evt. videresalg?	Nei
5. Har kommunen de siste tre år kjøpt og videresolgt tomter for boligbygging til kostpris, under kostpris eller til markedspris?	har ikke kjøpt men solgt mye
6. Hvem har dekket opparb. av tomter siste tre år?	stort sett utbygger
7. Har komm. siste tre år gjort bruk av utbyggingsavtaler mellom komm. og utbyggere?	vurderes, blant annet knyttet til gjenleierett
8. Hvordan vil du karakterisere private utbyggers aktivitet i det komm. boligmarkedet?	Lav
9. Samhandlingen mellom kommune og boligbyggelag, dersom slike finnes og har virksomhet?	Lite samhandling, boligbyggelag er aktører på linje med andre.
10. Har kommunen en egen komm. bostøtteordning?	Ja, fire kommunale ordninger
11. Formidler kommunen statlig bostøtte til sine innbyggere?	Ja
12. Adm. komm. selv ordningen med boligtilskudd til boligetabl. gjennom Husb. eller søker innb. direkte selv?	Kommunen administrerer (gjelder også etableringslån)

<p>13. Hvor mange boliger disponerer kommunen til ulike målgrupper?</p> <p>Se kommentarer</p>	<p>Ifølge undersøkelse av kommunal utleie av boliger disponerer kommunen ca. 15.650 boliger.</p> <p>Av disse eier kommunen selv 12.587 boliger, resten fordeler seg på stiftelser, kommunalt eide andeler i borettslag, komm. eide boliger i sameier, innleide boliger på korte eller lengre kontrakter.</p> <p>Disse fordeler seg på ulike hustyper: Ordinære boliger Samlokaliserte boenheter uten eller med bemanning Gruppeboliger/bokollektiver: Disp. ca. 15.650 boliger .</p> <p>Beboergrupper:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kommunalt ansatte (personalboliger) 2.70 • Ungdom 50 • Alderspensionister 3.55 • Funksjonshemmete 27 • Psyk. utv.hemmete 44 • Psyk. Langtidspasienter, rusmisbrukere, andre 34 • Flyktninger 59 • Sosialt og økonomisk vanskeligstilte 7.24
<p>14. Hvordan tildeles disse boligene?</p>	<p>Bydene innstiller, det vil si fatter vedtak. Ulike regelverk på ulike typer målgrupper.</p>
<p>15. Har kommunen eget boligkontor/avdeling?</p>	<p>Ja</p>
<p>16. Har kommunen egen boligetat?</p>	<p>Ja</p>
<p>17. Har kommunen egen boligsjef/og eller boligkonsulent?</p>	<p>Ja</p>

Kommentarer til spørsmål 13. Tallene baserer seg på en spørreundersøkelse om kommunal utleie av boliger (Byggforsk 2000). I oversikten som er gitt fra Bolig- og eiendomsetaten heter det blant annet at Oslo kommune ikke har et samlet register over alle kommunens boliger, opplysningene om boligene er spredt på ca. 30 forvaltere.

Boligpolitikk og virkemidler Øvre Romerike

Kommune	Nannestad	Gjerdrum	Ullensaker	Nes	Hurdal	Eidsvoll
1. Har kommunen utarbeidet og vedtatt program for boligpolitikk?	JA	JA	Under utarbeidelse	JA	NEI	JA
2. For annet boligsosialt arbeid?	ubesvart	pågår	JA	Under utarbeidelse	NEI	JA (for po.psykiatri, ellers ikke)
3. Deltar kommunen i tomteselskap?	NEI	NEI	JA	NEI	NEI	JA

4. Har kommunen de siste tre år kjøpt tomter for utbygging og evt. videresalg?	JA	NEI	NEI	JA	NEI	JA
5. Har kommunen de siste tre år kjøpt og videresolgt tomter for boligbygging til kostpris, under kostpris eller til markedspris?	kostpris/ markedspris	ubesvart	nei	ubesvart	ubesvart	Mellom markeds- og kostpris
6. Hvem har dekket opparb. av tomter siste tre år?	Utbygger	Utbygger/ kjøper	utbygger	Utbygger/ kjøper	Utbygger/ kjøper	Private + tomteselskap
7. Har komm. siste tre år gjort bruk av utbyggingsavtal er mellom komm. og utbyggere?	Flere ganger	Flere ganger	ja	I alle prosjekter over 10 boenheter	Arbeider med	JA, flere ganger
8. Hvordan vil du karakterisere private utbyggers aktivitet i det komm. boligmarkedet?	Svært aktive	Svært aktive	Svært aktive	Svært aktive	Noe aktive	Svært aktive
9. Samhandlingen mellom kommune og boligbyggelag, dersom slike finnes og har virksomhet?	lite samarbeid	lite samarbeid	Tett samarbeid	Tett samarbeid	ubesvart	Tett samarbeid
10. Har kommunen en egen komm. Bostøtteordning ?	NEI	NEI	JA	NEI	NEI	NEI
11. Formidler kommunen statlig bostøtte til sine innbyggere?	JA	JA	JA	JA	JA	JA
12. Adm. komm. selv ordningen med boligtilskudd til boligetabl. gjennom Husb. eller søker innb. direkte selv?	kommunen	kommunen	selv	kommunen	kommunen	Kommunen administrerer
13. Hvor mange boliger disponerer kommunen til ulike målgrupper?	Trygdebol.:50 Bol. til flykt:5 Funk.h: 22 Omsorg: 25 Andre v.stilte: 32	Trygdebol.:20 Bol. til flykt:3 omsorg: 42 (omf. 4 funk-hemmete) Andre: 5	Trygdebol: 57 flyktn: 21 funk.h.: 31 omsorg: 68	Trygdebol.: 42 flykt: 19 funk.h: 7 omsorg: 58 Andre: 56	Trygdebol.: 0 flykt: 0 funk.h: 4 omsorg: 10	Trygdebol.:105 flyktn: 8 funk.h: 46 omsorg: 96 andre: 61
14. Hvordan tildeles disse boligene?	Varies	Samlet	Via egen kommunal enhet	omsorg: helse- og sosial andre: tildelings-team	Varies	Se kommentarer under

