

Arne Holm

Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser

En studie av aktører, arenaer og innflytelse
innenfor den kommunale boligpolitikken



SINTEF



BYGGFORSK
Norges byggforskningsinstitutt

N O V A

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*

Den kommunale
boligpolitikken som
møteplass for ulike interesser

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:21

**Husleieregulering
- status før avvikling i 2010**
Leiere og leieforhold som
omfattes av
husleiereguleringslovens
kapittel II

NIBR-rapport 2007:7

**Subsidiemodellen innenfor
boligtilskuddet**
Evaluering av omleggingen av
modellen

NIBR-rapport 2006:13

Utvikling av drabantbyer
Annotert bibliografi

Rapportene koster kr 250,-
kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
berit.willumsen@nibr.no

Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Arne Holm

Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser

En studie av aktører, arenaer og innflytelse
innenfor den kommunale boligpolitikken

Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007

Tittel:	Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken
Forfatter:	Arne Holm
Samarbeidsrapport:	NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007
ISBN:	978-82-7071-701-9
Prosjektnummer:	O-2430
Prosjektnavn:	Lokal autonomi og sentrale mål.
Oppdragsgiver:	Husbanken
Prosjektleder:	Arne Holm
Referat:	Rapporten tar utgangspunkt i de boligpolitiske beslutningsprosessene i kommunene og drøfter hva som bestemmer innholdet i den kommunale boligpolitikken. Hvilke aktører er sentrale og på hvilke arenaer? Rapporten drøfter dette med utgangspunkt i et utvalg casestudier og to surveyer til landets kommuner. I analysen drøftes hvordan henholdsvis markedsaktører, sivilsamfunnet, her definert ved lokale interesseorganisasjoner, og regionale myndigheter øver innflytelse på den kommunale utbyggingspolitikken. I studien fremstår markedets aktører som spesielt sentrale, mens sivilsamfunnet er den sfære som i minst grad fremstår som premissleverandører. Rapporten er en del av Husbankens program om samfunnsfaglig boligforskning.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	November 2007
Antall sider:	221 inkl. vedlegg
Pris:	Kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern 0313 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no
	Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2007

Forord

Dette prosjektet kom i stand under samarbeidsavtalen som ble inngått mellom Norges Byggforskningsinstitutt og NOVA og Husbanken i 2004, hvor Husbanken ga støtte til flere prosjekter knyttet til ulike sider ved den kommunale boligpolitikken. Denne rapporten er en del av denne avtalen, og ble overført til NIBR i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen av boligforskningen fra Norges byggforskning til NIBR.

Prosjektet er en oppfølging av det forprosjektet som ble gjort på Norges byggforskningsinstitutt i 2005, under tittelen ”Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken”. Kontaktpersoner for prosjektet har vært Torstein Syvertsen og Lars-Marius Ulfrstad i Husbanken. Professor Per-Kristen Mydske ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo har vært faglig bidragsyter. En stor takk til dere for viktige bidrag og faglige korreksjoner, særlig i prosjektets tidlige fase. I det boligfaglige miljøet ved NIBR har særlig Berit Nordahl vært en viktig samtalepartner. Nevnes må også Martin A. Hanssen og Frode Berglund, begge NIBR, for kyndig hjelp med tilrettelegging av data.

To masterstudenter ved statsvitenskap, Kristian Stang Kjelstrup og Espen Ottesen Vattekar har vært knyttet til prosjektet med hver sin masteroppgave. Begge er referert til i litteraturlisten. Deres masteroppgaver inngår som en del av rapporteringen fra prosjektet. Samarbeidet med Kjelstrup og Vattekar har vært en svært spennende del av prosjektarbeidet, og de skal begge ha en stor takk for mange og kreative innspill og diskusjoner rundt temaet kommunal boligpolitikk.

En takk også til de mange i kommunene som har bidratt til prosjektet, enten ved å stille opp til intervju eller ved å svare på spørreskjema.

Oslo, november 2007

Hilde Lorentzen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Figuroversikt	10
Sammendrag.....	11
Summary	18
1 En studie av kommunal boligpolitikk. Bakgrunn og problemstillinger.....	26
1.1 Innledning	26
1.2 Desentralisering og liberalisering, boligpolitikken, et felt i endring.....	27
1.3 Problemstillinger	29
1.4 Nærmere om utviklingen i boligpolitikken.....	32
1.5 Gangen i studien	34
2 Kommunal boligpolitikk i et teoretisk perspektiv	35
2.1 Politisk makt og styring i et demokratisk system.....	35
2.2 Perspektiver på det politiske systemets funksjonsmåte	37
2.3 Interessemangfold og behov for samordning	38
2.4 Kommunen som forhandlingsorganisasjon	41
2.5 Allianser som selvstendig politisk strategi	44
2.6 Styring i en situasjon med alliansebygging og samstyring	48
2.7 Utforming av den kommunale boligpolitikken. Styring og innflytelse, noen avsluttende merknader	49
3 Metode.....	50
3.1 Metodevalg	50
3.2 Casestudier.....	51
3.3 Surveyen	52
3.3.1 Svarprosent	52
3.3.2 Frafallsanalyse; hvilke kommer har falt fra?	54
3.3.3 Respondentenes svar og representativitet med hensyn til demografiske kjennetegn.....	56
3.3.4 Implikasjoner av svarprosenten for analysen	56

3.4	Analysemodell	57
4	Boligpolitiske beslutningsprosesser i kommunene, en kort oversikt	61
4.1	Faser i de boligpolitiske beslutningsprosessene i kommunene.....	61
4.2	Arealforvaltning i kommunene: Kommuneplan med arealdel	64
4.3	Kort oversikt over kommunenes plandokumenter som virkemidler i boligpolitikken	67
4.4	Boligsosialt planarbeid.....	68
4.5	Sivilsamfunnets handlingsrom i forhold til planprosessene	70
4.5.1	Nærmiljømøter	70
4.5.2	Høring	71
4.6	Tilretteleggende kommuner tettere på markedsaktørene. Oppsummering og avsluttende kommentarer	71
5	Boligpolitiske prosesser i utvalgte casekommuner	74
5.1	Boligpolitiske mål og utfordringer	75
5.2	Organisering av planarbeidet og politiske innflytelse....	78
5.3	Eksterne markedsaktører og valg av arenaer i boligpolitiske planprosesser.....	80
5.4	Sivilsamfunnets plass i boligpolitiske planprosesser. Noen synspunkter på høringsinstituttet.....	84
5.5	Kontakt og innflytelse i boligpolitikken sett fra utbyggenes side	86
5.6	Statlige sektormyndigheters plass i boligpolitiske planprosesser.....	92
5.7	Politisk styringsspillerom og skillelinjer	92
5.8	Aktører og arenaer i de boligsosiale beslutningsprosessene	94
5.9	Hvor legges premissene i den kommunale boligpolitikken? Oppsummerende drøfting om nettverksbygging og nyfragmentering innenfor den kommunale boligpolitikken.....	95
6	Aktører, arenaer og innflytelse i den kommunale boligpolitikken.....	99
6.1	Hensyn som boligpolitikken skal ivareta.....	100
6.2	Sentrale aktører i kommuneplanarbeidet	104
6.3	Statlige sektormyndigheters deltakelse i og betydning for den kommunale boligpolitikken	110
6.3.1	Møter med statlige sektormyndigheter	112

6.3.2	Statlig overprøving og press i forhold til kommunale vedtak	114
6.3.3	Oppsummerende om statlige sektormyndigheters deltakelse i kommunal boligpolitikk.....	121
6.4	Sivilsamfunnets deltakelse i og betydning for den kommunale boligpolitikken, her ved de frivillige organisasjonene	122
6.4.1	Omfanget av kommunenes kontakt med lokale frivillige organisasjoner	123
6.4.2	Oppsummerende om de frivillige organisasjonenes deltakelse i og betydning for kommunal boligpolitikk.....	131
6.5	Ulike aktørers kontakt med kommunale myndigheter og betydning for utformingen av utbyggingspolitikken.....	132
6.6	De ulike aktørers betydning for den kommunale utbyggingspolitikken.....	143
6.7	Boligpolitikk og styring	146
6.8	Kort oppsummert om aktører, arenaer og innflytelse i den kommunale boligpolitikken.....	151
7	Noen politiske perspektiver på det boligsosiale arbeidet i kommunene	153
7.1	Boligsosialt planarbeid.....	154
7.2	Samarbeid mellom kommunale aktører ansvarlige for utbygging og aktører ansvarlige for det boligsosiale arbeidet	158
7.3	Planadministrativ eller planpolitisk deltakelse i fremskaffelse av boliger for vanskeligstilte.....	160
7.4	Oppsummerende om boligplanlegging for vanskeligstilte og planpolitisk arbeid.....	162
8	Den kommunale boligpolitikken. Interessemangfold og nettverk, legitimitet og demokratisk styring	164
8.1	Agendasetting og strategier for innflytelse i den kommunale boligpolitikken	164
8.2	Arenaer og kanaler for påvirkning innenfor den kommunale boligpolitikken.....	167
8.3	Hvor står den helhetlige boligpolitikken?.....	170
8.4	Kommunal boligpolitikk og styringskapasitet.....	173
8.5	Kommunal boligpolitikk som et produkt av ulike interagerende roller. En utfordring for politikkenes legitimitet og demokratisk styring?.....	175
	Litteratur	178
	Vedlegg 1 Respondentenes kjennetegn og representativitet.....	183

Vedlegg 2	Tabellvedlegg	186
Vedlegg 3	Spørreskjema	189
Vedlegg 4	Casekommuner	221

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Utvalget i surveyen andelsvis blant henholdsvis lederne av planadministrasjonene og planutvalgene fordelt på ulike kategorier kommuner etter størrelse. I tillegg, andel av kommunene totalt og andel av befolkningen totalt i de ulike kommunekategoriene.	53
Tabell 3.2	Frafallsanalyse. Gjennomsnittlig befolkningsstørrelse og gjennomsnittlig andel unge i alderen 18 til 35 år i de to surveyene blant de kommunene som har besvart surveyene og de som ikke har besvart surveyene.	55
Tabell 6.1	Hvilke hensyn er viktig å ivareta i utbyggingssaker i de respektive kommunene, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.....	101
Tabell 6.2	Hvilke hensyn er viktig å ivareta i utbyggingssaker i de respektive kommunene, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.....	101
Tabell 6.3	Hvor viktige har ulike aktører vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.....	105
Tabell 6.4	Hvor viktige har ulike aktører vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.....	106
Tabell 6.5	Hvilke statlige sektormyndigheter som er særlig viktig for kommunenes utbyggingsspolitikk, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.....	111
Tabell 6.6	Hvilke statlige sektormyndigheter som er særlig viktig for kommunenes utbyggingsspolitikk, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.....	111
Tabell 6.7	Hyppigheten av møter mellom planadministrasjonen og representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket, slik lederne av planadministrasjonene anslår det. Prosent.	112

Tabell 6.8	Hyppigheten av møter mellom planutvalgene og representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket, slik lederne av planutvalgene anslår det. Prosent.....	113
Tabell 6.9	Hvor ofte overprøver de statlige sektormyndigheter kommunens vedtak, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.....	116
Tabell 6.10	Hvor ofte overprøver de statlige sektormyndigheter kommunens vedtak, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.	116
Tabell 6.11	I hvilken grad opplever lederne av planadministrasjonene at de statlige sektormyndighetene utøver press i en sak. Prosent.	119
Tabell 6.12	I hvilken grad opplever lederne av planutvalgene at de statlige sektormyndighetene utøver press i en sak. Prosent.....	120
Tabell 6.13	Hvor ofte har planadministrasjonen kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.....	124
Tabell 6.14	Hvor ofte har planutvalgene kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.....	124
Tabell 6.15	I den grad planadministrasjonene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planadministrasjonene denne kontakten som informativ. Prosent.....	126
Tabell 6.16	I den grad planutvalgene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planutvalgene denne kontakten som informativ. Prosent.	126
Tabell 6.17	I den grad planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planadministrasjonene denne kontakten som press for et hensyn. Prosent.....	127
Tabell 6.18	I den grad planutvalgene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planutvalgene denne kontakten som press for et hensyn. Prosent.	128
Tabell 6.19	I den grad planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planadministrasjonene at denne kontakten har betydning for saken. Prosent.....	129

Tabell 6.20	I den grad planutvalgene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planutvalgene at denne kontakten har betydning for saken. Prosent.	129
Tabell 6.21	I hvilken utstrekning lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike grupperinger, slik de selv vurderer det. Prosent.	134
Tabell 6.22	I hvilken utstrekning lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike grupperinger, slik de selv vurderer det. Prosent.	135
Tabell 6.23	I den grad lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som informativ. Prosent.	136
Tabell 6.24	I den grad lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som informativ. Prosent.	137
Tabell 6.25	I den grad lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som press for et syn. Prosent.	139
Tabell 6.26	I den grad lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som press for et syn. Prosent.	139
Tabell 6.27	I den grad lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de at kontakten har betydning for saken. Prosent.	140
Tabell 6.28	I den grad lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de at kontakten har betydning for saken. Prosent.	141
Tabell 6.29	Ulike aktørers betydning for utformingen av utbyggingspolitikken, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.	144
Tabell 6.30	Ulike aktørers betydning for utformingen av utbyggingspolitikken, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.	144
Tabell 6.31	Grad av enighet blant lederne av planadministrasjonene i kommunene i forhold til to påstander knyttet til den politiske styringen av utbyggingen i kommunen. Prosent.	148

Tabell 6.32	Grad av enighet blant lederne av planutvalget i kommunene i forhold til to påstander knyttet til den politiske styringen av utbyggingen i kommunen. Prosent.....	148
Tabell 6.33	Grad av enighet blant lederne av planadministrasjonene i kommunene i forhold til tre påstander knyttet til samarbeidet mellom planadministrasjon og politikere i kommunene. Prosent.....	150
Tabell 6.34	Grad av enighet blant lederne av planutvalget i kommunene i forhold til tre påstander knyttet til samarbeidet mellom planadministrasjon og politikere i kommunene. Prosent.....	150
Tabell 7.1	Planutvalgets deltakelse i ulike sider ved det boligsosiale planarbeidet, i den grad kommunene har en eller flere av de ulike typene planer, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.	156
Tabell 7.2	Andelen ledere av planadministrasjonene og planutvalgene etter hvorvidt de boligsosiale planene, i den grad kommunen har dette, brukes i utformingen av utbyggingspolitikken. Prosent.....	157
Tabell 7.3	Deltakelse i samarbeidet mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver i kommunene, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.....	158
Tabell 7.4	Deltar planadministrasjonen i noen av de følgende sidene ved kommunenes arbeid for vanskeligstilte, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Dette uavhengig av om kommunen har planer rettet mot disse vanskeligstilte eller ikke. Prosent.	160
Tabell 7.5	Deltar planutvalget i noen av de følgende sidene ved kommunenes arbeid for vanskeligstilte, slik planutvalgslederne vurderer det. Dette uavhengig av om kommunen har planer rettet mot disse vanskeligstilte eller ikke. Prosent.	161

Figuroversikt

Figur 3.1	Statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnet og markedsaktører som premissleverandører i de boligpolitiske beslutningene i kommunene.	58
-----------	--	----

Sammendrag

Arne Holm

Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser

En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken

Samarbeidsrapport: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007

Boligpolitikk: Et felt i endring

Den kommunale boligpolitikken er et av de politikkfeltene der endringene, både i forhold til aktører, arenaer, innflytelse og politisk styring har vært størst de siste tiårene. Utviklingen og endringene har særlig funnet sted i form av en økende desentralisering og en økende liberalisering. Kommunene har fått styrket sin lokale autonomi på boligpolitikken område, samtidig som det har funnet sted et skifte i retning av økt vekt på markedsaktører og en dertil redusert rolle for offentlig sektor. Denne nedbyggingen av det offentliges rolle innenfor boligpolitikken, har de siste årene vært fulgt av et økende press på boligmarkedet.

I denne situasjonen har det oppstått et avhengighetsforhold særlig innenfor boligforsyningsdelen av boligpolitikken. Her har myndighetene ønsket å mobilisere private aktørers ressurser på boligmarkedet, for slik å sikre en ønsket boligutbygging. For å oppnå dette og arbeide frem løsninger som er ønskelig både for offentlige og private aktører vil ulike former for samarbeid være nødvendig. Det er vanskelig å mobilisere private aktører til å operere aktivt i forhold til boligutbygging uten at dette finner sted innenfor en ramme basert på samarbeid og omforente preferanser.

Problemstillinger

I denne studien tar vi utgangspunkt i denne deregulerte og liberaliserte situasjonen innenfor bolig som politikkfelt og stiller spørsmålet: Hva bestemmer innholdet i den kommunale boligpolitikken? Vi vil i dette

avgrense oss til å rette oppmerksomheten mot de boligpolitiske prosessene, og ikke ha som ambisjon å gjøre en analyse av hva som påvirker den kommunale boligpolitikken i sin fulle bredde. Men med utgangspunkt i et aktørperspektiv vil vi spørre: Hvem deltar i de boligpolitiske beslutningsprosessene? Hvilke premisser leverer de ulike aktørene inn?

Ambisjonen er å belyse noen av de politiske prosessene som ligger til grunn for utformingen og implementeringen av boligpolitiske beslutninger i norske kommuner. I forbindelse med boligpolitiske utfordringer og boligpolitiske beslutninger vil vi fokusere på dynamikken i møtet mellom politiske myndigheter, kommuneadministrasjon, profesjonelle og ikke profesjonelle private aktører. Vi vil med utgangspunkt i en kartlegging av arenaer for påvirkning spørre gjennom hvilke kanaler og på hvilke arenaer den kommunale boligpolitikken blir til. I dette vil vi også se på hvem som deltar på disse arenaene. Vi vil spørre:

- Hva slags innspill får politikerne i forhold til boligpolitikken og i hvilken grad og hvordan utsettes politikerne for press?
- Hvordan påvirker dette innholdet i den kommunale boligpolitikken?

Den siste problemstillingen handler om politikken innhold som et resultat av politiske hensyn og avveininger, verdier og prioriteringer på den ene siden og innspill og press fra administrasjonen, fagpersonale og ikke minst private aktørers inntreden på den politiske arenaen på den andre siden.

Studien har et hovedfokus på den utbyggingsorienterte delen av boligpolitikken, men vi vil også drøfte noen perspektiver på den sosiale boligpolitikken. Et viktig spørsmål i den sammenhengen er i hvilken grad kommunene lykkes i å integrere de ulike delene av boligpolitikken i en helhetlig boligpolitikk.

Analytisk utgangspunkt

Som demokratiske systemer er de kommunale beslutningssystemene relativt klart definert. Beslutningene forberedes med utgangspunkt i klare hierarkisk og byråkratiske organisasjonsmodeller. Dette er egnede modeller for å løse problemer i mer stabile og homogene omgivelser. Vi vil argumentere for at dette ikke er egnet som styringsmodeller innenfor boligpolitikken. Beslutningssituasjonene innenfor det boligpolitiske feltet er sammensatte, både i forhold til deltakelse, problemer og løsninger. Saksmengden er stor og både sakene og omgivelsene er komplekse.

En hypotese er at med utgangspunkt i nedbyggingen av det offentliges rolle i boligpolitikken, vil kommunale myndigheter søke etter nye samhandlingsformer for å mobilisere ressursene til private aktører for slik å oppnå løsninger og resultater innenfor særlig den boligpolitiske forsyningsdelen. Private aktører på sin side vil vi anta søker etter organisatoriske modeller vis a vis kommunen som bidrar til å realisere deres interesser.

I det teoretiske utgangspunktet for å forstå aktørenes handlemåte bringer vi inn begreper både fra governanceteorien, med vekt på nettverksdannelser og lobbying, til teorier om politikkenes allmenngjøring i en nypluralistisk beslutningssituasjon. I sum vil dette kunne beskrive private aktørers mulige strategivalg i forhold til å søke innflytelse på boligpolitikken. Samtidig vil det også kunne illustrere det offentliges strategier for å mobilisere ressurser fra den private sektor og tilpasse dette gitte boligpolitiske strategier.

Data og metode

For å belyse disse problemstillingene benytter vi både intervjuer fra et utvalg casekommuner og to surveyer til alle landets kommuner, ved henholdsvis lederne av planadministrasjonene og planutvalgene. Vi setter opp en analysemodell som er ment å visualisere statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnets aktører og private markedsaktører som premissleverandører for den kommunale boligpolitikken, ved samhandling med enten kommuneadministrasjonen og/eller til kommunepolitikerne.

Faser i de boligpolitiske beslutningsprosessene i kommunene

De boligpolitiske prosessene i kommunene deles opp i fire faser. En initiativfase, en definerende og saksforberedende fase, en vedtaksfase og til slutt en implementeringsfase. Disse fasene antar vi forløper forskjellig avhengig av hvilke deler av boligpolitikken vi ser på. Vi deler således de boligpolitiske prosesser inn i en allmenn planprosess, rettet mot den utbygging og forsyning av boliger til allmennheten og en boligsosial prosess, rettet inn mot boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Boligpolitiske prosesser i et utvalg casekommuner

Utgangspunktet for drøftelsene er spørsmålet om hvorvidt og i hvilken grad ulike aktører fungerer som premissleverandører for den kommunale boligpolitikken og politisk meningsdannelse generelt på dette området. Vi deler aktørene inn i følgende grupper: Statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnets aktører og private markedsaktører og deres samhandling og innflytelse på administrative og politiske kommunale aktører innenfor boligpolitikken.

Av disse aktørene er det særlig de private markedsaktørene som i våre casekommuner synes aktive i forhold til å ta initiativ i beslutningsprosessene. Samtidig er de også svært aktive i forhold til kommunenes planadministrasjon i forhold til den definerende og saksforberedende prosessen. Særlig fra administrasjonenes side ser vi i flere av våre kommuner klart konturene av at stabile kontakter bygges opp i forhold til private markedsinteresser. Private utbyggere kontakter i særlig grad enheter i planseksjonen i kommunene. Men også partigrupperinger etc innenfor det politiske styringssystemet i kommunene blir kontaktet av utbyggerne, som presenterer sine forslag. Dette bidrar til at de private markedsaktørene i mange tilfeller opparbeider stabile relasjoner til enkeltpersoner i administrasjonen, som de gjerne kontakter ved behov.

De private markedsaktørenes deltakelse i prosessene skiller seg fra sivilsamfunnets aktører, som interesseorganisasjoner og beboerforeninger. Vi finner innslag av en todelt beslutningsprosess, med en uformell lukket prosess, hvor de private markedsaktørene er sentrale, og en påfølgende åpen og formell, hvor sivilsamfunnets aktører slipper til. Arealplanprosessene i våre casekommuner er preget av en slik todeling. Det sentrale her er imidlertid ikke todelingen i seg selv, men at de viktigste føringene på politikken legges i første fase, den lukkede og uformelle. Når sivilsamfunnets aktører slipper til med sine synspunkter under den åpne og formelle prosessen, der forslag til planer legges ut til offentlig ettersyn, er de viktigste premissene allerede lagt.

Dette er interessant i et demokratiperspektiv. Høringsinstituttet skulle nettopp være en mulighet for berørte parter både skulle orienteres, men også ha mulighet for reell innflytelse i beslutningsprosessene. Dette synes mer begrenset, skal vi tro de tendenser som kommer til uttrykk i denne studien.

De private markedsaktørene fremstår derfor i disse casekommunene som de viktigste ikke offentlige aktørene i utformingen av den kommunale boligpolitikken.

En aktør som ser ut til å ha begrenset betydning og posisjon i de boligpolitiske beslutningsprosessene er boligbyggelagene. Fra å ha en betydelig rolle i forhold til boligpolitikken i etterkrigstiden, finner vi i denne studien at de i begrenset grad leverer innspill til kommuneplanarbeidet. De tar også i vesentlig mindre grad kontakt med kommunale planmyndigheter på ledernivå, enn tilfellet er for de private markedsaktørene. Det er også et mindretall blant lederne av planadministrasjonen og planutvalgene som ser boligbyggelagene som viktige aktører innenfor utbyggingspolitikken.

De statlige sektormyndighetene har en annen status. Som tilsynsmyndighet deltar de i liten grad i forhold til å ta selvstendige initiativ i boligpolitikken, men kommer mer inn som et korrektiv i de tilfellene nasjonale hensyn ikke synes tilstrekkelig ivaretatt, etter deres vurdering. I våre casekommuner har de kommunale beslutningsmyndighetene i hovedsak en god dialog med de statlige sektormyndighetene, og det er mer unntaksvis at det kommer til uttrykk holdninger i retning av at kommunene føler seg overstyrt. Inntrykket er at dialogen i den definerende og saksforberedende fasen er så vidt konstruktiv at det i liten grad kommer til innsigelse. I den grad det gjør det, løser vanligvis saken seg ved en tillempling fra begge sider.

Når det kommer til aktørers strategivalg for å søke påvirkning innenfor boligpolitikken, finner vi at det i begrenset grad er utviklet nettverk mellom aktørene i prosessen. De private markedsaktørene forholder seg først og fremst til de kommunale myndighetene og har liten eller ingen kontakt til sivilsamfunnets aktører eller de statlige sektormyndighetene. Kontakten innad i det kommunale beslutningssystemet er i hovedsak svært saksavhengig. Stabile relasjoner over lang tid er mindre utbredt i dette materialet.

Vi har også intervjuet utvalgte private markedsaktørene. Disse vise seg å ha meget bevisste strategier vis a vis de kommunale planmyndighetene når prosjekter legges frem. Utbyggerfirmaene handler systematisk og rasjonelt som aktører helt fra kjøp av grunn til ferdigbehandlet vedtak. Allmenngjøring som argumentasjonsstrategi er i noen grad utbredt. Private markedsaktører argumenterer med kommunenes egne boligpolitiske målsettinger når prosjekter legges frem for politikere. Dette handler blant annet om å bruke kommunens egne ord og henvise til det felles beste for kommunen. Samtidig demper utbyggerne sine egeninteresser, som de opplever til en viss grad gir negative assosiasjoner blant særlig politiske myndigheter. I stedet forsøker de private markedsaktørene å legge vekt på gode faglige argumenter. Et generelt inntrykk her er at dette slår positivt ut for utbyggerne, i form av å virke overbevisende for de kommunale myndighetene. Det formidles et inntrykk av at prosjektet bidrar til å realisere mål kommunen selv har satt seg.

Aktører, arenaer og innflytelse i den kommunale boligpolitikken

De to surveystudiene støtter oppunder inntrykkene fra casekommunene når det kommer til utbyggings- og forsyningsdelen. Denne skapes i stor grad i skjæringsfeltet mellom ulike aktørers deltakelse og handlingsvalg innenfor rammene av noen definerte handlingsmuligheter. Vi drøfter i særlig grad forholdet mellom kommunen på den ene siden og ikke-kommunale aktører på den andre. I noen grad

ser vi også på maktforholdet innad i kommunene mellom administrasjon og politikk.

De to surveyene viser konturene av tette samhandlingsmønstre i forholdet mellom de private markedsaktørene og de kommunale myndighetene. Dette gjelder i særlig grad i forhold til planadministrasjonen. Sivilsamfunnets aktører er mer sekundært inkludert. De interessene sivilsamfunnets mange aktører representerer, ser allikevel ut til, i en viss grad, å bli vektlagt av de kommunale myndighetene. Likevel er det først og fremst de private markedsaktørene som oppfattes som de viktigste aktørene i forhold til å levere innspill til planarbeidet og utbyggingspolitikken. Av enkeltinteresser er det særlig landbruksinteressene som skiller seg ut som sentrale. Først og fremst gjelder dette i enkeltsaker, i likhet med de andre enkeltinteressene.

Også her ser vi at boligbyggelagens plass i forhold til boligpolitisk initiativ og deltakelse er begrenset. Det er imidlertid interessant at planpolitikkerne i noe større grad enn tilfellet er blant planadministratorene tillegger boligbyggelagene en betydning i utformingen av boligpolitikken. Dette kan kanskje ha sammenheng med at bevisstheten omkring boligbyggelagene og deres rolle er større politisk enn den er administrativt.

Ser vi på det kommunale nettverket rundt boligplanlegging for vanskeligstilte ser vi at planadministrasjonene og planutvalgene har en mer begrenset rolle. Kommunene har dessuten i liten grad åpnet seg mot markedet innenfor det boligsosiale arbeidet. I stede gir studien et bilde av den sosiale delen av boligpolitikken som relativt avsondret fra den planadministrative eller planpolitiske delen. Bare i spørsmålet om lokalisering ser planmyndighetene ut til å være involvert. Dette reduserer mulighetene for å få til en samordnet og helhetlig boligpolitikk i kommunene, som også involverer de vanskeligstilte. Dette indikerer at den boligsosiale delen av boligpolitikken i begrenset grad legger føringer på utbyggings- og forsyningspolitikken.

Boligpolitikken som styringsfelt

Gitt nedtoningen av det offentliges rolle i boligpolitikken er det et ønske å mobilisere private aktørers ressurser for å realisere boligpolitiske målsettinger. I en slik kontekst vil det både være nødvendig og ønskelig å la private aktører være med på beslutningene. De private markedsaktørene sitter inne med kunnskap og erfaring som vil kunne være helt vesentlig i forhold til å nå gode og effektive løsninger innenfor boligpolitikken. Samtidig skal de motiveres til å delta innenfor virksomheter som også innebærer risiko for økonomisk tap.

Dermed befinner en seg i en situasjon som ikke lenger lar seg innpasse i en hierarkisk, vertikal beslutningsstruktur, der saker forberedes administrativt og vedtas politisk.

I denne studien søker vi å illustrere at dette leder hen til nye former for samhandling mellom offentlige og private aktører, til nye former for styring og innflytelse, der ikke bare de offentlige aktørene innenfor boligpolitikken, men også de private, via samhandling med offentlige aktører, søker å ivareta sine interesser. Samhandlingen må imidlertid være basert på en eller annen form for likeverdighet. Formell over- og underordning må vike plassen. Limet i strukturen er det gjensidige avhengighetsforholdet. Kommunene er avhengig av de private aktørene for å få realisert sine boligpolitiske mål og de private utbyggingsselskapene og grunneierne er avhengig av kommunen for å få ivaretatt sine interesser i utbygging. Måloppnåelse i denne situasjonen krever at interesser og handlinger koordineres. Samtidig må aktørene gis en viss grad av autonomi for å kunne få gjort de disponeringer de selv, etter eget skjønn, ser som de beste. Diktat fra de politiske aktørene vis a vis de private markedsaktørene kan forskyve balansen i dette samspillet. I en slik planleggings- og beslutnings-situasjon vil kontakter gå på tvers av forvaltningsnivåer for på den måten mer uformelt å koordinere og samordne aktørers handlinger og valg.

Vi ser i denne studien av aktører, arenaer og strategier for innflytelser innenfor boligpolitikken klart konturene av tette koblinger mellom i særlig grad private markedsaktører og kommunale aktører på administrativt og politisk nivå. Private markedsaktører tar kontakt og initiativ overfor de kommunale planleggingsmyndighetene og formidler ønsker og interesser. Samtidig inviteres de også til å legge frem sine forslag og presentere sine initiativ for både planadministrasjonen og politikerne. Vi er på vei mot en pluralisme i interesser samtidig som det tiltagende innslaget av forhandlinger og konsultasjon er i ferd med å gjøre grensene mellom offentlig og privat mer utydelig. For både private markedsaktører og kommunale myndigheter kan dette gi en vinn-vinn situasjon, der kommunene ved å invitere til uformelle prosesser rundt boligutvikling øker sin innflytelse over markedsaktørenes adferd, samtidig som markedsaktørene på sin side vil kunne utøve innflytelse på kommunenes prioriteringer.

Summary

Arne Holm

Municipal housing policy making – a site of convergence for multiple interests

A study of municipal policy making, stakeholders, arenas and influence strategies

Joint Report: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007

Formulating housing policy – not like it once was

Housing policy has changed more than most local policy areas in recent decades, in terms of stakeholders, arenas, influence on policy and political control. More powers are devolved, and the regulatory environment is significantly more relaxed. Local councils enjoy greater autonomy in relation to housing policy. The corporate sector is increasingly involved as the public sector loses its prominence. With the declining role of local authorities in shaping housing policy, the disparity between supply and demand in the housing market has only increased.

This has spawned interdependencies, particularly within the supply side of housing policy. The authorities have wanted to encourage private sector investment in the housing market to ensure a desired supply of new homes. To achieve this, and formulate policies that appeal to both public and private stakeholders, different types of partnership will need establishing. It would be difficult to encourage private stakeholders to invest actively in housing projects without a framework based on cooperation and consistent preferences.

Research questions

In this study, we take the deregulated, liberalised climate prevailing in housing politics as read. We are therefore first concerned to establish the actual content of municipal housing policies. We shall limit ourselves to local housing policy making, and have no aspiration to analyse absolutely everything that affects policy outcomes. Adopting

a stakeholder perspective we ask who is involved in the processes through which housing policy is decided, and what are their primary interests.

Our ambition is to shed light on some of the political processes that shape policy design, decision making and policy implementation of housing policy decisions in Norwegian municipalities. Given the challenges facing housing policy and policy makers, we will focus on the dynamics of relations between political authorities, local administrations, professional and non-professional private sector stakeholders. Based on a study of arenas of influence we ask which through which channels and in which arenas municipal housing policy is created. We will also in this connection seek to identify who participates in these arena. We ask

- what characterises the proposals submitted to politicians in relation to housing policy, and to what extent is pressure brought to bear on politicians; and
- how this bears on municipal housing policy in practice.

The final research question concerns policy content as the result on the one hand of political concessions and considerations, principles and priorities and, on the other, lobbying and pressure brought to bear by administrative staff, experts and, not least, the entry of private stakeholders onto the political stage.

The study will focus on the component of housing policy concerned with housing provision, but we also discuss certain perspectives relating to social housing policy. An important question here is whether local councils have succeeded in integrating the various aspects of housing policy to form a coherent housing policy.

Analysis

As democratic systems, municipal decision systems are relatively clearly defined. Decisions are prepared on the basis of hierarchical and bureaucratic models of organisation. These models are suitable for solving problems in environments characterised by stability and homogeneity. As we argue, however, they do not perform as well as models of governance within housing policy.

Decision situations in the area of housing policy are complex, both in terms of participation, issues and solutions. There is an extremely heavy workload, and both proposals and the environment are complex.

One hypothesis, based on the shrinking role of public involvement in housing policy, is that municipal authorities will seek new partnerships to encourage private stakeholder investment as a means of improving performance and outcomes particularly on the supply side of housing policy. Private stakeholders, for their part, will, we assume, seek to adopt organisational models that allow them to promote their own particular interests in dealings with the authorities.

To understand stakeholder behaviour in terms of theory, we rely on concepts derived from governance theory, particularly such concepts as relate to network building and lobbying, and on theories of the globalization of politics under a neo-pluralist form of decision making. Overall, this should enable us to account for the strategic options open to private stakeholders to influence housing policy. At the same time, it should throw into relief local government strategies to attract resources from the private sector and adapt them to a given housing policy strategy.

Data and method

To illuminate these research questions, we rely on interview data obtained in a selected number of municipalities and two surveys sent to every local authority in the country, more exactly, the heads of planning sections and chairs of standing committees for planning matters (planning committees) respectively. We have constructed an analytical model intended to visualise state sector authorities, civil society stakeholders and corporate stakeholders as pacesetters in dealings with municipal administrations and/or by approaching local politicians.

A stage-by-stage breakdown of housing policy decision making in the municipalities

There are four stages to the decision process. First, the initiation stage. This is followed by a definition and preparatory stage, then decision making, which flow finally into implementation. How these stages unfold depends on the aspect of housing policy we choose to spotlight. We divide housing policy processes into a general planning process, which addresses actual projects and supply of housing to the public, and a social housing process, which address housing for disadvantaged members of the public in a difficult housing market.

Housing policy processes in a selection of municipalities

The is whether and to what degree various stakeholders act as pacesetters in the formation of local housing policy and of political opinion more generally in this area. We divide stakeholders into the following groups: state sector authorities; civil society stakeholders;

corporate stakeholders, their relations with and influence on local government administrations and politicians associated with housing policy.

Of these stakeholders, the corporate stakeholders are more likely in the municipalities we studied to be active lobbyists in the decision making processes. They are also more likely to cultivate relations with the local planning authorities, not least during the definition and preparatory stage. From the vantage point of the administrations, maintaining stable relations with corporate stakeholders is clearly a priority in the study municipalities. Private developers cultivate relations in particular with particular units in the planning departments. But they do not ignore party groups etc. in the political system of governance in the municipalities. Lobbying generates in many cases stable relations with individual council officers, who are often contacted when the need arises.

The involvement of corporate stakeholders in the processes differs from that of civil society stakeholders such as special interest organisations and resident associations. We found evidence of a dual decision process. There is an early, informal, closed process involving corporate stakeholders, and there is a subsequent public but official consultation to which civil society stakeholders are invited. Land use planning in the case-study municipalities exemplifies this duality. The key point nevertheless is not the duality in its own right, but that policy is basically formulated during the first stage, the one that is closed to the public and informal. By the time civil society stakeholders get to state their case in the open, official consultation process, which offers the public a chance to inspect planning proposals, the most important premises are already laid.

This is an interesting observation from a democratic point of view. Public consultation as an institution is designed not simply to bring affected parties up to date, but precisely as a conduit of real influence on decision making. This latter point seems to have limited purchase, however, if we are to believe the evidence of this study.

Corporate stakeholders appear in these municipalities to be the most important non-governmental stakeholders in the formulation of municipal housing policy.

One stakeholder whose importance and status in housing policy decision making processes seem rather limited is the housing cooperative. After the war, housing co-operatives were key partners in housing policy formulation. Today, their involvement in municipal planning is limited, according to our evidence. They have little contact

with senior council planners, significantly less than the corporate stakeholders. Fewer senior planning officers and planning committee chairs look at housing co-operatives as important stakeholders in planning policy.

The state sectoral authorities enjoy a quite different status. As the supervisory authority, they do not tend to take housing policy initiatives, acting instead to redress the balance when what they perceive as the needs of the nation are not adequately addressed. In our case-study municipalities, local decision makers enjoy largely satisfactory relations with state sector authorities, though from time to time, local authorities do have a sense of being overruled. That apart, relations during the definition and preparatory stage are so constructive there is often little reason to intervene. When this does occur, the problem is generally solved amicably.

When we looked at the strategic choices taken by stakeholders to bring their weight to bear on policy formulation, there found few instances of well-developed stakeholder networks. The corporate stakeholders concentrate on persuading municipal authorities, and have little or no contact with civil society stakeholders or state sectoral authorities. Relevant council officers are contacted almost exclusively on a case-by-case basis. Our data reveal few long-lasting and stable relations.

We interviewed some corporate stakeholders as well. They have detailed strategies tailored to move projects forward vis-à-vis the planning authorities. Developers act systematically and rationally as stakeholders from the acquisition of land to the end of the application process. Globalization is sometimes alluded to as an argument. Corporate stakeholders also use the council's own housing policy objectives when they make project presentations for politicians. It is about using the council's own terminology and referring to the good of the community. At the same time, developers avoid emphasis on their own interests, something experience has taught them can sometimes encourage negative associations, especially among political authorities. Instead, they prefer to highlight sound technical arguments. It seems to be a successful strategy for the developers, insofar as the municipal authorities are often impressed by technical arguments. They are led to believe the project will help the council reach its policy targets.

Stakeholders, arenas and influence in municipal housing policy making

The data to emerge from the two surveys corroborate our impressions of the case-study municipalities on housing projects and supply of housing. Housing supply is largely the result of relations between various stakeholders within given opportunity structure. We discuss in particular relations between councils and non-governmental stakeholders. We also investigate the balance of power between the administrative and political wings of local government.

The two surveys indicate the existence of highly structured relations between corporate stakeholders and local authorities, especially the planning authorities. Participation of civil society stakeholders is in this sense secondary. The many causes and advocates nevertheless do seem to matter, at least to some extent, to local authorities. Corporate stakeholders are considered by far the most important stakeholders in terms of communicating ideas and proposals when plans are being made and housing policy designed. One special interest group stands out from the rest, and that is the farming community. This is mainly in relation to planning proposals, as with the other stakeholders.

In this area too, the housing co-ops engage less with housing policy and submit fewer proposals and ideas. It is interesting to note, however, that politicians with responsibilities for planning are more likely to mention the housing co-ops as significant players in the formulation of housing policy than senior planning staff. This could have something to do with a stronger awareness among politicians of the housing cooperatives.

Turning to the municipal network built around housing planning for the disadvantaged, we see that planning administrations and planning committees play a less prominent role. Municipalities have also been reticent about giving the market a free hand in this sector. The study draws in contrast a picture of the social aspect of housing policy as relatively isolated from the political or political aspect of planning. Only in questions concerning location are the planning authorities seemingly involved. This makes it less the achievement of a joined-up, integrated local housing policy less likely, which of course has implications for the disadvantaged. It suggests that social housing policy is a component of housing policy whose effect on house building and supply policy is limited.

Housing policy as a field of governance

Given government's declining role in housing policy there is a wish to encourage partnerships with private stakeholders as a means of

implementing policy objectives. In this context, it will be necessary and desirable to let private stakeholders take part in decision making. Corporate stakeholders are highly knowledgeable and experienced, important assets when it comes to devising sensible, effective solutions in housing policy. At the same time, they should be encouraged to participate in activities entailing a certain risk of economic loss. In this sense, we are in a situation which is no longer conducive to hierarchical, vertical decision making structures, where proposals are formulated by government officials and adopted by politicians.

In this study we seek to illustrate the new partnerships and relations between government and private sector stakeholders, resulting in new forms of governance and influence as government stakeholders, but also private stakeholders by establishing interdependencies with government stakeholders, seek to promote their respective interests. Relations must, however, be based on some form of equality. Formal superiority or inferiority must go. The glue in the structure is the mutual interdependency of both stakeholders. Municipalities need alliances with corporate stakeholders to implement policy, and corporate developers and property owners need the authorities to promote their interests in housing projects. Performance in this situation requires coordinated interests and action. At the same time, stakeholders must enjoy a certain level of autonomy to make what in their own judgement is the best use of resources. If political decision making is allowed to override corporate stakeholders, it could jeopardise the balance between them. If that were to occur, it would create a planning and decision making climate where stakeholders established contact with various tiers of government to achieve in an informal fashion coordinated and coherent actions and choices.

We see in this study of stakeholders, arenas and influence strategies in the area of housing policy clear evidence of the close contacts between, in particular, corporate stakeholders and municipal stakeholders in both the administrative and political wings of government. Corporate stakeholders initiate contact with the planning authorities and lay out proposals, desires and interests. At the same time, they are also invited to submit proposals and present ideas to planning administrators and politicians. We are heading for a pluralism of interests at the same time as the increasing prevalence of negotiations and consultations is making the public–private boundary increasingly obscure. This could prove to be a win-win situation for both corporate stakeholders and municipal authorities, where municipalities enhance their ability to influence corporate behaviour by encouraging participation in informal processes on housing, while

corporate stakeholders at the same time have an opportunity to influence priority setting in the municipalities.

1 En studie av kommunal boligpolitikk. Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Innledning

Når et område defineres som politikk innebærer dette både et innslag av fordeling av goder og tjenester og et innslag av autoritet. I et politisk idealbilde vil tydelige institusjoner fatte beslutninger og kunne stilles til ansvar. Politisk valgte institusjoner er ment å uttrykke folkeviljen gjennom politiske partier, representasjon og valg.

Innenfor mange politikkkfelt, kanskje de fleste, gjør sterke preferanser seg gjeldende. Ulike aktører, både private og offentlige, føler seg i varierende grad involvert, blant annet i form av økonomiske interesser. Slike interesser kan av storsamfunnet oppfattes som mer eller mindre legitime. Dette uttrykkes også i forhold til hvilke interesser som er representert innenfor de ulike saksforberedende kanaler. I andre tilfeller har aktører spesiell kompetanse knyttet til et saksfelt. Vi kan snakke om en korporativ kanal, hvor ulike spesielt involverte parter, med kompetanse på et saksfelt, gis mulighet til å uttale seg og delta spesielt i beslutningsprosessene.

Relasjonen mellom de ulike aktørene og det politiske systemet samt måten de ulike interessene blir aggregert og uttalt på, vil imidlertid variere betydelig mellom ulike politikkkfelt. Innenfor noen områder vil kontakt i stor grad følge formelle, etablerte rutiner, knyttet til representativitet. Innenfor andre politikkkfelt kan kontakten mellom relevante aktører og det politiske systemet være av mer eller mindre uformell karakter og organisert i form av møter og nettverk. Dette kan være mer eller mindre kortvarige eller langvarige relasjoner knyttet til alt fra enkeltsaker til generelle saksfelt.

Systemene for meningsaggregering og –artikulering vil også ha betydning for det politiske meningspotensialet og muligheter for politisk styring. Gitt at deltakelsen og deltakelsesformene vil variere mellom ulike politikkkfelt, vil vi anta at også det politiske styringspotensialet og de politiske fordelingsstrukturene vil variere. Dette gjelder både med hensyn til uttrykksformer, aktører og arenaer. Spørsmålet er i hvilken grad dette får betydning for politikkens innhold og de autoritative fordelingene av varer og tjenester.

I denne studien vil vi drøfte dette i forhold til boligsektoren.

1.2 Desentralisering og liberalisering, boligpolitikken, et felt i endring

Boligpolitikken er et av de politikkkfeltene som de siste par tiårene har vært i sterkeste endring, sett i et styrings- og deltakelsesperspektiv. Utviklingen og endringene har særlig funnet sted langs to dimensjoner, for det første en økende desentralisering og for det andre en økende liberalisering (Nordahl 2006). Kommunene har fått styrket sin lokale autonomi i forhold til staten på boligpolitikens område. Samtidig har det funnet sted et skifte i retning av økt vekt på markedsaktører og en dertil redusert rolle for den offentlige sektor. Denne endringen i retning av en mer neo-liberal politikk ser vi også innenfor andre politikkområder.

Det første at det offentliges rolle i forhold til fordeling av boliger har blitt betydelig redusert de siste 20 årene (Nordahl 2005). Mens vi her til lands tidligere hadde et todelt boligmarked, et regulert og et uregulert fritt marked, beveget en seg i løpet av 1970-tallet, politisk mer i retning av en deregulering. Utgangspunktet for den politiske dereguleringen var blant annet knyttet til en opplevelse av det regulerte markedets utilstrekkelighet og med det et tydeligere skille mellom intensjon og virkelighet i det regulerte markedet (Annaniassen 1992 og Nordahl 2006).

Slik Nordahl ser det, var også utfasingen av den offentlige tomtefordelingen en tilpasning til en mer passiv rolle i boligpolitikken (Nordahl 2005:24). Kommunene hadde i hele etterkrigstiden, frem til 1980-tallet spilt en aktiv rolle i fremskaffelsen av tomter for boligbygging (Barlindhaug og Nordahl 2002). Kommunene ervervet betydelige arealer som ble solgt videre. Mange kommuner hadde etablert eiendomsselskaper, og inntok en aktiv rolle i forhold til fordeling og fremskaffelse av boliger. Med boligkrakket mot slutten

av 1980-tallet gikk mange kommuner på store tap (Myrvold m.fl. 2002:21).

Den økende privatiseringen innenfor tilveiebringelse og fordeling av boliger hadde også sin bakgrunn i dereguleringen av kredittmarkedet (Nordahl 2006:24). Dette hadde betydning for investeringsaktivitetene og gav rom og muligheter for private selskaper innenfor eiendomsutvikling. Eiendom ble attraktivt for profesjonelle investorer (Nordahl 2006:24).

Denne utfasingen av det offentlige som en betydelig aktør innenfor tilveiebringelse og fordeling av boliger og dereguleringen av boligmarkedet ble fulgt av et skifte i retning av en mer selektiv boligpolitikk. Dette rettet seg særlig mot lavinntektsgrupper, hvor det offentlige fortsatt innehar en viktig og aktiv rolle. Behovbaserte tildelinger har imidlertid erstattet køsystemet som fordelingsmekanisme.

Disse endringene i boligpolitikken har funnet sted samtidig som det har vært en bevegelse i retning av desentralisering. Boligpolitiske oppgaver er overført fra stat til kommune. Kommunene har i dag et vesentlig ansvar i implementeringen av de statlige virkemidlene innenfor boligpolitikken. Dette er i særlig grad virkemidler rettet mot boliganskaffelse for utsatte grupper på boligmarkedet, som utvalgte lavinntektsgrupper, eldre, bostedsløse, personer med rusproblemer eller psykiske vansker, flyktninger med videre. Det er de lokale myndighetene som har ansvaret for å prioritere disse gruppene, slik at de sikres verdige boforhold. Dette skjer blant annet ved å fordele Husbankens Startlån for lavinnteksthushold, fremskaffelse av botilbud, subsidiere boligbygging med videre. Staten har samtidig styrket den kommunale autonomien på feltet ved i økende grad å overføre midler fri for øremerking (Nordahl 2006:25). Dette styrker kommunenes prioriteringsansvar og –muligheter.

Reduksjonen i det offentliges rolle i boligbyggingen for allmennheten banet vei for et stort privat engasjement. Dette har tiltatt voldsomt med de sterkt voksende boligprisene vi har hatt særlig i våre bykommuner det siste tiåret. Store private interesser knytter seg til boligbyggingen og private aktører søker i dette sine interesser ivarettat vis a vis det offentlige. Samtidig står kommunene i et slags avhengighetsforhold til private utbyggere. Gitt at kommunene selv ikke bygger boliger i særlig grad, annet enn for utsatte grupper, er kommunene avhengig av at det bygges i privat regi for å skape vekst. Kommunene setter seg boligpolitiske mål, også i forhold til boligbygging, uten å bygge selv. Allerede her ser vi konturene av et styringspolitisk paradoks knyttet til den store avhengigheten i

forholdet mellom private og kommunale aktører for å realisere boligpolitiske målsettinger. Spørsmålet er både hvordan dette private engasjementet kommer til uttrykk i forhold til det offentlige og ikke minst i hvilken grad og på hvilken måte kommunene søker ivaretatt overordnede målsettinger på det boligpolitiske området.

Før vi nærmer oss problemstillingene i denne studien skal vi kort nevne at også vilkårene for den kommunale planleggingen, og da spesielt byplanleggingen, har endret seg siden 1980-årene. Mens byutvikling tidligere i hovedsak fant sted på ubebygde arealer, har de senere års utvikling i særlig grad vært et spørsmål om transformasjon og utbygging på allerede bebygde arealer (Bowitz og Høegh 2005). Dette gir helt andre utfordringer for planleggingen og kan også gi et helt annet utgangspunkt for mulige konflikter og dilemmaer knyttet til planleggingspolitikken. Ikke nok med at eierforholdene vil være mer komplekse enn tidligere, tomteverdiene vil også være høyere. Det kan også være knyttet interessemotsetninger til selve transformasjonsarealet, knyttet for eksempel til kulturminnevern eller miljø. Dette kan gi interessemotsetningene nye verdimeslige dimensjoner som kan være vanskelig å løse politisk. I sum vil dette kunne medføre større usikkerhet om økonomiske verdier og gevinster ved utbyggingsprosjekter. Det er ikke urimelig at dette vil påvirke aktørenes handlemåte.

Investeringene eksponeres i sterkere grad for markedskreftene. Det er derfor ikke usannsynlig at markedsaktørene vil søke å sikre sine interesser, blant annet ved forhåndskontakt innad i det administrative og politiske systemet i kommunene. Dette vil kunne redusere risikoen ved ulike prosjekter. Dette kan påvirke planleggingen og vi kan spørre i hvilken grad denne tar hensyn til de premissene med markedskrefter, allianser og risikokalkuleringer private aktører må forholde seg til. Vi er da over på det som er hovedfokuset i denne studien, spørsmålet om politisk styring og ulike aktørers betydning innenfor den kommunale boligpolitikken.

1.3 Problemstillinger

Det overordnede spørsmålet i denne studien er: Hva bestemmer innholdet i den kommunale boligpolitikken? Utgangspunkt er utviklingen av pluralistisk deltakelse som vokste frem særlig på utbyggersiden, som følge av deregulering og liberalisering innenfor boligpolitikken. I dette ligger det også et spørsmål om politisk styring av boligpolitikken. Hvilket potensiale foreligger for politisk styring og i hvilken grad utnyttet dette?

I dette vil vi først og fremst avgrense oss til å rette oppmerksomheten mot de boligpolitiske prosessene. Vi har ingen ambisjon om å analysere hva som påvirker den kommunale boligpolitikken i sin fulle bredde. Dette innebærer at vi i stor grad vil la en rekke kontekstuelle forhold knyttet til økonomisk vekst, typografi, demografi, geografi med videre ligge. Vi vil heller ta utgangspunkt i et aktørperspektiv, med de begrensninger som ligger i et slikt perspektiv. I dette vil vi se nærmere på hvem som deltar i de boligpolitiske beslutningsprosessene og hvilke premisser de ulike aktørene leverer inn. Samtidig vil vi ha et fokus på politisk styring og makt innenfor prosessene.

