

Siri Nørve

Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet

Andre publikasjoner fra NIBR:

Eks.
NIBR-rapport 2012:28

**Når skal jeg flytte hjemmenfra?
Erfaringer med boliganskaffelser
for ungdom med
utviklingshemming.**

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Siri Nørve

Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet

NIBR-rapport 2012:25

Tittel: **Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet**

Forfatter: Siri Nørve

NIBR-rapport: 2012:25

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-956-3

Prosjektnummer: 2898

Prosjektnavn: Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet

Oppdragsgiver: Husbankene, region Midt-Norge

Prosjektleder: Siri Nørve

Referat: Rapporten ser på utviklingen av boligsosial planer i tre kommuner og hvordan problemstillingene knyttet til det boligsosiale evt er forankret i det overordende planarbeidet. Videre hvordan drift – og investeringskostnader spilles inn mot budsjettarbeidet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2012

Antall sider: 98

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2012

Forord

Denne rapporten tar for seg utviklingen av arbeidet med boligsosial handlingsplan og dette planarbeidets relasjon til det øvrige planarbeidet i kommunene. Studien har gitt oss innsikt i kommunenes arbeid med å omstrukturere sin boligmasse og omstille sine tjenester.

Studien er gjennomført av NIBR på oppdrag fra Husbanken Region Midt-Norge. Siri Nørve har vært prosjektleder og Terje Kleven har deltatt i utarbeidelsen av opplegget, ved ett kommunebesøk og gjennom råd og gjennomlesning.

Studien er basert på studier av tre kommuner. Vi har vært på kommunebesøk og interjuvet en rekke aktører. I tillegg har vi benyttet oss av kommunenes plandokumenter og oversendt noen spørsmål på mail. Alle kommunebeskrivelser er sendt tilbake til kommune for kvalitetssikring.

Vi vil spesielt takke de som har organisert besøkene i de enkelte kommuner for oss, planlegger Bjarne Sandvik i Kristiansund kommune, tidligere leder av Bolig- og tildelingskontoret Evy Bruheim i Steinkjer kommune og assisterende rådmann Gunn Inger Løvseth i Melhus kommune. Og takk til mine kolleger Eva Karvel som har lest korrektur på rapporten og til Helge Renå for gode kommentarer.

Oslo, 30 november 2012

Evelyn Dyb

Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	4
Sammendrag.....	5
Summary	13
1 Bakgrunn og problemstillinger	22
1.1 Innledning	22
1.2 Boligsosiale handlingsplaner.....	23
1.3 Det kommunale plansystemet –kommunedel- planer og sektorplaner	31
1.4 Problemstillinger for studien.....	33
2 Metode og gjennomføring.....	34
2.1 Caseundersøkelse og valg av case	34
2.2 Det enkelte case - gjennomføring.....	36
2.3 Rapporten og opplegg for de enkelte kapitler	37
3 Kristiansund kommune	39
3.1 Bakgrunn	39
3.2 Boligsosialt program – et forprosjekt 2001	41
3.3 Boligsosialt program 2006 – 2009	42
3.4 Boligsosial handlingsplan 2011-2014	44
3.5 Tollåsenga – mer enn en boligrehabilitering	47
3.6 Økonomiplan og budsjettprosessen.....	51
3.7 Kommuneplansystemet og de boligsosiale utfordringene	53
3.8 Oppsummering Kristiansund kommune.....	53
4 Steinkjer kommune	57
4.1 Bakgrunn og historikk	57
4.2 Boligpolitisk melding 2004 - 2007	58
4.3 Boligsosial handlingsplan 2006-2009	59
4.4 Boligsosial handlingsplan 2011-2014	61
4.5 Økonomiplan og budsjettprosessen.....	63

4.6	Kommuneplansystemet og den boligsosiale utfordringen	64
4.7	Oppsummering Steinkjer kommune	65
5	Melhus kommune	68
5.1	Bakgrunn	68
5.2	Boligpolitisk handlingsplan – Vedtatt 2004	68
5.3	Boligsosial handlingsplan – vedtatt 2011	71
5.4	Kommunalplanlegging, økonomi og budsjett- prosessen	73
5.5	Oppsummering Melhus kommune	74
6	Planer, problemstillinger og plansystemet	75
6.1	Innledning	75
6.2	Kommunale boliger – og for hvem?	76
6.3	Omdanning av den kommunale boligmassen	78
6.3.1	Vedlikehold og leieprinsipper	78
6.3.2	Nedsalg av boliger – for mange kommunalt eide boliger	79
6.3.3	Om å øke gjennomstrømning i kommunale leieboliger	80
6.4	Forvaltning og tildeling av boliger	81
6.4.1	Tildeling av boliger	81
6.4.2	Forvaltning og kontrahering av boliger	82
6.5	Utvikling og omstilling av tjenesteapparatet	83
6.5.1	Stor omstilling av tjenester – en generell tendens	84
6.5.2	Tjenesterasjonalisering og påvirkning av lokalisering av nye boliger	86
6.5.3	Tjenesterasjonalisering og samlokalisering av boliger	87
6.6	Forankring og rullering av boligsosial planer	88
6.7	Temaplan, sektorplan eller kommunedelplan?	89
6.8	Boligsosial plan, kommuneplanarbeidet og budsjett	90
6.8.1	Planlegging etter plan og bygningsloven	91
6.8.2	Budsjett og økonomiplan	91
	Litteratur	94

Figuroversikt

Figur 1.1	Plantenkningen i veiledningsmaterialet fra Husbanken	27
Figur 3.1	Boligsosial handlingsplan	44
Figur 3.2	Oversikt over Tolleråsenga.....	47
Figur 3.3	Organisasjonsplan for Tollåsengaprojektet.	48
Figur 3.4	Prinsippillustrasjon. Solem:arkitektur.....	49
Figur 4.1	Steinkjer etter tysk bombing april 1940.	57
Figur 4.2	Boligsosial handlingsplan 2011-2014	61
Figur 6.1	Beboere under 67 år i kom. boliger etter årsak til behovet	85

Sammendrag

Siri Nørve

Boligsosial planlegging og det kommunale plansystemet

NIBR-rapport 2012:25

Bakgrunn

På 90-tallet ble det gjort forsøk på å utvikle en bredere kommunal boligpolitikk i enkelte kommuner (Sunde og Råde 2001). Dette arbeidet ble konkretisert etter at vi fikk St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. Det er her tanken om boligsosial planlegging fremmes.

Meldingen tok for seg boligetablering for husholdninger som hadde lav inntekt. Spesielt gjennomgikk den situasjonen for unge vanskeligstilte. For å gi disse et bedre tilbud, ønsket Regjeringen Bondevik å utvikle lokale boligsosiale handlingsplaner. Husbanken etablerte arbeidet med boligsosiale planer som et toårig prosjekt fra 1999.

Boligsosiale handlingsplaner er en relativt ny plantype som kommunene er oppfordret til å utarbeide. Den er ikke en lovpålagt oppgave, men dens sentrale tema inngår som ett av mange mål for den kommunale planleggingen slik disse er definert i plan- og bygningsloven av 2008. Boligsosial handlingsplan har til dels lagt seg parallelt med sektorplaner som behandler tilstøtende eller overlappende problemer, som kommunale rus- og psykiatriplaner og planer for bolig og tjenester for utviklingshemmede.

Husbankens iverksetting

Husbanken utarbeidet et veiledningsmateriale som redegjorde for formål og metoder i planarbeidet. Her heter det ma. at det er nødvendig å se på behovene på det boligsosiale området i lys av

kommunenes generelle boligpolitikk samt å se det boligsosiale planarbeidet i sammenheng med annet planverk i kommunen.

Oppstartfasen ble evaluert av Sunde og Råde (2001). De fant at mange kommuner var godt i gang med planarbeidet, men planarbeidet tok lenger tid enn beregnet ma. på grunn av mangel av planleggingskapasitet og kompetanse. De fant også at kommunene hadde høy bevissthet om å koble den nye handlingsplanen mot økonomiplan og andre sentrale planer i kommunen. Og at kommunene så nytten i det nye planarbeidet og planla å rullere de boligsosiale planene de nå utarbeidet.

Mange kommuner har gjennomført et boligsosialt planarbeid. Men kommunene utarbeider også andre sektorplaner som berører deler av det samme feltet, som psykiatriplaner, rusplaner, demensplaner eller planer for enkelt grupper som utviklingshemmede. Disse planene utarbeides uten faste intervaller for rulling. Det er også åpenbart at en fast rulling av alle planer, kommuneplan og sektorplaner, er en omfattende oppgave og vil raskt overgå kommunenes plankapasitet.

Etter den første underveisevalueringen av det boligsosiale planarbeidet, ble det i de neste årene stille. Fokus dreide over på kommunenes arbeid med å bosette bostedsløse og bolig og tjenester knyttet til dette. Det kommunale planperspektivet ble utydelig i de forskingsmessige arbeidene som var knyttet til det boligsosiale arbeidet.

Problemstillinger for studien

Det var en periode uklart om den første runden av boligsosiale planer fra perioden 2003-2005, ble revidert og om planene ble brukt i den kommunale planleggingen. NIBR foreslo derfor for Husbanken å gjøre en undersøkelse av boligsosiale planer og planlegging og se på hvordan disse planene ble utviklet og hvordan de blir spilt inn i den kommunale planprosessen. Ut fra foreliggende litteratur stilte vi følgende problemstillinger:

- Hva er de store utfordringene for det boligsosiale arbeidet slik det framkommer av den boligsosiale planleggingen? Hvilke plan- og omstillingsprosesser peker planene mot?
- Hva oppnådde kommunene gjennom den første runden av boligsosiale planer?

- Hvordan har utviklene vært av de boligsosiale planene? Rulleres de og hvordan organiseres arbeidet?
- Hva kan vi si om er den boligsosial planen, er den en ”underordnet” plan eller danner den premisser for annet planarbeidet? Finner vi en vekselvirkning her?
- Hvilke plantyper er boligsosial plan i første rekke koblet mot?

Vi foreslo å gjøre en eksplorerende undersøkelse i tre casekommuner. Vi har valgt å ta for oss kommunene Kristiansund, Steinkjer og Melhus. Vi har redegjort for det metodiske i kapittel 2.

Studien bygger på forliggende dokumenter og intervjuer i kommunene.

Rapportens organisering

Rapporten er organisert med ett kapittel for hver casekommune (Kap. 3-5), der det gjøres en gjennomgang av den boligsosial planleggingen i den enkelte kommune.

I kapittel 6 gjør vi en summering og vurdering på tvers av materialet knyttet til sentrale problemstillinger som kom opp i undersøkelsen. Disse handler både om plan- og iverksetting og mye av fokuset ligger på omstillingen av den kommunale boligmassen og utviklingen av tjenester for å kunne betjene de ”nye” beboerne i de kommunale utleieboligene.

Resultater

Et sentralt område i den boligsosial planleggingen var kartlegging og vurderingen av den kommunale boligmassen i relasjon til boligbehovene.

Omstrukturering av den kommunale boligmassen

Det har skjedd en endring over tid med hensyn til til hvem som skal hjelpes med bolig og hvordan. Som en informant sa: ”Det er kommunene rolle å få folk i hus, ikke inn i kommunale leieboliger”. Av dette følger en endret forståelse av hvem som skal tildeles en kommunal leiebolig og videre hvilke boliger en trenger for fremtiden. Videre hadde kommunene det til felles at mye av leieboligmassen var nedslitt og uhensiktmessig i forhold til de brukerne som nå var aktuelle for å bli tildelt en kommunal bolig.

Kommunene sto derfor overfor en omstrukturering av leieboligmassen. Våre casekommuner sto i sin omstrukturering overfor ulike situasjoner:

Steinkjer kommunene hadde, gjennom den boligsosial planleggingen, avdekket at mange av dem som i dag hadde en kommunal leiebolig ikke var i den egentlige målgruppen og at den kommunale leieboligmassen var for stor. Det skulle derfor skje et nedsalg av boliger, noe som ikke var enkelt ettersom beboerne i stor grad hadde tidsubegrensede kontrakter. Organiseringen av kommunens eierskap til boligene var også et hinder for raskt nedsalg.

Kristiansund kommune hadde gjennom sin boligsosiale planlegging bestemt seg for rehabilitering av en historisk verdifull leieboligmasse. Dette var et stort arbeid og etablert som eget prosjekt, Tollåsenga. Dette var også et områdeutviklingsprosjekt. Det var også etablert et prosjekt i prosjektet, et opplærings- og utviklingsprosjekt for beboerne for å fremme medvirkning og deltagelse. Kommunene satset på rehabilitering, men måtte også i neste periode kontrahere flere boliger fordi behovet var høyere enn dagens kapasitet.

Også Melhus kommune omstrukturerte sin boligmasse og ønsket å avhende teknisk dårlige bygninger. Kommunen ville også muligens ha behov for flere boliger. Men dette avhang også av hva som skjedde mht til gjennomstrømningen i de boligene de hadde.

Det framtidige boligbehovet ville avhenge av gjennomstrømningen i dagens leieboliger. Kommunale leieboligen var ment å være midlertidig bolig. Dette var en felles problemstilling. Dersom de lyktes med å øke gjennomstrømningen, ville behovet for nye boliger bli mindre, eventuelt ville leieboligoverskuddet i en av kommunene bli enda større. To av kommunene hadde startet "Fra leie til eie"-prosjekt der en ved hjelp av veiledning og Husbankens boligøkonomiske virkemidler skulle søke så sluse leieboere over i en ny situasjon. En problemstilling var å hjelpe flyktninger over i det private boligmarkedet eller inn i eiebolig. Flyktninger var overrepresenterte i det kommunale leieboligmarkedet. Dette synes å være en generell tendens (Grøden 2011). Stor utbredelse av tidsubestemte leiekontrakter vanskeliggjorde denne prosessen.

Tildeling av bolig

Vi ser av det boligsosial planarbeidet at boligtildeling er et problemområde. Dette handler både om hvem som skal tildeles en kommunal leiebolig (hvem som utgjør målgruppen) og hvordan tildelingen skal organiseres. Både synet på hvem som er målgruppen og hvordan tildeling skal organiseres har vært under endring. Tradisjonelt har de ulike tjenestene selv fordelt ”sine” boliger. Det har vært en felles erfaring at en oppsplittet boligfordeling ikke nødvendigvis førte til at den enkelte person ble hjulpet og fikk riktig bolig. Dette fordi boligtilgangen varierte mellom de ulike virksomhetene og fordi kartleggingen av den enkelte søker ikke var god nok. Det ser her ut til at den boligsosial planleggingen har avdekket problematiske sider ved den boligsosiale politikken og at planarbeidet har ført fram til bedre organisasjonsmodeller. Arbeidet har også ført til eller avspeiler en større felles forståelse av hvem som er målgruppen for den boligsosiale politikken.

Forvaltning og kontrahering av boliger

Forvaltningsmodeller var ikke et stort tema i de boligsosiale planene. Det skyldes vel at den kommunale eiendomsmassen ikke bare handlet om kommunale utleieboliger. Men for å gjennomføre en god omstilling av boligmassen er kommunene avhenging av en klar og profesjonell organisering av forvalter- og byggherrefunksjonen. Kommunene hadde her valgt ulike modeller, der to kommuner utviklet sin boligmasse gjennom forvaltning i en kommunal enhet. En kommune hadde et eget AS til å forestå disse funksjonene.

Omstilling av tjenester

Analysene i de boligsosiale planene viser at behovet for boliger med tjenester øker. Men det går også klart fram av intervjuene at det ikke er noe poeng å bygge eller kjøpe nye boliger dersom det ikke finnes ressurser til tjenester. Det er ikke investeringsmidler til boliger som er det vanskeligste, men å få ressurser til nye tjenester. Det kommer friske midler i budsjettene, men det er også en klar intern bestilling å frigjøre ressurser gjennom omstilling av tjenesteapparatet. Det må skapes handlingsrom innenfor de eksisterende rammer. Tjenestene må ”tenke smart”.

Omstillingen innebærer en omstilling av tjenester før rettet mot eldre til yngre brukere med ulike varierende behov (se Brevik 2010). Endringene fører til omorganisering av tjenestesiden og som vi finner, tjenestene samordnes gjennom baser som dekker et område. Og omstillingen innebærer at andre enn helseprofesjonene kommer sterkere inn i de ambulerende teamene.

Tjenesterasjonaliseringen påvirker utbyggingsmønstre av nye boliger – hvorfor vi får større grupper av samlokaliserte boliger.

Men det som da ble tydelig gjennom intervjuene, var at tanken om tjenesterasjonalisering (å organisere på en smart måte) hadde stor innvirkning på omstillingen av boligmassen. Det ville for eksempel være nyttig å bygge nye boliger i nærheten av en personalbase slik at den kunne betjene flere brukere. Eller samle ressurskrevende brukere for å oppnå stordriftsfordeler.

Det ble også gjennom intervjuene spilt inn situasjoner fra kommunene: En bolig har fem brukere og der en bruker var svært krevende. Ved å flytte denne brukeren til en annen bolig, sammen med andre med liknende omsorgsbehov, kunne den opprinnelige boligen bygges ut og ta dobbelt så mange brukere og betjenes av samme base som tidligere.

Dette er eksempler på ”smarte” løsninger og har som følge at personer med store omsorgsbehov blir samlokalisert og at det nedlegges (samlokaliserte) boliger med få enheter og bygges opp samlokaliserte boliger i større enheter. Det kan også innebære også at ulike målgrupper samlokaliseres og at vi får større samlinger av boliger. Denne utviklingstendensen er kartlagt av Söderstöm og Tøssebro (2011). De finner at trenden er at stadig flere utviklingshemmede bor i større og mer sammensatte bofellesskap enn tidligere.

Vi har trukket fram at kommunene må omstille tjenesteapparatet og dette fører mellom annet til en gjennomtenkning av boligens lokalisering og samlokalisering. Dette er tenkning som har betydning for hvilke boliger som avhendes, hvor det bygges nye og ved ”smart” lokalisering gir mulighet til å betjene flere boliger med det tjenesteapparatet en har. Kommunene bygger til og flytter om for å få mest mulig ut av tjenesteapparat.

Forankring og rullering av boligsosiale planer

Vi finner at de tre kommunene har grepet oppgaven noe forskjellig an. Kristiansund har hele tiden hatt en bred både politisk og administrativ forankring av planarbeidet. Dette var en av de kommunene som kom tidlig i gang og som i følge vår gjennomgang har holdt ”stø kurs”, både i planarbeidet og i iverksettingen av den boligsosiale planen. Steinkjer og Melhus kommuner har i mindre grad involvert politikere og dokumentene er i større grad utviklet administrativt. For Steinkjer kommune identifiserte vi lav gjennomføring av den første planen og et linjeskift i politikken ved utarbeidelse av den siste boligsosiale planen. For Melhus kommune var den organisatoriske delen av en første boligsosial handlingsplanen ikke gjennomført og en ny planprosess brakte en alternativ modell på plass. Det er vanskelig å si at Kristiansund kommune har hatt så stø kurs og kommet så langt i gjennomføringen alene på grunn av den brede forankringen. Men det engasjement en finner i alle ledd viser at prosessene har ført til stort eierskap til planen og spesielt til gjennomføringen av opprustningen av Tollåsengaområdet. Men vi må samtidig påpeke at svært mange av de samme personene har holdt i prosjektet fra 1999 og fram til i dag og blant dem en ”administrativ ildsjel”.

Boligsosial plan – kommunedelplan eller sektorplan?

Vi ser at de boligsosiale handlingsplanene ikke i noen av våre kommuner er utformet som en kommunedelplan. En nærliggende grunn kan være at en kommunedelplan setter langt mer formelle krav til planbehandling og vedtaksprosess enn en sektorplan, hvor plan- og bygningslovens formkrav ikke gjelder. Kommunenes planleggingskapasitet er begrenset og setter klare grenser for deres evne til å opprettholde og vedlikeholde et stort antall kommunedelplaner. Det er begrenset hvor mange planleggingsoppgaver som kan finne plass i kommunens planstrategi.

Boligsosial planer og det kommunale plansystemet

Det er en grunnleggende tanke i det norske plansystemet at det skal gå en rød tråd fra plan til handling – fra overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel til ressurstildeling og bevilgninger i økonomiplan og årsbudsjett. I Husbanken veiledningsmateriale for utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner, er denne

sammenhengen mellom ulike plantyper og boligsosial handlingsplan illustrert, se kapittel 1.

Vi har gjennomgått kommunenes planverk, kommuneplanens samfunnsdel og planstrategi og finner ikke alltid sterke føringer mellom planer etter plan- og bygningsloven og de boligsosial planene. Men studien viser tydelig at den planprosessen som den boligsosial handlingsplanen forholder seg til, er økonomiplan og budsjett. Tiltakene i den boligsosiale handlingsplanen skal inn i drifts- og investeringsbudsjettet. Dette er i tråd med underveisevalueringen av Husbankens arbeid med utviklingen av boligsosial handlingsplaner, gjennomført av Sunde og Råde (2001). De fant at når boligsosiale planer skulle kobles opp mot andre planer, var økonomiplanen i denne sammenheng den viktigste.

Intervjuene i kommunene avdekket et ”høne-egg” - forhold mellom den boligsosiale handlingsplanen og økonomiplan. Skal handlingsplanen være et innspill til kommunens økonomiske plan eller skal handlingsplanen (som fagplan eller kommunedelplan) utarbeides på grunnlag av de rammene som legges i økonomiplanen? Et vanlig synspunkt er at det må være et samspill. Dette fordrer gode boligsosiale planer og en god prosess der tiltak fra sektorplanene blir plukket inn i budsjettet. Og at planene har bred og god forankring.

Summary

Siri Nørve

The planning of social housing and the municipal planning system

NIBR Report 2012:25

Background

In the 1990s, efforts were made in some municipalities to put local housing policy on a broader footing (Sunde and Råde 2001). These efforts were given concrete expression with the publication of a Government White Paper on what could be done to help young and disadvantaged people acquire a home of their own (St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte). This is where the idea of the social housing plan was conceived.

The White Paper explored measures to help low-income households establish a home. Particular attention was given to the situation of young disadvantaged people. The then Bondevik Government wanted to improve their chances in the housing market by encouraging local authorities to draft and implement social housing action plans. In 1999, the Norwegian State Housing Bank initiated a two-year project devoted to the social housing plan.

The social housing action plan is a relatively new type of plan which municipalities are encouraged to draw up. It is not a statutory duty per se, but its theme is included as one of the many objectives of the local planning system as defined by the 2008 Planning and Building Act. The social housing action plan parallels in part sector plans dealing with adjacent or overlapping issues, such as municipal substance abuse and mental health plans, housing plans and services for people with disabilities.

Implementation by the State Housing Bank

The Housing Bank issued guidance material explaining the purpose and methods of the planning process. There is a need to examine, the guidelines suggest, social housing needs in light of the municipality's wider housing policy and the planning of social housing in conjunction with other municipal plans.

The initial phase was evaluated by Sunde and Råde (2001) who found that many municipalities were making good progress, even though it was taking longer than expected due to a lack of planning capacity and expertise. Council officers were particularly aware, said Sunde and Råde, of the need to align the new action plan with the financial plan and other key municipal plans. Indeed, councils saw the benefit of the new plan and intended to roll their social housing plans over into successive periods.

