

Rolf Barlindhaug  
Marit Ekne Ruud  
Ragnhild Skogheim

# Helhetlig boligplanlegging

Hvilke elementer inngår?



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Helhetlig boligplanlegging

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2011:31	Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?
NIBR-rapport 2012:18	Modeller for utleie med sosiale formål
NIBR-rapport 2014:8	Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom
NIBR-rapport 2014:13	Kommunenes tilrettelegging for boligbygging
NIBR-rapport 2014:16	Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturstudie

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

E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene  
kan også skrives ut fra  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte  
prisene

Rolf Barlindhaug  
Marit Ekne Ruud  
Ragnhild Skogheim

# Helhetlig boligplanlegging

Hvilke elementer inngår?

NIBR-rapport 2015:21

**Tittel:** Helhetlig boligplanlegging. Hvilke elementer inngår?

**Forfatter:** Rolf Barlindhaug, Marit Ekne Ruud og Ragnhild Skogheim

**NIBR-rapport:** 2015:21

**ISSN:** 1502-9794

**ISBN:** 978-82-8309-085-7 (trykt)  
978-82-8909-086-4 (elektronisk)

**Prosjektnummer:** 3466

**Prosjektnavn:** Helhetlig boligplanlegging

**Oppdragsgiver:** Husbanken

**Prosjektleder:** Rolf Barlindhaug

**Referat:** I prosjektets første fase, dokumentert gjennom denne rapporten, er begrepet helhetlig boligplanlegging drøftet mhp hvilke elementer som bør inngå i begrepet, særlig i hvilken grad boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn er hensyntatt i planleggingen. Det er planlegging av nye boliger og boområder som er i fokus. Plandokumenter i ni kommuner er gjennomgått og analysert i forhold til elementer som kan inkluderes i en helhetlig boligplanlegging.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** Desember 2015

**Antall sider:** 149

**Pris:** 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>

Trykk: X-idé  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2015

---

# Forord

Studien er utført av NIBR på oppdrag for Husbanken. I prosjektets første fase, dokumentert gjennom denne rapporten, er begrepet helhetlig boligplanlegging drøftet med hensyn på hvilke elementer som bør inngå i begrepet. Særlig skulle det fokuseres på hvordan en helhetlig boligplanlegging kan ivareta boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn. Det er planlegging av nye boliger og boområder som er i fokus. Samtidig vil planlegging av nye boliger både være et spørsmål om i hvilken grad den eksisterende boligmassen dekker dagens behov og hvordan kommunen vil dekke framtidige boligbehov, ofte i samspill med det felles bolig- og arbeidsmarkedet som kommunen inngår i.

I den første fasen er ni kommuner valgt i samråd med Husbanken. Ut fra NIBRs og Husbankens kjennskap til disse kommunene, arbeider de med å inkludere et bredt spekter av hensyn i sin boligplanlegging. Relevante plandokumenter for de siste årene er gjennomgått, og forsøkt sammenstilt i et avsluttende analysekapittel. Her trekker vi spesielt fram spekteret av virkemidler disse kommunene ønsker å bruke og faktisk bruker for å ivareta boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn i boligplanleggingen.

Rolf Barlindhaug har vært prosjektleder med Marit Ekne Ruud og Ragnhild Skogheim som prosjektmedarbeidere.

Vi takker vår kontaktperson i Husbanken Torstein Syvertsen for innspill underveis i prosjektet.

Oslo, desember 2015  
Guri Mette Vestby

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt .....	6
Sammendrag.....	7
Summary .....	16
1 Problemstillinger, bakgrunn og metode .....	16
1.1 Innledning og problemstillinger.....	27
1.2 Bakgrunn .....	29
1.3 Metode og analytisk tilnærming .....	32
1.3.1 Analytisk tilnærming.....	32
1.3.2 Hva slags kunnskapsgrunnlag bruker kommunene?..	33
1.3.3 Valg av casekommuner .....	34
2 Hva er helhetlig boligplanlegging? .....	36
2.1 Dimensjonene i en helhetlig boligplanlegging .....	36
2.2 Nærmere om kvalitetsmessige hensyn .....	40
2.3 Nærmere om boligsosiale hensyn .....	41
2.4 Prosessen fram mot en plan .....	43
2.4.1 Planleggerens rolle .....	44
2.4.2 Planleggingsteorier .....	44
3 Helhetlig boligplanlegging i et utvalg kommuner .....	48
3.1 Asker .....	48
3.1.1 Innledning og planer.....	48
3.1.2 Mål for utbyggingspolitikken.....	50
3.1.3 Virkemidler i utbyggingspolitikken.....	51
3.1.4 Mulige målkonflikter.....	52
3.1.5 Oppsummering .....	52
3.2 Tromsø .....	53
3.2.1 Planarbeid i Tromsø .....	53
3.2.2 Målsettinger i utbyggingspolitikken.....	54

---

3.2.3	Anslått framtidig boligbygging.....	56
3.2.4	Aktuelle fortetningsområder.....	57
3.2.5	Strategier og virkemidler .....	57
3.2.6	Utfordringer.....	60
3.2.7	Samarbeid på tvers av kommunegrenser .....	61
3.2.8	Målkonflikter.....	61
3.2.9	Oppsummering .....	61
3.3	Bodø.....	63
3.3.1	Generelt om kommunen.....	63
3.3.2	Planlegging i Bodø de siste årene.....	64
3.3.3	Regionalt samarbeid.....	67
3.3.4	Strategier, mål og virkemidler.....	67
3.3.5	Utfordringer og uavklarte spørsmål .....	71
3.3.6	Oppsummering .....	72
3.4	Hamarøy .....	74
3.4.1	Om kommunen.....	74
3.4.2	Aktuelle plandokumenter.....	75
3.4.3	Viktige utfordringer og satsingsområder .....	76
3.4.4	Boligpolitikken.....	77
3.4.5	Hamarøymodellen.....	79
3.4.6	Planlegging av boligbygging.....	80
3.4.7	Målkonflikter?.....	80
3.4.8	Oppsummering .....	81
3.5	Larvik .....	81
3.5.1	Planer i Larvik kommune.....	81
3.5.2	Målsettinger, strategier og virkemidler.....	83
3.5.3	Utfordringer og målkonflikter.....	91
3.5.4	Oppsummering .....	91
3.6	Molde .....	92
3.6.1	Innledning og utfordringer .....	92
3.6.2	Planlegging i Molde.....	93
3.6.3	Mål og virkemidler i utbyggingspolitikken .....	95
3.6.4	Oppsummering .....	97
3.7	Kristiansand .....	98
3.7.1	Innledning .....	98
3.7.2	Planer og dokumenter .....	99
3.7.3	Mål og virkemidler .....	100
3.7.4	Kunnskapsgrunnlag .....	103
3.7.5	Oppsummering .....	104
3.8	Sandnes.....	105
3.8.1	Innledning og utfordringer .....	105



3.8.2	Planarbeid i Sandnes.....	105
3.8.3	Utbyggingspolitikken.....	107
3.8.4	Hva sier planene om område- og boligkvaliteter? ....	107
3.8.5	Sosial profil i nye boligprosjekter.....	109
3.8.6	Oppsummering .....	112
3.9	Lørenskog.....	113
3.9.1	Innledning og utfordringer .....	113
3.9.2	Målsettinger.....	115
3.9.3	Boligsammensetning, boligproduksjon og utbyggingspolitikk .....	116
3.9.4	Boligsosiale tiltak.....	117
3.9.5	Strategier.....	118
3.9.6	Regionalt samarbeid.....	118
3.9.7	Oppsummering .....	119
4	Oppsummerende analyse .....	121
4.1	Innledning .....	121
4.2	Planlegging og virkemiddelbruk.....	122
4.3	Rekkefølgen på plandokumentene .....	124
4.4	Helhetlig boligplanlegging – mange dimensjoner ....	126
4.5	Bærekraft og folkehelse .....	127
4.6	Hvordan tilrettelegge for nok og «riktige» boliger? ..	129
4.6.1	Å bygge nok boliger.....	129
4.6.2	Hva skal bygges hvor? .....	131
4.7	Kvalitetshensyn i boligplanleggingen .....	131
4.8	Boligsosiale hensyn i boligplanleggingen.....	133
4.9	Samarbeid på tvers av kommunegrenser .....	135
4.10	Målkonflikter og forholdet mellom planlegging og politikk .....	136
4.11	Husbankens rolle i den kommunale boligplanleggingen .....	137
4.12	Kunnskapsgrunnlaget i kommunene.....	138
4.13	Begrensninger ved dagens virkemiddelbruk.....	140
4.14	Avslutning .....	141
	Litteratur .....	143

---

## Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Faktorer som det tas hensyn til i en helhetlig boligplanlegging, etter kombinasjoner av formål</i> .....	38
Tabell 3.1	<i>Planer som er gjennomgått. Asker kommune</i> .....	49
Tabell 3.2	<i>Planer som er gjennomgått. Tromsø kommune</i> .....	54
Tabell 3.3	<i>Planer som er gjennomgått. Bodø kommune</i> .....	65
Tabell 3.4	<i>Planer som er gjennomgått. Hamarøy kommune</i> .....	75
Tabell 3.5	<i>Planer som er gjennomgått. Larvik kommune</i> .....	82
Tabell 3.6	<i>Planer som er gjennomgått. Molde kommune</i> .....	94
Tabell 3.7	<i>Planer som er gjennomgått. Sandnes kommune</i> .....	106
Tabell 3.8	<i>Planer som er gjennomgått. Lørenskog kommune</i> .....	115

# Figuroversikt

Figur 1.1	<i>De formelle mulighetene loven gir for å gå fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak. ....</i>	30
Figur 3.1	<i>Sammenhengen mellom planer i Kristiansand kommune.....</i>	99

---

# Sammendrag

*Rolf Barlundhaug, Marit Ekne Ruud og Ragnbild Skogheim*

## **Helhetlig boligplanlegging. Hvilke elementer inngår?**

NIBR-rapport 2015:21

### **Innledning og problemstillinger**

Gjennom studier av overordnede kommunale plandokumenter med relevans for utformingen av nye boligprosjekter og boligområder i ni kommuner har vi registrert og strukturert de elementene som kan sies å inngå i en helhetlig boligplanlegging. En helhetlig boligplanlegging skal ifølge Husbanken være nøkkelen til gode boliger, gode bomiljøer og god byutvikling. Spesielt viktig har det vært å registrere hvordan boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn er blitt ivaretatt, men også hvordan kommunene forholder seg til nasjonale og regionale styringsdokumenter og planer, i hvilken grad samarbeid med andre kommuner i arealplanleggingen er utbredt og hvilke utfordringer dette eventuelt har ført med seg.

Et sentralt spørsmål er hvordan vedtak i overordnede planer omsettes til detaljplaner som til slutt skal manifesteres i konkret bebyggelse, bolig- og bymiljøer. Dette er imidlertid et spørsmål som blir tatt opp i neste fase av denne studien, sammen med detaljerte studier av selve prosessen fram mot de endelige kommunale planene i et mindre utvalg på 2-3 kommuner.

De ni kommunene som er studert i fase 1 er plukket ut i samarbeid med Husbanken, basert på forhåndskunnskap om hvem som synes å arbeide innenfor et helhetlig perspektiv. Formålet med dette valget var å få frem en stor bredde av gode eksempler på helhetlig boligplanlegging. Under arbeidet viste det seg at åtte av de ni kommunene deltar i Husbankens boligsosiale utviklings-program. Dette samarbeidet med Husbanken, som også innebærer betydelige pengeoverføringer til kommunene, kan ha påvirket

måten å drive boligplanlegging på i disse kommunene. Også dette spørsmålet vil bli nærmere studert i fase 2.

En viktig del av oppdraget har vært å avgrense begrepet (god) helhetlig planlegging. Vår analytiske tilnærming har vært å undersøke om planleggingen er i samsvar med signaler og pålegg i nasjonale og regionale styrings- og forventningsdokumenter. Vi har registrert om den enkelte kommune har satt opp mål, eventuelt med effektive virkemidler utover dette. Slike mål og virkemidler inngår ikke i en vurdering av om planleggingen er god eller ikke. Vår vurdering har først og fremst fokusert på om målene som er satt faktisk er fulgt opp med virkemidler. Å ha en presis og målrettet virkemiddelbruk vil være et suksesskriterium på god planlegging, og vil sterkt øke sannsynligheten for at planene blir realisert og målene oppnådd.

### **Elementer i en helhetlig boligplanlegging**

Helhetlig boligplanlegging kan i utgangspunktet knyttes til flere dimensjoner og faktorer. Vi har valgt å knytte enkeltindikatorer til to sentrale begrep for all planlegging, nemlig bærekraft og folkehelse. Vi har skilt mellom faktorer som kan relateres til miljø og klimamessig bærekraft og faktorer som kan knyttes til sosial bærekraft. Begrepet sosial bærekraft har ikke noen omforent definisjon og kan omfatte elementer som vanligvis knyttes til fordelingspolitikken. Når begrepet brukes, framheves ofte fysiske løsninger og elementer som stimulerer til sosial kontakt, deltakelse, stabilitet i nærmiljøet, tilhørighet, trygghet og sikkerhet.

Noen elementer kan både knyttes til folkehelse- og bærekraft-dimensjonen, mens andre hører kun til en av dem. Det skilles ofte mellom *boligkvalitet* og *bokvalitet*, det siste knyttes til steds-avhengige faktorer. I denne studien er det lagt mindre vekt på boligkvalitet som stedsuavhengige faktorer, fordi slike forhold anses å være ivaretatt i sentrale byggeforskrifter. Dermed er fokus på den ene siden lagt på byplangrep der sentrale elementer er tilrettelegging for blågrønn infrastruktur, klimatilpasning, sykkel, gange, kollektivtransport og nærhet til sentrum er. Et annet fokus er på nærmiljøet eller bomiljøet med tilgang til utearealer, møteplasser, friområder/parker, sammen med ønsket om en blandet befolkningssammensetning som følge av varierte hustyper og boligstørrelser. Ut over dette kan en kommune være opptatt av

levekårsutvikling på områdenivå, og hvordan boligsosiale hensyn i nybyggingspolitikken kan forbedre en uønsket utvikling

Det fins også viktige faktorer når nye boliger og boligområder skal planlegges, men som ikke inngår under bærekraft- eller folkehelse-dimensjonen. Dette kan dreie seg om å legge til rette for at markedsaktører skal produsere boliger i samsvar med etter-spørselen, dvs. at boligmarkedet er velfungerende. Dessuten kan det være innslag av ulike disposisjons-former, fokus på «rimelige» boliger og samarbeid med nabokommuner i arealplanleggingen.

### **Virkemidler, kommuneplaner og handlingsplaner**

Som i Barlindhaug mfl. (2014a) inndeler vi virkemidlene som kommunene kan benytte i fire kategorier; 1) kommunen som planmyndighet, 2) kommunen som grunneier 3) bruk av statlige låne- og støtteordninger og 4) kommunal ressursbruk/subsidiering. Som grunneier kan kommunen oppnå mer enn ved de begrensninger som plan- og bygningsloven gir som plan-myndighet.

Planer av typen boligsosiale eller boligpolitiske handlingsplaner, boligpolitisk strategi o.l. er ikke lovregulerte slik som utarbeidelse av kommuneplaner. Noen av de kommunene vi har undersøkt utarbeider slike planer som premisser for kommuneplanen, mens andre kommuner først vedtar kommuneplanens samfunns- og arealdel og deretter vedtar en form for gjennomføringsplan. Mens mange av de boligsosiale planene ikke er forankret i de overordnede planene, synes de nye «helhetlige» planene i større grad å forholde seg til kommuneplanene og omvendt. Ulempen ved å utarbeide en gjennomføringsplan i etterkant av kommuneplanens arealdel er at nye elementer i gjennomføringsplanen ikke kan forankres som juridiske bestemmelser i arealplanen.

### **Bærekraft og folkehelse**

Felles for alle kommunene er at bærekraft- og folkehelse-dimensjonen synes å ha blitt godt ivaretatt i plandokumentene. På disse områdene synes signalene og kravene i de nasjonale styrings-dokumentene å ha fått gjennomslagskraft som sentrale målsettinger i de lokale planene. I det konkrete arealplanarbeidet manifesterer dette seg som ønsker om konsentrert utbygging, transformasjon og fortetting innenfor byggesonen, samordning av

bolig, areal- og (kollektiv) transport, og at areal avsettes i arealplanen i tråd med disse målsettingene.

Likevel ser vi tendenser til at nye felt for bygging av eneboliger og småhus tillates, men at mange også har et fokus på at framskaffelsen av flere slike boliger skal skje som fortetting i allerede etablerte boligområder.

Bygging av høyhus er først og fremst et virkemiddel for en kompakt byutvikling. Høyhus og sterk utnyttelse av tomtearealer kommer likevel ofte i konflikt med andre mål knyttet til sosial bærekraft og folkehelse. Blant annet kan tilknytningen til bakkenivå for barn bli vanskeligere enn i andre typer boliger.

Mange kommuner bruker risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) knyttet til arealer som er avsatt til boligformål i arealplanen.

### **Et velfungerende boligmarked**

Noen kommuner tilrettelegger for boligbygging ut fra SSBs befolkningsprognoser, mens andre bygger for en ønsket befolkningsvekst og bruker rekkefølgebestemmelser for å styre befolkningsveksten. Det er ofte presskommuner med et allerede høyt prisnivå som tenker slik. Ulempen ved å styre og kontrollere befolkningsvekst og boligutbygging i presskommuner kan være en forsterket prisstigning i boligmarkedet. Dette kan igjen føre til økt rekruttering til gruppen av vanskeligstilte, problemer med å rekruttere nøkkelpersonell osv.

Flere større kommuner er bekymret over et høyt leieprisnivå i det private utleiemarkedet, men mangler ofte virkemidler, annet enn å sørge for tilstrekkelig tilrettelegging for nye boliger generelt.