Vi vil slik søke å belyse noen av de politiske prosessene som ligger til grunn for utformingen og implementeringen av boligpolitiske beslutningene i norske kommuner. I dette vil vi fokusere på dynamikken i møtet mellom politiske myndigheter, kommuneadministrasjon, profesjonelle og ikke-profesjonelle private aktører innenfor det boligfaglige feltet i forbindelse med boligpolitiske utfordringer og boligpolitiske beslutninger. Formålet er å belyse hvilke beslutningsformer som har vokst frem på kommunalt nivå og hvordan beslutningsformene betinger innholdet i politikken.

Dette handler om å studere premissene for utformingen og gjennomføringen av en lokal boligpolitikk og de avveiningene som finner sted på veien. Hensikten er å fremskaffe kunnskap om hvordan den kommunale boligpolitikken formes i møtet mellom politiske organer, kommunenes administrasjon, profesjonelle private aktører, organiserte interesser og innbyggerne.

Med utgangspunkt i en kartlegging av arenaer for påvirkning vil vi først se på gjennom hvilke kanaler og på hvilke arenaer den kommunale boligpolitikken blir til. I dette vil vi også se på hvem som deltar på disse arenaene. Deretter vil vi spørre:

- Hva slags innspill får politikerne i forhold til boligpolitikken og eventuelt i hvilken grad og hvordan utsettes politikerne for press?
- Hvordan påvirker dette innholdet i den kommunale boligpolitikken?

Den siste problemstillingen handler om politikkenes innhold som et resultat av politiske hensyn og avveininger, verdier og prioriteringer på den ene siden og innspill og press fra administrasjonen, fagpersonale og private aktører på den andre siden.

Hvilke tema drøftes i hvilke fora, hvem deltar, og hvordan påvirker diskusjonene i de ulike fora utformingen av innholdet i politikken.

Dette handler om å studere (1) hvilke innspill de politiske besluttede organene får, fra administrasjonen og andre aktører, (2) hvordan disse behandles og (3) hvilken betydning innspill har for de faktiske politiske beslutningene.

Et viktig aspekt ved dette vil være hensynet til den politiske *styringen* av den lokale boligpolitikken. Opplever politikerne at de sitter med det siste og avgjørende ordet, eller opplever de seg presset av for eksempel sterke private aktører? I hvilken grad klarer kommunene å ivareta hensynet til overordnede målsettinger innenfor boligpolitikken for eksempel knyttet til vanskeligstilte grupper? I denne sammenhengen er det viktig å være bevisst at vi med politisk styring sikter til en overordnet ivaretagelse og gjennomføring av de boligpolitiske målsettingene i kommunene.

Et annet spørsmål er i hvilken grad kommunene lykkes i å føre en helhetlig boligpolitikk. I tillegg til en forsyningsbasert boligpolitikk, med formål å skaffe folk flest bolig, har også kommunene et ansvar for å skaffe utsatte vanskeligstilte grupper en bolig¹. Dette er en del av boligpolitikken hvor vi vil anta at et sterkere kommunalt engasjement er viktig for at behovene i tilstrekkelig grad skal dekkes. Det er i denne sammenhengen viktig å nevne kommunenes ansvar for å iverksette statlige virkemidler for vanskeligstilte husholdninger. Vi vil se i hvilken grad dette er en integrert del av boligpolitikken. Alternativt kan en spørre om boligpolitikken er blitt såvidt kompleks, hva angår aktører og arenaer at de folkevalgte i liten grad evner å styre ut fra helhetlige vurderinger.

Kommunal autonomi handler også om hvordan aktørene, det være seg politiske, administrative eller private, i kommunene forholder seg til de regionale boligpolitiske utfordringene. Kommunal valgfrihet vil potensielt kunne ha betydning for hvordan kommunene forholder seg til boligpolitiske målsettinger og – prioriteringer, for eksempel ved at kommunene tilpasser sin politikk til politikken som føres i nabokommunene. Det er et empirisk spørsmål hvordan dette slår inn. I pressområder kan dette for eksempel ta form av forsøk på å være ”gratispassasjer” på omkringliggende kommuners boligsosiale prioriteringer, alternativt kan det ta form av forsøk på å føre en likeartet politikk, for eksempel overfor utbyggere. Vi vil ikke

¹ Jamfør blant annet Lov om sosiale tjenester m.v. av 1991, der det heter i §3-4, Boliger til vanskeligstilte, at ”*Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.*”

ekspisitt gå inn i dette her, men forholdet kan være viktig å ta med seg i forhold til å forstå strategiske boligpolitiske handlingsvalg i kommunene.

1.4 Nærmere om utviklingen i boligpolitikken.

Kommunenes ansvar innenfor boligpolitikken grenser opp mot og inkluderer politiske temaområder innenfor helse- og sosialpolitikk, planlegging, utbyggings- og boligforsyningspolitikk. Den generelle utviklingen i retning av stadig større autonomi for kommunene, samtidig som sentral styring har antatt nye former innenfor særlovgivningen (Predelli m.fl. 1998), er sammenfallende med at utfordringene på det boligpolitiske området har endret karakter². De boligsosiale problemstillingene blir også mer sammensatte, for eksempel gjennom koblingen til rusmisbruk og psykisk helsevern. Kommunene utfordres på spørsmålene om organisering og forsyning av boliger for beboere med spesielle behov. Også forsyning for det ordinære boligmarkedet er blitt mer utfordrende. Dette gjelder særlig i områder med stort press på boligmarkedet, med tilhørende vekst i boligprisene. Disse kommunene møter ikke bare problemer knyttet til bolig fra ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet, men også fra ordinære husholdninger med for lav økonomisk evne i forhold til boligbehovet.

Det kommunale ansvaret innenfor boligpolitikken innebærer at stadig flere grupper melder sine interesser inn overfor de kommunalpolitiske myndighetene og presser på for å få gjennomslag for sine preferanser. Vellykket styring handler om å håndtere dette mangfoldet og utvikle et konstruktivt samarbeid med eksterne nøkkelaktører (Pierre og Peters 2000). I denne sammenhengen er det et interessant spørsmål i hvilken grad økt samarbeid med private markedsaktører øker avstanden mellom lokale prioriteringer og nasjonale målsettinger. Dette kan for eksempel være situasjoner der lokale utbyggingsprosjekter kompromisser viktige nasjonale hensyn knyttet til miljø, landbruk eller samferdsel. Dette vil imidlertid i mange tilfeller bli fulgt opp av statlige myndigheters innsigelsesrett.

² Jamfør blant annet utfordringene knyttet til spørsmålene om bostedsløshet (Hansen, Dyb og Østerby 2006), utkastelser (Holm 2000), psykisk vanskeligstilte på boligmarkedet (Holm 2006), bostedsløshet, løslatelser og fengsler (Dyb 2006).

Desentralisering til kommunene er blant annet et svar på et ønske om en bedre tilpasning mellom lokale behov og offentlige tjenester. I tillegg er det et ønske om økt deltakelse i utformingen av politikken. Et aspekt av dette er at politikken kan bli mer situasjonsbestemt. Den kommunale boligpolitikken kan i fortsettelsen av dette betinges av forhold utenfor kommunal innflytelse og kontroll. Dette kan bidra til at beslutningsprosessene blir mer åpne og demokratiske, samtidig som deltakelsen blir mer ekskluderende og eksklusiv ved at bare gitte aktører slipper til. Dette vil kunne gi et demokratisk underskudd. En kan da spørre hvilke konsekvenser en desentralisert kommunal beslutningsprosess har innenfor den kommunale boligpolitikken i forhold til styring og etablering av adekvate styringsmodeller.

Vi stiller spørsmål om i hvilken grad en innenfor den kommunale boligpolitikken ser en utvikling i retning av mer nypluralistiske beslutningsmodeller, som er hevdet å vokse frem på statlig nivå (Rommetvedt 2002). Et kjennetegn ved slike beslutningsmodeller er at et økende mangfold av interesser fremmes overfor det politiske beslutningssystemet gjennom et stort, og stadig voksende mangfold av nettverk, arenaer og aksjonsformer. Beslutningssystemet utvikler tette koblinger til aktører i omgivelsene, samtidig som det i større grad utsettes for press i retning av gitte politiske løsninger. I denne studien vil vi se en slik modell i relasjon til den kommunale boligpolitikken og studere hvordan denne knyttes til sine omgivelser, for eksempel ved at disposisjoner foretas i dialog med aktører i omgivelsene. Spørsmålet er i hvilken grad og hvordan ulike aktører på det boligpolitiske og boligøkonomiske området kobles til hverandre ved mer eller mindre formelle møter, dialoger og andre former for kontaktflater og hvorvidt og hvordan dette igjen blir premissleverende for den kommunale boligpolitikken? I den grad slike nettverk etableres kan kommunikasjonen gå to veier. For det første vil de kommunale myndighetene via formell eller uformell kommunikasjon informeres om boligpolitiske relevante utfordringer og løsninger. Dette vil gi økt innsikt i, og forståelse, for politiske beslutninger, men kan også gi en mulighet for å påvirke aktørene i nettverkene slik at de handler i tråd med den politikken som føres. På denne måten kan et nettverk være sentralt i et styringsperspektiv. Kommunikasjonen i nettverkene kan også gå den andre veien, ved at eksterne vinner innflytelse på politikere gjennom å fremme egne krav, egen situasjonsforståelse med mer. Slik vil aktørene i nettverket kunne forsøke å motstå kommunal påvirkning. Denne toveiskommunikasjonen og mulighetene for kommunal styring av boligpolitikken gjennom nettverkene vil vi drøfte etter hvert.

Hvilke styringsmuligheter staten har innenfor en nypluralistisk kommunal beslutningsstruktur basert på utstrakt bruk av nettverk og lobbyisme i boligpolitiske spørsmål, vil i mindre grad blir drøftet her.

1.5 Gangen i studien

Vi vil i neste kapittel redegjøre for ulike teoretiske perspektiver på forståelse av kommunale boligpolitiske prosesser. Formålet er å systematisere ulike forklaringsfaktorer til grunn for de variasjoner en finner innenfor de boligpolitiske prosessene rundt om i kommunene. Drøftelsen tar utgangspunkt i de formelle beslutningsstrukturene og søker å nyansere dette i forhold til det spesifikke innenfor boligpolitikken område.

I kapittel 3 ser vi kort på studiens metodiske aspekter. Vi vil dels basere oss på en kvalitativ studie av et utvalg casekommuner og intervjuer med nøkkelpersoner innenfor den boligpolitiske beslutningsprosessen i disse. Dels vil vi basere oss på to surveyer blant alle landets kommuner, som henvender seg henholdsvis til lederne av planadministrasjonene og de politisk valgte planutvalgene eller tilsvarende.

I kapittel 4 ser vi på boligpolitikken som et kommunalt anliggende. Hva kjennetegner boligpolitikken og langs hvilke dimensjoner skiller denne seg fra kommunenes øvrige ansvarsområder? Hvordan og i hvilken grad kan boligpolitikken egenart ha betydning for de beslutningsstrukturer vi ser på dette området?

I kapitlene 5 og 6 gjengir og drøfter vi de empiriske hovedtendensene og funnene i dette materialet. Vi lar den sosiale boligpolitikken ta plass i kapittel 7, før vi studien rundes av med noen refleksjoner og konklusjoner knyttet til interesse mangfold og nettverk, legitimitet og demokratisk styring i kapittel 8.

2 Kommunal boligpolitikk i et teoretisk perspektiv

Gitt vårt prosessperspektiv handler denne studien om å identifisere forklaringsfaktorer til grunn for den kommunale boligpolitikken, for slik å drøfte og definere beslutningsprosessene frem mot boligpolitiske beslutninger i kommunene. Et overordnet spørsmål blir i hvilken grad boligpolitikken er politisk styrt? Hvilke aktører er viktige i prosessen, hvordan er deres deltakelse organisert og hvilke betydning har dette for innholdet i boligpolitikken? I denne sammenhengen vil det også bli knyttet kommentarer til de demokratiske aspektene ved prosessen.

Dette åpner for ulike perspektiver på den kommunale beslutningsprosessen innenfor området bolig. Innledningsvis vil vi imidlertid se på spørsmålet om makt og styring i et demokratisk system.

2.1 Politisk makt og styring i et demokratisk system

Innenfor vårt demokratiske system er spørsmålet om makt og styring tett knyttet til tydelige institusjoner som kan holdes ansvarlige for sine valg og handlinger. Personer i maktposisjoner har ervervet sin legitimitet gjennom anonyme valg og løper risiko for ikke å bli gjenvalgt om de ikke skjøtter sitt mandat i henhold til hva de har gått til valg på. Slikt definert blir makten i kommunene og styringsvirkemidlene identifiserbare og det kan avkreves et svar i tilfeller der strid bygger seg opp rundt beslutningene (Fimreite, Medalen og Aars 2005). Styringsinstitusjonene har demokratisk legitimitet gjennom sitt mandat fra velgerne og den politiske styringen er hierarkisk oppbygd som en demokratisk idealmodell. De mange gir mandat til de få, og i ytterste konsekvens til den ene, for å ivareta ens egne interesser. De få styrer på vegne av de mange som har valgt dem. Denne formen for styring er kalt ”*government*” i den internasjonale litteraturen (Rhodes

1996). Denne idealsituasjonen er ment å finne sitt uttrykk både kommunalt og nasjonalt.

De viktigste målbærerene av innbyggernes interesser er partiene. De mobiliserer, aggregerer, sammenfatter og formidler verdier og interesser oppover i systemet, fra den menige kvinne og mann til de fora hvor beslutninger fattes. Innenfor et slikt system gjelder prinsippet om hver kvinne og mann sin stemme.

I tillegg til denne demokratiske prosessen, er også en annen prosess virksom, basert på prinsippet om at grupper eller personer som er spesielt berørt, bør få uttale seg spesielt. Dette er også av hensyn til at de som er spesielt berørt vil kunne bidra med verdifull informasjon om saken. Gjennom ulike organisasjoners deltakelse i blant annet offentlige komiteer og utvalg har ulike interesser blitt målbåret spesielt innenfor det politiske beslutningssystemet. Denne deltakelsesformen kjennetegner et korporativt system.

Makt og styring kan potensielt utspille seg også innenfor andre arenaer enn innenfor det "governmentale" og det korporative systemet. I forhold til kommunal boligpolitikk er det nærliggende å nevne markedet. Markedet som arena for makt og styring har et annet utgangspunkt enn det politiske. Som styringssystem er markedet basert på makt bygget opp gjennom kapital og bytterelasjoner (Fimreite, Medalen og Aars 2005).

Markedet som fordelingspolitisk system kan både representere et supplement til de politiske fordelingsprosessene, men også en utfordring. Enkeltaktører kan, via deltakelse i markedets bytterelasjoner, bygge seg opp og bli så vidt sterke at de via sine handlingsvalg kan påvirke hele markedets funksjonsmåte. Den samme effekten kan en oppnå dersom markedsaktørene samarbeider. Dette vil kunne øke den enkelte markedsaktørs makt og med det, egne styringsmuligheter i markedet. Dette vil igjen, særlig innenfor det boligpolitiske området, kunne ha tildels betydelige politiske implikasjoner.

Uansett aktørers styrke i markedet vil selve rammebetingelsene for markedets funksjonsmåte i stor grad være fastlagt politisk. Politiske myndigheter blir derfor interessante som både samtalepartnere og som adressat for krav og ønsker fra både markedsaktører og andre samfunnsgrupperinger. Vi skal se at dette kan gi incentiver til både supplerende og tildels nye kontaktflater i forhold til de mer "governmentale" politiske styringsinstitusjoner, kontaktflater med både et uformelt og tildels mer formelt preg. Dannelsen av nye kontaktflater mellom private og offentlige aktører kan langt på vei sies

å representere nye kanaler for politiske påvirkning samt alternativer eller supplement til markedet (Rhodes 1996).

2.2 Perspektiver på det politiske systemets funksjonsmåte

På nasjonalt nivå ble det politiske systemets funksjonsmåte tilbake til 1970-tallet beskrevet som et ”segmentert” system (Olsen 1978). Dette begrepet var ment å betegne de tette koblingene mellom sektorinteressene og det politiske systemet. Organisasjoner innenfor ulike politiske segment som for eksempel landbruk, helse, samferdsel, etc. ble oppfattet som legitime aktører i forhold til de respektive politiske og administrativt faglige instanser. Dette kunne gi konkrete utslag i form av kontakter, deltakelse, innflytelse og faglig kontroll. Ekspertisen ble knyttet til ”kontroll med relativt isolerbare mål-middelsammenhenger” (Egeberg m.fl.1978:22).

Et slikt sektorisert system vil kunne representere en utfordring i forhold til å få til en samordnet og helhetlig politikk. Sektorer kunne stå mot hverandre og tilkjempe seg andeler på bekostning av hverandre og ikke minst helhetens og allmennhetens interesser.

Men er det nå slik en skal forstå og forklare sektorinteressenes strategier og tilnærminger til det politiske systemet, og ikke minst det politiske systemets funksjonsmåte? Og; hvordan kan dette relateres til den kommunale boligpolitikken?

En kan spørre om det ikke heller er slik at private sektorinteresser velger å allmenngjøre sine interesser for slik å få gjennomslag for sine synspunkter? Dette innebærer å ”legitimere sine interesser ved å vise at de også ivaretar mer allmenne hensyn” (Rommetvedt 2002:17). Implisitt i dette ligger en hypotese om at gitt behovet for samordning mellom ulike interesser samtidig som det politiske systemet kan antas å ha blitt mer åpent og kontaktene videre, vil også sektorinteressene ansvarliggjøres.

Rommetvedt tar dette med seg i sin tese om politikken allmenngjøring (Rommetvedt 2002). Denne ”segmenteringstesens antitese”, som Rommetvedt kaller det (Rommetvedt 2002:16), baserer seg på:

En antakelse om at allmenngjøring av politiske interesser og verdier og alliansebygging er noen av de viktigste nøklene til forståelse av maktforhold og politiske prosesser. (Rommetvedt 2002:16).

Denne allmenngjøringstesen bygger på:

- En tese om integrering og samordning på tvers av sektorer – heller enn segmentering og teigdeling.
- En tese om å åpne seg for omgivelsene - heller enn å lukke seg inne.
- En tese om å skape legitimitet for egne interesser og standpunkter – ikke ved å fremheve sin egen ekspertises eksklusivitet, men ved å vise hvordan ivaretagelsen av egne interesser også fremmer andre og mer allmenne hensyn.
- En tese om å bygge allianser – ikke innad i eget segment, men utad i forhold til andre interesser og grupperinger. (Rommetvedt 2002:16).

Rommetvedt ser dette i sammenheng med en utvikling innenfor det politiske systemet i retning av hva han kaller ”*ny-pluralistisk parlamentarisme*” (Rommetvedt 2002). Et kjennetegn ved dette er blant annet:

- Et større mangfold av organiserte interesser som i tillegg til, eller i stede for, å delta i forhandlinger med sikte på å nå fram til forpliktende avtaler (”korporatisme”) også engasjerer seg i mer uformelle og uforpliktende forsøk på å påvirke så vel forvaltningen som Stortinget (”lobbyisme”).
- En forvaltning som i tillegg til å treffe beslutninger på grunnlag av skrevne lover og regler (”klassisk byråkrati”) baserer sine vedtak på formelle og uformelle forhandlinger og konsultasjoner, forsøksvirksomhet og forsknings- og utviklingsarbeid. (Rommetvedt 2002:17).

Aktørene som ønsker å påvirke politikken innenfor et slikt system vil nettopp måtte bygge på en allmenngjørende argumentasjon, hvor egeninteresser legitimeres ved å vise til at de ivaretar mer allmenne hensyn.

2.3 Interesse mangfold og behov for samordning

Gitt et stadig mer komplekst interesse mangfold vil det være et stort behov for å samorde. Skal en innenfor det politiske systemet få til en mer helhetlig styring er det viktig å trekke ut hovedlinjene i de synspunktene som artikuleres og delegere ansvaret for detaljene

(jamfør Rommetvedt 2002:38). Alle synspunkter kan ikke samordnes og for å gi politikken en overordnet profil, kan det synes viktig at det politiske systemet samler seg om hovedlinjene.

For å styrke en tverrsektoriell samordning er det gjennomført ulike reformer. Dette gjelder særlig på det kommunale planet. Den reviderte, nye kommuneloven, som trådte i kraft fra 1993, ga kommunene en langt større frihet i forhold til valg av politiske og administrative organisasjonsmodeller. Dette åpnet for langt større innslag av tverrsektorielle politiske utvalg og administrative enheter. Selve grunnlaget for valg av organisasjonsmodell kan variere, både avhengig av funksjoner, målgrupper eller geografi (Vabo og Stigen 2000).

Skal en hente frem begrepene til for eksempel Cohen, March og Olsen fra 1972 kan en si at problemer, deltakere og løsninger kobles på tvers av etablerte grenser og gir mer åpne beslutningsprosesser (Cohen, March og Olsen 1972 og Rommetvedt 2002:39). Beslutningstakerne må forholde seg til og avveie mellom ulike og kanskje motstridende interesser og hensyn (Rommetvedt 2002:39).

For interessegrupperinger og aktører utenfor det tradisjonelle politiske og administrative systemet i kommunene innebærer dette at konkurransen mellom ulike hensyn blir mer konkret og direkte. Det er her Rommetvedt lanserer sin ”*antitese*” til segmenteringstenen som interessegruppene mottrekk i denne situasjonen, nemlig legitimering av interesser

gjennom ivaretagelse av allmenne hensyn og alliansebygging. (Rommetvedt 2002:40).

Rommetvedts argument er at når:

flere interessegrupper og hensyn skal vurderes i sammenheng med, og opp mot hverandre, vil en konsentrasjon om egne spesialfelt, egne interesser og egen ekspertise virke mot sin hensikt. De beste argumentene man kan bruke for å fremme egne interesser, er de som kan påvise, eller gi inntrykk av, at ens egne interesser enten er i samsvar med allmenne interesser, eller at de indirekte også bidrar til at mer allmenne hensyn blir ivaretatt. Den som klarer å overbevise andre om at hans eller hennes egne interesser er i samsvar med allmennviljen og det felles beste, har gode muligheter til å få gjennomslag for sitt syn i den politiske beslutningsprosessen. Appeller til upartiske og allmenne normer og verdier gir større legitimitet enn

henvisninger til egne særinteresser. (Rommetvedt 2002:40).

Å komme frem til enighet om det felles beste kan imidlertid by på problemer i mange tilfeller. Boligpolitisk kan det være mange ulike oppfatninger om hva som er det felles beste, hvilket i mange tilfeller vil si det beste for kommunene og dets innbyggere. Noen aktører vil gå for vekst og utvikling og legge størst vekt på det, mens andre vil være mer orientert mot miljø, kulturminnevern og moderasjon. Nå vil det ikke nødvendigvis være noen konflikt mellom disse hensynene ut fra et overordnet, politisk synspunkt, men i gitte enkeltsaker kan det komme til uenighet mellom for eksempel kulturminnevern med bevaring av eldre bygningsmiljøer som mål og utbyggere. Dette kan vi anta forsterkes ved at byutvikling og byplanlegging i stor grad preges av transformasjon og investeringer på allerede bebygde områder (Bowitz og Høegh 2005)

I slike situasjoner vil flere parter kunne hevde at de arbeider for å ivareta det felles beste, eksemplvis vern kontra utbygging og vekst, samtidig som dette vil kunne gi helt ulike løsninger på gitte problemer. Retorisk kan det også være situasjoner hvor partene bruker hverandres argumentasjon, men der en allikevel er uenig om konklusjonen.

I situasjoner der det er uenighet om hva som er det felles beste eller der aktørene har ulike verdier og interesser, viser Rommetvedt til at alliansebygging vil kunne være viktig for å få gjennomslag for sitt syn (Rommetvedt 2002:41). Alliansene kan være tette eller løse, saksavhengig eller mer langsiktige. Det sentrale er at det i gitte situasjoner kan være viktig å bygge allianser for å øke gjennomslagskraften overfor det politiske systemet. Rommetvedt viser også til mulighetene for pakkedløsninger der partene kan sikre sine interesser, om enn med litt ulikt utgangspunkt (Rommetvedt 2002:41). Kompromisser kan også være strategier for å komme til enighet.

I hvilken grad inngås det innenfor boligpolitikken allianser mellom parter med ulikt ståsted, men med en viss grad av felles mål? Og, i forlengelsen av dette: Hvem allierer seg med hvem? Her vil mulighetene være mange. Vi kan for eksempel forestille oss konstellasjoner der boligutviklere, utbyggere og grunneiere allierer seg for å øke sin gjennomslagskraft overfor det politiske og administrative systemet i kommunen.

I forlengelsen av dette kan vi spørre i hvilken grad private boligutviklere, utbyggere og grunneiere relaterer sin argumentasjon til de boligpolitiske målsettingene i kommunen, slik disse kommer til

uttrykk i politiske dokumenter eller annet. Dette vil kunne være relevant i forhold til målet om vekst i innbyggertall, økonomisk vekst i kommunen, etc. Dette kan styrke deres posisjon og gjennomslagskraft vis a vis de kommunale myndighetene og gjøre deres argumentasjon mer uangripelig.

2.4 Kommunen som forhandlingsorganisasjon

Før vi i neste kapittel går nærmere inn på hvordan og hvilke prosesser som organiserer det boligpolitiske feltet i kommunene, vil vi se nærmere på ulike organisasjonsformer på dette feltet.

Generelt kan en si at klare hierarkisk og byråkratiske organisasjonsmodeller er mest egnet i situasjoner preget av betydelig klarhet og entydighet i forhold til problemer og løsninger samtidig som omgivelsene er relativt stabile og homogene (Rommetvedt 2002:55). Dette vil nok i mindre grad være situasjonen innenfor det boligpolitiske området rundt i kommunene. Beslutningssituasjonene innenfor det boligpolitiske feltet er sammensatte, både i forhold til deltakelse, problemer og løsninger. Saksmengden er stor, sakene er komplekse og omgivelsene er sammensatte.

I slike situasjoner er det rimelig å anta at hva Rommetvedt kaller en *”forhandlings- og konsultasjonsorganisasjon”* vil være mer aktuell (Rommetvedt 2002:55). Deltakelse er mer eksklusiv, og en må legitimere seg som berørt part for å slippe til. Dette siste vil være noe tøyelig i forhold til boligpolitikk. Her vil boligutviklere og grunneiere måtte dele grunnen med berørte parter som naboer, beboerforeninger, i tillegg til allment aksepterte parter som landbruksorganisasjoner, friluft- og kulturminnevernorganisasjoner med andre. I tillegg kommer også statlige sektorinteresser.

Dette åpner for en mer sammensatt deltakelse. Hvem som vil være legitime deltakere vil variere fra sak til sak. Selve deltakelsen vil være både formell og uformell. Formelt vil berørte parter kunne få plass i faste utvalg og råd. Dette er kanskje mindre sannsynlig innenfor boligpolitikken. Der er det rimelig å anta at det er mindre utbredt at representanter utenom kommunens egne administrative og politiske enheter formelt får plass i kommunen utvalg og råd.

Da er det mer sannsynlig at representanter fra grunneiere, boligutviklere etc., finner frem til deltakelsesformer som i mindre grad er institusjonalisert og formalisert. En variant her er det som ofte kalles

”lobbyisme”, hvor aktører mer fritt gir uttrykk for sitt syn og i liten grad velger institusjonelle og formaliserte deltakelsesformer (Rommetvedt 2002:60). Lobbyisme er en svært lite forpliktende deltakelsesform. Lobbyister gir uttrykk for sine synspunkter uten å ha ansvar for de beslutningene som tas. Lobbyister er ikke beslutnings-takere, men interessenter som gir uttrykk for sitt syn og som slik forsøker å påvirke beslutningene.

Lobbyisme er ofte satt opp mot korporativisme, hvor deltakelsen er mer formalisert og forpliktende for deltakerne (Rommetvedt 2002:60). I korporative forhandlinger inngår partene kompromisser som må følges opp og partene ansvarliggjøres i sterkere grad i forhold til de beslutningene som fattes.

Lobbyisme er langt mer åpen og basert på de enkeltaktørens egne initiativ. I begge tilfellene retter imidlertid påvirkningen seg mot politikken, enten det er administrativt eller politisk.

Skillet mellom korporativisme og lobbyisme er vanskelig å definere klart i praksis. For den kommunale boligpolitikken er det særlig relevant å vise til høringsordningen, hvor saker sendes ut til berørte parter til uttalelse. Dette er på den ene siden en institusjonalisert ordning samtidig som høringsinstansene fritt kan uttale seg uforpliktende om saken. I boligpolitikken vil dette gjelde blant annet naboer og ulike ideelle organisasjoner innenfor friluft, miljø og kulturminnevern.

Som forhandlingsorganisasjon er det relevant å spørre om mulighetene for å oppnå forhandlingsresultater innenfor boligpolitikken, som er akseptable for alle parter. Egeberg hevder at det ikke er noen tilfeldighet at det først og fremst er innenfor det økonomiske området vi finner de fleste korporative arrangementene (Egeberg 1981). I tilfeller som innen økonomi er godene delelige og det er rimelig å anta at kompromisser er lettere å inngå enn innenfor moralske, etiske og religiøse områder (Rommetvedt 2002:63). Beslutninger som handler om verdier og normer er langt vanskeligere å kompromisse og forhandle om.

Boligpolitikken kommer her i en mellomstilling. På den ene siden handler dette i stor grad om økonomi, både for kommunene og ikke minst utbyggere og grunneierne. Samtidig kommer det ofte mange andre hensyn inn, som det kan være langt vanskeligere å kompromisse på³. Dette dreier seg om verdier som miljø, kulturminnevern,

³ Jamfør det som i kapittel 1 ble betegnet transformasjon av allerede bebygde byarealer, med referanse til Bowitz og Høegh 2005.

byutvikling med videre. Prosessen frem mot en reguleringsplan er nettopp en arena for slike forhandlinger (jmfør Nordahl 2006). Kommunene er både ansvarlige for å legge til rette for boligutviklingen, men også ansvarlige i forhold til de verdier som knytter seg opp mot mer overordnede, helhetlige verdier som byutvikling og fortetting i bykommuner og tettstedsutvikling med videre. Selv om det her i stor grad er plass til kompromisser, er det også områder hvor kompromisser ikke er mulig eller hvor det er grenser for hvor langt en kan gå i forhold til å kompromisse. Dette kan også gjelde tilfeller med fortetting. Fortetting er mulig i de fleste byer og tettsteder, men det er ofte en flytende grense for hvor langt en kan gå uten å endre stedets karakter. Da er en mer inne på immaterielle verdier som stedsidentitet, tilhørighet, kulturminnevern og lokalhistorie.

Dette er i mange tilfeller de frivillige, ideelle organisasjoners domene, selv om et overordnet ansvar også ivaretas av de statlige sektormyndighetene. Ulike landbruks-, friluft-, miljø-, og kulturminnevernorganisasjoner er med som høringsinstanser og forfekter disse verdiene overfor kommunene i utbyggingssaker, der de opplever verdiene truet. I noen grad kan en anta at en tillem্পning av utbyggingen for eksempel i forhold til høyde og utbygginggrad, kan gjøres for å oppnå kompromisser, men dette vil variere.

I noen grad kan en anta at dette også vil være verdier som har sine forkjempere innenfor det politiske systemet, og også i noen tilfeller det administrative. Til en viss grad vil det også være lovfestede forpliktelser eller hensyn på disse områdene som kommunene plikter å imøtekomme. Dette fanges i noen grad opp av fylkesmannens innsigelsesrett som vil kunne komme til anvendelse i de tilfellene ulike hensyn ikke oppleves tilstrekkelig ivaretatt av kommunene.

Det er rimelig å anta at mulighetene for å inngå forhandlinger ligger mest til rette når antallet parter i saken er begrenset (Rommetvedt 2002:64) og muligheter for kompromisser er tilstede. Dette gir mer oversiktlige forhandlings- og beslutningssituasjoner. Jo flere som melder sine interesser inn i en forhandlings- og beslutningssituasjon, jo vanskeligere blir det å oppnå et kompromiss.

En annen viktig dimensjon i forhandlingene kan være i hvilken grad aktørene lykkes i å allmenngjøre sine interesser i sin argumentasjon. Allmenngjøring, det å knytte sin argumentasjon opp mot mer allmenne interesser, vil kunne være en sentral strategi for aktørene i en forhandlingssituasjon. En studie fra Rogalandsforskning viser for eksempel at manglende nabohensyn innenfor idretten ved utbygging av store idrettsanlegg kan ha bidratt til å forsinke prosjekter (Mangset

og Rommetvedt 2002). Det er ikke urimelig å anta at det samme kan ha gyldighet i forhold til boligpolitikken.

2.5 Allianser som selvstendig politisk strategi

Innledningsvis i dette kapitlet trakk vi opp noen hovedlinjer i forhold til spørsmålet om politisk makt, styring og arenaer for politisk makt. Med Rommetvedts begreper rundt alliansebygging og allmenngjøring (Rommetvedt 2002) samt organisasjonsteoretikernes begrep om forhandlingsorganisasjon (Egeberg 1981) vil man kunne nærme seg en situasjon hvor det bygges allianser vis a vis det politisk valgte systemet, som er så sterke at en må tillegge de en ikke ubetydelig politisk makt og innflytelse. Dette kan skape mange dilemmaer og reise en del spørsmål knyttet blant annet til demokratiske rettigheter og fordelingsrettferdighet.

Noen teoretikere har tillagt nettopp allianser eller nettverk en så viktig rolle i utformingen av politikken at de har lansert det som et alternativ til den mer demokratiske idealprosessen (Rhodes 1996). I hvilken grad nettverkene utgjør en vesentlig maktfaktor vil blant annet avhenge av hvem som er knyttet til nettverkene og hvilke ressurser disse kontrollerer. Nettverk kan være både formelle og uformelle og mer eller mindre forpliktende. Aktørene kan komme fra både privat og offentlig sektor.

Antakelsen om at slike nettverk inntar en rolle i politikktutformingen, for eksempel innenfor den kommunale boligpolitikken, impliserer at beslutningsprosessene er av mer flytende og kompleks karakter. Dette vil igjen nødvendiggjøre studie av relasjoner og prosesser vel så mye som av formelle strukturer når en skal søke å forklare og belyse politikkens innhold.

En slik forståelse av politikk fremstiller ofte styring som fragmentert i forhold til det demokratiske idealbildet av styring eller government (Fimreite, Medalen og Aars 2005). I den grad makt og innflytelse spres på mange aktører vil de folkevalgte miste noe av sin kontroll over politikktutformingen og gjøre saksfeltet mer uoversiktlig. På den andre siden kan en slik utvikling også ses på som en utvidelse av det offentliges eller kommunenes innflytelsesområde. Ved å bringe inn et begrep om "*samstyring*" hevder Fimreite, Medalen og Aars at politiske myndigheter "*skaper seg makt til å styre på nye måter*" og at bypolitikk i et slikt perspektiv blir til "*som et resultat av samstyring mellom aktører – offentlige så vel som private*" (Fimreite, Medalen og Aars 2003:13).

Slik Fimreite, Medalen og Aars ser det, har ”norsk lokalpolitikk og kanskje særlig bypolitikk – alltid (...) hatt innslag av både government og governance” (Fimreite, Medalen og Aars 2005:13). Når vi i denne studien trekker opp dette perspektivet er det for å studere i hvilken grad slike perspektiver kan bidra til å belyse prosessene til grunn for og med det innholdet i den kommunale boligpolitikken.

Fimreite, Medalen og Aars setter fremveksten av governance i bypolitikken i sammenheng med blant annet at de politiske institusjonene i byene er under press. Engasjement kanaliseres andre steder enn gjennom valg og partier (Fimreite, Medalen og Aars 2003). Samtidig utfordres kommunenes ”suverenitet” ved blant annet en stadig mer detaljregulert velferdsstat (Fimreite, Medalen og Aars 2003:14). Denne utviklingen, som er kalt ”ny-fragmentering”, kan gi seg mange utslag, blant annet i økt samarbeid eller interesse for dette, med både private og offentlige aktører.

Dette vil i stor grad være relevant på boligpolitikken område. Tradisjonell hierarkisk organisert planlegging utfordres og endres, formelle strukturer utvikles. Aksjoner blir mer vanlig for å påvirke de politiske beslutningene, enten for å redde enkeltboliger eller boligområder fra sanering, eller for på annen måte å påvirke beslutninger i bolig- og byutviklingsaker. Ny-fragmenteringen kan også gi seg utslag i at grensene mellom offentlig og privat initiativ blir mer utydelige. Offentlige institusjoner kan samarbeide med private aktører, enten ved at det offentlige tar initiativ vis a vis private aktører eller ved at private aktører tar initiativ vis a vis det offentlige. Det offentlige vil stadig spille en viktig rolle i forhold til å legge rammebetingelsene for utbygging og byutvikling, samtidig som private aktører vil kunne være sentrale i forhold til initiativ, planlegging og iverksetting. Bakgrunnen for dette kan være sammensatt og vil variere mellom ulike aktører. Ofte er det en kombinasjon av sterke interesser og engasjement fra private aktører side. Også ressursknapphet og kapasitetsproblemer fra det offentliges side kan ha betydning.

En slik tilnærming til planlegging utfordrer både demokratiske idealer om rettferdig og jevnbyrdig deltakelse, men også spørsmålet om rasjonell planlegging. Dette vil vi komme inn på mer avslutningsvis. I stede skal vi heller se på noe av drivkreftene bak en slik utvikling. Fimreite, Medalen og Aars trekker her frem tre viktige forhold, som også vil ha betydning for å forstå kommunalpolitiske prosesser innenfor boligpolitikken (Fimreite, Medalen og Aars 2003).

For det første viser Fimreite, Medalen og Aars til den økte resultatorienteringen innenfor den offentlige sektoren (Fimreite,

Medalen og Aars 2003 og Østerud, Engelstad og Selle 2003). Argumentet er at det har skjedd en bevegelse fra representativitet til responsivitet. Det skjer et skifte fra å fokusere på politikkenes inntaksside til et fokus på politikkenes uttaksside.

Systemets evne til å produsere resultater blir viktigere enn de demokratiske prosesser som leder fram til resultatene. (Fimreite, Medalen og Aars 2003:15).

I den grad dette får et omfang av betydning vil en kunne få et demokratisk underskudd i beslutningsprosessen. I norsk boligpolitikk så vi konsekvensene av en slik resultatorientering i gjenreisningen etter andre verdenskrig. De senere års tildels betydelige press på boligmarkedet med sterkt stigende boligpriser, aktualiserer problemstillingen.

Med nedbyggingen og avviklingen av det offentlige rolle innenfor den allmenne boligpolitikken, følger også en større avhengighet av private markedsaktører i forhold til implementeringen av boligpolitiske mål. Dette kan ha ulike problematiske konsekvenser i et demokratisk perspektiv. Dette gjelder både i forholdet mellom markedsaktørene og i forholdet mellom markedsaktørene på den ene siden og politiske verdier aggregert ved demokratiske valg på den andre siden. Større private markedsaktører kan for eksempel antas å ha langt mer ressurser til å fremme sine prosjekter og følge disse opp vis a vis de kommunale myndighetene enn mindre private markedsaktører. Det er også sannsynlig, uten at vi har mulighet til å forfølge dette i denne studien, at kommunale myndigheter vektlegger store private aktørers interesser mer enn mindre private aktører. I forhold til politiske demokratiske prosesser kan en dessuten stille spørsmålet om det er slik at resultatene i form av boligbygging og byutvikling blir viktigere enn å la prosessen bli så demokratisk som politiske legitimitet fordrer.

En annen viktig drivkraft i utviklingen, slik Fimreite, Medalen og Aars ser det, er knyttet til offentlig økonomi og fordelingen av offentlige ressurser (Fimreite, Medalen og Aars 2003:15). Gitt at kommunenes økonomi i så sterk grad bestemmes av staten, og at økonomien er stram innenfor kommunesektoren, tvinges kommunene til å effektivisere. En måte å gjøre dette på er å samarbeide med andre aktører.

Innenfor boligpolitikken er dette relativt nytt. Nedbyggingen av det offentlige rolle i boligforsyningen, men også i noen grad i forhold til fremskaffelse av bolig for vanskeligstilte, har økt samarbeidet med private markedsaktører som utbyggere og boligutviklere. Et annet

spørsmål er i hvilken grad og på hvilken måte dette har bidratt til å effektivisere boligpolitikken? En hypotese er at det store innslaget av private markedsaktører på boligpolitikkenes forsyningside bidrar til å forskyve samfunnsmessig effektivitet til fordel for privatøkonomisk effektivitet. I dette ligger en antakelse om at private aktører vil vektlegge effektivitet knyttet til hvert enkelt prosjekt, mens det i forestillingen om samfunnsmessig effektivitet ligger en helhetsvurdering av hvilken boligpolitikk som gir størst nytte for samfunnet som sådan. Dette siste omfatter også boligtiltak for vanskeligstilte.

Private markedsaktører kalkulerer risiko og fortjeneste i de prosjektene de går inn i. I et slikt perspektiv vil boligprosjekter med begrenset lønnsomhet, som for eksempel rimelige boliger for førstegangsetablerende, ungdom eller eldre med lave inntekter, kunne være vanskelig å realisere i den grad private markedsaktører ser avkastningen som større og risikoen som mindre ved å bygge boliger for veletablerte høystatusgrupper. Dette kan vanskeliggjøre realiseringen av en helhetlig boligpolitikk som ivaretar alles boligbehov.

Den tredje drivkraften Fimreite, Medalen og Aars ser for å forklare kommunalpolitiske prosesser er presset mot selve kommunestrukturen (Fimreite, Medalen og Aars 2003:15). Ideen om at større enheter er mer effektive enn små enheter og vil skape bedre tjenester (Baldersheim, Rose og Øgård 2003) vil kunne presse kommunene på områder som planlegging, utbygging og tjenesteproduksjon. Dette gjelder kanskje særlig i byene. En variant her er økt samarbeid med andre kommuner, men også økt samstyring med private aktører kan være et resultat av et slikt press. I forhold til den kommunale boligpolitikken kan dette representere en ny strategi. Kommunene stilles i sin boligpolitikk overfor et prioriteringsdilemma hvor kommunene innenfor ett bolig- og arbeidsmarked konkurrerer om å tiltrekke seg de mest attraktive beboerne. Dette vil være høyinntektsgrupper med lavt forbruk av dyre kommunale tjenester og høy skatteevne. Dette kan lede kommunene til å prioritere boliger tilspisset denne gruppen, på bekostning av den sosiale boligbyggingen. Husholdninger med lav inntekt og andre husholdninger med vansker på boligmarkedet kan tvinges til nabokommunene og en får en situasjon som gir rom for at noen kommuner kan være gratispassasjerer på andre kommuners boligtilbud.

2.6 Styring i en situasjon med alliansebygging og samstyring

I hvilken grad fører økt fragmentering innenfor de kommunale styringssystemene til at kommunene mister noe av sin styringskapasitet? Ser vi til Maktutredningen, var en av hovedkonklusjonene at fragmentering av forvaltningen på sentralt hold, resulterte i tap av styringskapasitet (Østerud, Engelstad og Selle 2003).

Fimreite, Medalen og Aars ser dette i relasjon til et styringssystem under press, som blir mer preget av nettverk og fragmentering enn tidligere. Dette kan relateres til kommunepolitikken. I forhold til den kommunale boligpolitikken kan en spørre seg: I hvilken grad preges boligpolitikken av fragmentering og nettverks- eller alliansebygging med samstyring som resultat? Og: Hvilken betydning har dette for innholdet i den kommunale boligpolitikken? Dette handler også om mulighetene for en helhetlig boligpolitikk og politisk styring i kommunene. Vi vil her ikke ha anledning til å se dette spørsmålet i sin fulle bredde, men vil rette oppmerksomheten mot deltakelse og samstyring og ut fra det se på spørsmålet om mulighetene for en helhetlig boligpolitikk og politisk styring.

Det er i denne sammenhengen viktig å ta med i vurderingen at styringsfragmentering kan gi kommunene nye styringsmuligheter. I den grad grensene mellom offentlig og privat blir mer utydelig innenfor den kommunale boligpolitikken, kan en spørre om ikke kommunene øker sin innflytelse over markedsaktørene. Kommunene kan øke sin innflytelse i boligpolitikken nettopp ved å inngå i ulike nettverk med for eksempel utbyggere og boligutviklere. Gjennom dette kan kommunene i boligpolitikken innta en tilretteleggende rolle. Som Fimreite, Medalen og Aars sier det:

Kommunen – byens – rolle er da ikke så mye å være tjenesteprodusent, men like mye å få andre til å gjøre jobben. (Fimreite, Medalen og Aars 2005:16).

Aarsæther og Vabo bruker begrepet ”*arrangørrolle*” (Aarsæther og Vabo 2002). I forhold til den kommunale boligpolitikken ville dette innebære at kommunene legger til rette for boligbygging og utvikling snarere enn å være direkte delaktig i planlegging, regulering og bygging selv. Som vi skal se i neste kapittel må en gå år tilbake for å finne at kommunene selv var direkte involvert i boligbygging. Kanskje er det innenfor dette området relevant å benytte Fimreite, Medalen og Aars’ begrep om ”*styrt fragmentering*”, snarere enn ”*fragmentert styring*” (Fimreite, Medalen og Aars 2005:16).

Dette vil kunne resultere i en ”vinn-vinn” situasjon for kommunene. Gjennom nettverk og kontakter kan kommunene formidle sine boligpolitiske mål og forventninger til private markedsaktører og skape forståelse for disse. Dette kan påvirke de private aktørene til å planlegge reguleringsforslag og utføre arbeid som ivaretar disse hensynene. I hvilken grad kommunene lykkes med dette vil ikke bli studert her. En tett kobling mellom kommunale og private aktører i boligpolitikken kan også resultere i en maktforskyvning fra politisk valgte myndigheter til private aktører, hvor det blir de private aktørene som leverer premissene for boligpolitikken. En kan tenke seg situasjoner hvor de politiske myndighetene kommer i et avhengighetsforhold til utbyggere og hvor de boligpolitiske myndighetenes muligheter for politisk styring forskyves som følge av endringer i maktrelasjonene.

Styring av politikken finner imidlertid sted innenfor mange prosesser. En er selvsagt den rent formelle, hvor bygningsrådet, bystyret og formannskapet har vedtaksrett i kommunen i boligpolitiske saker. En annen er knyttet til kommunal kapasitet til faktisk å gå inn å lage reguleringsforslag, bygge og utvikle arealer til boligformål. Her er det private aktører som sitter med kompetansen og kapasiteten og kan bruke dette som brekkstang overfor de formelle myndighetene. Dette kan på den ene siden svekke mulighetene for politisk styring. På den andre siden kan politisk styring også skje via det som er kalt ”*verdimobilisering innenfor nettverk*” (Fimreite, Medalen og Aars 2005:17). Ved at private og offentlige aktører knyttes sammen i nettverk eller allianser er det en mulighet for at sentrale politiske verdier og mål, for eksempel knyttet til boligbygging og byutvikling, videreformidles til de private aktørene som kan internalisere disse og formidle de videre til sine kontakter. På denne måten kan en oppnå en slags politisk fundert felles forståelse rundt boligpolitiske målsettinger. Dette er imidlertid prosesser som er vanskelig å dokumentere.

2.7 Utforming av den kommunale boligpolitikken. Styring og innflytelse, noen avsluttende merknader

Interessemangfold kombinert med begrenset kommunal kapasitet i forhold til regulering og boligbygging vil kunne åpne for nye samhandlingsformer og beslutningsprosesser innenfor den kommunale boligpolitikken. Grenseflatene mellom det administrative og politiske styringsapparatet i kommunene og de private aktørene vil være under endring. Både formelle og uformelle arenaer for kontakt kan oppstå.

Brede kontaktflater mot ulike private aktører kan både antas å styrke og redusere det administrative og politiske apparatets handlings- og styringskapasitet innenfor den kommunale boligpolitikken. På den ene siden gis det gjennom formell og uformell deltakelse en mulighet for at private aktører kan påvirke informasjonsstrømmer og handlingsalternativer innenfor det administrative og politiske styringsapparatet.

På den andre siden vil også administrative og politiske aktører, via sin kontakt med private, også sette premissene for, definere og formidle rammebetingelser for private aktørers atferd på en måte de ellers ikke ville hatt mulighet for. Dette vil ikke minst kunne knytte seg til formidling av boligpolitiske målsettinger i kommunene. Jo mer private aktører involveres og knyttes til de boligpolitiske planleggingsprosessene, jo tettere blir de på de politiske vurderingene som gjøres og jo større innsikt vil de kunne erverve om de politiske målsettingene. Dette vil kunne ha betydning på de private aktørenes handlemåte og derigjennom påvirke innholdet i boligpolitikken. Dette er ikke alene knyttet til utvikling og etablering av nettverk og allianser, men også til hvem som deltar med hvilke ressurser. En utgangshypotese kan være at kontakten og samhandlingen mellom kommunale og private aktører innenfor den kommunale boligpolitikken øker snarere enn reduserer kommunenes handlings- og gjennomslagskraft innenfor boligpolitikken. Dette vil totalt sett kunne bidra til å fremme realiseringen av de boligpolitiske målsettingene i kommunene.

3 Metode

3.1 Metodevalg

Denne studien vil benytte seg av et todelt materiale. For det første et kvalitativt materiale basert på intervjuer i et fåtall utvalgte kommuner. To masterstudenter fra statsvitenskap har vært knyttet til prosjektet, og har gjort casestudier av utbyggingspolitikk knyttet til to sentrale

østlandskommuner, Ullensaker og Ski (Kjelstrup 2006 og Vattekar 2006). Det vil i den kvalitative drøftingen bli hentet inn synspunkter og funn fra disse to casestudiene, i tillegg til casestudier i fire andre kommuner.

Vi bygger videre vi på en kvantitativ studie basert på to surveyer blant samtlige av landets kommuner. Den ene har vært rettet til lederne av de politisk valgte planutvalgene eller tilsvarende, mens den andre har vært rettet til lederne planadministrasjonene eller tilsvarende.

3.2 Casestudier

I drøftelsene basert på casestudiene vil vi sidestille de fire casekommunene med erfaringene fra de to sentrale østlandskommunene som er beskrevet i masteroppgavene til Kjelstrup (2006 og Vattekar (2006). Kommunene er hovedsaklig besøkt, men noe er også gjort i form av telefonintervjuer.

Hensikten med casestudiene har vært å få en generell oversikt over prosessene rundt den kommunale boligpolitikken. Dette omfatter synspunkter på boligpolitikk i forhold til vanskeligstilte grupper. Intervjuer er gjort med ulike aktører med forskjellige utgangspunkt i forhold til de boligpolitiske prosessene i kommunene. Dette innebærer at vi både har gjort intervjuer blant aktører i planadministrasjonen og blant politisk valgte som har posisjoner i forhold til temaområdene plan og bolig.

Vi har i tillegg ønsket å belyse de boligpolitiske prosessene med utgangspunkt i private eller halvprivate aktører som utbyggings-selskaper, boligbyggelag med videre. Det er derfor gjort intervjuer av utvalgte representanter disse.

Utover intervjumaterialet gjør vi også i noen grad bruk av ulike kommunalpolitiske dokumenter, som kommuneplaner, herunder i særdeleshet arealdelen. Også andre kommunalpolitiske dokumenter benyttes. I tilknytning til forståelse av konkrete utbyggingspolitiske saker er også presseklipp benyttet. Disse er først og fremst fremskaffet via søk på internett, men også via intervjuobjektene.

Selv om problemstillingene i denne studien kan ha relevans for alle landets kommuner, vil vi anta at dette tydeligst kommer til uttrykk i presskommuner. Som det henvises til i Myrvold m.fl.(2002) vil det i kommuner uten press i boligmarkedet også i stor grad være et fravær av boligpolitikk. Dette kan ha sammenheng med at uten press i boligmarkedet, vil også grunnlaget for å ha en boligpolitikk tilknyttet

boligforsyning. Boligpolitiske problemstillinger i disse kommunene vil mer være vinklet inn mot det boligsosiale området. Dette er grunnlaget for at vi blant casekommunene har valgt et flertall av kommuner som befinner seg under et visst press på boligmarkedet. Det ligger i dette at problemstillingene i stor grad er rettet mot presskommuner. Vi har derfor valgt en storby og en mellomstor bykommune samt en mellomstor landkommune grensende opp til en mellomstor bykommune. For å sette dataene i perspektiv er også en mindre bykommune i distriktene konferert. Dette var en kommune som i stede for press og vekstproblematikk, slet med fraflytting.

3.3 Surveyen

3.3.1 Svarprosent

De to surveyene var nettbaserte. Et i hovedsak likelydende spørreskjema ble sendt til de to respektive gruppene via kommunenes servicekontor eller tilsvarende. Vedlagt fulgte en instruks om å videresende spørreskjemaet til rette vedkommende.