Many municipalities have prepared a social housing plan. But municipalities draft other sectoral plans of relevance to the same issues, such as mental health and substance abuse, dementia and various categories of disability. These plans are prepared without definite roll-over intervals. It is moreover a daunting task to roll over all plans, municipal and sectoral, as a general rule, and will quickly exceed municipal planning capacity.

After completion of the first interim report on municipal efforts to establish local social housing plans, the next few years were uneventful. Interest turned to local authorities' attempts to house homeless people and housing and services connected with the undertaking. Studies of social housing lost sight of the municipal planning perspective to a certain extent.

Method and research questions

It was unclear for a time whether the initial surge of social housing planning, 2003–2005, would be revised and whether the plans were put to use in municipal planning. NIBR therefore contacted the Housing Bank with a proposal to study social housing plans and planning in the municipalities, and look at how the plans were drafted and integrated into the wider municipal planning process. Based on available literature, we asked the following questions:

-
- What characterises the development of the social housing plans? Are they rolled over and how is the work organised?
 - What did the municipalities achieve in the first round of social housing planning?
 - What do social housing plans indicate as the major challenges facing social housing policy? Which planning and restructuring processes do these plans suggest?
 - What can we say about the social housing plan? Is it a “secondary” plan or does it serve as a template in other areas of planning? Is there perhaps a process of mutual exchange?
 - With what type of plan is the social housing plan primarily aligned?

We proposed an exploratory study of three case municipalities: Kristiansund, Steinkjer and Melhus. We explain methodology in Chapter 2.

The study builds on available documents and interviews with municipal officials.

The structure of the report

The report devotes a chapter to each of the selected municipalities (chapters 3–5). Each chapter reviews the municipality’s social housing planning.

In Chapter 6 we summarise and assess the material as a whole in relation to the principal issues to emerge from the study. These issues relate both to planning and implementation with much of the focus on the restructuring of municipal housing stock and expansion of services to enable them to cater to the “new” tenants of municipal rental housing.

Findings

A key element of a social housing plan is the estimate of housing needs in relation to supply in the municipal housing stock.

Restructuring the municipal housing stock

Housing policy has changed over the years with regard to who to help and how to go about it. As one informant said, “It’s the local authority’s job to help people find a place to live, but not as tenants in public rental housing.” The officer’s remark illustrates

the changed conception of who council housing should be allocated to and what type of housing they will need in the future. The case municipalities have something else in common as well: the rental housing stock is dilapidated and not suited to the needs of people standing in line for a council house.

The authorities were therefore obliged to restructure the rental housing stock. And as restructuring progressed our case municipalities confronted several issues:

It was by working on its social housing plan that the Steinkjer municipal authorities discovered that many current tenants of municipal housing units did not belong to the group for which the housing was intended; moreover, the municipality had too many rented units. The authorities therefore decided to sell off some of the units, which in the event was harder than anticipated because the agreements with the tenants were largely of the no fixed duration type. The way in which the municipality's ownership of the housing stock was organised also proved an obstacle to a rapid sell-off.

After working on its social housing plan, the Kristiansund authorities decided to rehabilitate rental housing stock of historical value. It was an enormous undertaking and was therefore framed as a unique, single purpose project called *Tollåsenga*. It was also an area development project. One element of the project was to promote resident involvement and participation by means of training and development. Following this focus on rehabilitation, the authorities needed to procure more housing units in the ensuing period because demand was higher than supply.

The Melhus authorities decided to restructure their housing stock and wanted to dispose of technically substandard buildings. Although they would probably need more housing units, it would depend on tenant turnover in the housing they already had.

Housing needs would also depend on the turnover rate in the current rental housing stock. Rented council accommodation was meant to be a temporary housing solution. This was a problem in all three municipalities. If they succeeded in raising the turnover rate, they would need fewer housing units, or the housing surplus in one of the municipalities might grow. Two of the municipalities had started a programme called "from tenancy to ownership"

aimed at giving tenants a fresh start. Two of the elements were counselling and financial assistance from the State Housing Bank. Municipalities also wanted to help refugees get a foothold in the private housing market or obtain a home of their own. Refugees were over-represented in the municipal rental housing stock. This seems to be something of a general tendency (Grøden 2011). However, given the prevailing preference in the past for tenancy agreements with no fixed duration, this procedure went rather slower than anticipated.

Allocation of housing units

We see from the work on social housing plans that there is a problem in the allocation of housing units. The issue is how to decide who to allocate municipal rental housing to (that is, who constitutes the target group) and how allocation should proceed. Opinions on the make-up of target group and how allocation should proceed have changed. Customarily, the various services allocated whatever units they had at “their” disposal. However, as experience has shown, letting different services allocate housing does not necessarily mean a person in need is helped and gets a place to stay. This is because the housing units available for allocation to the different services varied and because the analysis of the individual applicant’s needs was lacking in various respects. Insofar as the social housing plans in this case appear to have identified problematic aspects of social housing policy in general, they have also prompted the adoption of better organisational models. The work has led to a more precise understanding within municipal departments and services of who constitutes the target group of social housing policy.

Management and acquisition

Management models were not a major concern in the social housing plans. This is probably because municipal property is more than rental housing. Nevertheless, if the authorities are to ensure a workable restructuring of the housing stock, they need a well-defined and professionally run management structure and property development organisation. The three municipalities adopted different templates. Two used a dedicated administrative agency to develop their housing stock. The third established a limited company to undertake the work.

Service restructuring

The analyses contained in the social housing plans indicate a growing need for housing with provision of different services. But as the interviews also make clear, there is no point in building or buying new homes if there aren't enough resources to fund service provision. The hardest part is not to find the investment funding for the homes, but the money to pay for the extra services. The budgets receive new money, but there is also a clear internal instruction to free up resources by restructuring public services. Room to manoeuvre has to be created within the existing framework. Services have to "think smart".

Restructuring also involves redeploying services from older to younger people with various needs (see Brevik 2010). These changes have led to the reorganisation of service delivery and, as we found, to the coordination of service provision through service stations covering specific areas. And restructuring means wider participation of parties other than health professionals in the ambulatory teams.

Service rationalisation affects the pattern of new housing developments – why we are getting larger numbers of housing units in the same place

But what the interviews made abundantly clear was that the notion of service rationalisation (organising smartly) also had an appreciable effect on the restructuring of the housing stock. Building new homes in the vicinity of local service stations was particularly successful because each station could cater to a larger number of clients. The same applied to gathering demanding clients together in a particular location to achieve economies of scale.

Interviewees also mentioned situations involving a housing unit with five tenants, one of whom was a particularly demanding client in terms of care needs. By moving this client to another unit where there were other tenants with similar care needs, the original unit could be enlarged to make room for twice the number of clients as before, and be served by the same service station.

These are examples of "smart" solutions whereby people with significant care needs are moved to adjacent units; adjacent housing with smaller numbers of units is phased out; and adjacent

units in larger complexes phased in. This can involve bringing different target groups together in the same housing complexes, creating larger groups of dwelling units. The trend has been studied by Söderstöm and Tøssebro (2011), who found that disabled people are increasingly likely to live in larger and more complex communities than previously.

As we have pointed out, because municipalities need to restructure their public services, they have also started to review the location of homes and what can be done to encourage closer knit housing complexes, rather than maintaining diffused units. The philosophy informs the decisions to sell off housing and where to build new. “Smart” location planning allows services to cater to a larger number of homes without over stretching current capacity. Municipal authorities are extending and moving clients around to get the most out of the service system.

Administrative commitment and rollover of social housing plans

The three municipalities adopted rather different approaches to the social housing plan. Kristiansund ensured broad political and administrative backing for the planning process. Kristiansund was one of the early starters and, as we discovered, kept “on track”, both in the planning work and in putting the social housing plan into practice. Politicians in Steinkjer and Melhus have not been involved in the process to the same degree, and documents are increasingly prepared within the council administration. Steinkjer’s first plan was not fully implemented, and policy changed during the drafting of the last social housing plan. Melhus authorities have not completed the organisational part of the first social housing plan and during a new planning process an alternative model was put in place. It is difficult to say whether widespread administrative and political backing in Kristiansund ensured policy consistency and successful implementation. But the commitment found at all stages of the process is evidence of the widespread sense of ownership of the plan and, not least, of the regeneration of the Tollåsenga area. At the same time we need to point out that many of the people involved in the project from the start 1999 remain in place to the present day, among them an “administrative enthusiast”.

Social housing plan – Sub-municipal plan or sector plan?

None of the social housing action plans from our case municipalities was based on the sub-municipal plan template. This could be because sub-municipal plans have to meet many more processual and decision-making criteria than sector plans, where the Planning and Building Act's criteria do not apply. Local planning capacity is limited and restricts councils' ability to run and synchronise a large number of sub-municipal plans simultaneously. There are only so many planning tasks a municipal planning strategy can cope with.

Social housing plans and the municipal planning system

Consistency is the golden rule of the Norwegian planning system from planning to implementation – from the overarching goals of the municipal master plan's section on community development to resource allocation and funding set out in the financial plan and annual budget. The guidance material issued by the Housing Bank on social housing action plans and their preparation includes a useful illustration of this relationship of different municipal plans to the social housing plan, see chapter 1.

We studied the municipal plans, including the community plans and planning strategies, without always finding evidence of much internal consistency between plans based on the Planning and Building Act and the social housing plans. However, the study clearly shows that the planning processes which inform the social housing plans in the main are those of the financial plans and annual budgets. The mechanisms set out in the social housing action plan are itemised in the operating and investment budgets. This is in line with what the progress evaluation of the Housing Bank's development the social housing plan, conducted by Sunde and Råde (2001), found. When the social housing plans are linked to other plans, the financial plan tends in this context to stand out as the most important.

The interviews in the municipalities did reveal something of a "chicken and egg" problem, i.e. the relationship between the social housing action plan and the financial plan. Should the action plan feed into the municipality's financial plan or should the action plan (like a technical or sub-municipal plan) observe the constraints set out in financial plan? Most agree that there needs to be some sort

of interaction or reciprocation. But this requires a solid social housing plan and a dependable procedure whereby the mechanisms provided for in the sector plans are fed into the budget. It also requires widespread commitment to the plans within the administration.

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Innledning

Norsk institutt for by- og regionforskning har arbeidet med ulike boligsosiale problemstillinger som kartlegging av bostedsløse (Dyb og Johannesen 2008), evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (Dyb, Helgesen og Johannesen 2008), boligsosial utviklingsprogram for Groruddalen (Dyb, Lied og Renå 2011) og boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune (Renå, Lied og Medby 2012). Dette er på ingen måte uttømmende. På den annen side har vi i andre prosjekter brukt kommunenes boligsosial handlingsplaner som datakilder for å se på hvordan prinsippet om universell utforming nedfelles i det kommunale planverket (Nørve 2009). Instituttet har også over år arbeidet med en rekke problemstillinger knyttet til kommunal planlegging. Mest relevant i denne sammenheng er studier av samordning av lovpålagt kommunal planlegging (Kleven 1988), hvordan kommunene vektlegger henholdsvis økonomi- og kommuneplanen i den kommunale beslutningsprosessen (Falleth og Stokke 2001) og den historiske utviklingen av kommuneplanleggingen som politisk styringssystem (Kleven 2011).

Boligsosiale handlingsplaner er en relativt ny plantype som kommunene er oppfordret om å utarbeide. Den er ikke en lovpålagt oppgave, men dens sentrale tema inngår som ett av mange mål for den kommunale planleggingen slik disse er definert i plan- og bygningsloven av 2008. Kommuneplanen og -planprosessen skal også være det viktigste verktøyet for samordning og ressursmessig prioritering av kommunens

lovpålagte og egenbestemte virksomhet. Her står kommuneplanens handlingsprogram – eller kommunens økonomiplan etter kommunelovens bestemmelser – som det sentrale virkemidlet.

Boligsosial handlingsplan har til dels lagt seg parallelt med sektorplaner som behandler tilstøtende eller overlappende problemer, som kommunale rus- og psykiatriplaner og planer for bolig og tjenester for utviklingshemmede.

Det var en periode uklart om den første runden av boligsosiale planer fra perioden 2003-2005, ble revidert og om planene ble brukt i den kommunale planleggingen. NIBR foreslo derfor for Husbanken å gjøre en undersøkelse av boligsosiale planer og planlegging og se på hvordan disse planene ble utviklet og hvordan de blir spilt inn i den kommunale planprosessen. Vi ønsket vider å belyse hvordan handlingsdelen avstemmes i forhold til økonomiplan og budsjett. Videre er det interessant å se om det boligsosiale planarbeidet gir gjennomslag: Blir mange av tiltakene gjennomført? Hvilke faktorer synes å innvirke her? Vi foreslo dette som en eksplorerende undersøkelse i tre casekommuner.

1.2 Boligsosiale handlingsplaner

Vi vil innledningsvis gi et riss av den utviklingen som har ført fram til tanken om lokale boligsosiale handlingsplaner.

Utover 80-tallet ble det ført en politikk med økt desentralisering og mer ansvar og myndighet lagt til kommunesektoren. Den endrede finansieringen av kommunesektoren gjennom ”det nye inntektssystemet” hadde gitt kommunene større muligheter til å legge lokale prioriteringer til grunn for budsjettarbeidet. (St. meld nr. 34 (1988-89)). Dette ga også rammer for å føre en tydeligere kommunal boligpolitikk. Meldingen understreker kommunenes ansvar for den utvidede boligpolitikken: Kommunene har ansvaret for boligforsyning og å skaffe boliger til ungdom, eldre og økonomisk svakstilte grupper. Men kommunene skal også ivareta viktige mål i helse- og sosialpolitikken gjennom boligpolitikken: flere eldre og funksjonshemmede skal kunne bo i selvstendige boliger ved hjelp av hjemmebaserte tjenester, noe som stiller store krav til kommunal boligplanlegging og boligpolitikk (ibid, s 72). I

takt med delegering av myndighet og ansvar til kommunene på andre sektorer, øker også de boligsosiale utfordringene som hviler på kommunen.

Meldingen peker på at den økte markedsstyringen av boligsektoren innebærer at kommunene må søke nye veier for å nå sine mål. Meldingen peker spesielt på kommuneplanleggingen: En samordning av kommuneplanarbeidet og budsjettarbeidet blir viktig. Lokale planer, for eksempel kommunedelplaner må samordnes med sektorplaner. ”Det vil være hensiktsmessig at planlegging og budsjettering organiseres på tvers av sektorer” (ibid s.72). Konkret peker meldingen på bruken av boligprogrammer for å få til en boligbygging som er i samsvar med boligbehovet i kommunen. Men boligprogrammene må utvikles videre og det bebudes endringer som enda sterke setter søkelyset på tomteforsyning og vanskeligstilte gruppers behov. Tomtepolitikken er et sentralt tema i meldingen. Men som vi vet har dette vært et nedprioritert tema etter de store krakkene i de kommunale tomteselskapene omkring år 1990.

Ut fra St. meld. Nr. 34 (1988-89) ble det på 90-tallet gjort forsøk på å utvikle en bredere kommunal boligpolitikk i enkelte kommuner (Sunde og Råde 2001). Men det ble med forsøket. Det ble mer fart i dette arbeidet og det ble mer konkretisert etter at en fikk St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. Det er her tanken om boligsosial planlegging fremmes.

Vanskeligstilte på boligmarkedet – et kommunalt ansvar

Utgangspunktet for dagens boligsosiale politikk og boligsosial handlingsplaner ligger i St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte. Meldingen tar for seg boligetablering for husholdinger som har lav inntekt. Spesielt gjennomgår den situasjonene for unge vanskeligstilte med svak og usikker tilknytning til arbeidsmarkedet eller med trygd som hovedinntektskilde, enslige forsørgere, studenter og innvandrere. Meldingen peker på det at i gruppen med permanent lave inntekter finnes mange enslige forsørgere, funksjonshemmede, innvandrere og flyktninger som kan ha problemer med å etablere seg på boligmarkedet. For å gi disse et bedre tilbud, ønsket Regjeringen Bondevik å utvikle lokale boligsosiale handlingsplaner for å planlegge og koordinere ulike parters arbeid rettet mot de

vanskeligstilte gruppene. Her understrekes kommunenes rolle: De har både ansvaret for vanskeligstilte på boligmarkedet, og de har ansvar og myndighet etter plan og bygningsloven og sitter slik med nøkkelen for å kunne tilrettelegge gode boligtilbud for unge og vanskeligstilte. Regjeringen Bondevik ønsket at kommunene skulle legge helhetlige planer for å tilrettelegge av boligbygging og med et spesielt ansvar for de vanskeligstilte. Regjeringen Bondevik ville på sin side følge opp de lokale handlingsplanene ved å stille til rådighet virkemidler for boligetablering som etableringslån, kjøpslån- og oppføringslån og boligtilskudd fra Husbanken (St meld nr 49, (1997-98) ,s 65). En la videre vekt på at lokale forhold og utviklingstrekk vil variere og disse variasjonene må prege gjennomføringen av boligtiltakene (ibid s. 44). Det ble lagt vekt på at kommunene måtte jobbe med kunnskapsgrunnlaget for å kunne analysere de boligbehovene som skulle dekkes.

Kommunal planlegging for vanskeligstilte på boligmarkedet

Kommunale handlingsplaner for vanskeligstilte på boligmarkedet kommer i tillegg til andre planer og handlingsplaner. Meldingen peker på at det er viktig å se på hvordan planen legges inn i det kommunale plansystemet. Det understrekes at det skal være en god kobling mellom den boligpolitiske strategien i kommuneplanen (både samfunnsdelen og arealdelen), handlingsprogram/ økonomiplan og løpende, konkrete organisatoriske og budsjettmessige vedtak. ”Det er i den kommunale planleggingen ofte dårlig oversikt over hvordan ulike sektortiltak griper inn i hverandre i boligspørsmål.” Det er etter departementets vurdering viktig at det gjennomføres gode analyser av sammenhengen mellom boligspørsmål og andre sektorområder” (St meld nr 49(1997-98) ,s 45).

Det bebudes videre at kommunale strategier og handlingsplaner for boligetablering fra statens side vil bli fulgt opp av lån, tilskudd, veiledning, erfaringsformidling og stimuleringsiltak fra Husbanken. Departementet ville sammen med Husbanken ta initiativ overfor kommuner med store utfordringer for å få satt i gang lokale utredninger og opplegg for handlingsplaner. Husbanken ville tilby de kommunene som står overfor de største utfordringene faglig bistand for å legge opp analyser av behov, strategier for utnyttelse av det lokale boligmarkedet og invitasjon til lokale aktører som kan bidra med tilbud overfor de unge (ibid. S 53). I denne lokale

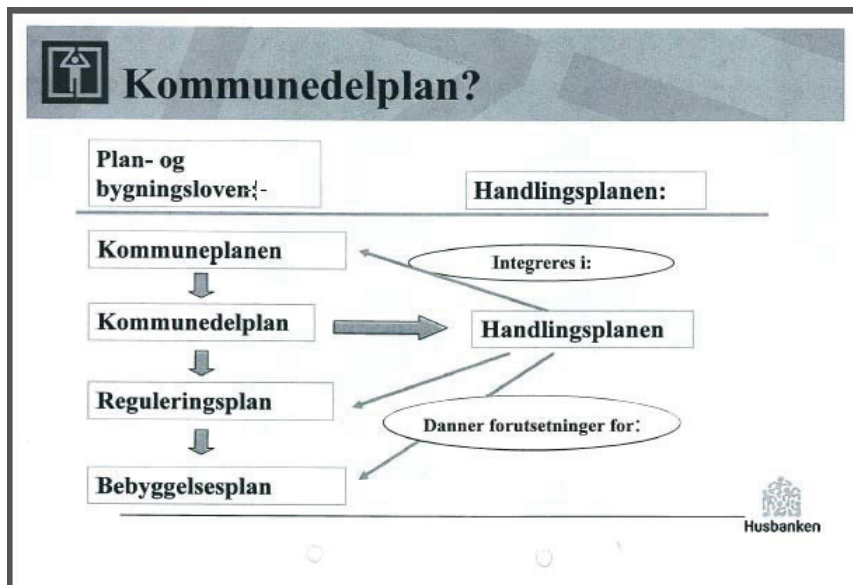
satsingen ser en for seg at mange aktører eller lokale partnere skal delta, som boligbyggelagene, bygg- og eiendomsbransjen, utrednings- og forskningsmiljøene og studentsamskipnader.

Tanken om lokale handlingsplaner blir fulgt opp i St.meld. nr 50 (1998-99) Utjæmningsmeldinga. Her er det flere grupper som blir løftet fram, som uføre og funksjonshemmede og de som har behov for et skjermet boligtilbud. Tiltak for bostedsløse og særlig vanskeligstilte vil bli prioritert (ibid. S. 31).

Om Husbankens iverksetting

Husbanken laget et veiledningsmateriale til bruk for kommunene ved oppstart av den boligsosiale planleggingen. Dette materialet har vært under utvikling siden den første veilederen kom i 1999. Den inneholdt mange ulike elementer som hvor en finner bakgrunnsdata for analyse av boforholdene for ulike grupper, forslag til framdriftsplan for utarbeidelse av planen, om å lage mandater og oppstartkonferanser. Det lå i det hele tatt mye i veilederen om hvordan en utvikler en planprosess. Når et gjaldt selve planperspektivet, står det noe om hva slags plan den boligsosiale planen kan være og hvordan den evt. kan relateres til det kommunale plansystemet. Men hovedvekten i denne veiledningen lå på å utvikle den boligsosiale planprosessen fram til et plandokument.

Figur 1.1 *Plantenkningen i veiledningsmaterialet fra Husbanken*



Kilde: Slik gjør vi det. Lokale boligsosial handlingsplaner 2005

Første fase i planutviklingen

Husbanken arbeid med boligasosiale planer ble etablert som et toårig prosjekt fra november 1999. Husbanken opprettet samtidig en intern styringsgruppe for prosjektet. Prosjektet var også tiltenkt en referansegruppe. I praksis valgte husbanken heller å bruke et utvalg av pilotkommuner for å prøve ut selve kartleggingsmetoden. Denne var utviklet i samarbeid med Byggforsk. Videre trakk en på erfaringer fra Oslo kommunenes bydelsvise arbeid med boligprogrammer. (Sunde og Råd 2001). For å gjennomføre planarbeidet, ble kommunene tildelt tilskuddsmidler av varierende størrelse avhengig av kommunestørrelsen. For å få tilskudd til planarbeidet, måtte planarbeidet oppfylle både innholdsmessige og organisatoriske krav. Noen kommuner kom tidlig i gang og har ikke hatt det samme kravet til planinnhold som ”pilotkommunene”. Det samme gjaldt kommuner som valgte å gjennomføre planarbeidet uten tilskuddsmidler. (Sunde og Råd 2001 s. 23).

Det ble gjennomført en underveisevaluering av arbeidet med boligasosiale handlingsplaner av Asplan i 2000-2001 (Sunde og Råde 2001). Evalueringen finner at det er blitt igangsatt planarbeid

i flere kommuner enn prosjektets mål, men at få planer høsten 2001 var kommet så langt som forutsatt. Men svært mange kommuner ville ha planer klare til politisk behandling ved utgangen av 2002. Oppslutningen om å utarbeide planer hadde altså vært stor, selv om prosessen tok noe mer tid enn forutsatt.