15. Hvor mange boliger forvaltes (eies og drives) av:	Kommunen: 107	Kommunen: 16		Kommunen: 136 BBL: 73 Private: 7000	Kommunen: 107	kommunen: 110
16. Har kommunen eget boligkontor/avdeling?	JA	NEI	JA, boligkontor	JA	JA	JA
17. Har kommunen egen boligetat?	NEI	NEI	JA	NEI	NEI	JA
18. Har kommunen egen boligsjef/og eller boligkonsulent?	JA	Boligsekretær	JA	JA	JA	JA

Boligpolitikk og virkemidler Nedre Romerike

Kommune	Sørums	Rælingen	Nittedal	Fet	Lørenskog	Skedsmo	Aurskog-Høland
1. Har kommunen utarbeidet og vedtatt program for boligpolitikk?	ja	nei	Under utarbeidelse	nei	ja	ja	ja
2. For annet boligsosialt arbeid?	ubestv./nei?	nei	Integreres i det foregående	nei		ubestvart	ja
3. Deltar kommunen i tomteselskap?	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei
4. Har kommunen de siste tre år kjøpt tomter for utbygging og evt. videresalg?	nei	nei	Nei	ja	nei	nei	ja
5. Har kommunen de siste tre år kjøpt og videresolgt tomter for boligbygging til kostpris, under kostpris eller til markedspris?	Kostpris		nei	markedspris		ubestvart	Kostpris
6. Hvem har dekket opparb. av tomter siste tre år?	Utbygger/kjøper	Utbygger/kjøper	Utbygger/kjøper	varierer	Utbygger/kjøper	Utbygger/kjøper	kjøper
7. Har komm. siste tre år gjort bruk av utbyggingsavtaler mellom komm. og utbyggere?	ja	Flere ganger	Arbeider med	Arbeider med	Ja flere ganger	Arbeider med	arbeider med

8.	Hvordan vil du karakterisere private utbyggers aktivitet i det komm. Boligmarkedet?	Meget høy	Svært aktive	Svært aktive	Noe aktive	Noe aktive	Svært aktive	Noe aktive
9.	Samhandlingen mellom kommune og boligbyggelag, dersom slike finnes og har virksomhet?	Lite samarbeid	planer under utarbeidelse	bra samarbeid	ikke bygget	Boligbyggelag har bygget, men samh. sporadisk	lite samarbeid	Noe samarbeid
10.	Har kommunen en egen komm. Bostøtteordning?	ja	nei	nei	ja	nei	ja	nei
11.	Formidler kommunen statlig bostøtte til sine innbyggere?	ja	ja	Ja	ja	ja	ja	ja
12.	Adm. komm. selv ordningen med boligtilskudd til boligetabl. gjennom Husb. eller søker innb. direkte selv?	kommunen	kommunen	kommunen	kommunen	kommunen	innb. søker direkte	Søknaden sendes kommunen
13.	Hvor mange boliger disponerer kommunen til ulike målgrupper?	Trygdebl. 59 flyktn: 15 omsorgs. 16 andre: 18	Trygdeb.: 49 omsorg: 55 Gj.gangs- bolig: 43	Trygde- bol.:105 Bol. til flykt: 2 Service- bol: 30 Avlastnings- bol: 4 omsorgs- bol: 72 Ungdoms- bol: 5	Trygde.: 22 flyktn: 0 f.hemm: 10 (psyk.utv.h) omsorg: 28 andre: 32	Trygd/om- sorgsb.: 222 f.hemm: 16 andre: 118	Trygdb.: 200 flykt: 35 f.hemm: 108 omsorgs: 80 andre: 139	Trygdb.: 86 flyktn: 15 f.hemm: 8 andre: 55
14.	Hvordan tildeles disse boligene?	Variierer	Variierer	varierer	etat tildeler	Variierer	samlet tildeling	Samlet
15.	Hvor mange boliger forvaltes (eies og drives) av:	Kommunen: 140	Kommunen: 37 Bbyggelag: 7 Annet: 28	Kommunen: 184 BBL 67 Annet: 5	Kommunen: 82 BBL: 10 Annet: 10 (boligstiftelse)	Kommunen: 169 Bblag: 183 Annet: 8	Kommunen: 550	Kommunen 164
16.	Har kommunen eget boligkontor/avdeling?	Ja	nei	Ja	nei	JA	Ja	nei
17.	Har kommunen egen boligetat?	Nei	Nei	Nei	nei	Nei	Nei	Nei