### **Blandet befolkningssammensetning i delområder**

Målsettinger knyttet til en mer blandet befolkningssammensetning i kommunenes delområder er svært utbredt. Plan- og bygningsloven brukes for å styre boligantall, boligstørrelse og boligstandard. Flere kommuner nevner at de vil rekruttere barnefamilier gjennom de flyttekjedene som følger av nybygging av leiligheter for seniorer og bygger nye blokker som et ledd i en konsentrert by og tettstedsutvikling. Dette kan imidlertid gi en ensidig befolkningssammensetning. En løsning som en kommune vil prøve ut er å bygge «townhouse» i blokkenes første etasje med

egen inngang og privat hageareal tilpasset barnefamilier. Dermed håper kommunen også på å få til aktivitet på arealer mellom blokkene.

### **Bolig- og bokvalitet**

I plandokumentene finner vi lite om boligkvalitet, forstått som stedsuavhengige kvaliteter knyttet til selve boligen og bygget, men mer om ambisjoner knyttet til bokvalitet som stedsavhengige kvaliteter. De fleste kommuner har normer og mål knyttet til uteomhusarealer som egner seg for barns lek, tilgang til grøntområder og tilrettelegging for møteplasser. Flere legger vekt på at fortetting på den enkelte eiendom ikke skal være i konflikt med områdets arkitektur, karakter, volum, høyder, utforming, byggelinjer, grønnstruktur og estetikk. Det fastlegges ofte en maksimal utnyttelse og sikring av tilstrekkelig fellesareal for lek og opphold for all aldre i tilknytning til boligbebyggelsen. En kommune nevner at bebyggelsen skal være bymessig med fokus på arkitektur og ta hensyn til historiske bygninger, gateløp og byrom samt bevare siktlinjer og forbindelsen til havet.

### **Boligsosiale hensyn**

Boligsosiale hensyn blir først og fremst ivaretatt gjennom å tilby tilstrekkelig mange kommunalt disponerte boliger. Det er variasjoner mellom kommunene i hvordan disse anskaffes. Tilskuddet fra Husbanken kan både brukes til å kjøpe boliger i den eksisterende boligmassen og å framskaffe nye. Ofte er det behov både for å endre sammensetningen av den kommunalt disponerte boligmassen og å framskaffe flere. Derfor kan det være aktuelt også å selge noen av de eksisterende boligene. Salg av eksisterende boliger til leietaker kan også være et alternativ. Dermed øker behovet for å anskaffe nye. Flere kommuner vurderer å bruke plan- og bygningslovens muligheter for utbyggingsavtaler også til å kjøpe en viss andel av boligene i nye boligprosjekter til markedspris, for deretter enten selv eie boligene eller tilby dem til private utleiere på langsiktige leiekontrakter med kommunen. Private aktører kan også engasjeres til å bygge nye utleieboliger med langsiktige leiekontrakter med kommunen gjennom prosjektkonkurranser utlyst av kommunen.

Vi finner et eksempel på at det kan tilrettelegges for at funksjonshemmede kan få kjøpe nye boliger i et ordinært



boligprosjekt, ved at kommunen bruker bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven. Kommunen videreselger boligene til de funksjonshemmede som blir eiere, og kjøper selv en av boligene for å bruke den som tjenestebase. Forhåndssalget av disse boligene kan være prosjektutløsende og bidrar til at beboere får egen tilrettelagt bolig i et ordinært bomiljø, kommunen får effektive tjenester til beboerne og utbygger får utløst prosjektet for bygging.

Flere kommuner er tydelige på at de vil motvirke segregering eller opphopning av ressursvake husholdninger ved å spre de kommunale utleieboligene.

Når kommunen står som grunneier kan den ved salg av tomtegrunn legge inn klausuler knyttet til ulike målsettinger kommunen har. Klausuler som er aktuelle kan være boligkvalitet, utsalgspris på boligene, leilighetsstørrelse og utforming, finansiering fra Husbanken (grunnlån) og kommunal forkjøpsrett for en nærmere bestemt andel av boligene. På kommunale tomter kan det også være aktuelt å etablere leie til eie-ordninger og å samarbeide med private utleieaktører.

Å tilby eide eller leide boliger til under markedspris er noe flere kommuner ser på. I Sandnes-modellen bruker kommunen grunneierrollen til å framskaffe selveide boliger til under markedspris. Flere av kommunene vurderer å ta i bruk denne modellen, spesielt de som har, eller lett kan få tilgang på å kjøpe tomteareal, som videreselges med betingelser.

### **Kommunesamarbeid og målkonflikter**

Kommuneplanene tar alltid hensyn til nasjonale og regionale føringer i strategier og planer. Sjeldnere omtales forholdet til nabokommuner som ofte inngår i et felles bolig- og arbeidsmarked. Harvold og Stokstad (2015) finner mye uformell kontakt mellom planleggere i kommunene, men lite forpliktende plansamarbeid. Dette skyldes ønsker om lokal politisk styring, spesielt å ha avgjørende innflytelse på lokalisering av boliger, hytter mm. De viktigste føringene for kommuneovergripende planlegging er allerede lagt i regional planstrategi. Dermed minsker behovet for interkommunalt samarbeid som en mellomstasjon mellom regional- og kommunal planlegging (ibid.).

Et eksempel på samarbeid er at en av de større bykommunene vil ta steget fra å være en ren tilflyttingskommune for omlandet til å kunne tilby så gode tjenester innenfor service, handel, utdanning, kultur, helse, samferdsel, kompetanse osv. at det er mulig å drive næring eller bo i nabokommunene, noe som vil gi vekst både i bykommunen og i nabokommunene. Samarbeidet vil også kunne omfatte profilering og omdømmebygging.

Samarbeid synes mest utbredt blant kommuner i storbyregionene. For eksempel har Sandnes, Stavanger, Sola og Randaberg utarbeidet en felles boligstrategi. Den inkluderer felles befolkningsframskrivinger og felles boligprogram for byområdet, samt en felles strategi for næringsarealutvikling.

Gjennom å studere planer i ni kommuner har vi sett at det kan oppstå målkonflikter når de enkelte boligprosjektene eller et boligområde skal planlegges i detalj. Som eksempel på slike målkonflikter kan vi nevne at et ønske om høy arealutnyttelse for å begrense transportbehovet kan medføre reduserte utearealer per bolig. Dette kan virke negativt på barns lekemuligheter og folkehelse generelt. Høy utnyttelse vil også være krevende i forhold til sollys, utsikt, innsyn og boligkvaliteter. Samtidig vil høy utnyttelse kunne føre til lavere kvadratmeterpriser og dermed «rimelige» boliger på markedsvilkår enn om flere områdekvaliteter hadde blitt vektlagt. Det blir også pekt på en sammenheng mellom normer for parkering, universell utforming, kvaliteten på utenomhusarealer og boligenes produksjonskostnader. En reduksjon i kvalitetskrav til bomiljøer kan gi reduksjon i livskvalitet, trivsel og dårligere helse. Å bygge høyt og tett kan også påvirke eksisterende nabobebyggelse.

Økte kvalitetskrav kan altså gi høyere priser og være med på å motvirke opphopning av grupper med lave inntekter og ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Men samtidig vil nye boliger med høyere standard kunne ekskludere de samme gruppene fra å flytte inn i nye boligprosjekter.

I et deregulert boligmarked, uten et tilbud om boliger til under markedspris, såkalt «affordable housing», vil slike mekanismer tre i kraft. Å kompensere fordyrende elementer med målrettede tiltak på etterspørselssiden innenfor et deregulert marked, kan synes vanskelig, særlig i pressområder.

Høyhus er først og fremst et virkemiddel for en kompakt byutvikling. Høyhus og sterk utnyttelse av tomtearealer kommer likevel ofte i konflikt med andre mål knyttet til sosial bærekraft og folkehelse. Flere av kommunene har foretatt utredninger for å gjøre gjennomtenkte avveininger mellom ulike målsettinger i utbyggingspolitikken.

Bygging av attraktive sjønære boliger kan komme i konflikt med ønsker om utsyn mot sjøen fra annen bebyggelse og fra havnefronten, og redusere kvaliteten på forbindelsen mellom en bys sentrum og sjøen.

En annen målkonflikt gjelder reduserte krav til parkering, noe som bidrar til lavere produksjonskostnader (for å oppnå «rimelige» boliger). Dette kan imidlertid føre til mer feilparkering i gater og mindre trafiksikkerhet.

På et mer overordnet nivå må en også tydeliggjøre planadministrasjons og politikernes rolle i planprosessene. Sektorplaner utarbeidet av administrasjonen, med vekt på et godt kunnskapsunderlag, skal ikke bare forankres, men det endelige innholdet må være resultatet av en politisk prioritering mellom mange gode formål i en kommune. I neste runde må planadministrasjonen lete etter gode løsninger på de delmål som politikerne har trukket opp for hele kommunens utvikling, for i neste omgang også å framlegge disse for politikernes valg. Denne vekselvirkningen mellom plan og politikk er et sentralt element i den kommunale planprosessen.

### **Fra overordnede planer til konkrete prosjekter**

I denne studiens første fase har vi studert overordnede planer i ni utvalgte kommuner. Dette er et sett kommunale dokumenter som skal gi føringer for mer konkrete område- og detaljreguleringsplaner, enten de utarbeides av kommunen eller de kommer som forslag fra private.

Innholdet i de mer overordnede planene synes å være spekket med målsettinger som er relevante for nye boligprosjekter og boligområder i kommunen. Ideelt sett burde det også være en klar sammenheng mellom de virkemidlene en vil ta i bruk og målene kommunene har satt seg. Ofte vil kommuneplaner ikke være gjennomføringsplaner eller handlingsplaner. Heller ikke vil nødvendigvis innholdet i kommuneplanen direkte kunne koples til

årlige økonomi- eller investeringsplaner. Mange av kommunene har derfor utarbeidet egne planer for å binde sammen kommuneplanene og gjennomføringen. I slike dokumenter blir også virkemiddelbruken tydeligere.

Det vil likevel først være i de mer konkrete områdeplanene og detaljreguleringsplanene at eventuelle målkonflikter og divergerende hensyn når det gjelder de elementene som inngår i en helhetlig boligplanlegging skal avveies. Det vil derfor være av interesse å se hvordan slike avveininger har manifestert seg i konkrete boligprosjekter og nye boligområder.

# Summary

*Rolf Barlundhaug, Marit Ekne Ruud og Ragnbild Skogheim*

## **Comprehensive housing planning. What are the constituent elements?**

NIBR Report 2015:21

### **Introduction and research questions**

By studying general planning documents of relevance to the design of new housing projects and residential areas in nine municipalities, we have noted and structured the elements that can be said to constitute a comprehensive or joined-up approach to housing planning. Comprehensive planning, according to the Norwegian State Housing Bank, is key to decent housing, decent neighbourhoods and decent urban development. Of particular importance in the study was to record the way in which needs and considerations associated with social housing and standards were addressed in the plans, but also how local authorities accommodate national and regional policy documents and plans, and the degree to which local authorities work with those in other municipalities in land use planning and the challenges this form of cooperation may give rise to.

A key question is how decisions in the general plans are translated into detailed plans that will ultimately bear fruit as building projects, neighbourhoods and urban environments. However, this is a question that will be addressed in the next phase of the study, along with detailed studies in a smaller number of municipalities – two or three – of the actual process ending with the adoption of the final municipal plans.

The nine municipalities that are studied in phase 1 were selected in consultation with the Housing Bank and based on what was already known about authorities working with a comprehensive

perspective. What we wanted to achieve with our selection was a broader set of examples of functioning comprehensive housing development programme. Eight of the nine municipalities, we discovered during the study, were participating in the Housing Bank's social housing development programme. Working together with the Housing Bank, which also involves the transfer of significant amounts of money to the municipalities, may have influenced planning procedures in these municipalities. But this question too will be examined in greater detail in phase 2.

An important aspect of the commission was to refine the concept of (good) comprehensive planning. Our analytical approach has been to ask whether planning proceeds in accordance with the signals and requirements published in national and regional policy documents and expectation documents (forventningsdokumenter). If the individual municipality has other policy aims, including effective instruments, beyond these requirements, we have noted but not included them in our qualitative assessment of the planning process. The main focus of our study is whether such policy aims are given the necessary means to ensure their achievement. The precise and targeted use of instruments is an essential component of a successful planning process, and will greatly increase the likelihood that the plans are realized and objectives achieved. Elements of a comprehensive approach to housing planning

Comprehensive planning procedures bring several dimensions and factors into play. We have chosen to link separate indicators to two concepts of central importance to planning per se, sustainability and public health. We have distinguished between factors to do with the environment and climatic sustainability and factors related to social sustainability. The idea of social sustainability has no agreed definition and may include features that are usually attributed to policies of redistribution. When the term is used, it is often the physical solutions and features that encourage social contact, participation, neighbourhood stability, sense of belonging and affiliation, safety and security.

Some elements feature in both dimensions, i.e., public health and sustainability, while others pertain to only one of them. A distinction is often made between housing quality and residential quality, the latter being associated with location-dependent factors.

In this study we give less emphasis to housing quality as a location-independent factor, because it is supposed to be ensured by the national building regulations. The focus on the one hand is therefore on urban planning procedures, central elements of which are steps enabling a blue-green infrastructure, adaptations to meet climate adaptation, cycling, pedestrian and public transport and proximity to the city centre, and on the other, the neighbourhood or residential environment with access to outdoor spaces, social meeting places, public areas and parks, and a desire to promote population diversity by varying the types and sizes of the dwellings. Beyond this, local authorities may want to promote standards of living at the level of the neighbourhood, and be interested in how incorporating social housing considerations in the general housing policy that can prevent or reverse unwanted developments.

Other important factors play a role in the planning of new homes and residential areas, but they do not belong under the sustainability or public health rubric. They include incentivising market actors to build homes in response to demand, that is, a streamlined housing market. And there may be elements of different tenure arrangements, a focus on affordable housing, and working with neighbouring municipalities on land use planning.

### **Instruments, municipal plans and action plans**

We follow Barlindhaug et al, (2014a) in dividing instruments available to local authorities into four categories; 1) municipalities as planning authorities; 2) municipalities as landowners; 3) the use of state loan and support schemes; and 4) municipal resource use/subsidies. As landowners, municipalities can achieve more than in their role as planning authorities with the limited powers conferred on them by the Planning and Building Act.

Social housing plans or housing policy action plans, housing policy strategies, and suchlike are not regulated by law, unlike the procedure for the drafting municipal plans. Some of the municipalities we examined prepare such plans as an element for the municipal plan, while others adopt the municipal plan's social and land use part before adopting some form of

implementation plan. While many of the social housing plans are not embedded in the general plans, the new "comprehensive" plans do appear to take account of municipal plans to a greater

extent – and vice versa. The downside of drafting an implementation plan after the municipal land use plan has been approved is that new elements of the implementation plan cannot be integrated as legally binding elements in the land use plan.

### **Sustainability and public health**

One thing shared by all the municipalities is that the dimensions of sustainability and public health appear to have been taken seriously in the planning documents. In these areas, policy signals and standards issuing from the national policy documents appear to have been incorporated in local plans as key objectives. So much is evident in the actual drafting of the land use plan as a desire for concentrated construction, transformation and densification within the limits of the building zone, coordination of housing, land use and (public) transport, and where land is set aside in the land use plan in line with these objectives.

All the same, we see a tendency to consent to the construction of detached homes and smaller residential units, but that many are also concerned to ensure that the procurement of more homes of this type shall proceed as densification in already established neighbourhoods.

Construction of high-rise apartment buildings is essentially an instrument in the compact urban development tool kit. However, high-rise blocks and high rates of site utilization often clash with other policy aims to do with social sustainability and public health. Among other things, it can be harder to ensure children have access to outside areas than in other types of housing.

Many municipalities conduct risk and vulnerability analyses (ROS analyses) in relation to land reserved for housing in the land use plan.

### **A well-functioning housing market**

Some municipalities lay house building plans based on Statistics Norway's demographic projections; others base construction plans on what they would like in terms of population growth and use procedural order rules (rekkefølgebestemmelser) to control such growth. Municipalities pursuing this latter course are often already densely populated, their housing markets are strained and house prices high. The disadvantage of controlling population growth and



housing construction in densely populated municipalities is the danger of stoking inflation in the housing market, possibly leading higher recruitment to the group of disadvantaged, problems with recruiting key personnel, etc.

Some of the larger municipalities are worried about the high cost of rental accommodation in the private rental market, but often lack the means to do anything about it apart from seeing to adequate groundwork for new homes in general.

### **Demographic diversity in suburbs**

Policies associated with encouraging greater demographic diversity in the suburbs are extremely widespread. The Planning and Building Act is used to control the number of housing units, floor space and standards. Several local authorities are keen to attract families via the migration flows set in motion by the construction of apartments for seniors and building of new high-rise blocks in line with a compact city and urban development philosophy. This, however, may result in an over-homogeneous population. One local council has a solution on the drawing board: to build “town houses” on the ground floor of the apartment buildings with their own entrance and private gardens adapted to the needs of young families. This, the municipal authorities hope, will promote activity in the areas between the high-rise buildings.

### **Housing and residential quality**

We find little in planning documents about housing quality, understood as the location- independent features of the home itself and built. There is more, however, on aspirations to ensure certain residential standards in terms of location-dependent features. Most municipalities have adopted norms and dimensions for outside spaces that are appropriate for children’s playing areas, access to green areas and social meeting places. Several municipalities attempt to avoid clashes between densification of properties and the area’s architecture, character, volume, skyline, design, frontages, green structures and aesthetics. Local authorities often set ceilings on utilization rates and attempt to ensure sufficient outdoor space for children to play and for all ages to enjoy in connection with the housing structure. One local authority wants buildings to fit in with an urban style while preserving a focus on

---

architecture and remaining sensitive to historical buildings, street plans and urban spaces, skylines and connection to the sea.

### **Social housing considerations**

Social housing considerations are mainly catered to by offering a sufficient number of homes over which the authorities exert control in some way. There are differences between the municipalities in how these accommodation units are acquired. The Housing Bank grant can be used to buy homes in the existing housing stock and to procure new ones. But there is often a need to change the composition of the municipal housing stock and acquire more units. It might help in these cases to sell off some of the properties in the municipal housing portfolio. Selling existing homes to tenants is another option, which also but may increase the need for new units. More municipalities are considering making use of the opportunities provided for under the Planning and Building Act to agree with developers to buy a certain percentage of the units in new developments at market price, and either keeping them in the municipal portfolio or letting them to private landlords on long-term rental contracts. Private stakeholders can be commissioned to build new rental housing where developers enter into long-term rental contracts with the authorities via project competitions advertised by the municipality.