I surveyen blant lederne av planadministrasjonene var det 243 svar av 431, hvilket gav en svarprosent på 56. Blant lederne av planutvalget var det en noe lavere oppslutning, med 220 svar av 431 mulig, hvilket gav en svarprosent på 51.

Hvordan svarene fordeler seg etter kommunestørrelse får vi et inntrykk av i tabell 3.1. Denne tabellen gir svarprosentene fordelt på kommuner etter innbyggertall. For å se hvor representativt utvalget er i forhold til antallet kommuner totalt og befolkningen totalt i landet, gjengir tabellen også andel kommuner og andel av befolkningen i de ulike kommunekategoriene.

Tabell 3.1 *Utvalget i surveyen andelsvis blant henholdsvis lederne av planadministrasjonene og planutvalgene fordelt på ulike kategorier kommuner etter størrelse. I tillegg, andel av kommunene totalt og andel av befolkningen totalt i de ulike kommunekategoriene.*

Kommunekategori	Survey 1. Leder av planadmi- nistrasjonen	Survey 2. Leder av planutvalget	Andel av kommuner totalt	Andel av befolk- ningen totalt
Mindre enn 2 000 innbyggere	16	15	22.0	2.8
Mellom 2 001 og 5 000 innbyggere	33	32	32.9	10.8
Mellom 5 001 og 10 000 innbyggere	23	25	21.1	15.0
Mellom 10 001 og 20 000 innbyggere	14	14	13.0	8.9
Mellom 20 001 og 40 000 innbyggere	8	9	6.5	17.4
Mer enn 40 000 innbyggere	7	5	4.4	45.1
Sum	100	100	100	100
N	243	220	431	

Det er gjennomgående høyest andel mindre kommuner i de to surveyene. 15-16 prosent av respondentene kommer fra kommuner med opp til 2 000 innbyggere, mens 32-33 prosent av respondentene kommer fra kommuner med mellom 2 001 og 5 000 innbyggere. Dette innebærer i sum at to av fem av respondentene i denne surveyen kommer fra kommuner med opptil 5 000 innbyggere.

I den andre enden av skalaen er det bare 14-15 prosent av respondentene som kommer fra kommuner over 20 000 innbyggere. 7 prosent kommer fra kommuner over 40 000 innbyggere blant lederne av planutvalgene. I sum innebærer dette at det er et tyngdepunkt i materialet i de små og mellomstore kommunene.

Ser vi på hvor representativt dette utvalget er i forhold til alle kommunene i landet, ser vi at De minste kommunene under 2 000 er noe underrepresentert i utvalget i forhold til universet. På den annen side omfatter de minste kommunene bare 2.8 prosent av befolkningen. For kommuner mellom 2 001 og 5 000 er representasjonen i utvalget på linje med andel i universet. For kommunene mellom 5 001 og 10 000 innbyggere og mellom 10 001 og 20 000 er det mindre avvik.

De største avvikene fra universet av kommuner finner vi i kommuner med mellom 20 001 og 40 000 innbyggere. Disse utgjør for eksempel 9 prosent av kommunene i utvalget i survey 2, blant lederne av planutvalgene, men utgjør 4.4. prosent av totalen. Dette er også de mest folketunge kommunene.

Avviket mellom kommunenes andel av utvalget og universet er imidlertid ikke av et omfang som etter vår vurdering, nødvendiggjør en vektning av dataene. Da vil det være viktigere å være oppmerksom på den noe begrensede svarprosenten, se avsnitt 3.3.1.

3.3.2 Frafallsanalyse; hvilke kommer har falt fra?

Hva kjennetegner de kommunene som har svart og tilsvarende, hva kjennetegner de kommunene som ikke har svart? Er det med andre ord noen systematiske skjevheter i materialet i forhold til hva som er gjeldende for befolkningen generelt?

Ser vi først på befolkningsstørrelse viser det seg at gjennomsnittlig befolkningsstørrelse i kommunene som ikke har besvart er lavere enn hva tilfellet er for kommuner som har besvart surveyen. Dette ser vi av tabell 3.2. Der ser vi at dette i særlig grad er tilfellet for surveyen blant lederne av planadministrasjonene. Mens gjennomsnittlig befolkningsstørrelse i de kommunene som ikke har besvart er på 6 671 innbyggere, er det tilsvarende tallet for de kommunene som har besvart surveyen på 14 042. Dette viser med andre ord at de i gjennomsnitt er de kommunene som har besvart denne surveyen langt større enn de kommunene som ikke har besvart.

Ser vi på surveyen blant planutvalgslederne er gjennomsnittlig befolkningsstørrelse høyere blant de kommunene som har besvart sammenliknet med de som ikke har besvart, med henholdsvis 11 670 versus 10 018. Forskjellene er imidlertid ikke så tydelige som tilfellet er for surveyen blant de planadministrative lederne.

Tabell 3.2 *Frafallsanalyse. Gjennomsnittlig befolkningsstørrelse og gjennomsnittlig andel unge i alderen 18 til 35 år i de to surveyene blant de kommunene som har besvart surveyene og de som ikke har besvart surveyene.*

	Survey 1. Leder av planadministrasjonen		Survey 2. Leder av planutvalget	
	Har besvart	Har ikke besvart	Har besvart	Har ikke besvart
Folkemengde i kommunen pr 1.1.2007. Gjennomsnittlig folketall.	14 042	6 671	11.670	10 018
Andel befolkningen alder 18 til 35 år. Gjennomsnittlig andel.	20.6	20.1	20.4	20.3

Antar vi at det særlig er befolkningen mellom 18 og 35 år som etterspør bolig, kan andelen av denne aldersgruppen fortelle noe om presset på boligmarkedet. Vi har derfor også sett på i hvilken grad det er variasjoner med hensyn til kommunenes andel i denne befolkningsgruppen blant de kommunene som har besvart surveyene versus de som ikke har besvart. Dette er også tallfestet i tabell 3.2. Der ser vi at mens andelen unge i denne aldersgruppen i de kommunene som besvarte surveyen blant de administrative plan lederne ligger på 20.6 prosent, er denne andelen på 20.1 prosent i de kommunene som ikke besvarte surveyen. Tilsvarende små variasjoner kommer til uttrykk når vi ser på surveyen til planutvalgs lederne. Der ser vi at mens de kommunene som ikke besvarte surveyen i gjennomsnitt hadde en andel i aldersgruppen 18 til 35 år på 20.3 prosent, er denne andelen på 20.4 prosent i de kommunene som har besvart.

Gitt at problemstillingene i denne studien i særlig grad er fokusert på boligpolitikk i forhold til boligforsyning er det som nevnt i avsnittet ovenfor rimelig å anta at problemstillingene i særlig grad vil være relevante for presskommuner. Selv om press på boligmarkedet og urbanitet ikke alene uttrykkes i kommunenes befolkningstall, kan det høyere gjennomsnittlige folketallet blant de som har bevart surveyene, sammenliknet med de som ikke har besvart, kanskje indikere at jo større kommunene er, jo mer tilbøyelig har kommunene vært til å besvare surveyene. Det er imidlertid et frafall på de aller største kommunene.

Ser vi på variasjonene i andelen unge i alderen 18 til 35 år viser denne imidlertid få variasjoner mellom de kommuner som har besvart sammenliknet med de som ikke har besvart. Gitt at denne aldersgruppen representerer et særlig press på boligmarkedet, er det få variasjoner med hensyn til dette blant de kommunene som er innenfor og de kommunene som er utenfor surveymaterialet.

Forfølger vi spørsmålet om press på boligmarkedet som særlig aktuelt i vår studie, vil sentralitet være en relevant dimensjon i forhold til å karakterisere de kommuner som har besvart surveyene og de kommunene som ikke har besvart surveyene. Ved hjelp av sentralitets-koden til SSB⁴, som klassifiserer kommunene etter grad av sentralitet og størrelse viser det seg at små og perifere kommuner er underrepresentert i surveyen. Dette ser vi av tabellene A1 og A2 i appendiks 2. Generelt er det en tendens til at jo mer sentral kommunene er, jo høyere andel av kommunene har besvart surveyene, sammenliknet med de som ikke har besvart.

3.3.3 Respondentenes svar og representativitet med hensyn til demografiske kjennetegn

Vi har ikke gjort noen studie av respondentenes svar og representativitet i forhold til demografiske data. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at for eksempel alder og botid i kommunen kan ha betydning for respondentenes holdninger på ulike områder. Vi har derfor gitt en beskrivelse av respondentene i forhold til kjønn, alder og botid i kommunen i appendiks 1.

3.3.4 Implikasjoner av svarprosenten for analysen

En svarprosent på vel 50 prosent legger visse begrensninger på tolkningen av analysefunnene. Vi må ta dette med i vurderingene i de drøftingene som gjøres og konklusjoner som trekkes på bakgrunn av surveymaterialet. Dette er ikke minst viktig i det svarprosentene også vil variere mellom de ulike spørsmålene. Selv om vel 50 prosent av utvalget har deltatt i surveyene, har de fleste bare besvart deler av

⁴ Sentralitetskode til SSB gjør en klassifisering av kommunene i forhold til 7 klasser med økende grad av sentralitet. Dette bygger blant annet på størrelse, avstand til sentrum etc. Kode 0 er minst sentrale kommuner og kode 3A sentrale kommuner, som er det høyeste er store og sentrale kommuner. For øvrig beskrivelse av indeksen, jmfør fotnote til tabell A2.1, i appendiks 2.

spørreskjemaet. For å tydeliggjøre dette opererer vi med separate størrelser på utvalget når vi refererer funn fra surveyen i tabells form.

3.4 Analysemodell

Som skissert i kapittel 1, har denne studien til hensikt å kartlegge arenaer for påvirkning innenfor den kommunale boligpolitikken. Dette vil være utgangspunktet når vi spør hvilke innspill politikerne får på det boligpolitiske området samt hvordan dette påvirker innholdet i politikken. Analysens avhengige variabel blir derfor innflytelse på innholdet i kommunenes boligpolitikk. I dette vil vi definere to områder av boligpolitikken, for det første den allmenne, som har som formål og oppgave å tilveiebringe og fordele boliger til befolkningen generelt og for det andre den sosiale boligpolitikken. Dette vil vi regne som alle tiltak som har til formål og oppgave å tilveiebringe og fordele boliger til personer og husholdninger som ikke selv klarer å skaffe seg en adekvat bolig eller beholde sin bolig. I drøftelsen som følger vil vi opprettholde dette skillet, selv om det ikke er noe absolutt skille. Således vil boligrelaterte tiltak både rette seg mot befolkningen mer allment, men kunne fange opp vanskeligstilte grupper. Dette har dels å gjøre med at "vanskeligstilte" på boligmarkedet ikke er noen entydig gruppe. Noen har vansker av rene økonomiske grunner, mens andre i tillegg har sosiale og/eller psykiske vansker som gjør et stabilt boforhold vanskelig.

Innspill og initiativ i forhold til tilveiebringelse og fordeling av boliger innenfor disse to områdene av boligpolitikken antar vi enten kan ha sitt utgangspunkt internt i kommunene eller fra eksterne aktører. Dette er ment som en samlebetegnelse på aktører utenfor det kommunal-administrative og –politiske apparatet, som arbeider i forhold til bestemte mål innenfor boligpolitikken.

I dette vil analysen se på tre kategorier eksterne aktører:

- Statlige aktører og aktører som forvalter nasjonale politiske mål og hensyn

Dette er en sammensatt gruppe både tematisk og organisatorisk. Felles er at det er statlige sektormyndigheter med innsigelsesrett i forhold til kommunene på områder der nasjonale hensyn ikke anses tilstrekkelig ivaretatt. I denne studien vil vi fokusere på statlige sektormyndigheter innenfor fire områder:

- Landbruk
- Miljø

- Samferdsel
- Kulturminnevern

For landbruk og miljø ligger det statlige sektoransvaret og tilsynet med kommunene hos egne avdelinger hos Fylkesmannen. Det statlige sektoransvaret innenfor samferdsel ligger hos regionale veikontorer. Disse har en annen inndeling enn fylkeskommunene. For kulturminnevernet gjelder egne rutiner. Tilsynet er lagt til fylkeskommunen, men hvor fylkeskommunen melder direkte inn til Riksantikvaren.

- Sivilsamfunnet

Dette består av ulike sivile grupperinger og organisasjoner som med utgangspunkt i gitte interesser, melder disse inn til de kommunale myndighetene i saker der de opplever at disse interessene er berørt. Dette kan være ideelle organisasjoner, beboerforeninger, naboer og privatpersoner. Flere av disse har ervervet status som part i boligpolitiske saker, enten i egenskap av sitt ideelle arbeid eller som direkte berørt av et prosjekt eller annet, for eksempel ved å være nabo. Alle med status som part i en utbyggingssak har mulighet til å uttale seg om saken, for eksempel ved høring.

- Private og halvprivate markedsaktører

Markedsaktører i denne studien vil være alle private eller halvprivate aktører som via sin markedsdeltakelse søker egne interesser ivaretatt. Vi vil skille mellom private grunneiere, private boligutviklere og utbyggere samt andre aktører fra det private næringslivet. I tillegg vil vi også plassere boligbyggelagene i denne kategorien, selv om de mer er å regne som halvprivate kollektiver.

Disse tre grupperingene vil vi anta i ulik grad vil søke sine interesser ivaretatt på det boligpolitiske området i kommunene. Vi vil her kartlegge på hvilke arenaer og gjennom hvilke kanaler dette skjer, og i hvilket omfang. Adressaten for aktørenes innspill vil enten være det administrative apparatet i kommunene, som leverer premissene videre til politisk behandling, eller direkte til politikerne.

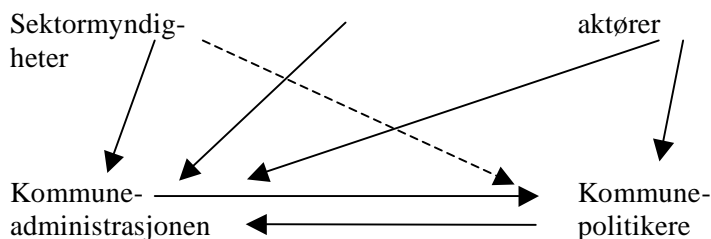
Dette gir oss følgende analysemodell:

Figur 3.1 *Statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnet og markedsaktører som premissleverandører i de boligpolitiske beslutningene i kommunene.*

Statlige

Sivilsamfunnet

Markeds-



Vi antar i vår modell at de statlige sektormyndighetene, sivilsamfunnets aktører og markedsaktørene både kan ta kontakt med den kommunale administrasjonen og politikerne boligrelaterte områdene. For ikke å gjøre modellen for uoversiktlig er påvirkning og innflytelse mellom disse aktørene og de kommunale aktørene tegnet enveis. Påvirkningen vil imidlertid også kunne gå fra de kommunale aktørene til de tre gruppene av aktører og gi kontaktene mer preg av gjensidig dialog⁵. I studien vil vi se på disse aktørenes påvirkning på de kommunale aktørene og ikke omvendt.

I forholdet mellom de ulike aktørene vil motivene for deltakelse i prosessene variere. Først og fremst gjelder dette i forhold til de statlige sektormyndighetene som har et ansvar for å føre tilsyn med at nasjonale mål krav innfris og at kommunene følger de nasjonale retningslinjene innenfor de respektive sektorene. Vi vil anta at disse først og fremst står i dialog med de administrative myndighetene i kommunene og mer unntaksvis tar kontakt politisk. Dette vil trolig være mer aktuelt i de tilfellene det kommer til innsigelse. Vi har i figuren illustrert dette med en heltrukket linje fra de statlige sektormyndighetene til kommuneadministrasjonen, mens linjen til de politiske myndighetene er stiplet.

Sivilsamfunnets aktører vil vi også først og fremst fremmer sine synspunkter overfor planadministrasjonen. Dette vil vi anta i hovedsak kommer til uttrykk under høringsrundene. Kontaktene med de politiske myndighetene i kommunene vil vi anta er mer unntaksvis, illustrert i figuren med en stiplet linje.

De private markedsaktørenes atferd og arenaer innenfor den kommunale boligpolitikken vil vi anta at vil avvike fra de to foregående aktørgruppene. Deres motivasjon for politisk deltakelse vil vi anta er mer basert på lønnsomhetsbetraktninger. Disse interessene vil vi anta markedsaktørene søker å forfølge både overfor kommune-

⁵ Jamfør kapittel 2, hvor det ble drøftet at kommunene ved å knytte eksterne private aktører til beslutningsprosessene også vil kunne utvide sine styringsredskaper.

administrasjonen og kommunepolitikerne. Dette er i figuren illustrert med to heltrukne linjer.

I modellen har vi illustrert dialogen mellom kommuneadministrasjonen og kommunepolitikerne med en heltrukket toveis pil. Administrasjonen forbereder boligrelaterte saker og leverer slik premisset for vedtak inn til de politiske myndighetene. De politiske myndighetene kan på sin side, via både formell og uformell kontakt med administrasjonen, påvirke og formidle hensyn og mål som de ser som sentrale. Dette vil igjen kunne være sentrale premisser for den forberedelse som finner sted i administrasjonen.

Det kan også være grunnlag for alliansebygging for eksempel mellom aktører fra det vi i figur 3.1. har kalt sivilsamfunnet og markedsaktørene. Piler kunne derfor koblet disse aktørene sammen. Vi har imidlertid ikke fokusert på dette i denne studien.

Analysen er ikke policyorientert, i det det ikke vil bli gjort studier av selve innholdet i kommunenes boligpolitikk. Fokuset er på selve beslutningsprosessene, med aktører som premissleverandører for innholdet i politikken.

4 Boligpolitiske beslutningsprosesser i kommunene, en kort oversikt

Desentralisering og liberalisering innenfor boligpolitikken de siste 20 årene har gått sammen med økende utfordringer for kommunene innenfor sentrale boligpolitiske felt som det boligsosiale og det forsyningspolitiske. Kommunene har kommet i første linje i forhold til å løse boligpolitiske utfordringer, ikke minst i et fordelingspolitisk perspektiv. Dette innebærer at boligpolitikken vil være av stor betydning for enkeltindividers levekår.

I dette kapitlet vil vi se litt på hva som kjennetegner de boligpolitiske prosessene med vekt på prosessene knyttet til kommuneplan og arealforvaltning. Utgangspunktet er i hvilken grad og på hvilken måte beslutningsprosessene på det boligpolitiske området gir ulike aktører mulighet for påvirkning. Dette vil vi spesielt knytte til private og halvprivate markedsaktører og sivilsamfunnets aktører forøvrig. I tillegg vil vi se på hvordan de statlige sektormyndighetene kan komme inn med korrektiver og innsigelser i forhold til de kommunale beslutningene.

4.1 Faser i de boligpolitiske beslutningsprosessene i kommunene

Desentraliseringen og liberaliseringen innenfor den kommunale boligpolitikken innebærer en nedbygging av det offentliges regulerende rolle. Markedskreftene har fått en større plass når boliger for allmennheten skal bygges og fordeles. Som vi så tidligere er offentlige prisreguleringer både på leiemarkedet og på borettslagsleiligheter fjernet. Samtidig er kredittmarkedet deregulert⁶. Dette har

⁶ Se forøvrig Nordahl 2006 hvor dette er beskrevet i større bredde.

endret betingelsene for private aktørers deltakelse på boligmarkedet. Det offentliges nedtrapping av sin egen rolle i boligforsyningen har gjort plass for, eller nødvendiggjort, private aktørers deltakelse. Dereguleringene av blant annet pris og kreditt har imidlertid langt på vei vært nødvendige forutsetninger for at private aktører skulle se bolig som et interessant investeringsobjekt og se det som lønnsomt å investere i boligmarkedet.

Som Nordahl viser til, falt rentetaket for private huskjøpere bort tidlig på 1980 tallet. Det samme gjorde investeringsrestriksjonene. Dette gjorde det mulig for selskaper å investere i eiendom utover egne behov. Dette satte fart i fremveksten av private investeringer på boligmarkedet (Nordahl 2006:24). Dette har økt de private markedsaktørenes interesse for de kommunale myndighetene.

Skissemessig kan vi dele de boligpolitiske prosessene inn i fire faser. Innenfor hver fase vil ulike aktører være relevante og aktive på ulike arenaer og innenfor ulike kanaler. De ulike aktørenes handlingsrom i de ulike fasene vil også variere. Hvilke aktører og arenaer som er relevante og aktive vil variere mellom det mer allmenne boligpolitisk arbeidet og det boligsosiale.

Med disse forbehold kan vi for det første snakke om en initiativfase. Her kan vi spørre; hvem tar initiativ til ulike boligpolitiske tiltak? Hvem bringer gitte boligpolitiske temaer på banen? Hvem melder sine interesser inn i de boligpolitiske prosessene? Gitt at bolig mer har fått status som investeringsobjekt, er det rimelig å anta at flere aktører har fått en aksje med i den kommunale boligplanleggingen. Dette innebærer at tildels store verdiene er knyttet til boligutbygging, særlig i pressområder. Personer eller virksomheter med egnede arealer eller teknisk kapasitet i forhold til boligutbygging vil derfor ha store økonomiske interesser i forhold til politiske prioriteringer og veivalg innenfor den kommunale boligpolitikken.

Initiativ til boligutvikling kan imidlertid også antas å ha sitt utgangspunkt internt i kommunen, enten administrativt eller politisk. Dette kan både rette seg mot allmenn boligutbygging, men vil kanskje oftere være knyttet til den sosiale boligbyggingen. Bolig for vanskeligstilte, enten det er sosiale vansker i forhold til rus, psykiske vansker eller mer økonomisk vanskeligstilte, har ofte ikke den samme lønnsomheten i seg som allmenn boligbygging. Dette kan vi anta gjør denne delen av boligmarkedet mindre attraktiv for private markedsaktører. En blir derfor avhengig av at initiativ tas innenfor det offentlige systemet for at boliger skal bli bygd.

Neste fase i den boligpolitiske prosessen er hva vi kan kalle den definerende og saksforberedende fasen. Politikken innhold skal defineres og vedtak forberedes. Dette vil innenfor boligpolitikken være en kompleks fase, hvor ulike grupperinger vil søke sine interesser ivaretatt på ulike måter. Her kan vi anta at både private og halvprivate markedsaktører, sivilsamfunnets og statlige aktører vil søke sine interesser og hensyn ivaretatt i den fasen der politikken blir definert og forberedt. I tillegg kommer de ønsker og forventninger som har sitt utspring i politiske preferanser innad i de kommunale beslutningsorganene. Arenaene for deltakelse vil variere fra formell deltakelse i saksforberedende utvalg, til direkte personlig kontakt, lobbying, deltakelse i høringsrunden, offentlige nærmiljømøter og annet.

Hvem som er legitime deltakere vil i denne fasen variere fra sak til sak og aktører vil måtte legitimere seg som berørte parter for å slippe til. Markedsaktører med økonomiske interesser i gitte saker vil måtte dele arenaen med aktører med mer ideelle interesser, som for eksempel frivillige organisasjoner. I gitte situasjoner kan dette gi interesse-motsetninger, som igjen kan resultere i utstrakt bruk av mer uformelle deltakelsesformer, som lobbying etc. Dette i den hensikt å få definert saken slik at den ivaretar egne hensyn på en best mulig måte.

Innenfor den sosiale boligpolitikken vil den definerende og saksforberedende fasen ofte ta form av en kartlegging av behovet for gitte boligrelaterte tiltak. Andre aktører kan være aktuelle som bidragsyttere i problemdefineringen, som kommunale helse- og sosialetater. I de tilfellene det er aktuelt med boligtiltak for særlig komplekse bovansker knyttet til rusproblematikk eller psykiske vansker, kan også behandlingsinstitusjoner være viktige i denne fasen. Også ideelle organisasjoner kan her være relevante. Dette gjelder for eksempel interesseorganisasjoner som arbeider for å ivareta utsatte gruppers interesser, som for eksempel Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.

Den tredje fasen er vedtaksfasen. Denne er i boligpolitiske saker av noe omfang, som kommuneplanen, lagt til sentrale politiske organer i kommunene. For tiltak knyttet til den sosiale boligbyggingen vil vedtak i hovedsak ligge hos bevilgende myndighet. Kommuneplanen behandles politisk to ganger. Ved annengangs behandling har en fått med merknadene som kommer inn ved høringen. Bygningsrådet eller tilsvarende fatter et vedtak som fremmes som et forslag for formannskapet eller utvalg gitt tilsvarende myndighet i slike saker. Så går saken til kommunestyrebehandling for endelig vedtak.

Den fjerde og siste fasen er knyttet til implementeringen av de politiske vedtakene. Private eller halvprivate markedsaktører har fylt

det tomrommet som er skapt ved nedbyggingen og utfasingen av kommunenes boligpolitiske engasjement. Slikt sett er det vanskelig å se initiativfasen og implementeringsfasen helt atskilt innenfor særlig den forsyningspolitiske delen av boligpolitikken. I markedsaktørers initiativ vis a vis de kommunale boligpolitiske myndighetene ligger ofte også en forutsetning om ansvaret for gjennomføringen.

Implementeringen av de boligsosiale vedtakene vil kunne variere. I noen tilfeller vil kommunene, ved for eksempel kommunale eiendomsselskaper, selv ta ansvaret for utbyggingen. I andre tilfeller kan vi anta at gjennomføringen settes ut til private aktører, men da i tett samarbeid med kommunalt ansvarlige myndigheter.

I det som følger vil vi kort drøfte noen prosessuelle sider ved henholdsvis den allmenne boligpolitikken og den sosiale boligpolitikken.

4.2 Arealforvaltning i kommunene: Kommuneplan med arealdel

I forhold til den allmenne boligforsyningen inntar kommunene i mindre grad en aktiv initierende rolle. Kommunene har i disse tilfellene mer ansvaret for å legge forholdene til rette for utbygging.

Et sentralt arbeid i forhold til den strategiske bruken av de kommunale arealene finner sted i forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel. Her defineres hvilke arealer som kan benyttes til boligformål og hvilke som skal benyttes til andre formål. Denne vil derfor stå sentralt i forhold til å definere rammene og handlingsrommet i forhold til utbygging for de private og halvprivate markedsaktørene i kommunene.

Den allmenne arealforvaltningen i kommunene styres i særlig grad av hensyn satt i plan- og bygningsloven og utfyllende forskrifter. Dette er hensyn kommunene plikter å følge. Alle kommuner plikter å ha en kommuneplan, hvor sentrale deler av virksomheten i kommunene planlegges og disponeres. Arealdelen har plass i kommuneplanens langsiktige del og tar for seg forvaltningen av arealer og andre naturressurser. Arealdelen består helt konkret av arealplankartet med tilhørende utfyllende bestemmelser og retningslinjer. I denne disponeres kommunens arealer til ulike formål og vedtas bindende av kommunestyret. Planene endres og rulleres hvert 4. år, men da av samme myndighet som har vedtatt planene. I slike tilfeller blir endringene bindende.

Arealplanen er kommunenes viktigste enkeltdokument i forhold til arealdisponeringen og tilretteleggingen for boligbygging. I arbeidet med å forberede kommuneplanens arealplan er det mange hensyn som skal ivaretas. Vi kan her nevne som eksempel hensynene til:

1. Friluftsområder.
2. Landbruksområder.
3. Biologisk mangfold.
4. Transport.
5. Fortetting i eksisterende bebyggelse.
6. Strandlinjen, med vern av strandsonen, for kommuner som grenser til sjøen.
7. Markagrense, for kommuner som grenser til marka.

Til disse ulike hensynene knytter det seg mange og av og til også konflikterende interesser. Disse må veies opp mot hverandre i forberedelsene til kommuneplanen.

I forhold til initiativfasen er det rom for at private aktører kan melde sine interesser inn til kommunen med ønsker og planer knyttet til arealbruken. Dette kan være eiere av landbrukseiendommer som ønsker å presentere sine arealers egnethet til for eksempel boligformål eller boligutviklere som har fremforhandlet en opsjonsavtale med en grunneier om kjøp, gitt at arealet omdefineres til boligformål. I begge tilfeller kan kommunen få seg presentert forslag til prosjekter som illustrerer mulighetene knyttet til et gitt areal. Kommunene kan også oppfordre private markedsaktører til å komme med forslag til arealbruk i kommunen, i forbindelse med revidering eller rullering av kommuneplanens arealdel.

I defineringsfasen hvor arbeidet med kommuneplanen tas videre til administrativ og politisk behandling vil de ulike innspillene som kommer i initiativfasen bli veid mot hverandre og ikke minst, veid mot politiske mål og forventninger og statlige sektormyndigheters krav. Det vil være en helt naturlig del av dette arbeidet at kommuneplanen utarbeides og bearbeides slik at den ivaretar sentrale politiske målsettinger. Dette gjelder enten det er snakk om tak på antall boliger bygd for eksempel pr år, eller det gjelder hensyn som markagrense, friluftsområder, bystruktur, landbruksvern og annet. Slik blir kommuneplanen et svært sentralt politisk dokument som definerer viktige sider ved de politiske veivalgene og kommuneplanen med tilhørende arealdel kan helt bevisst benyttes som et politisk styringsdokument.

Selv om kommunene utarbeider kommuneplanen etter statlige pålegg, er det kommunenes ansvar at dette gjøres. Dette gjelder også for revisjonen av arealplanen. Dette arbeidet er organisert på ulike måter i ulike kommuner. I noen kommuner ledes dette arbeidet i dag politisk av et eget utvalg, som da vil være det overordnede politiske styringsorganet. I dette utvalget kan ulike deler av kommunenes virksomheter være representert. En slik modell gir mulighet for at kommunalpolitiske hensyn og forventninger kan bakes inn i kommuneplanen på et tidlig stadium og med det i større grad danne premisser for det pågående planarbeidet. Dette vil lette den politiske behandlingen av planen. Denne modellen gir politikerne en bedre oversikt over premissene for og prioriteringene som ligger i forslaget til kommuneplan når det kommer til politisk behandling.

En alternativ modell er å la kommuneplanen i sin helhet bli forberedt i administrasjonen. Planen legges så frem for politikerne for endelig behandling og vedtak. Dette er den vanligste modellen blant landets kommuner. Dokumentomfanget tatt i betraktning, kan dette gi politikerne færre muligheter til å gå i dybden. Et kunnskapstyngdepunkt blir dermed i administrasjonen. En kan spørre om ikke dette gir politikerne en noe overfladisk mulighet til delaktighet. Uten at dette skal forfølges videre i den empiriske delen av studien kan det hevdes at en omorganisering av kommuneplanarbeidet med sterkere vekt på politisk ledelse, gir politikerne en større mulighet for deltakelse enn med en ren administrativ saksforberedelse. Dette vil kunne bedre muligheten politikerne har for å styre planprosessen mer aktivt, samtidig som det skapes et eierforhold til planen.

Sammensetningen av ledergruppen vil avspeile hensyn planen er ment å ivareta. Dette gjelder for det første de hensyn som planen plikter å ivareta i henhold til plan- og bygningsloven. Videre kommer mål som er utarbeidet og uttrykt politisk i den enkelte kommune. Arealplanen vil således høre sammen med de langsiktige politiske målene i kommunene.

I mange tilfeller lager de politiske partiene hvert sitt målsett i forhold til arealplanen i kommunene og kommer med forslag til langsiktige mål. De ulike forslagene legges så frem til diskusjon i planarbeidet.

4.3 Kort oversikt over kommunenes plandokumenter som virkemidler i boligpolitikken

Kommuneplanen med arealdelen er kommunenes mest sentrale og overordnede plandokumenter innenfor boligpolitikken. Denne trekker opp linjene i den langsiktige arealbruken i kommunene og legger slik premisene for den overordnede utviklingen av kommunene.

Arealdelen er et langsiktig, konkret plandokument som definerer arealbruken i kommunene i kommuneplanperioden. Ved at kommunene tilrettelegger tomter og arealer for utbygging til boligformål legger de også premisene for boligutbyggingen i kommunen (Falleth 1998:21). Dette vil derfor være det sentrale styringsverktøyet i boligpolitikken. Gitt at dette dokumentet er så sentralt i utviklingen av kommunenes boligpolitikk, legger plan- og bygningsloven opp til at prosessene rundt denne skal være så åpne og inkluderende som mulig. Private aktører som grunneiere, boligutviklere, etc kan komme inn med forslag og synspunkter. I tillegg legges også kommuneplanen ut til offentlig gjennomsyn slik at berørte parter kan komme med innspill.

Kommuneplanen med tilhørende arealdel trekker imidlertid ikke opp linjene for hvor mye som skal kunne bygges etc. Det er de store linjer som trekkes opp. Staten oppfordrer derfor kommunene til å ha et boligprogram. Dette definerer hvor mye som skal tillates bygd innenfor avgrensede tidsperioder i hvilke deler av kommunen (Skogheim 2001). Boligprogrammet er fireårig og baserer seg på arealdelen i kommuneplanen. I forhold til utbyggingstakt tas det blant annet hensyn til den kommunale infrastrukturen, særlig skolekapasiteten. I boligprogrammet har kommunene også mulighet til å fastsette rekkefølgen for utbyggingen. Dette kan være et viktig styringsverktøy for kommunene i møte med sterke markedsaktører.

Kommunene utarbeider i dag i liten grad konkrete reguleringsplaner. Det er imidlertid kommunene som vedtar reguleringsplanene, som i stor grad er utarbeidet av de private utbyggingsselskapene. Dette skjer ofte i samarbeid med kommunale myndigheter. Det er hevdet at denne utviklingen åpner for større grad av forhandlinger mellom offentlige og private aktører (Røsnes 2005:84-85). Reguleringsplaner skjer innenfor de rammer og retningslinjer som er trukket opp av kommuneplanen og boligprogrammet. Dette vil fungere som rammer og premisser for private aktørers utarbeidelse av konkrete reguleringsplaner. Kommunene vil allikevel kunne komme til å stille krav om

endringer og tilpasninger av planene underveis i prosessen med utarbeidelse av reguleringsplanene.

Et virkemiddel kommunene kan bruke i forhandlingene med private utbyggere er utbyggingsavtaler. Dette er en privatrettslig avtale, basert på gjensidig enighet mellom kommunene og utbygger i forbindelse med en utbygging (Skogheim 2001). Denne vedtas politisk i kommunene. Plan- og bygningsloven inneholder ingen bestemmelser om adgang til å bruke slike avtaler. Avtalene blir derfor mer et supplement til reguleringsplanene (Røsnes 2005). Utbyggingsavtalene kan inneholde krav til utbyggingen som skal skje, som opparbeidelse av utearealer, infrastruktur som vann og avløp, etc (Skogheim 2001). Innarbeidelse av sosial infrastruktur i utbyggingsavtalene, som skoler og barnehager, er falt bort. For å ivareta boligsosiale hensyn kan det imidlertid stilles krav om at noen boliger skal finansieres av Husbanken.

Selv om kommunene har denne adgangen til å fremforhandle utbyggingsavtaler med utbyggere, må de samtidig ta hensyn til det gjensidige avhengighetsforholdet kommunene står i, vis a vis utbyggerne. Stilles det for strenge og for økonomisk tunge krav, kan prosjektet til slutt bli uinteressant for utbyggerne. Disse vil kunne søke til andre kommuner. I tilfeller med stor fortjeneste knyttet til boligutbyggingen, noe som særlig vil ha et omfang i presskommuner, vil kommunene ha mulighet til å stille strengere krav til utbyggerne (Predelli m.fl. 1998). Her vil det uansett være store variasjoner i hvor aktive kommunene ønsker å være.

4.4 Boligsosialt planarbeid

I mange kommuner finner det sted en kontinuerlig eller årlig kartlegging av boligbehovet på det sosiale området. Dette er enten personer eller husholdninger som er registrert som boligsøkende på sosialkontorene eller som på annen måte har benyttet det kommunale hjelpeapparatet. Også brukere av private overnattingstilbud i regi av for eksempel Kirkens bymisjon og Frelsesarmeen vil kunne kartlegges. En rekke enheter og organisasjoner i kommunene bidrar til kartleggingene: Sosialtjenesten, etater for psykisk helsearbeid eller virksomheter for barn og unge, etc, samt private organisasjoner som Kirkens bymisjon og Frelsesarmeen.

Disse kartleggingene gir en oversikt over boligbehovet for vanskeligstilte på et gitt tidspunkt. Kartleggingene gir samtidig sosialavdelingen samt pleie- og omsorgsavdelingen en oversikt over

søkere til ulike deler av deres virksomhet. Potensielle brukere på sin side vil kunne sende søknad om tjenester eller bolig til kommunen. I mange kommuner er dette organisert ved opprettelsen av et sentralt tildelingsutvalg⁷. Disse vil da behandle de innkomne søknadene. I den grad kommunene har etablert slike utvalg, vil de være sammensatt av saksbehandlere fra berørte instanser innenfor sosialtjenestene, pleie og omsorg, kommunale eiendomsselskaper⁸, psykisk helsevern samt virksomhet for helse- og sosialtjenester. Virksomheten for helse- og sosialtjenester behandler slike saker i den grad det er aktuelt med bolig og eller boligrelaterte tjenester. I den grad en finner at en ikke klarer å dekke behovet innenfor de enkelte ordningene, meldes behovet til rådmannen ved økonomisjefen. Dette vil sannsynligvis være i tilfeller der imøtekommelse av behovet fordrer store utlegg, eksempelvis bygging av eldreboliger økning av antallet leiligheter for personer med spesielle behov med videre.

Vanligvis vil det i forhold til vanskeligstilte på boligmarkedet, være kommuneadministrasjonen, ved berørte instanser innenfor for eksempel helse- og sosialomsorgen, som tar initiativet til etablering av boliger og eller tjenester. I slike tilfeller rettes henvendelsen hierarkisk oppover i systemet for til slutt å bli lagt frem for politisk valgte myndigheter. Dette kan særlig antas å være gjeldende i de tilfellene behovet for tiltak overgår de eksisterende økonomiske rammene. Kommunene vil særlige ha store utfordringer i forhold til å huse personer med rusrelaterte eller psykiske problemer.

Administrasjonen vil slik være en helt sentral premissleverandør i det boligsosiale arbeidet i kommunene gjennom sin rådgivende funksjon. I mange tilfeller vil politikerne kunne rette sine spørsmål mot administrasjonen. Dette gjelder særlig i de tilfellene nye tiltak må iverksettes.

I mange kommuner, særlig de litt større kommunene er forvaltning og drifting av kommunens eiendommer organisert som en egen enhet. Denne vil kunne innta en viktig rolle i kommunenes boligpolitikk. Dette gjelder særlig i forhold til den sosiale delen. I de tilfellene kommunene er utbyggere vil de kommunale eiendomsselskapene som regel ha prosjektledelse fra begynnelse til slutt. De overtar når bystyrets vedtak er klart. De kommunale eiendomsselskapene kan også være viktige i forhold til de mer fordelings- og forsynings-

⁷ Jamfør blant annet Holm 2006 hvor dette er drøftet innenfor området psykiske helsevern.

⁸ Kommunale eiendomsselskaper, i de tilfellene kommunene har opprettet dette, forvalter vanligvis den kommunale boligmassen, også den som retter seg mot vanskeligstilte.

politiske aspektene ved boligpolitikken. For det første forvalter selskapene ofte de kommunale boligene, i den grad kommunene har dette. Ved dette har de mulighet for daglig kontakt med beboere bosatt på sosialt grunnlag. De kommer ofte i kontakt med sosialkontoret og kan i noen tilfeller utrede og foreslå boligtiltak, nybygg, kjøp eller leie, for vanskeligstilte personer og hushold. For det andre kan de kommunale eiendomsselskapene møte i sentrale tildelingsutvalg og liknende og slik være med å bestemme over bruken av boligene og fatte vedtak om fordeling. I andre tilfeller kan de kommunale eiendomsselskapene samarbeide direkte med sosialkontorene om kjøp eller leie av bolig til bestemte hushold.

4.5 Sivilsamfunnets handlingsrom i forhold til planprosessene

I et demokratisk perspektiv kan kommunene involvere berørte parter i planprosessen på flere måter, jamfør blant annet plan og bygningsloven §§ 16-1, 20-5 og 27-1. Vi skal her kort nevne to som vi antar er blant de mer vanlige, nærmiljømøter og høring. Også andre former for kontakt, både formelt og uformelt vil eksistere.

4.5.1 Nærmiljømøter

I og med at arealplanen berører befolkningen på mange måter er det ikke uvanlig å innkalle til nærmiljømøter. Det vil være viktig for kommunene å involvere og aktivisere de ulike nærmiljøene i forhold til å komme med innspill til planen. For å ivareta dette hensynet kan det arrangeres såkalte nærmiljømøter, der kommunene foredrar og befolkningen oppfordres til å uttale seg. Kommunene kan i enkelte tilfeller få mange henvendelser. Dette gjelder for eksempel i de tilfellene områder reguleres fra friluftsområder til bolig. Dette kan få betydning for planens innhold. Dette gjelder særlig på to måter:

- *Saksopplysning.* I mange tilfeller sitter naboer og andre inne med relevante saksopplysninger knyttet til gitte saker, som ikke er kommet administrasjon for øret tidligere.
- *Hensynet til det politisk mulig.* En ting er hva en kan vedta og gjøre, en annen ting er å ha befolkningen på sin side og gjøre for eksempel arealplanene akseptable for befolkningen. Her er vi innen på det politisk mulige. Hvilke risikoer ønsker egentlig politikerne å ta rent politisk?

Grundig informasjon og dialog med befolkningen kan lette mulighetene for å få en omstridt plan akseptert av lokalbefolkningen. I så måte kan såkalte nærmiljømøter bidra til å skape en dialog som kan gi om ikke annet en opplevelse av delaktighet fra befolkningens side. Dette kan gjøre at politikerne lettere våger å ta upopulære avgjørelser knyttet til utbygging. Politikerne har også sine velgere å ta hensyn til, og det er vanskelig å forutsi hvordan dette kan påvirke saken.

4.5.2 Høring

Arealplanen sendes ut på høring til berørte parter før den vedtas. Dette gjelder også forslag til reguleringsplaner innenfor planen. I denne prosessen kan det komme inn mange ulike synspunkter. I hvilken grad disse får noen betydning for sakene vil variere. I de fleste tilfellene er det snakk om mindre korrigeringer på volum og form.

Dette kan være fra for eksempel:

- *Naboer.*
- *Frivillige organisasjoner. Ideelle organisasjoner har mange steder hevd på å være høringsinstanser i blant annet arealplansaker. Dette gjelder både innenfor miljø, landbruk, friluft og kulturminnevern.*

Hvorvidt berørte parters uttalelser og innspill tas til følge eller får betydning for planen, vil ikke bli drøftet her.

4.6 Tilretteleggende kommuner tettere på markedsaktørene. Oppsummering og avsluttende kommentarer

Det viktigste boligpolitiske dokumentet i kommunene er kommuneplanen med tilhørende arealdel. I denne defineres og disponeres kommunenes arealer til ulike formål. Disponeringen av arealer særlig til boligformål vil ha store konsekvenser for enkeltaktører i boligmarkedet. Disse vil derfor ha en sterk interesse for å delta med både initiativ og innspill i prosessen. Vi har definert de boligpolitiske prosessene generelt i kommunene ut fra fire fase; en initiativfase, en definerende og saksforberedende, en vedtaksfase og en implementeringsfase. I særlig de to første fasene vil det være mulig for ikke-kommunale aktører å delta.

Selv om prosessene følger reguleringer i først og fremst plan- og bygningsloven, har de lokale politiske myndighetene muligheter for å definere rammene og premissene for innholdet i politikken.

Hovedtrenden i denne korte gjennomgangen av faser i de bolig-politiske beslutningsprosessene i kommunene er en bevegelse i retning av den tilretteleggende kommunen som definerer rammene for markedsaktørens handlingsrom og muligheter. Aarsæther og Vabo bruker i denne sammenhengen begrepet ”arrangør”(Aarsæther og Vabo 2002).

En arrangørrolle innebærer for byen at den som kommune ikke er involvert i den direkte tjeneste-produksjonen, planlegging eller utvikling, men at den legger til rette for – arrangerer det slik – at andre skal kunne utføre disse oppgavene. (Fimreite, Medalen og Aars 2005; 16).

Som vi var inne på i kapittel 2, kan denne oppmykning av grensene mellom det offentlige rolle og de private aktørene innebære at de offentlige aktørene utvider sitt styringspotensiale (Fimreite, Medalen og Aars 2005) og med det også sin handlingskapasitet. Ved å overlate til private aktører viktige funksjoner særlig i forhold til den praktiske implementeringen av boligpolitiske rammebeslutninger, kan en spørre seg om ikke kommunene øker sin handlingskapasitet samlet sett. Dette går imidlertid utover hva vi fanger opp i denne studien.

Det er imidlertid store variasjoner i hvor aktive kommunene er boligpolitisk. Dette kommer frem i en studie av Myrvold m.fl. fra 2002. Med utgangspunkt i en survey fra 1998 finner Myrvold m.fl. at strukturelle og økonomiske forhold har størst betydning for aktivitetsnivået innenfor den kommunale boligpolitikken, mens politiske forhold har mindre betydning og da i forhold til kommunenes boligsosiale aktiviteter (Myrvold m.fl. 2002:240-241). Det er i studien ingen sammenheng mellom de politiske variablene og kommunenes aktivitetsnivå innenfor utbyggingspolitikken. Nordahl ser dette som en indikasjon på at lokalt utbyggingspress er viktigere for å forklare variasjoner i boligpolitiske strategier enn tradisjonelle ideologier (Nordahl 2006:25).

Implementering av den sosiale boligbyggingen kan også settes bort til private, om kommunen velger å ikke gjøre dette selv. Praksis rundt dette vil imidlertid variere en del mellom kommuner. En modell som blant annet benyttes i Tønsberg kommune er at det kommunale eiendomsselskapet, i dette tilfellet Tønsberg kommunale eiendom bestiller en reguleringsprosess via ”Avdeling for kultur, samfunn og

administrasjon” som står for selve reguleringsprosessen. Disse går så ut til private og bestiller en reguleringsplan. I andre kommuner ligger myndigheten til å regulere hos kommunenes planavdeling. Vanligvis er det ikke noe problem å komme i gang med sosiale boligtiltak i kommunal regi når først tiltaket er kommet inn i arealplanen. Arealplanen synliggjør i så måte hva kommunen planlegger. Det er da heller ikke selve byggingen som trekker utgifter, men selve driften. I de tilfellene kommunen har egne eiendomsselskap, tar dette prosjektledelsen fra start til mål. Dette gjelder helt fra kommunen vedtar et prosjekt.

5 Boligpolitiske prosesser i utvalgte casekommuner

I de foregående kapitlene har vi definert et rammeverk for analysen. Vi har definert og beskrevet hovedprosessene innenfor det boligpolitiske arbeidet, knyttet til kommuneplanen og dens tilhørende arealdel, samtidig som vi har fremhevet at boligforsyningen både har en allmenn del og en mer sosialt rettet del. Disse prosessene har vi definert i forhold til fire faser, samtidig som vi i analysemodellen i kapittel 3 har definert tre sett av eksterne aktører som mulige premisseleverandører for de boligpolitiske vurderingene og beslutningene som finner sted innenfor det kommunale styringsapparatet. Her har vi lagt vekt på å skille mellom det administrative og politiske styringsapparatet i kommunene.

Med utgangspunkt i dette rammeverket vil vi i dette kapitlet drøfte noen inntrykk fra de seks casekommunene. Hensikten med casestudiene er å finne frem til noen tendenser og modeller som kan belyse sider ved de boligpolitiske prosessene vi har definert ovenfor. Vi vil først og fremst ha fokus på forholdet mellom de eksterne aktørene og det kommunale styringsapparatet, og søke å kartlegge hvilke arenaer den kommunale boligpolitikken blir til på. Hvem deltar på disse arenaene og på hvilken måte?

Dernest vil vi se på spørsmålet om hvilke innspill som leveres til det politiske styringsapparatet. I hvilken grad og på hvilken måte er det variasjoner i forhold til de handlingsmønstre de eksterne aktørene fremviser vis a vis de administrative myndighetene versus de politiske? Avslutningsvis vil vi komme inn på spørsmålet om hvorvidt og i hvilken grad dette påvirker innholdet i de boligpolitiske beslutningene i kommunene. Vi vil både se dette fra kommunenes side og hente frem synspunkter fra markedsaktørene.

Presset i boligmarkedet, særlig rettet mot sentrale og urbane områder, legger helt nye premisser for de kommunale planprosessene. Fire av våre seks casekommuner var helt klart presskommuner, en var

presskommune i noen mindre grad, mens den sjettede var en fraflyttingskommune. Denne siste opplevde i mindre grad problemstillingene knyttet til boligpolitikk i et aktørperspektiv som aktuelle og vil i liten grad bli referert til i dette kapitlet. Om denne kommunen opplevde utbyggingspolitikken som mindre aktuell, var imidlertid de boligsosiale problemstillingene høyeste aktuelle.

Avslutningsvis drøfter vi spørsmålet om politisk innflytelse i lys av de strategier som ble drøftet i kapittel 2, knyttet til allmenngjøring og nettverksbygging. Vi har i dette kapitlet ingen ambisjoner om å finne frem til generelle og allmenne tendenser. Dette overlater vi til neste kapittel, hvor vi drøfter funn fra de to kommunesurveyene.

Kommunenes boligpolitiske mål og utfordringer kan i stor grad antas å legge premissene for hvordan de boligpolitiske prosessene forløper. Vi skal derfor her først se litt på hvilke boligpolitiske målsettinger og utfordringer vi finner i våre casekommuner.

5.1 Boligpolitiske mål og utfordringer

Sentralitet er i dagens boligmarked i stor grad ensbetydende med stor etterspørsel etter boliger og press. Dette kommer også til uttrykk i våre casekommuner. Våre to bykommuner og tre landkommuner på det sentrale østlandet opplevde dels store utfordringer knyttet til press på boligmarkedet skapt av befolkningstilflytting og for våre to bykommuner, urbanisering. Nettopp presset på boligmarkedet nødvendiggjorde en bevisst politikk på området i disse kommunene.

De boligpolitiske målsettingene i våre presskommuner er i stor grad preget av et ønske om å avveie mellom vekst og fremgang for kommunene på den ene siden og hensynet til balansert vekst blant annet i forhold til infrastruktur på den andre siden. Dette er i stor grad bakt inn i de respektive kommuneplanene. De boligpolitiske målene kan være tydelig formulert eller mer indirekte være knyttet til befolkningsprognoser og mål for den kommunale tjenesteproduksjonen.

Felles for våre presskommuner er at de kommunale myndighetene ønsker å sikre en funksjonell styring av arealbruken. Dette innebærer at i tilfeller med transformasjon av arealer til boligformål eksempelvis fra landbruks- eller friluftarealer skjer dette etter en nøye avveining av de ulike interessene mot hverandre. I fire av våre presskommuner, Lier, Tønsberg, Ski og Ullensaker er landbruksarealer viktige hensyn. I samtlige kommuner er det et mål å sikre effektive og funksjonelle landsbruksarealer. Dette påvirker

arealdisponeringen slik det kommer til uttrykk i arealdelen under kommuneplanen.

Det er viktig å skille mellom politiske målsettinger i kommunene med hensyn til arealbruk og fremtidig arealbruk på den ene siden og hvordan nybygging og vekst skal innplasseres i arealbruken på den andre siden. Det første blir et spørsmål inn under kommuneplanens arealdel, det andre mer et anliggende under boligprogrammet og for utfyllende reguleringsbestemmelser.

Ser vi hvordan de politiske målsettingene med hensyn til arealbruk kommer til uttrykk i våre casekommuner kan vi ta kommuneplanens arealdel i Tønsberg kommune som eksempel. Arealdelen i kommuneplanen for Tønsberg 2004 til 2006 legger opp til et langsiktig utbyggingsmønster basert på boligbygging i tilknytning til eksisterende utbyggingsområder og lokalsentra. Utbyggingstakten utenfor byområdet reduseres, samtidig med at den øker innenfor. Dette siste innebærer konsentrasjon og fortetting. Dette utbyggingsmønstret begrunnes med et mål om å verne kommunens sammenhengende landbruks- og naturområder. Kommuneplanen for 2004 til 2016 skal ta tilbørlig hensyn til:

1. Friluftsområder.
2. Landbruksområder.
3. Biologisk mangfold.
4. Transport.
5. Strandlinjen, med vern av strandsonen.

Her bygger hensynene 1 til 4 opp under et boligpolitisk mål om en mest mulig samlet bebyggelse i kommunen, med minst mulig kostnader i form av tap av friluftsområder og landbruksområder. Dette taler for høyere utnyttelse av de områdene som legges ut til utbygging. Et interessant kjennetegn ved Tønsberg er at kommunen har klart å bevare store sammenhengende landsbruks- og friluftsområder. Dette til tross for et sterkt press på boligmarkedet. Dette er resultat av en bevisst politikk, hvor en blant annet har benyttet arealplanen under kommuneplanen i det politiske strategiarbeidet. Utbyggingsstrategisk har Tønsberg kommune en karakteristisk "stjerneform" med utbygginger langs enkelte hovedveier inn mot sentrum. Dette har vært motivert ut fra blant annet hensynet til en best mulig forvaltning og vern av landbruks- og friluftsområder. Det siste er særlig viktig i forhold til å verne den lange strandsonen Tønsberg har langs Oslofjorden. Stjernestrukturen er også rasjonell i forhold til infrastruktur, det være seg transport, skole, vann og avløp og annet.