18. Har kommunen egen boligsjef/og eller boligkonsulent?	Ja	Ja	ja	ja	JA	Nei	Ja
--	----	----	----	----	----	-----	----

Boligpolitikk og virkemidler i Follo

Kommune	Frogn	Ski	Vestby	Oppegård	Nesodden	Ås	Enebakk
1. Har kommunen utarbeidet og vedtatt program for boligpolitikk?	ja	ja	ja	ja	ja, under utarbeidelse	ja (ny k-plan med boligpolitisk program legges ut på høring i februar 2000).	ja
2. For annet boligsosialt arbeid?	Skal utarbeides i samarbeid med boligbyggelag	ja (se vedlegg)	Under utarbeidelse	delvis	Ja, under utarbeidelse	nei	ja
3. Deltar kommunen i tomteselskap?	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei
4. Har kommunen de siste tre år kjøpt tomter for utbygging og evt. videresalg?	nei	nei	nei	nei	nei	nei	nei
5. Har kommunen de siste tre år kjøpt og videresolgt tomter for boligbygging til kostpris, under kostpris eller til markedspris?	Har ikke kjøpt eller videresolgt tomter	nei	Har ikke kjøpt eller videresolgt tomter	Har ikke kjøpt eller videresolgt tomter	Ubesvart	Kostpris	nei
6. Hvem har dekket opparb. av tomter siste tre år?	Utbygger/kjøper	Ikke besvart	Utbygger/kjøper	Utbygger/kjøper	Kommunen har i egen regi ikke bygget boliger de siste tre år	Kommunen	Utbygger/kjøper
7. Har komm. siste tre år gjort bruk av utbyggingsavtaler mellom komm. og utbyggere?	Ja flere ganger/alltid	ja	ja flere ganger/alltid	ja flere ganger/alltid	Nei	nei	Flere ganger
8. Hvordan vil du karakterisere private utbyggers aktivitet i det	Svært aktive	Noe aktive	Svært aktive	Svært aktive	Svært aktive	økende aktivitet. Forbud mot feltutb. i påvente av	Noe aktive

	komm. Boligmarkedet?						ny k-plan.	
9.	Samhandling en mellom kommune og boligbyggelag, dersom slike finnes og har virksomhet?	Tett samarbeid mellom kommune og boligbyggelag	samarbeid på to prosjekter som omfatter ungdomsboliger, eldre-boliger og "markedsboliger".	Boligbyggelag har ikke bygget nytt de siste tre årene	Boligbyggelag har ikke bygget nytt de siste tre årene	Boligbyggelag har bygget og komm. har hatt tildelingsrett i noen tilfeller	Ås boligbyggelag har disp. fra forbudet, og bygger nå 68 leiligheter. Ingen samhandling	ikke bygget
10.	Har kommunen en egen komm. Bostøtteordning?	nei	ja	nei	nei	nei	nei	nei
11.	Formidler kommunen statlig bostøtte til sine innbyggere?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
12.	Adm. komm. selv ordningen med boligtilskudd til boligetabl. gjennom Husb. eller søker innb. direkte selv?	Kommunen administrerer	Kommunen administrerer	Kommunen administrerer	Kommunen administrerer	Kommunen	Kommunen administrerer	kommunen
13.	Hvor mange boliger disponerer kommunen til ulike målgrupper?	Trygdebol.: 60 Bol. til flykt: 20 Funk.h: 10 Andre: 60	Trygdebol.: 174 Bol. til flykt: 7 Omsorg: 56 andre: 37	Trygdebol.: 60 Bol. til flykt: 9 funk.hemm: 5 omsorgsb: 44 Andre: 71	Trygdebol.: 65 Bol. til flykt: 40 funk.hemm: 17 omsorgsbol: 24 (24 nye bol. fra 15.01.01) Andre : 38	Trygdebol. 114 funk..hemm 14 Flyktn. : 10 Omsorgsbol. 12 Andre: 22	Trygdebol.: 82 Bol. til flykt: 2 Bol. til funk.hemm: 31 36 i jan. 2001. + 12 til aldersdemente i – 98, + 12 til, ferdig mars 2000 (?) Andre vanskeligst: 46. I tillegg (?) 10 nye boliger til unge med psyk.lidelser	Trygdeb: 26 flyktn: 5 f.hemm: 18 omsorg: 16 nye i aug/sept. Andre: 11
14.	Hvordan tildeles disse boligene?	Etat tildeler	Etat tildeler	Helse- og sosialetaten tilrår, eienomsavd. (teknisk etat) vedtar.	Etat tildeler	Varies	Hver etat tildeler	etat tildeler
15.	Hvor mange boliger forvaltes (eies og drives) av:	Kommunen: 70 BBL: 50 Annet: 60	Kommunen: Alle	Kommunen : 90	Kommunen: 130 BBL: 54	Ikke besvart	Kommunen: 185	Kommunen: 60
16.	Har kommunen eget boligkontor/a	ja	ja	ja	ja	nei	ja	nei

vdeling							
17. Har kommunen egen boligetat?	nei	f.o.m. 01.01.01	nei	nei	nei	nei	Nei
18. Har kommunen egen boligsjef/og eller boligkonsulent?	ja	ja	nei	ja	nei	ja(bolig-og eiendomssjef)	Nei

Boligpolitikk og virkemidler i Vestområdet

Kommune	Asker	Bærum	Røyken	Lier
1. Har kommunen utarbeidet og vedtatt program for boligpolitikk?	ja	NEI, men det er vedtatt en boligmelding for "vanskeligstilte" 1999.	JA	Under utarbeidelse
2. For annet boligsosialt arbeid?	nei	Under utarbeidelse	JA	NEI
3. Deltar kommunen i tomteselskap?	NEI	NEI	NEI	NEI
4. Har kommunen de siste tre år kjøpt tomter for utbygging og evt. videresalg?	nei	NEI	NEI	NEI
5. Har kommunen de siste tre år kjøpt og videresolgt tomter for boligbygging til kostpris, under kostpris eller til markedspris?	nei	Markedspris	Markedspris	
6. Hvem har dekket opparb. av tomter siste tre år?		Utbygger/kjøper	Praksis har variert	Praksis har variert
7. Har komm. siste tre år gjort bruk av utbyggingsavtaler mellom komm. og utbyggere?	Flere ganger	benyttes	Flere ganger	Arbeider med dette
8. Hvordan vil du karakterisere private utbyggers aktivitet i det komm. boligmarkedet?	aktive	Noe aktive	Svært aktive	Svært aktive
9. Samhandlingen mellom kommune og boligbyggelag, dersom slike finnes og har virksomhet?	omfattende samarbeid	Lite samarbeid mellom kommune og boligbyggelag	Tett samarbeid	Tett samarbeid
10. Har kommunen en egen komm. bostøtteordning?	JA	NEI	NEI	NEI
11. Formidler kommunen statlig bostøtte til sine innbyggere?	JA	JA	JA	JA
12. Adm. komm. selv ordningen med	Kommunen administrerer	Kommunen administrerer	Kommunen administrerer	Kommunen administrerer