I undervegsvaluering var Husbankenes veiledningsmateriale (prosjektpermen) gjennomgått og de føringer som forelå fra Husbanken gjennom tildelingsbrevene av 1999 og 2000. Prosjektpermen oppsummerte intensjoner og mål på følgende måte: Handlingsplanene skal primært være et verktøy for politikere og fagfolk i kommunene og dekke kommunes eget behov. Plan skal være et styringsredskap. Planarbeidet skal gi (Husbanken 2005):

- ”Økt kunnskapen om boligbehovet gjennom kartlegging av det samlede behov
- Økt kunnskapen om statlige virkemidler
- Mer samkjørt boligpolitikk mellom sektorer
- Bedre utnyttelse av kommunenes boligmasse
- Mer målrettet og effektiv bruk av virkemidler gjennom bedre oversikt og styring
- Større effektivitet ved å samordne ressurser.”

Det het også at det var nødvendig å se på behovene på det boligsosiale området i lys av kommunenes generelle boligpolitikk og at det derfor var nødvendig å se det boligsosiale planarbeidet i sammenheng med annet planverk i kommunen.

Det viste seg at for mange kommuner tok planarbeidet lenger tid enn beregnet. Dette skyldtes ulike årsaker, men viktigst var mangel på planleggingskapasitet og at arbeidet var mer omfattende enn antatt. Manglende kapasitet og kompetanse var også viktige årsaker i kommuner som ikke hadde valgt å utarbeide slike planer.

Kobling til annen planlegging

Husbankens veiledningsmaterieell anbefalte å underlegge den boligsosiale planen politisk behandling. Asplans evaluering viste at dette skjer, men at det rådde usikkerhet om hvilken prosess som skulle legges til grunn. Ett av alternativene var å behandle planen som kommunedelplan etter plan- og bygningsloven, men det var

på evalueringstidspunktet uklart hvor mange kommuner som ville gjennomføre en slik planbehandling.

Et viktig suksesskriterium for satsingen på boligsosiale handlingsplaner, var at handlingsplanenes innhold kom i inngrep med andre relevante planer i kommunen. Evalueringen pekte på at andre relevante planer kan være både sektorplaner innen bolig- og helse/sosialsektoren, men også den generelle kommuneplanleggingen. Handlingsplanene må videre sees i sammenheng med styringsdokumenter som årsbudsjetter, økonomiplaner og kommuneplanens arealdel. Her viste Asplan til NIBRs undersøkelse som hvordan kommunene vektlegger henholdsvis økonomi- og kommuneplanen i den kommunale beslutningsprosessen (Falleth og Stokke 2001).

Av de 21 kommunene i Asplans undersøkelse som oppga at handlingsplanene skulle kobles mot kommunearbeidet, oppga alle at økonomiplanen var den viktigste i planen i denne sammenheng. Neste like mange vil koble den boligsosiale planen med årsbudsjettet. Videre skal den kobles mot kommuneplanen og mot boligbyggeprogrammet. Rapporten oppsummerte at det åpenbart var høy bevissthet om å koble handlingsplanen med økonomiplanen og andre sentrale planer i kommunen. Evalueringen tilla Husbankens veiledning vekt her, men kommenterte samtidig at Husbanken i sin veiledning la mest vekt på kommuneplan, mens kommunene selv la stor vekt på økonomiplan og budsjett. Dette er i tråd med funnene hos Falleth og Stokke (2001).

Rullering

Skal kommunene ha glede av planarbeidet over tid, vil det være nødvendig å rullere planen etter noe tid. Kommunene syntes å ha ambisjon om å rullere planen. Videre mente det stor flertallet av kommuner at den boligsosiale handlingsplanen var et godt virkemiddel med hensyn til å organisere arbeidet innad i kommunen (Sunde og Råd 2001,s.81) Evalueringen oppsummeres slik: ”Både ressursbruken som settes av til planarbeidet og kommunenes ambisjoner om å rullere planen og å samkjøre den med andre kommunale planer vitner om at kommunene satser på å bruke handlingsplanene som styringsverktøy og virkemiddel i kommunenes boligsosiale arbeid framover” ibid s 82

Det ble utarbeidet mange boligsosiale planer. I september 2005 hadde 228 kommuner fått tilskudd til utarbeiding av slike planer. 178 kommuner var på samme tid ferdig med planarbeidet (*På veg til egen bolig* 2006).

Husbankens fokus endres - mindre planfokus

Vi fikk den første kartleggingen av bostedsløse i 1996 (Ulfrstad 1997) og en ny kartlegging i 2003 (Hansen, Holm og Østerby 2004). Videre ble *Prosjekt bostedsløse* etablert. Dette var et samarbeidsprosjekt mellom Sosialdepartementet (tidligere Sosial- og helsedepartementet) og Kommunal- og regionaldepartementet. Det overordnede målet med prosjektet var å utvikle en nasjonal strategi for å motvirke og forebygge bostedsløshet, se Hansen m fl (2002) og Dyb (2005). Det ble etablert flere prosjekter. *På veg til egen bolig* ble etablert som en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (se Dyb 2008). Det ble over tid mye oppmerksomhet omkring bostedsløse, om bosetting og hvordan kommunene organiserte sine tjenester overfor gruppen (Langsether m.fl 2008).

Samtidig ble det mindre fokus på den boligsosiale planen og planleggingen i relasjon til den øvrige kommunale planlegging. Men vi finner spor av problemstillinger knyttet til planlegging i et par arbeider. Magnussen så på oppfølgingen og iverksettingen av det boligsosiale planarbeidet (Magnussen 2006) Prosjektet tok for seg koblingen mellom boligsosial handlingsplan og boligsosial aktivitet. Prosjektet spør hvordan de boligsosiale handlingsplanene inngår som verktøy i det boligsosiale arbeidet. Herunder reises også spørsmålet om dette plandokumentet inngår som en integrert del av det øvrige kommunale planverket. Dessverre svarte ikke rapporten på denne problemstillingen (som heller ikke var prosjektets fokus).

Husbanken har initiert ulike undersøkelser som vurderer kommunenes organisering av det boligsosiale arbeidet (Langsether 2008, Rambøl 2008). Rambøl så på den kommunale organiseringen av de boligsosiale virkemidler og hvordan NAV-reformen hadde innvirket på organiseringen. Også denne rapporten berørte plansystemet og planarbeidet. Rambøl (2008) fant at i mange kommuner var ikke den boligsosiale planen godt integrert i det øvrige kommunale planverket. Deres resultater tyder på at de boligsosiale planene i størst grad blir brukt i det praktiske

boligsosiale arbeidet og i mindre grad til mer overordnet planlegging (som utbygging og økonomiplanlegging).

Langsether (2008) kartla, som Rambøl, organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommune og så på variasjon og ”modeller”. Fokuset var samordningen og bruk av virkemidlene. De fant at bare halvdel av de undersøkte kommunene brukte den boligsosiale planen som et aktivt styringsmiddel. De mente at det var dårlig sammenheng mellom planleggingen på et strategisk nivå og erfaringen fra det operative miljøet (ibid s11). Koblingen til den øvrige kommuneplanleggingen var ikke kartlagt.

Organiseringen og planlegging av det boligsosiale arbeidet i kommunene er senere fulgt opp av nok en studie fra NOVA (Sandlie m. fl 2011). Formålet med dette prosjektet var å belyse koordineringsutfordringene i det boligsosiale arbeidet mellom ulike tjenester og mellom ulike forvaltningsnivåer. Det var modeller for organiseringen av tjenesteproduksjonen som prosjektet var spesielt opptatt av. I denne sammenheng omtales planarbeidet (boligsosial handlingsplan) som et styringsverktøy i dette arbeidet. Hvordan dette planarbeidet står i relasjon til andre planer og beslutningsprosesser, var her ikke noe tema.

1.3 Det kommunale plansystemet – kommunedelplaner og sektorplaner

Når vi snakker om kommunal planlegging innebærer dette planlegging både ut fra kommuneloven og ut fra plan – og bygningsloven. I perioden lokale boligsosiale handlingsplaner har vært under arbeid, har også plansystemet vært under endring. Plan- og bygningsloven av 2008 var resultat av et omfattende utredningsarbeid både med hensyn til plandelen og bygningsdelen. Lovens posisjon som det sentrale planverktøyet i kommunal og regional forvaltning ble styrket, likeså dens funksjon som et instrument for medvirkning og samordning mellom offentlige myndigheter og mellom forvaltning og sivilsamfunn (Ot.prp 32 (2007-2008), Ot.prp. 45 (2007-2008), Kleven 2011). Kommuneplanen består av en samfunnsdel, en arealdel og en handlingsdel. Intensjonene med samfunnsdelen av kommuneplanen var å tydeliggjøre og konkretisere nasjonale og lokale samfunnsmessige mål og prioriteringer.

Et nytt element i planleggingsprosessen var innføringen av en *kommunal planstrategi* som skal vise "...kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorens virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden" (Plan- og bygningsloven § 10-1). Et annet nytt element er kravet om at alle planer av noe omfang skal ha et *planprogram*. Dette skal utarbeides tidlig i planprosessen og avklare formål og innhold i planarbeidet, planprosessen, opplegget for medvirkning og utredninger (§4-1).

Kravene om planprogram gjelder planformer som er hjemlet i plan- og bygningsloven, i praksis kommuneplanen, eventuelle kommunedelplaner og reguleringsplaner. Sektorens planer – egeninitierte eller lovpålagte – omfattes ikke av kravene i plan- og bygningsloven. Det er imidlertid mulig å utforme planer for mer avgrensede geografiske eller tematiske områder som *kommunedelplaner* med de prosedyrer og formelle regler om samråd, medvirkning og offentlighet som loven bestemmer. Boligosiale handlingsplaner er en plantype som kan utformes enten som en "ren" sektor- eller tematisk plan eller som en kommunedelplan. Kommunen selv bestemmer valget av planform.

Mange kommuner har gjennomført et slikt planarbeid. Men går vi inn på kommunenes hjemmesider, vil vi finne at det i mange kommuner utarbeides sektorplaner som berører deler av det samme feltet. Mange kommuner vil ha psykiatriplaner, rusplaner, demensplaner eller planer for enkelt grupper som utviklingshemmede. Disse planene utarbeides uten faste intervaller for rullering. Det er også åpenbart at en fast rullering av alle planer, kommuneplan og sektorplaner, er en omfattende oppgave og vil raskt overgå kommunenes plankapasitet.

Temaplaner: underordnede planer eller premisser for den overordnede planleggingen?

Leknes tar for seg kommuneplanen som styringsredskap i norske storbyer (Leknes mf 2005). Prosjektet kartlegger og analyserer planleggingspraksisen i fire storbyer og hva som er basisen og grunnlagsdokumenter for kommuneplanene og kommuneplanarbeidet. Prosjektet spør eksplisitt om i hvilke grad kommuneplanens samfunnsdel og arealdel er en oppsummering av "underordnede" kommuneplaner, temaplaner og sektorplaner og motsatt: i hvilke grad kommuneplanarbeidet virker styrende for

den underordede planleggingen. (ibid s 6). Dessverre blir disse problemstillingene ikke gitt en samlet framstilling og behandling. Men i empirien knyttet til den enkelte kommune framkommer det at for eksempel boligprogrammet i Trondheim klart bygger på kommuneplanens strategidel og arealdel. Boligprogrammet er koblet direkte til fortettingsstrategien i arealdelen og videre til andre samfunnsmessige mål som kommunen vil oppnå gjennom boligpolitikken. Men det er vanskelig å lese ut av rapporten hvordan temaplaner og sektorplaner generelt spiller inn i kommuneplanarbeidet.

1.4 Problemstillinger for studien

Vi har tatt utgangspunkt i bakgrunnen for boligsosial planlegging og Husbankens veiledning for det boligsosiale handlingsplanarbeidet. Videre har vi gjennomgått de forskningsbidrag som kan belyse hva som har skjedd med utviklingen av boligsosial planer og deres relasjon til det øvrige planverket.

Ut fra dette ønsker vi å belyse:

- Hvordan har utviklene vært av de boligsosiale planene? Rulleres de og hvordan organiseres arbeidet? Skjer dette i tråd med Husbanken anbefaling? Hvordan er de forankret politisk og administrativt?
- Hva oppnådde kommunene gjennom den første runden av boligsosiale planer? Kan vi evt. peke på trekk ved planleggingsprosess eller organisatorisk forankring som bidrar til å forklare dette?
- Hva er de store utfordringene for det boligsosiale arbeidet slik det framkommer av den boligsosiale planleggingen? Hvilke plan- og omstillingsprosesser peker planene mot?
- Hva kan vi si om er den boligsosiale planen, er den en ”underordnet” plan eller danner den premisser for annet planarbeid? Finner vi en vekselvirkning her?
- Hvilke plantyper er boligsosial plan i første rekke koblet mot? Er det økonomiplan og budsjett slik Asplans evaluering viser?

2 Metode og gjennomføring

2.1 Caseundersøkelse og valg av case

For å belyse disse problemstillingene, må vi ta for oss enkelte kommuner der vi ser på ulike sider av deres virksomhet, på deres planarbeid og gjennom intervju også på deres praksis og erfaringer. Vi gjennomfører derfor undersøkelsen som en casestudie der kommunen er caset.

Det foreligger føringer for kommuneutvalget fra Husbanken. Prosjektet er finansiert av kompetansemidler fra Husbanken Midt-Norge og vi bør derfor velge kommuner i Midt-Norge (Trøndelagsfylkene og Møre- og Romsdal fylke). Når vi skal velge kommuner, vet vi generelt lite om hver av dem ut fra våre problemstillinger. Skal vi velge store eller små kommuner, ”fattige” eller ”rike” kommuner? Skal vi velge kommuner som er like og/eller forskjellig mht visse trekk ved kommunal organisasjon eller økonomi? Skal vi velge ut fra indikatorer i Kostra for eksempel ut fra hvor mange eller få kommunale boliger eller kommunalt disponerte boliger kommunene hadde? Ingen av disse kriteriene, gir ut fra dagens kunnskapssituasjon, noen god indikasjon på hvilke kommuner som har noen felles problemstillinger eller hvilke kommuner vi skal velge dersom vi skal prøve å belyse en viss variasjon. Derfor er det vanskelig å begrunne strategiske valg. Det er også vanskelig å gjøre utvalg fordi en kunne studere så få kommuner. Av budsjettmessige grunner måtte vi konsentrere oss om tre case.

Vi har valgt å ta for oss kommuner av en viss størrelse. De kommunene vi bruker som case bør både ha erkjente boligsosiale problemstillinger og ha en viss planleggingskapasitet. Uten en viss størrelse og plankapasitet er ikke alle våre problemstillinger like

aktuelle. Vi har brukt kommunenes hjemmeside for å ut sjekke ut aktuelle kommuner mht hvilke planer som forelå og at kommunene hadde boligsosiale handlingsplaner og hadde rullert sine boligsosiale handlingsplaner. Vi mente også at det kunne være aktuelt å følge opp noen av de kommunene i Midt-Norge som deltar i det boligsosiale utviklingsprogrammet som nettopp har fokus på planprosesser. Utviklingsprogrammet er basert på at det opprettes et nærmer samarbeid mellom Husbanken og utvalgte kommuner og kommunene mottar ulike tilbud fra Husbanken avhengig av hvilke utfordringer den enkelte kommune har ¹. Husbanken hadde selv innspill på kommuner som var interessante, ut fra deres kontakt og kjennskap til kommunene og kommunenes bruk av boligøkonomiske virkemidler.

Vi valgte da Kristiansund kommune, som både er en mellomstor kommune, har utarbeidet flere boligsosiale planer og gjennomfører et omfattende prosjekt knyttet til omstillingen av området Tolleråsenga, et prosjekt vi også fant på Husbankens nettsider. De deltar også i ”Boligsosial utviklingsprogram” i regi av Husbanken Midt-Norge.

Videre valgte vi Steinkjer kommune, også en mellomstor kommune som har fokus på planprosesser gjennom sin deltagelse i prosjektet ”Boligsosialt utviklingsprogram” der Møreforskning var engasjert for å kjøre prosessen.

Videre valgte vi nok en mellomstor kommune som deltar ”Boligsosial utviklingsprogram”. Det skulle etter hvert vise seg at kommunen ikke kunne delta i undersøkelsen. Gjennom samtaler med Husbanken Midt-Norge kom vi fram til at Melhus kommune, som en større landbrukskommune, kunne være interessant å ha med i undersøkelsen. Denne kommune deltok også i utviklingsprogrammet og hadde en boligsosial handlingsplan som var rullert.

¹ Det boligsosiale utviklingsprogrammet for region Midt-Norge løper fra 2009-2012. Det er valgt ut 17 satsingskommuner. De som har vært med fra oppstarten er Ålesund, Kristiansund, Molde, Fræna, Haram, Ørsta, Volda, Trondheim, Melhus, Malvik, Orkdal, Røros, Stjørdal, Steinkjer, Namsos, Levanger og Verdal
http://www.husbanken.no/~//media/Boligsosialt/Vedlegg/Boligsosialt_utviklingsprogram_2009-2012_rev_sept2011.ashx

2.2 Det enkelte case - gjennomføring

I hver case-kommune ville vi kartlegge hvordan kommunene var organisert for arbeidet med boligsosial planleggig og hvordan arbeidet har utviklet seg. Dette ville vi undersøke ved å gjennomgå de relevante boligpolitiske eller boligsosiale plandokumentene som forelå.

Vi startet opp undersøkelsen ved å gjennomgå kommunenes web-baserte hjemmesider og ta ut de boligsosiale planene samt kommuneplanens strategidel, samfunnsdel evt. se på arealdelen . Videre tok vi ut kommunenes økonomiplan og budsjett og i noen tilfeller kommunens årsmelding. Disse dokumentene ble gjennomgått, også som bakgrunn for utarbeidelse av guide for intervju i kommune.

Deretter gjennomførte vi intervjuer i kommunene. Vi startet opp med samtale med den/de som hadde deltatt i utarbeidelsen av den foreliggende boligsosialplanen, både om de historiske føringer for det boligsosiale arbeidet og om utviklingen av den siste boligsosiale handlingsplanen. Dette intervjuet belyste også kommunenes generelle boligsosiale utfordringer. I noen tilfeller intervjuet vi bare administrasjonen (planen var administrativt utarbeidet) og i andre tilfeller også politikere som hadde deltatt i planarbeidet. Videre intervjuet vi de som var bestiller og fordeler av boliger til ulike grupper vanskeligstilte om hvordan den boligsosiale planlegging og framskaffing av boliger fungerte, ut fra deres ståsted.

Vider har vi intervjuet plansjef/prosjektleder om utviklingen av kommuneplanarbeidet og leder for den enhet om har ansvar for å forvalte kommunens eiendom om utviklingen av den kommunale boligmassen og om politiske føringer og problemstillinger knyttet til dette arbeidet. Videre har vi intervjuet kommunens økonomisjef om budsjettprosessen og hvordan sektor eller rammeplaner avstemmes i prosessen.

Det har vært litt ulikt hvilke aktører som har vært tilgjengelige for oss ved kommunebesøket og hvor bredt kommunen selv la opp mht innkalling av informanter. Dette har resultert i at casene har ulik dybde, to større og ett mindre case.

Samlet sett tror vi at materialet gir en god belysning av utviklingen av det boligsosiale arbeidet og den boligsosiale planen, i seg selv og i forhold til andre sentrale planprosesser.

2.3 Rapporten og opplegg for de enkelte kapitler

Rapporten er videre organisert med ett kapittel for hver casekommune, der det gis en oppsummering for hver kommune. Disse utgjør rapportens kapitler 3, 4 og 5.

I kapittel 3, 4 og 5 vil vi ta for oss kommunenes bolig- og boligsosial planlegging etter 2000. Vi kan ikke gjennomgå planen innholdsmessig i detalj. Her vil vi prøve å se hvordan planer og dokumenter utvikles over tid, om tematikken er den samme eller om det skjer vesentlige brudd mellom de ulike planer eller planperioder.

Det er også vesentlig hvordan arbeidet er organisert og forankret. Er planforslagene administrativt utarbeidet eller er arbeidet gitt en bredere politisk forankring? Hvor god er den administrative forankringen? Dette kan ha betydning for planens gjennomslag og posisjon i den politiske prosessen og i budsjettprosessen. Videre prøver vi å gjennomgå hvordan budsjettprosessen er lagt opp og hvordan og når de ulike tjenestesteder, komiteer og partigrupper kommer inn i arbeidet.

Det siste forholdet vi trekker inn, er hvilke relasjoner det er mellom de boligsosiale målsettinger, den boligsosiale planlegging og kommuneplanleggingen. Vi fikk ny plan- og bygningslov i 2008. Den innførte noen nye elementer i plansystemet. *Den kommunale planstrategien* skal avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i planperioden. Planstrategien var også ment som et verktøy for å vurdere kommunens plansystem, planressurser og samlede planbehov i kommunestyreperioden knyttet til kommunedelplaner, tema- og sektorplaner. Vi vil derfor undersøke hvordan boligsosiale problemstillinger er behandlet i planstrategien og i kommuneplanens samfunnsdel. Vi tar også en kikk på kommuneplanens arealdel for å se om det i den er linker til den boligsosiale planleggingen.

Innledningsvis vil vi i hvert case trekke inn noen momenter knyttet til kommunenes historie og geografi som en kan anta har betydning for utbyggingsmønster og bebyggelse.

I kapittel 6 gjør vi en summering og vurdering på tvers av materialet knyttet til sentrale problemstillinger som kom opp i undersøkelsen. Disse handler både om plan- og iverksetting og mye av fokuset ligger på omstillingen av den kommunale boligmassen og utviklingen av tjenester for å kunne betjene de ”nye” beboerne i de kommunale utleieboligene. Det dreier seg om politiske føringer på omstilling av tjenestene for å frigjøre midler til nye beboere, ressurser til tjenester kommer bare delvis som friske midler på driftsbudsjettet, og at bygging av nye enheter (nye investering) ikke kommer før driftsmidler er på plass. Dette påvirker igjen boligutviklingsstrategien.

3 Kristiansund kommune

3.1 Bakgrunn

Store deler av Kristiansund ble bombet under krigen og er i dag en av vår mest helhetlige gjenreisningsbyer². Reguleringsplanen ble utarbeidet av professor i arkitektur Sverre Pedersen som så planarbeidet for Kristiansund som ett av sine hovedverk. Gjenreisningen sto sentralt i etterkrigstiden og arbeidet ble gjennomført under sterk kommunal styring. Boligpolitikk var det sentrale politikkiske temaet. De kommunale boligene var bygget for alminnelige folk som et resultat av bolignøden. Den politiske kulturen i kommunen var slik preget av gjenreising og boligbygging.

Gjenreisningsperioden varte til ut på 70-tallet. Boligbyggelaget var aktivt og kommunen utarbeidet boligprogram og boligplaner etter tradisjonelt mønster. Kristiansund kommune utarbeidet sitt siste boligprogram våren 1994. Fra begynnelsen av 1970 årene og framover hadde utbyggingen vært preget av utbygging av nye områder og etablering av boliger til den eldre del av befolkningen. Det hadde vært egne utbyggingsplaner for trygdede/eldreboliger (70- og 80-tallet), for omsorgsboliger og boliger til utviklingshemmede (90-tallet), for omsorgs- og sykehjemsplasser (handlingsplan for utbygging av pleie- og omsorgstjenesten, 1998-2003) (Plangruppen oktober 2005).