We found one example where steps were taken to give disabled people an opportunity to buy new homes in an ordinary development project. In this case, the local authority made use of clauses relating to construction contracts in the Planning and Building Act. The municipality resells the units to the disabled persons who then become homeowners, while purchasing one of the units to use as a service hub. Presale of these units can stimulate new projects and help residents get a properly adapted home in an ordinary neighbourhood; the municipalities get to deliver effective services to the residents and the developer gets a new development project.

Several local authorities are intent on preventing segregation or the concentration of deprived households by distributing municipal rented properties across several locations.

When the local authorities is also the landowner, it can incorporate clauses associated with the authority's various policies as part of

the terms of the sale of the land. These clauses can include stipulations on residential standards, retail price of the units, apartment size and design, funding from the Housing Bank (basic loan) and the municipality's right of first refusal to a specific percentage of the units. On building sites owned by the council, it might also be useful to have rent-to-own schemes and work with private rental firms.

Several local authorities are considering whether to offer owned or rented homes at prices below the current market price. The Sandnes model uses the municipality's role as landowner to acquire freehold properties for below market price. Several authorities are considering whether to adopt the model, especially those that have, or can easily buy building land, which they can resell on special terms.

### **Inter-municipal cooperation and policy conflicts**

Municipal plans always take national and regional guiding principles into account in strategies and plans. Less often discussed is the relationship with local authorities in neighbouring municipalities, often constituting a wider housing and job market. Harvold and Stokstad (2015) found a great deal of informal contact among planning officials in different municipalities, but not many formal collaborative arrangements or procedures. This is because authorities want to retain control in their own areas, and have the last word especially when it comes to the siting of homes and cabins etc. The most important principles on inter-municipal planning are already given in the regional planning strategy, lessening the need for inter-municipal cooperation as an intermediate stage between regional and municipal planning (ibid.). In an example of this type of collaboration, a city council want to evolve from being a centre of migration from the surrounding areas to having the capacity to deliver services in the service sector, trade and business, education, culture, health, transport, skills, etc. of a standard that it is possible to run a business or live in the neighbouring municipalities, thus stimulating growth both in the city and in the surrounding municipalities. The collaboration could also include brand-building and reputation management.

One is more likely to see collaboration among municipalities located in the metropolitan areas. For example, Sandnes, Stavanger,

---

Sola and Randaberg drafted a joint housing strategy including common population projections and housing programme for the urban areas, as well as a common strategy for the development of brownfield sites.

By studying plans in nine municipalities, we were able to see how policy aims can sometimes clash when housing projects or estates get to the detailed planning stage. As an example of such policy conflicts we can mention that a desire to increase space utilization rates to limit the need for transport may reduce the size of outdoor areas per household. This could have a negative impact on children's opportunities to play outside and on public health in general. High utilization rates will also be demanding in terms of sunlight, views, access and housing standards. At the same time, high utilization rates may help to bring price per square metre down, making more affordable homes available on the terms of the market than if area qualities had been given greater prominence. The correlation between norms relating to parking spaces, universal design, quality of outside areas and production costs per housing unit was also mentioned. If neighbourhood standards are allowed to fall, quality of life, well-being and health may suffer too.

Building vertically and densely might also affect residential areas in the immediate vicinity.

Quality stipulations can cause price inflation and prevent the concentration of low income and non-western immigrant households. But at the same time, new homes of a higher standard could prevent the same groups from moving into the new housing estates.

In a deregulated housing market, without affordable homes selling under the market price, these mechanisms will roll into action. It seems difficult moreover to compensate for price-inflating quality features by targeted measures on the demand side in a deregulated market, especially in high pressure areas.

High-rise housing is first and foremost an instrument in the service of compact urban development. High-rise buildings and high land utilization rates are nevertheless likely to collide with other policy aims related to social sustainability and public health. Some of the municipalities have conducted studies to enable a more balanced consideration of development policy.

The construction of attractive seafront homes can come up against a desire to retain a view of the sea from other homes and the harbour and easy access between the city centre and the sea.

Another policy conflict has to do with the easing of parking rules. While it might help lower production costs (and make affordable housing available), the result could be a higher incidence of illegal parking in no-parking zones and less traffic safety.

At a more general level, the role of the planning departments and politicians in the planning processes needs to be clarified. Sector plans prepared by the municipal administration, with an emphasis on relevant qualifications and local knowledge, should not only be integrated, but the final result must be based on the politicians' prioritization of the many deserving causes in a municipality. Thereafter, the planning authorities need to look for effective ways of reaching the intermediate policy goals drawn up by the politicians to facilitate the development of the whole municipality, before submitting them for political consideration and decision making. This form of give and take between planning and policy making is a key element in the municipal planning process. From master plans to housing projects

In this study's first phase, we have explored the master plans in the nine selected municipalities. The master plans are a set of municipal documents that provide guidance in one or more specific areas, along with detailed zoning plans, whether they are drawn up by the authorities or submitted by private firms as zoning proposals.

The master plans seem to be packed with aims and purposes of relevance to new housing projects and residential areas in the municipality. Ideally, there should also be a clear correlation between the instruments the authorities intend to make use of and the aims and purposes the municipality has set itself. Frequently, municipal plans are not implementation plans or action plans. Neither will it be possible to dovetail the municipal plan directly to annual financial or investment plans. Many local authorities therefore draft their own plans in order to sew municipal plans together with implementation. In documents such as these, the use of instruments is clearer.

All the same, it will still be in the more specific area plans and the detail zoning plans that any policy conflicts and divergent considerations concerning which elements make up a comprehensive approach to housing planning will be noticed first. It would therefore be of interest to see how such trade-offs might have manifested themselves in actual housing projects and new residential areas.



---

# 1 Problemstillinger, bakgrunn og metode

## 1.1 Innledning og problemstillinger

Denne studien, oppdelt i to faser, skal bidra til å synliggjøre hvordan kommuner kan jobbe systematisk med å få til god, helhetlig boligplanlegging, samt avdekke suksesskriterier og mulige fallgruver i dette arbeidet. Spørsmål som ønskes belyst er hva som kjennetegner god, helhetlig boligplanlegging og hvordan man kan få dette til i praksis. Den overordnede problemstillingen som Husbanken som oppdragsgiver er opptatt av er beskrevet slik:

Hvordan kan en god helhetlig boligplanlegging ivareta boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn i areal- og samfunnsutviklingen?

Boligplanlegging knyttes vanligvis til kommunens ønsker og mål om omfanget av, sammensetningen av og kvaliteten på nye boliger i kommunen. Begrepet helhetlig boligplanlegging inviterer til en utvidelse av begrepet, slik at boligplanlegging også knyttes til flere dimensjoner i areal- og samfunnsplanleggingen.

God helhetlig planlegging kan oppfattes som «navet i samfunnshjulet» og skal være nøkkelen til gode boliger, gode bomiljø og god byutvikling. Dette reiser en rekke underliggende problemstillinger:

Hvilke elementer bør inngå for at man kan kalle boligplanleggingen «helhetlig» og god?

Hvilken rolle spiller fylkesnivået inn i det å bidra til helhetlig kommunal boligplanlegging?



Klarer man å se bo- og arbeidsmarkedsregioner under ett og uavhengig av kommunegrenser?

Hvordan tas det hensyn til problemstillinger som går på tvers av kommunegrenser i dette arbeidet?

Hvilke utfordringer og muligheter gir dette for den kommunale boligplanleggingen?

Det er rimelig å anta at god helhetlig planlegging vil bidra til å nå de kommunale og statlige målene i boligpolitikken. Det kan likevel være viktig å studere både intenderte og ikke-intenderte konsekvenser av planlegging og ikke minst etterfølgende planprosesser der vedtak i overordnede planer skal omsettes til detaljplaner som til slutt skal manifesteres i konkret bebyggelse, bolig- og bymiljøer.

Hvordan vil et slikt «helhetsfokus» fortone seg i praktiske beslutninger rundt etablering av nye boligområder, utøvelse av reguleringsmyndighet og tilrettelegging fra kommunens side?

Dette reiser spørsmålet om hvordan en skal sikre «sømmene» mellom prosjektene og hvordan prosjektene inngår i den eksisterende bystrukturen. Denne koordineringsoppgaven forventes å bli ivaretatt i og med kommunens overordnede ansvar for byutviklingen. I hvilken grad setter kommunene seg mål uten å ha virkemidler for å oppnå dem? Ligger det begrensninger i dagens nasjonale rammebetingelser for å oppnå de målene som er utformet lokalt? Vi undersøker om det er målkonflikter i de lokale planene og hvordan en eventuelt prioriterer mellom målene.

Studien er delt i to faser. I studiens første fase foretas en dokumentanalyse av de sist utarbeidede planer og underlagsdokumenter knyttet til utvikling av nye boliger og boligområder. I analysen vil vi i fase 1 ta utgangspunkt i:

- Hvilke statlige mål som er satt for en helhetlig boligplanlegging (Plan- og bygningsloven, Kommunal og moderniseringsdepartements dokument om «nasjonale forventninger», statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, stortingsmeldinger omkring boligs spørsmål), m.m.

- 
- Regionale føringer/planer som får betydning for kommunal areal- og samfunnsplanlegging
  - Tilleggsmål som kommunene har satt seg ut over de statlige og regionale føringene

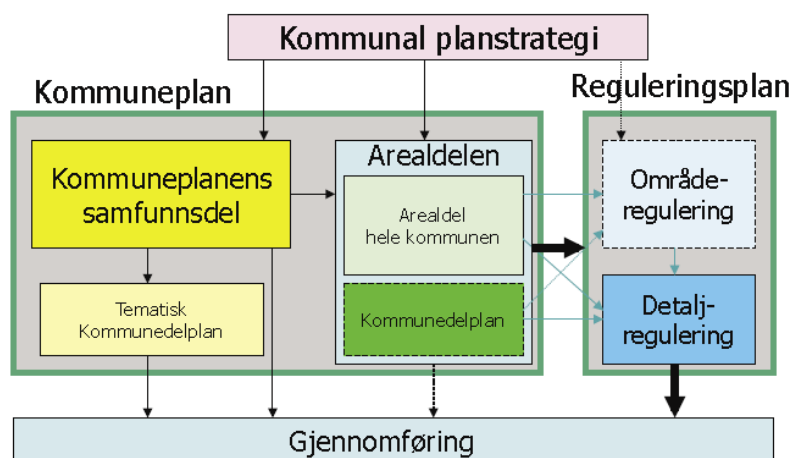
I fase 2 av prosjektet vil vi blant annet studere hvilke prosesser som har ligget bak utarbeidelsen av de ulike planene, hvem som har drevet planene fram og hvem som på ulike stadier i prosessen har vært involvert.

## 1.2 Bakgrunn

Rollefordelingen i boligpolitikken er slik at staten setter de overordnede målene og rammebetingelser gjennom lovverk og virkemidler. Kommunene planlegger, legger til rette for boligbygging og tar ansvaret for å forvalte de boligsosiale virkemidlene som staten stiller til disposisjon gjennom Husbanken. Det viktigste lovverket som regulerer boligplanlegging finnes i plan- og bygningsloven. Boligplanlegging kan dermed tolkes som et verktøy både for å oppfylle sentrale statlige mål og mål for boligpolitikken som kommunene selv har satt seg.

Kommunal planlegging henimot utforming av de konkrete boligområdene kan illustreres som i figuren nedenfor.

Figur 1.1 *De formelle mulighetene loven gir for å gå fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak.*



Kilde: Miljøverndepartementet (2012), Veileder til kommuneplanens arealdel

Figuren viser ikke hvordan andre plandokumenter og strategier som blir utarbeidet av kommunen kommer inn i denne prosessen. For eksempel kan boligpolitiske handlingsplaner, planer for en helhetlig boligpolitikk og lignende legge premisser for hva som skal skje i kommunens planlegging etter plan- og bygningsloven. Det kan være tilfeller der slike planer utarbeides parallelt uten at de integreres, og tilfeller der planlegging etter plan- og bygningsloven, slik figuren, viser etterfølges av ulike typer gjennomføringsplaner, der planenes innhold begrenses gjennom de vedtak som allerede er knyttet til kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanen skal både ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål. Staten ved Kommunal og moderniseringsdepartementet utarbeider et nasjonalt styringsdokument for å fremme en bærekraftig utvikling. Et slikt dokument skal utarbeides hvert fjerde år. Gjeldende styringsdokument er fra juni 2015, det forrige fra 2011. Ingen av de dokumentene vi studerer i denne rapporten har basert seg på det nasjonale styringsdokumentet fra 2015. Lillevoll og Aarsæther (2015) sammenligner de to dokumentene fra hhv. 2011 og 2015. De konkluderer med at endringene i hovedsak er redaksjonelle og viser en påfallende kontinuitet i hva som kommer med og hva som står i fokus. Et unntak er jordbruk, som tillegges mindre vekt i landets perifere og

spredtbygde områder. Illustrasjonene i det nye dokumentet har fått et mer urbant fokus enn de avbildede bygdelandskapene i det forrige dokumentet (ibid.)

Det kan også foreligge region- eller fylkesplaner som de kommunale planene må forholde seg til. Regionale og statlige myndigheter kan også komme med innspill underveis i kommuneplanprosessen. Kommunene må ta hensyn til statlige planretningslinjer og særlig viktig i boligsammenheng er; «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging». Disse rammebetingelsene legger sterke føringer på i hvilken grad tyngdepunktet skal være utbygging gjennom fortetting, byvekst/feltutbygging og/eller knutepunktutvikling, og i hvilken grad valgt utbyggingsmønster skal skje gjennom utstrakt regionalt samarbeid eller ikke.

Etter loven skal det utarbeides en kommunal planstrategi for utarbeidelse av kommuneplan. Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende og gir føringer for senere områderegulering og detaljregulering. Før gjennomføring av boligprosjekter må det foreligge en detaljregulering. En reguleringsplan består av reguleringsbestemmelsene og et tilhørende reguleringskart. Disse delene henger sammen og utfyller hverandre og angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Boligplanleggingen skjer i denne planprosessen, spesielt gjennom hvilke formål ulike arealer får i kommuneplanens arealdel. En helhetlig boligplanlegging må ivaretas gjennom hele prosessen. Dels kan helheten ivaretas gjennom føringer som blir lagt inn i kommuneplanens arealdel, men også i områdeplaner og detaljerte reguleringsplaner kan kommunens rolle som planmyndighet til en viss grad utnyttes for å oppnå kommunens boligsosiale og kvalitetsmessige mål. Særlig gjelder dette dersom kommunen kan utnytte sin grunneierrolle gjennom betingede salg av areal til utbyggere (Barlindhaug mfl. 2014b).

Gjennom sin rolle som reguleringsmyndighet har kommunene potensielt betydelig innflytelse over omfang og tempo på nybyggingen. Kommunene hadde tidligere i praksis en tilnærmet monopolstilling i forhold til å foreslå arealbruk og å utforme detaljplaner. I tillegg sto kommunen for tilrettelegging av

infrastruktur og fikk sine utlegg tilbake gjennom å selge tilrettelagt byggegrunn til utbyggere – ofte til kostpris.

I perioden fra 1990 og fram til i dag har private utbyggere fått en betydelig rolle også i detaljreguleringen. Det er i all hovedsak private utbyggere som fremmer reguleringsforslag. Kommunens rolle er å tilrettelegge slik at den offentlige behandlingen av forslag til reguleringsplaner skjer raskt og uten unødig opphold. Lovens bestemmelser gjelder likt både med hensyn til saksbehandlingstid og med hensyn til mulighetsrommet som loven gir til å inkludere sosiale forhold i en reguleringsplan, bestemmelser om bestemte boligkvaliteter og regionale myndigheters rolle vis-a-vis kommunenes behandling. Like fullt er det også her et stort handlingsrom for kommunene med hensyn til hvordan prosessen legges opp og hvordan enkeltbestemmelser brukes. En lovendring i 2006 rettet seg mot kommunens praksis mht. å følge opp rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene. Lovendringen innførte restriksjoner på type bidrag som kommunene kan kreve at utbyggere skal bidra med, blant annet på sosial infrastruktur som ikke lenger kan pålegges utbygger. Endringen medførte en begrensning i kommunes reguleringsmyndighet.

I tillegg til minstekrav i lovverket kan kommunene ha kvalitetsmål utover minstekravene og vedta egne normer som innvirker på kvalitetsmessige aspekter i nybyggingen.

## 1.3 Metode og analytisk tilnærming

### 1.3.1 Analytisk tilnærming

Vår analytiske tilnærming er å avdekke i hvilken grad kommunene har ambisjoner ut over de nasjonale og regionale føringene og i hvilken grad de har virkemidler som er egnet for å nå de målene de selv har satt seg. I hvilket omfang kommunene setter egne mål utover det som forventes gjennom statlige og regionale føringer, vil være gjenstand for lokale politiske preferanser. Omfanget av slike mål vil også kunne være et resultat av de (boligsosiale) utfordringene de enkelte kommunene har.

Vi ser det som viktig å få frem og drøfte erfaringene med bruk av ulike typer verktøy kommunene kan ta i bruk for å ivareta

boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn. Ikke minst ser vi det som viktig å lete frem nye modeller for en god helhetlig boligplanlegging, gjennom blant annet å studere samspillet mellom kommuneplaner og ulike former for boligplanlegging, enten det handler om boligsosiale handlingsplaner, planer for en helhetlig boligpolitikk eller andre planer som har som mål å inkludere lokale boligpolitiske målsettinger i kommunal planlegging. Hvordan og i hvilken grad er slike planer forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel? Hvordan er mål og visjoner i kommuneplanens samfunns- og arealdel implementert i andre kommunale planer og strategier? Ved å kartlegge praksisen i kommunenes planprosesser kan kommunene plasseres innenfor ulike tradisjoner eller innenfor hvilken planleggingsteori kommunene er inspirert av.