boligtilskudd til boligetabl. gjennom Husb. eller søker innb. direkte selv?				
13. Hvor mange boliger disponerer kommunen til ulike målgrupper?	Trygdebol.: 237 Bol. til flykt: 40 Bol. til f.hemmete: 10 Omsorgs.bol: 50 Andre v.stilte: 189 + 32 personalboliger	Trygdebol.: 337 Bol. til flykt: 149 F.hemmete : 250 (psyk.utv.h 180, psykiatri 70). Omsorgsbol: 301 Andre v.stilte: 200 (+ 50 personalbol.)	Trygdebol.: 60 Bol. til flykt: 11 Funk.hemm: 22 Omsorgsbol: 48 Andre v.stilte: 19	Trygdebol.: 0 (trolig feil) Bol. til flykt: 0 Bol. til funk.h: 52 omsorgsbol: 201
14. Hvordan tildeles disse boligene?	administrativt	Varierer*	Etatene innstiller, tildeling skjer samlet	Etatene tildeler
15. Hvor mange boliger forvaltes (eies og drives) av:	Kommunen: 558	Kommunen: 1282	Kommunen: 0	Kommunen: 281
16. Har kommunen eget boligkontor/avdeling ?	ja	JA	JA	NEI
17. Har kommunen egen boligetat?	Nei	Nei	NEI	NEI
18. Har kommunen egen boligsjef/og eller boligkonsulent?	ja	nei	NEI	JA

Vedlegg 2

Bydelsvise boligprogrammer¹²

Bydel 1: Bygdøy/Frogner

Her har man i begrenset grad foreslått virkemidler for å komme i grep med endringer i markedet. En av de tingene man er opptatt av å få til, er bedre tilgjengelighet i boligmassen og bruk av statlige tilskudd i denne sammenheng, samt framskaffe tilbud til personer som har behov for å skaffe eller opprettholde et egnet botilbud i bydelen; enten på grunn av økonomi/og eller fordi boligen ikke lenger er egnet. Disse har få muligheter til å bli boende i bydelen. Det er mangel på trygge leke- og oppholdsarealer. Boligmassen er stort sett ikke tilpasset dagens krav til fysisk tilgjengelighet for eldre og funksjonshemmete. Det er få muligheter for nybygg i bydelen.

Bydel 2: Uranienborg – Majorstua

Stort innslag av eldre boliger. Flere av de kommunale gårdene er i dårlig forfatning og bidrar til å stigmatisere beboerne. Tilgjengeligheten i og til boligene i bydelen er dårlig, mange boliger uten heis. Det er derfor et mål å bedre tilgjengeligheten for eldre/bevegelseshemmede. Befolkningstettheten i bydelen er høy og trafikkbelastningen stor. Bydelen rommer mange arbeidsplasser som bidrar til trafikken. Mange barnefamilier flytter ut av bydelen på grunn av mangel på trygge leke- og oppholdsarealer, og på grunn av trafikkbelastningen. Prisenivået i bydelen bidrar til at de med lav eller ingen inntekt har få muligheter til å komme inn på boligmarkedet ved kjøp. Unge i etableringsfasen har i liten grad mulighet til å etablere seg med kommunalt etableringslån i denne bydelen. Husbankens låne- og støtteordninger er ikke tilstrekkelige til å møte situasjonen. Bydelen har få kommunale utleieboliger, og det er vanskelig å skaffe seg en rimelig utleiebolig med lang leiekontrakt. Det er svært få ledige tomtearealer i bydelen, noe som begrenser mulighetene for kommunal bygging. De viktigste målsettingene er å lage en samlet plan for bydelens arbeid med å fremskaffe boligtilbud til husstander med særlige boligbehov, eller som ikke selv kan skaffe seg eller opprettholde god bolig, stimulere til utbedring av private og kommunale boliger for å høyne boligstandarden og tilrettelegge for hjemmebasert omsorg, arbeide for å utvikle gode bomiljøer, sikre maksimale overføringer fra Husbanken til kommunens boligarbeid.

Bydel 3: St. Hanshaugen – Ullevål

Bydelen har færre barn, flere beboere mellom 20 og 39 år og flere beboere over 80 år enn gjennomsnittet for byen for øvrig. Også flere en-personshusholdninger og enslige enn bygjennomsnittet. Boligstørrelsen i bydelen er varierende, men det er en stor andel boliger med understandard. Mange boliger uten heis. Bare fem bydeler har høyere

¹² Boligprogrammene for bydel Ekeberg-Bekkelaget og Vinderen er ikke vedtatt ennå.

boligpriser, og bydelen har høyere andel leieboliger enn byen for øvrig. Få store arealer til boligbygging. Flere områder i bydelen er svært trafikkbelastet. Det er stort behov for å framskaffe boliger til bydelens vanskeligstilte. I den sammenheng er det viktig å få oversikt over vanskeligstiltes boligbehov, og framskaffe boliger gjennom nybygging, ombygging og kjøp av kommunale boliger. Videre anses det som viktig å gjøre flere vanskeligstilte i stand til å beholde et egnet botilbud, blant annet gjennom økt innsats når det gjelder oppfølging av beboere/klienter og grupper som har behov for det, økning av midler og endring i regelverk for personrettede boligvirkemidler til opprettholdelse av boforhold og annet. Videre er det en utfordring å bedre standard og tilgjengelighet i og til boligene.