² Det ble opprettet en institusjon for å utarbeide reguleringsplaner for byer og tettsteder i Norge var blitt ødelagt av krigshandlinger. Denne etaten fikk navnet *Brente steders regulering*. Professor i arkitektur Sverre Pedersen var leder for institusjonen fram til 1945. Han ble da erstattet av Erik Rolfsen. Kilde:http://no.wikipedia.org/wiki/Brente_steders_regulering. 28.01.2013

Det kom en nedgangperiode i Kristiansund på 80-tallet. Samtidig lå boligbyggelaget nede og det skjedde et skifte i den politiske kursen. Det var ikke lenger fokus på det offentlige ansvaret for den alminnelige boligforsyningen. Nå var det boliger for utsatt grupper som sto på dagsorden. Den kommunale diskursen handlet om de mange og dårlige utleieboligene. De hadde 650-700 boliger. Diskusjonen handlet både om å selge seg ned og om en skulle tilby noen av boligen til dem som bodde i dem. Mange som bodde i kommunale boliger var personer som i dag ville klare seg selv. At de bodde i kommunale boliger var et etterslep etter en periode der kommunale boliger var for folk flest. Det var også ønskelig å løse opp i den opphopningen av sosiale problemer som store kommunale boligkomplekser medførte. Kommunene sto i starten av en omstrukturering av den kommunale boligporteføljen. Kommunenes siste boligbyggingsprogram gjaldt for perioden 1994- 97, med fokus mot boligbygging, boligområder og fastsetting av tomteprisen (Boligsosialt program 20.01.02)

På begynnelsen av 90-tallet ble det vekst i Kristiansund. Oljeindustrien hadde etablert seg i området og utviklingsoptimismen rådde. Det ble bygd nye boliger, skoler, barnehager og den kommunale aktiviteten økte. Det ble da også slående at byen har forslummede områder. Historisk sett har også Kristiansund hatt en opphopning av levekårsproblemer og det er fortsatt store levekårsproblemer knyttet til kommunene (Båtevik m.fl 2010).

I denne situasjonen kom det ny ledelse i boligbyggelaget. Boligbyggelaget ønsket å gjenreise den boligsosiale politikken. Husbanken var samtidig aktiv i å formidle sine ulike tilskudd. Kommunen gikk da sammen med boligbyggelaget og lagde en søknad til Husbanken om å utvikle en boligsosial plan. Dette var i 1999. Kommunen kommer inn i den første utviklingsperioden for slike planer og ble pilotkommune.

Med den sterke kommunale ekspansjonen i bygg og tjenester, fulgte kommunaløkonomiske problemer. Kommunen ble meldt inn på ”ROBEK-listen”³ i 2008, noe som innebærer svært stramme

³ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner

rammer for mellom annet for investeringer som må godkjennes av fylkesmannen. Da kommunene gjenstartet det boligsosiale arbeidet, hadde de sterke begrensninger på gjennomføringssiden. (Kommunene ble tatt ut av ROBEK-registeret i 2012).

3.2 Boligsosialt program – et forprosjekt 2001

Det ble opprettet en styringsgruppe ved i gangsettingen av programarbeidet. Ordføreren var gruppens leder. Videre deltok rådmann, plansjef, helse og sosialsjef samt teknisk sjef. Videre ble det nedsatt en prosjektgruppe fra administrasjonen med en planlegger fra planavdelingen som prosjektleder. I gruppen satt også plansjefen, bygge- og eiendomssjefen. Prosjektets hovedmålsettinger var (Prosjektgruppen, desember 2001):

- Frambringe økt kunnskap om og forståelse av sammenhenger over sektorgrenser
- Kartlegge kommunens ansvar i boligforsyningen og
- Danne grunnlag for nye handlingsplaner og prosjekter.

Dokumentet skulle utgjøre et felles boligpolitisk dokument, ikke et sektorprogram. (ibid). Forprosjektarbeidet ble gjennomført våren 2000 og målet var å utvikle prosjektet til et helhetlig boligsosialt program for handlingsplan for perioden 2002-2005. Prosjektet ble framlagt i desember 2001 og ajourført i 2002.

Gruppen framla forslag til målsetting, til generelle føringer knyttet til tomtepolitikken og i forhold til plan. Gruppen foreslo en dimensjonering av den kommunale boligmassen. Den foreslo å opprettholde antallet kommunale boliger, men gjøre en dreining i tildeling fra eldre personer til vanskeligstilte grupper. Tradisjonelt har mange eldre fått tildelt kommunale boliger. De som skulle prioriteres var rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser og eldre og vanskeligstilte der kommunene har et lovpålagt ansvar. Det ble derfor foreslått en omfattende omstrukturering av den

ha slik godkjenning fra departementet. Med de nye reglene ble godkjenningsordningen begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse. Kommuneloven § 60 (§ 59 a) nr. 1 definerer hva økonomisk ubalanse innebærer. I 2004 sto 118 norske kommuner på denne listen. Kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

kommunale boligmassen i form av renovering, ombygging, sammenslåing samt kjøp og salg av boliger.

Prinsippet om kostnadsdekkende husleie burde videre legges til grunn og evt. subsidier tydeliggjøres, for eksempel gjennom innføring av en kommunal bostøtte. Videre ønsket en å jobbe for å klargjøre grenseoppgangen for ansvar i forhold til tildeling, oppfølging og drift av boligene, samt å samle husbankens ulike virkemidler i en virksomhet.

Omstruktureringen og rehabilitering av den kommunale boligmassen ble forutsatt finansiert ved statlig tilskudd og låneordninger i kombinasjon med husleieinntekter. Dokumentet var utarbeidet fra administrasjonen og lagt fram til orientering. Den forventede opptrappingen av de statlige, økonomiske virkemidlene kom ikke og det økonomiske fundamentet for handlingsprogrammet var derfor ikke til stede. Kommunen prioriterte gjennomføringen av andre tiltak, noe som førte til at det boligsosiale handlingsplanarbeidet ble lagt på is inntil 2004.

3.3 Boligsosialt program 2006 – 2009

Høsten 2004 tok Utviklingsutvalget initiativet for å videreføre planarbeidet med sikte på å legge fram et revidert programutkast for et boligsosialt program/ handlingsplan for kommunen. Det ble opprettet en ny plangruppe med en politiker som leder. Han var medlem av formannskapet og hadde sentrale politiske verv. Flere av medlemmene hadde sterke interesser i dette saksfeltet. Sekretariatsoppgavene ble delt mellom Utviklingsseksjonen og Plan- og bygg.

Gjennom arbeidet skulle en ajourføre de behov som tidligere var kartlagt, gjøre en ny vurdering av de foreslåtte prosjektene samt gjøre en prioritering. Videre skulle en søke å kartlegge hvilke finansieringskilder en kunne regne med de nærmeste årene. Dette kunne være både statlige tilskudd og støtteordninger samt inntekter fra salg av uhenksmessige kommunale boliger. Nye drifts- og investeringsutgifter var forutsatt finansiert ved offentlige tilskudd, kommunale inntekter eller ved omprioriteringer innenfor gjeldende budsjett og økonomiplan. En forutsatte at utkastet skulle foreligge før sommeren 2005 og underlegges politisk behandling

slik at de økonomiske konsekvensene kunne innarbeides i budsjett og økonomiplan 2006-2009.

Planutkastet forelå høsten 2005. Utkastet framla en status for den kommunale boligmassen og dens disponering. Som i prosjektgruppen 2001s utkast, pekte en på at endringer både i gruppen av pensjonister og i bostøtteordningen tilsier at de boligene som før ble tildelt eldre og friske personer nå ville bli tildelt til andre grupper. Det ville skje en vridning i tildeling. Parallelt med nedsettingen av ny plangruppe, ble det vedtatt å utrede forvaltingsformen for den kommunale boligmassen.

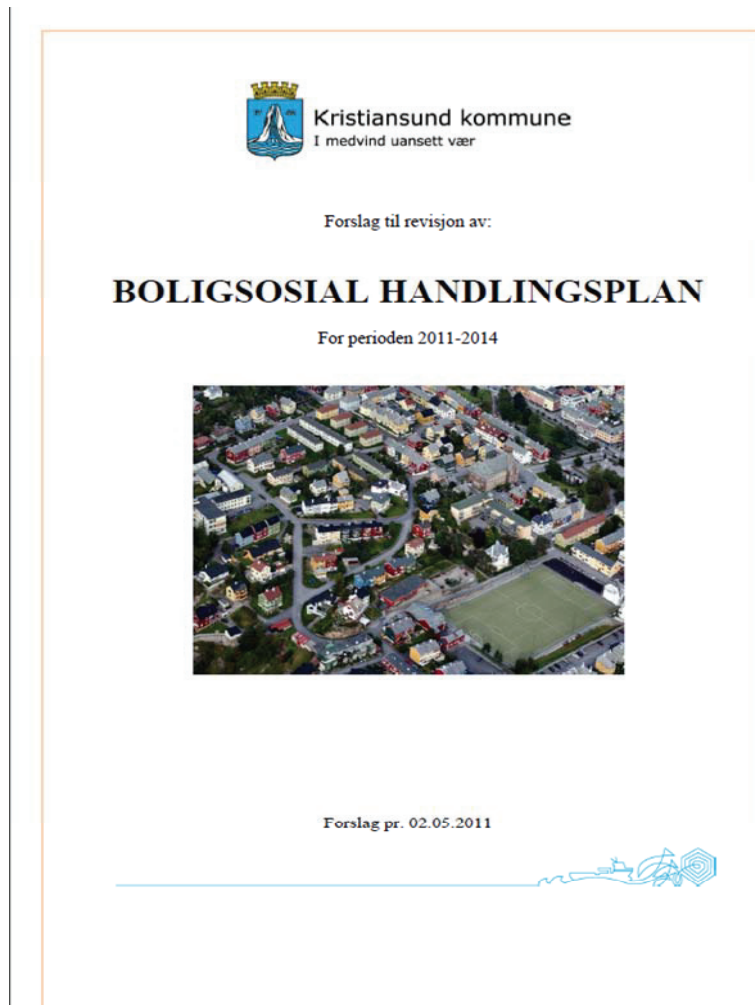
Utredningen kartla alle boliger ut fra hvilket ”omsorgsbehov” den aktuelle boligen tilfredstilte. Konklusjonene var at det var begrenset behov for å øke antallet utleieboliger. Men det ville være behov for vesentlig omstrukturering i form av oppussing/rehabilitering, sammenslåing av enheter, etablering av felleareal, samt noen personalbaser (Plangruppen oktober 2005, s 49).

Sentralt i utvalgets konklusjoner var forholdet mellom bygging og drift. Utgifter knyttet til etablering av boliger var mindre enn utgifter knyttet til å dekke løpende drift av personellinnsats til omsorg og bistand. En god bolig kan ikke ses isolert fra den muligheten man har til individuell oppfølging og hjelp til brukeren. På denne bakgrunn vurderte plangruppen det ikke som realistisk å omstrukturere og etablere det registrerte behovet for leieboliger i perioden fordi man ikke hadde muligheter til å øke personellressursene tilstrekkelig. Det måtte derfor skje en gradvis omstrukturering av boligmassen samtidig som en startet en omorganisering av bolig tjenesten for å frigjøre ressurser. Samtidig måtte en finne fram til statlige prosjektmidler som kunne øke tjenesteinnsatsen, og utnytte godt de øremerkede tilskuddsordningene som var rettet mot enkelte grupper. Videre måtte kommunen systematisk utnytte bostøtten, selge ut boliger av lav standard og foreta en løpende vurdering av husleiesatsene. En måtte samtidig ta tak i de dårlige boligene og de mest belastede områdene og starte opp en rehabilitering og omstrukturering av de kommunale boligene i Tollåsenga.

Gruppen tok sikte på å få tilnærmet full dekning for tilrettelagte boliger for vanskeligstilte innen utgangen av 2013. Ved rullering av planen la en til grunn en dekning i løpet av to planperioder.

3.4 Boligsosial handlingsplan 2011-2014

Figur 3.1 *Boligsosial handlingsplan*



Kristiansund formannskap oppnevnte i 2009 et planutvalg som fikk i mandat å revidere den boligsosiale planen. Varaordføreren ble oppnevnt som leder for planutvalget og med leder fra forrige planutvalg som nesteleder. Utvalget avga sin innstilling i mai 2011. Etter en høringsrunde ble planen vedtatt i desember 2011.

Utvalget skulle ajourføre behov og justere forutsetningene for planen. Videre skulle planutvalget utarbeide forslag til en helhetlig

plan for de kommunale boligene i Tollåsenga. Som det forrige utvalget, skulle en kartlegge støtte- og tilskuddsordninger samt vurdere drifts- og investeringsutgifter til nye tiltak. Mandatet var ikke ulikt mandatet som den forrige plangruppen hadde jobbet ut fra.

Planutvalget var opptatt av at de føringene som ble lagt til grunn i den foreliggende planen også ble fulgt opp fremover. Planutvalget sluttet seg derfor til de hovedføringer som var lagt i tidligere boligsosial plan. Dette innebar at kommunen fremdeles måtte disponere det antall boliger som man hadde og at antallet må økes gradvis ut fra de behov som var kartlagt. Kommunen måtte fortsatt legge vekt på å ha et variert tilbud av boliger for å kunne dekke de behov som de ulike vanskeligstilte grupper hadde.

Utvalget la også lagt vekt på at de kommunale boligene i Tollåsenga og Goma måtte prioriteres når det gjaldt rehabilitering og modernisering. Videre måtte arbeidet med å omstrukturere den boligmassen som har den dårligste standarden fortsette.

Utvalget foreslo også en samlet tildeling av kommunale boliger i en enhet, noe som ville gi en god og samordnet bruk av boligene. For å kunne få større gjennomstrømming i den kommunale boligmassen måtte det etter utvalgets vurdering settes i verk ulike tiltak for å bistå flere vanskeligstilte over i en eid eller leid bolig på det private markedet.

Handlingsplanforslaget tok for seg arealsituasjonen i kommunen og ønsket å sikre at egnede kommunale tomter ble øremerket til boligsosiale formål. Utvalget foreslo også at kommunen innførte en mer omfattende medvirkning i planprosesser både i forbindelse med arealplanarbeidet, men også i forhold til den løpende reguleringsplanlegging som var initiert av private utbyggere. Utvalget foreslo at de tradisjonelle oppstartsmøter i forbindelse med reguleringsplanarbeid fikk en bredere sammensetting og at boligsosiale behov slik kunne fremmes på et tidlig tidspunkt i prosessen.

Utvalget påpekte også at kommunen i større grad måtte benytte seg av muligheten til å inngå utbyggingsavtaler med private utbyggere for å påvirke bygging av nøkterne boliger tilpasset vanskeligstilte boligsøkere.

Videre organisering og utvikling av det boligsosiale arbeidet

Utvalget la vekt på at kommunen fortsatt skulle arbeider mot en best mulig koordinering av det boligsosiale arbeidet. Utvalget pekte på at dette krever både et organisasjonsutviklingsfokus og en løpende evaluering av samarbeid og koordinering. Det var viktig at det strategiske ansvaret for arbeidet ble lagt til rådmannsnivå og at kommunalsjefene fulgte opp de ulike koordineringsutfordringer på dette arbeidsfeltet. Utvalget mente også at det er viktig å opprettholde en tverretattlig arbeidsgruppe som har mandat til å koordinere og utvikle det løpende boligsosiale arbeidet i kommunen.

Utvalget gjennomgikk de antatte kostnadene ved de ulike prosjektene som de foreslo skulle gjennomføres i økonomiplanperioden 2011-2016. De fant at konsekvensene av den foreslåtte handlingsplanen ikke hadde budsjettinndekning i perioden. Utvalget la derfor til grunn at gjennomføringen av de foreslåtte tiltakene måtte finansieres innenfor de foreliggende budsjetter for de aktuelle tjenesteområdenes rammer ved omlegging og effektivisering av driften. Alternativet var å gjennomføre budsjetttilpasningen over en lengre tidsperiode.

3.5 Tollåsenga – mer enn en boligrehabilitering

Figur 3.2 *Oversikt over Tolleråsenga*



Kilde: Boligsosial handlingsplan 2011

Området bar preg av forfall og av et spesielt miljø. Området hadde over tid vært knyttet til utsatte grupper. Det var ikke gitt at kommunen skulle gå inn for bevaring av et stigmatisert område. ”Å samle så mange med problemer har vært å be om trøbbel”. Det ble bestemt å gjenreise området og det ble opprettet et bredt prosjekt med formål å normalisere området og gjenopprette sosial kontroll, ”det var å gå som kjerringa mot strømmen”. Det måtte her legges en helhetlig plan som både omfatter bygningsmessig rehabilitering/utforming og avklaring av brukertilbud/tjenester, samt utvikling av uteområdene og andre botilbud og bokvaliteter mv. Prosjektet omtales som en områdetransformasjon. Det var nødvendig med en samordnet innsats på mange nivå.

Organisering

Gjennomføring av arbeidet med utarbeidelse av helhetlig plan for Tollåsengaområdet har vært en sentral del av planutvalgets arbeid. Planarbeidet for dette området har vært organisert som et eget

prosjekt hvor den sentrale målsettingen har vært å legge grunnlaget for nye løsninger både når det gjelder boliger og bomiljø.

Vi gjengir her organisasjonsplanen for å vise omfanget og kompleksiteten av prosjektet:

Figur 3.3 *Organisasjonsplan for Tollåsengaprojektet.*

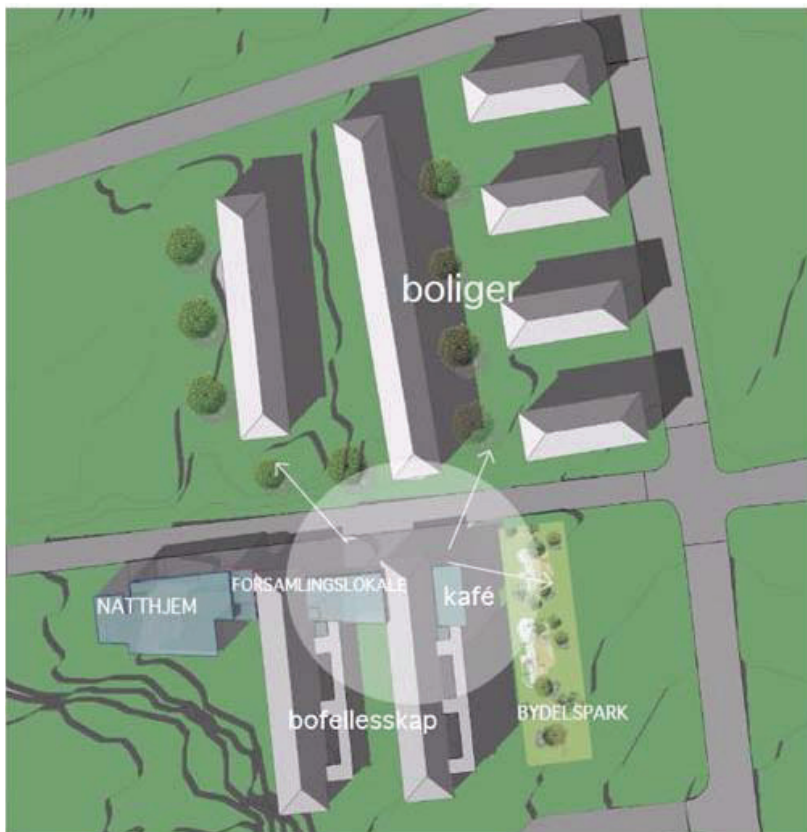


Kilde: Boligsosial plan 2011, s 63

Det har vært lagt vekt på å organisere dette arbeidet slik at det har sikret bred medvirkning av beboere, naboer, relevante fagmiljø og andre aktører. Planutvalget har vært styringsgruppe og lagt ulike føringer for arbeidet. Arbeidet i Tollåsenga var etablert som eget prosjekt og med en stor organisasjon der mange aktører fra ulike sektorer og nivåer deltar. Styringsgruppen ledes av varaordfører og prosjektgruppen ledes av enhetsleder for psykisk helse. Her sitter også utviklingsseksjonene, NAV, Bygg og eiendom og enhetsleder for tildeling og koordinering. Arbeidet er delt i tre områder, og lederen for hver av dem sitter i et arbeids- eller koordineringsutvalg sammen med lederen av prosjektgruppen og utviklingsseksjonene representanter.

Rehabilitering og nye bygg

Figur 3.4 *Prinsippillustrasjon. Solem:arkitektur*



Tollåsenga er delt i to områder og det foreligger ulike bygningsmessige løsninger for begge områder. Dette vil skje gjennom både rehabilitering og nybygg. Ved rehabilitering vil en endre foreliggende leilighetsstruktur. For noen bygninger vil atkomsten endres ved at det bygges til svalgangsløsning som muliggjør heisatkomst til bygningens leiligheter. Også utearealene skal rehabiliteres. Det blir lagt opp til bilfritt miljø mellom husene. Det blir fortsatt store, felles grøntarealer, men det skal også dannes mer private soner ved hjelp av beplantning og møblering av uterommet. Det samlede prosjektet vil gi færre leilighet enn slik området i dag foreligger og det må derfor etableres erstatningsleiligheter andre steder.

Området er tenkt å huse de samme beboere som i dag. En ønsker derfor en etappevis gjennomføring slik at en unngår for mange midlertidige løsninger. En etappevis utbygging gir også muligheter til å kunne tilpasse investeringer og driftsutgifter til budsjettet og de økonomiske forutsetningene. En slik framdriftplan gir også gode muligheter til å bygge opp aktiviteter og tjenester gradvis.

Tollåsengaakademiet – folkeakademitanke i ny kontekst

Selv om fokuset for prosjektet ligger på de vanskeligstilte, er dette også et bolig- og *områdeutviklingsprosjekt*. Kommunen har søkt om midler til dette prosjektet og det heter i prosjektsøknaden: ”Mange omstillings og områdeutviklingsprosjekter har manglet en ”ideologisk og praktisk motor” i utviklingsarbeidet. For å skape en slik motor ønsker Tollåsenga-prosjektet å gjennomføre et opplærings- og utviklingsprosjekt der beboerne skal lære i tilrettelagte former” (Boligsosial handlingsplan. 201.1 Vedlegg 8 Søknad om kompetansetilskudd). Målet er gjennom mellom annet opplæring og utvikling av ulike aktivitetstilbud, å danne sosial felleskap som igjen utvikler et nytt og trygd bomiljø for alle. Også beboerne må ansvarliggjøres dersom en skal få til en gjenreisning av området. Men tiltaket skal bidra til å gi dem en basiskompetanse for å gå inn i nye roller. Et element i prosjektet er opprettelsen av en referansegruppe der representanter for beboerne skal sitte sammen med andre aktører som Husbanken, naboer, representanter for skoler osv. De etablerer arbeidsformer og metodikker som dyktiggjør beboerne (og ansatte) til å delta i ulike prosesser.