### 1.3.2 Hva slags kunnskapsgrunnlag bruker kommunene?

Vi kartlegger hvilket kunnskapsgrunnlag kommunene bygger på, både når det gjelder de ulike variantene av boligpolitiske planer, men også ved utarbeidelsen av kommuneplanens samfunns- og arealdel.

Behovet for nye boliger må ta utgangspunkt i hvor godt den eksisterende boligmassen dekker dagens behov. Ofte er omfanget av nye boliger sterkt knyttet til framtidig befolkningsvekst, slik at udekkede boligbehov i en kommune kan ivaretas gjennom nybygging, for eksempel tilpassede boliger for eldre, der boligene som eldre flytter fra overtas av andre husholdninger.

Kommuner med liten forventet befolkningsvekst vil ha mindre behov for nybygging, og må i større grad rette virkemidlene mot den eksisterende boligmassen. I dette prosjektet vil vi i ikke følge tiltak mot den eksisterende boligmassen, men registrere slike tiltak i den grad de nevnes i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Fokus vil bli rettet mot de elementene i nybyggingspolitikken som er innrettet mot kvalitetsmessige og boligsosiale hensyn.

Også regjeringens strategi; «Bolig for velferd» fokusere på dette:

Arealplanleggingen er et viktig verktøy for å fremme samfunnshensyn som inkludering, folkehelse og gode levekår. Kommunen kan blant annet sette krav til boligstørrelse og nærområdet for å motvirke at det blir store forskjeller i levekårene. Det at kommunale boliger ligger spredt, er med på å forhindre opphopning av levekårsproblemer. Regulering av nok tomter til boligformål bidrar også til å imøtekomme etterspørselen i befolkningen og dermed forebygge boligproblemer. (Kilde: Departementene 2014)

Mange kommuner kartlegger behovet for boliger til vanskeligstilte husholdninger. Slike kartlegginger inngår ofte som et premiss for anskaffelse av flere kommunalt disponerte boliger. Ut fra betraktninger omkring muligheter og virkninger av kjøp i det eksisterende markedet, gjør kommunen et anslag på hvor stor del av dette behovet som skal anskaffes gjennom nybyggingsmarkedet.

Helhetlig boligplanlegging dreier seg om nye boliger og boligområder og at prosessen fram mot en plan er like viktig som innholdet i selve planen. Med plan tenker en på kommuneplanen, både samfunnsdelen og arealplanen. Mens de boligsosiale handlingsplanene fokuserte på de vanskeligstilte, skal kommuneplanens arealdel ivareta hele befolkningens behov. Spørsmålet vil bl.a. være i hvilken grad de boligsosiale aspektene er ivaretatt i en plan for som gjelder alle.

### 1.3.3 Valg av casekommuner

I samarbeid med Husbanken har vi foretatt dokumentstudier i ni kommuner som har et bevisst forhold til helhetlig boligplanlegging; Tromsø, Molde, Sandnes, Kristiansand, Asker, Bodø, Larvik, Hamarøy og Lørenskog. Helst skulle dette være kommuner som har hatt dette fokuset over flere år, slik at ikke bare planprosessen og planene studeres, men at det også kan gjøres vurderinger av de resultatene planene har ført til, dvs. undersøke i hvilken grad ferdigstilte enkeltprosjekter er i tråd med de målsettinger som er trukket opp i planen. Fokuset vil da være på om det har vært en sammenheng mellom mål og virkemidler, eller om en har satt seg mål uten å ha tilstrekkelige virkemidler til å gjennomføre målene.

Dokumentstudiene dreier seg først og fremst om kommuneplaner, boligpolitiske handlingsplaner eller strategiske plandokumenter som omhandler boligutvikling i kommunene. I dokumentstudiene får vi et inntrykk av hvordan helhetlig boligplanlegging forstås i kommunene.

Er planene godt nok underbygd? I hvilken grad er de basert på kunnskap om sammenhenger mellom planer og konsekvenser av planene? Lever planene sitt eget liv der det er lite redegjort for virkemidler som skal brukes?

Gjennom dokumentstudiene finner vi at hele 8 av 9 kommuner er med Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Dette har trolig påvirket kommunenes praksis, uten at dette er tydelig å lese fra dokumentene. I studiens fase 2 av planprosessene i 2-3 kommuner vil dette måtte bli et sentralt tema.



## 2 Hva er helhetlig boligplanlegging?

### 2.1 Dimensjonene i en helhetlig boligplanlegging

Formålet med offentlig planlegging er å samordne målene for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner. Samtidig skal planleggingen samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Planleggingen har gradvis fått ansvaret for samordning av stadig flere samfunnsområder (Kleven 2011). Den nye plan- og bygningsloven har fått nye bestemmelser i formålsparagrafen, § 1-1 om å fremme bærekraftig utvikling og universell utforming. I § 3-1 er hensyn til å fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller kommet inn som en ny bestemmelse. Det betyr at mandatet og forventningene til planleggingen er store. Samtidig er planleggingen i dagens samfunn mer kompleks.

Husbankens utlysningstekst legger til grunn at kvalitetsmessige hensyn ikke bare handler om boligplanlegging, men om byutviklingen generelt, nærhet til arbeidsplasser, skoler og tjenestetilbud osv. og som også rekker utover kommunegrensene og omfatter bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det vil derfor være viktig å drøfte hvilke elementer som kan inngå i en god helhetlig boligplanlegging.

Helhetlig boligplanlegging kan i utgangspunktet knyttes til flere dimensjoner og faktorer. Vi har valgt å knytte enkeltindikatorer til to sentrale begrep for all planlegging, nemlig bærekraft og folkehelse. Vi har skilt mellom faktorer som henholdsvis kan relateres til miljø og klimamessig bærekraft og til sosial bærekraft.

Begrepet sosial bærekraft har ikke noen omforent definisjon, og kan omfatte elementer som vanligvis knyttes til fordelingspolitikken. Når begrepet brukes, framheves ofte fysiske løsninger og elementer som stimulerer til sosial kontakt, deltakelse, stabilitet i nærmiljøet, tilhørighet, trygghet og sikkerhet.

Noen enkeltfaktorer kan både knyttes til folkehelse- og bærekraftdimensjonen, mens andre kun hører til en av dem. Det fins også faktorer som er viktige når nye boliger og boligområder skal planlegges, men som ikke hører under noen av disse dimensjonene. I tabellen nedenfor er disse faktorene plassert i en egen rute nederst til høyre. Mange av plasseringene vi har foretatt i tabellen er diskutabile – kanskje skulle de stått i en annen rute, eventuelt i flere. Viktigst er imidlertid forsøket på å henge enkeltfaktorer på noen knagger, knagger som vi tar fram igjen i analysekapitlet etter kommunepresentasjonene.

Den fargen enkeltfaktorene har fått i tabellen indikerer hva slags virkemidler kommunene kan benytte for å oppnå lokale mål for denne indikatoren. Rød skrift indikerer at virkemidlene er hjemlet i plan- og bygningsloven, mens brun skrift indikerer at mål knyttet til slike indikatorer bare kan oppnås dersom kommunen selv eier tomtearealet i utgangspunktet. Blå skrift tilsier at mål er knyttet opp mot bruk av Husbankens låne- og støtteordninger, mens svart skrift indikerer at mål knyttet til disse indikatorene er knyttet til andre politikkområder, særlig omfanget og innretningen av velferdsordningene og generell fordelings- og skattepolitikk. Noen av faktorene er derfor i mindre grad knyttet til kommunale beslutninger og kan være både et resultat av nasjonal politikk og konjunktursvingninger.

Tabell 2.1 *Faktorer som det tas hensyn til i en helhetlig boligplanlegging, etter kombinasjoner av formål*

	<b>BÆREKRAFT miljø og klima</b>	<b>BÆREKRAFT sosial</b>	<b>ANNET FORMÅL</b>
<b>FOLKEHELSE</b>	<b>Sykkel/gange til ulike formål</b>	<b>Uteareal/offentlig rom/møteplasser</b>  <b>Nærhet til friområder/parker</b>  <b>Nærhet til offentlige tjenester</b>  <b>Universell utforming</b>  <b>Boligosiale hensyn<sup>1</sup></b>	<b>Boligkvalitet: Lys, innsyn, tetthet, høyder</b>  <b>Blå-grønn struktur i byggeprosjekt</b>  <b>Støy og CO<sup>2</sup> utslipp</b>
<b>ANNET FORMÅL</b>	<b>Kollektivtransport</b>  <b>Avstand til arbeidsplasser</b>  <b>Avstand til private tjenester (markedsbasert tilbud)</b>  <b>Energieffektive bygg</b>  <b>Klimatilpasning</b>	<b>Blandet befolkning og boligtyper</b>  <b>Tilknytning til «byen»</b>  <b>Levekår på områdenivå</b>	<b>Tilrettelegging for utbygging (nok boliger)</b>  <b>Parkeringsnormer</b>  <b>Samarbeid mellom kommuner</b>  <b>Disposisjonsform</b>  <b>«Rimelige» boliger</b>

Virkemiddelbruk:

**Plan og bygningsloven og kommunale normer**

**Kommunen som grunneier**

**Bruk av Husbankens låne- og støtteordninger**

**Andre virkemidler**

Mange av elementene i figuren kan finnes igjen som temaer i det nasjonale styringsdokumentet fra 2011. Innledningsvis i de fleste kommuneplaner henvises det til overordnede rammebetingelser

<sup>1</sup> Kan også oppnås gjennom at kommunen er grunneier, og selger tomteareal med betingelser

som legger føringer for kommuneplanarbeidet. Det er derfor ikke overraskende at de temaene som er nevnt i styringsdokumentet blir gjenstand for en vurdering i kommuneplanene.

En annen dimensjon kunne også vært trukket opp i tabellen. Dette gjelder en inndeling av faktorer etter hvilken betydning de har; på den ene siden for de husholdningene som skal flytte til området og på den andre siden en generell samfunnsmessig betydning. Når kommunen i planleggingen tar sterkt hensyn til jordbruksareal, har dette betydning for alle kommunens, og kanskje landets, innbyggere, mens nærhet til friområder og parker først og fremst har betydning for dem som er lokalisert i nærheten av slike områder. Andre mer samfunnsmessige hensyn kan være faktorer knyttet til biologisk mangfold, landskapsinngrep og kulturmiljø.

Boligkvalitet blir ofte knyttet til egenskaper ved selve boligen og bygningen, inkludert tilgang til boligen, lys og luft. Beveger en seg utenfor selve boligen, brukes begrepet bokkvalitet. Dette kan også inkludere arkitektur, se Barlindhaug mfl. (2012a). Skillet mellom bolig- og bokkvalitet gjør det mulig å differensiere mellom boligkvalitet som stedsuavhengig faktor og bokkvalitet som er stedsavhengig faktor. Med det menes at kvaliteten på boligen som bygning må kunne vurderes uavhengig av hvor i landet og i hva slags omgivelser den er lokalisert, mens bokkvaliteten, som i stor grad handler om boligens nære omgivelser ikke kan forstås uavhengig av det stedet og de omgivelser der boligen er lokalisert (ibid.).

Vi har gjort et skille mellom mål knyttet til befolknings-sammensetning (eldre, unge, innvandrere, barnefamilier) og boligsosiale hensyn (der kriteriene kan være lav inntekt for eksempel som følge av svak tilknytning til arbeidsmarkedet, rus, helseproblemer og nedsatt funksjonsevne).

Helgesen mfl. (2014) har gjennomført en litteraturstudie om sammenhengen mellom bolig og folkehelse, med fokus på bolig som påvirkningsfaktor på helse. Hovedfunnet i litteraturstudien er at når det kontrolleres for utdanning og inntekt, så overstyrer disse variablene bolig og boligområde som forklaring på helse.

I mange byer skjer det en geografisk opphopning av dårlige levekår. Det kan være ulike grunner til at noen områder tiltrekker seg bestemte typer beboere, men i et deregulert boligmarked er det

som regel de rimeligste områdene som er utsatt, eller som delvis blir rimelige som følge av et segregert bosettingsmønster. Det finnes en rekke studier som forklarer boligprisnivået på områdenivå. Det er opplagt at støy, fravær av grøntområder, lang avstand til kollektivtransport og generelt avstand til byens sentrum er viktige dimensjoner. Andre studier peker på bebyggelsestyper og tetthet.

Spørsmålet er hva en kan lære av dette i planleggingen av nye boligprosjekter, og hva en må sikre seg for ikke å planlegge nye framtidige problemområder. I denne studien spørres det først og fremst om i hvilken grad det tas kvalitetsmessige og boligsosiale hensyn i planleggingen av nye boliger og boområder, men mange av de andre faktorene i tabellen framkommer som underproblemstillinger. Nedenfor går vi nærmere inn i disse to dimensjonene; kvalitet og boligsosiale hensyn.

## 2.2 Nærmere om kvalitetsmessige hensyn

Normer og regler har ofte vært basert på en planfaglig forskningstradisjon og hierarkisk styring, der eksperter på basis av empirisk forskning kom frem til normer for planlegging av gode boliger og boligområder. Den planfaglige forskningstradisjonen har imidlertid blitt kritisert for å være (for) normdannende. Bakgrunnen er liberaliseringen av boligmarkedet med større vekt på individenes valgfrihet. Hvem sine normer er det en argumenterer for, og er de i tråd med boligkjøpernes preferanser og livsstil? Kritikken speiler ulike typer rasjonalitet og verdisyn, og forholdet mellom objektive kriterier og subjektive valg. Hansen (2005, 2007) har gitt en oversikt over mål og normer i boligpolitikken, og drøfter blant annet forholdet mellom faglig ekspertise og personlige preferanser (Hansen 2007:71). Byggeforskriftene har derfor i større grad fått karakter av funksjonskrav for å sikre større valgfrihet og muligheter for alternative løsninger. På den andre siden har vi fått nye, detaljerte og tallfestede krav til tilgjengelig boenhet i byggeforskriftene, TEK 10. Kravene ses som universelle og viktige i et samfunns-perspektiv, selv om det ikke nødvendigvis er kvaliteter boligkjøperen eller markedet prioriterer i samme grad. Men kravene i lovverket er også gjenstand for endringer, jf. de nylig

vedtatte bestemmelsene for tilgjengelig boenhet i byggeforskriftene.

Et annet viktig virkemiddel er at kommunene etter plan- og bygningsloven kan stille krav om antall boliger i et område, og største og minste boligstørrelse i reguleringsbestemmelsene. Forskning kan tyde på at spørsmål om boligmassens sammensetning kan være gjenstand for omfattende forhandlinger i detaljreguleringsplanprosessen (Schmidt 2014). Utbyggestrategiene og hvilke målgrupper en sikter seg inn mot varierer både geografisk og med type utbygging. Det kan bli en utfordring dersom kommunen tillater utbyggere å bygge «mer av det samme», for eksempel ved å fortsette med samme type feltutbygging i byens randsoner som det som finnes der fra før (Barlindhaug og Nordahl 2005). Det er blant annet en utfordring at det i mange distriktskommuner viser seg å være for mange store eneboliger, mens det er behov for flere mindre leiligheter for ungdom og eldre (Ruud mfl. 2014). En viktig utfordring er derfor hvordan kommunen kan sikre en mer variert boligmasse, når det er ønskelig fra dens side. Å la markedet i større grad styre kan være en utfordring i et samfunnsperspektiv og føre til økende forskjeller med hensyn til hvem som bor hvor eller til en segmentert boligstruktur (Kvinge mfl. 2012:11).

Oslo kommune vedtok normer for minste boligstørrelse og boligfordeling for å motvirke tendenser til opphoping av (for) mange små boliger i sentrale byområder.

## 2.3 Nærmere om boligosiale hensyn

De boligosiale virkemidlene er dels rettet mot tilbudssiden gjennom framskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, og dels rettet mot etterspørselssiden. De etterspørselsrelaterte ordningene gir først og fremst vanskeligstilte lån og tilskudd til kjøp av bolig, og det gis løpende bostøtte til husholdninger med høye boutgifter og lave inntekter. En helhetlig boligplanlegging vil knytte bruken av disse virkemidlene også til utbyggingspolitikken, dvs. framskaffelsen av nye boliger i kommunen. Dermed vil det være de tilbudsrelaterte ordningene som er mest effektive og hensiktsmessige. Samtidig kan boligosiale mål forsøkes oppnådd gjennom rollen som

planmyndighet og gjennom utøvelse av kommunens grunneierrolle.

Boligsosiale hensyn er ikke nødvendigvis bare knyttet til tradisjonelt vanskeligstilte på boligmarkedet. Det kan også inkludere tilrettelegging for en variert boligsammensetning i alle deler av kommunen, for å gi et bredere tilbud også til dem med begrenset kjøpekraft. Dette ses som viktig fordi ensidig konsentrasjon av sosiale boligtilbud som kommunale utleieboliger er uheldig (Husbanken 2000:18). Det fins ulike eksempler og modeller for hvordan enkeltkommuner har gått fram. Den såkalte Hamarøymodellen har blitt løftet frem som et «kindereggs» og eksempel på godt samarbeid mellom kommunen, private og Husbanken for å sikre gode boliger til ulike brukergrupper, inkludert vanskeligstilte (Husbanken 2013).

Det er også mulig for kommunene gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven å be om forkjøpsrett for en andel av boligene til markedspris, som regel med formål om å bruke boligene som kommunale utleieboliger. Dette verktøyet er så langt lite brukt til å kjøpe boliger i nye boligprosjekter, men blant annet Sandnes, Bergen og Kristiansand har brukt utbyggingsavtaler til dette formål (Barlindhaug mfl. 2014a). En kommune kan avmerke i kommuneplanens arealdel hvor den ønsker å kjøpe seg inn i utbyggingsprosjekter, uten at de nødvendigvis bruker denne retten til kjøpe. I utarbeidelse av reguleringsplanen konkretiseres disse bestemmelsene.