Bydel 4: Sagene/Torshov

Her er en blant annet opptatt av å øke andelen av store leiligheter for å få barnefamilier inn i bydelen. Som virkemiddel ønsker bydelsforvaltningen å bruke reguleringsbestemmelser ved rehabilitering av eldre bygg, og statlige tilskudd, slik at det blir attraktivt å slå sammen små leiligheter. Ønsker å heve boligstandard, øke tilgjengeligheten og bedre det fysiske bomiljøet. Virkemidler kan her være statlige og kommunale tilskuddsordninger, kommunale investeringsmidler og annet. Satser på å bedre oppfølgingen av kommunale leietakere i boliger forvaltet av Oslo kommunale boligbedrift. Avgrense bosettingen av vanskeligstilte husholdninger i bydelens kommunale boliger til vanskeligstilte fra Sagene/Torshov. Dette kan blant annet gjøres gjennom en større spredning av den kommunale boligmassen slik at alle bydelsforvaltninger kan bosette sine bostedsløse i egen bydel. Dekke bydelsforvaltningens behov for boliger til ulike vanskeligstilte grupper. Strategier er blant annet å få en bedre oversikt over boligbehovene til bydelens vanskeligstilte, endre regelverk for de personrettede boligvirkemidlene og annet.

Bydel 5: Grünerløkka-Sofienberg

Bydelens innsatsområder er å ha en hensiktsmessig bruk av kommunalt disponerte boliger, framskaffe flere og mer egnede boliger til enslige bostedsløse og til barnefamilier, bidra til at vanskeligstilte klarer å beholde boligen, bedre den fysiske tilgjengeligheten både i nærmiljøet og til/i boligen, bidra til å videreutvikle det sosiale bomiljø, samordne boligtiltaksarbeidet.

Tiltak er blant annet at et register over alle kommunens boliger (som de forvalter og/eller disponerer) i bydelen gjøres tilgjengelig, mer fleksibel bruk av boligmassen (etter endring i behov). Utarbeide rutiner og kriterier for samtlige botilbud bydelen er ansvarlig for, få oversikt over psykiatriske boliger for å utnytte disse bedre, og se på alternative botilbud. Mangelfulle tilbud til bostedsløse og/eller personer med rus og/eller atferdsproblemer.

Bydel 6: Gamle Oslo

Her har man utarbeidet et ganske omfattende boligprogram som skal sikre vanskeligstilte i boligmarkedet et bedre tilbud. Det skal satses på kommunale utleieboliger, utbedring av den eksisterende boligmassen, utvikle gode bomiljøer som tar utgangspunkt i bydelens kulturelle mangfold, og man vil påvirke Husbankens bostøtteordning slik at den tilpasses dagens boutgifter og åpner for flere målgrupper. I likhet med Sagene/Torshov bydel ønsker man å slå sammen mindre leiligheter til familieleiligheter. Også i denne bydelen satses det på styrking av boligtiltaksarbeidet i bydelen, og en bedre tilrettelegging av låne- og støtteordninger. Boligprogrammet inneholder en detaljert situasjonsbeskrivelse, behovsanalyse og gjennomføringsplan.

Bydel 8: Nordstrand

Av de som har vært i kontakt med bydelens tjenestetilbud var for ca. halvparten boligproblemene relatert til alvorlige rusmiddelproblemer og/eller psykiske lidelser. Bydelen har et utilstrekkelig boligtilbud til disse. Den andre halvparten fordeler seg på husholdninger med lav betalingsevne som hovedproblem. Utleiemarkedet er begrenset og dyrt, med kortvarige kontrakter som gjør det vanskelig å etablere stabile boforhold. Vanskeligstilte i bydelen tilbys i stor grad boliger utenfor bydelen. Det foreslås at bydelen selv utvider tilbudet av kommunale utleieboliger til eldre og ulike grupper funksjonshemmete. Det er begrensede tomteressurser regulert til boligformål i bydelen. Økt samarbeid med private utbyggere anbefales derfor som en hovedstrategi for å skaffe ytterligere boliger disponert i bydelen. Det trengs et mer differensiert byomfattende boligtilbud rettet mot rusmiddelmissbrukere. Det foreslås at bydelen ber om økte Husbankmidler gjennom Bolig- og eiendomsetaten samt at arbeidet med leiemarkedet intensiveres. En helhetlig og samordnet oversikt over bydelens boligbehov og boligtilbud anses som nødvendig. Mange i bydelen har økonomiske ressurser til å realisere egnete løsninger (ulike typer tilpasninger), men trenger informasjon om tilskuddsordninger og tilgjengelighetstiltak.

Bydel 9: Søndre Nordstrand

Rundt 40% av de som har vært i kontakt med bydelens tjenestetilbud karakteriseres som bostedsløse (bor på hospits, hos slekt og venner, må ut av nåværende bolig eller bor i uegnet bolig). En større andel av husstander med innvandrers/flyktningbakgrunn enn husstander med norsk bakgrunn er vanskeligstilte på boligmarkedet. En del av husstandene har tilleggsproblemer som innebærer at de trenger oppfølging av bydelens tjenestetilbud for å kunne klare å opprettholde et boforhold. Det totale potensiale for utbygging i bydelen utgjør ca. 7-8 000 boliger. Når alle områdene er utbygget vil folketallet øke til ca. 50 000. Dette krever stor grad av samordning av Oslos kommunes innsats når det gjelder planavklaring, gjennomføring og prioritering av utbyggings- og investeringsoppgavene, koordinering av kommunale investeringer til offentlig service og infrastruktur og størst mulig enighet om felles mål for utviklingen av området. Det er også i denne bydelen et underskudd på rimelige utleieboliger. Bydelen har derfor vansker med å medvirke til etablering av vanskeligstilte husstander i det private boligmarkedet på grunn av begrenset antall ledige boliger og høye leiepriser. Mange henvises til hospits eller til andre lite tilfredsstillende løsninger. Det vil de neste årene være behov for boliger til sosialt vanskeligstilte, rusmiddelmissbrukere, psykiatriske langtidspasienter, ungdom, flyktninger, psykisk utviklingshemmede og bevegelseshemmede. Oppkjøp av boliger i bydelen, i samarbeid med Bolig- og eiendomsetaten, hvor bydelen kan ha tildelingsrett foreslås som et tiltak for å løse noen av de vanskeligstiltes problemer.