Prosjektet ble etablert som et kommunalt delprosjekt i tilknytning til gjennomføringen av en helhetlig plan for området. I løpet av prosjektet vil alternative tilknytningsformer vurderes. Prosjektet var opprinnelig planlagt med et forløp fra mai 2011 til mai 2013. Hele akademiprojektet var budsjettetert til 1 675 000 kroner.

Tjenestebehov og iverksetting

Felles for beboerne i Tollåsenga vil være at de vil ha ulike vansker på boligmarkedet og vil ha varierte behov for tjenester. Basert på den foreliggende planen er det anslått at antall ansatte som har sitt daglige arbeid i området vil øke fra ca. 10- 12 årsverk i dag (det er allerede en base i området) til ca. 30 årsverk når ombyggingen er

ferdig. En stor del av disse årsverkene vil være omdisponering innenfor dagens tjenester, men også tilføring av nye årsverk.

Selv om hele prosjektet vil ta tid, mener iverksetterne at det er viktig ikke å utsette all forbedring til en fjern framtid. Det er viktig å få noen raske resultater. Kommunen startet opp både noe bygningsmessig utbedring og miljøarbeid og etablerte en base i området. Dette ble gjort mellom annet. for å få mindre hærverk og ødeleggelser. Prosjektet fikk umiddelbare resultater: Fra 300 polititrykninger til området i 2009 var det i 2011 bare 15 utrykninger.

3.6 Økonomiplan og budsjettprosessen

Hvordan prioriteres de ulike prosjekter/tjenester/aktiviteter som er foreslått i det boligsosiale handlingsprogrammet og hva skjer det med forslagene gjennom den årlige budsjettprosessen?

Budsjettprosessen starter i mai ved at de ulike rammeområdene⁴ presenterer sine budsjettmessige utfordringer overfor et panel bestående av politikere fra formannskapet og det administrative ledernivået. Disse møtene har form av en høring der en presenterer og drøfter innspillene, som også leveres skriftlig.

De enkelte enheter som inngår i et rammeområde har møter i forkant der de koordinerer seg og blir enige om felles utfordringer (slik styrker budsjettprosessen den horisontale koordinering). De enheter som har bolig som tema har slike møter, men ved siste budsjett var dette gjort på forhånd gjennom planarbeidet.

Innspillene går til rådmannen. I den videre prosess er det to spor:

Rådmannen behandler videre budsjettsspørsmål i møter med enhetsledere og disse kan komme med innspill. Også kommunalsjefene kjører prosesser, der de står litt fritt i hvordan det skal gjøres. De har da egne møter med sine enhetsledere.

Disse prosessene foregår forut for og under utarbeidelsen av budsjett for den enkelte enhet. Politikerne får en foreløpig

⁴ Kommunen er delt i 42 enheter som inngår i 18 innsatsområder som hver utgjør en budsjettramme ("rammeområde"). Disse er fordelt mellom de fire kommunalsjefene.

presentasjon av budsjettet i begynnelsen av oktober. De statlige rammene er da avklart. Formannskapet presentres for en konkretisering.

Rådmannen kommer deretter med et konkret forslag som presenteres for formannskapet og for gruppene som inngår i den kommunale medvirkningen (tillitsvalgte og lignende). Deretter starter den partimessige behandlingen. Dette foregår ved at økonomisjef, rådmann og kommunalsjefer innkalles til de ulike partigrupper for å kunne svare på spørsmål. Deretter kommer de ulike grupper eller blokker med sin budsjettinnstilling. Den første formelle behandling skjer i midten/slutten av november. Her kan det komme endringer og partigruppene forbeholder seg retten til å komme med ytterlige endringer ved endelig behandlingen. Budsjettet blir behandlet i bystyret midt i desember.

Denne prosessen legger opp til koordinering og avklaring av felles utfordringer. Den boligsosiale plan(prosessen) er et eksempel på en slik koordinering innen ett område. Videre ser vi at prosessen er åpen og at ”boligsosiale politikere” kan komme inn i ulike stadier i prosessen.

Slik vi forstår prosessen, er innsalg av prosjekter avhengig av god dialog med rådmannen og ledergruppa. Det vil også være slik at det er lettere å få inn deltiltak (dekomponere en satsing). Innpassingen av et tiltak som for eksempel Tollåsenga i budsjettet blir også lettere eller mer fleksibelt dersom en kan trekke tiltaket ut i tid. Hva som avsettes for hvert år er også avhengig av hvilket trykk det er på andre tiltak og prosjekter, for eksempel innen kultur og idrett. Når en fagplan skal over i budsjettet, må en derfor plukke inn tiltak etter hvert. En må gå stegvis fram og det er et spørsmål om hvor mye som kan planlegges.

Når det gjelder iverksettingen var det (i nov 2011) avsatt midler i økonomiplanen for 2012, men det var da ikke satt av midler for år 2013 og 2014. Av Budsjett 2012 /Økonomiplan 2012 – 2015 ser vi at det er avsatt investeringsmidler for Tollåsenga, 7, 2 mil for 2013 og 26 mil for 2014 og 36 mil for 2015. Også andre tiltak fra den boligsosiale handlingsplanen er lagt inn i budsjettet og økonomiplanen som for eksempel nye boliger for funksjonshemmede, flyktningeboliger og småhus til spesielle boligsøkere. Etter en rolig oppstart av Tolleråsenga ser det ut til at

den boligsosial handlingsplanen for 2012 fikk godt gjennomslag i budsjettet og økonomiplanen.

3.7 Kommuneplansystemet og de boligsosiale utfordringene

Den boligsosiale handlingsplanen tar også for seg arealsituasjonen i kommunen og ønsket om å sikre at egnede kommunale tomter blir øremerket til boligsosiale formål. Videre ble det også påpekt at kommunen i større grad måtte benytte seg av muligheten til å inngå utbyggingsavtaler med private utbyggere for å påvirke bygging av nøkterne boliger tilpasset vanskeligstilte boligsøkere. Er dette mål som også er forankret i kommuneplanen?

Kristiansund kommune startet opp rulleringen av kommuneplanen for ny plan- og bygningslov var vedtatt. De jobbet med samfunnsdelen først og har lagt inn noe om planstrategi etter at ny lov kom. Samfunnsdelen trekker opp noen utfordringer knyttet til levekårsproblematikk og boligbygging. Kommunen bebuder et større utredningsarbeid for å avklare årsakene til at en avgrenset del av befolkningen scorer svært lavt på leverkårsindekser.

Ser vi på den reviderte planstrategien 2012 (Samfunnsdelen 2012) gir den en oversikt over de prioriterte kommunedelplaner og sektor- eller fagplaner. Av den framgår det at fem planarbeider er vedtatt igangsatt i 2012, derav boligsosial handlingsplan og ruspolitisk handlingsplan.

Planprogrammet fra 2008 fastla tre sentrale utfordringer for arealdelen: sikring av grønne verdier, fastlegging av utbyggingsretning for framtidig boligbygging og arealer for framtidig næringsutvikling. Arealdelen, vedtatt i 2010, følger opp planprogrammet. Den sikrer ikke at det tilrettelegges spesielt for boligsosiale formål, men avsetning av arealer til allmenne boligformål er sentralt i planen.

3.8 Oppsummering Kristiansund kommune

Det foreligger et tidlig forprosjekt (Prosjektgruppen 2001) og to vedtatte planer. Når en ser på arbeidet som ble påbegynt i 1999 og

fram til 2012 synes arbeidet å være preget av ”stø kurs”. Den andre boligsosiale planen viderefører tidligere planer og er spent over samme hovedlest. Men det er noen endrede forutsetninger og endring i retninger av det boligsosiale arbeidet i den siste planen. Ser vi på Tollåsenga er prosjektet utviklet i et mer helhetlig perspektiv. Det er i dag en lokal politisk erkjennelse at noen av de som bor i Tollåsenga, kan overta eller kjøpe selv. Det er viktig å hjelpe vanskeligstilte til å eie egen bolig. Dette er en viktig del av satsingen framover og en trend i det boligsosiale arbeidet. Det synes å være stor lokalpolitisk erkjennelse av dette.

Målsetningen i de ulike perioder er om lag de samme og munner ut i to hovedoppgaver som planarbeidet skal legge grunnlag for å løse:

- Riktig dimensjonering og vridning av tilbudet av kommunale boliger
- Få på plass de tjenester som er nødvendig

Dette siste krever tid for å få budsjettmessig dekning på plass slik at tjenestene kan gå hand i hånd med utviklingen av boliger til de vanskeligstilte. Utviklingen av tiltak gikk noe trått i starten pga mangel på ekstern og intern finansiering.

Kommunen har valgt å gjøre et integrert løft av boliger og brukere i Tollåsenga og har raskt etablert dette som et prosjekt med egen ledelse. Prosjektet omfatter både utbedring av bygg og utearealer, tjenesteutvikling og involvering av beboerne. Videre etablerer de et prosjekt i prosjektet: ”Tollåsengaakademiet”. Dette er en arena for deltagelse og medvirkning for beboerne, noe som skal gi dem eierskap til utviklingsprosessen som er satt i gang.

Vi ser at planarbeidet blir stadig sterkere politisk forankret. I siste periode er varaordføreren leder av planutvalget. Hun er også leder av styringsgruppen for Tollåsengaprojektet. Det er også stor stabilitet i sekretariatsfunksjonene, både for utarbeidelsen av de boligsosiale planene og for koordinering av Tolleråsengaprojektet. Dette er til dels de samme personene. Spesielt har én person i utviklingsavdelingen hatt sin hånd på hele prosjektutviklingen og kan nok betegnes som en administrativ ”ildsjel”. Vi kunne for øvrig spore både entusiasme og stolthet over Tolleråsengaprojektet, både hos politikerne og deltakere fra ulike

deler av administrasjonen og tjenestene. Det virket å være et sterkt eierskap til prosjektet i alle ledd.

Av organisasjonsplanen for Tolleråsengaprosjektet ser vi at alle sektorer er forutsatt å være med. Det tok likevel tid å få alt og alle på plass. Tollåsenga er i stor grad et by- og områdeutviklingsprosjekt. Likevel ønsket ikke byplanavdelingen å være med fra starten. Avdelingen har vært under omstrukturering, og først fra 2012 kom ny plansjef med i arbeidet. Det lå også en utfordring i å trekke med teknisk avdeling knyttet til de planlagte nybygg. Måten en jobber i prosjektet brøt med deres tradisjonelle arbeidsformer. Her var det en åpen prosess, noe de ikke var vant med. Men der prosessen står dag, har en fått til en felles identitet til et omfattende, flersektorielt og flerfaglig prosjekt.

Økonomisk er både den boligsosiale planen og Tollåsengaprosjektet utfordrende. Investeringene er kostnadsberegnet til 123 millioner kroner over en 5-årsperiode⁵ og krever både eksterne og interne bidrag gjennom effektivisering og omstilling. Kommunen har også møtt begrensninger i sine investeringsrammer etter at den i 2008 ble innmeldt i ROBEKK-registeret (utmeldt i 2012). Vi ser at tiltak er blitt skjøvet ut i tid pga manglende finansiering, men også at ny finansiering kom på plass fra og med 2012-budsjettet.

Boligsosial handlingsplan, innbefattet det ambisiøse Tollåsengaprosjektet, er en flerfaglig og tverretattlig plan som koordinerer mange sider ved kommunens virksomhet. I prosessene knyttet til budsjett- og økonomiplan synes denne planen å ha en sentral posisjon. Det er imidlertid færre spor av boligsosiale perspektiver i den overordnede kommuneplanleggingen. Kommuneplanens samfunnsdel trekker opp noen utfordringer knyttet til levekårsproblematikk og bebuder en utredning på området, noe som nok er relevant i forhold til de problemer som den boligsosiale politikken er satt til å løse.

I arealpolitikken er det få spor av boligsosiale problemstillinger. Det er heller ikke så unaturlig. Arealdelen setter av arealer for nye boliger. Mye av den boligsosiale politikken handler om omstilling av den kommunale boligmassen, rehabilitering, avhending og

⁵ 16,3 mil for 2012, 23, 2 mil for 2013, 26,3mil for 2014, 39,3 mil for 2015 og 17,5mil for 2016.

kontrahering av nye (brukte) boliger. Nybygging for visse formål vil være aktuelt, men kanskje ikke det meste sentrale i utviklingen av den kommunale boligmassen.

4 Steinkjer kommune

I dette kapittelet vil vi ta for oss kommunens bolig- og boligsosiale planlegging fra og med utarbeidelsen av en boligpolitisk melding der arbeidet ble startet opp i 2004. Vi har tre plandokumenter der vi vil se på hva de inneholder, dvs hvilke problemstillinger som er sentrale.

Innledningsvis vil vi trekke inn noen momenter knyttet til kommenes historie og geografi som vi antar har betydning for utbyggingsmønster og bebyggelse.

4.1 Bakgrunn og historikk

Figur 4.1 *Steinkjer etter tysk bombing april 1940.*



Kilde Wikipedia

Steinkjer er det administrative senteret i Nord- Trøndelag og har ca 21 000 innbyggere.(Årsberetningen Steinkjer kommune 2011).

Steinkjer kommune har en stor geografisk utstrekning sammenlignet med andre norske kommuner. Steinkjer har ett sentrum, flere grendesentre og mye spredt bosetting. Dette fordrer også en spredt tjenesteyting og en relativt omfattende infrastruktur. Utviklingen i grendene er preget av tilbakegangen i jordbruket og det skjer nå flytting til sentrum. Byggingen av nye boliger skjer nå hovedsakelig i sentrum (Kommuneplan. Planforslaget av 10 juni 2009).

Som Kristiansund, ble også Steinkjer bombet under krigen og gjenreist med et stort innslag av gjenreisningsarkitektur, trehusbebyggelse. Disse boligene ble kommunalt eide boliger og er noe av bakgrunnen for at Steinkjer i dag har et stort innslag av kommunale leieboliger.

Steinkjer står i dag overfor betydelige velferdsutfordringer (omtalt som utenforskap i planstrategien). Arbeidsledigheten har i snitt de siste 6 årene ligget på 3,25 prosent og antall uføre på 10,3 prosent i 2010. Legges dette sammen med tallet på de som er i en arbeidsavklaringsfase, viser dette at ca. 16,5 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder står utenfor det ordinære arbeidsmarkedet i Steinkjer. Dette tilsvarer i underkant av 4 000 personer (Årsbudsjett 2013).

4.2 Boligpolitisk melding 2004 - 2007

Formannskapet nedsatte i 2003 et utvalg for å utarbeide en boligpolitisk melding. Denne ble levert i september 2004. Meldingen skulle identifisere viktige faktorer som påvirket behovet for tomter, utleieboliger, midlertidige boliger, omsorgsboliger/bofellesskap og boliger for spesielle grupper i perioden (Boligpolitisk melding 2004-2007). Videre skulle utvalget evaluere organisering av kommunens boligforvaltning evt. komme med forslag til forbedringer.

Meldingen tok for seg boligbyggingen og tomtesituasjonen og anbefalte ma. fortetting i sentrum og at det bygdes leilighetsbygg, gjerne organisert som borettslag. Av andre tiltak anbefaltes det å etablere boliger for tilflytter/ungdomsboliger i sentrum med

rimelig inngangsbillett. Utvalget hadde også vurdert arealbehovet for utbygging framover. Videre tok meldingen for seg det boligsosiale arbeidet og de ulike grupper som normalt faller inn under boligsosial plan. Meldingen omtalte nye boliger for flyktninger, nye omsorgsboliger for eldre, de bostedsløses rett til bolig og tjenester og boligtilbud til rusmisbrukere.

Meldingen tok for seg forvaltningen og kontraheringen av de kommunale boligene og hvordan dette var organisert. Det var to sentrale aktører i boligpolitikken: Steinkjer tomteselskap og Steinkjerbygg. Tomteselskapet ble opprettet i 1968. Mange kommuner opprettet tomteselskaper, men i begynnelsen av 90-tallet avvirket de fleste kommuner disse selskapene. Etter hvert som det skjedde lite tilrettelegging av tomter i Steinkjer kommune, dreide selskapet virksomheten over i bygging av boliger og institusjoner i egen regi. De ferdige prosjektene ble solgt til selvkost. Utvalget ga sin tilslutning til at begge aktører kunne fortsette sin virksomhet, men at tomteselskapet organisatorisk kunne gå sammen med Steinkjer Utvikling. Steinkjerbygg skulle fortsatt forvalte kommunale boliger og ble bedt om å satse på tilflytter/ungdomsleiligheter.

Rapporten ble lagt ut til høring og vedtatt i kommunestyret november 2004. Det ble da vedtatt at det skulle utarbeides en boligsosial plan.

4.3 Boligsosial handlingsplan 2006-2009

På bakgrunn av den foreliggende boligmeldingen, ble det nedsatt en plangruppe rekruttert i administrasjonen og med medlemmer fra rådene. Planen skulle sendes til høring hos berørte organisasjoner før den skulle sluttbehandles av Hovedutvalget for helse- og omsorg som en rammeplan. Mandatet hadde mange punkter mellom annet kartlegging av den kommunale boligmassen, vurdere utnyttelsen av den og vurdere kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet. Utvalget skulle også vurdere behovet for ulike typer boliger og andre boligtiltak for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

Planen tok for seg ulike grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Planen gikk gjennom alle grupper og vurderte bolig

og tjenestebehov framover. For hver gruppe konkludertes det mht boligbehov. Den behandlet boligsituasjonen for eldre og pekte på at ikke like mange i denne kategorien vil ha behov for kommunal bolig i årene framover. Det ble bygget mange boliger med livsløpsstandard i det private markedet i Steinkjer sentrum. Men det ville det være behov for bofellesskap på to steder utenfor sentrum.

Steinkjerbygg forvaltet kommunens boliger, og planen bebudet at deres rolle og funksjon som kommunalt boligselskap skal gjennomgås. Utvalgets vurdering var at Steinkjerbygg bør ha et stort sosialt fokus og ikke legge for stor vekt på økonomiske faktorer når det handler om å sikre de mest vanskeligstilte gruppene bolig. Det heter at ”Steinkjerbygg as må kunne godta løsninger som ikke lønner seg ut fra en snever bedriftsøkonomisk vurdering” (Boligsosial handlingsplan 2006-2009). Et sentral punkt var utkastelse fra kommunale boliger. Det var viktig å sikre at vanskeligstilte hadde bolig og det burde derfor ikke forekomme utkastelser uten samtykke fra et tverrfaglig utvalg. En ville søke å forebygge at personer ble kastet ut fordi husleien ble misligholdt. Det synes å ha vært konflikt innad i kommunen om praksis i slike saker.

Planen ble behandlet i kommunestyret i desember 2006. Vedtaket gir en oversikt over foreslåtte tiltak (bolig og tjenester) for de ulike grupper som planen omfatter. Flere av tiltakene er vurdert opp mot økonomiplanen for 2007-2010. Når det gjelder personer med fysisk og psykisk funksjonshemning og psykiatriske lidelser var det ikke avsatt midler i økonomiplanen til de tiltak planen foreslo. Det var avsatt midler til bofellesskap for eldre, men det var ikke tatt stilling til hvor det skal plasseres. Når det gjaldt boliger til flyktninger, kriseboliger og boliger for sosialt og økonomisk vanskeligstilte forutsatte vedtaket at dette ordnes gjennom Steinkjerbygg.

Videre inneholdt vedtaket føringer for Boligkontorets videre arbeid, føringer for det videre boligsosiale arbeidet og for utarbeidelse av den neste boligsosiale planen, herunder en vurdering om Steinkjerbyggs samlede boligmasse var hensiktsmessig ut fra det behov som forelå. Det het i vedtaket at neste boligsosiale plan burde baseres på kommunedelplaner og redegjøre for en stor bredde av problemstillinger, fra arealmessige

forhold, utbyggingsøkonomi og husleienivå samt den sosialpolitiske koblingen mellom Steinkjer kommune og Steinkjerbygg.

4.4 Boligsosial handlingsplan 2011-2014

Figur 4.2 *Boligsosial handlingsplan 2011-2014*



Utarbeidelsen av denne boligsosiale planen skjedde med medvirkning fra Husbanken. Sammen med fire andre kommuner i Midt-Norge fikk kommunen tilbud om å være med i et prosjektarbeid ”Boligsosialt utviklingsprogram”. Møreforskning var engasjert for å kjøre prosessene. For å delta i dette prosjektet måtte kommunen nedsette en prosjektgruppe med medlemmer både fra administrasjonen og to fra politisk nivå. Leder av boligkontoret var et av medlemmene.

Planen har status som rammeplan og prosessen reguleres ikke av Plan- og bygningsloven. Planen vedtas av kommunestyret. Planen skal årlig gjennomgå av Husnemda og endringer legges fram til kommunal behandling. Husnemda er det faste utvalget som har

som oppgave å samordne boligpolitikken i Steinkjer kommune⁶. Boligkontoret er sekretariat for Husnemnda og har et sentralt koordineringsansvar for det boligsosiale arbeidet og bruk av de boligsosiale virkemidlene. Kontoret ble administrativt lagt direkte under Rådmannen.

Boligtildeling og forvaltning

Tildelingen av bolig er todelt: Boligkontoret tildeler de ordinære kommunale utleieboligene og Tildelingskontoret for bistand og omsorg tildeler omsorgsboliger. Steinkjerbygg er kommunens boligforvalter. Steinkjerbygg AS er et heleid kommunalt aksjeselskap. Tidligere eide selskapet ca halvdel av de kommunale boligene og de øvrige kommunale boligene forvaltet Steinkjerbygg for kommunen. Fra 01.01 2012 overtok Steinkjerbygg alle boligene. Den boligsosiale planen legger opp til at selskapet rendyrkes som en profesjonell boligutvikler og eiendomsforvalter, men sosialpolitikken skal utøves av kommunen. Videre legger en opp til et tettere samarbeid med boligkontoret mellom annet, gjennom felles elektronisk verktøy for å gi partene bedre innsyn i pågående prosesser. Det er et delmål i den boligsosiale planen å effektivisere oppgavefordelingen innen kommunens boligsosiale område.

Planarbeidet har gjort en analyse av boligbehovet for kommende planperiode. Den viser at det vil være behov for 200 færre ordinære kommunale utleieboliger kommende planperiode. En strategi er å få leietakere til å kjøpe egen bolig eller annen bolig i det private markedet, evt. gå inn i det private leiemarkedet. Kommunen har som mål å opprettet et ”fra eie til leie prosjekt” for formålet (tiltak i planen). Planen presiserer også at de ordinære kommunale utleieboligene er ment å være et midlertidig botilbud og leietakere skal gis en tidsbestemt kontrakt. Omsorgsboligene er tildelt på mer permanent grunnlag og får tidsubestemte kontrakter. Utgangssituasjonen var at en stor prosent av personer som bor i ordinære kommunale boliger har tidsbegrenset kontrakt, noe som vanskeliggjør omstillingen av leieboliger. Det er et delmål i den

⁶ Husnemnda er opprettet som fast utvalg i henhold til kommunelovens Kl § 10. Nemnda består av 5 medlemmer med personlig varamedlemmer. Husnemnda velges av kommunestyret fortrinnsvis bland dets medlemmer eller varamedlemmer. Kilde: reglement for Steinkjer kommune

boligsosiale planen at kommunen skal yte bistand i boligmarkedet og det inngår også som tiltak i planen å ansette en boveileder.