På oppdrag for Husbanken, som en oppfølging av siste boligmelding, har advokatfirmaet Bing Hodneland utarbeidet en veileder for bruk av juridiske virkemidler som kommunen kan benytte for å fremme tilbudet av privat boligleie (Bing Hodneland 2015). Dette inkluderer også kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte. Når det gjelder nye boliger, kan kommunen bruke grunneierrollen til å stille ulike former for klausulering når den kommunale tomten selges. I vurderingen av hva kommunen kan gjøre som planmyndighet, sies det tydelig at kommunen ikke direkte kan bestemme at et reguleringsområde skal brukes til utleieboliger, eller bestemme annen eierform. Et underformål til boligbebyggelse kan være «eneboliger med utleiedel/sekundærbolig». En kommune som ønsker utleieboliger kan gjennom regulering sikre at det tillates bygd slike boliger.

Som reguleringsmyndighet kan kommunen ved bruk av utbyggingsavtaler sørge for at kommunen selv eller andre kan få kjøpe en viss andel av boligene i et utbyggingsprosjekt til markedspris. Ellers nevnes generelt muligheten for å inngå OPS-avtaler<sup>2</sup>, for eksempel ved at kommunen utlyser en anskaffelse av et visst antall boliger for en lengre periode, og der kommunen inngår forpliktelser om å leie alle eller et visst antall av boligene. Kommunen kan i utlysningen også kreve at et visst antall av boligene skal leies ut på det ordinære leiemarkedet. En annen måte å stimulere til privat utleie kan være å trygge utleier på ulike måter, for eksempel gjennom garantier, frivillig forvaltning av inntekt eller tilbud om oppfølgingstjenester. Et annet virkemiddel for å stimulere til privat utleie er å bruke muligheten for fritak eller redusert eiendomsskatt.

Ved utarbeidelsen av veilederen ble det gjennomført en undersøkelse i seks kommuner av i hvilken grad noen av disse mulighetene ble praktisert. Hovedkonklusjonen basert på disse kommuneundersøkelsene var at kommunene i liten grad utnyttet disse juridiske virkemidlene. Dette kom også fram i en undersøkelse av kommunenes tilrettelegging for boligbygging (Barlindhaug mfl. 2014b).

## 2.4 Prosessen fram mot en plan

Vår studie er lagt opp slik at det i en fase 2 skal velges et mindre antall kommuner for å studere selve prosessen fram mot en plan, eventuelt flere planer eller strategier for en helhetlig boligpolitikk eller en helhetlig boligplanlegging. I denne delrapporten av prosjektet vil vi i mindre grad berøre denne prosessen. Likevel har vi valgt å ta med et avsnitt om kommuneplanleggerens rolle i å inkludere boligsosiale aspekter i nybyggingspolitikken. Betrakningene omkring dette temaet er i hovedsak hentet fra en masteroppgave på NMBU (Sjåvik 2015). Vi har også valgt å ta med et avsnitt om ulike planleggingsteorier, som et bakteppe for hvor fokus vil ligge i prosjektets fase 2.

---

<sup>2</sup> OPS: Offentlig Privat Samarbeid



### 2.4.1 Planleggerens rolle

Sjåvik (2015) tar opp planleggerens rolle i å koble kommunenes boligsosiale målsettinger til nybyggingspolitikken samt hvordan planleggeren arbeider med å håndtere de generelle boligutfordringene kommunene står ovenfor. Han finner at oppmerksomheten omkring de boligsosiale målene i nybyggingspolitikken henger sammen med hvor i kommuneorganisasjonen planleggeren befinner seg. Igjen henger dette sammen med planleggerens arbeidsoppgaver, som er definert av hvorvidt planleggeren kalles *arealplanlegger*, *samfunnsplanlegger* eller *koordineringsplanlegger*.

En typisk arealplanlegger er i liten grad knyttet til kommunens boligsosiale arbeid i nybyggingen. Samfunnsplanleggeren tar ofte del i kommunenes strategiske planlegging og utvikling av handlingsprogrammer, mens den koordinerende planleggeren jobber med å koordinere kommunens strategier og informasjon mellom etater og binder mål og virkemidler sammen. Sjåvik hevder at den koordinerende planleggeren på mange måter er summen av arealplanleggeren, samfunnsplanleggeren og en kommuneorganisasjon som har etablert gode interne og eksterne rutiner (Sjåvik 2015, s. 3).

Det kan være planleggere som representerer mange av de ulike aktørene som er inne i en regulerings sak. Planleggere (profesjonen) er inne både på markedssiden (forslagsstillersiden) og på forvaltningssiden (kommunen som behandler). Mellom disse blir det et avhengighetsforhold ved at private ofte er grunneiere, mens kommunen regulerer arealbruken. Dette er en ny situasjon fra tidligere perioder da kommunen ofte kjøpte arealer fra grunneiere - uten at grunneier hadde noen ide om hva kommunen skulle bruke arealet til - og at kommunen deretter sto for all planlegging.

### 2.4.2 Planleggingsteorier

Planleggingsteori kan ha en sentral plass når en skal forstå kommuners praksis og belyse kommuners utfordringer og muligheter i utformingen av boligpolitikken. I det følgende gir vi derfor en gjennomgang av relevant planleggingsteori/perspektiver på planlegging som vi ser er relevant. To hovedretninger peker seg ut innenfor planleggingsteori; planlegging som instrumentell

handling og kommunikatív planlegging, der sistnevnte knyttes til Fischer og Forester (1993) og Healey (1997).

I en markedsbasert utbyggingspolitikk balanserer kommunene det å stille vilkår for utbygging med det å skape rom for markedsaktørene – en nødvendig men vanskelig balansegang (Nordahl mfl. 2007). Som denne og andre studier viser, styres boligpolitikken i stor grad gjennom nettverk og samhandling mellom offentlige og private aktører. Vi ser det derfor som relevant å knytte an til teoretiske perspektiver som kan belyse dette, som samstyringsteori, som i den internasjonale litteraturen kalles governance (Stoker 2004; Hajer og Wagenaar 2003). Slektskapet til teorier om partnerskap og nettverk er her nært.

Det er bred enighet om at byutviklingen kan karakteriseres som markedsbasert, selv om plansystemet fremdeles hviler på hierarkiske prinsipper. Norsk byplanlegging består av flere lag av styringslogikker som en hybrid styringsform med elementer av hierarkisk, markedsdrevet og nettverksdrevet koordinering. *Hierarkisk styring* og koordinering skjer ovenfra og ned gjennom «command and control». *Markedsdrevet koordinering* drives frem av mer spontan arbeidsdeling og konkurranse på et marked. Arbeidsdelingen mellom aktørene reguleres gjerne gjennom kontrakter. *Nettverksdrevet koordinering* bygger på at flere aktører ser nytten av å samarbeide, og felles politikk utvikles gjennom forhandlinger i formelle eller uformelle nettverk. Den hierarkiske styringslogikken er planleggingens kjerne fordi rammebetingelsene fastsettes av myndighetene i det sentrale lovverket. Samtidig er norsk planlegging i økende grad beskrevet som en fremforhandlet og utbyggerstyrt utvikling. Flere ser derfor planlegging som en stadig mer markedsstyrt aktivitet, hvor private aktører er drivende (Hanssen, Hofstad og Saglie 2015).

Planleggingen styres, som det fremgår av utlysningen, av ulike typer rasjonalitet og verdisyn som instrumentell eller kommunikatív handling. *Instrumentell rasjonalitet* bygger på positivismens kunnskapsteori der en foretar rasjonelle valg på bakgrunn av empiriske observasjoner med universell gyldighet, mens den *kommunikative rasjonalitet* bygger på dialogbasert planlegging der preferanser ikke ses som gitte og statiske, men der en utvikler en felles forståelse av hvilken retning utviklingen skal ta. Planlegging kan ses som en viktig lokaldemokratisk aktivitet,

der prinsippet om medvirkning fra berørte parter har blitt styrket i den nye plan- og bygningsloven fra 2008. Medvirkning er ansett som en viktig kanal for å sikre fellesskapets interesser og kollektive hensyn i planleggingen (Hanssen, Hofstad og Saglie 2015). I studier av dagens planpraksis stilles det i økende grad spørsmål ved om den mer markeds- og forhandlingsbaserte byutviklingen ivaretar intensjonene i lovverket om medvirkning (Hanssen 2013).

Det finnes flere bidrag der en drøfter planleggingens rolle i en markedsbasert byutvikling. Både Klostermann (1985) og Lind (2002) drøfter behovet for at den offentlige planleggingens rolle skal korrigere ”feilfunksjoner” i markedet. Det dreier seg også om å hindre negative eksternaliteter dvs. å hindre at aktører påfører andre ulemper eller kostnader. En annen utfordring dreier seg om å sikre lik tilgang til fellesgoder som tilgang til åpne grønne områder, sikre kulturverdier og andre offentlige goder som kollektivtransport. Endelig kan det dreie seg om behovet for å koordinere aktiviteter i en markedsbasert byutvikling, der private fremmer sine individuelle planforslag, også beskrevet som bitvis byutvikling (Børrud 2005).

Den overordnede planleggingen frem til vedtak av kommuneplaner eller boligsosiale handlingsplaner skjer i regi av kommunen. Mål og visjoner i overordnede planer må implementeres i område-reguleringer og detaljreguleringer. Boligplanleggingen skjer ofte gjennom forslag til detaljreguleringer fremmet av private i forbindelse med en byggesak. Ettersom planleggingen har endret karakter og i større grad er basert på forhandlinger vil det være viktig å analysere planprosessen og samspillet mellom aktørene for å forstå «output», spesielt når det gjelder detaljreguleringer for boligplanlegging som gjerne fremmes av private. Dette perspektivet er særlig aktuelt i fase 2 av dette prosjektet. Det viser seg at bestemmelser og krav i lovverket og vedtatte planer er viktige og nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å nå målene, fordi mye avgjøres i planprosessen og forhandlingen mellom aktørene i slike planer, se for eksempel Schmidt (2014).

Hanssen (2013) har påpekt at avgjørende vedtak blir fattet før offentlig høring, og at berørte parter og representanter for sivilsamfunnet kommer inn for sent. Flyvbjerg (1991) har påpekt at det er viktig å studere både prosesser i forkant av offentlige høringer og implementering i praksis. Faludi (1989) har

argumentert for å se planlegging i et «performance» perspektiv, dvs. at planer er noe det stadig skal forhandles om. Det kan være viktig og nødvendig å justere detaljreguleringer underveis, for eksempel for å tilpasse seg endringer i markedet. På den andre siden reiser det spørsmål om hvordan en skal sikre forutsigbarhet og rettferdighet i planleggingen.

## 3 Helhetlig boligplanlegging i et utvalg kommuner

I dette kapitlet har vi sett nærmere på de siste årenes plandokumenter i ni kommuner. Ut fra hvordan vi forstår begrepet helhetlig boligplanlegging har vi undersøkt hvordan de ulike elementene som inngår i en helhetlig boligplanlegging er ivare tatt i planene. Sentralt i framstillingen er å synliggjøre hvilke virkemidler som er brukt for å nå de målene som er satt opp og undersøke i hvilken grad det kan være målkonflikter, og hvordan kommunene forholder seg til eventuelle målkonflikter.

### 3.1 Asker

#### 3.1.1 Innledning og planer

Asker vedtok siste gjeldende kommuneplan for perioden 2014-2026 i september 2014 (Asker kommune 2014)<sup>3</sup>. Under behandlingen av denne ble det vedtatt at det skulle utarbeides en boligpolitisk strategi for Asker (Asker kommune 2015). Strategien skal gi grunnlag for en aktiv og målrettet kommunal boligpolitikk. Formannskapet behandlet et utfordringsdokument for boligpolitisk strategi i mai 2014. Siden har det vært gjennomført seminarer med formannskap og bygningsråd, og det har vært flere møter med utbyggere og representanter for næringslivet. Den boligpolitiske strategien ble sendt på høring høsten 2015, og forventes behandlet vinteren 2016.

---

<sup>3</sup> Endelig behandling av bestemmelser og retningslinjer for nåværende boligområder ble vedtatt 16. juni 2015

Tabell 3.1 *Planer som er gjennomgått. Asker kommune*

2012	Boligsosialt utviklingsprogram. Programplan 2012-2015. Samarbeidsavtalen om deltakelse i boligsosialt utviklingsprogram ble laget 12.11.2010
2012	Kommunal planstrategi for Asker kommune 2012-2015
2014	Kommuneplan 2014-2026 Del 1 – Kommuneplanens mål, strategier og handlingsdel Del 2 – Arealplankartet Del 3 – Bestemmelser og retningslinjer Del 4 – Kommuneplanens fakta- og analysedel
2015/2016	Boligpolitisk strategi for Asker 2015 – 26. Forslag på høring. Behandles vinter 2016

Asker kommunes planstrategi ble utarbeidet i 2012. Den sa at kommuneplanen fra 2007-2020 skulle revideres. Fokus skulle legges på en knutepunktstrategi og en revisjon av samfunnsdelen for å ivareta regional planlegging, fysisk planlegging og lokalsamfunnsplanlegging på den ene siden og kommunens rolle som tjenesteleverandør på den andre siden. Det ble videre sagt at prinsippet om en moderat boligvekst skulle videreføres.

Kommuneplanen for Asker legger opp til en befolkningsvekst på 1,5 prosent per år og en tilpasset boligproduksjon på 350 boliger per år. Bjørnsen mfl. (2013) utarbeidet et notat som viste kommunaløkonomiske konsekvenser av ulik størrelse på framtidig boligproduksjon.

Det sies at en videre utvikling av Asker skal bygge på prinsippet om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Som en følge av dette prinsippet skal det satses på en konsentrert knutepunkt- og tettstedsutvikling rundt de største stedene.

### 3.1.2 Mål for utbyggingspolitikken

Som nevnt innledningsvis har kommunen et mål om å bygge 350 boliger per år. Det er vedtatt at leiligheter skal utgjøre ca. 75 prosent av ny boligmasse. Andelen er basert på en analyse av hvem som bor i dagens boligmasse og en utredning gjort av Prognosesenteret, nevnt i kommuneplanens del 4, s.20.<sup>4</sup> Av de 350 boligene som skal bygges hvert år har kommunestyret vedtatt at 50 av dem skal være såkalte «rimelige boliger». Siden produksjonskostnadene per kvadratmeter trehus er lavere enn for blokkbebyggelse, vil kommune også tilrettelegge for horisontalt delte leilighetsbygg, men noe mindre sentralt plassert enn blokkbebyggelsen.

Det sies i klartekst at det skal bygges *leiligheter for seniorer* for å frigjøre eneboliger for barnefamilier. Men kommunen vil også nå barnefamilier ved å tilrettelegge for rekkehusbebyggelse og ved å få bygget såkalte «townhouse» familieboliger i blokkenes første etasje med separat inngang og privat hageareal. Ved å bygge slik ønsker kommunen også å få til mer aktiv bruk av uteareal mellom blokkene. På privat initiativ skjer det fortsatt eneboligutbygging gjennom fortetting i eksisterende eneboligområder. Antallet har de siste årene utgjort mellom 60 og 100 boliger per år.

Kommunen ønsker å realisere 50 *rimelige boliger for førstegangsetablerere og småbusholdninger*. Dette delmålet synes avledet av næringslivets behov for å sikre nødvendig rekruttering av arbeidskraft. Asker definerer en ny rimelig bolig som «en bolig som ligger 10 prosent eller mer under markedspris for nye boliger av samme type i samme område». Næringslivet er også opptatt av at det finnes et leietilbud for arbeidskraft på korttidskontrakter og er også opptatt av å rekruttere barnefamilier. Dette ivaretas gjennom flyttekjedene som følge av nybygging for seniorer. Ved gjennomføring av kommuneplanen skal en i arbeidet med reguleringsplaner *ta hensyn til utfordringer knyttet til segregering*. Det er også et mål i seg selv at kommunen driver en boligpolitikk som danner grunnlag for et *differensiert boligmonster* og en *bredt sammensatt befolkning*, noe en er blitt bevisst på gjennom deltakelse i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram.

---

<sup>4</sup> Ikke vist til eget notat eller beskrivelse av metode

### 3.1.3 Virkemidler i utbyggingspolitikken

Asker er tydelig på aktuelle virkemidler i utbyggingspolitikken og inndeler disse på samme måte som Barlindhaug mfl. (2014b); a) Plan og bygningsloven b) Kommunal eiendomspolitikk c) Husbankens låne- og støtteordninger og d) Kommunale tjenester og støtteordninger.

I strategidokumentet sies det at det skal tilrettelegges for det dobbelte av det antallet det tas sikte på å bygge fram til 2026. Kommunen vil bruke plan- og bygningsloven for å styre boligantall, boligstørrelse og boligstandard. En vil bruke utbyggingsavtaler der dette er hensiktsmessig og rekkefølgekrav vedrørende transportkapasitet. Det understrekes at kommunen må sørge for å ha tilstrekkelig med planleggingsressurser for å håndtere ulike reguleringsforslag som til enhver tid fremmes.

Kommunen vil sette en norm for leilighetsfordeling i prosjekter med flere enn 150 boliger. Minimum 20 prosent av leilighetene skal være små leiligheter mellom 30-50 kvadratmeter og minimum 20 prosent skal være på 80 kvadratmeter eller mer. Av disse skal 10 prosent være over 100 kvadratmeter og ligge på bakkeplan, med muligheter for privat forhage. I områder med spesielle utfordringer knyttet til segregering, skal boligsammensetningen være et sentralt tema ved regulering av nye boligfelt. Sammensetning av de nye boligene skal vurderes i lys av boligsammensetningen i den eksisterende boligmassen i området.

En fjerdedel av boligene som skal bygges i planperioden er tenkt bygd på tomter som kommunen i dag eier. Generelt ønsker kommunen å selge disse tomtene med betingelser. Klausuler som er aktuelle er kvalitet, utsalgspris på boligene, leilighetsstørrelse og utforming, finansiering fra Husbanken (grunnlån) og kommunal forkjøpsrett for en nærmere bestemt andel av boligene.

Kommunen vil også kunne inngå avtaler med kjøper om å bygge boliger for spesielt angitte grupper som førstegangsetablerere, enslige og seniorer. På de kommunale tomtene kan det også være aktuelt å etablere leie til eie-ordninger og å samarbeide med private utleieaktører, der en etablerer såkalte tilvisningsavtaler. En er klar over at jo flere betingelser som pålegges kjøper, jo lavere vil salgsprisen for tomta bli, slik at kravene indirekte medfører en kommunal kostnad (i form av tapte inntekter).