Bydel 10: Lambertseter

Kartlegging viser at mange mangler egen bolig, og flere er ikke i stand til å betjene boliglån til kjøp av egen bolig. Det er mange eldre og funksjonshemmete i bydelen. Trenger økt tildeling av husbankmidler for at flere vanskeligstilte kan bli boende i egen bolig eller skaffe seg egen bolig.

Fire hovedutfordringer: 1. framskaffe flere og mer egnete boliger gjennom å tilstrebe en mer differensiert boligsammensetning i bydelen, øke den kommunalt eide boligmassen i bydelen ved kjøp, benytte muligheter i det private leiemarkedet aktivt, øke egnet boligmasse ved ny- eller ombygging, gjerne i samarbeid med private utbyggere, legge forholdene til rette slik at vanskeligstilte blir i stand til å finne egnet bolig. 2. Bedre den fysiske tilgjengeligheten til og i boligene, blant annet gjennom å styrke arbeidet med tilrettelegging av boliger, utvikle samarbeid med borettslagene for å bedre

tilgjengeligheten. 3. Opprettholde og videreutvikle bomiljø i bydelen, blant annet gjennom å gjøre flere vanskeligstilte i stand til å mestre egen bosituasjon. 4. Effektivisere og samordne bydelens boligvirkemidler, blant annet gjennom å synliggjøre behov overfor kommunale og statlige myndigheter, og gjennom å heve kompetansen om boligvirkemidlene blant ansatte.

Bydel 11: Bøler

En tredjedel av husstandene med et boligproblem er eldre over 60 år, og som trenger en bedre tilrettelagt bolig. Økningen i antall eldre i årene framover vil øke behovet for tjenesteoppfølging, og personer med rusproblemer og psykiatriske langtidspasienter har videre behov for tilrettelagte boligtilbud. Flere husstander som søker bistand er ikke i stand til å betjene boliglån ved anskaffelse av egen bolig. Bydelen forvalter svært få boliger til vanskeligstilte, og det er få tomter regulert til boligformål i bydelen. Det er nødvendig med en helhetlig og samordnet oversikt over bydelens boligbehov og boligtilbud.

Hovedutfordringene er å framskaffe flere og mer egnede boliger til bydelens vanskeligstilte, gjøre flere vanskeligstilte i stand til å bli boende i egen bolig, bedre den fysiske tilgjengeligheten til og i boligene, utvikle positive bomiljø i dialog med beboerne, samordne bydelens boligbistand til vanskeligstilte.

Bydel 12: Manglerud

Også i denne bydelen er det en hovedutfordring å framskaffe flere og mer egnede boliger til vanskeligstilte boligsøkere i bydelen (hvor flere av bydelens husstander har behov for ny eller mer egnet bolig). Det er særlig eldre mennesker med store bistandsbehov eller med en funksjonshemming som bor i uegnet bolig. Antall eldre over 80 år vil øke i årene fram mot 2005 og flere av disse vil trenge en mer hensiktsmessig bolig. Man ønsker å legge til rette for at eldre skal kunne bo hjemme i stedet for på institusjon, hvor blant annet et virkemiddel kan være installering av heis i gårder uten slike fasiliteter. Det er også behov for ordinære utleieboliger til vanskeligstilte familier, og for flere utleieboliger. Bør effektivisere og samordne boligtiltaksarbeidet i bydelen.

Bydel 13: Østensjø

Kartlegging i bydelen viser at et stort antall husstander mangler egen bolig, og at flere er registrert som bostedsløse. Svært få av disse tilstrekkelig har inntekt til å kunne betjene lån til kjøp av egen bolig. Boligproblem knyttet til manglende fysisk tilgjengelighet til egen bolig er også et problem, og behovet for tjenesteoppfølging er stort. Antall eldre over 80 år vil øke med 46% i årene fram mot 2005, og mange av disse bor i boliger med flere etasjer uten heis. Det er begrensede tomteressurser til boligbygging. Bydelen vil utvide sitt tilbud av utleieboliger slik at man får et mer fleksibelt boligtilbud til en del av befolkningen. I tillegg må arbeidet med å skaffe boliger i det private boligmarkedet intensiveres. Det er behov for økt tildeling av husbankmidler. Behov for helhetlig og samordnet oversikt over bydelens boligbehov og boligtilbud. Ønsker å tilrettelegge for at flere vanskeligstilte kan bli boende i egen bolig.

Bydel 14: Helsefyr-Sinsen

Ulike kategorier av vanskeligstilte med ulike behov. Den største gruppen hadde et boligproblem fordi boligen var uegnet (for trang, ikke tilpasset funksjonshemming eller annet). En stor gruppe av de vanskeligstilte var sosialt vanskeligstilte (for eksempel knyttet til rusmisbruk), andre hadde behov for institusjonsplass, noen har behov for vanlig bolig etc. Det understrekes at det er vanskelig å beregne framtidig boligbehov da det avhenger av flytting, effekten av ulike tiltak, tilsig av personer med behov for spesielle

tiltak etc. Også i denne bydelen ønskes en bedre samordning i bydelen av det boligosiale arbeidet. I dag er ikke virkemidlene gode nok til å hjelpe en del med boligrelaterte problemer. Det gjelder for eksempel tildeling av kommunale boliger der etterspørselen langt overgår tilbudet. En mer fleksibel og effektiv bruk av både den private og kommunale boligmassen, maksimal utnyttelse av lån- og tilskuddsordninger, er blant de tiltak som kanskje kan avhjelpe noen av problemene. En hovedutfordring er å framskaffe flere og mer egnete boliger til bydelens vanskeligstilte husstander. En annen hovedutfordring er å gjøre flere vanskeligstilte i stand til å beholde boligen (gjennom individuell oppfølging og økonomisk råd- og veiledningstjeneste), en tredje utfordring er å bedre den fysiske tilgjengeligheten til og tilpasning av boligene i bydelene, en fjerde dreier seg om bomiljøtiltak og en femte går ut på å bedre samordningen og organiseringen av boligbistandsarbeidet.