Planen peker også på at det er behov for alternative boliger for enkelte grupper, som personer med rus og psykiske helseutfordringer. Disse kan ha store atferdsproblemer og er vanskelige å plassere innen den kommunale boligmassen som er tilgjengelig.

Planen peker også på at kommunen over år ikke har vært flink til å bruke Startlånordningen og bruken er nå vesentlig opptrappet fra 2008. Det ble 2008 brukt 4, 7 mill. kroner. Planen for 2011 var å bruke 25 millioner kroner.

Videre trekker planutredningen fram at bedre samlokalisering av boligmassen var viktig for å skape et større og bedre fagmiljø for brukerne og for å utnytte bemanningsressursene best mulig. Planen legger opp til sentralt plasserte bofelleskap for utviklingshemmede.

Dokumentet har en klar behovs- og tiltaksplan.

4.5 Økonomiplan og budsjettprosessen

Hvordan prioriteres de ulike prosjekter/tjenester/aktiviteter og hvordan spilles de inn i budsjettprosessen? Hva ble de budsjettmessige konsekvenser for 2012?

Prosessen rundt neste års budsjett starter i slutten av juni. Det gjelder budsjett 2013-2016 og årsbudsjettet for 2013. Grunnlaget ligger i økonomiplanen. Gjeldende økonomiplan 2012-2015 gir rammen for de enkelte avdelinger framover. Planleggingen foregår ved at rådmannen sender et budsjettsskriv til hver av de fire avdelingene. I dette ligger rammen som de ulike avdelingene må forholde seg til. Dette er et nettorammebudsjett samt kostnader for lønnsoppgjøret. Hver avdeling får frist til medio september med å levere inn en plan til rådmannen.

Budsjettet er tiltaksbasert. Dette innebærer at en tar utgangspunkt i fjorårsbudsjettet og nye tiltak som kan være tillegg eller bortfall formuleres som tiltak. Dersom de trenger nye barnehageplasser, formuleres disse som et nytt tiltak: Flere barn i barnehagen.

Tidsplanen er som følgende:

- I perioden juni-september lager avdelingen budsjettinnspill til rådmann på bakgrunn av grunnlag av foreliggende økonomiplan
- I perioden september – ca 10 oktober skjer det et samspill mellom avdelingene og rådmannen
- Når statsbudsjettet kommer i begynnelsen av oktober justeres rammene.
- C.a 1. november får hvert hovedutvalg budsjettet for sitt område. Dette er sju til åtte dager før politisk behandling i formannskapet. Før hovedutvalgsmøtene har normalt partigruppene møter. Alt avklares ikke i hovedutvalget, noe vil ligge og ”modnes”.
- Budsjettet ligger ute med minst 14 dages høringsfrist før behandling i kommunestyret, normalt ca 15. desember.

Økningen i plasser i bofelleskap var tatt inn i 2012 budsjettet. Tiltaket å ansette en boveileder ble ikke videreført i rådmannens budsjettforslag. Stillingen er blitt lagt til bolig- og tildelingskontoret, men skal finansieres av Steinkjerbygg. Budsjettet stiller store krav til effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen (Årsbudsjett 2012).

4.6 Kommuneplansystemet og den boligsosiale utfordringen

Kommunens planstrategi ble vedtatt i september 2009. Planen peker ut seks fokusområder og tre gjennomgående temaer. Videre gis det en oversikt over de 11 kommunedelplaner som eksisterer og det gjøres en vurdering av hvilke nye temaer som skal gjøres til gjenstand for en kommunedelplan. Det anbefales at åtte av de tidligere delplanene videreføres og at fire nye tema utredes. Boligsosial handlingsplan blir ikke behandlet som en kommunedelplan, men som en rammeplan.

Kommuneplanens samfunnsdel er en overordnet plan. Den ble vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn i juni 2009. Planens kapittel 7 omhandler gjennomgående tema. ”Dette er tema som går på tvers av kommunedelplaner og som skal være gjennomgående i alle

kommunedelplaner. Samtidig skal det gjøres en helhetlig vurdering i kommuneplanen. Dette gjelder følgende tema: Forebygging, miljø og mangfold og toleranse” (Kommuneplan for Steinkjer 2010-2013. s 58). Her behandles det boligsosial arbeidet under Forebygging. Det understrekes at det er viktig at det strategiske og operative nivået i kommunen samordnes. De som skaffer boliger, Steinkjerbygg og de som har oppfølgingsansvar, må samordne sine tjenester og dette gjøres mest sannsynlig best gjennom et eget boligkontor. Boligkontoret må ha en koordinerende rolle overfor tverrfaglig team. Videre må kommunen legge vekt på å utnytte godt de ulike boligøkonomiske ordningene som Husbanken rår over.

Kommuneplanens arealedel, revidert 2009 inneholder vurderinger av arealer avsatt til boligformål, både i felt og som spredt bebyggelse. Boligbyggingen som det legges opp til i planen er boliger for det ordinære markedet og har liten kobling til den boligsosial planen.

4.7 Oppsummering Steinkjer kommune

Vi ser at det foreligger en boligpolitisk melding (Boligpolitisk melding 2004-2007) og to boligsosiale handlingsplaner (2006-2009 og 2011-2014.) Den første planen ble vedtatt i 2006, den andre i 2011. Den boligpolitiske meldingen og den første boligsosiale planen var administrativt utarbeidet. Den siste boligsosiale planen var utarbeidet av en gruppe som besto av både administrativt og politisk oppnevnte medlemmer. Denne sammensetningen av gruppen var et krav fra Husbanken for å kunne delta i ”Boligsosialt utviklingsprogram”.

Det ser ut til at det skjer et skifte i den boligsosiale politikken i perioden fram mot 2011.

Det ble i 2005 opprettet et boligkontor for å samordne alle forhold knyttet til bolig (ikke tildeling) og styrke arbeidet med og øke bruken av Husbankens boligøkonomiske virkemidler. Kontoret skulle også være sekretariat for Bolignemnda. Kontoret ble lagt direkte under rådmannen.

Den første boligsosiale planen dekket perioden 2006-2009 og ved utløpet av denne planperioden skjedde det ikke noe. Etter kontakt

med Husbanken ble det tatt nye initiativer for å få i gang arbeidet på nytt. Kommunen var ingen stor bruker av de boligøkonomiske virkemidlene og satt med en stor masse av kommunale utleieboliger. Utvalget som leverte den første boligsosiale handlingsplanen var opptatt av at en ikke skulle legge for mye vekt på økonomiske faktorer når det gjaldt å sikre de mest vanskeligstilte en bolig. I dag er kommunen mer opptatt av at alle de som ikke egentlig er vanskeligstilte ikke skal bo i kommunale utleieboliger.

Dagens oppfatning er at kommunen gjennom Steinkjerbygg har for mange boliger og at leietakere skal hjelpes over i egen bolig, evt. overta den kommunale utleieboligen. Videre er det ikke samme vekt på å tilby billige boliger. For å kunne legge inn tilstrekkelig vedlikehold, må leieprisene opp og prinsippet om gjengs leie legges til grunn. De kommunale boligene ligger i hovedsak under gjengs leie.

Det er også gjort endringer i tildeling og forvaltning. Steinkjerbygg har nå overtatt alle boliger, ikke bare forvaltningsansvaret for de kommunale boligene. Videre er nå boligtildeling samlet under en enhet, kontoret for Bolig og tildeling. Denne enheten er lagt under Avdeling for omsorg. Dette kontoret overtar også de oppgavene som Boligkontoret hadde som sekretariat for bolignemnda.

Det er også klare krav til omstilling av tjenesteytingen for å frigjøre ressurser til nye tiltak. Når en vurderer nybygging, må en for eksempel se på om det går an å slå sammen flere enheter til en større enhet for å få en bedre rasjonalitet for tjenesteorganiseringen. Det er for eksempel viktig å samle de mest ressurskrevende brukere. Videre samlokalisere de boliger til ulike brukergrupper som har en liknende situasjon mht tjenestene for å muliggjøre en bedre fordeling av kompetanse. Og når en planlegger nye boliger med tilsynsbehov om natten, bør de samlokaliseres med andre med nattbehov. Det gir åpenbare stordriftsfordeler, men det går også fram av samtalene i kommunen at dette er omdiskutert.

For 2012 budsjettet er det plukket inn visse tiltak fra den boligsosiale handlingsplanen.

Av kommunens planstrategi framgår det at boligsosiale handlingsplan ikke skal være en kommunedelplan, men fortsatt

være en rammeplan. Av kommuneplanens samfunnsdel finner vi at de sentrale føringene for det boligsosiale arbeidet er trukket opp og videreført i den boligsosiale planen for 2011-2014. Arealdelen synes å være mer løst koblet til den boligsosiale planleggingen.

5 Melhus kommune

5.1 Bakgrunn

Melhus kommune ligger syd for Trondheim og inngår i samme arbeidsmarked. Kommunen har i dag ca 16 000 innbyggere. Den har de siste årene opplevd sterk vekst.

Melhus kommune, slik den framstår i dag, er sammenslått av kommunene Melhus, Hørg, Flå og Hølonda. Sammenslåingen skjedde i 1964. Kommunen har i dag Melhus som administrasjonssenter, men kommunen har sju tettsteder og spredt bosetting.

Hver av de sammenslåtte kommunene hadde sine kommunale boliger. Kommunen har derfor en spredd struktur mht kommunale boliger, oppbygging av tjenesteorganisasjon og har tre sykehjem.

Kommunen har de siste årene opplevd en sterk vekst og har hatt en befolkningsøkning på 10,8 prosent (kommuneplanens samfunnsdel). Denne økningen fordeler seg ikke jamt i kommunen, den store delen av veksten kommer i Nedre Melhus, det området som ligger nærmest Trondheim. Det er et mål for utviklingen at kommunene skal stimulerer til utbygging i alle kommunens sju tettsteder (ibid).

5.2 Boligpolitisk handlingsplan – Vedtatt 2004

Melhus kommune søkte i 2002 Husbanken om tilskudd for å utarbeide en boligsosial handlingsplan. Kommunen hadde behov for en bedre oversikt over de vanskeligstilte på boligmarkedet og

behov for en plan for hvordan kommunen skulle arbeide for å tilrettelegge for ungdom og vanskeligstilte slik at de også ble boende i boligen. Kommunene fikk midler til dette arbeidet. Husbanken la føringer på gjennomføringen av planarbeidet. Planarbeidet ble gjennomført av en gruppe nedsatt i administrasjonen og med rådmannens ledergruppe som styringsgruppe.

Planen trakk opp målsettinger for boligpolitikken i Melhus kommune i 19 punkter. Dette var målsettinger som omhandlet estetikk, energi, boligkvaliteter (livsløpsstandard) og boligers organiseringsform (borettslag), samt håndtering av husleierestanser, bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler, kommunale boliger som gjennomgangsboliger og andre mål som ligger nærmere den boligsosial politikken. Det ble videre gjennomført en kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet.

Kommunen hadde i 2002 stiftet et boligbyggelag for å få gjennomført utbygging av ungdomsboliger i tre av tettstedene.

Planen oppsummerer tre hovedutfordringer for kommunen:

- Kommunen hadde en forholdsvis stor gruppe hjemmeboende psykisk utviklingshemmede barn og unge som om kort tid skulle ut i boligmarkedet
- Kommunen hadde en stor andel eldre som bodde i egne, men uegnede boliger. De var ikke tilpasset personer med fysiske funksjonsnedsettelse eller personer som hadde stort oppfølgingsbehov fra hjelpeapparatet.
- En stor gruppe strevde med å komme inn i boligmarkedet av økonomiske grunner.

Kommunen hadde eget tomteselskap som opptrådte på linje med private aktører. Selskapet var en politisk aktør. Det hadde lagt ut tomter i de ulike delene av kommunen og hadde holdt en sosial profil mht tomteprisene. Prosjektgruppa mente at det var grunn til å vurdere om tomteselskapet i større grad kunne brukes som redskap til å gjennomføre boligpolitikken og om det var mulig å samorganisere tomteselskapet med et kommunale boligkontor for å få mer ressurser til å drive boligpolitikk.

Prosjektgruppen registrerte alle kommunale boliger, 246 stykker. De fordelte seg på 196 tilrettelagte boliger, 49 sosiale boliger og en prestebolig.

De fleste av de sosiale boligene/gjennomgangsboligene ble brukt til boliger for flyktninger og det ble planlagt å bygge boliger for denne målgruppen i tettsteder spredt i kommunene. Det framgår av planen et det til enhver tid var mangel på boliger til sosialt og økonomisk vanskeligstilte og boliger for denne gruppen burde også bygges nær sentra og kollektivåre. Det var i boligbyggelagets regi bygget boliger for ungdom og det var kommet innspill fra Ungdomsrådet om bygging av flere små leiligheter/hybler for denne gruppen. Planen pekte også på at mange av dem som har et boligbehov også har et hjelpebehov som krevde bemanning i eller i nærheten av boligene. Men beskrivelsen av bemanningsbehovet og beregning av driftskostnadene lå ikke i gruppens mandat.

Planen klargjorde hvordan boligtildeling var organisert .

- Sosialtjenesten disponerte og tildelte boliger til sosialt vanskeligstilte, herunder personer med psykiatriske helseplager, barnevern og flyktninger. Under sosialtjenesten var det opprettet et eget boligutvalg.
- Pleie og omsorgstjenesten disponerte og fordelte tilrettelagte boliger. Dette var tildeling til personer som trenger omsorg og pleie. Tildelingen av disse boligene måtte sees i sammenheng med de øvrige pleie- og omsorgstilbud. Hvert av de tre distriktene hadde oversikt over egen boligmasse.
- Bygg- og eiendomsavdelingen driftet og vedlikeholdt boligmassen og hadde ansvaret for husleieinnbetalinger.

Den boligsosiale delen av Boligpolitisk handlingsplan oppsummerte utfordringene knyttet til det boligsosiale arbeidet: Det var for mange boligformidlere/forvaltere, noe som ga for dårlig oversikt og samordning. Det forelå innspill på at det burde opprettes et felles inntaksteam for hele kommunen. Det var også for liten kapasitet i økonomirådgiving og for formidling/behandling av for eksempel Startlån. Videre var det problemer knyttet til den kommunale boligmassen, med for lav turnover og for liten bruk av tidsbegrensede kontrakter .Mange personer fikk derfor ikke hjelp når de hadde behov for det.

Videre slet etaten med at vedlikeholdsbudsjettet for kommunale bygg var lavt og det var dårlig standard på de kommunale boligene. Prosjektgruppen samlet seg om opprettelse av et boligkontor, tilknyttet bygg og eiendom, som kunne samle en rekke av de oppgavene de slet med å få gjennomført. Videre ba gruppen om en vurdering av å innlemme Melhus tomteselskap i dette kontoret for å tilføre flere ressurser. Dette var ett av de prioriterte tiltakene for 2004.

Planen viste også prioriterte tiltak for 2005. Planen ble behandlet i kommunestyret. Det organisatoriske endringen som plangruppen foreslo, ble ikke gjennomført.

5.3 Boligsosial handlingsplan – vedtatt 2011

Prosjektgruppen som utarbeidde den boligsosiale planen vedtatt i 2004, foreslo at planen skulle revideres i 2005. I 2007 til 2009 deltok Melhus kommune som en av 10 kommuner i et program med midler fra Sosial- og Helsedirektoratet og Husbanken. Dette var et forsøksprosjekt som skulle utvikle metoder og tiltak for å føre vanskeligstilte over fra midlertidig til varig bolig. Dette var en strategi for å forbygge og bekjempe bostedsløshet finansiert av Husbanken og Sosial- og Helsedepartementet. Rulleringen av den foreliggende boligsosiale handlingsplanen ble definert som en del av Melhus kommunes prosjektarbeid (Boligsosial handlingsplan 2011). Styringsgruppen for det kommunale prosjektet "På vei til egen bolig" var også styringsgruppe for planrevisjonen. Styringsgruppen besto av virksomhetsledere og en assisterende rådmann. Det var tilsatt prosjektleder for hele prosjektet. To brukerrepresentanter har vært involvert i arbeidet (Samlet saksframstilling 19.01.2011). Planutkastet er administrativt utarbeidet.

I forbindelse med planarbeidet ble de vanskeligstilte på boligmarkedet kartlagt. Kartleggingen tok utgangspunkt i dem som har hatt kontakt med kommunens hjelpeapparat. Kartleggingen pr. desember 2010 registrerte 154 husstander som hadde hjelpebehov. Kommunene hadde videre 267 boliger, derav 224 tilrettelagte boliger og 42 sosial boliger. Kommunen hadde altså i 2010 noen flere tilrettelagte boliger enn registrert i 2004. Som tidligere var hovedtyngden av beboerne i gjennomgangsboliger, var flyktninger.

I forrige plan ble det uttalt at det skulle legges til rette for at flyktninger skulle få muligheter til å kjøpe kommunale boliger. Planarbeidet fra 2010 viser at dette nesten ikke har skjedd.

Planen oppsummerte at det fantes to hovedutfordringer framover:

- Skaffe boliger til vanskeligstilte
- Systemutvikling og organisering av det boligsosiale arbeidet (noe som også var behandlet i forrige plan)

Planen gjennomgikk hvordan boligtildelingen var organisert i 2010. Endringen fra forrige periode var at flyktingetjenesten nå disponerte og fordelte egne boliger. Boligtildelingen innen helse og omsorg var fortsatt distriktvis (dvs. ingen sentral fordeling i kommunen). Kommunens bygg- og eiendomsavdelinger var fortsatt en kommunal etat og sto for boligforvaltningen.

Prosjektgruppen foreslo en ny organisasjonsmodell for det boligsosiale området for å bote på de skisserte problemene:

- Det skulle nedsettes en *planleggingsgruppe* som besto av de aktuelle virksomhetslederne, samt en fra rådmannsteamet. Disse skal ha halvårlige møter.
- Videre skal det opprettes *et felles inntaksteam for alle boliger* og teamet skal møtes månedlig. Her skal også NAV inn med sine virkemidler, noe som er kommet til etter at den boligsosiale handlingsplanen var behandlet.
- I tillegg skal de *lokale inntakseteam* (som før) behandle kurante saker. Men de plikter å ta saker inn til felles inntaksteam for å bidra til en samordnet politikk. Felles inntaksteam skal også følge opp utleieavtaler som er utgående.

Planforslaget har en tiltaksdel der ansvaret er plassert.

Da forslaget ble lagt fram for behandling fulgte det en innstilling fra rådmannen. Det heter her at det har vært vurdert å opprette et boligkontor, men at dette ikke ansees som aktuelt innenfor de gjeldende økonomiske rammene. Det ble derfor foreslått å organisere det boligsosiale arbeidet innen den bestående organisasjon. Planen ble vedtatt i kommunestyret i mai 2011.

5.4 Kommunalplanlegging, økonomi og budsjettprosessen

Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt i oktober 2010. Denne skal ta stilling til de langsiktige utfordringene og skal være grunnlaget for sektorenes planer og virksomhet. Den inneholder ikke en samlet vurdering, men lister opp en rekke mål og delmål. Denne planen ligger da som premiss for den boligsosiale planen vedtatt i 2011. Flere av strategiene under p. 3.4 ”Sosial tjenester og helsetjenester” er rettet mot det boligsosiale arbeidet. Ut fra de gjennomgått boligsosiale planene er det sentralt det som står i p.3.4.3 ”De ulike virksomhetene i kommunene må samarbeid for å skaffe tilfredsstillende botilbud til vanskeligstilte grupper, både akutte løsninger og mer permanente løsninger”. Videre var det tatt inn at kommunene skal jobbe aktivt gjennom NAV for å sikre et helhetlig tilbud til brukerne.

”Vegvalg – prioritering av planarbeidet i kommunestyret perioden. Planstrategi 2012-2015” ble fremlagt i mai 2012. Det sentrale i dokumentet er den store befolkningsveksten i kommunene og det press denne setter på arealressurser og tjenester. Dokumentet gjennomgår planbehovet framover. Av de planer som er foreslått prioritert i innværende kommunestyreperiode er en helhetlig plan for boligbygging i Melhus. Denne skal ikke fremmes som kommunedelplan. Videre foreslås en utredning av den kommunale boligmassen. Det er da spesielt utredning av den kommunale boligmassen som er knyttet til det boligsosiale planarbeidet.

For å gjennomføre tiltak i kommunedelplaner eller tema- og sektorplaner, må tiltakene spilles inn i mot økonomi- og handlingsplanprosessen. Budsjettprosessen tar utgangspunkt i det forrige årets årsmelding og regnskap som legges fram for kommunestyret i april. Det spilles inn i budsjettprosessen skriftlig fra ulike virksomheter, fra rammenettverksmøtene (rådmann, ass. rådmann og virksomhetsledere innen det gitte området) og fra ledermøter. Innspillene går til rådmannens lederteam som gjennomgår innspillene og syr dem sammen. Deretter går utkastet til høring i de to komiteene og til rådene. Parallelt skjer det en behandling i partigruppene. Deretter går saken til formannskapet som må prioritere (behandling i november), deretter går innstillingen til komitébehandling og så til kommunestyret.

5.5 Oppsummering Melhus kommune

Vi ser at det første planarbeidet med tiltak for 2004 og 2005 var en plan som både så på boligbygging generelt men også på de boligsosiale problemstillingene. På det boligsosiale området gjorde plangruppen en avklaring av grupper og hjelpebehov og en analyse av samhandling og koordinering innefor det boligsosial området. Analysen viste tildels dårlig samhandling mellom aktører og dårlig oversikt over boliger, samt ulike problemer knyttet til den kommunale boligmassen. Gruppen foreslo opprettelsen av et boligkontor for å samle det boligsosiale arbeidet. Planen refererte også at rådmannen gjennom økonomi- og handlingsplanen ønsket å utrede etablering av et kommunalt foretak for å styre den kommunale boligmassen og at dette foretaket ville utgjøre boligkontoret. Dette ble ikke gjennomført pga. ressursmangel. Men flere av planens tiltak ble gjennomført.

I 2007-2009 deltok kommunen i prosjektet ”På veg til egen bolig” og innenfor dette prosjektet ble den boligpolitiske handlingsplanen vedtatt i 2004, revidert. Den nye planen kalles en boligsosial handlingsplan. Av utredningen framgår det at kommunene i hovedsak har de samme utfordringer som tidligere og jobber på den samme måten. Det er ikke etablert noe felles inntaksteam og ikke noe boligkontor. Flyktninger er ikke hjulpet over i egen bolig. De samme utfordringene og forslagene som framkom gjennom det første planarbeidet, kommer tilbake i den boligsosiale handlingsplanen vedtatt i 2011. Men kommunen har nå gått bort fra organisasjonsmodellen med boligkontor og søker å løse samarbeid og koordinering gjennom den modellen som foreligger i det sist vedtatt planforslaget. Denne legger ikke opp til en fullstendig felles fordeling av boliger, men beholder fortsatt lokale inntaksteam. Økonomi knyttet til tjenester i boligene inngår ikke verken i den første eller i den andre planen. Det synes som at den foreliggende boligsosiale planen er en ”omstart” på et arbeid som startet tidlig på 2000-tallet, men som av ulike grunner ikke fullt ut ble iverksatt. Deler av planen var ikke-økonomiske tiltak som organisering og koordinering.