Både økonomisk og miljømessig ser kommunen flere gevinster ved en slik politikk. Derrest kommer at Tønsberg kommune, ved å regulere utbyggingen har ønsket å opprettholde det opprinnelige sentrum som kjernen i kommunens handels- og servicetilbud.

I kommuneplanen for Tønsberg 2004 til 2016 er det et hovedprinsippet at ingen ønsker om nye boligfelt imøtekomes. Dette viser hvordan kommuneplanen med tilhørende arealdel helt bevisst kan benyttes som et politisk styringsdokument i boligpolitikken. Dette går også igjen i Trondheim, der en i kommuneplanens arealdel fastsetter kriterier for foretting basert på at en høyere utnytting av byområdene.

I de tre landkommunene på det sentrale østlandet er det en aktuell problemstilling hvordan kommunene i arealplanen skal styre i forhold til et samlet utbyggingsmønster. I Ullensaker har en for eksempel valgt å utvikle to lokalsentra, Kløfta og Jessheim. Dette av stedkommer et tildels betydelig press på disse områdene. Ullensaker vil imidlertid fortsatt tillate en viss spredt bosetting.

Generelt avspeiler den boligpolitiske målstrukturen i våre fem presskommuner et ønske om et variert og rimelig botilbud tilpasset den konkurransesituasjonen de befinner seg i. Kommunene er således bevisste i sine målsettinger om et velfungerende boligmarked som også virker tiltalende i dagens konkurranse om både arbeidskraft og nyetableringer. Politiske målsettinger, med klare referanser til tydelig politisk styring, er ikke uvanlig. Dette kommer for eksempel klart til uttrykk i tilfellet med Ullensaker kommune, hvor en etter Gardermoen utbyggingen, har klare målsettinger knyttet til befolkningsvekst og ønsker å legge til rette for dette innenfor sin boligpolitikk. I et slikt perspektiv må en også forstå det politiske ønsket i Trondheim kommune om å legge til rette for vekst i form av en bygging av byen innover i form av foretting.

I noen av kommunene er det også et eksplisitt fokus på måltall for boligbyggingen. I Ullensaker finner Vattekar (2006) at overordnede mål for boligpolitikken i liten grad nevnes, men at det fokuseres på et måltall for antall boliger bygget i året. Dette tallet kommer til uttrykk i kommuneplanen for 2004 til 2020. Et annet spørsmål er i hvilken grad kommunene lykkes i å imøtekomme behovene for boliger i egen kommune, samt hvorvidt måltallet faktisk nås. Hvilken rolle har de boligpolitiske målene i de respektive boligpolitiske prosessene? Har de kun veiledende status? Slik tilfellet for eksempel er i Ullensaker kommune, vurderer flere av informantene det dit hen at måltallet mer er veiledende enn bindende. I andre tilfeller overholdes målet om antallet boliger i kommunene. Dette er til en viss grad aktuelt for Ski

kommune, hvor en særlig har valgt å samle utbyggingen i gitte områder (Kjelstrup 2006).

5.2 Organisering av planarbeidet og politiske innflytelse

Forberedelsen av kommuneplanens arealdel finner sted i plan-administrasjonen som legger denne frem for politikerne. Arbeidet kan også administrativt, mens andre velger en politisk ledelse. I våre casekommuner er planarbeidet organisert med varierende grad av politisk ledelse.

I Ullensaker kommune er planarbeidet organisert ved et hovedutvalg for overordnet planlegging (Vattekar 2006), som tilsvarende formannskapet. Dette hovedutvalget innstiller til kommunestyret for endelig vedtak. Det er også der den politiske behandlingen av både kommuneplanen med arealdel og reguleringsplaner skjer. I Tønsberg kommune ledes planarbeidet av et eget utvalg ”*Utvalget for finans, plan og administrasjon*”, som er det overordnede politiske styringsorganet i dette arbeidet. Utvalget er ment å være bredt sammensatt, med ulike deler av kommunens virksomheter representert. Dette inkluderer blant annet økonomiseksjonen, ansvarlig for fysisk utforming og samferdsel. I tillegg deltar kommunens administrative planavdeling. I Lier kommune forberedes kommuneplanen administrativt, for så å bli lagt frem politisk.

Erfaringene fra våre case er at kommunene er avhengig av dialog rundt de ulike politiske målene. Dette aktiviseres i selve prosessen. Kommunene har i stor grad en rutine for at det i forkant av en kommuneplan finner sted en prosess i hver av de politiske komiteene hvor de ulike partiene drøfter mål og strategier innenfor det boligfaglige området. I de tilfellene planarbeidet ledes av et politisk sammensatt utvalg, som for eksempel i Tønsberg, samles alle innspillene der, og synspunkter samkjøres og sammenholdes. Her kan kommunene også velge å koordinere arbeidet med kommunens økonomiplan eller tilsvarende.

Valg av organisasjonsmodell i planarbeidet, og spesielt spørsmålet om politisk deltakelse i det forberedende arbeidet kan ha betydning både i forhold til den politiske styringen av prosessen, og eksterne aktørers innflytelse på resultatet. Tar vi dokumentomfanget i betraktning, kan en ren administrativ forberedelse av kommuneplanene gi politikere færre muligheter til å gå i dybden på planarbeidet og med det bidra til en informasjonsskjevhet i administrasjonens favør. På den annen side

vil administrasjonen kunne representere en kontinuitet i forhold til planarbeidet i form av innsikt og oversikt over tidligere og nåværende regulerings saker som i seg selv kan legge føringer på planforslagene. Dette blir mer fremtredene jo mer stabilitet det er blant de administrativt ansatte og jo mer ustabilitet det er blant planpolitikerne. Dette kan gi den politiske deltakelsen i planarbeidet et noe overfladisk preg. Omorganisering av planarbeidet, som for eksempel i Tønsberg kommune, med politisk ledelse av planarbeidet, vil kunne gi politikere bedre anledning til delaktighet. Dette vil kunne bedre muligheten politikere har for å styre planprosessen mer aktivt, samtidig som det politiske eierforholdet til planen kan bli mer fremtredene.

En politisk utvalgsledelse av planarbeidet gir også anledning til eksplisitt å innarbeide de hensynene en ønsker at planen skal ivareta, via utvalgets sammensetning. Både i Trondheim og Tønsberg engasjerer samtlige partier seg i planarbeidet og lager hvert sitt målsett i forhold til arealplanen i kommunene. For Tønsbergs del legger de ulike partiene frem sine mål og gjennom det som oppleves både av administrasjonen og av de største partiene som en bred demokratisk prosess, blir en enige om målene for arealplanen.

Har så politisk ledelse av den forberedende planprosessen noen betydning for eksterne aktørers deltakelse og innflytelse på arealplanens innhold? En kan tenke seg at de politiske partiene vil være mer lydhøre og inkluderende i forhold til særlig markedsaktørenes synspunkter, med bakgrunn i politiske målsettinger knyttet til vekst og utvikling. Politiske myndigheter kan ha et tydelig ønske om å gjøre kommunen attraktiv for investeringer og utvalgte befolkningsgrupper, som barnefamilier, høyinntektsgrupper etc. Dette kan gi stor lydhørhet overfor markedsaktører i det forberedende planarbeidet. På den andre siden kan politisk deltakelse virke mer ekskluderende på markedsaktører. Dette kan blant annet være ideologisk begrunnet eller skyldes en redsel for å opptre inhabilt. En politisk informant ga helt klart uttrykk for verdien av å følge en nøytral linje i forhold til markedsaktørenes deltakelse og kontakt, nettopp i frykt for å bli oppfattet å opptre inhabil. Politisk lederskap av planprosessen kan slik bidra til å høyne tersklene for markedsaktørers innflytelse ut fra mer demokratiske hensyn.

5.3 Eksterne markedsaktører og valg av arenaer i boligpolitiske planprosesser

Kommunenes arbeid med både arealplaner og reguleringsplaner skal i henhold til plan – og bygningsloven ikke være noen lukket prosess⁹. Berørte parter, enten internt i kommunen, naboer, markedsaktører, statlige sektormyndigheter med flere blir varslet ved oppstarten av kommuneplanarbeidet. De vil ha mulighet til å gi uttrykk for sine ønsker og forventninger. Ved oppstarten av et kommuneplanarbeid er en i våre casekommuner, både administrativt og politisk, opptatt av å hente inn så mange relevante opplysninger som mulig om utnyttingsmuligheter knyttet til kommunenes ulike arealer. Dette for å ha et bredest mulig informasjonstilfang når kommunene skal ta stilling til arealbruken. Casekommunene oppfordrer markedsaktørene spesielt, til å komme med innspill.

Gitt at kommunene ikke selv bygger boliger, men overlater dette til private aktører, følger at våre casekommuner i sitt forberedende planarbeid hovedsaklig forholder seg til innkomne private forslag. Dette gjelder spesielt i forhold til hvilke utnyttingsmuligheter som foreligger ved en eventuell omdisponeringer for eksempel fra landbruk eller friluftareal til boligareal. De private markedsaktørene på sin side legger frem mulige prosjekter for i første rekke kommunenes planadministrasjon. Hensikten er å overbevise kommunale planmyndigheter om fordelene ved å omdefinere gitte arealer til boligformål. Det er en tendens i dette materialet til at jo sterkere press det er på boligmarkedet i kommunen, jo sterkere press er det på de kommunale planmyndighetene i forbindelse med revidering av kommuneplanens arealdel fra private utbyggere. Noe av det samme presset kan kommunene oppleve i forbindelse med en reguleringsplan. En informant i administrasjonen i Ullensaker kommune, en kommune under særlig press grunnet Gardermoen, hevder at utbyggerne ringer ”*døgnet rundt*” (Vattekam 2006). Liknende gjentatte henvendelser fra markedsaktører ble også nevnt i andre av våre casekommuner.

Det er administrasjonen som har den mest utstrakte kontakten med private markedsaktører som grunneiere og utbyggere. Denne kontakten går begge veier, både ved at kommuneadministrasjonen selv tar kontakt med utbyggere, men også i stor grad ved at utbyggere tar kontakt med kommuneadministrasjonen. Det siste synes mest utbredt.

⁹ Jamfør plan- og bygningslovens § 20.

Kommuneadministrasjonen i våre casekommuner gir i stor grad uttrykk for at de, som ledd i planarbeidet, har et ønske om å hente inn en oversikt over utbyggenes ønsker på gitte arealer. Dette gir en oversikt over hvilke områder som har størst utviklingspotensiale. Blant flere kommunale informanter er det uinteressant å definere nye arealer til boligbygging, om ingen private markedsaktører ser verdien av å bygge disse ut. Det er også vanlig i flere av casekommunene å arrangere åpne møter, seminarer eller liknende med inviterte private aktører hvor innholdet i arealplaner og/eller boligprogram debatteres.

Blant presskommunene i denne casestudien er det også en relativt utbredt kontakt mellom kommunepolitikere og private markedsaktører, om enn i mindre grad enn administrasjonen. Denne kontakten skisseres som økende av flere informanter. Således hevdet blant annet informantene i en av landkommunene på det sentrale østland at det var en økende tendens til at spesielt utbyggerne tok kontakt direkte med politikerne. Dette blir av flere informanter i den aktuelle kommunen beskrevet i retning av hva Granåsjordet beskrev som en ”kortslutning” av plansystemet (Granåsjordet 2000). Dette innebærer at utbyggerne vet hva som er politiske gjennomførbart før administrasjonen gir sin faglige vurdering av et gitt boligprosjekt til politikerne. Dette vil særlig være aktuelt i forbindelse med reguleringsplaner.

Utover dette synes kontakten private markedsaktører har med politikerne å ha mye av den samme karakteren som kontakten som går til administrasjonen. Den viktigste forskjellen synes å være at mens administrasjonen i mange tilfeller også henvender seg utad, er det i hovedsak de private markedsaktørene selv som tar kontakt med kommunepolitikere for å legge frem sine synspunkter etc. En utbredt kontaktform er at de inviterer seg selv for å legge frem sine forslag til planer eller utnyttelse av et gitt areal. Som regel er det større boligutbyggere som tar denne formen for kontakt, men også grunneiere kan komme med innspill. De fleste innspill av denne typen fra private aktører kommer i forbindelse med de formelle prosessene knyttet til enten rullering eller revidering av kommuneplanens arealdel, men vil også forekomme i forbindelse med forslag til reguleringsplaner.

Mange private utbyggere lager egne arealanalyser, som kommunene tidvis bruker som grunnlagsmateriale når de legger sine planer og gjør sine analyser. Det kommer også frem at kommunene i noen tilfeller averterer og oppfordrer private utbyggere til å komme med forslag til utbygging. Erfaringen med dette er at utbyggerne da kommer med forslag, ofte mange. Flere kommuner opplever at private skaffer seg råderett over større arealer og at de med dette utgangspunktet vil

overbevise de kommunale myndighetene om mulighetene for utbygging.

Denne kontakten kan ha ulike motiver, sett fra de ulike aktørenes side. Fra kommuneadministrasjonens side handler dette mye om å skaffe seg informasjon og oversikt over hva som er mulig å få til av prosjekter, hva disse innebærer i form av utbyggingspotensiale, som antall boliger, type boliger etc. Dette er sentralt for å vurdere realitetene i implementeringen av de boligpolitiske målsettingene i kommunene. Fra politiske hold ble det imidlertid i en kommune antydnet at kommunens administrasjon gikk noe langt i sin kontakt med de private utbyggerne. En ting er å skaffe seg oversikt og informasjon, en annen ting er i hvilke grad og eventuelt hvor langt, en går i forhold til å forhåndsforhandle med private utbyggere før sakene er endelig politiske behandlet.

En informant med et kommunalpolitisk toppverv uttaler at han har inntrykk av at administrasjonens kontakt med utbyggerne er stor, og at dette i mange tilfeller fremgår av saken. Denne kontakten kan i følge informanten "*ofte være veldig omfattende*" og at dette "*kan ha sine betenkelige sider*". Han hevder videre at:

Noen (utbyggere) tror at om de er blitt enige med administrasjonen, går det igjennom.

Her er det særlig blant utbyggerne også et spørsmål om å forstå prosessene. Dette har med forutsigbarhet å gjøre for alle parter, ikke minst de private utbyggerne. Denne litt kritiske holdningen fra politisk hold til administrasjonens kontakt med de private utbyggerne var imidlertid ikke noe utbredt fenomen i våre casekommuner.

Fra de private grunneierne og boligutviklernes side handler kontakt mye om å vinne igjennom med sine prosjekter. Fra kommunenes side oppleves disse aktørenes handlemåte både som informativ, men også som press. Dette gjelder både hos de administrative og de politiske myndighetene i våre casekommuner. En kommunalråd formulerer det slik:

Motivet er åpenbart, det skal virke til å få prosjekter igjennom.

Samme kommunalråd viser også til at det for mange private utbyggere kan gi gevinster å være "*proaktive*". Dette synes imidlertid ikke å være noen utbredt holdning blant våre informanter, selv om kommunene synes lettere påvirkelige av press fra private markedsaktører i forbindelse med reguleringssaker enn i forbindelse med kommuneplanarbeidet.

Det er også en viss tendens til at store og viktige markedsaktører har lettere for å få gjennomslag enn mindre og enkeltstående aktører. Her er det imidlertid viktige balansegeger å gjøre, og særlig politikere synes naturlig nok redd for å agere på en måte som kan gi inntrykk av partiskhet. Et par av informantene viste i denne sammenhengen til at de forsøkte fra politisk hold å være balansert i sine kontakter med utbyggere.

På grunn av det avhengighetsforholdet kommunene står i, i forhold til utbyggere, kan imidlertid ikke kommunene risikere å komme på direkte kollisjonskurs med utbyggerne. Da bygges det lite og utbyggere kan søke til andre og mer "vennligsinnede" kommuner. Dette synes å være reelt flere steder. Dette avhengighetsforholdet gjelder særlig i forhold til store utbyggere. Det synes som om viljen til å strekke seg langt er større i forhold til disse enn i forhold til mindre utbyggere, selv om det bare i ett tilfelle ble vist til et konkret eksempel på dette. Dette har også betydning for hvordan byggenæringen organiserer sitt arbeid. Det er således en tendens i retning av en profesjonalisering av byggenæringen (Røsnes 2005), hvor byggenæringen ikke bare er aktiv i forhold til kommuneplanene, men er svært profesjonell i forhold til å utarbeide reguleringsplaner i etterkant av en kommuneplanrevisjon. Dette er med på å bygge opp under det avhengighetsforholdet vi ser konturene av i våre casekommuner, mellom utbyggerne og kommunene. Vi kommer imidlertid tilbake til markedsaktørene og deres atferd vis a vis de kommunale myndighetene nedenfor.

Et siste forhold som skal nevnes her er at flere av casekommunene henviser til at de i mange tilfeller er avhengig av et høyt tempo i utbyggingen. Dette kan gjøre kommunene litt mer påvirkelige i enkeltsaker, selv om dette ikke var en utbredt holdning blant informantene. En politisk informant gir imidlertid uttrykk for at de grunnet tidspress "*muligens har sluppet igjennom prosjekter som burde vært stoppet*". I de fleste av våre casekommuner gis det imidlertid fra både administrativt og politisk hold uttrykk for at de søker å forholde seg bevisst til det presset private utbyggeraktører eksponerer dem for. Gitt at de opplever at presset fra mulige utbyggere eller grunneiere er større enn det er rom for i kommuneplanens arealdel, blir det kommunepolitikernes oppgave å prioritere.

5.4 Sivilsamfunnets plass i boligpolitiske planprosesser. Noen synspunkter på høringsinstituttet

I hvilken grad kommer sivilsamfunnets aktører til orde i prosessene? Vi har sett at et par av casekommunene velger å holde åpne møter i en innledende fase av planprosessen. Her vil ikke bare de private markedsaktørene være representert. Også sivilsamfunnets interesser, uttrykt ved foreninger, beboersammenslutninger, naboer etc, får slippe til. Slike åpne møter har imidlertid ikke særlig omfang i våre casekommuner. Denne formen for kontakt blir dessuten svært uformell og kanskje uforpliktende. Direkte berørte parter skal imidlertid kontaktes ved oppstarten av et planarbeid, men dette omfatter i liten grad interesseorganisasjoner. Dette innebærer at sivilsamfunnets interesser først blir aktivisert i forbindelse med høringsinstituttet, hvor planene blir lagt ut til offentlig ettersyn. I denne fasen er det flere av våre casekommuner som svarer at de er aktive i forhold til å sende ut forslag til planer til interesseorganisasjoner etc. Slik materialiseres plan- og bygningslovens krav til åpenhet.

Dette innebærer at sivilsamfunnets aktører først kommer på banen etter at det har vært en lengre dialog mellom kommunene og de private markedsaktørene. Det er i denne innledende prosessen, hovedinnholdet i planene i stor grad formes. Premissene for både arealplanene og reguleringsplanene legges på denne måten før vi kommer til høringsprosessen. Innflytelsen via høringsinstituttet synes mer begrenset, og kun knyttet til mindre justeringer av prosjekter først og fremst i forbindelse med reguleringsplanene. Vi ser med andre ord klare konturer av en todelt prosess, med en uformell lukket prosess i forkant av en åpen formell prosess (jamfør Falleth 1998).

Generelt kan vi imidlertid anta at jo mer grundig kommunene går til verks i forberedelsene av en arealplan eller en større regulerings sak, jo flere har sluppet til i de forberedende diskusjonene og jo flere hensyn er veid inn i forslaget som sendes ut på høring. Et annen ting er at det i de aller fleste større regulerings saker og arealplansaker er store økonomiske verdier på spill for aktørene. Dette gjelder også kommunene. Gitt det gjensidige avhengighetsforholdet mellom kommunene og utbyggere, kan en anta at kommunene vil kreve tungtveiende grunner for å sette den forutgående prosessen med utbyggere til side.

Få av informantene er imidlertid tydelige på dette punktet. Dette med unntak av en sentral politiker i en av casekommunene, som uttrykker seg veldig klart på dette. Han hevder i forhold til for eksempel naboer at:

Naboklager skal ha gode argumenter for å slippe igjennom. I realiteten handler dette i stor grad om mindre justeringer, i den grad det slipper igjennom. Vi snakker da om plassering av et vindu, vindusstørrelse etc, eller andre mindre eksteriørmessige justeringer.

Samme informant viser til et annet argument for å unngå nye tidkrevende endringsrunder som følge av høringsuttalelser, nemlig at kommunen ”*ønsker å holde fast ved den strategiske boligpolitikken*”. Rammene for denne legges gjennom en lengre politisk og administrativ prosess som en ikke avviker fra i vesentlig grad som følge av hva som av flere karakteriseres som enkeltutspill under høringen. Ingen av de andre informantene er så tydelige på dette forholdet. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at ikke dette også gjelder i andre tilfeller. Et annet forhold er knyttet til tiden her. Forsinkelser som følge av større endringer i prosjektene underveis er kostnadskrevenne både som følge av endringene i seg selv, og som følge av tiden som går tapt.

Noen informanter gir uttrykk for at i de tilfellene det kommer inn argumenter under høringsprosessen som kommunene enten ikke har vært klar over eller som ikke har blitt tillagt tilstrekkelig vekt i prosessen, kan dette påvirke beslutningsutfallet. Dette kan være knyttet til miljøvern, kulturminnevern, naturvern og annet. De samme informantene svarer imidlertid samtidig at dette skjer svært sjelden. En av de politiske informantene svarte imidlertid at interesseorganisasjoners syn blir tillagt en viss vekt, men gis ikke avgjørende vekt. Det er her viktig at de argumenter disse ideelle organisasjonene presenterer, blir veid mot de interesser både sterke markedsaktører og kommunene har i eksisterende utkast. Mulighetene for vesentlig påvirkning blir da marginale.

Sivilsamfunnets aktører ser i våre casekommuner ut til å ha marginal innflytelse på de boligpolitiske beslutningene, enten dette er knyttet til arealplanlegging eller reguleringsplaner. Snarere synes boligpolitikken å bli til i dialogen mellom private markedsaktører og de kommunaladministrative og politiske myndighetene. Den nypluralisme med hensyn til interesser innenfor beslutningsprosessene, som vi har drøftet i kapittel 2 med referanse til Rommetvedt (2002), finner vi er begrenset til å omfatte i hovedsak markedsaktører innenfor de boligpolitiske beslutningsprosessene i våre casekommuner. De private

markedsaktørene skiller seg ut som de viktigste eksterne premissleverandørene i de boligpolitiske prosessene utenfor de kommunaladministrative og politiske styringssystemene.

Det er imidlertid ikke umulig at Rommetvedts begreper om alliansebygging og allmenngjøring har relevans for forståelsen av den betydning sivilsamfunnets aktører har for innholdet i den kommunale boligpolitikken. Selv om vi ikke har funnet direkte eksempler på dette i våre casekommuner, kan det antas at private markedsaktører som private grunneiere eller boligutviklere kan samarbeide med for eksempel ideelle organisasjoner innenfor idrett eller kultur om gitte prosjekter. Slike allianser vil stå sterkere vis a vis de kommunale beslutningsprosessene, nettopp med deres allmenngjorte utgangspunkt.

5.5 Kontakt og innflytelse i boligpolitikken sett fra utbyggernes side

Vi har så langt sett konturene av en todelt prosess, hvor de boligpolitiske beslutningsprosessene knyttet til arealplan, men også reguleringsprosesser, har en mer uformell lukket prosess forut for en åpen, formell prosess, og hvor premissene for beslutningene i stor grad legges i første fase. I denne fasen går dialogen i hovedsak mellom kommunale planmyndigheter, først og fremst administrasjonen, men også i økende grad planpolitikere, og private markedsaktører innenfor boligutvikling. Dette funnet er imidlertid i sin helhet basert på kommunale informanter. Her vil vi snu perspektivet og se det fra de private boligutviklernes ståsted. Vi har derfor utfordret et utvalg større private utbyggingsselskaper i våre casekommuner på spørsmålet om hvordan de vurderer sin rolle i boligpolitikken og sitt forhold til kommunale myndigheter i utbyggingssaker.

Selv om vi her bygger på intervjuer av et fåtall representanter for større private utbyggingsselskaper, synes selskapenes strategier vis a vis kommunen når det gjelder tomteervervelser og utbygging å ha mange fellestrekk. Selskapene er primært interessert i å erverve arealer med et potensiale i seg til å bygges ut og arbeider målbevisst i forhold til det. Horisonten knyttet til ervervelse kan imidlertid variere. Noen vil planlegge langsiktig ved å erverve grunn som ikke er definert til boligformål i den løpende arealplanen. Dette kan gi større økonomiske gevinster enn å kjøpe grunn allerede definert til boligformål, men innebærer også større risiko for tap. Et større boligselskap i en av de større byene uttrykte at de etter hvert hadde lengre og lengre horisont i sine arealkjøp, selv om dette også

innebærer en viss grad av risiko ved seg. Jo større risiko, jo lavere vil prisen på areal kunne være. Denne risikoen er knyttet til at det kan ta tid før området blir definert til boligformål i kommuneplanens arealdel, om det i det hele tatt blir det. Det var ingen hemmelighet blant boligselskapene at det i tilknytning til ervervelsene ligger et ønske om at arealene konverteres til boligformål. For å oppnå dette arbeider boligselskapene systematisk, blant annet med å presentere ulike ideer og forslag til utbygging for kommunen.

Andre områder er ferdig regulert, men uten at det foreligger noen bebyggelsesplan. Her blir utbyggerfirmaets oppgave å få laget en utnyttelsesplan for området, som de får kommunens godkjenning for. Et eksempel fra Trondheim kan illustrere prosessene. Et større utbyggerfirma kjøpte et gitt område som var ferdig regulert, men der det ikke forelå noen bebyggelsesplan. I samråd med arkitekt ble det laget et forslag som ble presentert for kommunen, ved administrasjonen. De likte forslaget, men gikk inn for noen endringer. Disse tok utbyggerfirmaet inn i sine planer. I denne dialogen med kommunen gikk kontakten til byggesakskontoret og plankontoret.

Risikoen knyttet til å kjøpe uregulert og ikke boligdefinerte arealer, fører til at noen utbyggerfirmaer konsekvent ikke kjøper uregulerte arealer uten å sjekke grundig med kommunen på forhånd.

Slik utbyggerfirmaene som er med i denne studien legger det frem, jobber de mest i retning av kommuneadministrasjonen. I enkelte saker arbeider de også politisk. Dette kan skje i form av orienteringsmøter, direkte kontakt med formannskapet, planpolitikere, bygningsråd etc. Som oftest er dette i form av direkte kontakt. En informant i et stort utbyggerfirma hevder at de aldri tar kontakt med politikere uten først å ha snakket med kommunens plansjef. Dette oppleves som ryddigere. Mot slutten av en prosess gis det imidlertid uttrykk for at de kan bli mer pågående i forhold til politikerne, mens utbyggingsselskapene i begynnelsen av en prosess legger vekt på ryddighet og åpenhet. Utbyggernes kontakt innad i det kommunale systemet følger saken, og ligger helst litt i forkant. Dette innebærer at utbyggingsselskapene lufter saken med de kommunale myndighetene helst litt før de får den til behandling.

I noen tilfeller viser utbyggingsselskapene til at de også informerer generelt, for eksempel med å utarbeide og presentere noen mer overordnede perspektiver, der de jobber ut fra en allmenngjøring av visjoner for boligutviklingen i kommunen.

Selv om utbyggingsselskapene generelt synes å ha et godt forhold til kommunene, og da særlig det administrative apparatet, synes

kontakten og dets form og innhold å være tildels personavhengig. Slik utbyggingsselskapene selv legger dette frem er de opptatt av å holde en god tone med kommuneadministrasjonen. En formidler egne ønsker, men forsøker å unngå å virke pågående og masete. En sentralt plassert informant i et større utbyggerfirma formulerer seg slik:

Vi er bevisste på hva vi legger trykk på.

Samtidig sier vedkommende at:

Vi vil ikke mase.

Informanten var redd for at det ville slå negativt ut for deres sak om de ga inntrykk av å være masete.

Utbyggingsselskapene ga klart uttrykk for at de i dialogen med kommunale myndigheter ønsket å ha gode faglige argumenter, samtidig som de dempet motivet om egne fortjenester. Igjen ser vi at utbyggerfirmaene ser en verdi i å allmenngjøre de verdier som ligger i deres prosjekter. En informant, også han sentral i et større utbyggingsfirma sier det slik:

Vi må få til gode bomiljøer. Hvis utbyggerne tjener penger er en negativ.

Det siktes her til at kommunale myndigheter, særlig de politiske, er negative.

Stort sett er det utbyggingsfirmaenes inntrykk at de fleste politiske partiene er positive til dem. I en kommune nevnes det spesielt av et firma at de opplever at SV er negative til utbyggerbransjen. Samme firma mener at de får gode tilbakemeldinger fra samtlige partier, med unntak av SV. Utbyggerfirmaene kan også delta på politiske gruppemøter, med dette synes ikke som det vanlige. Da er det mer utbredt å sende invitasjon til hele formannskapet og presentere prosjektet der.

Utbyggingsselskaper kan også hevde sine synspunkter i høringsrundene, som ledd i den administrative forberedelsen. De utbyggingsselskapene vi har hatt kontakt med, uttaler imidlertid at de i liten grad er uenig i administrasjonens innstilling. Dette kan kanskje tolkes dit hen at det ikke er på det stadiet utbyggerselskapene jobber i forhold til kommunene. Når saken er behandlet så langt at de er klar for høring, er de tydeligste føringene lagt og prosjektet har begynt å få sin endelige form. Et av utbyggerselskapene uttaler at i forkant av administrasjonens endelige forslag, jobber de videre med saken i de tilfellene kommuneadministrasjonen er negativ til deler av planene.

Slik dette kommer til uttrykk blant informantene i denne studien hender det ofte at utbyggersekskapene må endre forhold ved utbyggingen som følge av høringsuttalelser. Dette avviker noe fra hvordan de kommunale informantene opplevde situasjonen. Antallet informanter fra utbyggersekskapene er imidlertid få. Erfaringene til de sekskapene som her er intervjuet er derfor kanskje ikke representative for andre utbyggerfirmaer å dette området. Endringene som må gjøres med grunnlag i høringsuttalelsene er imidlertid som regel små. Dette handler ofte om vindusplassering, luftekanalplassering, veranda-utforming etc. Større endringer, som for eksempel høyde og utnyttelsesgrad kommer også inn her, men dette er så langt diskutert med kommuneadministrasjonen på forhånd, at når det kommer til høringsfasen endres dette i mindre grad.

Det synes med dette at hovedlinjene i et prosjekt, i stor grad fremforhandles mellom utbyggerfirmaet og kommuneadministrasjonen. I denne diskusjonen er utbyggerfirmaene luttet øre for kommunens synspunkter, og prosjektene gis en utforming i henhold til dette. Når sakene så sendes ut til høring, blir det mindre endringer det i praksis vil forhandles om. De store linjene i prosjektene er lagt¹⁰.

Dette betyr ikke at utbyggerfirmaene nødvendigvis ser sitt prosjekt og sine egne løsninger som det optimale. Mye tyder på at en søker seg frem til et resultat som er ”bra nok”, for å låne ordene til en informant i et større byggingssfirma. Han hevdet at:

Ett hvert prosjekt kan bli bedre. Det gjelder å finne frem til ett som er bra nok.

Dette synes som en rasjonell løsning for en utbygger. Men gitt at ett hvert byggingssprosjekt har et helt sett av verdier knyttet til seg, som spørsmål om økonomisk lønnsomhet, estetisk tilpasning til omgivelsene, gode og funksjonelle boløsninger, bymiljøet, bomiljøet etc, kan kommunenes administrative enhet ha en annen vektlegging i forhold til disse verdiene og kvalitetene ved prosjektene enn de utbyggerne sitter med. Kommunene kan for eksempel være mer opptatt av prosjektene estetisk tilpasning til omgivelsene, bymiljøet eller bomiljøet enn det utbyggerfirmaene er. I den grad utbyggerfirmaene er tilpasningsdyktige i forhold til kommunale ønsker og krav, slik de selv gir uttrykk for, og omvendt, kan dette gi effektive kompromisser.

Det hevdes imidlertid fra en informant i et stort utbyggerfirma at de kommunale saksbehandlerne har:

¹⁰ Jamfør Nordahl 2006 for en videre drøfting av dette.

Litt problem med å slippe et prosjekt som tilstrekkelig godt.

Her kommer et interessant skille i utbyggerfirmaenes erfaring med saksbehandlere versus administrativ ledelse i kommunene. Dette uttrykkes slik av en sentral informant i et større utbyggingselskap:

Saksbehandlerne er ofte litt fokusert på detaljer, selv om et prosjekt alltid kan bli bedre. Den administrative ledelsen har mer oversikt. De bestemmer seg for et prosjekt når det er godt nok.

Dette er nok illustrerende for forholdet mellom saksbehandlere og ledelse i den kommunale planadministrasjonen. Saksbehandlere går inn på et prosjekt på et helt annet nivå enn den administrative ledelsen som kan ha det til felles med utbyggerne at de ønsker raske og effektive løsninger. For dem blir det ofte ineffektivt å søke seg frem til det beste resultatet, rasjonelt sett.

Utbyggingselskapene henviser i liten grad til kontakt med de statlige sektorinteressene. I de tilfellene prosjekter avstedkommer kommentarer, handler det i stor grad om høyde på hus. I de tilfellene dette forekommer trekker fylkesmannen som regel innsigelsen, i den grad slik er reist, etter en tilpasning knyttet til høyde og utnyttelsesgrad.

Utbyggingselskapene har også liten kontakt med andre eksterne aktører innenfor det boligpolitiske feltet, det være seg innenfor kulturminnevern, miljøvern, friluftsimteresser etc. Samtidig forsøker selskapene å styre unna de mest kontroversielle prosjektene. Dette kan være prosjekter som innebærer kompromisser i forhold til kulturminnevern, ved å rive eller true verneverdig bebyggelse eller miljøvern og friluftsimver, ved å true etablerte rekreasjonsområder, etc. Det vises til at det er viktig å ha kontakt med bomiljøene, og bygge hensynene til samferdsel, lys og lyd inn i prosjektene. Det handler for utbyggingselskapene om å lage gode prosjekter som kan sikre deres renommé i kommunen. Dette sikres best ved å bli assosiert med positive verdier, og ikke negative.

Dette indikerer i sum at utbyggingselskapene fremstår med høy grad av strategitenkning i sitt prosjektarbeid på boligmarkedet. De arbeider målbevisst i retning av å finne frem til gode prosjekter, som kan sikre både renommé og samtidig gi gode inntekter. Dette kan i noen tilfeller bli et tveegget sverd. Kontakten med kommunene er tett, først og fremst i forhold til administrasjonen. Allikevel er kontakten å oppfatte som uformell og ad hoc preget i det utbyggingselskapenes kontakt med kommunene så og si utelukkende er knyttet til en gitt sak. Utbyggingselskapene utarbeider sin argumentasjon særlig i forhold til

saksbehandlere og ledelsen i kommuneadministrasjonen og opererer med en betydelig grad av risikoreduksjon i forhold til å satse på usikre tomtekjøp, selv om det er de som potensielt gir størst avkastning på lang sikt.

De perspektivene våre informanter i byggebransjen trekker opp underbygger inntrykket av at vi i de boligpolitiske prosessene snakker om en begrenset nypluralistisk beslutningsstruktur med et begrenset mangfold av interesser. Disse går imidlertid i liten grad i allianse med hverandre og danner nettverk først og fremst innad i det administrative og politiske systemet, og sjelden med andre aktører i prosessen. Beslutningsprosessene har imidlertid et visst preg av forhandlingsorganisering, hvor kommuneadministrasjonen drøfter og forhandler med private utbyggere. Samtidig ser vi tendenser i retning av en nyfragmentert politikktutvikling¹¹, hvor den tradisjonelle hierarkiske planleggingen utfordres og endres og hvor kontakter både går vertikalt, men også på tvers av etablerte systemnivåer. At utbyggerne tar kontakt direkte med politisk nivå, vil være et eksempel på det siste. Grensene mellom offentlig og privat initiativ blir mer utydelig.

Deltakelsen i disse nyfragmentariske forhandlingsprosessene er imidlertid eksklusiv og de viktigste premissene for beslutningene legges før prosessen åpnes opp. Dette bidrar til å skjerme beslutningene mot andre synspunkter.

For å etablere et tillitsforhold inn i det kommunale beslutningssystemet, vinner de store private utbyggere seg på å fange opp og tilpasse seg de politiske signalene. Dette kommer også til uttrykk her. Et ledd i denne strategien vil være å benytte de rådende politiske verdiers argumenter i presentasjonen av eget prosjekt. Dette vil gi en gjenkjennelseeffekt hos beslutningstakerne som kan gi gevinster for utbyggere. Funnene her tyder på at selskapene også unngår provokasjoner og konfrontasjoner, og i stede benytter erfaring til å føle seg frem til fortjenestefull argumentasjon. Utbyggere bidrar også til å skape legitimitet for sine egne interesser og standpunkter ved en dempet profilering av egne fortjenester ved en eventuell realisering av planene. I stede benytter utbyggere vi har intervjuet en mer allmenngjørende argumentasjon knyttet til ”*gode bomiljøer*”, etc.

¹¹ Jamfør Fimreite, Medalen og Aars 2003:14, drøftet i avsnitt 2.5 ovenfor.

5.6 Statlige sektormyndigheters plass i boligpolitiske planprosesser

De statlige sektormyndighetene har som nevnt et tilsynsansvar innenfor områdene landbruk, miljø, samferdsel og kulturminnevern. Dette tilsynsansvaret innebærer en innsigelsesrett for i tilfelle statlige sektormyndigheter opplever at ulike hensyn ikke er tilstrekkelig ivare tatt. Innsigelsene vil kunne stoppe planene om de ikke tas til følge.

I hvilken grad opplever så informantene i våre casestudier at innsigelsesretten kommer til anvendelse innenfor boligpolitikken og dernest i hvilken grad opplever informantene at dette har betydning for den politikken som føres?

Et hovedinntrykk er at kommunene, særlig i det forberedende arbeidet med kommuneplanen med arealdelen, går i dialog med de statlige sektormyndighetene i den grad statlige sektorinteresser er truet. Som regel gjøres det sonderinger på forhånd, slik at en så langt det er mulig, unngår at det kommer til konfrontasjoner. I en av casekommunene formulerer vår administrativt ansatte informant at de forsøker å ta prosessene med de statlige sektormyndighetene på forhånd, slik at tvilstilfeller er avklart før det kommer til endelig forslag. Dette synes å være praksis i de fleste casekommunene.

Innsigelser forekommer imidlertid fra tid til annen. Det er allikevel et inntrykk at dette representerer unntaket. De fleste av casekommunene gir uttrykk for at de har et godt og velfungerende forhold til de statlige sektormyndighetene og at deres tilsynsansvar ikke vesentlig kompromisser de planfaglige vurderingene som gjøres i kommunene.

I en av casekommunene gav imidlertid informantene uttrykk for at de statlige sektormyndighetene var en begrensning i det kommunale selvstyret. Innsigelsene som hadde gjort seg gjeldende i kommunen var i stor grad knyttet til samferdsel, men også i noen grad fra fylkesmannen på områdene miljø og friluftshensyn. I de andre casekommunene ga informantene i mindre grad uttrykk for at de følte seg overstyrt av de statlige sektorinteressene.

5.7 Politisk styringsspillerom og skillelinjer

Gitt rammene for disse prosessene og de begrensninger med hensyn til innsikt og oversikt som ligger i dette for særlig de politiske aktørene, har de politiske partiene et styringsspillerom i forhold til både valg av

prosjekter, tempo for utbygging og til en viss grad i forhold til utbyggingspolitiske strategier. De politiske avveiningene avhenger imidlertid av blant annet politiske konstellasjoner. I Tønsberg kommune deler eksempelvis den politiske diskusjonen seg langs to dimensjoner. Således er det en tendens til at Høyre og SV forfekter verdier som måtehold og kontrollert vekst med vekt på grønne områder. På den andre siden står Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet for en mer liberal utbyggingspolitikk med vekt på individuell frihet for Fremskrittspartiets del og vekst for både Fremskrittspartiets og Arbeiderpartiets del. I andre kommuner vil andre partipolitiske konstellasjoner gjøre seg gjeldende. En ikke uvanlig allianse er mellom Høyre og Fremskrittspartiet som de mest utbyggingsorienterte partiene, og i noen grad Arbeiderpartiet, mens SV, Venstre og Senterpartiet ofte står for en mer moderat utbyggingspolitikk.

Prioriteringer og politiske posisjoneringer vil være preget av politiske preferanser. I Tønsberg kommune uttaler politiske informanter at det for eksempel innenfor Fremskrittspartiet er en profilering i forhold til at prioriteringer skal skje ut fra hva den enkelte ønsker å foreta seg på sin eiendom. Ønsket er et slags ”*først til mølla*” prinsipp. Dette innebærer at de får medhold som, i forbindelse med revidering av kommuneplanen, først tar til orde for en omdefinering av et gitt areal. Dette kan for eksempel være fra landbruk eller friluft til bolig i et utbyggingsområde. For Tønsberg kommunes del ville en slik strategi utfordre målet om å samle bebyggelsen rundt noen innfallsårer til det gamle sentrum, den såkalte ”stjernestrukturen”. Eventuelt andre måtte så avvente til neste rullering for ikke å skape for sterkt press på boligmarkedet. En slik tilnærming til politisk styring av arealplanleggingen er lite utbredt i de andre kommunene. Snarere er det i casekommunene gjennomgående politisk stemning for å drøfte innkomne forslag samlet og i sum tilpasse dette de øvrige politiske målsettingene knyttet til vekst og utvikling.

Hvem som leverer de tyngste premissene for boligpolitikken i det enkelte tilfellet avhenger av politisk flertall og makt. Politiske konstellasjoner vil variere fra kommune til kommune og svinge over tid innad i samme kommune. Dette kan i seg selv gi kommunale variasjoner, mer uavhengig av hvilke ytre påvirkninger kommunale myndigheter eksponeres for. Eksempelet fra Tønsberg kan illustrere at skillelinjene ikke nødvendigvis følger de tradisjonelle høyre venstre aksene, men at en i boligpolitikken finner koalisjoner som går på tvers av etablerte partigrenser.

Det er rimelig å anta at jo tydeligere de politiske myndighetene er på hva de ønsker å oppnå og hva de ønsker inn i kommuneplanen, jo lettere er det for administrasjonen å fange det opp, og jo vanskeligere

er det ikke å følge det opp. Likeledes kan vi anta at jo mer markert de politiske skillelinjene er i boligpolitikken, jo mer politisert blir boligpolitikken og jo mer vil administrasjonen i sine forslag ta høyde for og være oppmerksom på hvor skillelinjene går. Det siste forutsetter imidlertid en lydhørhet i administrasjonen som nok i varierende grad vil være tilstede. I våre utvalgte kommuner synes ikke dette å være noe stort problem. En politisk informant hevder at administrasjonen er flink til å ta politiske signaler og at dette letter samarbeidet. Dette handler også å bevisstgjøre hvilke roller de ulike aktørene har.

5.8 Aktører og arenaer i de boligsosiale beslutningsprosessene

Så langt har vi i hovedsak drøftet boligpolitiske prosesser innenfor den allmenne utbyggingspolitikken. Hvordan ser imidlertid bildet ut i forhold til de boligsosiale prosessene? Hvilke aktører og hvilke aktører og arenaer er sentrale i forhold til initiativ, definering, saksforberedelse og ikke minst implementering på dette området?

På dette området synes prosessene langt mer formelle, helt fra initiativ til endelig vedtak. Eksterne markedsaktører deltar i liten grad, det samme gjelder også sivilsamfunnets aktører. Det er først og fremst innenfor det kommunale hjelpeapparatet initiativ tas. Instanser innenfor helse- og/eller sosialomsorgen melder videre hvilke behov de måtte stå overfor i forhold til tilstrekkelig boliger for personer med vansker i bosituasjonen. Dette skjer enten i sammenheng med kartlegging av behov eller som resultat av opplevd behov. Dette gjelder boligtilbud for eksempel for personer med rusproblemer og/eller psykiske vansker som er i kontakt med hjelpeapparatet på en eller annen måte.

I noen grad kan frivillige interesseorganisasjoner ta initiativ overfor kommunene på det boligsosiale området. Dette gjelder for eksempel funksjonshemmedes interesseorganisasjoner, men dette er sjelden i våre casekommuner. Utover dette er de personene vi her omtaler som vanskeligstilte på boligmarkedet i liten grad organisert.

Initiativ fra førstelinjetjenesten går til administrativ behandling i kommunen. Ulike forslag og muligheter vedrørende beliggenhet, tjenestestruktur, utforming, etc diskuteres. Særlig viktig er det å finne økonomisk dekning for boligtiltakene. Dette er det vanskeligste punktet, slik det kommer frem i våre casekommuner. Et annet kontroversielt punkt er beliggenheten.

Er det snakk om personer som faller inn under kommunenes forpliktelser om anskaffelse av bolig¹², må strakstiltak iverksettes. Om kommunene ikke har egen bolig tilgjengelig kan leie av egnet bolig være en løsning på kort sikt. Har kommunene et kommunalt eiendomsselskap er ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte ofte lagt hit. Dette gjelder for eksempel i Tønsberg kommune, hvor Tønsberg kommunale eiendom leier inn og kjøper boliger til vanskeligstilte, om det er økonomisk rom for dette. I tilfeller der kommunene velger å bygge et eget sosialt botilbud, er det som regel det kommunale eiendomsselskapet som har ansvaret for dette. Selve oppførelsen kan skje etter anbud, hvor private aktører kommer med.

En interessant apropos i forholdet mellom utbyggingspolitikk og sosial boligpolitikk, presskommuner og fraflyttingskommuner, er at mens behovet for en utbyggingspolitikk reduseres i fraflyttingskommuner, ja kan bli bortimot fraværende på grunn av at det er tilstrekkelig med boliger, vil behovet for en sosial boligpolitikk være ved. Befolkningsgruppene som flytter mot sentrale, urbaniserte kommuner gjør dette i mange tilfeller i forbindelse med utdanning. Mange av disse søker ikke tilbake. Dette tapper utkantkommuner for ressurser. De boligsosiale problemene reduseres ikke tilsvarende. Dette representerer viktige boligpolitiske utfordringer i mange små og mellomstore kommuner (jamfør Holm og Nørve 2007).

5.9 Hvor legges premissene i den kommunale boligpolitikken? Oppsummerende drøfting om nettverksbygging og nyfragmentering innenfor den kommunale boligpolitikken

Hva kan vi etter denne drøftelsen si om ulike aktører som premissleverandører for den kommunale boligpolitikken? I hvilken grad finner vi en utvikling i retning av større innslag av nettverksdannelser og alliansebygging innenfor de boligpolitiske beslutningsprosessene, først og fremst i forhold til arealplaner?

Dette er problemstillinger vi har drøftet i forhold til tre sett av eksterne aktører, statlige sektormyndigheter, sivilsamfunnets aktører og private markedsaktører. Av disse er det særlig de private markedsaktørene innenfor boligutvikling som i våre casekommuner synes aktive i

¹² Jamfør Lov om sosiale tjenester av 1991, §3-4, se forøvrig fotnote 1.

forhold til å ta initiativ i beslutningsprosessene og samtidig være svært aktive i forhold til særlig kommunenes planadministrasjon i forhold til den definerende og saksforberedende prosessen. Sett særlig fra administrasjonenes side i flere av våre casekommuner, ser vi klart konturene av at stabile kontakter bygges opp i forhold til private markedsinteresser. Utbyggere tar kontakt og presenterer forslag særlig overfor planseksjonen i kommunene, men også partigrupperinger etc innenfor det politiske styringssystemet. Dette bidrar til at de private markedsaktørene i mange tilfeller opparbeider stabile relasjoner til enkeltpersoner i administrasjonen, som de gjerne kontakter ved behov, uten at vi med det kan si noe om hvorvidt det påvirker innholdet i de beslutninger som tas.

Det vi kan si er at utbyggerinteressenter med sterke bånd og kontakter innenfor sentrale administrative og politiske systemer i kommunene vil ha et fortrinn i forhold til andre som ikke har disse kontaktene, når det gjelder å få gjennomslag for sine argumenter og prosjekter. De får mulighet til å legge frem sine forslag direkte for viktige saksforberedende og besluttede kommunale aktører, samtidig som de får levert informasjon om og argumentert for prosjektet.

Viktig her synes tidsdimensjonen å være. Det synes å være et gjennomgående trekk ved de prosesser vi her drøfter, at det å komme tidlig på banen med å presentere sitt prosjekt og argumentere for det, har et klart fortrinn i forhold til å påvirke sakens utvikling. Dette lettes i den grad den enkelte private aktør har kontakt med enkeltpersoner innenfor det kommunale systemet, slik at et tillitsforhold allerede er etablert.

Sammenlikner vi de private markedsaktørenes deltakelse i prosessene med sivilsamfunnets aktører, som interesseorganisasjoner og beboerforeninger, som mer er fokusert på å ivareta enkeltinteresser, finner vi klare innslag av en todelt beslutningsprosess, med en uformell lukket prosess og en påfølgende åpen og formell (Falleth 1998). Arealplanprosessene i våre casekommuner er helt klart preget av en slik todeling. Det sentrale her er imidlertid ikke todelingen i seg selv, men at de viktigste føringene på politikken legges i første fase, den lukkede og uformelle. Når sivilsamfunnets aktører slipper til med sine synspunkter under den åpne og formelle prosessen, der forslag til planer legges ut til offentlig ettersyn, er de viktigste premissene allerede lagt. De private markedsaktørene fremstår derfor i disse casekommunene som de viktigste ikke-offentlige aktørene i utformingen av den kommunale boligpolitikken.

De statlige sektormyndighetene har en annen status. Som tilsynsmyndighet deltar de i liten grad i forhold til å ta selvstendige initiativ i

boligpolitikken, men kommer mer inn som et korrektiv i de tilfellene nasjonale hensyn ikke synes tilstrekkelig ivaretatt, etter deres vurdering. I våre casekommuner har de kommunale beslutningsmyndighetene i hovedsak en god dialog med de statlige sektormyndighetene, og det er mer unntaksvis at det kommer til uttrykk holdninger i retning av at kommunene føler seg overstyrt. Inntrykket er at dialogen i den definerende og saksforberedende fasen er så vidt konstruktiv at det i liten grad kommer til innsigelse. I den grad det gjør det, løser vanligvis saken seg ved en tillem্পning fra begge sider.

Hvilke strategier benytter de private markedsaktørene i forhold til de kommunale beslutningsmyndighetene i forhold til å vinne gjennomslag for sine interesser? Først og fremst må det sies at vi i begrenset grad finner at det er utviklet nettverk mellom aktørene i prosessen. De private markedsaktørene forholder seg først og fremst til de kommunale myndighetene og har liten eller ingen kontakt med sivilsamfunnets aktører eller de statlige sektormyndighetene. Kontakten innad i det kommunale beslutningssystemet er i hovedsak svært saksavhengig og stabile relasjoner over lang tid er mindre utbredt i dette materialet.

De private markedsaktørene synes imidlertid å ha meget bevisste strategier vis a vis de kommunale planmyndighetene når prosjekter eller forslag legges frem. Utbyggerfirmaene handler systematisk og rasjonelt som aktører helt fra kjøp av grunn til ferdigbehandlet vedtak.

Vi møter her tydelige innslag av den allmenngjøring som Rommetvedt (2002) la vekt på i sin tese. Private markedsaktører argumenterer med kommunens egne boligpolitiske målsettinger når prosjekter legges frem for politikere. Dette handler blant annet om å bruke kommunens egne ord og henvise til det felles beste for kommunen. Dette kan være aktuelt i forhold til både store og små prosjekter. Samtidig demper utbyggerne sine egeninteresser, som de opplever til en viss grad gir negative assosiasjoner blant særlig politiske myndigheter. I stede forsøker de private markedsaktørene å legge vekt på gode faglige argumenter. Et generelt inntrykk er at dette slår positivt ut for utbyggerne ved å virke overbevisende på de kommunale myndighetene. Det formidles et inntrykk av at prosjektet bidrar til å realisere mål kommunene selv har satt seg.