Bydel 15: Hellerud

Også Hellerud framhever bostedsløse, folk med uegnet bosituasjon, personer med psykisk utviklingshemming og personer med kortvarige leiekontrakter som vanskeligstilte i sin bydel. De driver en del tjenesteoppfølging i boligen til ulike brukergrupper som har behov for det, og det er en hovedutfordring å kunne dekke behovene for dette. Det er behov for flere utleieboliger, og det ønskes en fleksibel bruk av boligene og livsløpsstandard i nye boliger. Flexibilitet innebærer at boligen kan benyttes av ulike typer brukergrupper med ulike behov. Tilpasning av boliger til bevegelseshemmede anses også som viktig, slik at flest mulig kan bli boende i egen bolig. Informasjon overfor befolkningen om økonomiske virkemidler anses som viktig. Det sies ikke noe om at låne- og tilskuddsutmålingene må økes. Boligarbeidet må styrkes og samordnes bedre.

Bydel 16: Furuset

I bydelen har man kartlagt antall husstander som har et boligproblem (eller som kan komme til å få det i løpet av de nærmeste månedene), inndelt i ulike kategorier.

En tallmessig rangering ser slik ut:

- Husstander som har et boligproblem fordi boligen er uegnet. Det kunne være at boligen ikke var tilpasset bevegelseshemmede i husstanden, eller at husstanden bodde trangt.
- "Sosialt vanskeligstilte" (sosialklienter, flyktninger eller trygdede med dårlig økonomi. Den disponible inntekten er mindre eller lik sosialhjelpsnormen.
- Bostedsløse
- Husstander med et eller flere medlemmer som er rusmiddelmissbruker

Behovene til husstandene var svært differensierte, knyttet opp mot funksjonsnivå og boevne. Noen har behov for institusjonsplass eller tilbud i 2. linjetjeneste, andre for bedre fysisk tilrettelagt bolig (enten i nåværende eller annen bolig) og andre igjen trenger større bolig. Bydelen opplever at virkemidlene de har til rådighet ikke strekker til for å løse problemene til de vanskeligstilte. Det er behov for flere kommunale boliger, utleieboliger i det private markedet og mer lån og tilskudd til etablering i egen bolig. Bydelen har eksempelvis kunnet tildele 7-15 boliger til sosialt vanskeligstilte innenfor Boligbedriftens årlige boligkvoter. Dette tallet står ikke i forhold til antall søkere som faller inn under kriteriene for tildeling av slik bolig. I 1997 hadde bydelen 85 søknader på slik bolig, hvor de fleste kvalifiserte til tildeling av kommunal bolig. Med utgangspunkt i Sosialt Boligprogram del II, byrådsak 280/98, har bydelen tatt hensyn til retningslinjer som byrådet anbefaler, og som går ut på at det sentrale er at kommunen disponerer det nødvendige antallet *tildelingsrettigheter*, enten i private eller i kommunale boliger. En

mer *fleksibel* bruk av boligmassen, hvor en ikke binder opp boligmassen til bestemte målgrupper, ser også bydelen som hensiktsmessig. Slik kan en bli i stand til å møte endringer i behov og ønsker over tid, heter det i boligprogrammet for Furuset. Økte låne- og tilskuddskvoter er også av de tiltak som kan bidra til å hjelpe noen av bydelens vanskeligstilte.

Bydel 17: Stovner

Vanskeligstilte (som har vært i kontakt med bydelens tjenester) er:

- husstander som hadde behov for ny eller mer egnet bolig
- barn fra innvandrerfamilier
- bostedsløse
- rusmiddelmissbruker
- psykiatrisk langtidspasienter
- tilrettelegging for at vanskeligstilte kan opprettholde et boligtilbud (blant annet gjennom fysisk tilrettelegging)

I bydelen er det egrensede arealer til nybygging. Må derfor se på muligheter i den eksisterende boligmassen. Det er mulig å omgjøre en del trygdeboliger og personalboliger til utleieboliger for flere av bydelens vanskeligstilte. Bør også arbeide for å få flere utleieboliger i det private boligmarkedet. Bydelen ønsker å overta forvaltning/tildeling av flere av boligbedriftens boliger. Samarbeidet med rusmiddelstaten bør intensiveres, og det bør søkes investeringsmidler for å kjøpe boliger til vanskeligstilte. Planlagte prosjekter for omsorgsboliger burde dekke behovet for slike. Bør samordne boligarbeidet bedre.

Bydel 18: Romsås

Flere med udekkede boligbehov i bydelen, det vil si med et boligproblem. Det er et stort gap mellom antatt behov og det som er realistisk å framskaffe. Behov for flere større boliger, hvor ombygging/sammenslåing kan være en strategi på kort sikt. På grunn av mangel på tilbud fra bydelen, henvises flere til det private leiemarkedet, hvor prisene er høye. Behov for bedre rutiner til å følge opp bydelens vanskeligstilte.

Det trengs et mer differensiert boligtilbud i bydelen. Det trengs framskaffet et godt og tilstrekkelig tilbud til bydelens vanskeligstilte. Bedre samordning og organisering av boligbistandsarbeidet. Forbedre det fysiske og sosiale bomiljøet.