Vi ser også at begge planene er administrativt utarbeidet og sluttbehandlet av kommunestyret.

6 Planer, problemstillinger og plansystemet

6.1 Innledning

Vi har i denne rapporten gjennomgått bakgrunnen for den boligsosiale planleggingen og sett på hvordan den har utviklet seg i tre ulike kommuner. Kommune har ulike planverk og har en ulik utviklingshistorie mht de boligsosiale planene. Men planene viser at kommunene har en rekke felles problemstillinger, men også at det er vesentlig forskjeller mellom kommunene. Videre har vi sett på hvordan den boligsosiale planleggingen er knyttet til andre planprosesser og plandokumenter.

Vi skal her prøve å knytte empirien til de problemstillinger vi lanserte i kapittel 1.

Vi vil starte med hva som er de store utfordringene for det boligsosiale arbeidet slik det framkommer av de boligsosiale planene. utfordringen handler om hvem kommunene skal hjelpe inn i en bolig eller tilby leieboliger, omstrukturering av den kommunale boligmassen rettet mot framtidige behov, øke gjennomstrømmingen i de kommunale utleieboligene og organisering av boligtildelingen.

Nært knyttet til boligutviklingen, ligger utviklingen og organiseringen av tjenester i boligene. Vi finner i kommunecasene at tenkning om rasjonell tjenesteyting også påvirker planer for lokalisering og utbyggingsmønster for kommunale leieboliger.

Deretter vil vi se på det boligsosial planarbeidet, planenes forankring og rullering samt relasjonen til kommunenes øvrige planarbeid.

6.2 Kommunale boliger – og for hvem?

Det boligsosiale arbeidet har flere store utfordringer. Vi skal i dette avsnittet ta for oss den kommunale boligmassen i de tre kommunene, søknader til kommunale boliger og boligbehovet framover.

Kristiansund kommune disponerte pr 01.01.2011 623 boliger. Disse kan deles i to grupper:

- 313 boliger er omsorgsboliger eller tilrettelagte boliger og tildeles personer med ulike pleie og omsorgsbehov.
- 310 boliger er utleieboliger uten spesiell tilrettelegging som tildeles ulike grupper av vanskeligstilte.

Kommunene fikk i 2010 langt flere søknader om kommunale boliger enn de kunne tildele og hadde til sammen 55 personer på venteliste. Når det gjelder tendensen framover, konstaterer plangruppen at søkere til vanlige omsorgsboliger (for eldre) var stabil men både andelen med rus og psykiske lidelser utgjorde en økende del av søkermassen. Andelen kommunale boliger disponert til flyktninger økte. Kommunen anså at behovet vil være 140-170 nye boliger i løpet av planperioden.

Steinkjer kommune disponerte pr 31.12.2010 ca 779 boliger.

Disse kan deles i to grupper:

- 395 boliger er omsorgsboliger eller tilrettelagte boliger og tildeles personer med ulike pleie og omsorgsbehov.
- 384 boliger er utleieboliger som tildeles ulike grupper av vanskeligstilte.

Steinkjer kommune har ikke registrert boligene etter boligtype og hovedtildeling. Den største brukergruppen i de tilrettelagte boligene er eldre, som utgjør ca 80 prosent av gruppen eller ca 34 prosent av alle kommunale utleieboliger. Den nest største gruppe er funksjonshemmede (utviklingshemmede) brukere. Rus og psykiatri er relativt små grupper.

Kommunen hadde en venteliste på 35 personer til ordinære utleieboliger. Den videre behovsanalysen viser at kommunen har behov for 200 færre utleieboliger for planperioden 2011-2014.

Men kommunen vil ha behov for noen flere omsorgsboliger. De gruppene som tildeles omsorgsboliger synes å være relativt stabile.

Melhus kommune disponerte pr. mars 2010 267 boliger. Disse kan deles i to grupper:

- 224 omsorgsboliger eller tilrettelagte boliger
- 42 boliger som kunne tildeles ulike vanskeligstilte (og en bolig var prestebolig.)

Det er gjort en behovsvurdering. Det er registrert 154 husstander som har behov for en annen bosituasjon. I gruppen inngår bostedsløse, unge utviklingshemmede, eldre som av helsemessige årsaker ikke kan fortsette å bo i nåværende bolig og personer som holder på å miste nåværende bolig pga. rus- og psykiatri.

Det vil i planperioden bli bygget ca 30 nye omsorgsboliger, lokalisert i Nedre Melhus.

Hvem skal tildeles kommunal leiebolig?

Vi ser av kommunedataene at Kristiansund har flere søknader til kommunale utleieboliger enn de kunne tildele og planlegger å kontraherer flere i kommende planperiode. Også Melhus vil bygge noen nye boliger i kommende periode. Steinkjer, derimot, vil bygge ned sin kommunale leieboligsektor. Her har det skjedd en endingen i vurderingen av hvem som skal tildeles en kommunal leiebolig. Kommunene vil selge seg ned.

Men boligbehovet vil påvirkes av gjennomstrømmingen i de kommunale leieboligene. Kommunene melder alle om opphopninger av flyktinger i de kommunale boligene og satser på ulike prosjekter for å få flyktinger ut i det private leiemarkedet eller i eid bolig.

Både i Melhus og Steinkjer kommune har det skjedd en endring mot en strengere vurdering av hvem bør tildeles en kommunal leiebolig. Som en av våre informanter sa: ”Det er kommunens rolle å få folk i hus, ikke inn i kommunale leieboliger”. I Steinkjer kommune verserte det historier om kommunale leieboliger som en vanlig leiebolig på markedet og en av vår informanter hadde opplevd at en søker takket nei fordi boligen var for dårlig og søkeren leide heller en bedre bolig i det private markedet. Melhus kommune hadde også hatt en diskusjon om hvem som skulle inn i

kommunale leieboliger og evt. i hvilken bolig. Det var, spesielt i Steinkjer, at de kommunale leieboligene til dels var for mange, til dels var tildelt folks som ikke trengte en kommunal leiebolig.

I begge kommuner var det en oppfatning at *eldre* i framtiden kunne kjøpe sentrale boliger selv og at behovet for omsorgsboliger for denne gruppen ville avta. Det ble også bygget private boliger som egnet seg for målgruppen. Begge kommuner hadde imidlertid flere tettsteder og på disse stedene ville kanskje ikke behovet endre seg så raskt. Omsorgsboliger for eldre har kommunene en del av. Satsingen framover rettes seg mot andre grupper som unge utviklingshemmede og personer med rus – og psykiske problemstillinger.

6.3 Omdanning av den kommunale boligmassen

Alle tre kommunene hadde problemstillinger knyttet til selve boligmassen. For både Kristiansund og Melhus kommune var vedlikehold og boligstandard et punkt i den boligsosiale planen. Samtaler i Steinkjer bekreftet at de har den samme utfordringen. Både Melhus kommune og Kristiansund kommune hadde på programmet en bygningsmessig gjennomgang. Det heter i den boligsosiale planen for Melhus kommune ”Behov for gjennomgang av alle kommunale utleieboliger for å vurdere hvilke boliger som det ikke er verd å investere mer i”. Som vi tidligere har beskrevet har Kristiansund kommune vedtatt et omfattende bygningsmessig rehabiliteringsprogram for Tollåsenga området. Også et annet område sto på rehabiliteringsplanen. Det heter i deres boligsosiale plan ”Arbeidet med å omstrukturere de deler av boligmassen som har den dårligste standarden og er u hensiktsmessig for dagens behov må fortsette ”(s 27).

6.3.1 Vedlikehold og leieprinsipper

Det er flere grunner til at kommunale boliger har vedlikeholdsmessig etterslep. Flere av kommunene har ikke prioritert bygningsmessig vedlikehold av kommunale bygg. Et problem har vært fastsetting av den kommunale husleien. Både Steinkjer og Melhus kommuner forteller at de har hatt lave husleier

i de kommunale boligene, men har nå lagt gjengs leie som prinsipp til grunn. Melhus har valgt å gjennomføre prinsippet ved å se hele kommunen under etter og får da en lavere husleie i senteret Melhus enn hva de elles ville ha fått. Enkelte informanter er tydelige på at en kommunal bolig ikke nødvendigvis skal være en billig bolig. Intervjuene viser også at iverksetting av nye husleieprinsipper kan møte politisk motstand. Steinkjerbygg hadde et nybygg der de la inn vedlikehold og fikk da en leiepris som kommunen som bestiller mente var for høy. Men om selskapet ikke skal ta den pris det koster, må leien fra andre kommunale boliger subsidiere leien i de nye boligene, så sant det ikke tilføres andre midler til vedlikehold. Det er gjennomgående at leieprisene må opp for å finansiere vanlig vedlikehold.

6.3.2 Nedsalg av boliger – for mange kommunalt eide boliger

Men vi finner også at ikke alt nedsalg skyldes endrede boligbehov og vedlikeholdsetterslep. Den siste boligsosiale planen for Steinkjer kommune gir en revisjon av behovet for kommunale leieboliger. Konklusjonene var at mange av dagens leietakere ikke egentlig var i målgruppen som vanskeligstilt på boligmarkedet og burde skaffes annen bolig. Steinkjerbygg har derfor fått beskjed om å selge ut 200 boliger. Det viste seg ikke å være så enkelt. Dels bor det personer i boligene med uoppsigelig kontrakt. Det er også slik at Steinkjerbygg eier blokker med leilighet og må da seksjonere boligene før de kan selge enkeltleiligheter. Dersom en skal få til en rask omsetting av kommunalt eide boliger i Steinkjer kommune, er det lettere å selge rekkehus eller småhus. Det Steinkjerbygg nå gjør, er å omgjøre to bygårder med til sammen 45 leiligheter til borettslag. Deretter vil beboerne tilbys å kjøpe dem. Vår informant regnet med å selge en del boliger på denne måten, men også å bli sittende igjen med en del av borettslagsboligene. Det vil derfor ta litt tid for Steinkjerbygg å selge ut ca 200 kommunal eide boliger.

I forbindelse med en evaluering av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet for Husbanken i 2007 (se Barlindhaug og Medby 2007) ble det gjennomført intervjuer i 12 større kommuner. Denne undersøkelsen viste at mange kommuner vurderte å selge ut boliger, både fordi de var uegnet for de som i dag skulle bosettes og hadde stort vedlikeholdsetterslep. Eldre trygdeboliger var

eksempler på boligtyper som kommunene ikke hadde behov for lenger til eldre og de passet heller ikke for de brukerne som kommunene nå skulle skaffe bolig. En annen begrunnelse for nedsalg var at bygninger var verneverdige og at andre eiere enn kommunene bedre ville ivareta verneinteressene.

Nedsalg av teknisk dårlige boliger og boliger som ikke lenger er egnet til formålet, er ikke spesielt for våre tre casekommuner, men synes å være en generell trend der kommunene endrer strukturen i sin kommunalt eide boligmasse.

6.3.3 Om å øke gjennomstrømning i kommunale leieboliger

Dersom en kommunal utleiebolig skal være en midlertidig bolig, må husholdinger vurderes ved utløpet av kontrakten og evt. hjelpes over i en annen bolig. Som vi så i Steinkjer, kunne dette være vanskelig fordi kommunen i stor grad hadde tidsbegrensede kontrakter. To av kommunene hadde planlagt å starte samme prosjekttype "Fra leie til eie" der en ved hjelp av veiledning og Husbankens boligøkonomiske virkemidler skulle søke å sluse leieboere over i en ny situasjon, evt. ved at beboerne fikk tilbud om å kjøpe den kommunale boligen de bodde i.

En spesiell gruppe av beboere ble nevnt i alle tre kommuner. Det hadde vist seg vanskelig å bosette flyktinger i det private leiemarkedet. De ble derfor bosatt i kommunale leieboliger. Dette synes å være en generell tendens. Grødem finner i sin studie at flyktninger og innvandrere er overrepresentert i de kommunale boligene (Grødem 2011). Selv den kommunen som i forrige planperiode hadde hatt som mål å få flyktinger ut i det alminnelige boligmarkedet, hadde ikke gjennomført oppgaven. Samtidig viste gjennomgangen av boligbehovet i de tre kommunene at de måtte skaffe flere boliger og mer varierte boliger til flyktinger. Det å bistå flyktinger slik at de kunne bosette seg i det alminnelige boligmarkedet var derfor en oppgave i seg selv og et av de tiltakene som ville bedre gjennomstrømningen i de kommunalt eide boligene.

6.4 Forvaltning og tildeling av boliger

For hver av kommunene har vi gjennomgått endringen i tildeling av boliger. Vi ser de samme utviklingstrekkene i alle tre kommunene mht. fordeling og forvaltning. Tidligere hadde ulike instanser hatt tildelingsrett for "sine" boliger. Nå samles tildeling og koordineres i en felles enhet. Når det gjelder forvalter- og byggherrerollen, er modellene ulike.

6.4.1 Tildeling av boliger

I Kristiansund fikk Enhet for tildeling fikk ansvaret for all boligtildeling fra 01.01.2011. Dette var et forslag i den boligsosiale planen. I tilknytning til denne enheten er det opprettet et tverretattlig tildelingsorgan med representanter for hjemmetjenesten, Enhet for psykisk helse, Nav kommune, Bygg og eiendom og Enhet for tildeling og koordinering.

Steinkjer kommune opprettet i 2009 et boligkontor organisert direkte under rådmannen. Dette kontoret ble etablert i 2009. Boligkontoret hadde koordineringsansvaret for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Boligtildeling var imidlertid samlet i Tildelingskontoret som var organisert under avdeling for bistand og omsorg. Dette tildelingskontret formidlet boliger der det fulgte med omsorgstjenester. Tidligere var boligene blitt tildelt fra sju ulike distrikter. De øvrige boligene ble fordelt at Steinkjerbygg.

Den boligsosiale planen av 2011 foreslo å se på sammenslåing av Boligkontoret og Tildelingskontoret. Denne sammenslåingen er nå gjennomført under kontoret for Bolig og Tildeling. Denne enheten er nå administrativt lagt under Avdeling for omsorg. Denne enheten har nå fordelingsansvaret for alle boliger.

Den samme utviklingen finner vi i Melhus kommune. Tildelingsmodellen for boliger i Melhus kommune er delt: Kommunene oppretter nå et felles inntaksteam for alle boliger. I tillegg skal de lokale inntakseteam (som før) behandle kurante saker. Dette innebærer at Helse- og omsorgsvirkomhetene beholder tildelingsretten til de boligene som ligger under samme tak (Sak 36/12 Komite for liv og lære 25.04 2012)

Denne samlingen av boligtildeling har ligget i det boligsosiale planarbeidet. Det har vært en felles erfaring at en oppsplittet fordeling førte ikke nødvendigvis til at den enkelte personene ble hjulpet og riktig fikk riktig bolig. Som en informant uttrykte det: ”Det gjelder å få folk inn i riktig hus”. Det framkom i intervjuene at personer kunne få tildelt en bolig som ikke var tilpasset fordi kartleggingen av søkerne ikke hadde vært god nok. Det var også slik at boligtilgangen varierte mellom de ulike virksomhetene som førte til at boligtilgangen for sosial vanskeligstilte kunne være vanskelig. Det nevnes også at et oppsplittet fordelingssystem kunne føre til at bostedsadressen var mer utslagsgivende for tilgangen på bolig enn det faktiske behovet (ibid).

Det ser her ut til at den boligsosiale planleggingen har bidratt til å avdekket problematiske sider ved den boligsosiale politikken og ført fram til bedre organisasjonsmodeller. Den har også ført til en større felles forståelse av hvem som er målgruppen for den boligsosiale politikken.

6.4.2 Forvaltning og kontrahering av boliger

De kommunal eide boligene i Kristiansund forvaltes av Bygg og eiendomsseksjonen. I Melhus kommune forvaltes boligene av Bygg og eiendom. Dette er tradisjonelle kommunale enheter for byggforvaltning, vedlikehold mm.

I Steinkjer forvaltes boligene av Steinkjerbygg. Dette er et heleid kommunalt aksjeselskap. Selskapet eide før halvdelten av boligmassen og forvaltet den andre halvdelten på vegne av kommunen. Nå er hele boligmassen overdradd Steinkjerbygg AS.

Alle kommunene var som vi tidligere har sett, opptatt av å omstille boligmassen i relasjon til de boligsosiale behovene. Som vi så, vil Kristiansund kommune bygge seg opp og Steinkjer kommune bygge ned. Her trengte de profesjonelle forvaltere og utviklere. Videre satt kommunene med etterslep i vedlikehold og endrede husleieprinsipper. Men modellene for virksomhetene er noe ulike.

Når det gjelder Steinkjer kommune var det ved omorganiseringen viktig å tydeliggjøre at sosialpolitikken utøves av kommunen. Steinkjerbygg skal rendyrkes som profesjonell eiendomsutvikler og eiendomsforvalter og framskaffer eiendom etter kommunene

bestilling. Selskapet har vedtekter som gjør at de beholder kapitalen ved salg av boliger og kan dermed ha en større handlefrihet enn dersom de var organisert som kommunal enhet.

Melhus og Kristiansund kommuner har organisert eiendomsforvaltningen i kommunale enheter. Melhus kommune prøver å få opprettet et fond til finansiering av nye boliger eller andre ordninger slik at de ikke må gå til kommunestyret i hver sak og be om vedtak. Enheten i Kristiansund har begrensede fullmakter, men rådmannen kan delegere fullmakt på ulike områder. Også Kristiansund har vurdert oppretting av Kommunalt foretak (KF), men det ble ikke gjort fordi en mellom annet var redd for å miste den politiske styringen med de kommunale boligene.

Vi ser at kommunene har organisert seg forskjellig, men det som er viktig i alle modeller er hvordan skaffe seg økonomisk handlingsrom samtidig som det er klart hvor den politiske styringen ligger.

6.5 Utvikling og omstilling av tjenesteapparatet

Som beskrevet under behovet for boliger, vil behovet for boliger med tjenester øke. Tjenester i boligen ytes både av hjemmetjenesten (somatikk og psykiatri), fra miljøarbeidere og andre faggrupper. Utviklingen av Tollåsengaprosjektet i Kristiansund tydeliggjør den store tjenesteomstillingen som samtidig finner sted. Samtidig som boligmassen omdannes, flyttes flere årsverk med tjenester til området. I dag er det en base med 10-12 årsverk i området og når ombyggingen blir ferdig vil ca. 30 årsverk være knyttet til området. En stor del av disse årsverkene vil være omdisponering innefor dagens tjeneste, men det tilføres også nye årsverk. Miljø-arbeidertjenesten hadde i 2011 4, 5 årsverk. Det foreslås i planen at den trappes opp med ett årsverk i året, samlet tre årsverk i perioden. I den boligsosiale handlingsplanen for Kristiansund peker en på at dette kan bli vanskelig dersom statens tilskuddsordninger på dette området opphører.

I de boligsosiale handlingsplanene for Steinkjer og Melhus kommuner, blir ikke tjenestebehovet framover behandlet. Som vi har sett, bygger Steinkjer kommune ned den alminnelige

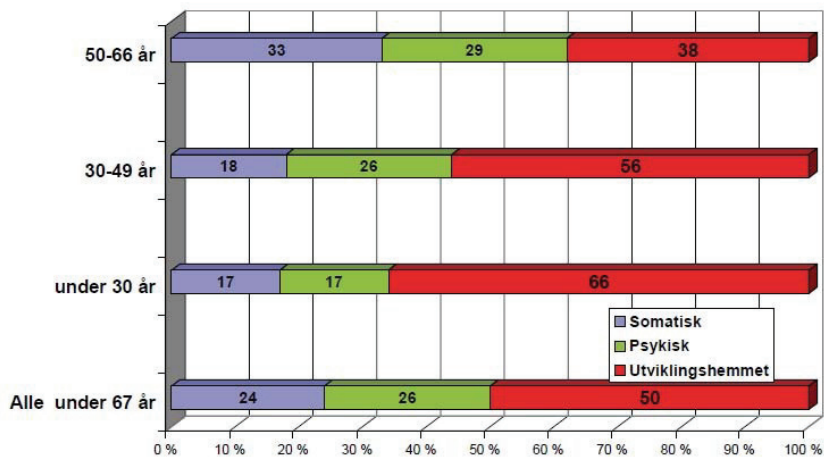
leieboligmasen, men behovsanalysen i siste plan viser at det vil komme til 20 nye omsorgsboliger i perioden. Det framgår av intervjuene i kommunen at mye av ressursene til tjenester for nye boliger, må komme fra omstilling av dagens tjenester. Dette er også tema for Melhus kommune. Dette er omtalt i den boligsosiale handlingsplanen for Melhus kommune der det heter: ”Det er viktig i utbygging av nye boliger at de samlokaliseres for å få bedre personell utnytting”.(Boligsosial handlingsplan 2011, s 8).

6.5.1 Stor omstilling av tjenester – en generell tendens

Når vi ser på omstilling av tjenester knyttet til kommunale boliger, tar vi for oss en flik av bildet i tre kommuner. Det har imidlertid skjedd en stor endring av både innholdet i tjenestene og hvem som er brukerne over mange år. Dette er knyttet til den avinstitusjonalisering som har skjedd i omsorgen for psykisk utviklingshemmede og for personer med psykiske lidelser. Samtidig har mange kommuner valgt en eldreomsorgsmodell med færre plasser i sykehjem og større vekt på boliger med tjenester. Dette har ført til at antallet personer som mottar hjemmebaserte tjenester har økt over år. Brevik (2010) finner at antallet brukere av de hjemmebaserte tjenestene økte fra 149 000 til 171 000 fra 1998 til 2006, ca. 15 prosent over åtte år. I samme periode økte andelen bruker under 67 år med 73 prosent (ibid). Brevik finner videre at bruken av hjemmebaserte tjenester for yngre eldre (67-80) år avtar og at dette har vært en trend siden 90-tallet. Han viser også til en endring i tjenestestrukturen til den eldre befolkningen der hjemmesykepleien blir stadig mer dominerende.

Brevik viser at det er de yngre gruppene med tjenestebehov som øker sterkt.

Figuren under viser hvilke grupper som bor i kommunale boliger og mottar tjenester. Figuren bygger på Helsetilsynets undersøkelse fra 2003. Vi ser at utviklingshemmede utgjør en stor gruppe av de yngste brukerne. Behovskartleggingen i våre tre casekommuner er i samsvar med dette funnet.

Figur 6.1 *Beboere under 67 år i kom. boliger etter årsak til behovet*

Kilde: Brevik 2010

Hjemmetjenesten er endret ved at stadig flere brukere er ”unge” og hjemmesykepleien utgjør en stadig større andel for både yngre og eldre (ibid, s.81). Den hjemmebaserte omsorgen er transformert fra ”eldreomsorg” til omsorgstjenester for mange. Breviks undersøkelse omfatter ikke alle tjenester som ytes i boligen. Ambulerende vaktmestere, miljøarbeidere osv. inngikk ikke i den hjemmetjenesten han undersøkte.