Avslutningsvis må det her gjentas det faktum at det verken er kapasitet eller risikovilje til at kommunene selv kan spille rollen som utbygger. Det er et politisk ønske at private aktører tar seg av disse oppgavene. Slikt sett har vi innenfor utbyggingspolitikken en situasjon med en arbeidsdeling mellom private og offentlige aktører for å realisere politiske målsettinger knyttet til boligbygging og steds-

utvikling. Den nyfragmenteringen vi ser innenfor boligpolitikken i denne studien blir således et utslag av en ønsket utvikling. Skillet mellom private og offentlige aktører blir mer utydelig, ved de kommunale myndighetenes tette samarbeid med private aktører. Private initiativ vis a vis det offentlige og visa versa går om hverandre. Det offentlige spiller stadig en viktig rolle i forhold til rammebetingelsene, samtidig som særlig de private markedsaktørene, vil være helt sentrale både i forhold til initiativ, planlegging og iverksetting. Dette kan resultere i en vinn-vinn situasjon for kommunene. Casekommunene i vår studie ser ut til å lykkes et stykke på vei i forhold til å formidle sine boligpolitiske mål og forventninger til de private markedsaktørene, som på sin side i noen grad ser ut til å internalisere dette i sine initiativ overfor kommunene.

Samtidig ser vi at kommunenes utfordringer på det boligsosiale området er av en annen karakter. Initiativ tas innenfor det kommunale systemet og definering av behov og saksbehandlingen følger helt andre kriterier enn vi ser innenfor utbyggingspolitikken. Behovene for boligsosialt arbeid vil også være tilstede også i kommuner preget av fraflytting. Dette kan øke utfordringene for disse kommunene ytterligere i forhold til ressursmessige muligheter til å håndtere oppgavene.

I de to påfølgende kapitlene vil vi forfølge de ulike problemstillingene vi har reist i dette kapitlet basert på to surveyer med data fra et bredere utvalg kommuner.

6 Aktører, arenaer og innflytelse i den kommunale boligpolitikken.

I dette kapitlet vil vi videreføre problemstillingen fra casestudiene, men søke å belyse disse med større bredde både empirisk og tematisk. Et viktig utgangspunkt er å studere i hvilken grad funnene fra casekommunene har gyldighet innenfor et bredere materiale. Sentralt her er skillet mellom de åpne og lukkede fasene av beslutningsprosessene, hvor de private markedsaktørene er sentrale i forhold til planadministrasjonen ved utformingen av politikken og hvor sivilsamfunnets aktører har en mer perifer rolle i denne første fasen. Gitt at de administrative og politiske aktørene er sentrale innenfor ulike stadier av de boligpolitiske beslutningsprosessene, vil vi legge vekt på å skille mellom disse aktørene. Vi vil derfor presentere resultatene fra de to surveyene blant henholdsvis alle landets ledere av den kommunale planadministrasjonene og tilsvarende eller lederne av de politisk valgte planutvalgene eller tilsvarende separat. Problemstillingene i denne delen av analysen vil følge temaene fra casestudiene. Beslutningsprosessene innenfor den kommunale boligpolitikken drøftes med oppmerksomheten rettet mot spørsmålene om: Hvem deltar? Og: Hvilken innflytelse har de ulike aktører? Sentralt er også spørsmålet om politisk styring. Hvem bestemmer til syvende og sist innholdet i den kommunale boligpolitikken? Hovedfokuset vil også i dette kapitlet ligge på utbyggings- eller forsyningsdelen av boligpolitikken. Prosessene og aktørene innenfor den sosiale delen av boligpolitikken drøftes i neste kapittel.

Våre problemstillinger er særlig relevante for kommuner med et visst press i boligmarkedet. Når det gjelder respondentene i disse to surveyene oppgir om lag tre av fire kommuner at de opplever et slikt press. Med dette utgangspunktet vil vi i dette kapitlet presentere og drøfte både kommunale, private og statlige aktørers plass og innflytelse på boligpolitikken. Vi innleder imidlertid med et spørsmål

om hvilke hensyn en boligpolitikk er ment å ivareta, før vi går over til å drøfte sentrale aktører.

6.1 Hensyn som boligpolitikken skal ivareta

Som vi har vært inne på tidligere, skal kommunene i sin boligpolitikk ivareta mange ulike hensyn og forventninger. Dette er både lovfestede hensyn og statlige pålegg samt innbyggernes generelle forventninger. I tillegg skal det være interessant for private markedsaktører å delta. Gitt at kommunene i liten grad bygger selv, vil private markedsaktører som boligutviklere og boligutbyggere ha visse forventninger til boligpolitikken og byggeprosjektene for at det skal være interessant. En kan dessuten anta at ulike interessegrupperinger vil ha visse forventninger til kommunene i utbyggingssaker. Dette kan være knyttet både til landbruk, friluft og miljø, men også til kulturminnevern. Disse interessene kan til en viss grad ivaretas av de statlige sektormyndighetene, i den grad hensynene er lovfestet. Alternativt kan ulike interesseorganisasjoner hevde sine synspunkter vis a vis kommunene gjennom blant annet høringsrunder eller ved annen kontakt.

Generelt vil vi anta at politikerne opplever de ulike forventningene sterkest. Det er på politisk nivå forventningene møtes. Planadministrasjonen derimot antas i sterkere grad å se til økonomisk lønnsomhet da deres oppgave ikke minst er knyttet til implementeringen av politikken. I den fasen er en helt avhengig av private markedsaktører og for dem vil økonomiske hensyn være viktige.

For å få et inntrykk av hvordan lederne av planadministrasjonene og planutvalgene vektlegger ulike hensyn i utbyggingssaker, ble de spurt om hvilke hensyn det var viktig å ivareta i utbyggingssaker i deres kommune. Resultatene av dette kommer til uttrykk i tabell 6.1 og 6.2 nedenfor.

Tabell 6.1 *Hvilke hensyn er viktig å ivareta i utbyggingssaker i de respektive kommunene, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent*

Hvilke hensyn vil du si det er viktig å ivareta i utbyggingssaker i din kommune?							
	Svært viktig	Viktig	Lite viktig	Uviktig	Vet ikke	Sum	N
Økonomiske lønnsomhet i utbyggingssaker	15	65	18	1	0	100	158
Landbruksinteresser	28	59	10	3	0	100	162
Friluftinteresser	32	60	7	1	0	100	162
Kulturminneverninteresser	25	66	9	0	0	100	160
Miljøverninteresser	30	65	5	0	0	100	162
Samferdselsinteresser	26	63	11	1	0	100	160

Tabell 6.2 *Hvilke hensyn er viktig å ivareta i utbyggingssaker i de respektive kommunene, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent*

Hvilke hensyn vil du si det er viktig å ivareta i utbyggingssaker i din kommune?							
	Svært viktig	Viktig	Lite viktig	Uviktig	Vet ikke	Sum	N
Økonomiske lønnsomhet i utbyggingssaker	15	61	20	4	1	100	137
Landbruksinteresser	27	54	15	3	1	100	140
Friluftinteresser	33	58	7	2	1	100	138
Kulturminneverninteresser	20	64	12	3	1	100	137
Miljøverninteresser	29	58	13	0	1	100	137
Samferdselsinteresser	35	52	11	2	1	100	137

Som vi ser av tabellene svarer over 80 prosent blant lederne av planadministrasjonene og vel 75 prosent blant lederne av planutvalgene at økonomisk lønnsomhet i utbyggingssaker enten er svært viktig eller viktig. Dette kan avspeile den avhengigheten mange av kommunene opplever i forhold til private markedsaktører innenfor boligutvikling og boligutbygging. Økonomisk lønnsomhet blir et viktig hensyn i dialogen med private aktører. Uten dette er det lite interessant for private aktører å involvere seg. Som ventet er det særlig i administrasjonen dette hensynet blir vektlagt tungt, selv om det også er sentralt for politikerne.

På den andre siden er det 19 prosent av lederne av planadministrasjonene og 24 prosent blant planutvalgslederne som sier at økonomisk lønnsomhet i utbyggingssaker er lite viktig eller uviktig. Dette

vil kunne være kommuner der utbygging motiveres av for eksempel sosiale hensyn knyttet til å skaffe vanskeligstilte en bolig i større grad enn boligprosjekter rettet mot den allmenne boligforsyningen. En annen mulighet er at dette er kommuner som vektlegger egne boligpolitiske målsettinger tyngst i utbyggingssaker, og overlater til private utbyggere å finne lønnsomheten i de mulighetene for utbyggingsprosjekter som åpner seg innenfor de rammer kommunene setter for boligutvikling.

Også hensynene til landbruk, friluft, kulturminnevern, miljø og samferdsel står sterkt både blant lederne av planadministrasjonene og planutvalgene. Faktisk sterkere enn tilfellet er for hensynet til økonomisk lønnsomhet. I tilfellene med miljø og friluft svarer vel 90 prosent i begge surveyene at dette er viktige hensyn å ivareta i utbyggingssaker. Samferdselsinteresser og kulturminnevern ligger noe lavere. Dette kan indikere at kommunene er opptatt av å ivareta langt flere hensyn enn de rent økonomiske. Både kulturminnevern, friluft, miljø og landbruk er eksempler på verdier som ikke så lett lar seg kvantifisere. For samferdselsinteressene kan det igjen være en variant av økonomiske hensyn som ligger til grunn. Mange kommuner vektlegger rasjonell transport tungt. Vi har tidligere sett dette blant annet i tilfelle med Tønsberg kommune, hvor både landbruk, men også transport var viktige hensyn når kommunen la ut områder til utbygging. Dette for å spare dyrket mark og økonomisere med transporten¹³.

En mulig årsak til at en lavere andel blant lederne av planadministrasjonene og planutvalgene ser økonomisk lønnsomhet som et viktig hensyn sammenliknet med disse andre hensynene, kan være at økonomisk lønnsomhet langt på vei er en forutsetning for at et prosjekt kommer i stand i det hele tatt. Det er lite sannsynlig at private utbyggere går inn i prosjekter som ikke har økonomisk lønnsomhet i seg. Kommunen, enten det er administrasjonen eller politikerne, kan da komme til å se på seg selv som voktere av andre og mer utsatte interesser, som for eksempel friluft og miljø. Noen av disse interessene kan også bli fulgt spesielt av de statlige myndighetene lokalt, slikt som landbruk og transport. Dette kan også være en grunn til at dette i så stor grad ses som et viktig hensyn. Dette for å komme statlige innsigelser i forkjøpet og sikre at interessene blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

Vektleggingen av interessene vil sannsynligvis variere en del mellom kommunene avhengig blant annet av næringsstruktur, sentralitet, press i boligmarkedet og kommunestørrelse. Landbruk vil for eksempel

¹³ Dette er et pålegg via RPR.

være et viktig hensyn i landkommuner, selv om eksemplet med Tønsberg kommune i forrige kapittel viser at dette er et relevant og viktig hensyn også i en sentral og urbanisert kommune.

Kulturminnevernet er sårbart i mange tilfeller. Lovvernet er svakt og eldre bygningsmiljøer kan være truet i mange utbyggingssaker. Derfor er det interessant å merke seg at en høy andel av lederne av planadministrasjonene og planutvalgene anser dette som viktig å ivareta i utbyggingssaker. Det er rimelig å anta at kulturminnevernet er mest utsatt der utbyggingspresset er størst og da særlig i de mer urbaniserte kommunene, hvor fortetting er et aktuelt spørsmål.

Tendensene her kan være et uttrykk for at kulturminnevern har fått et større politisk fokus som igjen reflekteres i administrativ og politisk velvilje. Kulturminnevern kan ses i sammenheng med et utvidet miljøbegrep, hvor også kultur og kulturmiljøer inkluderes. Mye av rivningstrenden som har preget norske kommuner, særlig de tettbygde og urbaniserte, er i noen grad erstattet av større politiske forsiktighet i utbyggingssaker.

Også hensynet til miljøvern anses viktig i utbyggingssaker blant lederne av planadministrasjonene og planutvalgene. Som for kulturminnevern står miljøvernet sterkt blant lederne av planutvalgene.

Det er imidlertid rimelig å anta at interessen for miljøvern i utbyggingssaker varierer kommunene imellom. Politisk fokus eller politisk press vil være forskjellig blant annet som følge av ulik organisasjonsgrad på dette feltet, høyt innslag av aktuelle miljøvernsaker i kommunen etc. I den grad miljøvern er et konfliktfylt tema, kan det antas at utbyggere vil velge å opptre mer forsiktig i latente konfliktsaker, jamfør casestudiene foran, hvor private utbyggere var opptatt av å assosieres med positive verdier og hvor de av hensyn til sitt rykte helst ikke gikk inn i kontroversielle prosjekter, så langt dette var mulig.

Samferdsel er viktig i alle kommuner, dog med noe ulike innfallsvinkler. I større kommuner er dette viktige hensyn med utgangspunkt i trengsel med tilhørende behov for effektive transportløsninger. I mindre folketunge og mer rurale kommuner blir samferdsel ofte viktig av hensyn til lange avstander og mulighetene for å gi kommunene et effektivt og dekkende transportnett internt. Dette er viktig uavhengig av kommunestørrelse.

Det viser seg altså at både blant lederne for planadministrasjonene og planutvalgene står hensynene knyttet til landbruk, friluft, kulturminnevern, miljø og samferdsel sterkt. Faktisk sterkere enn hensynene til økonomisk lønnsomhet i utbyggingsprosjektene. Samtidig legger både

de administrative og politiske lederne gjennomgående stor vekt på de økonomiske hensynene i utbyggingssaker. Spørsmålet er: Hvordan skal vi forklare eller forstå dette fokuset? Har det sammenheng med et tett samarbeid eller kontakt med private og statlige aktører eller er det et resultat av politiske prioriteringer? Dette er komplekse spørsmål, som går utover hva vi har bakgrunn for å uttale oss om, men vi skal i neste avsnitt se litt på kontaktnettverket lederne av planadministrasjonene og planutvalgene har utad.

6.2 Sentrale aktører i kommuneplanarbeidet

Vi så i casestudiene en klar tendens i retning av en todelt beslutningsprosess i plansaker, med en lukket, uformell prosess forut for den åpne og formelle, hvor planen ble lagt ut til offentlig gjennomsyn. Viktige føringer blir lagt i den tidlige fasen, hvor det først og fremst var dialog mellom de private markedsaktørene og administrasjonen. Sivilsamfunnets aktører, det vil si interesseorganisasjoner, naboer etc, slapp i stor grad først til i andre del av prosessen, den åpne og formelle. I de to surveyene ønsket vi å løfte perspektivet og spørre lederne av planadministrasjonene og planutvalgene hvor viktige ulike aktører er i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet.

En forutsetning for at de respondentene skal ha en oppfatning av deltakelse og engasjement i planarbeidet, er at dette har vært en aktuell problemstilling i inneværende valgperiode. På spørsmål om det har vært gjort revideringer eller rullinger av kommuneplanen i valgperioden svarer nær 40 prosent av kommunene at det har funnet sted en revidering i inneværende valgperiode, mens det i litt færre tilfeller har skjedd en rulling. Bare i en av fire kommuner har det verken funnet sted en rulling eller revidering i inneværende valgperiode. Dette innebærer at de aller fleste av våre respondenter har en viss erfaring med problematikken.

Hvor viktig lederne av planadministrasjonene og planutvalgene oppfatter ulike aktører i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet kommer frem i tabellene 6.3 og 6.4.

Tabell 6.3 *Hvor viktige har ulike aktører vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.*

Etter din mening, hvor viktige har aktørene nedenfor vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet?

	Meget viktige	Viktige i forhold til enkelt-saker	Lite viktige	Ikke viktige	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Planadministrasjonen	75	19	3	0	1	2	100	150
Private grunneiere	36	56	4	1	2	3	100	155
Private utbyggere/boligutviklere	21	50	21	3	3	3	100	153
Andre aktører fra næringslivet	12	56	27	1	1	3	100	151
Boligbyggelagene	1	14	36	15	29	5	100	147
Samferdselsmyndigheter	37	43	13	13	3	2	100	153
Landbruksmyndigheter	48	38	9	1	3	2	100	152
Miljøvernmyndigheter	51	40	5	1	1	2	100	154
Kulturvernmyndigheter	36	44	16	1	1	2	100	153
Miljøvernorganisasjoner	9	43	30	10	5	3	100	148
Landbruksorganisasjoner	15	49	24	7	3	3	100	152
Friluftorganisasjonene	10	44	28	11	4	3	100	149
Kulturminnevernorganisasjoner	9	38	29	13	7	3	100	150
Beboerorganisasjoner	11	35	31	9	9	4	100	149

Tabell 6.4 *Hvor viktige har ulike aktører vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.*

Etter din mening, hvor viktige har aktørene nedenfor vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet?								
	Meget viktige	Viktige i forhold til enkelt-saker	Lite viktige	Ikke viktige	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Planadministrasjonen	84	13	2	0	0	1	100	128
Private grunneiere	31	67	2	0	0	1	100	128
Private utbyggere/boligutviklere	21	66	9	2	1	1	100	127
Andre aktører fra næringslivet	12	62	23	2	0	2	100	126
Boligbyggelagene	3	29	30	9	26	3	100	119
Samferdselsmyndigheter	26	54	18	1	1	2	100	125
Landbruksmyndigheter	35	53	10	0	2	1	100	126
Miljøvernmyndigheter	36	55	7	0	1	2	100	124
Kulturvernmyndigheter	24	58	14	1	1	2	100	124
Miljøvernorganisasjoner	10	48	29	5	7	2	100	124
Landbruksorganisasjoner	20	54	20	4	2	2	100	123
Friluftorganisasjonene	9	54	28	2	4	3	100	124
Kulturminnevernorganisasjoner	9	52	25	4	7	3	100	122
Beboerorganisasjoner	10	58	20	3	6	2	100	126

Ikke overraskende er det planadministrasjonen som skiller seg ut som den mest sentrale i aktøren i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet, slik lederne av både planadministrasjonene og planutvalgene ser det. Blant lederne i planadministrasjonene svarer tre av fire at planadministrasjonen er meget viktig her. Blant planutvalgslederne er det hele 85 prosent som fremhever planadministrasjonen som meget viktig.

Planadministrasjonen har, som vi har sett, en helt sentral posisjon i forhold til å forberede kommuneplanen. At de også anses som sentrale i forhold til å levere innspill kan kanskje forstås på ulike måter. En ting er at det i saksforberedelsen ligger et ikke ubetydelig element av innspill og mulighet til egne initiativ. Politikerne kan imidlertid i noen tilfeller levere premissene til innspillene, via sin kontakt med administrasjonen, men hvor det er administrasjonen som formulerer det som forslag eller innspill. Erfaringene fra casestudiene viser at kontakten mellom politikere og administrasjonen er relativt tett i deler av arbeidet med å forberede kommuneplanen. Det er derfor rimelig å anta at når lederne av planutvalgene i så stor grad mener at planadministrasjonen er sentral i forhold til å levere innspill til

kommuneplanarbeidet, er det ikke urimelig å anta at mange av innspillene har sitt utspring i politiske signaler.

Ser vi på aktører utenfor de politiske og administrative rekkene, finner vi at både private markedsaktører og statlige sektormyndigheter oppleves som viktige. Blant de private markedsaktørene skiller særlig grunneierne seg ut som viktige etter våre respondenters oppfatning. Private utbyggere og boligutviklere oppfattes også som viktige. Dette gjelder først og fremst i enkeltsaker. Dette kommer særlig til uttrykk blant politikerne, hvor nær ni av ti svarer at disse er viktige, enten generelt eller i forhold til enkeltsaker. Interessant er det at en av fire blant lederne av planadministrasjonene oppfatter de private boligutviklere og utbyggere som lite viktige. Det er imidlertid få blant lederne av planutvalgene som anser disse aktørene som lite viktige i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet.

Dette støtter langt på vei funnene fra casekommunene, hvor vi fant at de private markedsaktørene som grunneiere og private boligutviklere hadde en sentral posisjon i forhold til å både å ta initiativ og delta i en dialog i løpet av saksforberedelsene. Kontakten var dessuten i særlig grad med administrasjonen.

Grunnen til at de politisk valgte lederne av planutvalgene vurderer private utbyggere og boligutviklere som viktigere enn lederne av planadministrasjonene er usikker. Erfaringene fra casestudiene var at utbyggerne først og fremst hadde kontakt og tok initiativ overfor administrasjonen. Funnet her kan tyde på at lederne av planutvalgene tillegger denne kontakten mer tyngde enn det som gjøres i administrasjonen.

Andre private markedsaktører, som eiendomsmeglere etc, er først og fremst viktige i forhold til å levere innspill i enkeltsaker. Også her tillegger lederne av de politisk valgte planutvalgene disse aktørene mer betydning enn lederne av planadministrasjonene. En av fire ser disse aktørene som lite viktige eller uviktige i forhold til å levere innspill til planarbeidet.

Boligbyggelagene betraktes i mindre grad som viktige aktører i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet. Dette gjelder særlig blant lederne av planadministrasjonene, der bare 15 prosent anser boligbyggelagene enten som meget viktige eller viktige i forhold til enkeltsaker. Dette støtter opp om det som kom frem i casestudiene, og særlig i forhold til boligbyggelagens opplevelse av ikke lenger å være trukket med i det boligpolitiske arbeidet i kommunene. Deres boligpolitiske rolle har endret seg, fra å være en deltaker i forhold til sosial boligbygging og boligbygging for folk flest, til å bli en aktør på

utbyggersiden som ivaretar sine medlemmers interesser, på linje med de private aktørene.

Her er det igjen en interessant forskjell mellom de politisk valgte lederne av planutvalgene og planadministrasjonene, i det de førstnevnte i sterkere grad betrakter boligbyggelagene som viktige i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet. Rundt en av tre blant lederne av planutvalget anser boligbyggelagene som viktige i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet. Dette kan kanskje være politisk betinget, i det enkeltpartier kan ha en tettere kontakt med boligbyggelagene enn det en har i administrasjonen. Dette kan gi et visst rom for at en opplever at boligbyggelagene eksisterer som premissleverandører inn i dette arbeidet.

De statlige sektormyndighetene oppleves gjennomgående som viktige i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet av både lederne av planadministrasjonene og planutvalgene. Rundt fire av fem svarer at både samferdselsmyndigheter, landbruksmyndigheter, miljøvernmyndigheter og kulturvernmyndigheter enten er meget viktige eller viktige i enkeltsaker i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet. Disse innspillene kommer først og fremst ved at de statlige sektormyndighetene blir presentert for planene og uttaler seg i den sammenhengen.

Dette kan indikere at de interesser og faglige synspunkter de ulike statlige sektormyndighetene ivaretar, på en eller annen måte er formidlet inn i kommuneplanarbeidet. Samtidig er disse myndighetene ikke formelt representert i forberedelsen av kommuneplanene. Dette kan innebære at interessene formidles mer uformelt i forbindelse med saksbehandlingen. Alternativt kan dette være et uttrykk for at de statlige sektormyndighetene har en slags moralsk eller politisk makt av mer uformell karakter, som innebærer at deres interesser ivaretas uten at de aktivt søker å påvirke.

Lederne av planadministrasjonene og planutvalgene har mer varierte oppfatninger av viktigheten av eventuelle innspill fra sivilsamfunnets aktører, her representert med organisasjonene innenfor områdene miljøvern, friluft, kulturminnevern og landbruk i forhold til kommuneplanarbeidet. Disse organisasjonene blir oppfattet som viktige først og fremst i forhold til enkeltsaker. Andelen som ser de som viktige er høyere blant politikerne enn i planadministrasjonene. Det kan tyde på at disse organisasjonene, naturlig nok, først kommer med innspill i de sakene der de ivaretar spesielt berørte enkeltinteresser. Et lite unntak må gjøres for landbruksorganisasjonene, som oppfattes som meget viktige av en av fem blant lederne av planutvalgene, og noe lavere i planadministrasjonene. Dette kan tyde på at landbruks-

organisasjonene i landkommuner, leverer innspill til prosessen, enten via høringer eller som aktiv part i arbeidet, også på litt mer generell basis. I mange kommuner er landbruksinteressene en helt sentral næring og kommunene vil i slike tilfeller antas å gjøre hva de kan for å sikre disse interessene best mulig.

Miljøvernorganisasjonene, som kan antas å forfekte verdier som er svært dagsaktuelle, betraktes som lite eller ikke viktige blant nær to av fem av ledere av planadministrasjonene i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet. Denne andelen er litt lavere blant planutvalgslederne. Noe av det samme gjør seg gjeldende med hensyn til friluftorganisasjonene. Dette kan selvsagt indikere at disse ikke i samme grad oppfattes som relevante som aktører i forhold til kommuneplanarbeidet. En mulig forklaring er at disse organisasjonene kommer sent med i planprosessen, først og fremst i forbindelse med høring, og at deres innspill derfor blir av mer begrenset betydning. Gitt at innspillene i noen grad oppfattes som viktige i forhold til enkeltsaker, må en anta at på det stadiet organisasjonene kommer med i prosessen, er det stadig muligheter for å påvirke innholdet i planene.

Det samme kan kanskje sies om kulturminnevernorganisasjonene og beboerorganisasjonene. Disse anses i mindre grad som meget viktige, men vel 50 prosent av lederne av planutvalgene anser organisasjonene som viktige i enkeltsaker. Dette er noe høyere enn tilsvarende tall for lederne av planadministrasjonene. Hvorvidt dette er et uttrykk for at kontakten mellom disse organisasjonene først og fremst går til det politiske nivået, er usikkert. Sannsynligvis kan dette også her være et uttrykk for at innspill kommer sent i prosessen, i form av høringsuttalelser og at dette i mindre grad får innflytelse på prosessen.

Funnene her støtter i hovedsak de tendensene vi drøftet i casestudiene. De private markedsaktørene er viktige i forhold til innspill i det vi her har skissert som en to trinns beslutningsprosess, med en tidlig lukket og uformell og en senere åpen og formell. Skal innspillene ha betydning for kommuneplanene, er det viktig at de kommer tidlig i fasen, det er der initiativ tas og forslag defineres og drøftes. Sivilsamfunnets aktører, her representert ved de frivillige organisasjonene, har mindre betydning enn de private markedsaktørene. De oppleves allikevel blant en ikke ubetydelig andel å ha innflytelse i enkeltsaker. Den tredje aktørkategorien vi ser på, de statlige sektormyndighetene, tillegges gjennomgående stor betydning i forhold til å komme med innspill. Dette er også først og fremst knyttet til enkeltsaker.

I denne analysen har vi ikke mulighet til å fange opp eventuelle nettverksrelasjoner de ulike aktørene imellom. Heller ikke hvilke arenaer kontakten skjer via. I det som følger skal vi derfor forfølge

først statlige sektormyndigheters betydning for den kommunale boligpolitikken, for nærmere å karakterisere kommunenes boligrelaterte kontakt den veien.

6.3 Statlige sektormyndigheters deltakelse i og betydning for den kommunale boligpolitikken

Statlige sektormyndigheter vil kunne være viktige i forhold til den kommunale boligpolitikken på mange nivåer. Generelt har statlige sektormyndigheter et tilsynsansvar i forhold til at lover og regler overholdes. Først og fremst innebærer dette et tilsynsansvar i forhold til å påse at de kommunale myndighetene holder seg innenfor og følger opp statlige pålegg og krav. Som vi har sett foran, gjelder dette både i forhold til plan- og bygningslovens bestemmelser, men også i forhold til andre deler av særlovgivningen.

Kontakten mellom kommuner og statlige sektormyndigheter kan gis mange former. For det første er alle planforslag innom de statlige sektormyndighetene. Dette gjelder kommuneplanen, men også private reguleringsforslag i den grad disse har betydning for miljø, landbruk, friluft og kulturminnevern. Ofte er det imidlertid kontakter både til fylkesmannen og fylkeskommunen. Dette gjelder innenfor alle de ulike temaområdene nevnt her. Men det er alene kulturminnevern hvor innsigelsesretten er knyttet til fylket. For miljø og landbruk er det egne avdelinger hos fylkesmannen som ivaretar dette, mens det statlige sektoransvaret innenfor samferdsel er ivaretatt av veikontorer. Disse er regionalt organisert.

De statlige sektormyndighetene kan også komme inn i tilfeller med høring eller dispensasjonssaker. Noen kommuner har også etablert såkalte "planforum" eller liknende, hvor ulike parter, også statlige sektormyndigheter, kan komme sammen mer uformelt og samtale om relevante plansaker.

I hovedsak vil de statlige sektormyndighetene være knyttet til temaområdene samferdsel, landbruk, miljøvern og kulturminnevern. I dette avsnittet vil vi drøfte hvordan kommunene ser viktigheten av de statlige myndighetene i forhold til den kommunale boligpolitikken. Dette omfatter også i hvilket omfang de statlige sektormyndighetene har kontakt med kommunene og hvilken betydning dette har for innholdet i politikken.

På spørsmål om hvilke statlige sektormyndigheter som er særlig viktige for kommunenes utbyggingspolitikk viser våre respondenter først og fremst viser til landbruksmyndighetene. Dette ser vi av tabellene 6.5 og 6.6. Disse viser hvordan lederne av planadministrasjonene og planutvalgene vurderer de statlige sektormyndighetenes betydning for kommunenes utbyggingspolitikk.

Tabell 6.5 *Hvilke statlige sektormyndigheter som er særlig viktig for kommunenes utbyggingspolitikk, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.*

Hvilke statlige sektormyndigheter er særlig viktige for kommunens utbyggingspolitikk? (Sett ett eller flere kryss.)	
Samferdselsmyndighetene	28.0
Landbruksmyndighetene	34.8
Miljøvernmyndighetene	29.8
Kulturvernmyndighetene	7.5
Sum	100

N: 139

Tabell 6.6 *Hvilke statlige sektormyndigheter som er særlig viktig for kommunenes utbyggingspolitikk, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.*

Hvilke statlige sektormyndigheter er særlig viktige for kommunens utbyggingspolitikk? (Sett ett eller flere kryss.)	
Samferdselsmyndighetene	23.9
Landbruksmyndighetene	37.7
Miljøvernmyndighetene	32.6
Kulturvernmyndighetene	5.8
Sum	100

N: 138.

Om lag en av tre i begge surveyene nevner landbruksmyndighetene. Dette forteller oss at mange kommuner står i en tett konstellasjon med disse. Det er nærliggende å anta at dette er relatert til vern av dyrket mark og utbygging i harmoni med dette.

En annen statlig sektormyndighet som synes å være viktig er miljøvernmyndighetene. Vel 30 prosent av respondentene i begge surveyene nevner disse som viktig. Det er rimelig å anta at miljøvern vil være en stor utfordring blant de mer urbaniserte kommunene. Delvis kan dette også handle om samferdsel og gode trafikkløsninger.

Rundt en av fire nevner samferdselsmyndighetene som viktige for kommunens utbyggingspolitikk. Det er rimelig å anta at dette i stor grad vil være særlig utbredt i større og tett urbaniserte kommuner, hvor det vil være et behov for bevisste og gode trafikkløsninger for å sikre miljøvennlighet og effektivitet på samme tid.

I forhold til kulturminnevern er de statlige myndighetene i liten grad særlig viktige for kommunenes utbyggingspolitikk, skal vi tro tallene fra disse to surveyene. Dette gjelder enten vi ser på lederne av planadministrasjonene eller planutvalgslederne. Hvorvidt dette er et uttrykk for at de statlige sektormyndighetene på kulturminnevernets område i liten grad tar kontakt med kommunene i utbyggingssaker, eller i hvilken grad kommunene i liten grad anser innspillene som kommer som viktige skal være usagt. I den grad det reises innsigelse fra fylket i kulturminnevernsaker, kan kommunene imidlertid vanskelig velge å se bort fra dette. Resultatene her kan imidlertid indikere at fylkeskommunen, som har tilsynsansvar i kulturminnevernsaker, sjelden går inn i saker på dette grunnlag, på en måte som er av vesentlig betydning for sakens utfall.

6.3.1 Møter med statlige sektormyndigheter

I den grad det er etablert ulike arenaer og kontaktpunkter mellom kommunene og de statlige sektormyndighetene, hvor ofte møtes disse? Dette kommer frem av tabellene 6.7 og 6.8 nedenfor som viser vurderingene blant henholdsvis lederne av planadministrasjonene og planutvalgene i forhold til hvor ofte de har møter med representanter fra statlige sektormyndigheter innenfor ulike områder.

Tabell 6.7 *Hyppigheten av møter mellom planadministrasjonen og representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket, slik lederne av planadministrasjonene anslår det. Prosent.*

Hvor ofte har planadministrasjonen møter med representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket?							
	Jevnlig	Bare i spesielle saker	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Samferdselsmyndighetene	33	61	3	2	2	100	163
Landbruksmyndighetene	25	67	3	3	3	100	161
Miljøvernmyndighetene	27	67	2	1	3	100	161
Kulturvernmyndighetene	15	79	3	1	3	100	159

Tabell 6.8 *Hyppigheten av møter mellom planutvalgene og representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket, slik lederne av planutvalgene anslår det. Prosent.*

Hvor ofte har planutvalget møter med representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket?							
	Jevnlig	Bare i spesielle saker	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Samferdselsmyndighetene	18	61	19	0	2	100	136
Landbruksmyndighetene	14	65	16	3	2	100	136
Miljøvernmyndighetene	15	59	21	2	4	100	136
Kulturvernmyndighetene	6	61	27	1	5	100	133

Det er først og fremst i spesielle saker det er kontakt med de statlige sektormyndighetene. Lederne av planadministrasjonene har klart mest kontakt. Dette gjelder særlig i forhold til spørsmålet om å ha jevnlig kontakt. Ni av ti blant lederne av planadministrasjonene har enten jevnlig møter med statlige sektormyndigheter eller møter bare i spesielle saker. Blant lederne av planutvalgene gjelder dette rundt tre av fire. Dette kan kanskje tolkes som et uttrykk for at kontakten med de statlige sektormyndighetene i sterkere grad skjer i forhold til administrasjonen enn med de politisk valgte i planutvalgene. Dette kommer særlig til uttrykk blant de som oppgir å ha jevnlig møter med de statlige sektormyndighetene, som i sterkere grad er knyttet til lederne av planadministrasjonene enn planutvalgene.

I de tilfellene det er snakk om jevnlig kontakt, vil dette i stor grad skje innenfor rammene av et forum for samtale og kontakt, for eksempel i form av et planforum. I dette kan også statlige sektorinteresser være invitert til å delta. I de tilfellene det henvises til spesielle saker, vil dette kunne ha sammenheng med reguleringsplanarbeid, dispensasjonssaker og liknende.

Det er mest utbredt å ha jevnlig møter med de statlige samferdselsmyndighetene. En av tre blant lederne for planadministrasjonene mener å ha jevnlig møter med statlige sektormyndigheter innenfor samferdsel. Mange større utbyggingsprosjekter, kanskje de fleste, berører trafikale spørsmål på en eller annen måte og det er rimelig at kommunene har tett kontakt med samferdselsmyndighetene for å finne frem til gode og akseptable løsninger på et så tidlig stadium i prosessen som mulig.

Også landbruk og miljøvern er områder hvor jevnlig møter med kommunene er relativt utbredt. Tallene her viser at en av fire kommuner har jevnlig møter, mens to av tre har møter bare i

spesielle saker. Dette gir i sum en relativt tett kontakt med miljø-, landbruks- og samferdselsmyndighetene. På den ene siden henger dette naturlig sammen med kommunene som utførere av statlig politikk. På den andre siden kan det også være slik at i den grad kontakten med de statlige sektormyndighetene blir for tett, kan dette være en indikasjon på et statlig press eller en innflytelse som begrenser den kommunale autonomien.

En statlig sektorinteresse hvor kommunene nesten utelukkende har møter i spesielle saker er innenfor kulturminnevernet. Her svarer nesten 80 prosent av lederne av planadministrasjonene at de har kontakt bare i spesielle saker. På den annen side svarer over en av fire blant lederne for planutvalgene at de aldri har kontakt med statlige kulturminnevernmyndigheter. En annen sak er hva vi skal mene med "bare i spesielle saker". Dette åpner for stor grad av skjønn, og det blir opp til respondenten å legge innhold i begrepet. I den grad dette i forhold til kulturminnevernet kun handler om svært spesielle saker, nær sagt i fredningsklassen, kan dette gi et inntrykk av kontakten mellom kommunene og statlige sektorinteresser innenfor kulturminnevernet som relativt begrenset. Gjelder det saker som går utover det som ligger i fredningsklassen, hva vi kan kalle det alminnelige kulturminnevernet i kommunene, er det rimelig å slutte at kontakten mellom statlige og kommunale myndigheter er relativt hyppig, selv om det i hovedsak handler om spesielle tilfeller.

6.3.2 Statlig overprøving og press i forhold til kommunale vedtak

Gitt at de statlige sektormyndighetene er overordnet kommunene vil staten ha det siste ord i den grad det er uenighet med kommunene i bestemte saker. Dette innebærer myndighet til å overprøve de kommunale vedtakene. Generelt vil vi anta at overprøving skjer i de tilfellene statlige sektormyndigheter og kommunale myndigheter ikke er enig om mål og/eller virkemidler i boligpolitikken. I dette kan det ligge ulike forhold, noe vi vil komme tilbake til etter hvert. Her vil vi nevne at overprøving blant annet kan finne sted i de tilfellene en er enige om målet, knyttet for eksempel til behovet for boligbygging, men er uenige i forvaltningen av for eksempel miljø eller friluftarealer.

I hvilken grad statlige sektormyndigheter faktisk overprøver kommunale prioriteringer vil avhenge av flere forhold. Først og fremst kan dette ha sammenheng med den dialog kommunene har med statlige sektormyndigheter underveis i beslutnings- og planleggingsprosessen. I den grad dialogen er tett og konstruktiv må en anta at

statlige sektormyndigheter melder synspunkter inn i prosessen på et tidspunkt som gjør det mulig å integrere hensynene i forslagene til vedtak. Dette vil være den for begge parter mest effektive måten å organisere planleggingsprosessen på. Alternativt vil statlige sektorhensyn, som kommer sent inn i prosessen, kunne gi merarbeid for både kommuner og statlige myndigheter. Dette gir også liten forutsigbarhet for andre aktører som er knyttet til prosessen. I forhold til vår definering av beslutningsprosesser i en initiativfase og en saksforberedende fase, før vedtaksfasen, kan vi anta at jo sterkere innflytelse de statlige sektormyndighetene utøver i forhold til de kommunale myndighetene, jo mer blir saksfremleggene i samsvar med de statlige sektormyndighetenes interesser og i mindre grad blir det aktuelt med overprøving av de kommunale vedtakene.

Et annet spørsmål er hvor balansert en eventuell statlig sektordeltakelse i beslutningsprosessen er i forhold til kommunale synspunkter, slik kommunale myndigheter opplever det. Selv om statlige sektormyndigheter har rett til å overprøve kommunene i gitte saker, er det interessant for forståelse av dialogen de to partene imellom, hvorvidt kommunene opplever dette som press i enkeltsaker.

Ti prosent blant lederne av planadministrasjonene opplever at de statlige sektormyndighetene innenfor miljøvern i mange saker overprøver kommunens vedtak. Dette forekommer mer unntaksvis når det kommer til samferdselsmyndighetene, landbruksmyndighetene og kulturvernmyndighetene. Dette kommer frem i tabellene 6.9 og 6.10 som viser hvor ofte lederne av planadministrasjonene og planutvalgene anslår at de statlige sektormyndigheter overprøver kommunens vedtak.

Tabell 6.9 *Hvor ofte overprøver de statlige sektormyndigheter kommunens vedtak, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.*

Gjennom innsigelsesretten har statlige sektormyndigheter anledning til å overprøve kommunenes vedtak. Skjer dette ofte i din kommune?							
	I mang e saker	I enkelt e saker	I lite n gra d	Aldr i	Vet ikk e	Su m	N
Samferdselsmyndighetene	3	36	47	12	2	100	158
Landbruksmyndigheten	4	38	43	13	3	100	160
Miljøvernmyndighetene	10	55	27	7	1	100	161
Kulturvernmyndighetene	4	40	43	9	4	100	160

Tabell 6.10 *Hvor ofte overprøver de statlige sektormyndigheter kommunens vedtak, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.*

Gjennom innsigelsesretten har statlige sektormyndigheter anledning til å overprøve kommunenes vedtak. Skjer dette ofte i din kommune?							
	I mang e saker	I enkelt e saker	I lite n gra d	Aldr i	Vet ikk e	Su m	N
Samferdselsmyndighetene	5	37	45	12	2	100	137
Landbruksmyndigheten	10	47	34	8	1	100	137
Miljøvernmyndighetene	24	43	28	4	1	100	138
Kulturvernmyndighetene	9	40	42	7	3	100	136

En av fire blant lederne av planutvalget hevder at miljøvernmyndighetene overprøver kommunens vedtak i mange saker. I forhold til landbruksmyndighetene og kulturvernmyndighetene gjelder dette om lag en av ti.

Kommunene opplever i sterkest grad overprøving av kommunenes vedtak i forhold til miljøvernmyndighetene. Om lag 65 prosent blant både lederne av planadministrasjonen og planutvalget opplever at kommunenes vedtak i mange saker eller enkelte saker blir overprøvd, samtidig som en av tre opplever at dette skjer i liten grad eller aldri. Andelene er noe lavere om vi går til kommunenes vurdering av i hvilken grad de statlige samferdselsmyndighetene overprøver kommunenes vedtak. Overprøving i regi av landbruksmyndighetene og kulturvernmyndighetene kommer i en mellomkategori. Opplevelsen av at kommunale vedtak overprøves av de statlige sektormyndighetene er mer utbredt blant planutvalgslederne enn planadministrasjonslederne.

I den grad dette kan tolkes som uttrykk for manglende dialog og/eller uenighet i enkeltsaker mellom statlige og kommunale myndigheter, kan vi slutte at dette er mest utbredt på miljøvernets område. Dette selv om en av tre sier at overprøving i liten grad eller aldri forekommer. Illustrert ved friluftsimteresser og sikring av grøntarealer for rekreasjon og fritidsaktiviteter, er det rimelig å anta at kommunene er mer tilbøyelig til å ville bygge ut grønne arealer enn det de statlige myndighetene finner er i henhold til statlige intensjoner.

Gitt at ni av ti planutvalgsledere oppfatter private aktører som grunneiere, utbyggere og boligutviklere som sentrale aktører i planprosessen, kan funnene indikere at planpolitikere i større grad prioriterer utbygging enn miljøvern. Hvem som oppfattes som viktige i en beslutningsprosess behøver imidlertid ikke være det samme som innflytelse, selv om det er nærliggende å se dette i sammenheng. Alternativt kan dette også være et uttrykk for at de kommunalpolitiske prioriteringene i noen tilfeller er i konflikt med de interesser de statlige sektormyndigheter er satt til å ivareta.

Det er kanskje ikke tilfeldig at dette i særlig grad gjelder i forhold til miljøvern. Det er nettopp grøntområder som i mange tilfeller trues ved utbygginger, selv om byutvikling de senere årene i særlig grad har handlet om transformasjon av allerede bebygde arealer. En parallell i mer rurale kommuner har vi i forhold til landbruket. I denne studien ser vi at også her er det ulike prioriteringer mellom kommunale og statlige myndigheter, i det nær 60 prosent av lederne av planutvalgene hevder at landbruksmyndigheter i mange eller enkelte saker overprøver de kommunale vedtakene. Dette gir et inntrykk av at de kommunale myndighetene er mer utbyggingsorienterte enn landbruksmyndighetene. Dette kan være en grunn til uenighet. Her må det også skytes inn at private grunneiere av landbrukseiendommer, kanskje særlig i pressområder, ikke nødvendigvis forfekter samme interesser som landbruksmyndighetene. Snarere tvert imot viste blant

annet casestudiene at det motsatte kunne være tilfelle, at private grunneiere av landbrukseiendommer i noen tilfeller ønsket disse omdisponert til boligformål.

Det statlige sektoransvaret innenfor området samferdsel er noe annerledes definert og avgrenset enn innenfor områdene landbruk og miljøvern. Tilsynsansvaret innenfor samferdsel er i noe mindre grad knyttet opp mot den konkrete arealbruken i kommunene, men mer orientert mot effektiv arealutnyttelse når det kommer til transportløsninger. I den grad en kommune er svært utbyggingsorientert, kan det være lettere å komme i konflikt med miljø- og/eller landbruksinteresser enn med samferdselsinteresser, i det de to førstnevnte mer direkte angår arealbruken knyttet til utbyggingsprosjektene. Det er ikke en oppgave for Statens veikontorer, å mene til eller fra om utbygging på et gitt areal per se, men heller å se arealdisponeringer i forhold til hvilke tilbringerløsninger som velges og i hvilken grad disse ivaretar samfunnsøkonomiske hensyn knyttet til effektiv transport. Da synes konfliktpotensialet mellom kommuner med høye utbyggingsambisjoner å være større i forhold til miljøhensyn og arealutnyttelse.

I forhold til kulturminnevern oppfatter to av fem blant våre respondenter at statlige kulturvernmyndigheter overprøver kommunenes vedtak i enkelte saker. Få er av den oppfatning at dette skjer i mange saker. Omfanget av overprøving av vedtak på dette området er dermed mindre utbredt enn innenfor landbruk og miljøvern. Sett i et kulturminnevernsperspektiv kan dette være litt vanskelig å tolke. Ser vi på kulturminner som ikke fornybare ressurser, på linje med dyrket mark og friluftsanser, vil også kulturminnevern handle om miljøvern. Særlig i tettbygde bylandskap, hvor arealer er et knapphetsgode i tider med utbyggingspress, vil det være rimelig å anta at det presset som rettes mot en mer effektiv utnyttelse av arealer, etterlater eldre bebyggelse som den tapende part. Dette kan igjen utsette kulturminner for et sterkt press.

Når så vidt mange ikke opplever at statlige sektormyndigheter kommer inn og overprøver de kommunale vedtakene på kulturminnevernets område, kan dette ha å gjøre med at vurderingen av hva som er verneverdige kulturminner og hva som kan godtas revet i større grad er basert på skjønn enn spørsmål innenfor områdene miljøvern, landbruk og samferdsel. Innenfor samferdsel lar det seg i mange tilfeller kvantifisere og konsekvensutrede hva ulike utbyggingsalternativer medfører av kostnader til transport, enten dette er i form av tap av dyrket mark, reisetid for beboere eller annet. Liknende kvantifiseringer kan en også til en viss grad gjøre i forhold til landbruk. I forhold til mulighetene for å kvantifisere kostnader og ulemper ved

ulike utbyggingsstrategier, kommer miljøvern nærmere opp mot kulturminnevern. Dette gjelder for eksempel i forhold til å tallfeste verdien av tilgang til friområder. Det er vår påstand at kulturminnevern, i form av verdien av å bevare gamle bygningsmiljøer, enkeltbygg, og liknende, i sterk grad er skjønnsbestemt og lite kvantifiserbart. Bare i de tilfellene det er snakk om bygningsmiljøer som så klart er bevaringsverdige at Riksantikvarens fredningsklasser trekkes inn, legges skjønnet i noen grad til side.

Dette kan tyde på at de statlige sektormyndighetene i stor grad overlater skjønnet knyttet til hva som er verneverdig innenfor kulturminnevernet til de kommunale myndighetene. I den grad dette er tilfellet, vil overprøvinger av kommunenes vedtak på dette området og statlig press på kommunene være mindre utbredt i slike saker. Allikevel opplever nesten halvparten av våre respondenter at kommunale vedtak på dette området har blitt overprøvd. Selv om skjønnet her i stor grad overlates til kommunene, overprøves det med andre ord i en del tilfeller.

Kommunene opplever også at de statlige sektormyndighetene i noen grad utøver press i en gitt sak. Selv om det ikke kommer frem på hvilket stadium i prosessen kommunene opplever press, svarer for eksempel 66 prosent av planutvalgslederne at de opplever at de statlige sektormyndighetene innenfor miljøvern utøver press i en sak. Dette ser vi av tabell 6.12.

Tabell 6.11 *I hvilken grad opplever lederne av planadministrasjonene at de statlige sektormyndighetene utøver press i en sak. Prosent.*

I hvilken grad opplever du at myndighetene utøver press i en sak?						
	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Samferdselsmyndighetene	8	25	59	9	100	160
Landbruksmyndighetene	6	29	56	9	100	160
Miljøvernmyndighetene	14	42	39	6	100	161
Kulturvernmyndighetene	9	37	48	6	100	161

Tabell 6.12 *I hvilken grad opplever lederne av planutvalgene at de statlige sektormyndighetene utøver press i en sak. Prosent.*

I hvilken grad opplever du at myndighetene utøver press i en sak?						
	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Samferdselsmyndighetene	7	26	56	11	100	134
Landbruksmyndighetene	16	33	46	5	100	135
Miljøvernmyndighetene	30	36	31	3	100	137
Kulturvernmyndighetene	15	35	43	7	100	136

Planadministrasjonslederne opplever i noe lavere grad dette som et stort problem. Allikevel opplever over 50 prosent i denne gruppen at de statlige myndighetene utøver press i en sak, jmf tabell 6.11. Også her synes det som om de kommunale vurderingene i størst grad er på linje med de statlige sektorinteressene når det kommer til samferdsel, i det opplevelsen av press i minst grad er rettet mot dette området.

I forhold til landbruksinteresser, er det interessant å merke seg at 65 prosent av lederne av planadministrasjonene i liten eller meget liten grad opplever press i en sak. Det samme gjelder en av to blant planutvalgslederne. Antar vi at miljøvern i sterkere grad er relevant i forhold til utbygging i urbaniserte kommuner og landbruksvern i rurale, kan det sterkere opplevde presset på miljøvernets område, gi et inntrykk av høyere konfliktnivå innenfor boligpolitikken i forhold til miljøvern i urbaniserte kommuner enn landbruk oppleves i forhold til utbygging i mer rurale kommuner. Dette på tross av at både landbruksinteresser og miljøverninteresser bygger på mye av det samme ideologiske verdigrunnlaget i forhold til utbyggingssaker.

Gitt at kulturminnevernet på mange måter ivaretar ikke-fornybare ressurser, på linje med miljøvernet, er dette som nevnt verdier under et særlig press i bykommunale transformasjonsprosesser. Allikevel opplever kommunene i mindre grad et press i saker knyttet til statlige sektorinteresser på dette området enn tilfellet er i forhold til miljøvern. Igjen er det nærliggende å tolke dette som et utslag av at skjønnsutøvelsen her er sterkere og at de statlige sektormyndighetene velger å overlate skjønnnet i en viss grad til den enkelte kommune.

6.3.3 Oppsummerende om statlige sektormyndigheters deltakelse i kommunal boligpolitikk

Avslutningsvis i dette avsnittet kan vi spørre på hvilken måte og i hvilken grad de statlige sektormyndighetene har innflytelse over de kommunale beslutningsprosessene og handlingsvalgene på det boligpolitiske området? Eller for å spørre annerledes, hvor sterkt står den kommunale autonomien vis a vis de statlige sektorinteressene på det boligpolitiske området? Prinsipielt kommer de statlige sektormyndighetene først og fremst inn og påvirker kommunale beslutningsutfall i den grad og i de tilfeller kommunale vedtak går på tvers av fellesskapets interesser, slik dette vurderes i et overordnet perspektiv. Statlige sektormyndigheter kommer inn i kommunale reguleringsplaner, der de er høringsinstans, og i andre større saker samt klagesaker. Vi har også sett at kommunene i stor grad først og fremst mener å ha møter med statlige sektormyndigheter i enkeltsaker.

Funnene indikerer et visst avvik mellom de boligpolitiske vurderingene knyttet til utbygging og regulering gjort i kommunene og de vurderinger som gjøres av de statlige sektormyndighetene. Dette gjelder særlig i forhold til miljøvern, men også i noen grad på områdene landbruk, kulturminnevern og samferdsel. Dette kommer til uttrykk både i form av overprøving av kommunale vedtak og opplevelsen av press fra sektormyndigheter i enkelte saker. Dette gir i sum de statlige sektormyndighetene en viss korrigerende innflytelse på de kommunale myndighetenes handlingsvalg innenfor boligpolitikken generelt og utbyggingspolitikken spesielt. Statlige sektormyndigheter tar ikke selvstendig initiativ i forhold til kommunene på dette området, men forholder seg korrigerende i forhold til de prosesser som allerede er i gang på kommunalt nivå og reagerer på de saker de blir presentert for på området.

I noen grad kan vi imidlertid se konturene av at statlige myndigheter bringes inn på mer generelt grunnlag. Dette kommer først og fremst til uttrykk når kommunene svarer at de har jevnlig kontakt med statlige sektormyndigheter. Dette er imidlertid mest utbredt blant lederne av planadministrasjonene og i mindre grad utbredt blant planutvalgslederne og gjelder først og fremst i forhold til samferdsel, men også på områdene landbruk og miljøvern.

Den kommunale autonomien innenfor den kommunale boligpolitikken, særlig hva gjelder til utbyggingsdelen, synes derfor å være en betinget autonomi, der det statlige tilsynsansvaret kommer korrigerende inn. Direkte, i form av overprøving av kommunale vedtak, kommer dette særlig til uttrykk på området miljøvern, men

også i noen grad i forhold til landbruksinteresser. Dette er mindre uttalt i forhold til endring av vedtak eller opplevd press innenfor samferdselssektoren. Her synes imidlertid den løpende kontakten noe sterkere, noe som kan gi mulighet for en mer indirekte innflytelse på de kommunale beslutningene.