Kommunen vil også bruke sitt eget selskap, Asker Eiendomsforvaltning, til å bygge boliger for vanskeligstilte. Kommunen vil også vurdere å bruke Stiftelsen Ungdomsboliger til å bygge rimelige utleieboliger for ungdom.

Når det gjelder virkemidler mot segregering ønsker kommunen å spre de kommunalt disponerte utleieboligene, samt å sørge for at bomiljøer skal bestå av ulike boligtyper og størrelser.

#### 3.1.4 Mulige målkonflikter

Asker kommune er klar på at det kan være målkonflikter under en helhetlig boligplanlegging. Ønsket om høy arealutnyttelse for å begrense transportbehovet kan medføre reduserte utearealer per bolig. Høy utnyttelse er også krevende i forhold til sollys, utsikt, innsyn og boligkvaliteter, samtidig som høy utnyttelse kan føre til reduserte kvadratmeterpriser og rimeligere boliger på markedsvilkår enn om tettheten hadde vært mindre. Å bygge høyt og tett kan også påvirke eksisterende nabobebyggelse. Kommunen er også oppmerksom på at økte kvalitetskrav kan gi høyere priser og være med på å motvirke segregasjon, samtidig som nye boliger med høyere standard ekskluderer kjøpergrupper med lav inntekt. Kommunen er også bevisst på sammenhengen mellom normer for parkering, universell utforming, kvaliteten på utenomhusarealer og boligenes produksjonskostnader. En reduksjon i kvalitetskrav til bomiljøer kan gi reduksjon i livskvalitet, trivsel og dårligere helse.

En annen målkonflikt gjelder reduserte krav til parkering, noe som bidrar til lavere produksjonskostnader. Dette kan imidlertid føre til mer feilparkering i gater og mindre trafikksikkerhet.

#### 3.1.5 Oppsummering

Asker har en bevisst strategi rundt knutepunkt- og tettstedsutvikling. Som en presskommune i et voksende hovedstadsområde, er kommunen i en situasjon der boligbyggingen til en viss grad kan brukes til styre befolkningsveksten. I kommuneplanen legges det opp til en årlig befolkningsvekst på 1,5 prosent, og en tilrettelegging for ca. 350 nye boliger i året.

Når det gjelder sammensetningen av nybyggingen ønsker kommunen at det årlig blir bygget 50 såkalte «rimelige boliger»,

uten at de helt har klart for seg hvordan dette skal skje. Asker er i en posisjon der de kan bruke grunneirolleren i nye boligprosjekter for å stille betingelser ved salg av tomter til utbyggere. Aktuelle betingelser vil være kvalitet, utsalgspris, leilighetsstørrelse, utforming, husbankfinansiering og kommunal forkjøpsrett for en andel av boligene. Leie til eie ordninger, bygging for spesielle grupper samt tilvisningsavtaler nevnes også. Det tas sikte på at en av fire nye boliger skal bygges på tomter som kommunen i dag eier.

Det legges opp til en konsentrert bygging med i hovedsak blokkleiligheter. Disse skal særlig være tilpasset eldre, slik at barnefamilier kan overta mange av de småhusene som eldre flytter fra. Samtidig ønsker kommunen å utforme første etasje i blokkleilighetene slik at de også vil bli attraktive for barnefamilier. Noe eneboligutbygging vil skje gjennom fortetting i eksisterende boligområder. Asker vil utnytte de mulighetene plan- og bygningsloven gir for styre boligantall og boligstørrelse og er bevisst på å bruke rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.

Kommunen er tydelig på at det kan forekomme målkonflikter, spesielt nevnes høy utnyttelse/godt bomiljø, høy kvalitet, normer for parkering, universell utforming, utenomhuskvaliteter/rimelige boliger samt parkeringsnormer/trafikksikkerhet.

## 3.2 Tromsø

### 3.2.1 Planarbeid i Tromsø

Det er en utfordring å få bygget nok og riktige boliger på rett sted i Tromsø. Boligbyggingen beskrives som for lav, ujevn og dyr, og har ikke holdt følge med befolkningsveksten. Presset er særlig stort i leiemarkedet. Det er mangel på boliger for vanskeligstilte, som omfatter personer med ulike typer problemer, der noen har behov for tilrettelagte boliger og særskilte tjenestetilbud, mens andre primært sliter med dårlig økonomi.

Det er ifølge kommunen stor mangel på boliger til ungdom, og dermed svært vanskelig for unge innbyggere å komme inn på boligmarkedet og økonomisk vanskeligstilte rammes hardt av at bolig- og leieprisene har steget betydelig de siste årene.

I Tromsø er det utarbeidet og vedtatt en boligpolitisk handlingsplan som har lagt føringer på det etterfølgende kommuneplanarbeidet.

Arealstrategien har følgende bærende prinsipper:

- Boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster
- Fortetting langs hovedferdselsårer og i de mest sentrumsnære deler av byen (inkl. bydelsentra)

Tabell 3.2 *Planer som er gjennomgått. Tromsø kommune*

2014	Boligpolitisk handlingsplan 2015-2018. Nok og riktige boliger, på rett sted (med vedlegg). Revidert 16.03.15)
2014	Planprogram til kommuneplan for Tromsø 2015-2026
2015	Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2026 Kommuneplanens arealdel 2015-2026 Kommuneplanens arealdel 2015-2026. Planbestemmelser Kommuneplanens arealdel 2015-2026. Tromsø 2044

### 3.2.2 Målsettinger i utbyggingspolitikken

Den boligpolitiske handlingsplanen i Tromsø med tittelen «Nok og riktige boliger, på rett sted» satte kvantumsmål for boligbyggingen og mål for variasjon i boligtyper og understreket nødvendigheten av en samordning mellom arealplan og investeringer i infrastruktur. Handlingsplanen har fire hovedmål:

- Nok og riktige boliger til å dekke befolkningsveksten
- Nok og riktige boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet
- Boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster
- Gode samarbeidsmodeller for en operativ boligpolitikk

Disse hovedmålene avspeiles i kommuneplanens arealdel og gjennomgås mer detaljert i dette kapitlet.

Hovedmål for kommuneplanens arealdel (2015-2026) er transformasjon innenfor rammen av byen slik den fremstår i dag. Det betyr at nye boliger fortrinnsvis skal etableres som fortetting innenfor allerede etablert bystruktur på Tromsøya, fastlandet og på Kvaløya. I kommuneplanens arealdel tas det til orde for en storstilt utbygging for å dekke fremtidige boligbehov, men det understrekes at det er særskilt viktig å ta vare på verdifulle områder for lek, rekreasjon, friluftsliv og biologisk mangfold.

Økt boligbygging i en knutepunktstrategi er viktige temaer i kommuneplanrevideringen. Det understrekes at når ny bebyggelse etableres, skal lokalisering og utforming bidra til *god og helhetlig stedsutvikling* (vår utheving) og slik bidra til å bygge opp under områdets tilgjengelighet, attraktivitet og bebyggelsesstruktur.

Bydelssentrene skal ha høy arealutnyttelse, tydelige senterfunksjoner og offentlige torg eller parker. Bebyggelsen i sentrene skal utformes slik at det gir gode betingelser for opphold i gater og på plasser (planbestemmelser 2015-2026). Tilrettelegging for gode uteområder for hele befolkningen og nærhet, tilgjengelighet og universell utforming er en forutsetning i utbyggingsområder. Det er også en intensjon at ny fremtidig bebyggelse og tiltak i et område skal være med på å gi positiv identitet og gode miljøkvaliteter basert på stedets forutsetninger.

Det understrekes i kommuneplanens arealdel at et mangfold av funksjoner i bydelssentrene er å foretrekke fremfor rene boligsatelitter, fordi det reduserer trafikkbehovet ut og inn av bydelene. Når det fortettes i småhusområder, som i villabebyggelsen på Tromsøya, skal nye småhus innpasses enkeltvis. I andre områder er det mer snakk om en klynge av boliger. På ”grå arealer” (trafikk- og parkeringsarealer, som Elverhøy/Karisvingen) er det snakk om transformasjon, der arealene bebygges med boliger, der parkering legges under den nye bebyggelsen og den nye ball- og aktivitetsplassen.

I tråd med de statlige planretningslinjene er god kollektivdekning en forutsetning for økt boligetablering i bydelssentrene. Det betyr at nye etableringer ikke må belaste boligområder med vesentlig

trafikk, støy eller andre miljøbelastninger, men bygge opp under ønsket om klimavennlig byutvikling.

I kommuneplanens arealdel pekes det på en del kvaliteter som det er viktig å ivareta ved fortetting. Det gjelder både markaarealene på Tromsøya, fastlandet og Kvaløya, den uberørte fjæresonen på sør og vestsiden av øya, parker og strøkslekeplasser, grønne forbindelseslinjer og blågrønne arealer. Der ny bebyggelse strekker seg helt ned til sjøen, skal strandpromenade/kaipromenade etableres.

Hovedutfordringen er å etablere prinsipper for fortetting som ivaretar både bolyst og trivsel i bydelene, og klimavennlig utvikling av knutepunkter og senterstruktur.

### 3.2.3 Anslått framtidig boligbygging

Målsettingen er å bygge 900 nye boliger per år. Av disse vil ca. 110 boliger bygges for det boligsosiale feltet (blant annet i form av bofellesskap). 900 boliger er basert på byrådets vekstmål på 120 000 innbyggere i 2044. Det legges opp til å bygge høyere og med god variasjon i boligtyper for å dekke fremtidige boligbehov og for å legge til rette for en bærekraftig samfunnsutvikling. I kommuneplanens arealdel er det et anslag over hvor tett boligene i ulike områder kan bygges. Et utgangspunkt for anslagene er at det kan bygges tettere på Tromsøya (minimum 2500 boenheter og maks 6250) enn på Kvaløya (minimum 2100 boenheter og maks 4200) og fastlandet (minimum 420 boenheter og maks 850). Disse tallene kommer i tillegg til den planreserven som ligger i gjeldende arealplan (KPA) på 18000 boenheter. Det vil si at ny arealdel til kommuneplan vil gi en arealreserve på minimum 24020 boenheter og maksimum 29300 boenheter, og det igjen vil gi rom for anslagsvis 48040 og 58600 nye innbyggere. Kommunen har et mål om å integrere flest mulig kommunale boliger i ordinære bomiljøer.

Kommunen vil ha en offensiv bruk av rollen som grunneier, og tilstreber innovasjon i samhandlingen mellom aktuelle aktører i gjennomføringen av planene. Kommunen vil også ha en innovativ anskaffelsesprosess av boliger, der det skal utarbeides prinsipper med vekt på innovasjonspotensialet, integrering og økonomi hos leietaker.

### 3.2.4 Aktuelle fortettingsområder

Bydelssentrene skal utvikles som knutepunkter med møteplasser, service og offentlige funksjoner samt boliger for alle gjennom livsløpet, og med adgang til kollektivtrafikk. Dette vil kreve større variasjon i boligtyper enn man har i dag. Det er pekt ut en del bydelssentre som spesielt aktuelle for dette; Stakkvollan, Stakkevoldveien, Langnes, Hamna, Elverhøy, Lanes, Kroken, Thomasjord og Tromsdalen. Området Kroken på Tromsøya har potensialer for en mer samlende struktur og ny identitet som bydel i Tromsø. Området har også god kollektivdekning. Det skal iverksettes en områderegeringsprosess for Kroken sentrum, med henblikk på å videreutvikle Kroken som sekundærknutepunkt i Tromsø. Videre foreslås det i kommuneplanens arealdel å legge inn et nytt byggeområde på Kvaløya, i tilknytning til dagens bydelssenter på Slettatorget. Hensikten er styrke Slettatorget som bydelssenter og knutepunkt, med boliger og tilhørende funksjoner i direkte tilknytning til senteret og dagens omsorgstilbud. Prosjektet relateres til generelle målsettinger om et mer kompakt utbyggingsmønster og en mer effektiv bruk av arealer som vil resultere i et atskillig mer urbant miljø. Det er særlig planarbeidet med ny forbindelse mellom Kvaløya og Tromsøya som aktualiserer et slikt forslag, men valg av løsning og trasé ligger et stykke inn i framtida.

Viktigheten av samordning mellom kommuneplanprosessen og Transportnett Tromsø er understreket i planprogram til kommuneplan 2015-2026. På fastlandet, i fjæresonen i Tromsdalen, åpner vedtatt kommuneplan for en ny strandby, ca. 800 meter fra Tromsø sentrum, der det er plass til 2000 nye boliger. Det anses som et av de mest interessante nye byggeområder for byen. Det er imidlertid en del forutsetninger for videre planlegging i bestemmelser til kommuneplanen, for eksempel at E8 legges i tunnel forbi dette området, forbedret kollektiv trafikkløsning og grønne forbindelser fra sjø til fjell.

### 3.2.5 Strategier og virkemidler

#### **Overordnede tiltak**

Kommunen vil forankre den boligpolitiske handlingsplanen gjennom juridisk bindende bestemmelser i arealdelen. Mens

kommuneplanens arealdel ikke er en gjennomføringsplan, men kan ha rekkefølgebestemmelser som dels styrer utbyggingen, vil Tromsø kommune på grunnlag av den boligpolitiske handlingsplanen og kommuneplanens arealdel utarbeide en utbyggingsplan. En slik utbyggingsplan skal samordne arealplanlegging, (et kunnskapsbasert) boligbehov og økonomiplan. I forbindelse med kommuneplanarbeidet kom det frem en rekke innspill fra private boligaktører og andre, der flere er tatt med videre i prosessen (utvalg):

- Gå nøye gjennom kommunalt eide og ubebygde eiendommer innenfor etablert by som egner seg for utbygging og fortetting/høyere utnyttelse av eiendommer som er bebygd med lav u-grad.
- Mer operativ boligpolitikk – forutsigbarhet og kost- og tidseffektivitet i planprosess.
- Kommunalt kjøp eller tilrettelegging av prosjekter for å sikre finansiering og realisering.
- Diskusjon av økonomi tidlig inn i prosessen og slik bli en faktor som kan skape forutsigbarhet både for utbygger og kommune.
- Etablere et permanent boligforum som kan skape bedre dialog og grunnlag for suksess.

Som en del av kommunens strategi for å bygge tettere, vurderes bygging av høyhus. For å imøtekomme fremtidens utbyggingsmønster med nødvendig forutsigbarhet, bør det utvikles en egen høyhusstrategi der det legges til rette for bygging av høyhus for både boliger og arbeidsplasser, understrekes det i kommuneplanens arealdel.

Kommunen vil bruke områdeplan eller tilsvarende samordnet plan for utvikling, styrking og fortetting av bydelssentra, som et verktøy for koordinert utvikling av sentrene. Områdeplaner skal også sikre etablering av lekeplasser og parker, samt offentlige og private servicefunksjoner rettet mot ulike brukergrupper. Det er altså tilbud som dreier seg om bomiljø og stedskvaliteter. Møteplasser i by og bydel settes også inn i et folkehelseperspektiv. Kommunen skal ha en koordinatorrolle, og involvere grunneiere, utbyggere og

beboere i prosessen. Dersom kommunen er grunneier, kan rollen brukes offensivt i områdeplanarbeidet.

### **Boligosiale tiltak**

Det understrekes av kommunen at det trengs gode samarbeidsmodeller mellom offentlige og private aktører for å få realisert tiltak innenfor det boligosiale feltet. Det finnes noen gode eksempler på slike, der Teaterkvarteret fremheves. Der er det lagt til rette for at sju funksjonshemmete har kjøpt hver sin bolig i et større boligprosjekt, og kommunen har kjøpt en åttende for å bruke den som tjenestebase. Salget av disse boligene var prosjektutløsende (tilstrekkelig forhåndssalg), og bidro til at beboere fikk egen tilrettelagt bolig i et ordinært bomiljø, kommunen fikk effektive tjenester til beboerne og utbygger fikk utløst prosjektet for bygging. Kommunen ser at gode samarbeidsmodeller kan bidra til å løse noen av utfordringene i Tromsø.

For å få til riktig boligtilbud til alle grupper, både i eie- og leiemarkedet, skal det etableres *boligtypeprogrammer som verktøy* for å kartlegge ulike behov i ulike bydeler. Programmene skal utarbeides på basis av demografisk framskrivning. Krav og veiledning om boligtyper i reguleringsplaner skal inn i kommuneplanens arealdel. Det stilles krav om variert sammensetning av boligstørrelser i prosjekter for å sikre variasjon i beboergrupper og stabilt bomiljø. Handlingsplanen lister opp en rekke boligosiale strategier som skal sikre samlokalisering av boliger for vanskeligstilte i ordinære bomiljøer. Adgang til kjøp av 10 prosent av boligene i private prosjekter, maks andel kommunale boliger i prosjekt/område/bydel, krav om fordeling mellom ulike boligtyper (størrelse og utforming, eieform og lokalisering) og årlig bevilgning til anskaffelse av kommunalt disponerte ordinære gjennomgangsboliger er sentrale virkemidler. Kommunen skal ta en aktiv rolle i å utvikle «riktige» boligkonsepter i samarbeid med relevante boligaktører. Det at «alle» nybygg skal være universelt utformet tilsier at eldre vil kunne klare seg lengre i egne eide eller leide boliger. Imidlertid vil antall eldre øke så mye at det må forventes at minst like mange som før i denne gruppen vil bli vanskeligstilte på boligmarkedet, ifølge kommuneplanens arealdel.



### 3.2.6 utfordringer

Kommunen har forpliktet seg til å ta imot 120 flyktninger i 2015 og 110 i 2016. Det forutsettes at ca. 30 av kommunens boliger brukes til denne bosettingen årlig. En tilleggsutfordring er at muligheten for å søke familiegjenforening allerede gjøres mens de oppholder seg i mottak. Dette medfører at de som etablerer seg i Tromsø oftere og tidligere blir vanskeligstilte på boligmarkedet fordi de ikke har rukket å opparbeide økonomi til å betjene økt husleie som en familiebolig medfører, heter det i kommuneplanens arealdel. Siden dette ble skrevet har tilstrømmingen av flyktninger til Norge steget vesentlig, noe som kan representere ytterligere utfordringer når det gjelder å skaffe tilstrekkelig mange boliger.