Bydel 19: Grorud

Svært mange uten bolig (registrert som bostedsløse). Personer med utenlandsk opprinnelse overrepresentert. En del av disse har ikke tilstrekkelig inntekt til å kunne betjene boliglån til kjøp av egen bolig, og har problemer med å komme i betraktning i det ordinære leiemarkedet. Målgruppene "rusmiddelmissbrukere", "psykiatriske langtidspasienter" og "psykisk utviklingshemmede" samt "eldre over 60 år" er andre grupper med store boligbehov, og som trenger tilrettelagte boligtilbud. Det antallet boliger bydelen forvalter er ikke tilstrekkelig for å dekke behovet for boliger til disse gruppene..I likhet med flere andre bydeler ønsker Grorud økt tildelingsrett for boligmassen bydelen har tildelingsrett for (relatert til boliger/sykehjemsplasser). Også denne bydelen ønsker økte tildelinger av husbankmidler. og tomteressursene for nybygging er begrensete. Derfor er økt samarbeid med private en strategi man ønsker å legge seg på, for på den måten få skaffet ytterligere boliger. Behovet for tjenesteoppfølging er stort, knyttet til grupper med sosiale og medisinske problemer. Og man ønsker bedre samordning av boligbistandsarbeidet.

Bydel 20: Bjerke

Denne bydelen har omtrent samme målsettinger som andre bydeler, knyttet til tiltak for vanskeligstilte, bevegelseshemmede, sosialt vanskeligstilte, folk med begrenset betalingssevne, folk som trenger spesiell oppfølging og annet. Også i denne bydelen er det underdekning av boliger til vanskeligstilte. Og det er få kommunale tomter regulert til boligformål. Gjennom tiltak som påbygg, nybygg og omdisponeringer av eksisterende kommunalt eide botilbud, økt samarbeid med private og annet kan tilbudet til vanskeligstilte bedres. Det satses også på at vanskeligstilte kan klare å beholde boligen, gjennom strategier for å hindre utkastelse (samarbeid med utleier, ulike former for oppfølging etc) og bomiljøtiltak. Til utbedring av den fysiske tilgjengeligheten kan tilskuddsordninger anvendes, men husbankmidlene må økes.

Bydel 21: Grefsen/Kjelsås

Av kategorier vanskeligstilte som har søkt bistand i bydelens sosialtilbud utgjør rusmiddelmissbrukere og sosialt vanskeligstilte de klart største kategoriene. Flere av disse henvises ofte til dyre og korte leiekontrakter i det private leiemarkedet. En del har også uegnet bolig (trenger en eller annen form for tilrettelegging), og psykisk utviklingshemmede og psykiatrisk langtidspasienter er blant dem som karakteriseres som vanskeligstilte, samt eldre over 60 år. Bydelen disponerer for få kommunale boliger. Det er under utarbeidelse en tomte- og eiendomsanalyse som skal se på mulighetene for utbygging i bydelen. Økt samarbeid med private utbyggere er vesentlig for å fremskaffe boliger som bydelen kan disponere, heter det i boligprogrammet. Styrking av boligbistandsarbeidet er en av hovedutfordringene.

Bydel 22: Sogn

Boligpolitiske utfordringer er å framskaffe flere boliger til vanskeligstilte i bydelen. Gjøre flere vanskeligstilte i stand til å beholde et egnet boligtilbud. Forbedre den fysiske tilgjengeligheten i og til boliger i bydelen. Framskaffe rekrutteringsboliger til mangelpersonell. Mangler tilbud til rusmiddelmissbrukere og til mennesker med psykiske problemer som er utskrevet fra institusjon. Rammen for etableringslån og –tilskudd er altfor liten.

Bydel 24: Røa

Trenger flere leiligheter med livsløpsstandard. Behov for flere boliger som er tilpasset fysisk funksjonshemmete. Framskaffe flere og mer egnete boligtilbud til vanskeligstilte grupper i bydelen. Blant annet gjennom et økt antall utleieboliger. Bedre bo-oppfølgingstilbud slik at flere kan bo i egnet bolig. Styrke samordningen og organiseringen av boligbistandsarbeidet i bydelen.

Bydel 25: Ullern

Vanskeligstilte:

- funksjonshemmete
- bevegelseshemmede
- eldre over 60
- psykiatrisk langtidspasienter (noen av disse er bostedsløse)
- psykisk utviklingshemmete
- rusmiddelbrukere (noen av disse er bostedsløse)
- sosialt vanskeligstilte (den største gruppa)
- ungdom (17-25 år)

Slik tilfellet trolig også er for andre bydeler, er det mørketall når det gjelder kartlegging av vanskeligstilte. Det vil si at det kan være en del som ikke er fanget opp, samt at bildet av hvem som er vanskeligstilte endrer seg.

De viktigste boligpolitiske målsettingene er å målrette virkemidlene slik at familier og enkeltpersoner i størst mulig grad blir selvhjulpne, differensiere boligtilbud til vanskeligstilte etter individuelle problemer og behov, kvalitetssikre tilbudene og effektivisere ressursbruk.

Strategier går blant annet ut på å bruke etableringslån og tilskudd for at flere skal kunne etablere seg i egen bolig, sikre kvaliteten på gjennomgangsboliger, booppfølging og bomiljøtiltak for å integrere vanskeligstilte i vanlige bomiljø, spre den kommunale boligmassen gjennom målrettet kjøp og salg av boliger, samarbeide med statlige myndigheter og nabokommuner med sikte på bedre regionale løsninger.

Ønsker i større grad å samle boligkompetanse/ressurser ett sted i bydelen, og det er også mulig å ha en mer effektiv bruk av eksisterende boligmasse, unngå at boliger blir stående tomme. Trenger også mer kunnskap og oppdatering av data og bruk av boligvirkemidler (for eksempel i en "Boligbank") for å kunne målrette tilbudene bedre.