6.4 Sivilsamfunnets deltakelse i og betydning for den kommunale boligpolitikken, her ved de frivillige organisasjonene

Den tredje kategorien eksterne aktører, i tillegg til de private markedsaktørene og statlige sektormyndigheter, er det vi tidligere har kalt sivilsamfunnets aktører. Dette er aktører som representerer sivilsamfunnets interesser innenfor frivillige organisasjoner, som beboere, naboer eller liknende. Som drøftet i kapittel 2 berører mange utbyggingssaker et helt sett av ulike interesser. Mange utbyggingssaker, kanskje de fleste, vil berøre en blanding av økonomiske og normative verdier. De normative verdiene, knyttet til for eksempel miljø, landbruk, friluft og kulturminnevern, vil i noen grad ivaretas av de statlige sektormyndighetene. Men i noen tilfeller er ikke dette ansvaret tilstrekkelig til at verdiene sikres, slik ulike interessegrupperinger opplever det. Interesseorganisasjoner fungerer som pådrivere i forhold til det offentlige beslutningssystemet. Ser vi på organisasjoner som har definert sitt interessefelt i forhold til den kommunale boligpolitikken, finner vi et mangfold, både knyttet til miljøvern, landbruk, til en viss grad friluft, og ikke minst kulturminnevern og beboersammenslutninger.

Påvirkningen kan skje på mange arenaer og via ulike kanaler, både formelle og uformelle. Slik vi har definert beslutningsprosessen er det rimelig å anta at de frivillige organisasjonene, naboer etc, først og fremst gis anledning til å uttale seg i forbindelse med at planer legges ut til offentlig ettersyn. Interesseorganisasjoner kan også på eget initiativ ta kontakt med kommunale myndigheter for å målbære sine syn. Andre får kanskje plass i kommunalt oppnevnte råd og utvalg, mens noen igjen har en hevdvunnen rett til å være høringsinstans for saker innenfor deres interessefelt. For mange organisasjoner handler dette om å gjøre seg relevant vis a vis det kommunale beslutningssystemet.

I dette avsnittet skal vi, uavhengig av aksjonsformer i forhold til kommunene i boligpolitiske saker, se på hvordan noen respondenter oppfatter omfanget av denne kontakten. Vi vil også se i hvilken grad

kontakten oppfattes som press for enkelthensyn eller hvorvidt kontakten alternativt oppfattes som informativ og i hvilken grad kontakten faktisk har innflytelse over boligpolitikken.

6.4.1 Omfanget av kommunenes kontakt med lokale frivillige organisasjoner

Kontakten med de frivillige organisasjonene kan ha ulike utgangspunkt og finne sted på ulike stadier i en beslutningsprosess. Tidspunktet for når de frivillige organisasjonene kommer med i prosessen kan ha betydning for i hvilken grad kontakten påvirker saksutfallet. Generelt kan en anta at jo tidligere i prosessen de frivillige organisasjonene kommer med, jo større er mulighetene for påvirkning. Kommunale beslutningstakere kan også på eget initiativ ta kontakt med de frivillige organisasjonene for informasjon, synspunkter med videre. De frivillige organisasjonenes deltakelse er regulert i plan- og bygningsloven. I mange tilfeller har de fått status som berørt part i saker som angår deres interessefelt. Dette gir anledning til å uttale seg i forbindelse med at saksbehandlingsprosessen åpnes opp og saker legges ut til offentlige ettersyn.

Om lag en av to blant våre respondenter svarer at det ofte er planadministrasjonen som tar initiativet til kontakt med de frivillige organisasjonene. Svært få svarer at det aldri tas slik kontakt.

Det at kontakten er knyttet til planadministrasjonen kan være en indikasjon på at mulighetene for å komme med tidlig i prosessen er tilstede. På den annen side kan dette også være knyttet til høring, hvilket vil si at sakene i stor grad allerede er grundig forberedt før de frivillige organisasjonene inviteres til å delta med synspunkter. Dette siste vil redusere deres muligheter til å påvirke realitetene i sakene.

Ser vi på hvor ofte kommunene har kontakt med ulike frivillige organisasjoner belyses dette i tabellene 6.13 og 6.14 nedenfor. Tabell 6.13 viser hvor ofte lederne av planadministrasjonene vurderer å ha kontakt med representanter fra ulike frivillige organisasjoner, mens tabell 6.14. viser hvordan planutvalgslederene vurderer dette.

Tabell 6.13 *Hvor ofte har planadministrasjonen kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.*

Hvor ofte har planadministrasjonen kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner?								
	Jevnlig	Bare i spesielle saker	Sjelden	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Miljøorganisasjoner	7	42	36	8	4	3	100	163
Landbruksorganisasjoner	21	51	21	3	3	3	100	162
Friluftorganisasjoner	9	53	28	6	2	2	100	163
Kulturminnevernorganisasjoner	4	46	34	9	4	3	100	163
Beboerorganisasjoner	16	56	16	4	6	3	100	163

Tabell 6.14 *Hvor ofte har planutvalgene kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.*

Hvor ofte har planutvalget kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner?								
	Jevnlig	Bare i spesielle saker	Sjelden	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Miljøorganisasjoner	2	44	29	18	6	2	100	133
Landbruksorganisasjoner	13	50	25	10	1	2	100	135
Friluftorganisasjoner	4	42	37	12	3	2	100	135
Kulturminnevernorganisasjoner	2	34	41	17	6	1	100	131
Beboerorganisasjoner	15	49	24	9	2	1	100	

To hovedtendenser kommer til uttrykk her. For det første viser det seg at kontakten hovedsaklig er saksorientert. Det er først og fremst i spesielle saker lederne av planadministrasjonene eller planutvalgene har kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner. Kontakten har i liten grad et generelt preg. Det er naturlig å se dette i sammenheng med deltakelse i høringssaker. For det andre har lederne av planadministrasjonene mer kontakt med frivillige organisasjoner enn planutvalgslederne. Dette støtter inntrykket av at kontakten med de frivillige organisasjonene i særlig grad har sammenheng med høringsinstituttet, som arrangeres administrativt. I et slikt perspektiv er det interessant å merke seg så vidt høye andeler av planutvalgs-

lederne har kontakt med de frivillige organisasjonene, selv om det i hovedsak er avgrenset til spesielle saker.

Dette kan være uttrykk for at det også er politisk kontakt med de frivillige organisasjonene. Hvorvidt dette kommer i stand ved at lederne av planutvalgene tar kontakt, for eksempel for å belyse en sak, eller hvorvidt dette er et resultat av at organisasjonene selv tar kontakt med politikerne fordi de ser at det er der beslutninger fattes, vil variere. Erfaringene fra casestudiene indikerer at det i særlig grad er det siste som er tilfellet. Politikerne blir oppsøkt i langt sterkere grad enn de oppsøker selv.

Ser vi på hvilke frivillige organisasjoner som i særlig grad har jevnlig kontakt inn i de kommunaladministrative eller politiske planfora, ser vi at landbruksorganisasjonene og beboerorganisasjonene i noen grad skiller seg ut. Dette kan antyde at disse i et litt større omfang enn miljøverns-, friluft- og kulturminnevernsorganisasjoner har lyktes i jevnlig å bli tatt med på råd i utbyggingssaker. For landbruksorganisasjonenes del må dette kanskje ses i sammenheng med landbrukets sterke og viktige stilling som næringsvei i mange kommuner. At en av fem blant planadministrasjonslederne sier at de jevnlig har kontakt med landbruksorganisasjonene, forteller i denne sammenhengen litt om betydningen av landbruket og deres interesseorganisasjoner i forhold til boligpolitikken.

Beboerorganisasjoner representerer ikke noen definert næringsvei, men er mer et uttrykk for folkemeningen blant berørte naboer etc. knyttet til gitte boligprosjekter. Disse er viktige å inkludere i beslutningsprosessen i et demokratisk perspektiv. Kontakten mellom våre respondenter og beboerorganisasjonene er mest utbredt i spesielle saker.

De to områdene hvor planadministrasjonene og planutvalgene ved sine ledere, i minst omfang oppgir å ha enten jevnlig kontakt med organisasjonene eller der dette bare skjer i spesielle saker er innenfor områdene miljøvern og kulturminnevern.

Et aspekt ved denne kontakten som kan ha betydning for politiske handlingsvalg og saksutfall, er hvorvidt en fra kommunenes side opplever kontakten med organisasjonene som informativt eller press for et hensyn.

Slik dette kommer frem her opplever både lederne av planadministrasjonene og planutvalgene at i den grad de har hyppig kontakt med de frivillige organisasjonene, ser de dette i stor grad som informativt. Dette kommer til uttrykk i tabellene 6.15 og 6.16.

Tabell 6.15 *I den grad planadministrasjonene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planadministrasjonene denne kontakten som informativ. Prosent.*

Hvis planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne kontakten som informativ?						
	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Miljøorganisasjonene	5	56	35	5	100	107
Landbruksorganisasjonene	13	64	22	2	100	115
Friluftorganisasjonene	10	62	24	4	100	107
Kulturminnevernorganisasjonene	8	60	29	3	100	110
Beboerorganisasjonene	15	64	18	4	100	113

Tabell 6.16 *I den grad planutvalgene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planutvalgene denne kontakten som informativ. Prosent.*

Hvis planutvalget har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne kontakten som informativ?						
	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Miljøorganisasjonene	2	58	29	10	100	89
Landbruksorganisasjonene	9	71	17	3	100	92
Friluftorganisasjonene	4	65	26	4	100	91
Kulturminnevernorganisasjonene	6	57	30	7	100	84
Beboerorganisasjonene	19	57	21	3	100	96

I administrasjonen er det særlig kontakten med landbruks- og beboerorganisasjonene som i høy grad oppleves som informativ. Blant planutvalgslederne er det kontakten med landbruksorganisasjonene som skiller seg ut som informativ. Også i forhold til organisasjonene innenfor friluft, miljø og kulturminnevern ser vi at i den grad det er kontakt mellom lederne av planadministrasjonene eller planutvalgene, oppleves denne som informativ blant et godt flertall av respondentene. Selv om vi her må ta høyde for at svarprosenten er relativt begrenset, kan dette være en indikasjon på at i den grad en fra kommunenes side

har kontakt med de frivillige organisasjonene, så kan de bidra til å belyse saken¹⁴.

Det er interessant at tre av fire blant våre respondenter anser kontakten med beboerorganisasjonene som informativ. Dette vil ofte handle om naboer og deres synspunkter. Slik dette kom frem i casestudiene, kunne naboer og beboersammenslutninger av ulikt slag både komme inn i høringsfasen, men også ved å ta direkte kontakt. Som regel skulle det mye til for at dette skulle få noen vesentlig innflytelse på beslutningene. Der beboerorganisasjoner kunne få gjennomslag for sine synspunkter, var i forhold til mindre korrigeringer av utbyggingsplanene, som vindusplassering og mindre justeringer av høyder. Større endringsforslag fikk liten betydning.

Gjennomgående opplever lederne av både planadministrasjonene og planutvalgene kontakten med de frivillige organisasjonene mer som informativ enn som press for ett hensyn. Med forbehold om begrenset svarprosent opplever en av to av de som har hyppig kontakt med de frivillige organisasjonene dette som press for ett hensyn. Dette kommer til uttrykk i tabellene 6.17 og 6.18 nedenfor.

Tabell 6.17 *I den grad planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planadministrasjonene denne kontakten som press for et hensyn. Prosent.*

Hvis planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne kontakten som press for ett hensyn?						
	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Miljøorganisasjonene	15	39	39	8	100	117
Landbruksorganisasjonene	9	44	37	9	100	118
Friluftsorganisasjonene	8	34	50	8	100	114
Kulturminnevernorganisasjonene	14	38	41	7	100	115
Beboerorganisasjonene	21	38	31	11	100	120

¹⁴ Som det fremgår av tabellene er N relativt lavt her, og utgjør for lederne av planadministrasjonene gjennomgående i overkant av hver fjerde kommune i landet, mens det for lederne av planutvalgene ligger i underkant av hver fjerde kommune. Dette må vi ta høyde for når vi tolker disse funnene.

Tabell 6.18 *I den grad planutvalgene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt oppleve lederne av planutvalgene denne kontakten som press for et hensyn. Prosent.*

Hvis planutvalget har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne kontakten som press for et hensyn?						
	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Miljøorganisasjonene	15	39	39	7	100	92
Landbruksorganisasjonene	10	40	46	4	100	95
Friluftorganisasjonene	5	42	46	7	100	93
Kulturminnevernorganisasjonene	8	37	49	7	100	90
Beboerorganisasjonene	21	34	40	5	100	102

Som vi ser er det noen variasjoner mellom lederne med hensyn til hvorvidt de opplever kontakten med organisasjonene som press for et syn. Det er først og fremst kontakten med beboerorganisasjonene som oppleves som press for et hensyn. Vel en av to i begge de to surveyene opplever også kontakten med miljøvernorganisasjonene slik. I minst grad oppleves kontakten med friluftorganisasjonene som press for et syn, men variasjonene er ikke så store. Det er heller ingen systematiske variasjoner mellom planadministratorene og planpolitikerne på dette området.

Det kan kanskje synes noe overraskende at ikke andelene som opplever kontakten med de frivillige organisasjonene som press for et hensyn som høyere, gitt at de frivillige organisasjonene stort sett forfekter særinteresser. Dette kan gi et inntrykk av at kontakten har et visst preg av dialog, selv om den enkelte organisasjonens særinteresser står i sentrum. Alternativt kan en anta at organisasjoner innenfor områder som landbruk, miljø, friluft og kulturminnevern i stor grad vil bygge opp en allmenngjørende argumentasjon, noe som reduserer inntrykket av organisasjonene som representanter for særinteresser.

I den grad de administrative eller politiske lederne har hyppig kontakt med de frivillige organisasjonene, i hvilken grad har dette betydning for saken? Dette får vi et inntrykk av ved å se på tabellene 6.19 og 6.20. Igjen må vi se tolkningen av resultatene i lys av begrenset svarprosent.

Tabell 6.19 *I den grad planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planadministrasjonene at denne kontakten har betydning for saken. Prosent.*

Hvis planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du at denne kontakten har betydning for saken?						
	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Miljøorganisasjonene	5	53	36	5	100	118
Landbruksorganisasjonene	6	60	30	4	100	120
Friluftorganisasjonene	2	58	35	5	100	116
Kulturminnevernorganisasjonene	5	58	31	5	100	115
Beboerorganisasjonene	7	62	23	7	100	121

Tabell 6.20 *I den grad planutvalgene har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, hvorvidt opplever lederne av planutvalgene at denne kontakten har betydning for saken. Prosent.*

Hvis planutvalget har hyppig kontakt med lokale frivillige foreninger, i hvilken grad opplever du at denne kontakten har betydning for saken?						
	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	Sum	N
Miljøorganisasjonene	3	53	35	9	100	98
Landbruksorganisasjonene	5	62	27	7	100	105
Friluftorganisasjonene	4	58	34	4	100	101
Kulturminnevernorganisasjonene	7	58	29	7	100	97
Beboerorganisasjonene	7	64	24	6	100	106

I den grad det er hyppig kontakt med de frivillige organisasjonene, regner rundt tre av fem at dette i høy grad har betydning for saken. Her er det få variasjoner mellom organisasjonene. Få mener imidlertid at kontakten har betydning i meget høy grad.

Ser vi nærmere på organisasjonene og hva de rimeligvis kan antas å bringe av ønske og krav inn i prosessen, vil nok dette variere. Med sin tette kontakt opp mot landbruksnæringen, er det rimelig å anta at landbruksorganisasjonene vil ha synspunkter som er mer vidtrekkende enn beboerorganisasjonene. Som det kom frem i casestudiene, hadde de sistnevnte i særlig grad ofte synspunkter på selve utformingen av byggene som ble planlagt, mens det er rimelig å anta at de førstnevnte

i større grad vil ha synspunkter som går inn i arealplanleggingen, i forhold til spørsmålet om definering av arealer til boligformål versus landbruk. Generelt er det rimelig å anta at det vil være lettere å komme frem til kompromisser i de tilfellene interesseorganisasjonene fremmer mer begrensede ønsker. Dette vil kunne være en forklaring på at nær syv av ti svarer at i den grad de har hyppig kontakt med beboerorganisasjoner, har dette i høy grad betydning for saken.

Landbruksorganisasjonene vil ofte stå så vidt sterkt i landbrukskommuner at det vil være vanskelig å ikke gå i dialog med dem i saker organisasjonene opplever som viktige i forhold til boligpolitikken. Dette kan kanskje forklare at tre av fem mener kontakten med disse i høy grad har betydning for saken. Også her kan spillerrommet for kompromisser i mange tilfeller være stort.

Også i forhold til de interesser frivillige organisasjoner innenfor miljøvern, friluft og kulturminnevern representerer, er det i noen grad muligheter for kompromisser. Dette kan gi alle parter en opplevelse av å ha vunnet noe, samtidig som en fra kommunenes side kan oppleve at kontakten med organisasjonene i høy grad har hatt betydning for saken. Innenfor kulturminnevern for eksempel, vil organisasjoner arbeide for ivaretagelse av kulturminner som oppleves som truet av den kommunale boligpolitikken. Dette vil være som en direkte eller indirekte konsekvens av utbyggingsplaner. I disse tilfellene kan det være muligheter for kompromisser i forhold til for eksempel delvis vern, eller at noen kulturminner sikres og istandsettes, mot at andre ofres. I andre tilfeller kan slike kompromisser være vanskelig å få til. At en fra kommunenes side opplever at kontakten med organisasjoner innenfor kulturminnevern, miljøvern og friluft har hatt betydning for saken, kan innebære at en i mange saker har lyktes å komme frem til kompromisser.

Mulighetene for å inngå kompromisser kan være nøkkelen for å komme frem til løsninger som er akseptable både for kommunene og de frivillige organisasjonene. De frivillige organisasjonene har imidlertid i beste fall bare uttalerett. I mange tilfeller har de ikke det en gang. De har ingen mulighet til å stoppe eller endre et prosjekt eller vedtak de er uenige i. Deres makt ligger i å argumentere, informere og overbevise beslutningstakerne, enten direkte eller via opinionen. Store og/eller ressurssterke organisasjoner kan søke å mobilisere opinionen til støtte for sitt syn. Underskriftskampanjer, leserbrev i lokalavisene, protestaksjoner av ulikt slag kan være nyttige virkemidler til å tvinge frem en opinion i favør av bestemte saksutfall. Dette kan gjøre det politisk vanskelig for kommunepolitikerne å velge gitte løsninger. Eksemplene kan være mange på at slike aksjoner har påvirket saksutfallene, men det er kanskje like mange eksempler på at slike

aksjoner ikke har ført frem, med den kortvarige belastningen dette måtte ha for kommunepolitikere. Skal en skjele til etablerte antakelser om at politiske partier er orientert mot valg, kunne en anta at tilbøyeligheten til å bøye av for slike aksjoner skulle være større, jo nærmere en er et valg.

Frivillige organisasjoners gjennomslagskraft i forhold til kommunal boligpolitikk generelt og utbygging spesielt vil måtte veies mot blant annet de private markedsaktørenes krefter og interesser. I den grad kommunene er stilt overfor store og tunge utbyggerinteresser, med stor økonomisk innflytelse, vil prioriteringer i de frivillige organisasjonenes favør kunne være vanskelig å få til. Her nærmer vi oss hvilke mål kommunene selv har for sin boligpolitikk. Om vekst og utvikling står sterkt, og økonomisk tunge investorer har vist tilstrekkelig interesse for å bygge ut, kan en anta at det skal mye til for at prosjekter skrinlegges. Dette kom også til uttrykk i våre casestudier. Store utbyggere kan også bruke sin posisjon til å presse kommunene fra sitt ståsted. Argumenter som ofte benyttes er hensynet til økonomisk lønnsomhet i prosjektene. Om ikke for eksempel utnyttingsgraden får et gitt omfang, vil ikke prosjektet lenger være lønnsomt, og utbygger kan true med å trekke seg. Stilt overfor utbyggere med dette maktmiddelet i bakhånd, og frivillige organisasjoner som ut fra idealistiske hensyn kjemper for sine idealer, er det nærliggende å anta at kommunale myndigheter i mange tilfeller legger størst vekt på de førstnevnte. Hvordan dette slår ut i det enkelte tilfellet, i form av for eksempel kompromissløsninger, vil variere.

6.4.2 Oppsummerende om de frivillige organisasjonenes deltakelse i og betydning for kommunal boligpolitikk

Hva kan vi så slutte ut fra dette om de frivillige organisasjonenes betydning for den kommunale boligpolitikken? Hvilken innflytelse har og hvordan knyttes de til politikken? Hvordan oppleves dette av kommunale myndigheter?

Her er det interessant å merke seg at deltakelse finner sted på kommunenes eget initiativ i en av to saker. Det er særlig planadministrasjonen som tar initiativ. Dette kan gi organisasjonene en mulighet til å komme tidlig inn med synspunkter. I den grad dette er knyttet til høringsuttalelser kan synspunktene allikevel være for sene til å påvirke realitetene i saken. Kontakten er først og fremst knyttet til enkeltsaker og finner i liten grad sted jevnlig. I denne forbindelse er det interessant å merke seg at de kommunale myndighetene mer

opplever kontakten som informativ enn som press. Slik mange ledere av planadministrasjonene og planutvalgene opplever det, er denne kontakten av betydning for saken.

Dette kan antyde at mange organisasjoner besitter faglig innsikt i enkeltsaker og enkeltproblemstillinger som kommunale myndigheter søker. Gitt at de fleste organisasjonene forfekter alternative verdier ofte knyttet til vern og miljø, kan vi i gitte tilfeller anta at de kommunale myndighetene får levert argumenter som kan være nyttige i møte med aktører som har andre utgangspunkt og syn på boligutvikling. Særlig relevant er dette kanskje i møte med grunneiere og boligutviklere som i mange tilfeller har sterke interesser for utbygging. Slik kan de frivillige organisasjonene også få en viss innflytelse på innholdet i boligpolitikken.

Dette kan imidlertid sette kommunene i boligpolitiske dilemmaer, hvor ulike gode hensyn må veies mot hverandre og prioriteringer gjøres. Hvilke hensyn som i slike situasjoner veier tyngst, vil nok variere avhengig av mange forhold. Vi har nevnt mulighetene for politisk opinionsmobilisering som et maktmiddel organisasjonene kan benytte, men dette vil kunne stå mot utbyggeres argumenter om økonomisk lønnsomhet i prosjektene.

I neste avsnitt skal vi derfor se samlet på spørsmålet om ulike aktørers betydning for utformingen av utbyggingspolitikken i de ulike kommunene, slik dette oppleves av de kommunale myndighetene.

6.5 Ulike aktørers kontakt med kommunale myndigheter og betydning for utformingen av utbyggingspolitikken

De kommunale myndighetene møter som vi har sett, mange ulike interesser som må avveies både i den kommunale boligpolitikken generelt og utbyggingspolitikken spesielt. I dette avsnittet skal vi se litt på disse interessene samlet og hvilken kontakt de kommunale myndighetene har med ulike aktører. Vi vil også se hvilken betydning denne kontakten har for saksutfallet, slik våre respondenter vurderer det.

Ser vi først på kontakten mellom lederne av planadministrasjonene og aktører utenfor det kommunale apparatet, ser vi i tabell 6.21 at om lag halvparten svarer at de ofte blir kontaktet av private markedsaktører som grunneiere, utbyggere eller boligutviklere. Andelen som sier at de sjelden blir kontaktet av disse to gruppene aktører, er relativt

begrenset. Dette støtter inntrykket fra casestudiene av at private markedsaktører som for eksempel grunneiere kan være aktive i utbyggingsaker i forhold til å kontakte kommunene for å argumentere for sitt syn. Vi finner også i noen grad støtte for at kontaktene i sterkere grad er mot det administrative apparatet enn mot det politiske. Sammenlikner vi tallene i tabell 6.21 med tallene i tabell 6.22 ser vi at andelen blant lederne av planutvalgene som svarer at de ofte blir kontaktet av private grunneiere er noe lavere enn blant lederne for planadministrasjonene. Vi må imidlertid her ta høyde for mer begrenset svarprosent, særlig blant lederne av planutvalgene. I forhold til å bli kontaktet av private utbyggere eller boligutviklere finner vi ingen forskjeller av betydning mellom planadministrasjonen og politikerne.

Dette gir et inntrykk av at boligpolitisk ansvarlige i kommunene i relativt høy grad blir kontaktet av private markedsaktører. Hvordan denne kontakten finner sted vil nok variere. Med bakgrunn i de tendenser som kom til uttrykk i casestudiene, kan vi anta at private grunneiere eller boligutviklere i stor grad tar kontakt og ber om et møte, ofte for å legge frem sine synspunkter for enkeltpersoner eller grupperinger i kommunen. Dette kan være alt fra presentasjoner av prosjekter som ønskes godkjent til synspunkter på løpende prosjekter som den enkelte private aktør i ulik grad er delaktig i.

Kommunene har i tillegg en viss kontakt med andre aktører fra næringslivet. Dette kan være aktører som samarbeider med private grunneiere eller boligutviklere og som tar kontakt med kommunale aktører som en del av promoteringen av deres prosjekter. Dette kan være alt fra private finansaktører til eiendomsmeglere, som alle kan ha synspunkter på prosjektene.

Tabell 6.21 *I hvilken utstrekning lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike grupperinger, slik de selv vurderer det. Prosent.*

Blir du som leder av planadministrasjonen kontaktet av representanter fra:								
	Ja, ofte	Av og til	Ja, men sjelden	Nei aldri	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	55	36	8	0	1	0	100	157
Private utbyggere/ boligutviklere	47	35	15	1	2	0	100	157
Andre aktører fra næringslivet	20	46	31	3	1	0	100	154
Boligbyggelagene	6	13	34	18	29	1	100	151
Statlige sektorinteresser	25	40	24	8	3	0	100	154
Frivillige interesse-organisasjoner	6	37	41	11	4	1	100	153
Beboerorganisasjoner	7	27	38	15	14	1	100	152

Som vi ser av tabellene 6.21 og 6.22 er det få som sier at de ofte blir kontaktet av boligbyggelagene. Dette er interessant, tatt i betraktning den historisk viktige rollen boligbyggelagene har spilt innenfor den sosiale boligbyggingen i Norge¹⁵. Noe av forklaringen kan være at boligbyggelagene har andre kontakter innad i kommunene. Alternativt kan dette fortelle noe om at boligbyggelagene ikke lenger har den sentrale rollen i boligbyggingen som de hadde i etterkrigsårene. Boligbyggelagene opererer i dag i hovedsak innenfor de samme markedsmechanismene som andre private aktører og arbeider for å realisere prosjekter til beste for sine medlemmer, blant annet i form av utbyggingsprosjekter. I så måte er det påfallende at det i så begrenset grad har kontakt med kommunene, ved lederne av planadministrasjonene og planutvalgene.

¹⁵ Jamfør Hansen 2002.

Tabell 6.22 *I hvilken utstrekning lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike grupperinger, slik de selv vurderer det. Prosent.*

Blir du som leder av planutvalget kontaktet av representanter fra:								
	Ja, ofte	Av og til	Ja, men sjelden	Nei aldri	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	46	41	9	3	0	1	100	
Private utbyggere/ boligutviklere	45	36	14	5	0	1	100	
Andre aktører fra næringslivet	25	44	25	5	0	1	100	130
Boligbyggelagene	5	15	22	27	31	1	100	124
Statlige sektorinteresser	4	16	32	44	3	1	100	126
Frivillige interesse-organisasjoner	10	34	39	13	2	2	100	128
Beboerorganisasjoner	12	32	29	16	11	1	100	124

Igjen ser vi at de statlige sektorinteressene har kontakt med kommunale aktører i planprosessene. Dette gjelder i særlig grad i forhold til planadministrasjonen. De fleste svarer at de enten ofte eller av og til blir kontaktet av disse. Dette gjelder i langt mer begrenset omfang i forhold til lederne av planutvalgene. Her svarer i underkant av en av to at de aldri blir kontaktet av disse. Selv med en lav svarprosent, forteller dette oss at det meste av denne kontakten går administrativt. Som vi har sett er kontakten mellom statlige sektorinteresser og kommunene viktig i plansaker for å sikre at hensynet til samferdsel, miljø etc. blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte. Dette vil kunne forebygge kostnadskrevende innsigelser til planene.

De frivillige organisasjonene tar også kontakt med kommunene, enten via lederne for planadministrasjonene eller planutvalget, men ikke ofte. De fleste tar kontakt enten av og til eller sjelden. Her må en ta høyde for at de frivillige organisasjonene kan ha andre kontakter i forhold til kommunene innenfor enten administrasjonen eller det politiske systemet. Heller ikke beboerorganisasjoner ser ut til å ta kontakt med disse to lederne innenfor det kommunale plansystemet i særlig grad.

For at kontakten med de ulike kommunale aktørene skal kunne ha betydning for beslutningsprosessene og med det innholdet i politikken, er det viktig at kontakten oppleves positivt hos de kommunale myndighetene. Et aspekt ved dette er hvorvidt kommunene opplever kontakten som informativ. Slik det kommer til

uttrykk her, opplever de fleste av våre respondenter kontakten med både grunneiere og private utbyggere og boligutviklere i høy grad som informativ. Dette ser vi i tabellene 6.23 og 6.24 som viser i hvilken grad henholdsvis lederne av planadministrasjonene og planutvalgene opplever kontakten med de ulike interessegrupperinger som informativ, i den grad de blir kontaktet av disse.

Tabell 6.23 *I den grad lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som informativ. Prosent.*

Hvis du som leder av planadministrasjonen blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt er informativ?								
	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	19	66	14	1	0	0	100	151
Private utbyggere/ boligutviklere	17	67	11	1	4	0	100	149
Andre aktører fra næringslivet	12	58	24	3	3	1	100	147
Boligbyggelagene	4	28	17	13	37	2	100	142
Statlige sektorinteresser	29	50	12	3	5	0	100	149
Frivillige interesseorganisasjoner	9	46	27	10	8	1	100	147
Beboerorganisasjoner	9	39	23	9	18	3	100	145

Tabell 6.24 *I den grad lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som informativ. Prosent.*

Hvis du som leder av planutvalget blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt er informativ?								
	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	18	71	10	0	0	1	100	121
Private utbyggere/ boligutviklere	20	72	6	1	1	1	100	120
Andre aktører fra næringslivet	15	56	21	1	5	3	100	119
Boligbyggelagene	8	26	14	11	36	5	100	113
Statlige sektorinteresser	11	46	21	7	12	4	100	112
Frivillige interesse-organisasjoner	6	46	34	3	9	3	100	114
Beboerorganisasjoner	10	50	20	4	13	3	100	115

Blant lederne av planutvalgene er det rundt 90 prosent som opplever at i den grad de blir kontaktet av private grunneiere, utbyggere eller boligutviklere, opplever de kontakten i høy grad som informativ. At kontakten med de private aktørene vurderes som så vidt viktig av nær sagt samtlige i vår studie, illustrerer ikke bare hvor viktige de private aktørene er som utbyggere i kommunene, men også at vi her står overfor et gjensidig avhengighetsforhold, de private aktørene på sin side med evne og vilje til å drive utbyggingsprosjekter frem, kommunen på sin side med rammebetingelser, tillatelser og infrastruktur.

Også kontakten med andre aktører fra næringslivet oppleves som informativ, men ikke i samme grad. I den grad disse er knyttet til de prosjekter og saker som målbæres av grunneiere eller private utbyggere, kan dette kanskje indikere at hovedbudskapet allerede er levert av disse, og at de andre aktørene gir supplerende informasjon.

At de statlige sektorinteressene først og fremst har kontakt med det administrative systemet avspeiles også i noen grad i forhold til hvorvidt kontakten oppleves som informativ. Det er særlig lederne av planadministrasjonene som opplever denne kontakten som informativ, mens dette gjelder i noe mindre grad blant planutvalgslederne. Dette kan være et uttrykk for at dialogen først og fremst går på det administrative planet, og i mindre grad på det politiske. Uansett synes det klart at de statlige sektormyndighetene i stor grad bidrar til belyse

de saker de engasjerer seg i. Om lag fire av fem blant lederne av planadministrasjonene vurderer kontakten i høy grad som informativ.

Når det kommer til hvorvidt de frivillige organisasjonenes bidrar til å opplyse saker, så uttaler en av to blant våre respondenter at kontakten med disse er informativ. Dette kan tyde på at også de frivillige organisasjonene leverer perspektiver og argumenter inn i prosessen, som kan bidra til å belyse sakene. En annen sak er imidlertid hvorvidt dette har innflytelse på beslutningsprosessen og saksutfallet.

For å få et innblikk i nettopp dette, skal vi se hvorvidt en fra kommunens side opplever kontakten som press for ett syn. Som vi så i kapittel 2 kan vi anta at jo mer en aktør klarer å allmenngjøre sine syn i sin argumentasjon, jo lettere blir det å få gjennomslag i forhold til myndighetene. Blir aktørene oppfattet som forkjempere for egne interesser, kan vi anta at deres muligheter til å påvirke saksutfallet reduseres. Her må vi imidlertid ta høyde for at kommunene og enkeltaktører kan ha sammenfallende mål, noe som vi kan lette gjennomslagskraften betraktelig.

Ser vi på hvorvidt de kommunale myndighetenes kontakt med de ulike aktørene oppleves som press for ett syn, finner vi at dette er tilfelle både for private grunneiere og for de private utbyggerne og boligutviklerne. Dette gjelder i særlig grad slik det oppleves blant lederne av planadministrasjonene, men også i noen grad blant planutvalgslederne. Dette kommer frem i tabellene 6.25 og 6.26, som viser i hvilken grad de respektive lederne opplever kontakten med ulike interessegrupperinger som press for ett syn, i den grad de blir kontaktet av representanter for disse.

Tabell 6.25 *I den grad lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som press for et syn. Prosent.*

Hvis du som leder av planadministrasjonen blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt utøver press for ett syn?

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	25	50	18	5	1	1	100	147
Private utbyggere/ boligutviklere	27	44	18	5	5	1	100	147
Andre aktører fra næringslivet	17	41	26	12	3	1	100	144
Boligbyggelagene	3	12	27	15	40	3	100	140
Statlige sektorinteresser	15	36	31	12	6	1	100	145
Frivillige interesseorganisasjoner	8	35	29	16	10	2	100	142
Beboerorganisasjoner	11	30	22	16	18	3	100	141

Tabell 6.26 *I den grad lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de kontakten som press for et syn. Prosent.*

Hvis du som leder av planutvalget blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt utøver press for ett syn?

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	17	45	32	5	0	1	100	
Private utbyggere/ boligutviklere	18	43	30	7	1	1	100	122
Andre aktører fra næringslivet	7	40	41	8	3	2	100	119
Boligbyggelagene	3	15	29	16	32	5	100	111
Statlige sektorinteresser	7	28	32	16	14	4	100	116
Frivillige interesseorganisasjoner	6	27	41	12	12	3	100	116
Beboerorganisasjoner	3	15	29	16	32	5	100	

Som vi ser av tabell 6.25 opplever tre av fire blant lederne av planadministrasjonene kontakten med de private grunneierne og de private utbyggerne og boligutviklerne som press for ett syn, i den grad

de blir kontaktet av disse. Dette kan kanskje indikere at disse gruppene ikke i særlig grad argumenterer i retning av allmenngjøring når de presenterer sine syn og prosjekter for kommunen. Dette er allikevel ikke til hinder for at informantene opplever at kontakten med de samme private aktørene i tildels relativt høy grad har betydning for saken. Dette ser vi i tabellene 6.27 og 6.28, som viser i hvilken grad henholdsvis lederne av planadministrasjonene og planutvalgene opplever at kontakten med de ulike interessegrupperinger har betydning for saken, i den grad de blir kontaktet av representanter fra disse.

Tabell 6.27 *I den grad lederne av planadministrasjonene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de at kontakten har betydning for saken. Prosent.*

Hvis du som leder av planadministrasjonen blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt har betydning for saken?								
	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	12	61	23	1	1	3	100	147
Private utbyggere/ boligutviklere	13	53	26	2	3	3	100	147
Andre aktører fra næringslivet	7	46	36	6	2	4	100	144
Boligbyggelagene	1	21	28	7	38	5	100	140
Statlige sektorinteresser	25	52	11	5	5	2	100	147
Frivillige interesseorganisasjoner	2	36	40	11	7	4	100	144
Beboerorganisasjoner	2	38	30	9	17	5	100	142

Tabell 6.28 *I den grad lederne av planutvalgene blir kontaktet av representanter fra ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever de at kontakten har betydning for saken. Prosent.*

Hvis du som leder av planutvalget blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt har betydning for saken?								
	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	9	49	36	5	1	1	100	121
Private utbyggere/ boligutviklere	10	55	28	4	2	1	100	121
Andre aktører fra næringslivet	5	42	42	4	5	2	100	118
Boligbyggelagene	4	19	27	11	35	4	100	113
Statlige sektorinteresser	8	43	29	4	13	4	100	
Frivillige interesse-organisasjoner	4	36	40	7	12	2	100	
Beboerorganisasjoner	3	46	32	4	15	1	100	

Lederne av planadministrasjonene opplever, som vi ser av tabellen, i større grad at kontakten med de private grunneierne er av stor betydning for saken enn tilfellet blant planutvalgslederne. 73 prosent blant lederne av planadministrasjonene opplever at kontakten med de private grunneierne enten i svært høy grad eller i høy grad har betydning for saken, mot 58 prosent blant planutvalgslederne. I tilfellet med kontakten med de private utbyggerne og boligutviklerne er det få variasjoner. Både blant våre planadministrative og politiske respondenter anser to av tre kontakten med de private utbyggerne og boligutviklerne å være enten i svært høy eller høy grad av betydning for saken.

Dette kan tyde på at kontakten, særlig med de private grunneierne, først og fremst går med planadministrasjonen, og i noe mindre grad med planpolitikerne. At hele 73 prosent blant lederne av planadministrasjonene anser betydningen av kontakten med de private grunneierne som høy, kan indikere tildels stor grad av sammenfallende vurdering mellom planadministrasjonen og grunneierne. Gitt at kommunene i hovedsak ikke bygger boliger for omsetning på et marked, samtidig som de setter seg mål knyttet til befolkningsvekst, næringsutvikling og vekst blir en helt avhengig av å være attraktive for private boligutbyggere for å få utviklet kommunen i det omfang det er politisk ønskelig.

Kommunene kan imidlertid bli stilt overfor krav eller ultimatum fra private aktører knyttet til boligutvikling som de kan føle seg presset av. Dette kan gi seg utslag i at private utbyggere setter krav til for eksempel utnyttelsesgrad, som må innfris av kommunen, om prosjektet skal ha økonomisk lønnsomhet tiltrekkelig til at det er attraktivt å bygge ut. I den grad utbyggere legger frem sakene på denne måten, kan kommuner føle seg presset til å innfri, selv om de i utgangspunktet hadde gått for en lavere utnyttelsesgrad.

I en slik krysspressituasjon møter kommunene også krav og ønsker fra blant annet de frivillige organisasjonene. At "bare" rundt to av fem blant lederne for planadministrasjonene og enda færre blant planutvalgslederne viser til at kontakten med disse representerer press for ett syn, kan kanskje indikere at disse aktørene i større grad benytter seg av en mer allmenngjort argumentasjon. Dette må tolkes i lys av at de frivillige organisasjonene i utgangspunktet skal være ideelle og kjempe for mer uegennyttige saker, og at de i stor grad har lyktes å få forståelse for dette blant de kommunale myndighetene. At disse allmennyttige hensynene allikevel i stor grad kommer til kort i forhold til å ha betydning for saken, ser vi av at bare to av fem blant våre kommunale respondenter ser det slik at kontakten med disse har betydning for saken. Det kan med andre ord se ut som det er de private aktørene knyttet til boligutviklere og grunneiere som i sterkest grad har innflytelse, trolig med grunnlag i et sammenfall av mål med kommunene.

De statlige sektorinteressene kommer her korrigierende inn. Kontakten med de statlige sektormyndighetene oppleves i stor grad å ha betydning for saken. Dette gjelder først og fremst i planadministrasjonen, hvor 77 prosent ser det slik at de statlige sektormyndighetene enten i svært høy grad eller høy grad har betydning for saken, i den grad de blir kontaktet av disse. Blant lederne av planutvalgene gjelder dette for 51 prosent. Dette tyder igjen på at kontakten med de statlige sektormyndighetene først og fremst går via planadministrasjonen og at det er på dette stadiet av prosessen de øver innflytelse. Det er imidlertid verdt å minne om det autoritetsforhold vi har mellom kommune og stat, i det de statlige sektormyndighetene kan gå til innsigelse om ikke de kommunale myndighetene tar tilbørlig hensyn til deres synspunkter.

6.6 De ulike aktørers betydning for den kommunale utbyggingspolitikken

Vi har nå drøftet hvordan de tre aktørene: Private og halvprivate markedsaktører, de statlige sektormyndighetene og sivilsamfunnets aktører, deltar i de planpolitiske prosessene i kommunene. Vi har sett konturene, helt fra casestudiene, av en todelt prosess, med en lukket og uformell prosess som går forut for en mer åpen og formell. Samtidig varierer både arenaer og aktører mellom de to delene av prosessen. Betingelsene legges i stor grad i den første, hvor markedsaktører mer uformelt deltar i dialog med særlig planadministrasjonen. Sivilsamfunnets aktører kommer inn i den mer åpne og formelle delen av beslutningsprosessen, men da med begrenset mulighet for påvirkning. De statlige sektormyndighetene kommer i en mellomstilling med sin innsigelsesrett.

Arenaer og innspill kan imidlertid variere, både avhengig av fase i prosessen og ikke minst av hvorvidt det er formell eller uformell kontakt vi står overfor. I dette avsnittet skal vi oppsummere spørsmålet om ulike aktørers betydning for utformingen av utbyggingspolitikken i kommunene ved å se på hvordan lederne av planadministrasjonene og planutvalgene opplever de ulike aktørenes betydning for utformingen av utbyggingspolitikken i deres kommune. Dette kommer til uttrykk i tabellene 6.29 og 6.30 nedenfor.

Tabell 6.29 *Ulike aktørers betydning for utformingen av utbyggingspolitikken, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.*

Hvordan vurderer du betydningen av de ulike aktørene som er nevnt nedenfor, for utformingen av utbyggingspolitikken i din kommune?

	Svært viktige for utformingen	Viktige for utformingen	Liten betydning for utformingen	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	28	60	10	1	1	100	157
Private utbyggere/boligutviklere	29	55	13	3	1	100	157
Andre aktører fra næringslivet	9	49	36	3	3	100	153
Boligbyggelagene	3	17	44	34	3	100	151
Statlige sektorinteresser	25	53	19	2	1	100	155
Frivillige interesseorganisasjoner	1	27	64	8	1	100	151
Beboerorganisasjoner	2	32	51	13	3	100	148

Tabell 6.30 *Ulike aktørers betydning for utformingen av utbyggingspolitikken, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.*

Hvordan vurderer du betydningen av de ulike aktørene som er nevnt nedenfor, for utformingen av utbyggingspolitikken i din kommune?

	Svært viktige for utformingen	Viktige for utformingen	Liten betydning for utformingen	Uaktuelt	Vet ikke	Sum	N
Private grunneiere	32	58	9	0	1	100	131
Private utbyggere/boligutviklere	35	53	11	1	1	100	130
Andre aktører fra næringslivet	14	54	30	1	1	100	129
Boligbyggelagene	6	35	27	31	2	100	124
Statlige sektorinteresser	14	47	35	2	2	100	127
Frivillige interesseorganisasjoner	5	37	50	7	2	100	123
Beboerorganisasjoner	6	47	33	13	1	100	126

Det er særlig de private grunneierne, utbyggerne og boligutviklerne som oppleves som viktige for politikktutformingen. Om lag 90 prosent av lederne av planutvalgene og en litt lavere andel i planadministrasjonen opplever disse gruppene som enten svært viktige eller viktige for utformingen av utbyggingspolitikken i deres kommune. Politikerne vil dessuten noe oftere enn lederne fra planadministrasjonene karakterisere betydningen som ”svært viktig” for utformingen av utbyggingspolitikken. Hele 35 prosent av planutvalgslederne uttaler for eksempel at private utbyggere og boligutviklere er svært viktige for utformingen av utbyggingspolitikken i deres kommune mot 29 prosent i planadministrasjonen. Selv om vi ikke skal overdrive betydningen av disse variasjonene kan dette antyde en stor gjennomslagskraft for disse aktørene vis a vis de kommunale myndighetene. Dette kan imidlertid også være utslag av et stort samsvar i interesser og mål mellom kommune og aktør. Det er interessant at en så høy andel også blant de politiske lederne av planutvalgene ser de private markedsaktørenes betydning som viktig for utformingen av utbyggingspolitikken, gitt at disse aktørene i særlig grad har kontakt med planadministrasjonen i utbyggingsaker.

Blant politikerne er det imidlertid en høyere andel som ser andre aktører fra næringslivet som viktige for utformingen av utbyggingspolitikken. Dette kan indikere at også politikerne har kontakter med de private markedsaktørene av et visst omfang. Som vi så i forrige avsnitt ble planutvalgslederne kontaktet like ofte av de private markedsaktørene som planadministrasjonen. Tendensen til å henvende seg direkte til de besluttede politiske myndigheter er som vi så i casestudiene, økende blant de private utbyggerne.

Boligbyggelagenes betydning for utbyggingspolitikken synes mer begrenset, skal vi tro tendensene som kommer til uttrykk her. Her er det imidlertid en viss forskjell mellom henholdsvis planadministrasjon, hvor en av fem tillegger disse en viktig rolle i forhold til utformingen av utbyggingspolitikken, mot planpolitikkerne, der to av fem tillegger boligbyggelagene en viktig betydning her. Dette kan kanskje antyde at boligbyggelagene har tettere kontakt med aktører innenfor det politiske systemet, som igjen opplever at boligbyggelagene har en viss betydning for utbyggingspolitikken.

Sivilsamfunnets aktører har mer begrenset betydning for utbyggingspolitikken. Igjen er det en viss forskjell i hvordan en planadministrativt vurderer disse aktørenes innflytelse sammenliknet med planpolitikkerne. Mens bare 28 prosent av lederne av planadministrasjonene ser de som viktige for utformingen av utbyggingspolitikken, gjelder dette 42 prosent av planutvalgslederne. Det er interessant, i en situasjon med stort utbyggingspress i svært mange kommuner, å legge

merke til at to av fem blant lederne av planutvalgene mener de frivillige organisasjonene er viktige for utbyggingspolitikken. Dette kan antyde at disse aktørene i noen grad har vunnet igjennom med sine kanskje mer allmenngjorte synspunkter i forhold til kommunene. I hvilken grad denne innflytelsen er på punkter som organisasjonene selv opplever som sentrale er uvisst.

Som naboer til utbyggingsprosjektene antar vi at beboerorganisasjoner først og fremst kommer til orde i høringsrunden. 53 prosent av planutvalgslederne opplever at beboerorganisasjonene er viktige for utformingen av utbyggingspolitikken. Blant lederne av planadministrasjonene er det bare 34 prosent som ser det slik. Derimot opplever hele 51 prosent av disse at beboerorganisasjonene har liten betydning for utformingen av utbyggingspolitikken. Dette kan indikere at det først og fremst er i de politiserte fasene av prosessen, beboerorganisasjonene har innflytelse. Som vi så i forrige avsnitt, avsnitt 6.5, uttalte 44 prosent av lederne av planutvalgene at de ble kontaktet ofte eller av og til av beboerorganisasjonene, samtidig som 29 prosent mente dette fant sted mer sjelden. Funnene i dette avsnittet kan tyde på at beboerforeningene i noen grad oppnår en viss innflytelse på utbyggingspolitikken ved denne kontakten.

Tendensen er at de statlige sektormyndighetene i større grad har kontakt med de administrative myndighetene i kommunene. Det er også disse som opplever at de statlige sektormyndighetene har betydning for utformingen av utbyggingspolitikken. Hele 78 prosent av lederne av planadministrasjonene finner at de statlige sektorinteressene er viktige for utformingen av utbyggingspolitikken. Tilsvarende blant planutvalgslederne er 61 prosent.

6.7 Boligpolitikk og styring

Det tette samhandlingsmønsteret som er i ferd med å tegne seg i den kommunale boligpolitikken, spesielt mellom private markedsaktører og planadministrative og planpolitiske myndigheter, vil kunne ha politiske effekter. Vi skal derfor avrunde dette kapitlet med noen refleksjoner over mulige implikasjoner for kommunenes styringsevne av de konstellasjoner vi ser rundt utbyggingsdelen av boligpolitikken.

Det denne studien har vist så langt er at den kommunale boligpolitikken, når det kommer til utbyggings- og forsyningsdelen, i stor grad skapes i skjæringsfeltet mellom ulike aktørers deltakelse og handlingsvalg innenfor rammene av noen definerte handlingsmuligheter. De to viktigste relasjonene vi har berørt i denne studien er for det første

forholdet mellom kommunene på den ene siden og ikke-kommunale aktører på den andre. Og for det andre maktforholdet innad i kommunene mellom administrasjon og politikk.

I forholdet mellom de kommunale myndighetene, særlig mellom planadministrasjonen og markedsaktørene, har vi sett konturene av tette samhandlingsmønstre med sivilsamfunnets aktører mer sekundært inkludert. Slik støtter surveyen de tendenser som kom til uttrykk i casestudiene. Vi ser imidlertid at de interessene sivilsamfunnets mange aktører representerer, til en viss grad er vektlagt av de kommunale myndighetene. Dette så vi helt innledningsvis i dette kapitlet i forhold til hvilke hensyn både planadministrasjonen og de politiske myndighetene anså som viktige hensyn i utbyggingsaker. Det er imidlertid de private markedsaktørene som oppfattes som de viktigste aktørene i forhold til å levere innspill til planarbeidet og utbyggingspolitikken. Av enkeltinteresser er det særlig landbruksinteressene som skiller seg ut som sentrale. Dette gjelder først og fremst i enkeltsaker.

Før vi avslutter kapitlet med å se på kommunenes styring av boligpolitikken mer generelt, vil vi se på de kommunale planmyndighetenes egne vurderinger av den politiske styringen av utbyggingspolitikken eller mulighetene for dette. Dette vil vi drøfte med utgangspunkt i et sett av påstander som henholdsvis lederne av planadministrasjonene og planutvalgene har tatt stilling til.

Gitt det mangfoldet av aktører og relasjoner både administrasjon og politikere inngår i, og de muligheter for påvirkning som ligger i dette, spurte vi i de to surveyene for det første om respondentene var enig i påstanden om at *"I denne kommunen har politikerne god styring med utbyggingen"* og for det andre om de var enige i påstanden om at *"Spesielle interesser får for stort gjennomslag"*. Vurderingene blant lederne av planadministrasjonene og planutvalgene er gjengitt i tabellene 6.31. og 6.32 nedenfor.

Tabell 6.31 *Grad av enighet blant lederne av planadministrasjonene i kommunene i forhold til to påstander knyttet til den politiske styringen av utbyggingen i kommunen. Prosent.*

Vi vil gjerne danne oss et inntrykk av hvordan du fra ditt ståsted opplever det politiske grepet om utbyggingsvirksomheten i kommunen. Vi ber deg derfor vurdere følgende utsagn.

	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	N
"I denne kommunen har politikerne god styring med utbyggingen".	22	53	16	7	0	100	139
"Spesielle interesser får for stort gjennomslag".	19	47	17	14	3	100	141

Tabell 6.32 *Grad av enighet blant lederne av planutvalget i kommunene i forhold til to påstander knyttet til den politiske styringen av utbyggingen i kommunen. Prosent.*

Vi vil gjerne danne oss et inntrykk av hvordan du som politiker opplever det politiske grepet om utbyggingsvirksomheten i kommunen. Vi ber deg derfor vurdere følgende utsagn.

	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	N
"I denne kommunen har politikerne god styring med utbyggingen".	58	40	2	1	0	100	116
"Spesielle interesser får for stort gjennomslag".	6	42	23	28	1	100	

Det mest interessante i disse tabellene er at bare 22 prosent av lederne av planadministrasjonene sier seg helt enige i påstanden om at "I denne kommunen har politikerne god styring med utbyggingen", samtidig som 23 prosent sier seg noe eller helt uenig i dette. Dette sier imidlertid ikke noe om hvordan de administrative plansjefene eventuelt ser at styringsmulighetene er svekket innenfor utbyggingspolitikken. Vi kan videre anta at de planadministrative lederne opplever at de private markedsaktørene har en viss innflytelse. I allefall svarer 19 prosent seg helt enige og 47 prosent er noe enig i påstanden om at: "Spesielle interesser får for stort gjennomslag". Det er med utgangspunkt i den foregående analysen rimelig å anta at de planadministrative lederne her sikter til er private markedsaktørers interesser innenfor utbyggingspolitikken. Allikevel sier rundt en av tre i denne gruppen seg noe eller helt uenig i påstanden.