Tromsø har en stor arealreserve til bolig i vedtatte planer, men den største utfordringen for byen er at den ikke klarer å realisere reserven. Verktøy for samordning og tilrettelegging for nok boligbygging brukes i for liten grad og utbyggerne starter ikke opp nok prosjekter, understrekes det i boligpolitisk handlingsplan. Dette forklares blant annet med usikkerhet hos utbyggere knyttet til å skaffe finansiering av utbyggingen. En andel av utbyggingskostnaden – og derved boligprisen – er utbyggers bidrag til offentlig infrastruktur iht. utbyggingsavtaler og forutsigbarhetsvedtaket. Det kan være en utfordring å bli enige om bidragets størrelse, men ofte er utbygger vel så ofte opptatt av tidlig avklaring og forutsigbarhet når det gjelder kostnadene, heter det i handlingsplanen. Ikke alle prosjekter er byggemodne, og lokalisering og rekkefølge av nye boligprosjekter er fragmentert. Bedre samordning kan gi bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur, og kanskje unngå investeringer i ny, noe som vil ha stor samfunnsøkonomisk betydning, heter det. Det anbefales derfor bedre samordning og utbygging iht. overordnede planer for å oppnå en ønsket byutvikling.

Arealplanen peker som nevnt på høyhus som mulighet i boligprosjekter. Det pekes samtidig på en del utfordringer ved dette. Blant annet kan tilknytningen til bakkenivå for barn bli vanskeligere enn i andre typer boliger, noe som tilsier at dette kanskje ikke er attraktivt for familier med småbarn. En annen utfordring med høyhus i forhold til etablert byform og bystruktur er lokalklima og opplevelser av omgivelsene.

Kommunen mener det trengs oppdatert kunnskap om folks boligpreferanser. Dette bør være en del av kunnskapsgrunnlaget for en høyhusstrategi.

Kommunens organisasjon beskrives som fragmentert når det gjelder å realisere boligpolitikken. Kommunens rolle som tilrettelegger for byutvikling gjennom koordinert arealplanlegging, utbygging av infrastruktur, krav til boligtyper etc. beskrives som beskjeden de siste tretti årene (Barlindhaug mfl. 2014b). Samordning internt og utad mot ulike boligaktører er derfor en utfordring, noe som innebærer klarere roller og bedre samhandling i boligpolitikken, som det understrekes i kommuneplanens arealdel. Utbyggernes store utfordring er finansiering og forutsigbarhet.

### 3.2.7 Samarbeid på tvers av kommunegrenser

I kommuneplanens arealdel (2015-2026) heter det at planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrenser. Utover dette finnes det ingen utdyping av hva slags regionale løsninger kommunen ser for seg.

### 3.2.8 Målkonflikter

Målsettinger om omfattende boligbygging kan innebære noen mulige konflikter med andre mål. For eksempel kan det bli økt press på arealer for lek og rekreasjon der det legges opp til å bygge tett, selv om det legges opp til å avsette områder til dette i fortettingsområdene. Bygging i sjøkanten foregår allerede flere steder i Tromsø og det er planer om å bygge flere sjønære boliger. Her kan boligbyggingen komme i konflikt med ønsker om utsyn mot sjøen fra annen bebyggelse og fra havnefronten og redusere forbindelsen mellom byens sentrum og sjøen. Som arealplanen er inne på kan høyhus innebære konflikt i forhold til kvaliteter i eksisterende bystruktur.

### 3.2.9 Oppsummering

Det er en utfordring å få bygget nok og riktige boliger på rett sted i Tromsø. Boligbyggingen beskrives som for lav, ujevn og dyr, og

har ikke holdt følge med befolkningsveksten. Presset er særlig stort i leiemarkedet. Det er mangel på boliger for vanskeligstilte, som omfatter personer med ulike typer problemer, der noen har behov for tilrettelagte boliger og særskilte tjenestetilbud, mens andre primært sliter med dårlig økonomi. Det er stor mangel på boliger til ungdom, og dermed svært vanskelig for unge innbyggere å komme inn på boligmarkedet og økonomisk vanskeligstilte rammes hardt av at bolig- og leieprisene har steget betydelig de siste årene.

Boligbygging skal skje innenfor rammen av byen slik den fremstår i dag. Det betyr at nye boliger fortrinnsvis skal etableres som fortetting innenfor allerede etablert bystruktur på Tromsøya, fastlandet og på Kvaløya. Det tas til orde for en storstilt utbygging for å dekke fremtidige boligbehov, men samtidig skal det tas vare på verdifulle områder for lek, rekreasjon, friluftsliv og biologisk mangfold. Tilrettelegging for gode uteområder for hele befolkningen og nærhet, tilgjengelighet og universell utforming er en forutsetning i utbyggingsområder. Det er også en intensjon at ny fremtidig bebyggelse og tiltak i et område skal være med på å gi positiv identitet og gode miljøkvaliteter basert på stedets forutsetninger. Som en del av kommunens strategi for å bygge tettere, vurderes bygging av høyhus. For å imøtekomme fremtidens utbyggingsmønster med nødvendig forutsigbarhet, bør det utvikles en egen høyhusstrategi der det legges til rette for bygging av høyhus for både boliger og arbeidsplasser.

I tråd med de statlige planretningslinjene er god kollektivdekning en forutsetning for økt boligetablering i bydelssentrene. Det betyr at nye etableringer ikke må belaste boligområder med vesentlig trafikk, støy eller andre miljøbelastninger, men bygge opp under ønsket klimavennlig byutvikling.

For å få til riktig boligtilbud til alle grupper, både i eie- og leiemarkedet, skal det etableres *boligtypeprogrammer som verktøy* for å kartlegge ulike behov i ulike bydeler. Krav og veiledning om boligtyper i reguleringsplaner skal inn i kommuneplanens arealdel.

Handlingsplanen lister opp en rekke boligsosiale strategier som skal sikre samlokalisering av boliger for vanskeligstilte i ordinære bomiljøer. Adgang til kjøp av 10 prosent av boligene i private prosjekter, maks andel kommunale boliger i prosjekt/område/bydel, krav om fordeling mellom ulike boligtyper (størrelse og

utforming, eieform og lokalisering) og årlig bevilgning til anskaffelse av kommunalt disponerte ordinære gjennomgangsboliger er sentrale virkemidler.

### 3.3 Bodø

#### 3.3.1 Generelt om kommunen

Bodø har hatt stor befolkningsvekst siden tidlig på 1980-tallet. Fødselsoverskudd, innflytting fra utlandet og innflytting fra øvrige Nordlandskommuner har bidratt til veksten. Fram til finanskrisen rundt 2008 ble det bygget et tilstrekkelig antall boliger for å dekke opp for befolkningsutviklingen. Fra 2009 har imidlertid boligbyggingen ligget på et svært lavt nivå, i snitt ca. 200 boliger for lite hvert år ifølge kommunen. Forventet befolkningsutvikling innebærer at det må bygges flere boliger, anslagsvis 4-600 boliger årlig. Det er langt over det som har blitt bygget de senere årene. Tidligere prognoser for befolkningsutvikling har undervurdert den faktiske befolkningsutviklingen.

Per juni 2013 hadde kommunen en estimert boligreserve i regulerte boligområder 4690 boliger. I tråd med prinsippene i samfunnsdelen av kommuneplanen (Bodø kommune 2014b) skal dekningen av boligbehovet i planperioden skje gjennom utbygging innenfor byutviklingsområdet ved at utvikling av nye boligfelt lokaliseres til eksisterende hoved-akser for kollektivtransport samt fortetting (Bodø kommune 2014b). Utenfor byutviklingsområdet er det også potensialer for bygging av boliger. Totalt er det et potensial for bygging av ca. 6000 boliger, noen som gir en reserve for 12-14 år (ibid.).

Det er få nye arealer i sentrum/sentrumsnært som kan utnyttes på kort sikt i form av fortetting. Selv om det er flere mulige sentrumsnære utbyggingsområder, er altså tidshorisonten en kritisk faktor ved at det kan ta lang tid før disse blir aktuelle for utbygging.

Som i mange andre store eller mellomstore byer i Norge, er det ifølge kommunen mangel på utleieboliger, noe som kan resultere i at unge ikke får etablert seg på boligmarkedet, og eventuelt flytter ut av kommunen. Underdekning av utleieboliger kan også være et

problem for folk som eventuelt kan tenke seg å bosette seg i kommunen, men som i første omgang vurderer å leie bolig.

Det er flere forhold som gjør at det er vanskelig å fastsette boligbehovet. Det er for eksempel stor usikkerhet knyttet til hvor stor arbeidsinnvandringen vil bli, eller hvilke typer boliger de vil etterspørre, selv om mange i hovedsak orienterer seg mot leiemarkedet. Man vet heller ikke hvor mange studenter Bodø kan forvente å få, utover at forventes økt studenttall i årene som kommer. I tillegg har Bodø flere videregående skoler med tilflyttere fra omkringliggende kommuner som har behov for bolig, ofte hybel eller mindre leilighet. Hva slags boliger eldre vil ønske seg er også en usikker faktor, da noen har god helse og ønsker å bo i egen bolig eller bofellesskap, mens andre trenger omsorgsboliger eller sykehjem. Også i Bodø kan det antas at tallet på flyktninger og asylsøkere vil komme til å øke i årene fremover, noe som representerer utfordringer når det gjelder å fremskaffe tilstrekkelig mange boliger.

### 3.3.2 Planlegging i Bodø de siste årene

Bodø har utarbeidet en boligpolitisk handlingsplan for perioden 2014-2017 (Bodø kommune 2014a), som er et strategisk og styrende dokument for kommunens boligpolitiske arbeid. Hensikten er å etablere en helhetlig boligpolitikk for Bodø kommune. Det er kommunens første boligplan som inkluderer generell boligutvikling og boligsosiale utfordringer; temaer som tidligere ble behandlet i ulike plandokumenter.

Bodø kommune inngikk i 2011 en fireårig partnerskapsavtale med Husbanken som skulle legge føringer for samarbeid for å oppnå økt boligpolitisk kompetanse og økt boligpolitisk aktivitet. En sentral del av partnerskapsavtalen var å utarbeide en boligpolitisk handlingsplan som beskriver kommunens utfordringer og hvordan disse kan løses. Som ledd i dette arbeidet utarbeidet Husbanken i 2012 en boligpolitisk analyse for Bodø kommune (Husbanken 2012) der hensikten var å sette søkelyset på en rekke komplekse boligpolitiske utfordringer i kommunen, og fungere som et bakteppe/ grunnlagsmateriale i arbeidet med handlingsplanen som kommunen skulle utarbeide. Den boligpolitiske handlingsplanen har to vedlegg. Vedlegg 1 er en generell boliganalyse som blant annet viser befolkningsutvikling, befolkningsprognoser, forventet

boligbehov, disponible arealer til bolig og markedsdata. Vedlegg 2 er en boligsosial analyse som blant annet viser status for boligsøkere gjennom søknadsbehandling, tildelinger og en rekke andre forhold. I arbeidet med den boligpolitiske handlingsplanen forelå forslag til kommuneplanens samfunnsdel, kollektivplanen for Bodø 2010-2021, Klima- og energiplan 2008 for Bodø kommune, Perspektivmelding 2013-2022 og Økonomiplan 2013.

Kommuneplanens arealdel ble utarbeidet i etterkant av den boligpolitiske handlingsplanen (Bodø kommune 2014c). I dette arbeidet ble særlig vedlegg 1 til den boligpolitiske handlingsplanen brukt; Generell boliganalyse for Bodø. Men det sies også i kommuneplanens arealdel:

Kommunen vurderer at forslag til ny kommuneplan i stor grad dekker de behov og utfordringer som fremkommer av Boligpolitisk handlingsplan, samt innspill fra Helse- og sosialavdelingen.

Tabell 3.3 *Planer som er gjennomgått. Bodø kommune*

2012	Boligpolitisk analyse for Bodø kommune: Alle skal kunne bo trygt og godt. Husbanken.
2012	Kommunal planstrategi 2012-2016
2014	Boligpolitisk handlingsplan 2014-2017. Vedtatt 13.02.14: Vedlegg 1: Generell boliganalyse for Bodø oktober 2013 Vedlegg 2: Boligsosial analyse for Bodø oktober 2013
2014	Kommuneplanen 2014-2026. Strategisk samfunnsdel Bodø 2030 Kommuneplanens arealdel 2014-2026. Bestemmelser og retningslinjer Kommuneplanens arealdel 2014-2026. Planbeskrivelse

Boligpolitisk handlingsplan har tre målområder:

- Målområde 1 tar for seg den generelle boligutviklingen hvor målsettingen er økt boligbygging og at utviklingen følger

befolkningens behov med tanke på antall boliger, type boliger som bygges og hvor disse skal lokaliseres.

- Målområde 2 tar for seg boligsosiale forhold med fokus på at flere vanskeligstilte i boligmarkedet bosettes raskere i egnet bolig.
- Målområde 3 tar for seg kommunens organisering, samarbeid og kompetanse på det boligpolitiske området med målsetting om at kommunen styrker sin rolle som premissgiver og tilrettelegger for boligutviklingen i Bodø.

I planen understrekes det at boligutviklingen skal underbygge en bærekraftig byutvikling som tar hensyn til miljø-, energi- og transportmessige forhold, i tillegg til at folkehelseperspektivet ivaretas. Mål og strategier i handlingsplanen er også å bidra til å ivareta Bodø som en attraktiv kommune å bo og etablere seg i.

Bodø skal ha en bærekraftig byutvikling, noe som forutsetter bolig- og næringsetablering rundt tydelige lokalsentrumsstrukturer og god forbindelse fra sentrum til bydelene. Det understrekes i handlingsplanen at det er helt sentralt å utnytte potensialet for flere boliger i sentrum enn det som allerede er regulert, da boliger i sentrum vil være viktig for å redusere transportbehovet. I tillegg kan flere folk i sentrum bidra til enda mer levende sentrum og styrke grunnlaget for handel og kulturaktiviteter. Altså det som går på bomiljø og sentrums-kvaliteter. For å nå en målsetting om et sentrum med flere unge og barnefamilier, må boligbyggingen være tilpasset yngre sine muligheter og behov, heter det i handlingsplanen.

I kommuneplanens arealdel heter det at Bodø må utvikle seg til å bli *Storbyen midt i naturen*. Det understrekes at kompakt by er et miljømessig sterkt grep for å få ned transportarbeidet, unngå å skade biologisk mangfold og sikre viktige landbruks- friluft- og naturområder. Det skal fortettes ved å utvikle gode bomiljøer for alle aldersgrupper, og der kvartalsstrukturen er grunnleggende for all planlegging. Det understrekes at grøntarealer, både i sentrum og i bydelene, må sikres når byen omformes og fortettes.

### 3.3.3 Regionalt samarbeid

Det vises i handlingsplanen til Fylkesplan for Nordland 2013-2025, under punktet Nasjonale, regionale og lokale føringer for boligpolitikk. Denne skisserer strategier og arealpolitiske retningslinjer for områdene, som at transformasjon og fortetting i by og tettsteder og rundt trafikknutepunkt skal vurderes som virkemidler for å unngå uønsket spredning av bebyggelse.

I kommunal planstrategi 2012-2016 er det et avsnitt om Bodøs rolle i forhold til regionen og til fylket (Bodø kommune 2012). Der heter det blant annet at Bodø bør ta steget fra å være en ren tilflyttingskommune for omlandet til å kunne tilby så gode tjenester innenfor service, handel, utdanning, kultur, helse, samferdsel, kompetanse osv. at det er mulig å drive næring eller bo i nabokommunene, noe som vil gi vekst både i Bodø og nabokommunene. Regionalt samarbeid vil også omfatte profilering og omdømmebygging.

### 3.3.4 Strategier, mål og virkemidler

#### **Arealbruk og fortetting**

Det heter i kommuneplanens arealdel at denne skal gi tydelige og forutsigbare rammer for videre fortetting og forvaltning av arealene i sentrum, og i hovedsak videreføre prinsipper fra tidligere kommunedelplan for Bodø sentrum, men åpne for økt fortetting i sentrum. Det pekes på flere områder og kvartaler som kan fortettes og omformes slik at arealene utnyttes bedre, og slik realisere målet om kompakt byutvikling. Kommuneplanens arealdel, kapittel 4.2, beskriver hvordan bykjernen kan utvikles som kompakt bysentrum med høy konsentrasjon av boliger, handel, næring og kontorvirksomhet for å sikre stor aktivitet innenfor korte avstander og hvordan større kvartaler kan omformes slik at man oppnår en kombinasjon av bolig og næring og differensierte bestemmelser knyttet til for eksempel byggehøyde.

Arealdelen beskriver noen bestemmelser som kan gjøre dette mulig: *bestemmelser og retningslinjer for byform og byggehøyder og nye bestemmelser for uteoppholdsarealer for boligområder og boligprosjekter i sentrum*. Det understrekes i handlingsplanen at bebyggelsen skal være bymessig med fokus på arkitektur og ta hensyn til historiske



bygninger, gateløp, byrom og bevare siktlinjer og forbindelsen til havet. For å legge til rette for økt fortetting, særlig med sikte på å få flere boliger i bykjernen, er det pekt ut et nytt utviklingsområde øst for bykjernen som egnet for dette. Der legges det til rette for kombinert byggeformål med bolig/forretning/kontor/tjenesteyting, økt byggehøyde og utnyttingsgrad. Detaljer om antall boliger per bygning, minimumsstørrelse på tomt og andre detaljer i fortetningsområder er presentert i; Bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel.