Omdanning av omsorgstjenesten har vært forutsetningen for å gi flere klienter eller beboere et tilbud. Omstillingen innebærer en omstilling av tjenester før rettet mot eldre til yngre brukere med ulike varierende behov. Den innebærer generell omorganisering av tjenestesiden og som vi finner, tjenestene samordnes gjennom baser som dekker et område. Og omstillingen innebærer at andre enn helseprofesjonene kommer sterkere inn i de ambulerende tjenestene. Som vi så i tilfellet Kristiansund kommune, var det miljøarbeidere som var en del av satsingen i tjenestebudsjettet.

6.5.2 Tjenesterasjonalisering og påvirkning av lokalisering av nye boliger

Kommunenes tjenester er under omdanning. Tjenestesisden omorganiseres og styrkes. Det kommer inn friske midler i budsjettene, men det er en klar intern bestilling til tjenesteapparatet om å frigjøre ressurser gjennom omstilling. Som en informant uttrykte det: ”Vi har en sterk intern politisk bestilling om å se på interne driftsmessige forhold.” Det må skape handlingsrom innenfor de eksisterende rammer. Tjenestene må ”tenke smart”. I samtaler i kommunene gikk det ganske klart fram at det var ikke noe poeng å bygge eller kjøpe boliger dersom det ikke var midler til å drifte.

Men det som da ble tydelig gjennom intervjuene, var at tanken om tjenesterasjonalisering hadde stor innvirking på omstillingen av boligmassen. I Steinkjer var det viktig å bygge nye boliger i nærheten av en personalbase. Dersom private ønsker å bygge for sine utviklingshemmede barn var det viktig for kommunen (som skal yte tjenester) hvor boligene ble lokalisert.

Rasjonalisering av tjenestene skjer for eksempel ved å samle ressurskrevende brukere for å oppnå stordriftsfordeler. I Steinkjer har en nedlagt en mindre bolig med ressurskrevende bruker og bygget nye plasser for disse i relasjon til en annen bolig. Kommunen fikk samtidig to boenheter i tillegg som kunne betjenes med de ressursene som før var fordelt på to samlinger av samlokaliserte boliger.

Melhus kommune har også vært kreativ ved å bygge omsorgsboliger i det nye sykehjemmets øverste etasje. Disse kunne da få tjenester etter behov fra sykehjemmet, som nattilsyn. Derfor prøvde de å tildele disse boligene til personer som hadde behov for somatiske tjenester, som for eksempel eldre utviklingshemmede. Ved å flytte disse til de nye omsorgsboligene, frigjorde de boliger for andre. Boligene kunne også omgjøres til to sykehjemsplasser ved behov. Slik ga den nye bebyggelsen fleksibilitet, både mht. omstilling mellom bolig og institusjon og for å trekke på stordriftsfordeler av somatiske tjenester ved sykehjemmet.

Det ble også gjennom intervjuene spilt inn eksempler på situasjoner: Kommunen har en bolig med fem brukere og der en

bruker er svært krevende. Ved å flytte denne brukeren til en annen bolig, sammen med andre med liknende omsorgsbehov, kunne den opprinnelige boligen bygges ut og ta dobbelt så mange brukere og betjenes av samme base som tidligere.

Dette er eksempler på ”smarte” løsninger og har som følge at personer med store omsorgsbehov blir samlokalisert og at det nedlegges samlokaliserte boliger med få enheter og bygges opp samlokaliserte boliger i større enheter. Eller mindre boliger påbygges. Det innebærer også at ulike målgrupper samlokaliseres. Som konsekvens får vi større samlinger av boliger.

Vi må også trekke inn et nok et forhold: Når kommunene tilrettelegger nye boliger for ulike grupper, legges det ofte vekt på sentral lokalisering for at beboerne skal kunne nytte seg av kollektivtransport, kulturtilbud og forretninger. Av hensyn til tomtesituasjonene kan dette trekke mot større og sentrale enheter.

6.5.3 Tjenesterasjonalisering og samlokalisering av boliger

Denne utviklingen med tendensielt større samlinger av boliger er, mht. bosetting av psykisk utviklingshemmede, kartlagt av Söderstöm og Tøssebro (Söderstöm og Tøssebro 2011). De finner at trenden er at stadig flere utviklingshemmede bor i større og mer sammensatte bofellesskap enn tidligere. Forfatterne referer kritikere av den iverksatte reformen for psykisk utviklingshemmede der en tolker dette at kommunene bygger store omsorgskomplekser som en reinstitusjonalisering av gruppen. De samme perspektivene finner vi også i Kittelsaa og Tøssebro (2011).

Hansen og Grødem har sett på kommunenes begrunnelser og erfaringer knyttet til utbygging av store bofellesskap og samlokaliserte boliger (Hansen og Grødem 2012). De har mellom annet sett på økonomiske begrunnelser. Deres informanter trekker fram mange av de samme momenter om vi har fått presentert i våre intervjuer. Det var viktig at boligene ikke var for spredt fordi det førte til mye reisetid. Samlokalisering lettet også etablering av felles nattevakt for flere boliger. Et annet moment var at ved å etablere flere boenheter knyttet til en personellbase, får kommune en større nytte av kostnadene ved å etablere disse løsningene.

Vi skal her ikke ta opp en diskusjon av reinstitusjonalisering av grupper kommunale boligbrukere i denne rapporten. Vi har trukket fram at kommunene må omstille tjenesteapparatet og dette fører mellom annet til en gjennomtenkning av boligers lokalisering og samlokalisering. Dette er tenkning som har betydning for hvilke boliger som avhendes, hvor det bygges nye og ved ”smart” lokalisering gir mulighet til å betjene flere boliger med det tjenesteapparatet en har. Det som kommer fram av våre intervjuer, er ikke at kommunene bygger opp store komplekser av samlokaliserte boliger bare for å rasjonalisere tjenestene. En slik trend eller effekt finner ikke Hansen og Grødem(2012). Det deres rapport spesielt peker på er å samle boliger for å spare reisetid og det å kunne samlokalisere for å ha felles nattevakt. (ibid. s 75). De peker på at det er noen terskelverdier også på hva en kan spare på tjenesteutøvelsen. Ved for store enheter er det nødvendig å dele opp i flere personalbaser eller at det må være flere nattevakter. Men tjenesteøkonomi hadde betydning for valg av boligløsninger.

Vi finner at kommunene bygger til og flytter om for å få mest mulig ut av tjenesteapparat. Her gjør de flere grep. Men denne omstillingen av boligmassen fører også til økning i størrelse på noen av boligene med samlokaliserte leiligheter.

6.6 Forankring og rullering av boligsosial planer

Kristiansund kommune var tidlig ute med å starte det boligsosiale planarbeidet. Kommune var pilotkommune da Husbanken startet sin utprøving av registreringsopplegget for å utarbeide boligsosial plan. Kommunen utarbeidet først et dokument som de kalte et forprosjekt (Prosjektgruppen 2001) og dette var administrativt utarbeidet, men med en styringsgruppe ledet av ordfører. For å videreføre dette arbeidet ble det i 2004 nedsatt en plangruppe ledet av en sentral politiker med flere medlemmer i plangruppen med sterk interesse for feltet. Planarbeidet ble vedtatt i kommunestyret. Det ble i 2009 oppnevnt et nytt utvalg for å revidere planen, også denne gangen med en sentral politiker som leder. Denne planen ble vedtatt av kommunestyret i 2011.

I Steinkjer kommune fant vi at det forelå en boligpolitisk melding (Boligpolitisk melding 2004-2007) og to boligsosiale

handlingsplaner (2006-2009 og 2011-2014.) Den første planen ble vedtatt i 2006, den andre i 2011, begge behandlet i kommunestyret. Den boligpolitiske meldingen og den første boligsosiale planen var administrativt utarbeidet. Den siste boligsosiale planen var utarbeidet av en gruppe som besto av både administrativt og politisk oppnevnte medlemmer. Denne sammensetningen av plangruppen var et krav fra Husbanken for å kunne delta i ”Boligsosialt kompetanseprogram”.

Melhus kommune søkte i 2002 Husbanken om midler til å utarbeide en boligsosial handlingsplan. Planarbeidet ble gjennomført av administrasjonen og med rådmannens ledergruppe som styringsgruppe. Planen ble vedtatt i 2004. Rulleringen av denne planen ble definert som en del av kommunens deltagelse i Husbankens prosjekt ”På vei til egen bolig”. Styringsgruppen for dette prosjektet var også styringsgruppe for planrevisjonen. Den besto av virksomhetsledere og en assisterende rådmann. Planutkastet var administrativt utarbeidet. Begge planer ble vedtatt i kommunestyret.

Vi ser at det er forskjell på hvordan kommunene har lagt opp planarbeidet. Kristiansund kommune preges av å ha jobbet ut fra sentral politisk forankring og bredt sammensatte plangrupper, med sekretariat i kommunens utredningsavdeling. I de øvrige kommuner er den politiske deltagelsen og forankringen svakere.

6.7 Temaplan, sektorplan eller kommunedelplan?

Valget av navn og planform – Boligsosial handlingsplan – bærer bud om at hensikten med planleggingen er å forbedre vilkårene for svakstilte grupper på boligmarkedet gjennom aktiv kommunal innsats. Målet er *handling*, og den skal skje gjennom koordinert opptreden fra en rekke kommunale tjenester og i samarbeid med markedsaktører og sivilsamfunn. Målet er også *samordning*. Handling krever ressurser til investering og drift, både fra kommunebudsjettet og fra eksterne kilder, for eksempel Husbanken. Samordning krever organisering og ressursinnsats på tvers av en rekke kommunale tjenesteområder. Veien fra plan til samordnet handling går gjennom kommunens investerings- og driftsbudsjett, gjennom økonomiplan og årsbudsjett.

Veien til samordnet handling kan, som vi har sett i våre tre casekommuner, være lang. Det er en utbredt oppfatning at statlige myndigheter med ansvar for et nasjonalt politikkområde ønsker at nettopp deres spesifikke område blir synliggjort i kommunenes planlegging. Plan- og bygningslovens formålsparagraf er et klart signal om at kommuneplanen er det foretrukne planverktøyet. Kommuneplan og kommunedelplaner oppleves som mer politisk forankret og forpliktende enn sektorplaner, særlig når disse ikke er lovpålagt (Kleven 2011).

På den annen side: det er ingen garanti for politisk vedtak om handling at kommuneplanen eller en -delplan inneholder mål om satsing på bestemte områder. Det er først når tiltak har funnet sin vei til økonomiplan – og i siste runde til det enkelte årsbudsjett – at ressurser til gjennomføring er sikret. Derfor blir økonomiplanen og den årlige budsjettprosessen hovedarenaen for å komme fra plan til handling.

Vi ser at de boligsosiale handlingsplanene ikke i noen av våre kommuner er utformet som en kommunedelplan. En nærliggende grunn kan være at en kommunedelplan setter langt mer formelle krav til planbehandling og vedtaksprosess enn en sektorplan, hvor plan- og bygningslovens formkrav ikke gjelder. Kommunenes planleggingskapasitet er begrenset og setter klare grenser for deres evne til å opprettholde og vedlikeholde et stort antall kommunedelplaner. Det er begrenset hvor mange planleggingsoppgaver som kan finne plass i kommunens planstrategi. Kommunedelplan blir som hovedregel forbeholdt arealplaner for avgrensede geografiske områder.

6.8 Boligsosial plan, kommuneplanarbeidet og budsjett

Det er en grunnleggende tanke i det norske plansystemet at det skal gå en rød tråd fra plan til handling – fra overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel til ressurstildeling og bevilgninger i økonomiplan og årsbudsjett.

Intensjonene med den ny plan- og bygningsloven fra 2008 er å styrke denne sammenhengen. Et nytt element i loven var innføringen av en *kommunal planstrategi*. Den skal angi strategiske

valg knyttet til samfunnsutviklingen og knytte disse til arealbruk og sektorenes virksomhet. I Husbanken veiledningsmateriale for utarbeidelse av boligsosiale handlingsplaner, er denne sammenhengen mellom ulike plantyper og boligsosialhandlingsplan illustrert, se kapittel 1.

6.8.1 Planlegging etter plan og bygningsloven

Vi har gjennomgått kommunenes planverk, kommunedelens samfunnsplan og planstrategi og finner ikke alltid sterke føringer. Dette kan være fordi ny lov kom i 2008 og kommuneplanrevisjonen var på gang før vi fikk ny lov. Vi vil anta at vi ikke ser effekten av nytt planlovsystem før etter neste kommuneplanrevidering. Ser vi på Kristiansund kommune startet rulleringen av kommuneplanen før ny plan- og bygningslov var vedtatt. De jobbet med samfunnsdelen først og har lagt inn noe om planstrategi etter at ny lov kom. Samfunnsdelen trekker opp noen utfordringer knyttet til levekårsproblematikk og boligbygging.

I Melhus kommune ble kommuneplanens samfunnsdel vedtatt ett år før den boligsosiale planen. Vi finner noen elementer i Melhus kommunes samfunnsdel av kommuneplanen som sier noe om å skaffe tilfredsstillende botilbud for vanskeligstilte grupper.

I Steinkjer kommunes ble planstrategi vedtatt i september 2009. Planen peker ut seks fokusområder og tre gjennomgående temaer som skal behandles i alle kommunedelplaner. Det boligsosiale arbeidet behandles under Forebygging.

Vi vil anta at sammenhengen mellom samfunnsdelen og overordnede mål og føringer og kommunedelplaner – og fagplaner styrkes ettersom en får mer erfaring med det nye plansystemet.

6.8.2 Budsjett og økonomiplan

Men studien viser tydelig at planprosessen som den boligsosiale handlingsplanen forholder seg til, er økonomiplan og budsjett. Tiltakene i den boligsosiale handlingsplanen skal inn i drifts- og investeringsbudsjettet. Dette er i tråd med underveisevalueringen av Husbankens arbeid med utviklingen av boligsosiale handlingsplaner, gjennomført av Sunde og Råde (2001). Alle de 21 kommunen som deltok i denne undersøkelsen oppga at når

handlingsplanene skulle kobles opp mot andre planer, var økonomiplanen i denne sammenheng den viktigste. Dette er også i tråd med Falleth og Stokkes studier av kommune- og økonomiplanlegging (2001). De studerte hvordan kommunale aktører vektla henholdsvis økonomi- og kommuneplan når de deltok i den kommunale beslutningsprosessen. Deres respondenter så økonomiplanen som den viktigste planen i kommunene.

Intervjuene i kommunene avdekket et ”høneegg” - forhold mellom den boligsosiale handlingsplanen og økonomiplanen. Skal handlingsplanen være et innspill til kommunens økonomiske plan eller skal handlingsplanen (som fagplan eller kommunedelplan) utarbeides på grunnlag av de rammene som legges i økonomiplanen?

Et vanlig synspunkt er at det må være et samspill. Boligsosial handlingsplan må kunne presentere mer ambisiøse mål, selv om tiltakene må innrettes etter økonomiplanen. Som en informant uttrykte det: ”Handlingsplanen kan gjerne være mer ”vidløftig” og vise ambisjoner som ligger godt over de økonomiske mulighetene”. Det løses gjerne ved å trekke gjennomføring av tiltak ut i tid, for eksempel ved at tiltak blir innarbeidet i den boligsosiale handlingsplanen, men ikke nødvendigvis med samme framdrift som opprinnelig foreslått i de faglige innspillene til planen. Dette så vi for eksempel i Kristiansund der Tollåsengaprosjektet ble trukket ut i tid og kom på budsjettet i 2012. Da hadde det vært under planlegging lenge.

Men hva skal til for å lykkes i budsjettprosessen? Det er en stående utfordring å få ledermessig forståelse. Det vil alltid være slik at boligsosiale handlingsplaner konkurrerer i budsjettprosessen med mange andre gode formål. Vi fikk i intervjuene skissert andre skjær i sjøen: Det kan oppstå lokale politiske aksjoner for visse formål eller det skjer endringer i andre sektorplaner som fører til at midler overføres fra ett område til et annet. Ett element i prosessen er god dialog mellom de som jobber med sektorplaner og ledergruppa og rådmannen. Og at ledere på høgt nivå holder i planene. Man må få til avklaringer og gi fullmakter undervegs.

Men i intervjuene kom det fram et annet element som var viktig for gjennomføring og gjennomslag. Dette handler både om forankring og om politiske og administrative agenter eller ildsjeler. Tar vi Kristiansund kommune som eksempel har det boligsosiale

planarbeidet nytt godt både av politisk oppmerksomhet og faglige ildsjeler. Kommunen har da også betydelige sosiale og levekårsmessige utfordringer, som ikke i samme grad preger de to andre kommunene. Det er rimelig å anta at dette har påvirket og farget den politiske dagsorden i kommunen. Handlingsplanen har pekt på veldefinerte og veldokumenterte tiltak og prosessen var drevet med god administrativ og politisk forankring og eierskap på høyt nivå i organisasjonen.

Litteratur

- Barlindhaug, Rolf og Per Medby(2007) *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Evaluering av omleggingen av modellen*. NIBR-rapport 2007:7
- Brevik, Ivar (2010) *Den nye hjemmetjenesten – lang mer enn eldreomsorg. Utvikling og status i yngres bruk av hjemmebaserte tjenester 1998-2007*. NIBR-rapport 2010:2.Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Båtevik, Finn Ove, Marte Hanche-Dalseth og Susanne Moen Ouff (2010) *Levekår i Kristiansund. Eit for prosjekt*. Rapport 1. Møreforskning og Høgskolen i Volda
- Dyb, Evelyn og Katja Johannesen (2009)*Bostedsløse i Norge – en kartlegging* .NIBR-rapport 2009:17
- Dyb, Evelyn, Camilla Lied og Helge Renå (2011) Boligsosial utviklingsprogram i Groruddalen. En foranalyse. NIBR-rapport 2011:22
- Dyb, Evelyn, Marit Helgesen og Katja Johannesen (2008)*På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet*. NIBR-rapport 2008:15
- Falleth, Eva Irene og Knut Bjørn Stokke(2001) *Kommune- og økonomiplanlegging. Hva gjør kommunene?* NIBR. Prosjektrapport 2001:20
- Grødem, Anne Skedvik (2011) *Innvandring og bolig. Hva betyr boligen for inkludering?* Oslo:Fafo-rapport 2011:32

- Hansen, Inger Lise Skog og Anne Skevik Grødem (2012) *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Fafo-rapport 2012:48
- Hansen, Torbjørn, Evelyn Dyp og Arne Holm (2002) *Evaluering av prosjekt bostedsløse. Oppstartsfasen*. Prosjektrapport 325 – 2002. Norges byggforskningsinstitutt
- Holm, Arne (2007) *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innefor den kommunale boligpolitikken*. SINTEF Byggforsk og Nova.
- Husbanken (2005) *Slik gjør vi det. Lokale boligsosiale handlingsplaner*
- Kittelsaa, Anna og Jan Tøssebro (2011) *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming. Noen konsekvenser*. NTNU Samfunnsforskning AS.
- Kleven, Terje (1988) *PLAN -NORGE 1988. En undersøkelse av planleggings situasjonen i norske kommuner*. NIBR-notat 1988:141. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kleven, Terje (2011) *Fra generalplan til samfunnsplanlegging. Norske kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim, Tapir Akademisk Forlag.
- Langsether, Åsmund, Thorbjørn Hansen og Jardar Sørvoll (2008) *Fragmentert og koordinert. Organiseringen av boligsosial arbeid i norske kommuner*. Rapport 18/08. NOVA.
- Leknes, Einar, Arild Aurvåg Farsund og Ann Karin Tennås Holmen (2005) *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer*. Rogalandsforskning rapport ??
- Magnussen, Tone (2006) *Frå plan til handling. Ein studie av prosessar i kommunalt bustasosialt arbeid*. NF-rapport 1/2006. Nordlandsforskning
- Nørve, Siri (2009) *Boligkvalitet og kommunal planlegging. Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming*. NIBR-rapport 2009:8

Ot.prp. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Miljøverndepartementet.

Ot.prp. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen). Kommunal- og regionaldepartementet.

Rambøl (2008) *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosial arbeid.*

Stortingsmelding nr. 34 (1988-89) Boligpolitikk for 90-årene. Kommunal- og arbeidsdepartementet

Stortingsmelding nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsmelding nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg. Sosial – og helsedepartementet.

Söderström, Sylvia og Jan Tøssebro (2011) *Innfridde mål eller brutte visjoner? Nøye hovedlinjer i utviklingen av levekår og tjenester for utviklingshemmede.* NTNU Samfunnsforskning AS. Mangfold og inkludering

Sunde, Henning og Oddny Grete Råd (2001) *Husbanken: slik gjør vi det! En underveisevaluering av Husbankens prosjekt "Lokal boligsosiale handlingsplaner".* Asplan Viak AA

Ulfstad, Lars Marius (1997) *Bostedsløshet i Norge : kartlegging av bostedløse i kontakt med hjelpeapparatet.* Byggforsk rapport 216-1997. Norges byggforskningsinstitutt.

Dokumenter fra kommunene

Kristiansund kommune. Budsjett 2011. Økonomiplan 2011-2014

Kristiansund kommune. Forslag til revisjon av: Boligsosial handlingsplan for perioden 2011-2014. forslag pr. 02.05.2011

-
- Kristiansund kommune. Kommuneplan for Kristiansund 2008-2020. Samfunnsdelen. Revidert 2012
- Kristiansund kommune. Kommuneplanens arealdel 2009-2020. Planbeskrivelse
- Kristiansund kommune. Kommuneplanens arealdel 2009-2020. Planprogram vedtatt 11.03.08
- Kristiansund kommune. Planstrategi for 2012 – 2015. September 2012
- Kristiansund kommune. Utkast til: Boligsosial program for Kristiansund kommune med handlingsplan for perioden 2006 -2009. Plangruppen, oktober 2005
- Kristiansund kommune. Utkast til: Boligsosial program for Kristiansund kommune med handlingsplan for perioden 2002 -2005. Prosjektgruppen, desember 2001
- Melhus kommune. Vegvalg. Prioritering av planarbeidet i kommunestyreperioden. Planstrategi 2012-2015. Vedtatt 22-05.2012
- Melhus kommune. Kommuneplanens samfunnsdel Melhus 2025. Vedtatt av kommunestyret 21.10.09
- Melhus kommune. Økonomi- og handlingsplan 2012-2015. Vedtatt i kommunestyret 13.12.2011
- Melhus kommune. Boligpolitisk handlingsplan. Vedtatt 2004
- Melhus kommune. Bolig sosial handlingsplan. Vedtatt av kommunestyret 12.05.2011.
- Melhus kommune. Samlet saksframstilling. Rullering av boligsosial handlingsplan behandlet 19.01.2011
- Steinkjer kommune. Reglement for husnemnda
- Steinkjer kommune. Ungboprojektet i Steinkjer 2012 - 2016

Steinkjer kommune. Boligpolitisk medling 2004-2007. Rapport fra boligpolitisk utvalg 06.09.04

Steinkjer kommune. Boligpolitisk handlingsplan 2006- 2009. Vedtatt 13.12.06

Steinkjer kommune. Boligsosial handlingsplan for Steinkjer kommune 2011-2014. Vedtatt 22.06.11

Steinkjer kommune. Kommuneplan for Steinkjer 2010 -2013. Planforslag av 10 juni 2009.

Steinkjer kommune. Steinkjer tar samfunnsansvar. Planstrategi for Steinkjer. Vedtatt 12.09.12