Ser vi på politikerne blir det ikke like meningsfylt å se på deres svar på spørsmålet om politisk styring. Det er nærliggende å anta at få vil si seg uenig i en påstand vedrørende deres egen styring av politikken. Derimot er det interessant at hele 51 prosent av politikerne sier seg helt eller delvis uenige i påstanden om at: ”Spesielle interesser får for stort gjennomslag”. Dette knytter seg også til deres egen evne til å styre politisk. Med utgangspunkt i særlig markedsaktørenes tette koblinger inn i det kommunale beslutningssystemet, er det interessant at så vidt mange sier seg uenig i at spesielle interesser får for stort gjennomslag. Dette kan innebære at politikerne i mange tilfeller allikevel opplever å ha kontroll og styring i utbyggingspolitikken.

En alternativ forklaring på forskjellene mellom administrasjon og politikere i deres vurdering av styring og særinteressers gjennomslag er at det først og fremst er administrasjonen som har kontakt med særlig private aktører som grunneiere og boligutviklere. Dette gjelder også i forhold til de statlige sektormyndighetene. I sum kan dette tyde på at ikke bare er det mer kontakt mellom disse to gruppene av ytre, ikke kommunale aktører og det administrative nivået. Det er på dette nivået en opplever at dette har betydning for saken. Politikerne, som sitter litt lengre fra denne kontakten, kan i henhold til en slik tolkning antas å underestimere den innflytelsen eksterne aktører faktisk har og ledes til å overestimere egen styringsevne.

Alternativt kan det også være at en innenfor det politiske nivået har større styring med utbyggingspolitikken enn det lederne fra planadministrasjonene er klar over. En mulighet er at de politiske myndighetene, i sin kontakt med for eksempel private aktører, i større grad klarer å holde en dialog og formidle kommunale mål og ønsker til de private aktørene, enn det lederne for planadministrasjonene er bevisst. Dette vil kunne gi en større opplevelse av politisk styring.

Selv om en ikke skal overvurdere betydningen av disse forskjellene mellom planadministrasjon og planutvalg, er det interessant å spørre hvordan samarbeidsrelasjonene mellom planadministrasjon og planutvalg er i de ulike kommunene. Vi skal knytte denne diskusjonen til et sett av påstander som lederne av planadministrasjonene og planutvalgene ble bedt om å ta stilling til. Dette kommer til uttrykk i tabellene 6.33 og 6.34 nedenfor.

Tabell 6.33 *Grad av enighet blant lederne av planadministrasjonene i kommunene i forhold til tre påstander knyttet til samarbeidet mellom planadministrasjon og politikere i kommunene. Prosent.*

Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med det politiske utvalget i plansaker?						
	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Sum	N
”Samarbeidsklimaet mellom politikerne og planadministrasjonen er meget godt”.	60	32	6	2	100	139
”Vi har et godt samarbeid”.	69	23	7	2	100	137
”Det er stort sett sammenfall mellom de politiske og de faglige vurderingene”.	20	47	25	8	100	138

Tabell 6.34 *Grad av enighet blant lederne av planutvalget i kommunene i forhold til tre påstander knyttet til samarbeidet mellom planadministrasjon og politikere i kommunene. Prosent.*

Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med planadministrasjonen?						
	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Sum	N
”Samarbeidsklimaet mellom politikerne og planadministrasjonen er meget godt”.	78	20	3	0	100	117
”Vi har et godt samarbeid”.	83	12	5	1	100	118
”Det er stort sett sammenfall mellom de politiske og de faglige vurderingene”.	36	50	14	0	100	117

Ser vi først på samarbeidsklimaet mellom planadministrasjonen og politikerne sier de aller fleste seg enige i at ”Samarbeidsklimaet mellom politikerne og planadministrasjonen er meget godt”. Her er det få variasjoner mellom planadministrasjon og planpolitikere. Det

samme kommer til uttrykk i forhold til den generelle påstanden ”*Vi har et godt samarbeid*”. Også dette sier de aller fleste seg enige i.

Mer interessant er det når det kommer til grad av sammenfall mellom de politiske og faglige vurderingene. Her sier 67 prosent av lederne av planadministrasjonene seg helt eller noe enig i påstanden om at ”*Det er stort sett sammenfall mellom de politiske og de faglige vurderingene*”, mens hele 86 prosent av planutvalgslederne sier seg helt eller noe enige i denne påstanden. Planpolitikerne opplever altså en større grad av enighet mellom dem og planadministrasjonen enn det planadministrasjonen opplever. Igjen må en ta høyde for begrenset svarprosent. Uansett er tendensen interessant. Dette kan kanskje tyde på at selv om dialogen eller samarbeidet mellom planadministrasjon og planutvalg er god, opplever planadministrasjonen allikevel at det i noen grad eksisterer et avvik mellom politiske og faglige vurderinger. Dette kan gi et inntrykk av at administrasjonen underkommuniserer sine faglige vurderinger på en måte som gjør at planpolitikerne i større grad opplever samsvar i vurderingene enn det som er realiteten. Dette kan være et problem i tilfeller hvor planadministrasjonens faglige vurderinger er viktige for saken og innholdet i beslutningene. Underkommuniserte faglige vurderinger kan resultere i politiske vurderinger og handlingsvalg tatt på et sviktende eller mangelfullt faglig grunnlag. I hvilken grad dette er et alvorlig problem, kan vi ikke avgjøre ut fra denne analysen.

6.8 Kort oppsummert om aktører, arenaer og innflytelse i den kommunale boligpolitikken

Denne analysen har avdekket et relativt tett samhandlingsmønster mellom kommunale aktører og både private og statlige aktører innenfor de boligpolitiske beslutningsprosessene, først og fremst i forhold til forsyningspolitikken. Særlig private markedsaktører, som grunneiere, boligutviklere og utbyggere, synes sentrale. Disse aktørene kontakter i særlig grad administrative planmyndigheter, samtidig som kontaktene både oppleves informative og av betydning for saken. En betydelig andel både blant de planadministrative lederne og de planpolitiske anser de private markedsaktørene også som viktige i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet.

Boligbyggelagene er i liten grad involvert i prosessen. Dette gjelder i særlig grad blant de planadministrative lederne, der bare 15 prosent anser boligbyggelagene som viktige i forhold til enkeltsaker. Dette

underbygger det vi fant i casestudiene, hvor boligbyggelagene opplevde ikke lenger å være trukket med i det boligpolitiske arbeidet i kommunene. Snarere tvert om synes boligbyggelagene å ha gått fra en rolle som deltaker i forhold til den sosiale boligbyggingen, til å bli en aktør på utbyggersiden som ivaretar sine medlemmers interesser, på linje med private markedsaktører.

Interessant nok finner vi imidlertid at de politisk valgte planlederne i noe større grad ser boligbyggelagens som viktige i forhold til å lever innspill til kommuneplanarbeidet. Dette kan kanskje indikere at det politisk eksisterer en noe tettere kontakt med boligbyggelagene, enn det som eksisterer på administrativt nivå.

Interesseorganisasjonene innenfor blant annet temaområdene miljø, landbruk og friluft, har i hovedsak kontakt med de plankommunale myndighetene i enkeltsaker. Kontakten går noe mer til planadministrasjonen enn til planutvalgene. Dette kan ha sammenheng med høringsdeltakelse. Over halvparten av respondentene anslår at i den grad de har hyppig kontakt med interesseorganisasjonene, har dette betydning for saken. Sammenholder vi dette med resultatene i casestudiene, kan vi anta at dette er innflytelse av mer begrenset omfang.

De statlige sektormyndighetene er også i en viss grad sentrale i prosessen. Prinsipielt er de statlige sektormyndighetene først og fremst inne i prosessen i de tilfellene det er avvik mellom de kommunale vurderingene og de overordnede hensynene de statlige sektormyndighetene forvalter. Studien indikerer at det er et visst avvik mellom de boligpolitiske vurderingene gjort av kommunale myndigheter og de som gjøres av de statlige sektormyndighetene. Dette er særlig gjeldende innenfor miljøvernet, men også i noen grad på områdene landbruk, kulturminnevern og samferdsel. Dette leser vi ut av respondentenes opplevelse av overproving av statlige sektormyndigheter og ikke minst opplevelsen av press fra de statlige sektormyndighetene. Dette innebærer et visst korrigerende element fra de statlige myndighetene vis a vis de kommune.

7 Noen politiske perspektiver på det boligsosiale arbeidet i kommunene

Så langt har vi i stor grad drøftet kommunal boligpolitikk med referanse til utbyggingspolitikk og boligforsyning. Kommunene har imidlertid også et stort ansvar i forhold til å skaffe bolig til vanskeligstilte grupper, det være seg personer med psykiske vansker, personer med rusvansker eller andre som har behov for bistand for å håndtere en selvstendig bosituasjon. Dette kan være grupper som av en eller annen grunn ikke evner å skaffe seg en bolig uten bistand og tilpasninger innenfor det rådende markedsbaserte tildelingssystemet.

Den sosiale boligpolitikken kan organiseres på flere måter i kommunene. Her kan vi skille mellom to organisasjonsmodeller. For det første de kommunene hvor den sosiale boligpolitikken er organisert som en særomsorg innenfor sosialpolitikken, og ikke er integrert i den allmenne boligpolitikken og for det andre de kommunene hvor det boligsosiale arbeidet er integrert i en helhetlig boligpolitikk. For noen kommuner vil den førstnevnte modellen være hensiktsmessig. Mange med vansker i forhold til en bosituasjon vil også ha behov for ulike sosiale tjenester¹⁶, og en samordning av boliger og tjenester innenfor sosialpolitikken kan ha sin fordel. På den andre siden har også bosetting et rehabiliterende element ved seg. Personer med vansker i bosituasjonen må ikke bare hjelpes i selve bosituasjonen, men også stimuleres til å komme over i en permanent selvstendig situasjon. Dette innebærer ikke bare å ha kontroll i selve bosituasjonen, men også å håndtere rammebetingelsene rundt det å erverve og beholde en bolig. Å realisere et slikt mål kan være avhengig av at kommunene lykkes å integrere tiltak for vanskeligstilte grupper i den allmenne boligpolitikken, i stedet for å organisere dette som en sosial særomsorg. Dette omfatter blant annet å lage integrerte

¹⁶ Jamfør Holm og Nørve 2007 om tjenester for personer med problemer i en bosituasjon.

boligsosiale planer og se utsatte gruppers behov for bolig i sammenheng med den samlede utbyggingspolitikken i kommunen. Dette vil innebære at ansvaret for boligpolitikken på dette området ligger til planadministrasjonen og ikke inn under helse- og sosialadministrasjon. I dette ligger det en signaleffekt i hvordan boligproblemer for utsatte grupper er definert politisk i kommunene.

Spørsmålet her er ikke hvorvidt kommunene har en politikk med boligsosial profil rettet mot utsatte gruppene, men snarere hvorvidt kommunene har valgt å integrere denne i den samlede utbyggingspolitikken. I dette ligger det også et element av politisk styring innenfor en boligpolitisk kontekst, i det vi antar at en integrering av det boligsosiale i det utbyggingspolitiske innebærer at prioriteringer og initiativ løftes opp fra et administrativt til et politisk nivå og settes inn i større boligpolitisk sammenheng.

Dette er ikke spørsmål som vi kan drøfte i sin fulle bredde her. Her vil vi nøye oss med å innledningsvis se på det boligsosiale planarbeidet for deretter å drøfte noen perspektiver på det boligsosiale arbeidet i kommunene.

7.1 Boligsosialt planarbeid

En forutsetning for å utarbeide en sosial boligpolitikk som lar seg integrere i den samlede utbyggingspolitikken, kan være at kommunene lager overordnede planer for utsatte grupper på boligmarkedet som integreres i den samlede boligpolitikken. Slike planer vil måtte ta utgangspunkt i behovet og definere tiltak i forhold til dette. På spørsmål om hvilke boligsosiale planer kommunene har¹⁷, svarer et flertall at de har boligsosiale planer for personer med psykiske lidelser¹⁸. Blant lederne av planutvalgene svarer over 80

¹⁷ I spørreskjemaet ble respondentene bedt om å krysse av for ulike boligsosiale planer, selv om disse skulle være samlet i ett dokument eller en plan.

¹⁸ Interessant nok er det i denne studien betydelig høyere andel blant lederne av planutvalget som oppgir å ha ulike nærmere oppgitte boligsosiale planer enn blant lederne av planadministrasjonen. Dette kan ha ulike forklaringer. Metodisk kan vi fokusere på svarprosenten som er lavere på spørreskjemaet blant planutvalgslederne enn det er blant lederne av planadministrasjonene. Dette kan gi visse skjevheter. For det andre er det ikke slik at utvalgene er like. Spørreskjemaet ble sendt til de to lederne separat og det ble besvart separat. Dette betyr at det ikke er slik at svarene kommer fra det samme utvalget kommuner. For det tredje kan også kunnskapen og oversikten over hva som foreligger av slike planer være en annen blant planutvalgslederne

prosent at kommunen har slike planer. Noen færre har boligsosiale planer for personer med rusproblemer. Det store innslaget av boligsosiale handlingsplaner for personer med psykiske vansker kan i noen grad ha sammenheng med opptrappingsplanen for psykiske helse og det økende ansvar kommunene er tillagt for å håndtere bosetting innenfor denne gruppen¹⁹. Dette har medført store utfordringer. En boligsosial plan for personer med psykiske vansker vil være et viktig redskap for kommunene i dette arbeidet.

Kommunene ser i stor grad ut til å utarbeide planer for å bosette flyktninger. Nesten 70 prosent av planutvalgslederne svarer at de har slike planer. Dette kan fortelle oss noe om at kommunene tar bosetting av flyktninger på alvor. Også på området eldre og/eller funksjonshemmede er det gjort et betydelig planarbeid i våre kommuner. Nesten samtlige av lederne av planutvalgene nevner at det i deres kommune foreligger planer for boligtilbud til denne gruppen. Politisk vil dette være en gruppe det vil være stor enighet om at har spesielle boligpolitiske behov.

I sum innebærer dette et betydelig boligsosialt planarbeid blant de kommunene som er med i denne studien. Selv om vi må ta høyde for en begrenset svarprosent kan dette være en indikasjon på at den boligsosiale bevisstheten i kommunene er høy og at en ved å utarbeide plandokumenter på området, har lagt grunnlaget for en tettere integrering av det boligsosiale i retning av det utbyggingspolitiske.

En forutsetning for en integrering av det boligsosiale arbeidet i den samlede boligpolitikken, vil være at det boligsosiale planarbeidet har en politisk forankring. Et viktig forankringspunkt for de boligsosiale planene vil være knyttet til planutvalgene. Dette gjelder særlig i forhold til initiativfasen. Her ser det imidlertid ut til at planutvalgene i våre kommuner har hatt en begrenset rolle. Det er svært sjelden planutvalgene tar initiativ til boligsosiale planer for personer med rusproblemer og bosetting av flyktninger. I forhold til handlingsplaner for personer med psykiske lidelser skjer dette i 11 prosent av kommunene, mens det i tilfellet med planer for boligtilbud til eldre og/eller funksjonshemmede skjer i 15 prosent. Dette kommer til uttrykk i tabell 7.1. Her ser vi hvordan lederne av planutvalgene

enn blant planadministrasjonslederne. I denne presentasjonen vil jeg i hovedsak legge vekt på svarene fra planutvalgslederne, og bare unntaksvis kommentere svarene blant lederne for planadministrasjonene, der det er store avvik.

¹⁹ For nærmere om kommunenes arbeid med å imøtekomme opptrappingsplanen for psykisk helse på det boligpolitiske område, se Holm 2006.

karakteriserer planutvalgets rolle i ulike deler av det boligsosiale arbeidet, gitt at kommunene har en eller flere av de ulike typene planer. Tabellen gjengir prosentvise andeler.

Tabell 7.1 *Planutvalgets deltakelse i ulike sider ved det boligsosiale planarbeidet, i den grad kommunene har en eller flere av de ulike typene planer, slik lederne av planutvalgene vurderer det. Prosent.*

Hvis dere har en eller flere av denne typen planer, hvilken rolle har planutvalget spilt ved utformingen av disse?						
	Vi initierte planarbeidet	Vi behandlet planene	Vi hadde ingen rolle	Vet ikke	Sum	N
Boligsosiale planer for personer med psykiske lidelser	11	48	34	7	100	121
Boligsosiale planer for personer med rusproblemer	6	43	35	16	100	117
Planer for bosetting av flyktninger	7	38	45	10	100	115
Planer for botilbud til eldre/funksjonshemmede	15	53	27	5	100	121

Planutvalgene behandler både de boligsosiale planene for personer med psykiske lidelser og planene for boligtilbud for eldre/funksjonshemmede i om lag halvparten av kommunene. I tilfellet med de boligsosiale planene for personer med rusproblemer gjaldt tilsvarende i 43 prosent av kommunene, mens i under 40 prosent av kommunene behandlet planutvalgene planer for bosetting av flyktninger.

Ser vi på andelen av planutvalgslederne som svarer at planutvalget ikke hadde noen rolle i planarbeidet for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, er dette mest utbredt i forhold til bosetting av flyktninger. Nesten en av to planutvalgsledere svarer at planutvalgene ikke hadde noen rolle i utformingen av slike planer. En av tre svarer at de ikke hadde noen rolle i utformingen av de boligsosiale planene for personer med psykiske vansker eller personer med rusproblemer, mens en av fire svarer at dette var tilfellet i forhold til planer for boligtilbud for eldre og eller funksjonshemmede.

Disse funnene tyder på at det boligsosiale planarbeidet i mange tilfeller skjer relativt uavhengig av det øvrige planarbeidet på det boligpolitiske området, gitt at dette i hovedsak har sitt politiske utgangspunkt i planutvalgene. Dette kan indikere en begrenset

integring eller koordinering av det boligsosiale med det utbyggingspolitiske i kommunene.

I den grad kommunene har boligsosiale planer, svarer 69 prosent av planutvalgslederne og 60 prosent blant de planadministrative lederne bekreftende på at disse brukes i utformingen av utbyggingspolitikken. Dette ser vi av tabell 7.2.

Tabell 7.2 *Andelen ledere av planadministrasjonene og planutvalgene etter hvorvidt de boligsosiale planene, i den grad kommunen har dette, brukes i utformingen av utbyggingspolitikken. Prosent.*

Hvis dere har boligsosiale planer, brukes de i utformingen av utbyggingspolitikken?		
	Lederne av planadministrasjonen	Lederne av planutvalgene
Ja	60	69
Nei	23	14
Vet ikke	17	17
Sum	100	100
N	124	116

Et mindretall av våre respondenter, 14 prosent blant de politiske lederne og 23 prosent i planadministrasjonen, svarer nei på spørsmålet om de boligsosiale planene brukes i utformingen av utbyggingspolitikken. Det er altså en interessant variasjon mellom de politiske og administrative lederne på dette området. Det tyder på at de boligsosiale planene i større grad benyttes blant de politiske planansvarlige enn i planadministrasjonen. Dette kan indikere at politikerne i noe større grad arbeider for å integrere det boligsosiale arbeidet i den generelle utformingen av utbyggingspolitikken, selv om også tre av fem administrative plansjefer tar de boligsosiale planene med i sitt arbeid med utbyggingspolitikken.

Dette kan tyde på at de boligsosiale planene et stykke på vei har en plass innenfor utformingen av utbyggingspolitikken, men der selve planen i stor grad behandles annet sted enn i planadministrasjonene eller planutvalgene. Dette gjelder også i forhold til implementeringen av planene. På spørsmål til lederne av planadministrasjonene om de, i den grad kommunen har boligsosiale planer, har en rolle i forhold til å oppfylle denne, svarer 54 prosent bekreftende på dette.

7.2 Samarbeid mellom kommunale aktører ansvarlige for utbygging og aktører ansvarlige for det boligsosiale arbeidet

Kommunene har mulighet til å samorganisere det boligsosiale arbeidet med det boligpolitiske også utenfor de etablerte planfora. Noen kommuner har etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver. Dette gjelder først og fremst administrativt, hvor vel en av to svarer bekreftende på at de har etablert et slikt samarbeid. Politisk er det lenger mellom kommuner som har etablert slike løsninger. Bare rundt en av fem svarer bekreftende på at slikt samarbeid foreligger på det politiske nivået. Dette styrker inntrykket av planarbeidet på det boligsosiale området i større grad er forankret administrativ enn politisk.

På spørsmål om hvem som deltar i et slikt samarbeid, i den grad det er etablert, svarer tre av fire at både planavdelingen i administrasjonen og sosialavdelingen i administrasjonen deltar. Dette ser vi i tabell 7.3. som gir et inntrykk av sammensettingen av samarbeidsfora, slik lederne av planadministrasjonene beskriver dette.

Tabell 7.3 *Deltakelse i samarbeidet mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver i kommunene, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Prosent.*

Hvis det er etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver, hvem deltar i dette samarbeidet fra kommunens side?					
	Ja	Nei	Vet ikke	Sum	N
Politikere med sosialpolitikk som felt	36	23	41	100	75
Politikere med planpolitikk som felt	27	32	41	100	74
Planavdelingen i administrasjonen	75	14	11	100	93
Sosialavdelingen i administrasjonen	77	7	16	100	92
Representanter fra førstelinjetjenesten	45	21	34	100	76

Som vi ser av tabellene her er planavdelingen og sosialavdelingen i administrasjonen sentrale aktører fra kommunens side, i den grad det er etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver. I dette samarbeidet har også representanter fra førstelinjetjenestene en plass i 45 prosent av kommunene, ifølge lederne av planadministrasjonene.

Hvem som deltar politisk er imidlertid mer uklart. Omfanget av sosial- og/eller planpolitisk deltakelse er lavere enn sosial- og planadministrativ deltakelse. Lederne av planutvalgene anslår imidlertid omfanget av politisk deltakelse i dette samarbeidet som høyere enn det som kommer til uttrykk blant de planadministrative respondentene. Planutvalgsledernes svar er gjengitt i appendiks 2, som tabell A2.3. Disse anslår at politikere med sosialpolitikk som felt er representert i 60 prosent av kommunene som har etablert et slikt samarbeid, mens når det gjelder politikere med planpolitikk som felt, anslår lederne av planutvalgene disse å være representert i 42 prosent av tilfellene. Dette kan antyde at politikere vurderer sin deltakelse som høyere i dette samarbeidet enn det en gjør i administrasjonen.

Selv om vi må ta høyde for relativt begrenset svarprosent på dette spørsmålet, går funnene i retning av at samarbeidet mellom det boligsosiale og det utbyggings- og planpolitiske i hovedsak foregår på administrativt nivå og i noe mer begrenset grad er løftet opp til det politiske nivået. I de tilfellene det er etablert et samarbeid på området, er det deltakelse både fra planadministrasjonen og sosialavdelingen. I den grad det er politisk deltakelse, er dette først og fremst politikere med sosialpolitikk som felt, og i mindre grad planpolitikere. Dette innebærer det politiske tyngdepunktet i det boligsosiale arbeidet fortsatt er å finne innenfor sosialpolitikken.

At dette til en viss grad kan forklares med variasjoner i politisk interesse for boligsosiale spørsmål kan vi lese ut av at mens to av fem planutvalgsledere svarer at mange er interessert i boligsosiale spørsmål i planutvalget, svarer de samme at dette gjelder nær tre av fem blant politikerne i sosial- og helseutvalget. Dette ser vi av tabell A2.4 i appendiks 2.

Dette kan tyde på at økt integrasjon av det boligsosiale og det utbyggingspolitiske står litt tilbake i forhold til politisk interesse og fokus. Dette er heller ikke et kontroversielt område. Vel to av fem planutvalgsledere svarer at konfliktnivået er lavt når planutvalget drøfter boliger for vanskeligstilte. Nesten 90 prosent svarer også at de sjelden eller aldri har opplevd at andre politiske organ, det være seg kommunestyret, formannskapet, eller liknende, har overstyrt planutvalgets prioriteringer av bolig for vanskeligstilte, jamfør tabell A2.5, i appendiks 2.

7.3 Planadministrativ eller planpolitisk deltakelse i fremskaffelse av boliger for vanskeligstilte

Botilbud for vanskeligstilte grupper som for eksempel personer med rusproblemer eller psykiske vansker vil i utgangspunktet være vanskelig å fremskaffe via markedskreftene alene. Til det er det knyttet for stor risiko til de økonomiske gevinstene ved slik innsats. Det er derfor nærliggende å anta at slik boligbygging i liten grad kommer i stand uten sterk grad av offentlig engasjement. Interessant i denne sammenhengen er hvem som tar hånd om dette i kommunene og hvilke spørsmål som er politisert i sterkest grad.

Et inntrykk av dette kan vi få i tabellene 7.4 og 7.5, som viser hvordan lederne av planadministrasjonene og planutvalgene vurderer ulike sider ved, og deltakelse i, kommunenes arbeid for vanskeligstilte.

Tabell 7.4 *Deltar planadministrasjonen i noen av de følgende sidene ved kommunenes arbeid for vanskeligstilte, slik lederne av planadministrasjonene vurderer det. Dette uavhengig av om kommunen har planer rettet mot disse vanskeligstilte eller ikke. Prosent.*

Uavhengig av om dere har planer for dette eller ikke, tar planadministrasjonen del i noen av de følgende sider ved kommunens arbeid med boliger for vanskeligstilte?							
	Alltid	Ofte	Sjelden	Aldri	Uaktuelt	Sum	N
Lokalisering, hvor slike boliger skal ligge	33	40	22	2	0	100	141
Investeringsprogram	15	16	32	32	4	100	136
Kjøp og salg av tomter	21	27	22	25	5	100	139
Prioritering av boliger for vanskeligstilte versus andre formål	8	20	32	33	7	100	140
Prioritering av boliger for ulike grupper vanskeligstilte	6	19	34	36	6	100	141

Tabell 7.5 *Deltar planutvalget i noen av de følgende sidene ved kommunenes arbeid for vanskeligstilte, slik planutvalgslederne vurderer det. Dette uavhengig av om kommunen har planer rettet mot disse vanskeligstilte eller ikke. Prosent.*

Uavhengig av om dere har planer for dette eller ikke. Hvilke sider ved boliger for vanskeligstilte diskuteres i planutvalget?							
	Alltid	Ofte	Sjelden	Aldri	Uaktuelt	Sum	N
Lokalisering, hvor slike boliger skal ligge	22	42	29	3	3	100	116
Investeringsprogram	14	24	32	22	8	100	111
Kjøp og salg av tomter	11	24	43	16	8	100	115
Prioritering av boliger for vanskeligstilte versus andre formål	3	20	46	22	9	100	113
Prioritering av boliger for ulike grupper vanskeligstilte	4	20	43	25	7	100	113

Det eneste av de spørsmålene vi har spurt om her som synes diskutert, gjelder lokalisering av boligene. 73 prosent blant lederne av planadministrasjonene og 64 prosent av planutvalgslederne svarer at de alltid eller ofte deltar i diskusjoner vedrørende dette. Dette kan tyde på at lokaliseringsspørsmålet drøftes i forhold til andre lokaliseringsspørsmål, blant annet når det gjelder ulike boligutbygginger og næringsutvikling. Når planadministrasjonene og planutvalgene er involvert i dette, kan dette være for få til en mest mulig differensiert boligsammensetning i de ulike nærmiljøene. Det er dessuten viktig å ta hensyn til beboerne i botilbudene og skape rammer som virker mest mulig stabiliserende i forhold til de mest akutte vanskene. Dette betyr for eksempel at det kan være uheldig å plassere botilbud for personer med rusproblemer i bykjernen, med nær tilgang til de russtoffer beboerne helst bør ha avstand til. Dette er viktig selv om de botilbud vi her drøfter i liten grad har noe behandlende eller rehabiliterende element ved seg.

I forhold til kjøp og salg av tomter er dette noe planutvalgene i begrenset grad er involvert i. Dette synes noe mer som en oppgave planadministrasjonen deltar i. Gitt at det er nærliggende å anta at boligbygging på dette området ikke reguleres via markedet, vil dette bety at tilveiebringelsen av boliger for vanskeligstilte i kommunene i stor grad fortsatt ligger utenfor de planadministrative og politiske myndighetene.

Planadministrasjonene og planutvalgene er i mindre grad involvert i spørsmål om prioritering av boliger for vanskeligstilte versus andre formål, eller prioritering av boliger for ulike grupper vanskeligstilte. Bare en av fire blant både lederne av planadministrasjonene og planutvalgene svarer at de deltar i dette. Hvorvidt dette innebærer at prioriteringene foretas på et høyere administrativt eller politisk nivå er usikkert. Det synes imidlertid relativt gjennomgående at planmyndighetene i liten grad er deltakende i dette prioriteringsarbeidet. Gitt at det på den andre siden er planmyndighetene som er den førende når det gjelder å disponere og arealplanlegge kommunen, innebærer dette at avveininger til vanskeligstilte i liten grad er med i de vurderinger som gjøres planadministrativt og planpolitisk på dette området.

7.4 Oppsummerende om boligplanlegging for vanskeligstilte og planpolitisk arbeid

I det kommunale nettverket rundt boligplanlegging for vanskeligstilte indikerer denne studien at planadministrasjonene og planutvalgene spiller en mer begrenset rolle. Kommunene har dessuten i liten grad valgt å åpne seg mot markedet som aktør, når boliger for vanskeligstilte skal erverves eller anskaffes av kommunene. På spørsmål om kommunene har en politikk for samarbeid med private på dette området svarer en av to av lederne av planadministrasjonene nei, mens en av fire ikke vet. Halvparten svarer også at de ikke vet, på spørsmålet om kommunen vurderer å utvikle et slikt samarbeid. De fleste er også ukjente med om dette er et spørsmål kommunen har diskutert. At kommunenes planadministrasjon i så vidt begrenset grad er orientert om dette, forteller oss at disse innehar en mer marginal rolle i dette arbeidet.

Oppsummeringsvis viser det seg at en stor del av kommunene har boligsosiale planer for enkeltgrupper, som personer med psykiske lidelser, bosetting av flyktninger samt eldre og/eller funksjonshemmede. Slikt sett synes den boligsosiale bevisstheten i kommunene å være høy. Planarbeidet synes imidlertid i begrenset grad å være forankret i de politiske planutvalgene. Dette gjelder i særlig grad å gjeld i forhold til initiativfasen.

I den grad planutvalgene er inne i bildet i denne sammenhengen, er det ved behandling av planene. Det er imidlertid interessant at i rundt regnet en av tre tilfeller svarer planutvalgslederne at planutvalgene ikke har noen rolle i forhold til utformingen av de boligsosiale planene i det hele tatt.

Dette kan tyde på at det boligsosiale planarbeidet i mange tilfeller skjer relativt uavhengig av det øvrige planarbeidet på det boligpolitiske området, gitt at dette i stor grad har et ankerfeste i planutvalgene. I de fleste kommunene svarer våre respondenter imidlertid at de boligsosiale planene har en plass i utforming av utbyggingspolitikken. Samarbeidet mellom ansvarlige innenfor de to delene av den kommunale boligpolitikken skjer imidlertid først og fremst på administrativt nivå.

Samlet gir dette et bilde av det boligsosiale arbeidet som relativt isolert fra den planadministrative eller planpolitiske delen av boligpolitikken. Bare i spørsmålet om lokalisering ser planmyndighetene ut til å være involvert. Dette vil redusere mulighetene for å få til en samordnet og helhetlig boligpolitikk i kommunene, som også involverer de vanskeligstilte. Dette kan indikere at den boligsosiale delen av boligpolitikken i mer begrenset grad legger føringer på utbyggings- og boligforsyningspolitikken.

8 Den kommunale boligpolitikken. Interesse- mangfold og nettverk, legitimitet og demokratisk styring

Hvordan skal vi forstå den kommunale boligpolitikken i lys av de funn som kommer frem i denne studien? På hvilke arenaer og gjennom hvilke kanaler former og formidler hvilke aktører sine boligpolitiske innspill? Og i hvilken grad påvirkes eller betinges boligpolitikken av hvilke aktørers innspill og handlinger? Denne siste problemstillingen tar utgangspunkt i boligpolitikken som et resultat av politiske verdier og prioriteringer på den ene siden og innspill og press fra aktører utenfor det politiske systemet på den andre siden. I dette avslutningskapitlet skal vi beskrive og drøfte boligpolitikkenes vesen ut fra de prosessuelle egenskapene vi har trukket opp gjennom studiens teoretiske og empiriske del og avslutningsvis spørre hvordan vi skal forstå de boligpolitiske beslutningene i et demokratisk legitimt perspektiv.

8.1 Agendasetting og strategier for innflytelse i den kommunale boligpolitikken

Gitt de ulike settene av aktører, arenaer og prosesser i den kommunale boligpolitikken som vi har drøftet i denne studien, hvordan kommer de strategiene for innflytelse og agendasetting som vi definerte innledningsvis i kapittel 2, til anvendelse hos de ulike aktørene? Finner vi at de boligpolitiske prosessene opererer som et segmentert system, der tette koblinger mellom sektorinteresser og det politiske

systemet setter agendaen og utøver kontroll med innholdet i politikken? Eller ser vi en bevegelse mot det Rommetvedt (2002) karakteriserer som en allmenngjøring av politiske interesser, der samordningen skjer på tvers av sektorer, prosessene åpner seg mot omgivelsene og der aktørene i stede for å fremheve sin egen ekspertises eksklusivitet, søker å skape legitimitet for sine interesser ved å vise hvordan disse også fremmer andre og mer allmenne hensyn? I den siste situasjonen blir alliansebygging og nettverk viktig, ikke bare innad i eget segment, men også på tvers av interesser. Sentralt i denne strategien vil også være en interesse for å gå inn i mer uformelle og uforpliktende konstellasjoner og strategier for påvirkning, som for eksempel uformelle samtaler og lobbying, forhandlinger og konsultasjoner for på den måten søke innflytelse på politikkkutforming.

Vi skal avslutningsvis trekke noen linjer gjennom det materialet som er presentert i denne studien, basert ikke minst på kjennetegn ved boligpolitikken som politikkfelt som kan belyse disse problemstillingene.

Som vi var inne på innledningsvis har det de siste tiårene funnet sted en nedbygging av det offentliges rolle innenfor boligpolitikken. Parallelt med deregulering og liberalisering har det de siste årene vært et økende press på boligmarkedet. I denne situasjonen har det oppstått et avhengighetsforhold innenfor særlig boligforsyningsdelen av boligpolitikken, hvor myndighetene har ønsket å mobilisere private aktørers ressurser på boligmarkedet, for slik å sikre en ønsket boligutbygging. For å komme dit, og arbeide frem løsninger som er ønskelig både for offentlige og private aktører vil ulike former for samarbeid være nødvendig. Det er trolig både umulig og uønsket, å mobilisere private aktører for eksempel til å operere aktivt i forhold til boligutbygging uten at dette finner sted innenfor en ramme basert på samarbeid og omforente preferanser.

I en slik kontekst vil det både være nødvendig og kanskje også ønskelig å la private aktører være med på beslutningene (Jamfør Hanssen og Klausen 2006). Private aktører, for eksempel private utbyggingsselskap, sitter inne med kunnskap og erfaring som vil kunne være helt vesentlig i forhold til å nå gode og effektive løsninger innenfor boligpolitikken. Samtidig skal de motiveres til å delta innenfor virksomheter som også innebærer risiko for økonomisk tap, selv om dette i et stigende marked ikke har vært til stede i særlig grad. Dermed befinner en seg i en situasjon som ikke lenger lar seg innpasse i en hierarkisk, vertikal beslutningsstruktur, der saker forberedes administrativt og vedtas politisk.

Dette leder hen til nye former for samhandling mellom offentlige og private aktører og til nye former for styring og innflytelse. I disse vil ikke bare de offentlige aktørene innenfor boligpolitikken, men også de private aktørene, via samhandling med offentlige aktører, søker å ivareta sine interesser. I dette er den horisontale samhandlingen sentral. Samhandlingen må imidlertid være basert på en eller annen form for likeverdighet. Formell over- og underordning må vike plassen. Limet i strukturen er det gjensidige avhengighetsforholdet. Kommunene er avhengig av de private aktørene for å få realisert sine boligpolitiske mål og de private utbyggingsselskapene og grunneierne er avhengig av kommunene for å få ivaretatt sine interesser i utbygging. Måloppnåelse i denne situasjonen er avhengig av at interesser og handlinger koordineres. Samtidig må aktørene gis en viss grad av autonomi for å kunne få gjort de disponeringer de selv, etter eget skjønn, ser som de beste. Diktat fra de politiske aktørene vis a vis de private markedsaktørene kan forskyve balansen i det samspillet vi her beskriver. I en slik planleggings- og beslutningssituasjon vil kontakter gå på tvers av forvaltningsnivåer for på den måten mer uformelt å koordinere og samordne aktørers handlinger og valg. Her nærmer vi oss hva som i litteraturen er kalt ”*frivillig flernivåkoordinering*” eller ”*metagovernance*” (jamfør Hanssen og Klausen 2006), hvor frie, selvstendige aktører forsøkes aktivisert og involvert i demokratiske nettverksarrangementer innenfor et rammeverk som kobler nettverksarrangementene til det formelle politiske systemet.

I stede for politisk styring basert på bindende vedtak, søkes det å legge til rette for at et bredt spekter av deltakere oppnår et resultat gjennom frivillig samhandling. (Hanssen og Klausen 2006:17)

I vår studie av aktører, arenaer og strategier for innflytelser innenfor boligpolitikken ser vi klart konturene av tette koblinger mellom i særlig grad private markedsaktører og kommunale aktører på administrativt og politisk nivå. Private markedsaktører tar kontakt og initiativ overfor de kommunale planleggingsmyndighetene, formidler ønsker og interesser, samtidig som de også inviteres med i prosessene for å legge frem sine forslag og presentere sine initiativ for både planadministrasjon og politikere. På dette stadiet av en boligpolitisk beslutningsprosess er samhandlingen uformell, men samtidig lukket mot andre aktører.

Vi har også sett at de private markedsaktørene tar kontakt på tvers av det formelle, hierarkiske beslutningssystemet. De henvender seg direkte til besluttende politiske myndigheter eller besluttende politiske myndigheter tar direkte kontakt med dem. Dette siste vil være å gå på

ters av formelle hierarkiske linjer, med planadministrasjonen som det saksforberedende organ i kommunene.

Vi er på vei mot en pluralisme i interesser samtidig som det tiltagende innslaget av forhandlinger og konsultasjon er i ferd med å gjøre grensene mellom offentlig og privat mer utydelig. For både private markedsaktører innenfor boligsektoren og de kommunale myndighetene kan dette gi en vinn-vinn situasjon, der kommunene ved å invitere til uformelle prosesser rundt boligutvikling øker sin innflytelse over markedsaktørenes adferd, samtidig som markedsaktørene på sin side vil kunne utøve innflytelse på kommunenes prioriteringer. Hvor tyngdepunktet ligger mellom kommunal og privat innflytelse i boligpolitikken vil være situasjonsbetinget.

Om det er tilløp til nettverk og tette, men uformelle, kontakter mellom de kommunale planmyndighetene og markedsaktørene, finner vi i denne studien få koblinger til sivilsamfunnets aktører. Interesseorganisasjoner og beboersammenslutninger ser ut til å komme på banen først etter at de uformelle prosessene er avsluttet og et konkret forslag legges frem til offentlig gjennomsyn. Interesseorganisasjonenes gjennomslagskraft på dette stadiet synes gjennomgående ikke stor, men mer avgrenset til mindre justeringer. Potensielt synes imidlertid mulighetene å være til stede for at også sivilsamfunnets aktører kan komme med innspill og søke innflytelse. Bruker vi igjen de frivillige organisasjonene som eksempel, ligger det kanskje et potensiale i deres allmenngjorte tilnærming til boligpolitikken, som i gitte konkurransesituasjoner kan gjøre dem til viktige alliansepartnere på sikt for både de private markedsaktørene og ikke minst kommunalpolitiske myndigheter.

8.2 Arenaer og kanaler for påvirkning innenfor den kommunale boligpolitikken

Hvilke arenaer og kanaler for påvirkning kan vi, med utgangspunkt i denne studien, definere som sentrale innenfor den kommunale boligpolitikken? Vi innledet studien med å ta utgangspunkt i to kanaler eller arenaer for styring og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken. Dette er for det første den demokratiske, basert på politisk valgt representasjon og hierarkiske beslutningssystemer og for det andre den korporative kanalen, med formell representasjon av blant annet berørte organisasjoner i saksforberedende utvalg.

Gitt den dereguleringen som har funnet sted innenfor boligsektoren de siste tiårene og utfasingen av det offentlige rolle, har det imidlertid funnet sted en åpning mot private aktører og arenaer. I dette ser vi at særlig markedets aktører kommer inn og innehar en ikke uviktig rolle i utformingen av boligpolitikken, og da spesielt på det forsyningspolitiske området. Dette gjelder både i forhold til å ta initiativ, men også i forhold til å definere og forberede et konkrete prosjekter og ikke minst å implementere eller gjennomføre prosjektene.

Markedets aktører har imidlertid andre strategier for påvirkning i forhold til det politiske systemet enn de som tradisjonelt eksisterer innenfor både et hierarkisk beslutningssystem og et korporativt. Initiativ og kontakter skjer mer ad hoc, knyttet til enkeltsaker, enn innenfor rammene av formell representasjon. Private markedsaktører lanserer ideer og presenterer prosjekter for i særlig grad planadministrasjonen i kommunene, men også i forhold til politikerne. Samtidig tar de kommunale myndighetene også kontakt og inviterer de private markedsaktørene til å komme med initiativ for eksempel i forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel.

Kontakten mellom de private markedsaktørene og de kommunale planmyndighetene har imidlertid i begrenset grad form av konkrete nettverk. Det er mer et spørsmål om enkeltstående kontakter, for eksempel i form av at private markedsaktører tar kontakt med bestemte saksbehandlere eller andre innenfor de kommunale beslutningsprosessene.

Vi har i mindre grad vært i stand til å fange opp omfanget av alliansebygging mellom ulike aktører i prosessene. I casestudiene kommer det imidlertid til uttrykk et ikke uviktig samarbeid markedsaktører imellom vis a vis kommunale myndigheter. Dette gjelder spesielt mellom grunneiere og utbyggingselskaper etc. Konkrete allianser mellom de private markedsaktørene og kommunale myndigheter fanges imidlertid i liten grad opp i denne studien. Surveydataene gir dessuten begrensede muligheter til å belyse denne problemstillingen.

Derimot synes enkelte markedsaktører å benytte en mer allmenngjørende argumentasjonsstrategi overfor de kommunale myndighetene. Dette gjelder særlig når de tar initiativ til konkrete utbyggingsprosjekter. Hensynet til egen fortjeneste tones ned, slik dette kom frem i casestudiene. I stede knytter en prosjekter opp mot realisering av boligpolitiske målsettinger i kommunen og positive kvaliteter for byen og innbyggerne som ”gode bomiljøer” med videre. Private markedsaktører legitimerer med dette i noen grad egeninte-

resser ved å vise til hvordan prosjekter bidrar til å fremme andre og mer allmenne hensyn.

De ideelle organisasjonene synes i mindre grad å ha noen sentral posisjonen i de boligpolitiske beslutningsprosessene. Deres engasjement kommer først og fremst til uttrykk i den formelle høringsrunden. Da er imidlertid politikken generelt og prosjekter spesielt langt på vei definert og utredet. Dette gir sivilsamfunnets aktører mer begrenset innflytelse på politikken innhold ad denne vei. Ideelle organisasjoner kan imidlertid ha politisk innflytelse via opinionspåvirkning etc. Dette har vi imidlertid ikke hatt mulighet for å analysere i denne studien.

Også boligbyggelagene ser ut til å ha en begrenset rolle og posisjon i den kommunale boligpolitikken. Snarere finner vi at de i liten grad er en aktør både i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet, men også i forhold til å ta kontakt med planmyndighetene i kommunene. I den grad de tar kontakt oppleves denne i begrenset grad å ha betydning for saken. De vurderes også i mindre grad å være viktige for utformingen for utbyggingspolitikken, sammenliknet med private markedsaktører som grunneiere, utbyggere og boligutviklere, de statlige sektormyndighetene og i noen grad også de frivillige interesseorganisasjonene. Dette siste gjelder først og fremst blant lederne av planadministrasjonene. Boligbyggelagenes betydning for utformingen av utbyggingspolitikken i kommunene anses noe høyere blant lederne av planutvalgene. Dette kan kanskje antyde at boligbyggelagene har sterkere kontakter med planpolitikere enn med planadministrasjonen i kommunene, selv om også denne er mer begrenset sammenliknet med de andre aktørene vi drøfter i denne studien.

Generelt kan en anta at fremveksten av sterke markedsaktører og tildels også sterke ideelle organisasjoner setter de politiske institusjonene under ett tildels betydelig press i mange saker. Samtidig er det viktig å ta med at kommunenes ”*suverenitet*” utfordres ved en stadig mer detaljregulert velferdsstat (Fimreite, Medalen og Aars 2003:14). De tendensene vi har sett i denne studien til at markedsaktører innehar sentrale roller i både initieringen, defineringen og implementeringen av den kommunale boligpolitikken, kombinert med statlige sektormyndigheters innsigelsesrett, sivilsamfunnets engasjement og ikke minst sammensatte kommunale boligpolitiske mål, kan gi inntrykk av en ”*fragmentert*” kommunal boligpolitikk. Grensene mellom offentlig og private initiativ blir mer uklart.

Dette viser også noe av avhengigheten mellom de private og offentlige aktørene innenfor den kommunale boligpolitikken. Kommunal

ressursknapphet og kapasitetsproblemer i forhold til å selv forestå boligforsyning for folk flest går sammen med sterke interesser og engasjement fra blant annet markedets aktører. Drivkreftene i utviklingen av den kommunale boligpolitikken vil blant annet være knyttet til en økende resultatorientering i kommunene. Fokus er i dag kanskje mer på det kommunale systemets evne til å produsere resultater og responsivitet enn på representativitet (jamfør Østerud, Engelstad og Selle 2003) og prosessene frem mot resultatet (Fimreite, Medalen og Aars 2003). Demokratisk underskudd i prosessene kan bli et resultat. En annen viktig drivkraft i utviklingen av den kommunale boligpolitikken vil være knyttet til kommuneøkonomien. Gitt stramheten i den kommunale økonomien tvinges kommunene til å effektivisere. En måte dette kan gjøres på er å samarbeide med andre aktører, i allefall på de felt hvor manglende økonomisk kapasitet og politisk vilje legger begrensninger på mulighetene kommunene har for selv å spille en aktiv rolle.

I hvilken grad dette i sum har bidratt til å effektivisere den kommunale boligpolitikken er en annen diskusjon. En hypotese vi reiste i kapittel to, er at økt samarbeid med private markedsaktører innenfor den kommunale boligpolitikken kan bidra til å forskyve den samfunnsmessige effektiviteten til fordel for den privatøkonomiske. I hvilken grad dette er tilfelle har vi i begrenset grad data for å belyse. Det er imidlertid naturlig nok, slik det kommer til uttrykk i casestudiene, et helt klart fokus hos de private markedsaktørene på det enkelte prosjektets lønnsomhet. Dette er en helt selvsagt forutsetning i et hvert markeds funksjonsmåte. I hvilken grad markedsaktørenes preferanser sammenfaller med de kommunalpolitiske er imidlertid et annet spørsmål. Vi skal imidlertid ikke ta den diskusjonen her. Sentral i samfunnsmessig effektivitet innenfor boligsektoren vil imidlertid være at også utsatte grupper sikres tilgang til egnede boliger. Da er vi inne på spørsmålet om hvorvidt den kommunale boligpolitikken synes å favne alle eller med andre ord, hvor står den helhetlige boligpolitikken?

8.3 Hvor står den helhetlige boligpolitikken?

Gitt den tette koblingen mellom private markedsaktører og kommunale planmyndigheter, administrative og tildels politiske, hvor står den helhetlige boligpolitikken i en slik kontekst? Skal vi først definere hva som ligger i en ”*helhetlig boligpolitikk*”, så kan vi kort definere det som tiltak og strategier i den hensikt å sikre alle en god bolig og bosituasjon.

Kanskje er det her forskjellene mellom det politiske systemets preferanser og markedsaktørenes preferanser blir tydeligst. En sterk tilknytning til private markedsaktører innebærer både et innslag av markedsstyring og ikke minst markedstilpasning. De interessante boligprosjektene er de hvor det er et marked for avsetning og omsetning. Det er derfor først og fremst innenfor utbyggingspolitikken, med boligforsyning for befolkningen generelt, vi har sett at de private markedsaktørene er sterkest inne, og da i særlig grad i initiativfasen, men også den definerende og saksforberedende fasen og ikke minst i implementeringsfasen.

Ser vi til den sosiale boligpolitikken er de private markedsaktørene i stor grad erstattet av kommunale aktører i initiativfasen. Her er vi over i et boligmarked med etterspørrere med lav betalingsevne samtidig som behovene for tilpasning og oppfølging er store. Her er en avhengig av offentlig initiativ for at boliger skal skaffes til veie i tilstrekkelig grad. Sammenholder vi funnene i surveyene og case-studiene finner vi imidlertid at sentrale politiske planmyndigheter i liten grad tar initiativ til konkrete boligtilbud med sosial profil, som boliger til tungt vanskeligstilte grupper. Det samme gjelder initiativ til boligsosiale planer. Casestudiene viste at initiativet til dette i stor grad kommer fra etater og instanser som har den om ikke akkurat daglige kontakten med vanskeligstilte på boligmarkedet, så er det de som organiserer den daglige kontakten innenfor særlig sosial- og helse-etaten. Det er disse som sitter med den beste oversikten over boligbehovene innenfor ulike grupper og som melder dette behovet oppover, vertikalt, i sin organisasjonsstruktur. Behovene for tiltak kommer så opp på den politiske dagsorden, med politiske myndigheter i siste instans, som den bestemmende myndighet.

I tilfeller der kommunene har kommunale eiendomsselskap er disse inne i bildet, både i forhold til å vurdere behovet og i forhold til fremskaffelse av bolig. Dette siste gjelder enten det er snakk om nybygging eller innkjøp.

I sum gir dette oss to parallelle beslutningsprosesser i kommunene. En preget av horisontale autoritetslinjer, med utgangspunkt i en tradisjonell byråkratisk modell, med administrativ forberedelse av tiltak og politiske vedtak. Her supplerer eventuelt private aktører først prosessen i implementeringsfasen. Dette er i stor grad egnet til å beskrive den sosiale boligpolitikken. Den forsyningspolitiske boligpolitikken, rettet mot den generelle tilveiebringelsen av boliger, er mer preget av vertikal samhandling. Koordineringen skjer mer gjennom uformelle kontakter og nettverk, om enn begrensede, enn i form av horisontal samhandling. Private aktører er sentrale helt fra initiativ tas til byggene står ferdig. Kommunene inntar her mer en

arrangørrolle og inviterer private aktører knyttet til boligutvikling og – utbygging til å komme med forslag og utredninger, som igjen blir viktige utgangspunkt i defineringen av innholdet i den kommunale boligpolitikken. Dette er særlig sentralt i det politiske planarbeidet i kommunene rettet mot den allmenne boligforsyningen, hvor en som ledd i rullering eller revidering av arealdelen under kommuneplanen i stor grad åpner prosessen mot private aktører som på sin side presenterer sine forslag til utbyggingsprosjekter for kommunene.

I hvilken grad fremstår så disse to sidene ved den kommunale boligpolitikken som atskilte politikfelt eller lykkes kommunene med å integrere planlegging på det ene området med planleggingen på det andre området?

I dette ser det ut til, så langt denne studien rekker, å være en viss avstand mellom de to sidene av den kommunale boligpolitikken. De tradisjonelle planmyndighetene vi har tatt utgangspunkt i her, med planadministrasjon og planutvalg, er i mer begrenset omfang involvert i arbeidet med boligsosiale planer, selv om de er helt sentrale i utformingen av den kommunale utbyggingspolitikken. Som vi har sett ble de ulike boligsosiale handlingsplanene gjennomgående behandlet av planutvalgene i under halvparten av kommunene. I mange tilfeller hadde ikke planutvalgene noen rolle i dette i det hele tatt. Denne litt løse koblingen mellom utbyggingsplaner og de boligsosiale planene kan i noen kommuner overstiges til en viss grad ved etablering av samarbeidsordninger mellom ansvarlige for utbyggingspolitikken og ansvarlige for de boligsosiale oppgavene. Halvparten av kommunene har som vi har sett etablert et slikt samarbeid, og her er både planadministrasjon og sosialavdelingen i stor grad inkludert. Det interessante i dette er at det politiske nivået kun er med i dette samarbeidet i et mindretall av kommunene. Dette kan tyde på at arbeidet med å samordne og integrere de to områdene av den kommunale boligpolitikken først og fremst holdes på et administrativt nivå. Dette innebærer at det særlig på plansiden, er en begrenset grad av formell samordning av det boligsosiale og det utbyggingspolitiske arbeidet i kommunene. Slikt sett bidrar kommunenes planpolitiske strategier til å skille det boligsosiale og det utbyggingspolitiske arbeidet. Samordninger på administrative nivået kan imidlertid bidra til å avhjelpe eller redusere dette skillet.

8.4 Kommunal boligpolitikk og styringskapasitet

Ser vi på den kommunale styringskapasiteten innenfor boligpolitikken vil denne i stor grad betinges av både aktører og arenaer innenfor de boligpolitiske beslutningssystemene. På disse områdene ser vi en økende bredde først og fremst knyttet til de utbyggingspolitiske prosessene. Samtidig er kontaktene mellom særlig de private markedsaktørene og de kommunale planmyndighetene tette. Dette har resultert i en større grad av vertikal samordning innenfor utbyggingspolitikken. I denne situasjonen kan vi spørre i hvilken grad den fragmenteringen innenfor de kommunale styringssystemene som følger, også reduserer kommunenes styringskapasitet?

Som vi så på innledningsvis, i kapittel 2, var nettopp en av konklusjonene i Maktutredningen at fragmenteringen av forvaltningen på sentralt hold, resulterte i tap av styringskapasitet (Østerud, Engelstad og Selle 2003). Dette kan også ses i relasjon til at et styringssystem under press blir mer preget av nettverk og fragmentering.

I denne studien har vi sett at ikke bare er kontaktene mellom private markedsaktører og planadministrasjon og planpolitikere tette, det er også en utbredt oppfatning i det kommunale planapparatet at dette er viktig for utformingen av utbyggingspolitikken. Disse aktørenes innflytelse på utbyggingspolitikken forsterkes også ved at med de kommunale aktørene i stor grad tar utgangspunkt i og er fokusert på private forslag til prosjekter. Dette definerer langt på vei private grunneiere, utbyggere og boligutviklere som den aktive part i utbyggingspolitikken. I dette ligger også en skjevhet i utbyggernes favør knyttet til informasjon og kunnskap om prosjektet, som de kommunale myndighetene på sin side mer blir presentert for. Her ligger et betydelig potensiale for politisk påvirkning og agendasetting.

På den andre siden innehar de kommunale myndighetene en helt annen og vesensforskjellig rolle i prosessen, ved å være den som har myndighet til å vedta, godkjenne og sette krav. Og her viser studien at kommunene langt på vei er seg bevisst sin boligpolitiske rolle. Planpolitikere har en dialog med planadministrasjonen og boligpolitiske målsettinger søkes ivaretatt i de boligpolitiske planene, særlig uttrykt ved kommuneplanens arealdel. Dette innebærer at dialogen med de private utbyggeraktørene langt fra skjer i et boligpolitisk vakuum. Vi ser heller klare tendenser til at kommunene, både ved planadministrasjonen og planutvalg, søker å formidle sine politiske målsettinger utad til berørte parter, samtidig som de bruker

dette som utgangspunkt for dialogen med de private aktørene. I dette formes politikkenes innhold.

De private aktørenes politiske tyngde i denne dialogen vis a vis de kommunale myndighetene vil kunne avhenge av flere forhold utover utbyggingskapasitet. En side av dette er hvor tydelig boligpolitiske målsettinger kommunene har satt seg og i hvilken grad de private aktørenes prosjektforslag er sammenfallende med dette. Vi kan anta at jo vagere de boligpolitiske målene er definert i kommunene, jo mer plass gis for innspill utenfra kommunenes egne rekker, og jo mer potensiell innflytelse ligger i de private markedsaktørenes sentrale rolle, både i forhold til initiativ, problemdefinering og sakforberedelse samt implementeringen av utbyggingspolitikken.

I den utstrekning kommunene har definerte boligpolitiske målsettinger, vil kommunenes planmyndigheter være mer mottakelige for prosjekter som bidrar til å realisere disse. Casestudiene ga et inntrykk av at jo tydeligere boligpolitisk profil kommunene hadde, jo mer bevisst var en i forhold til å styre og regulere private aktører i forhold til å realisere disse.

Her har kommunene en utfordring knyttet til å formidle sine målsettinger til relevante aktører, slik at en ikke kommer i et motsetningsforhold til private aktører. Her kommer kommunenes avhengighetsforhold til private utbyggere inn. Private aktører har det maktmidlet at de kan søke til andre kommuner om de føler seg motarbeidet av en gitt kommune.

Definerte boligpolitiske målsettinger handler også om forutsigbarhet for aktørene i prosessen, og særlig de private markedsaktørene vil ha et behov for tilstrekkelig saklig forutsigbarhet når de planlegger i forhold til de boligpolitiske myndighetene.

De tette, lukkede og uformelle kontaktene mellom kommunenes aktører og de private markedsaktørene i initiativfasen og planleggingsfasen innebærer at prosessene i noen grad lukkes for andre aktører. Dette kan ramme for det første de mindre utbyggerne i noen grad. Tendensene i casestudiene er klare i retning av at kommunene i særlig grad forholder seg til og lytter til de store utbyggerfirmaene og boligutviklerne. De mindre, som opererer enkeltvis, og ikke inngår i allianser med andre og sterkere aktører, stiller svakere med sine ønsker og forventninger. Dette gjelder i særlig grad dersom deres preferanser ikke i særlig grad faller innenfor de politiske preferansene og boligpolitiske målsettingene i kommunen.

En annen gruppe som også rammes er sivilsamfunnets aktører, som de frivillige organisasjonene og beboerorganisasjonene. Selv om disse

defineres som berørte parter, kommer de som oftest først inn i prosessen i høringsfasen, og da er de viktigste premissene for prosjektene som regel lagt. Det åpnes som regel bare for mindre tilpasninger innenfor prosjektforslagene. Dette gir deres innflytelse på innholdet i boligpolitikken et marginalt preg. Det blir kun i de tilfellene de bidrar med helt nye argumenter, som ikke er vurdert tidligere, at deres deltakelse kan få betydning for saken. Dette skjer i liten grad.

Her synes imidlertid to forhold viktige å nevne. Det ene er at studien indikerer at utbyggere i større grad forholder seg direkte til de planadministrative myndighetene i kommunene, og i noe mindre grad til kommunenes planpolitiske myndigheter i de tidlige fasene av planprosessen. Dette avstedkommer unntaksvis et moderat motsetningsforhold i utvalgte kommuner mellom administrative og politiske myndigheter, slik dette kom frem i casestudien. Uten å drive poenget for langt, kan dette kanskje innebære at interesseorganisasjonenes muligheter for å påvirke innholdet i prosessene blir tydeligere i den grad de går rett til det politiske nivået. Dette går imidlertid utover hva denne studien fanger opp, men det er interessant å merke seg at opplevelsen av de frivillige organisasjonenes betydning for politikkutformingen innenfor utbyggingspolitikken er sterkere blant lederne av planutvalget enn blant lederne av planadministrasjonene.

En styrke for interesseorganisasjonene i forhold til politisk påvirkning er å finne i deres mer allmenngjørende argumentasjon i boligpolitiske saker. Det er rimelig å anta at dette i noen tilfeller øker potensialet for politisk påvirkning.

På den andre siden vil utbyggerne også kunne vise til mer allmenngjørende prinsipper som vekst og utvikling, i sin argumentasjon. Dette er verdier som i stor grad kan antas sammenfallende med kommunepolitikernes egne politiske verdier og vil kunne antas å styrke deres påvirkningskraft ytterligere.

8.5 Kommunal boligpolitikk som et produkt av ulike interagerende roller. En utfordring for politikkenes legitimitet og demokratisk styring?

Slik vi har beskrevet særlig de boligpolitiske planprosessene innenfor utbyggingspolitikken, fremstår politikken som et resultat av et sett

samhandlende roller, der få av rollene er rendyrket, men der rolleinnehaverne allikevel mer eller mindre aktivt og bevisst synes å forsvare sine posisjoner. Den aktive, agendasettende rollen innehas i stor grad av aktører utenfor de demokratisk valgte rekkene, men der selve handlingsrommet er definert politisk. De statlige sektormyndighetene innehar en mer korrigerende og kontrollerende rolle, utover at staten har en rolle i å definere rammebetingelsene innenfor boligpolitikken, blant annet ved plan- og bygningsloven. De frivillige organisasjonene og beboerforeningene blir mer sandpåstrøere og et slags demokratisk alibi, som ivaretar hensynet til at alle berørte parter skal høres, for eksempel i plansaker. Slik kan deres rolle i blant annet høringsprosesser tolkes mer som en legitimerende rolle, uten at de strengt tatt har hatt mulighet til å påvirke innholdet i politikken i særlig grad.

Hvordan skal vi se dette i forhold til demokratiske idealer, med krav om innsyn, åpenhet og styring i flertallets interesser? Her er vi inne på noe av kanskje hovedankepunktet mot en mer nettverksstyrt eller governancestyrt politikk. Her blir spørsmålet om nettverkene eller koblingene mellom særlig private utbyggeraktører og kommunale planmyndigheter blir så tette og lukkede at de virker ekskluderende og lukket på andre aktører og at dette igjen foranlediger et demokratisk underskudd i prosessene. Uten å ta denne diskusjonen i sin fulle bredde her, har vi igjennom hele studien sett at de kommunale myndighetene opptrer tildels svært boligpolitisk bevisste og aktive. Dette gjelder blant annet i forhold til å utforme og håndheve egne politiske mål og rammer for boligpolitikken i egen kommune. Dette legger føringer på dialogen med private aktører som på sin side avdekker en høy grad av tilpasningsevne i forhold til de politiske signaler og mål som formidles i dialogen med kommunale myndigheter. Dette vil i seg selv være en demokratisk motvekt og kontroll i møte med sterke utbyggerinteresser.

På en andre siden er imidlertid heller ikke frivillige organisasjoners deltakelse og påvirkning i boligpolitikken uproblematisk i et demokratisk perspektiv, gitt at enkeltorganisasjoner i mange tilfeller representerer enkelthensyn som i seg selv ikke nødvendigvis er representative for befolkningen. Disse aktørene ivaretar imidlertid hensynet til prinsippet om at spesielt berørte har en rett til å bli hørt, og slikt sett er det kanskje problematisk i et demokratisk perspektiv at føringene på vedtaket i så sterk grad er lagt når vi kommer til høringsrunden.

På den andre siden står vi her overfor et politikkfelt hvor det nettopp er ønskelig å mobilisere private markedsaktørers ressurser, for å håndtere en praktisk utbyggings og forsyningspolitisk oppgave offentlige myndigheter ikke har mulighet til å ivareta. Dette vil gjøre det helt nødvendig å la private

aktører delta i beslutningsprosessen. Slikt sett er de tette koblingene mellom private og offentlige aktører ikke unikt for boligpolitikken, men vil kunne ha relevans også innenfor et bredt spekter av andre politikfelt hvor det offentliges rolle som initiativtaker og ikke minst iverksetter viker plassen for en sterkere grad av private og halvprivate aktørers engasjement.

For å sikre beslutningenes legitimitet i et slikt horisontalt og nypluralistisk beslutningssystem synes det for det første viktig at beslutningene fattes av demokratisk valgte institusjoner. Legitimitet fordrer dessuten muligheter for innsyn og ansvars plassering (Hanssen og Klausen 2006). Her kan lukkede prosesser være en utfordring i forhold til utbyggingsdelen innenfor boligpolitikken. For det tredje vil legitimitet også handle om hvorvidt beslutningene som fattes er akseptable, i betydningen at de fører til ønskede resultater. Private aktørers innlemmelse av og tilpasning til de boligpolitiske strategiene på kommunalt nivå, vil være både sentralt og viktig i forhold til å legitimere deres sentrale plass i den kommunale planprosessen og utbyggingspolitikken.

En annen viktig side ved spørsmålet om legitimitet i boligpolitikken er i hvilken grad beslutningstakerne i tilstrekkelig grad håndterer også boligpolitiske utfordringer på en adekvat måte. Dette angår direkte også håndteringen de boligsosiale utfordringene i forhold til vanskeligstilte grupper.

De ulike sidene ved de boligpolitiske beslutningsprosessene står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre (jamfør Hanssen og Klausen 2006:18). Dette innebærer at den beste garantien for en demokratisk og legitim boligpolitikk må ligge i tydelige kommunale myndigheter, som kan våge å arbeide for og ivareta boligpolitiske mål og idealer både i dialogen med ulike aktører og i de boligpolitiske vedtakene. Om kommunene er der, vil nok variere, men sterke privat innflytelse i utformingen i den kommunale boligpolitikken er ikke uforenlig med at de grunnleggende premissene og rammeverket stadig trekkes opp av de kommunale politiske myndighetene.

Litteratur

Annaniassen, Erling (1992): Boligpolitikk og boforhold som etterkrigshistorisk forskningsfelt. Bergen: LOS-Senteret Notat 92/29.

Baldersheim, Harald, Rose, Lawrence og Morten Øgård (2003): Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Rapport nr. 1. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.

Barlindhaug, Rolf og Nordahl, Berit (2005): Markedsstyrt boligproduksjon i Oslo-regionen. Byggforsk skriftserie 2005:9, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt

Bowitz, Einar og Høegh, Jan (2005): "Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg?" i Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red.) (2005).

Cohen, Michael, Marsh, James og Olsen, Johan P. (1972): "A Garbage Can Model of Organizational Choice". Administrative Science Quarterly 17:1-25.

Dyb, Evelyn (2006): Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Egeberg, Morten, Olsen, Johan P. og Sætren, Harald (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat". I Olsen (1978).

Egeberg, Morten (1981): Stat og organisasjoner. Oslo: Universitetsforlaget.

- Falleth, Eva Irene (1998): Vekst på Øvre Romeriket styringsmuligheter gjennom plan- og bygningsloven. Oslo: NIBR-notat 1998:123.
- Fimrete, Anne Lise og Medalen, Tor (red.) (2005): Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Scandinavian Academic Press. Oslo.
- Fimreite, Anne Lise, Medalen, Tor og Aars, Jacob (2005): "By-governance", i Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red.) (2005).
- Granåsjordet, Per Arild (2000): "Forhandlinger – en trussel eller mulighet?" i Medalen, Tor (red.)(2000).
- Hansen, Thorbjørn(2002): Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken. Prosjektrapport 2002:319. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, Thorbjørn, Dyb, Evelyn og Østerby, Steinar (2006): Bostedsløse i Norge 2005 – kartlegging. Prosjektrapport 2006:403. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Hanssen, Gro Sandkjær og Klausen, Jan Erling (2006): Nettverkstyring i en velferdsstat. En analyse av Handlingsprogram Oslo indre øst. Oslo: NIBR-rapport 2006:10
- Holm, Arne (2000): Utkastelser. En studie av utkastelser i norske byer. Prosjektrapport 296. Norges byggforskningsinstitutt.
- Holm, Arne (2005): Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken. Empiri og teori om kommunal autonomi, beslutninger og styring. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, Byggforsknnotat 72.
- Holm, Arne (2006): Bolig- og oppfølgingstjenester i bosituasjonen for psykisk vanskeligstilte. Prosjektrapport 398. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Holm, Arne og Nørve, Siri (2007): Bostedsløse i små og mellomstore kommuner. Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. NIBR-rapport2007:8. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

- Kjelstrup, Kristian Stang (2006): Utfordringer innen boligpolitikken. Styringsperspektiver på boligpolitiske prosesser. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Mangset, Per og Rommetvedt, Hilmar (red)(2002): Idrett og politikk – kampsport eller lagspill? Bergen: Fagbokforlaget.
- Medalen, Tor (red.)(2000): Forhandlinger i fysisk planlegging. Trondheim: Tapir Akademiske forlag.
- Myrvold, Trine M., Strand, Arvid, Holm, Arne og Hansen, Thorbjørn (2002): Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv. NIBR-rapport 2002:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Nordahl, Berit (2006): Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments. Doctoral theses at NTNU, 2006:96. NTNU: Trondheim.
- Olsen, Johan P. (red.) (1978): Politisk organisering. Bergen: Universitetsforlaget.
- Pierre, Jon og Peters B. Guy (2000): Governance, Politics and the State. London: Macmillan Press Ltd.
- Predelli, Line Nyhagen, Hansen, Thorbjørn, Nordahl, Berit og Strand, Arvid (1998): Kommunal boligpolitikk. Variasjoner og konsekvenser. Et forprosjekt. Samarbeidsrapport NIBR/Norges Byggforskningsinstitutt. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Rhodes, R.A.W. (1996): The New Governance: Governing without Government. Political Studies.
- Rommetvedt, Hilmar (2002): Politikkens allmenngjøring og den nyp-lauralistiske parlamentarismen. Bergen. Fagbokforlaget.
- Røsnes, August E. (2005): ”Byplanlegging – fra regulative hierarki til nettverksmekanismer”, i Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red.) (2005).
- Skogheim, Ragnhild (2001): Boligpolitikk i et utbyggerstyrt marked. Oslo: NIBR-notat 2001:108.

Vabo, Signy Irene og Stigen, Inger Marie (2000): Kommunal organisering 2000. NIBR-notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Vattekar, Espen Ottesen (2006): Kommunal boligpolitikk. En studie av utformingen av boligpolitikken forsyningsdel i Ullensaker kommune. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003): Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal akademisk.

Aarsæther, Nils og Vabo, Signy Irene (2002): Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Oslo: Samlaget.

Andre publikasjoner utgitt innenfor samarbeidsprogrammet under programmet Samfunnsvitenskaplig Boligforskning:

Holm, Arne (2005) Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken. Empiri og teori om kommunal autonomi, beslutninger og styring. Norges Byggforskningsinstitutt, Byggforsknotat 72

Langsether, Åsmund og Medby, Per (2004) Husleieindekser og husleiestatistikk. Byggforsk skriftserie; 1, 2004. Norges Byggforskningsinstitutt. Er også utgitt på NOVA som NOVA Rapport 10/04.

Nordvik, Viggo og Hellevik, Tale (2004) Forskning om vanskeligstilte: en kunnskapsoversikt. Byggforsknotat; 65, 2004, Norges Byggforskningsinstitutt. Er også utgitt på NOVA som NOVA Skriftserie 4/04

Per Medby og Åsmund Langsether (2006): Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelse i kommunale boliger. NOVA, skriftserie 3/06

Lars Gulbrandsen og Thorbjørn Hansen (2007) Registerdatabase for forskning om boligspørsmål NOVA skriftserie 1/07

Thorbjørn Hansen, Viggo Nordvik og Axel West Pedersen (2007): Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor. En kunnskapsoversikt. NOVA skriftserie 3/07

Viggo Nordvik og Per Medby (2007): Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder. NOVA rapport 8/07

Per Medby og Åsmund Langsether (2007) Den kommunale utleiesektor Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse NOVA, Rapport 12/07

Masteroppgaver:

Kjelstrup, Kristian Stang (2006) Utfordringer innen boligpolitikken. Styringsperspektiver på boligpolitiske prosesser. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Vattekarr, Espen Ottesen (2006) Kommunal boligpolitikk. En studie av utformingen av boligpolitikken forsyningsdel i Ullensaker kommune. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Om samarbeidsavtalen

Norges Byggforskningsinstitutt (Byggforsk) og NOVA inngikk høsten 2003 en samarbeidsavtale med Husbanken om samfunnsvitenskaplig boligforskning. I perioden 2004-2006 skal det innenfor samarbeidsavtalen gjennomføres forskningsprosjekter innenfor tre emneområder: 1) Statens og Husbankens rolle i en markedsstyrt boligsektor, 2) Vanskeligstilte på boligmarkedet og 3) Kommunenes rolle og ansvar i boligpolitikken. Rapporten er avtalt og finansiert innenfor rammen av denne samarbeidsavtalen.

I april 2006 ble den samfunnsvitenskapelige boligforskningen ved Byggforsk overført til Norsk Institutt for By og Regionsforskning (NIBR), sammen med samtlige fast ansatte forskere innenfor feltet. Virksomhetsoverføringen inngår som et element i den påfølgende fusjonen mellom Byggforsk og SINTEF. Etter virksomhetsoverføringen overtok NIBR det faglige ansvaret for slutføringen av forskernes pågående forskningsoppgaver.

Vedlegg 1

Respondentenes kjennetegn og representativitet

Kjønn

Både blant lederne av planutvalgene og lederen av planadministrasjonene er fire av fem av de som svarer på vår survey menn. Andelen menn er noe høyere blant lederne av planadministrasjonene enn blant lederne av planutvalgene, men variasjonene er ikke så store.

Alder

Aldersmessig er tyngdepunktet blant lederne av planadministrasjonene mellom 50 år og 60 år. I underkant av 20 prosent er under 40 år. Aldersfordelingen blant de politisk valgte lederne av planutvalgene er noe eldre. Blant disse er en av fire over 60 år, 60 prosent er 50 eller mer, mens i underkant av 10 prosent er 40 år eller yngre. Dette viser at aldersmessig er respondentene gjennomgående eldre middelaldrene.

Botid i kommunen

De aller fleste av lederne av planadministrasjonene er bosatt i kommunen. Vel 73 prosent svarer at de er bosatt i kommunen de svarer for. Ser vi på botiden blant de av lederne av planadministrasjonene som er bosatt i de kommuner de arbeider i, finner vi at i vårt utvalg har nesten 50 prosent bodd i kommunen 31 år eller mer. Dette ser vi av tabell A1.1 som viser andelen ledere av planadministrasjonene i utvalget, i tilfelle de bor i kommunen, fordelt etter hvor lenge de har bodd i kommunen.

Tabell A1.1. *Andelen ledere av planadministrasjonene i utvalget, i tilfelle de bor i kommunen, fordelt etter hvor lenge de har bodd i kommunen. Prosent.*

0 til 5 år	8.8
6 til 10 år	9.6
11 til 20 år	16.8
21 til 30 år	16.8
31 år eller mer	48.0
Sum	100

N: 125.

I underkant av ni prosent hadde bodd i kommunen i opptil 5 år. Ser vi tilsvarende på botid blant politikerne, som plikter å bo i kommunen de representerer, er også botiden i denne gruppen gjennomgående lang. Dette fremgår av tabell A1.2, som viser andelen ledere av planutvalget fordelt etter hvor lenge de har bodd i kommunen.

Tabell A3. *Andelen ledere av planutvalget fordelt etter hvor lenge de har bodd i kommunen. Prosent.*

0 til 5 år	0
6 til 10 år	2.0
11 til 20 år	9.2
21 til 30 år	26.3
31 år eller mer	62.5
Sum	100

N: 152

Snaut 10 prosent hadde vært bosatt i kommunen mindre enn ti år, mens 40 prosent hadde bodd i kommunen 40 år eller lengre.

Lengden på arbeidsforhold i kommunen

Majoriteten av lederne av planadministrasjonene har ikke arbeidet i kommunen hele sitt yrkesaktive liv. Dette kommer frem når vi ser på antall år disse respondentene har arbeidet i kommunen. I underkant av 40 prosent har arbeidet i opptil 10 år i kommunen, mens vel 65 prosent hadde arbeidet i kommunen i opptil 20 år. Dette ser vi av tabell A1.3, som viser andelen ledere av planadministrasjonene i utvalget fordelt etter hvor lenge de har arbeidet i kommunen.

Tabell A1.3. *Andelen ledere av planadministrasjonene i utvalget fordelt etter hvor lenge de har arbeidet i kommunen. Prosent.*

0 til 10 år	37.8
11 til 20 år	27.9
20 til 30 år	26.7
30 år eller mer	7.6
Sum	100

N: 172.

Som tabellen viser har i underkant av 40 prosent av lederne i planadministrasjonene i dette utvalget arbeidet i kommunene i opptil 10 år. Sammenholder vi dette med at alderstygdepunktet ligger mellom 50 og 60 år kan dette indikere at våre respondenter har en bredere erfaring å bygge på når de besvarer våre skjemaer enn den de har ervervet gjennom arbeid i kommunen.

Lengden på arbeidsforhold som leder av planadministrasjonen

Majoriteten av våre respondenter blant lederne av planadministrasjonene har ikke sittet lenge i denne jobben. Dette ser vi av tabell A1.4, som viser andelen ledere av planadministrasjonene i utvalget fordelt etter hvor lenge de har vært i sin stilling.

Tabell A1.4. *Andelen ledere av planadministrasjonene i utvalget fordelt etter hvor lenge de har vært i sin stilling. Prosent.*

0 til 5 år	56.1
6 til 10 år	21.4
11 til 15 år	11.5
15 år eller mer	11.0
Sum	100

N: 173.

Hele 56 prosent av de som er med her svarer at de har hatt stillingen i opptil fem år. Vel 20 prosent hadde hatt jobben i 11 år eller mer.

Vedlegg 2

Tabellvedlegg

Tabell A2.1. Frafallsanalyse. Gjennomsnittlig andel av kommunene blant de som har besvart survey 1, til lederne av planadministrasjonene, sammenliknet med de som ikke har besvart klassifisert etter SSB's sentralitetskode²⁰.

Sentralitetskode	Har ikke svart	Har svart	Totalt
0A	9.7	6.9	8.1
0B	44.6	33.1	38.1
1A	4.8	4.9	4.9
1B	4.8	6.5	5.8
2A	7.0	12.7	10.2
2B	10.2	6.9	8.4
3A	17.7	29.0	24.1
N	186	245	431

²⁰ Kategoriseringen bygger på følgende beskrivelse:

- 0A Minst sentrale kommuner, mindre enn 2 time til sentrum
- 0B Minst sentrale kommuner
- 1A Mindre sentrale kommuner, mindre enn 2 time til sentrum
- 1B Mindre sentrale kommuner
- 2A Noe sentrale kommuner, mindre enn 2 time til sentrum
- 2B Noe sentrale kommuner
- 3 A Sentrale kommuner

Tabell A2.2. Frafallsanalyse. Gjennomsnittlig andel av kommunene blant de som har besvart survey 1, til lederne av planutvalgene, sammenliknet med de som ikke har besvart klassifisert etter SSB's sentralitetskode.

Sentralitetskode	Har ikke svart	Har svart	Totalt
0A	9.0	7.3	8.1
0B	45.5	30.9	38.1
1A	4.3	5.5	4.9
1B	7.1	4.5	5.8
2A	5.7	14.5	10.2
2B	9.5	7.3	8.4
3A	18.0	30.0	24.1
N	211	220	431

TabellA2.3. Deltakelse i samarbeidet mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver i kommunene, slik leder av planutvalgene vurderer det. Prosent.

Hvis det er etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver, hvem deltar i dette samarbeidet fra kommunens side?

	Ja	Nei	Vet ikke	Sum	N
Politikere med sosialpolitikk som felt	60	21	19	100	72
Politikere med planpolitikk som felt	42	36	22	100	67
Planavdelingen i administrasjonen	75	3	22	100	58
Sosialavdelingen i administrasjonen	78	0	22	100	78
Representanter fra førstelinjetjenesten	49	8	43	100	74

Tabell A2.4. Interesse for boligsosiale spørsmål i ulike politiske utvalg, slik leder av planutvalgene opplever det. Prosent.

Hvordan opplever du at interessen for boligsosiale spørsmål er blant politiske kollegaer i kommunen?						
	Mange er interessert	Enkelte er interessert	Få er interessert	Vet ikke	Sum	N
Blant politikerne i planutvalget	43	51	5	2	100	126
Blant politikerne i formannskapet	49	44	0	6	100	126
Blant politikerne i sosial- og helseutvalget	58	25	0	17	100	
Kommunestyret	41	54	2	39	100	

Tabell A2.5. Grad av overprøving av andre politiske organ, slik leder av planutvalgene opplever det. Prosent

Har du opplevd at andre politiske organ (Kommunestyret/bystyret, formannskapet o.l.) overstyrer planutvalgets prioriteringer av bolig for vanskeligstilte?	
Svært ofte	3
Ofte	1
Sjelden	39
Aldri	47
Vet ikke	11
Sum	100
N	120

Vedlegg 3

Spørreskjemaer

Dette spørreskjemaet er stilet til deg som leder for planadministrasjonen i kommunen.

SPM1

Hva er din stillingsbetegnelse og hvilken etat/avdeling arbeider du i?

SPM2

Hva er stillingsbetegnelsen på din nærmeste overordnede?

SPM3

Hvor mange år har du hatt stillingen?

(0 - 50)

--	--

SPM4

Hva er din utdanning/faglige bakgrunn?

SPM5

Hvor mange år anslagsvis har du arbeidet i denne kommunen?

(0 - 50)

--	--

SPM6

Er du mann eller kvinne?

- Mann
 Kvinne
 No Answer

SPM7

Hvilket år er du født?

(1930 - 2000)

--	--	--	--

SPM8

Bor du i denne kommunen?

- Ja
 Nei
 No Answer

SPM9

Hvis du bor i den kommunen du arbeider i, hvor mange år har du anslagsvis bodd der?

(0 - 100)

--	--	--

Politikkens rolle i boligbygging**Vi vil gjerne vite litt om de utfordringene kommunen står ovenfor når det gjelder boligbygging.**

SPM10

Omtrent hvor mange boliger bygges i din kommune pr år?

(0 - 100000)

--	--	--	--	--	--	--

SPM11

Er det ett eller flere områder i kommunen hvor det er stor etterspørsel etter bolig?

- Ja, i ett område
 Ja, i flere områder
 Nei

- Vet ikke
 No Answer

SPM11A

Hvis ja, hva slags etterspørsel er det snakk om? Sett flere kryss.

- Stor etterspørsel etter tomtegrunn til boligbygging
 Stor etterspørsel etter tomtegrunn til fritidsboliger
 Stor pågang for å endre arealbruk
 Stor etterspørsel etter næringsgrunn
 No Answer

SPM11B

Er det eventuelt andre forhold enn de som nevnes her som gir stor etterspørsel etter boliger i din kommune, i så fall hvilke?

SPM12

Hvilken type kunnskap er viktig for kommunens utbyggingspolitikk?

	Svært viktig	Viktig	Lite viktig	Uviktig	Vet ikke	No Answer
Befolkningsprognoser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligønsker og boligpreferanser i ulike grupper av befolkningen i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betalingsvilje for bolig i ulike grupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligprisnivå i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligprisnivå i ulike områder i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prognoser for boligutviklingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tomtepriser i ulike områder av kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnskap om kommersiell boligutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kunnskap om eiendomsrett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnskap om avtalerett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Forholdet mellom planadministrasjonen og de statlige sektormyndighetene

SPM13

Hvilke hensyn vil du si det er viktig ivareta i utbyggingsaker i din kommune?

	Svært viktig	Viktig	Lite viktig	Uviktig	Vet ikke	No Answer
Økonomisk lønnsomhet i utbyggingsprosjekter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminneverninteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøverninteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samferdselsinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM14

Hvilke statlige sektormyndigheter er særlig viktige for kommunens utbyggingspolitikk? (Sett ett eller flere kryss.)

- Samferdselsmyndighetene
- Landbruksmyndighetene
- Miljøvernmyndighetene
- Kulturvernmyndighetene
- No Answer

SPM15

Hvor ofte har planadministrasjonen møter med representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket?

	Jevnlig	Bare i spesielle saker	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Samferdselsmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturvernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM16

Gjennom innsigelsesretten har statlige sektormyndigheter anledning til å overprøve kommunens vedtak. Skjer dette ofte i din kommune?

	I mange saker	I enkelte saker	Sjelden	Aldri	Vet ikke	No Answer
Samferdselsmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM17

I hvilken grad opplever du at myndighetene utøver press i en sak?

	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	No Answer
Samferdselsmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksmyndigheten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vi vil også vite litt om kontakten mellom planadministrasjonen og lokale frivillige organisasjoner.

SPM18

Hvor ofte har planadministrasjonen kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner?

	Jevnlig	Bare i spesielle saker	Sjelden	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Miljøorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM18A

Hvis planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne

kontakten som informativ?

	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	No Answer
Miljøvernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM18b

Hvis planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne kontakten som press for et hensyn?

	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	No Answer
Miljøvernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM18c

Hvis planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du at denne kontakten har betydning for saken?

	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad.	No Answer
Miljøvernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM19

I den grad det er kontakt mellom planutvalget og de frivillige organisasjonene: Hvor ofte er det planadministrasjonen som tar initiativet til denne kontakten?

- Svært ofte
- Ofte
- Sjelden

- Aldri
- Vet ikke
- No Answer

Kommuneplanarbeidet

SPM20

Har kommunen i løpet av inneværende valgperiode revidert eller rullert kommuneplanens arealdel?

- Ja, vi har revidert
- Ja, vi har rullert
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

SPM21

Etter din mening, hvor viktig har aktørene nedenfor vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet?

	Meget viktige	Viktige i forhold til enkeltsaker	Lite viktige	Ikke viktige	Uaktuelt	Vet ikke	No An
Planadministrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samferdselsmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM21A

Dersom det er andre du anser som meget viktige eller viktige i enkeltsaker enn de som er nevnt i spørsmålet før, hvilke er

dette?

SPM202

Hvordan vurderer du betydningen av de ulike aktørene som er nevnt nedenfor, for utforming av utbyggingspolitikken i din kommune?

	Svært viktige for utformingen	Viktige for utformingen	Liten betydning for utformingen	Uaktuelt	Vet ikke	No Ansv
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM23

Blir du som leder av planadministrasjonen kontaktet av representanter fra?

	Ja, ofte	Av og til	Ja, men sjelden	Nei, aldri	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM23A

Blir du som leder av planadministrasjonen kontaktet av representanter fra andre interesser enn de som er nevnt ovenfor?

SPM23B

Hvis du som leder av planadministrasjonen blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt er informativ? Sett kryss for de respektive gruppene.

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM23C

Hvis du som leder av planadministrasjonen blir kontaktet av ulike interessergrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt utøver press for ett syn?

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Beboerorganisasjoner

SPM23D

Hvis du som leder av planadministrasjonen blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt har betydning for saken?

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM24

Finnes det hos dere et forum for samarbeid mellom grunneiere, næringsdrivende, inkludert boligutviklere og utbyggere, og kommunen?

- Ja
 Nei
 Vet ikke
 No Answer

SPM24B

Hvis kommunen har et slikt forum for samarbeid, hvem fra kommunen deltar?

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
Ordfører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere med utbyggingspolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere som ikke har utbyggingspolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmann	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representanter fra planavdelingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representanter fra tjenesteapparatet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM24C

Hvis kommunen har et slikt forum for samarbeid, hvem andre fra kommunen deltar eventuelt enn de som er nevnt i spørsmålet ovenfor?

SPM25

Nedenfor er tre utsagn som beskriver planlegging som et samarbeid mellom kommune og marked. Kryss av for om du er enig eller uenig i utsagnene, basert på dine erfaringer fra din kommune.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	No Answer
"Planlegging og utbygging er et samspill mellom marked og myndighet."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Utbyggere har god forståelse for at kommunen må vurdere saker i en bred sammenheng."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Kommunen har god forståelse for markedsaktørens situasjon."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM26

Har kommunen et tomteselskap som erverver og avhender byggegrunn på vegne av kommunen?

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

SPM27

Hvis kommunen har et tomteselskap, hvor sentralt er dette som redskap i utbyggingspolitikken?

- Brukes godt
- Kunne vært utnyttet bedre
- Vet ikke
- No Answer

SPM28

Hvis dere gjør bruk av tomteselskap, sett kryss for hvordan dere bruker det? Mulig å sette flere kryss.

- Erverver og avhender
- Regulerer
- Gjør tomtene byggeklare
- No Answer

SPM29

Gjør dere bruk av utbyggingsavtaler? Sett ett kryss.

- Brukes alltid/nesten alltid
- Brukes bare ved større byggeprosjekter/i spesielle tilfeller
- Brukes sjelden
- Uaktuelt
- Vet ikke
- No Answer

SPM30

Hvis dere gjør bruk av utbyggingsavtaler, nevnt hvilke forhold som vanligvis omfattes av avtalene?

	Alltid	Ofte	Sjelden	Uaktuelt	No Answer
Kostnadsfordeling, ved teknisk infrastruktur innenfor planområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kostnadsfordeling, ved teknisk infrastruktur utenfor planområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utdyping av rekkefølgebestemmelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM31

Har kommunen vedtatt en politikk for kommunens bruk av utbyggingsavtaler?

- Ja, administrative retningslinjer
- Ja, politisk vedtatte retningslinjer
- Nei
- Uaktuelt hos oss
- Vet ikke
- No Answer

Kommunene har ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte boligsøkere. Vi vil gjerne vite om det er samarbeid mellom planadministrasjonen og sosialfaglige

sektorer som erverver og forvalter boliger til vanskeligstilte.

SPM32

**Kjenner du til om kommunen har:
(Kryss av selv om dette skulle være samlet i ett dokument/en plan)**

	Har	Har ikke	Vet ikke	No Answer
Boligsosiale planer for personer med psykiske lidelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligsosiale planer for personer med rusproblemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planer for bosetting av flykninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planer for boligtilbud til eldre/funksjonshemmede	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM33

Hvis dere har boligsosiale planer, brukes de i utformingen av utbyggingspolitikken?

- Ja
 Nei
 Vet ikke
 No Answer

SPM34

I den grad kommunen har boligsosiale planer, har planadministrasjonen noen rolle i forhold til å oppfylle denne planen?

- Ja
 Nei
 Vet ikke
 No Answer

SPM35

Uavhengig av om dere har planer for dette eller ikke, tar planadministrasjonen del i noen av de følgende sider ved kommunenes arbeid med boliger for vanskeligstilte?

	Alltid	Ofte	Sjelden	ALdri	Uaktuelt	No Answer
Lokalisering, hvor slike boliger skal ligge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Investeringsprogram	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kjøp og salg av tomter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prioritering av boliger for vanskeligstilte versus andre formål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prioritering av boliger for ulike grupper vanskeligstilte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM36

Er det etablert samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver?

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
På administrativt nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
På politisk nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM36A

Hvis det er etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver, hvem deltar i dette samarbeidet fra kommunens side?

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
Politikere med sosialpolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere med planpolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planavdelingen i administrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosialavdelingen i administrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representanter fra førstelinjetjenestene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM36B

Hvis det er etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver, hvem andre deltar eventuelt i dette fra kommunens side enn de som er nevnt under spørsmål 36a?

SPM37

En del kommuner samarbeider med private når boliger for vanskeligstilte skal erverves/anskaffes av kommunen. Har dere erfaring fra slikt samarbeid i din kommune? Sett kryss.

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
Har kommunen en politikk for samarbeid med private?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vurderer kommunen å utvikle et slikt samarbeid?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Har kommunen vurdert at et slikt samarbeid ikke er aktuelt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er dette et spørsmål kommunen ikke har diskutert?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM38

Vil vil gjerne danne oss et inntrykk av hvordan du fra ditt ståsted opplever det politiske grepet om utbyggingsvirksomheten i kommunen. Vi ber deg derfor vurdere følgende utsagn.

	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
"I denne kommunen har politikerne god styring med utbyggingen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Spesielle interesser får for stort gjennomslag."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM39

Til slutt, hvordan vil du karakterisere samarbeidet med det politiske utvalget for plansaker?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	No Answer
"Samarbeidsklimaet mellom politikerne og planadministrasjonen er meget godt."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Vi har et godt samarbeid."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Det er stort sett sammenfall mellom de politiske og de faglige vurderingene."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Hos oss burde ressursene i	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

planavdelingen vært
betraktelig styrket."

Tusen takk

Dette spørreskjemaet er stilet til deg som leder for planutvalget i kommunen.

SPM1

Er du mann eller kvinne?

- Mann
 Kvinne
 No Answer

SPM2

Hvilket år er du født?

(1920 - 2000)

--	--	--	--

SPM3

Hva er din politiske posisjon i dag og hvor lenge har du hatt den?

	Årstall (1910 - 2007)				
Leder av planutvalget, siden	<table border="1"><tr><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td></tr></table>				
Medlem av formannskapet, siden	<table border="1"><tr><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td></tr></table>				
Medlem av kommunestyret, siden	<table border="1"><tr><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td><td style="width: 25px; height: 25px;"></td></tr></table>				

SPM3A

Er du medlem av andre politiske utvalg, i så fall hvilke?

SPM4

Hvor mange år anslagsvis, har du bodd i kommunen?

(0 - 80)

--	--

SPM5

Hvilket parti representerer du?

- Fremskrittspartiet
- Høyre
- Kristelig folkeparti
- Venstre
- Senterpartiet
- Arbeiderpartiet
- Sosialistisk venstreparti
- Rød valgallianse
- Norges kommunistiske parti
- Bygdelister/bylister
- Annet
- No Answer

SPM6

Er partiet ditt i posisjon eller opposisjon?

- I posisjon alene
- I posisjon i koalisjon med andre partier
- I opposisjon
- No Answer

Politikkens rolle i boligbygging
Vil vil gjerne vite litt om de utfordringer kommunen står overfor når det gjelder boligbygging.

SPM7

Omtrent hvor mange boliger bygges i din kommune pr år?

(0 - 10000)

--	--	--	--	--

SPM8

Er det ett eller flere områder i kommunen hvor det er stor etterspørsel etter bolig?

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

SPM8A

Hvis ja, hva slags etterspørsel er det snakk om? Sett flere kryss

- Stor etterspørsel etter tomtegrunn til boligbygging
- Stor etterspørsel etter tomtegrunn til fritidsboliger
- Stor pågang for å endre arealbruk
- Stor etterspørsel etter næringsgrunn
- No Answer

SPM8B

Er det eventuelt andre forhold enn de som nevnes her som gir stor etterspørsel etter bolig i din kommune, i så fall hvilke?

Forholdet mellom planadministrasjonen og de statlige sektormyndighetene

SPM9

Hvilke hensyn vil du si det er viktig å ivareta i utbyggingssaker i din kommune?

	Svært viktig	Viktig	Lite viktig	Uviktig	Vet ikke	No Answer
Økonomisk lønnsomhet i utbyggingssaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminneverninteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøverninteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samferdselsinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM10

Hvilke statlige sektormyndigheter er særlig viktige for kommunens utbyggingssaker? (Sett ett eller flere kryss.)

- Samferdselsmyndighetene
- Landbruksmyndighetene
- Miljøvernmyndighetene
- Kulturvernmyndighetene
- No Answer

SPM11

Hvor ofte har planutvalget møter med representanter fra statlige sektormyndigheter i fylket?

	Jevnlig	Bare i spesielle saker	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Samferdselsmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturvernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM12

Gjennom innsigelsesretten har statlige sektormyndigheter anledning til å overprøve kommunenes vedtak. Skjer dette ofte i din kommune?

	I mange saker	I enkelte saker	Sjelden	Aldri	Vet ikke	No Answer
Samferdselsmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landsbruksmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM13

I hvilken grad opplever du at myndighetene i utøver press i en sak?

	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	No Answer
Samferdselsmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Vi vil også vite litt om kontakten mellom planutvalget og lokale frivillige organisasjoner.

SPM14

Hvor ofte har planutvalget kontakt med representanter fra lokale frivillige organisasjoner?

	Jevnlig	Bare i spesielle	Sjelden	Aldri	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
--	---------	------------------	---------	-------	----------	----------	-----------

	saker						
Miljøvernorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM14A

Hvis planutvalget har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne kontakten som informativ?

	I meget høy grad	I høy grad	I liten grad	I meget liten grad	No Answer
Miljøvernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM14B

Hvis planutvalget har hyppig kontakt med lokale frivillige organisasjoner, i hvilken grad opplever du denne kontakten som press for et hensyn?

	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	No Answer
Miljøvernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM14C

Hvis planadministrasjonen har hyppig kontakt med lokale frivillige foreninger, i hvilken grad opplever du at denne kontakten har betydning for saken?

	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	No Answer
Miljøvernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Friluftorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjonene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM15

I den grad det er kontakt mellom planutvalget og de frivillige organisasjonene: Hvor ofte er det planadministrasjonen som tar initiativet til kontakten?

- Svært ofte
 Ofte
 Sjelden
 Aldri
 Vet ikke
 No Answer

Kommuneplanarbeidet

SPM16

Har kommunen i løpet av inneværende valgperiode revidert eller rullert kommuneplanens arealdel?

- Ja, vi har revidert
 Ja, vi har rullert
 Nei
 Vet ikke
 No Answer

SPM17

Etter din mening, hvor viktige har aktørene nedenfor vært i forhold til å levere innspill til kommuneplanarbeidet?

	Helt sentrale	Viktige i forhold til enkelting	Lite viktige	Ikke viktige	Uaktuelt	Vet ikke	No An
Planadministrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samferdselsmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kulturvernmyndigheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Miljøorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landbruksorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friluftorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturminnevernorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM17A

Dersom det er andre du anser som meget viktige eller viktige i enkeltsaker enn de som er nevnt i spørsmålet før, hvilke er dette?

SPM18

Har kommunen et tomteselskap som erverver og avhender byggegrunn på vegne av kommunen?

- Ja
- nei
- Vet ikke
- No Answer

SPM19

Hvis kommunen har et tomteselskap, hvor sentralt er dette som redskap i utbyggingspolitikken?

- Brukes godt
- Kunne vært utnyttet bedre
- Vet ikke
- No Answer

SPM20

Hvis dere gjør bruk av tomteselskap, sett kryss for hvordan dere bruker det? Mulig å sette flere kryss.

- Erverver og avhender
- Regulerer
- Gjør tomtene byggeklare
- No Answer

SPM21

Gjør dere bruk av utbyggingsavtaler? Sett ett kryss.

- Brukes alltid/nesten alltid
- Brukes bare ved større byggeprosjekter/I spesielle tilfeller
- Brukes sjelden
- Uaktuelt
- Vet ikke
- No Answer

SPM22

Har kommunen vedtatt en politikk for kommunens bruk av utbyggingsavtaler?

- Ja, administrative retningslinjer
- Ja, politisk vedtatte retningslinjer
- Nei
- Uaktuelt hos oss
- Vet ikke
- No Answer

SPM23

Hvordan vurderer du betydningen av de ulike aktørene som er nevnt nedenfor, for utforming av utbyggingspolitikken i din kommune?

	Svært viktige for utformingen	Viktige for utformingen	Liten betydning for utformingen	Uaktuelt	Vet ikke	No Ansv
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM24

Blir du som leder av planutvalget kontaktet av representanter fra:

	Ja, ofte	Av og til	Ja, men sjelden	Nei, aldri	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM24A

Blir du som leder av planutvalget kontaktet av representanter fra andre interesser enn de som er nevnt ovenfor?

SPM24B

Hvis du som leder av planutvalget blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt er informativ?

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM24C

Hvis du som leder av planutvalget blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt utøver press for ett syn?

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private hrunneiere							

	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM24D

Hvis du som leder av planutvalget blir kontaktet av ulike interessegrupperinger, i hvilken grad opplever du at slik kontakt har betydning for saken?

	I svært høy grad	I høy grad	I liten grad	I svært liten grad	Uaktuelt	Vet ikke	No Answer
Private grunneiere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private utbyggere/boligutviklere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre aktører fra næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligbyggelagene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige sektorinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige interesseorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beboerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM25

Finnes det hos dere et forum for samarbeid mellom grunneiere, næringsdrivende, inkludert boligutviklere og utbyggere, og kommunen?

- Ja
 Nei
 Vet ikke
 No Answer

SPM25A

Hvis kommunen har et slikt forum for samarbeid, hvem fra kommunen deltar?

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
Ordfører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere med				

utbyggingspolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere uten utbyggingspolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmann	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representanter fra planavdelingen/	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representanter fra tjenesteapparatet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM25B

Hvis kommunen har et slikt forum for samarbeid, hvem andre fra kommunen deltar eventuelt enn de som er nevnt i spørsmålet ovenfor?

SPM26

Nedenfor er tre utsagn som beskriver planlegging som et samarbeid mellom kommune og marked. Kryss av for om du er enig eller uenig i utsagnene, basert på dine erfaringer fra din kommune.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	No Answer
"Planlegging og utbygging er et samspill mellom marked og myndighet."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Utbyggere har god forståelse for at kommunen må vurdere saker i en bred sammenheng."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Kommunen har god forståelse for markedsaktørens situasjon."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunene har også ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte boligsøkere. Vi vil gjerne vite mer om hvordan du som politiker fra planutvalget er trukket inn i denne delen av kommunens oppgaver.

SPM27

**Kjenner du til om kommunen har:
(Kryss av selv om dette skulle være samlet i ett dokument/en plan)**

	Har	Har ikke	Vet ikke	No Answer
Boligsosiale planer for personer med psykiske lidelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligsosiale planer for personer med rusproblemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planer for bosetting av flykninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planer for boligtilbud til eldre/funksjonshemmede	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM28

Hvis dere har en eller flere av denne typen planer, hvilken rolle har planutvalget spilt ved utformingen av disse?

	Vi initierte planarbeidet	Vi behandlet planene	Vi hadde ingen rolle	Vet ikke	No Answer
Boligsosiale planer for personer med psykiske lidelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligsosiale planer for personer med rusproblemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planer for bosetting av flykninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planer for boligtilbud til eldre/funksjonshemmede	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM29

Hvis dere har boligsosiale planer, brukes de i utformingen av utbyggingspolitikken?

- Ja
 Nei
 Vet ikke
 No Answer

SPM30

Uavhengig av om dere har planer for dette eller ikke. Hvilke sider ved boliger for vanskeligstilte diskuteres i planutvalget?

	Alltid	Ofte	Sjelden	Aldri	Uaktuelt	No Answer
Lokalisering, hvor boligen skal ligge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Investeringsprogram	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kjøp og salg av tomter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prioritering av boliger for vanskeligstilte versus andre formål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prioritering av boliger for ulike grupper vanskeligstilte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM31

Har du opplevd at andre politiske organ (Kommunestyret/bystyret, formannskapet o.l.) overstyrer planutvalgets prioriteringer av bolig for vanskeligstilte?

- Svært ofte
- Ofte
- Sjelden
- Aldri
- Vet ikke
- No Answer

SPM32

Hvordan opplever du at interessen for boligsosiale spørsmål er blant politiske kollegaer i kommunen?

	Mange er interessert	Enkelte er interessert	Få er interessert	Vet ikke	No Answer
Blant politikerne i planutvalget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant politikerne i formannskapet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant politikerne i sosial-og helseutvalget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM33

Hvordan vil du karakterisere konfliktnivået når planutvalget drøfter boliger for vanskeligstilte?

- Høyt
- Middels
- Lavt
- Uaktuelt
- No Answer

SPM34

Er det etablert samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver?

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
På administrativt nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
På politisk nivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM34A

Hvis det er etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver, hvem deltar i dette samarbeide fra kommunens side?

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
Politikere med sosialpolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politikere med planpolitikk som felt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Planavdeling i administrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosialavdelingen i administrasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representanter fra førstelinjetjenesten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM34B

Hvis det er etablert et samarbeid mellom ansvarlige for utbyggingsspørsmål og ansvarlige for boligsosiale oppgaver, hvem andre deltar eventuelt i dette fra kommunens side enn de som er nevnt under spørsmål 34a?

SPM35

De to utsagnene nedenfor illustrerer to måter å se slik samarbeid, vi vil gjerne vite om du er enig eller uenig i utasgnene

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	No Answer
"Mer kunnskap om boligsosiale utfordringer hjelper oss til å fatte bedre beslutninger om utbygging."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Hos oss har boligsosiale forhold liten					

eller ingen betydning
for beslutninger om
utbygging."

SPM36

En del kommuner samarbeider med private utbyggere, når boliger for vanskeligstilte skal erverves/anskaffes. Har dere erfaring fra slikt samarbeid i din kommune? Sett kryss.

	Ja	Nei	Vet ikke	No Answer
Har kommunen en politikk for samarbeid med private?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vurderer kommunen å utvikle et slikt samarbeid?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Har kommunen vurdert at et slikt samarbeid ikke er aktuelt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Er dette et spørsmål kommunen ikke har diskutert?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Til slutt har vi noen spørsmål om utbyggingspolitikk.

SPM37

Vil vil gjerne danne oss et inntrykk av hvordan du som politiker opplever det politiske grepet om utbyggingsvirksomheten i kommunen. Vi ber deg derfor vurdere følgende utsagn.

	Helt enig	Noe enig	Noe uenig	Helt uenig	Vet ikke	No Answer
"I denne kommunen har politikerne god styring med utbyggingen."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"Spesielle interesser får for stort gjennomslag."	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SPM38

Til slutt, hvordan vil du karakterisere samarbeidet med planadministrasjonen?

	Helt enig	Litt enig	Litt uenig	Helt uenig	No Answer
"Samarbeidsklimaet mellom politikerne og planadministrasjonen er	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

meget godt."

"Vi har et godt samarbeid."

"Det er stort sett sammenfall mellom de politiske og de faglige vurderingene."

"Hos oss burde ressursene i planavdelingen vært betydelig styrket."

Tusen takk

Vedlegg 4

Casekommuner

Trondheim kommune

Tønsberg kommune

Lier kommune

Vardø kommune

Ski kommune

Ullensaker kommune