I tillegg til regulerte boligarealer, er det pekt ut flere mulige nye boligområder som kan bygges ut på kortere og lengre sikt. Kommuneplanens arealdel har kart som viser hvilke områder (eller soner) som egner seg for kompakt byutvikling. Indre bykjerne skal utvikles med høy konsentrasjon av arbeidsplasser, boliger, handel, næring og kulturfunksjoner for å sikre stor aktivitet innenfor korte avstander, slik at man får ned transportbehovet. Planlegging av den kompakte by byr både på konflikter og avveininger mellom ulike interesser, understrekes det i kommuneplanens arealdel. Hvilke interesser som evt. står mot hverandre utdypes ikke, men det tilstrebes å avpasse detaljnivå i kommuneplanen slik at den gir rimelig grad av forutsigbarhet uten at den dermed mister sin funksjon som fleksibelt verktøy.

Sentrum og Rønvik er de største bydelene i Bodø, og huser sammen med Alstad 65 prosent av befolkningen. Mesteparten av veksten (85 prosent) har kommet i disse tre bydelene. Disse, sammen med Hunstad, Mørkved og Tverrlandet, omtales som byutviklingsområder. På lang sikt, tiår frem i tid, har flyplassområdet potensial til å bli Bodøs neste store område for bolig, næring og rekreasjon når forsvaret trekker seg ut.

### **Uteoppholdsarealer og bokvalitet**

I kommuneplanens arealdel understrekes det at Bodø er en grønn by, med god tilgang til fotballøkker, lekeplasser og naturområder i sykkelavstand til de fleste boligområdene. Med fortetting i sentrumsområdene er krav til uteoppholdsareal endret/nyansert for å gjøre dem mer tilpasset denne utbyggingsformen. En strategi som nevnes er frikjøp fra deler av kravet. I dette ligger en forutsetning om at pengene avsettes i fond som kan brukes ved erverv, opparbeiding og/eller opprusting av lekeplasser, offentlige

friområder og parker og trygg atkomst til lekeområder, tråd med prioriterte tiltak. Fondet ble opprettet i 2008.

### **Kommunen som planmyndighet og grunneier**

Det understrekes i boligpolitisk handlingsplan at utbyggingsavtaler er et sentralt verktøy i kommunenes utbyggingspolitikk og som styrker mulighetene for ønsket boligstruktur i konkrete utbygginger, I handlingsdelen utdypes dette under strategi 2, Måltrettet bruk av utbyggingsavtaler:

Inkludere bestemmelser i kommunalt planverk om bruk av utbyggingsavtaler som sikrer ønsket variasjon i boligmassen i konkrete utbyggingsområder.

Dette er utdypet i kommuneplanens arealdel, bestemmelser og retningslinjer, der det blant annet sies at utbyggingsavtale forutsettes inngått der det fra kommunens side er ønskelig å regulere antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse eller å stille krav til bygningens utforming. Det vises til PBLs § 17 om at utbyggingsavtaler vil gi bedre forutsigbarhet for utbygging innenfor planområdet. Også etablering av et utbyggings-program er et aktuelt tiltak. Det kan bidra til å styrke kommunens rolle som premissleverandør, tilrettelegger og pådriver i boligbyggingen. Det sies i handlingsplanen at kommunen kan ta større kontroll over boligbyggingen gjennom en mer aktiv tomtepolitikk, som oppkjøp av tomter til bolig- og næringsformål.

Handlingsplanen viser til "Sandnes-modellen" som en aktiv tilnærming i boligutviklingen, men det sies samtidig at Bodø ikke har en like aktiv tilnærming. Hvor aktivt grep Bodø skal ta, og i forhold til hva slags type boliger og målgrupper, skal utredes nærmere. Det kan for eksempel være behov for å bygge tilpassede seniorboliger i flere bydeler, utleieboliger og ulike typer boliger for boligsosiale formål.

Ifølge handlingsplanen eier kommunen både ubebygde areal og eiendommer som kan gjenbrukes til bolig og andre formål. Det kan dermed være aktuelt å se på potensialet for å benytte kommunal eiendomsutvikling og aktiv tomtepolitikk til å bygge seniorboliger, der utnyttelse av eksisterende kommunale tomter eller nyervervelser kan sikre bygging av tilpassete boliger i nær tilknytning til ulike servicetilbud. For unge i ulike faser kan kommunal eiendomsutvikling gi tilfang av både større utleie-

prosjekter og prisregulerte ungdomsboliger som supplement til leiemarkedet eller rimelige familieboliger for husstander som er i etableringsfasen, det være seg nyutdannete eller arbeidsinnvandrere som ønsker å bosette seg i Bodø.

### **Boligososiale forhold og boliger for eldre**

Bodø forventes å vokse betydelig fram mot 2030. Med stadig flere eldre vil behovet for sykehjemsplasser og hjemmebaserte tjenester øke. Også behovet for kommunale boliger antas å øke.

Husbankens virkemidler, som bostøtte, startlån, grunnlån og ulike tilskuddsordninger, er helt sentrale for å bosette vanskeligstilte i egen eller kommunal bolig. Det er en sammensatt gruppe som faller innenfor det boligososiale feltet, noe som tilsier at noen trenger oppfølging og tilrettelagte boliger, mens andre kan klare seg mer eller mindre på egen hånd. Det settes et tak på 20 prosent boliger for vanskeligstilte i de enkelte utbyggingsprosjekter for på den måten å øke normaliseringen og integrering av vanskeligstilte i ordinære bomiljøer. Det er listet opp en rekke tiltak som dreier seg om å øke antall kommunalt eide boliger, øke antall innleide kommunale boliger, omdisponering av kommunalt eide boliger og gjennomføring av tiltak for økt sirkulasjon i kommunale boliger. Bestemmelser i kommuneplan og reguleringsplaner som bidrar til å sikre kommunen tilgang på boliger i markedet, pekes også på som egnet virkemiddel for å få flere boliger til ulike typer vanskeligstilte.

Når det gjelder kommunale utleieboliger er det både aktuelt at kommunen selv er byggherre og eier boligene, og at private aktører engasjeres gjennom prosjektkonkurranser. Bodø kommune har allerede samarbeid med Bodø boligbyggelags boligstiftelse om utleieprosjekter hvor kommunen har rett til å tildele utleieboliger til vanskeligstilte, men hvor boligstiftelsen står for bygging, drift og utleie. Det sies også at kommunal eiendomsutvikling kanskje kan bidra til at det i noen grad bygges flere leiligheter og mindre boenheter i bydeler der det er ønskelig med mer differensiert boligmasse, for å utnytte skolekapasiteten og få bidra til å få en endret befolkningssammensetning, hvis dette ikke reguleres av markedet.

### **Kommunal organisering som virkemiddel**

Kommunen har videre en målsetting om å organisere det boligpolitiske arbeidet slik at det styrker kommunens rolle som

premissgiver og tilrettelegger i boligutviklingen. Det understrekes i kommunal planstrategi (Bodø kommune 2012) at kommunen ikke har hatt noen overordnet politikk eller plan for hvilken type boligbebyggelse som skal prioriteres eller struktur for lokalisering av ulike boligtyper. Det ligger i dette at det er behov for forbedringer når det gjelder samordning av de ulike instansene som arbeider med strategisk boligpolitikk. I boligpolitisk handlingsplan er det en del forslag om hva man kan gjøre når det gjelder ansvars- og oppgavefordeling, dialog og kommunikasjon. For eksempel vil etablering av et nytt ressurs- og analysekontor ved kommunens økonomiavdeling være sentralt i videre oppfølging av rapportering og analysearbeid på boligområdet. Et annet tiltak er å gjennomføre årlige dialogmøter med bolig- og byggenæringen for å styrke gjensidig innsikt i behov, utfordringer og ønsket boligutvikling.

I boligpolitisk handlingsplan foreslås måleindikatorer for generell boligutvikling, for slik å holde oversikt over aktivitetsnivå og måloppnåelse og for å kunne gjøre gode analyser for fremtidig planlegging. Måleindikatorer kan omfatte igangsatte og fullførte boliger (hva, hvor, når, hvem), reguleringsplaner for bolig og offentlig/privat tjenesteyting (hva, hvor, når, hvem), kommunale eiendommer (hva kommunen har, nyervervet, avhendet), iverksatte utbyggingsavtaler. Aktuelle avdelinger og virksomheter skal rapportere til samfunnskontoret, som har strategisk ansvar for koordinering av strategisk boligpolitikk, inkludert boligpolitisk handlingsplan. En figur viser hvordan rapporteringssystemet kan foregå (figur 5-1: forslag til rapporteringssystem for boligpolitikken).

God oversikt over boligbehovet og tilgjengelige ressurser og virkemidler er nødvendig for å kunne gjøre ønskede analyser, understrekes det i handlingsplanen. Det gjelder både for den generelle boligutviklingen og for boligsosiale forhold. På det boligsosiale området er det meste av grunnlagsmaterialet tilgjengelig, men det må systematiseres bedre gjennom rutiner og gode IKT-løsninger.

### 3.3.5 Utfordringer og uavklarte spørsmål

Bodø er en by som vokser raskt og som antas å fortsette å gjøre det i årene fremover. Byen er regionsenter og tiltrekker seg folk fra

øvrige nordlandskommuner og andre steder. Boligbyggingen har imidlertid ikke holdt tritt med befolkningsutviklingen. Boligprisene har også steget betraktelig de siste årene, sammenliknet med byggekostnadene, konsumprisindeksen og lønnsutviklingen. Dette gjelder både eneboliger, småhus og leiligheter (Husbanken 2012). Snittprisen på leid bolig har steget med 33 prosent mellom 2007 og 2010. Hvordan forene målet om å være attraktiv for tilflytting samtidig som tilbudet på utleieboliger og boliger generelt er mangelfullt og for mange for dyrt?

Det legges opp til tett og kompakt byutvikling, i tråd med bærekraftig byutviklingsstrategier. I de aktuelle områdene som er pekt ut for fortetting, er det utarbeidet rammer for byggehøyder, uteoppholdsarealer og annet. Det legges enkelte steder i sentrumskjernen til rette for å øke byggehøyden noe mens byggehøyden andre steder ikke skal økes. Det kan her være en motsetning mellom utbyggers ønske om lønnsomhet i prosjektene, som tilsier å bygge høyt (og kanskje høyere enn det arealplanen legger opp til) og andre hensyn, som utsikt, kvaliteter på bakkeplan, lysforhold og annet.

Det er en utfordring å dekke behovet innenfor det boligsosiale feltet, men kommunen har en rekke strategier som kan bidra til å øke tilgangen på boliger for ulike typer vanskeligstilte.

Både boligpolitisk handlingsplan og kommuneplanens arealdel har gode målsettinger, strategier og flere (iverksatte/potensielle) virkemidler og grep for å få til en helhetlig boligpolitikk. Det er pekt på hvilke områder som egner seg for kompakt byutvikling for å realisere mål om en bærekraftig og klimavennlig byutvikling. Også i Bodø har private utbyggere en sentral rolle i boligbyggingen. Byggeklare arealer blir ikke bygget ut om utbyggere ikke ser at det er lønnsomhet knyttet til det, ikke minst når kommunen ønsker å være restriktiv med å bygge i høyden. Hvorvidt tettere dialog og samhandling mellom kommunen og byggenæringen kan få fortgang i boligbyggingen, gjenstår å se.

### 3.3.6 Oppsummering

Det er et press i boligmarkedet i Bodø, men sterk prisutvikling på alle boligtyper. Kommunen konstaterer at tilbudet både av eide og

leide boliger er for lite samt at det er mangel på kommunale utleieboliger.

Bodø legger opp til en kompakt utvikling, der en må gjøre avveininger mellom byggehøyder og bomiljøfaktorer som utsikt, kvaliteter på bakkeplan og lysforhold. Det ønskes et levende sentrum, der både unge og barnefamilier kan bo, og tilbudet av boliger ønskes tilrettelagt slik at dette vil bli mulig. Bestemmelsene i kommuneplanen knyttes ikke direkte til hustype og størrelsesfordeling, men til antall boliger i bygget og utnyttelsesgrad. Men det sies at det kan bli aktuelt å inngå utbyggingsavtaler hvor kommunale ønsker om antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse vil bli innarbeidet i avtalen.

På det boligsosiale området er det anskaffelse av kommunale utleieboliger som er i fokus, enten å kreve opptil 20 prosent av boligene i nye prosjekter gjennom utbyggingsavtaler, eller gjennom langsiktig innleie fra private aktører som bygger. Kommuneplanens arealdel som ble utarbeidet i etterkant av Boligpolitisk handlingsplan, sier at planen i stor grad dekker de behov og utfordringer som fremkommer av Boligpolitisk handlingsplan, samt innspill fra helse- og sosialavdelingen. Fokus er imidlertid på arealer for den generelle boligbyggingen.

Det er ikke vedtatt at kommunen skal bruke grunneierrollen mer aktivt, men kommunen ønsker å styre utbyggingsrekkefølgen gjennom et utbyggingsprogram. Kommunen vurderer også å bruke grunneierrollen til å framskaffe både større utleieprosjekter og prisregulerte ungdomsboliger samt rimelige familieboliger for husstander som er i etableringsfasen.

Sandnes-modellen er vurdert, men i plandokumentene sies det at dette må utredes nærmere i forhold til målgrupper og type boliger. Kommunen legger også vekt på at en bedre intern organisering kan bidra til større måloppfyllelse.

Husbanken er blitt aktivt brukt som et kompetansesenter. Dialogmøter med utbyggere framheves som viktig både for å få en større forståelse for kommunens behov og utfordringer knyttet til hvordan markedet fungerer.

## 3.4 Hamarøy

### 3.4.1 Om kommunen

Hamarøy kommune ligger i regionen Nord-Salten i Nordland fylke, og har omtrent 1800 innbyggere. Hamarøy kommune har de senere årene vært en pådriver på boligområdet. Gjennom samarbeid mellom kommunen, private aktører og Husbanken, har det blitt realisert et oppsiktsvekkende høyt antall boliger (Boligpolitisk handlingsplan 2014-2024.) I 2007 var Hamarøy kommune i en helt annen situasjon. Det var stort behov for nye boliger, både til vanskeligstilte og til ordinære boligsøkere. Både kommunen og næringslivet opplevde problemer med å rekruttere nye ansatte på grunn av mangel på boliger. Blant annet ble Hamarøy internasjonale senter etablert med nærmere 30 nye arbeidsplasser, og er en viktig arbeidsgiver for kommunen. Da kommunen startet arbeidet for å snu denne trenden rundt 2010 ble situasjonen beskrevet slik: «Stort behov for boliger både til vanskeligstilte og tilflyttere, Hamarøy kommunes økonomiske situasjon tillot ikke store nyinvesteringer i boliger, betydelige vedlikeholdsetterslep på kommunal eiendomsmasse, private aktører var lite risikovillige i det lokale boligmarkedet» (Boligpolitisk handlingsplan 2014-2024, s. 6).

Etter mange år med synkende innbyggertall og netto utflytting fra kommunen, har det siden 2010 vært en positiv tendens i befolkningsutviklingen. Det er grunn til å anta at bosetting av enslige mindreårige flyktninger har bidratt til denne utviklingen, både ved at noen av de ankomne flyktningene velger å bli boende i kommunen og ved at Hamarøy internasjonale senter 28 årsverk (per februar 2015) utgjør en viktig arbeidsgiver i kommunen. Tilgjengelige befolkningsframskrivninger tilsier at Hamarøy kommune i årene som kommer vil kunne forvente en positiv utvikling i innbyggertallet. Dette skyldes i stor grad innvandring, både gjennom bosetting av flyktninger, gjennom familieetablering og arbeidsinnvandring. Det er verdt å merke seg at Hamarøy kommune utmerker seg i sin region med høy andel innvandrere i befolkningen. I 2014 utgjorde innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre 12,5 prosent av befolkningen i kommunen. Ca. 5 prosent av disse hadde bakgrunn fra Afrika, Asia med Tyrkia, eller Mellom-Amerika, mens 7,5 prosent har bakgrunn fra Europa

utenom Tyrkia eller Nord-Amerika (Evaluering av bosettingsarbeidet i Hamarøy kommune i perioden 2010-2014).

### 3.4.2 Aktuelle plandokumenter

I *Kommunal Planstrategi 2012-2016* påpekes det at kommunen mangler en overordnet strategisk kommuneplan, og påpeker at et mål må være at en slik plan utarbeides der en peker ut de viktigste satsingsområdene. Gjeldene arealplan er fra 2009, *Kommuneplanens arealdel 2009-2018*.

Tabell 3.4 *Planer som er gjennomgått. Hamarøy kommune*

2007	Planprogram
2009	Kommuneplanens arealdel 2009-2018
2012	Kommunal planstrategi 2012-2016
2014	Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2025
2014	Boligpolitisk handlingsplan 2014-2024

Visjonene og hovedmålsettingen til Hamarøy kommune er formulert i *Planprogrammet fra 2007*, gjengitt i planstrategien, der det presiseres at målet med kommuneplanens arealdel er å avveie ulike interesser i kommunens land- og sjøarealer i tråd med en bærekraftig utvikling. De heter også at det skal legges vekt på å foreta så grundige registreringer av ulike interesser som mulig. De viktigste føringene ble følgelig lagt i arealdelens planprogram, fordi *Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2025* kom senere.

Arealplanen forholder seg i stor grad til fylkesplan for Nordland. Visjonen for Hamarøy skal realiseres gjennom de tre satsingsområdene Bolyst, Folkehelse og Næringsutvikling. Kommuneplanens arealdel oppleves som et godt styringsverktøy for politikere og administrasjon (*Kommunal planstrategi 2012-2016*, s. 4). Derimot erfarer den som til dels lite forståelig for publikum og grunneiere, særlig de områdene som er lagt ut til LNF-1-områder. Det påpekes derfor at medvirkningsprosesser er viktig ved rullering av planen. Kommuneplanens arealdel dekker



hele kommunen, unntatt tettstedene der kommunedelplaner fremdeles gjelder.

Arealbruk fastsettes i kommuneplanens arealdel, områdeplaner og reguleringsplaner. Det påpekes at kommunen har en bevisst holdning til arealutnyttelse. En god arealforvaltning krever at kommunen har god oversikt over tilgjengelige arealer og oppdaterte arealplaner på alle nivåer. En utfordring er at kommunen må avveie mellom ulike samfunns mål som å ta vare på kulturminner og naturressurser, samtidig som det trengs boliger.

Det påpekes videre at arealplanlegging må ta hensyn til miljøutfordringer og klimaendringer. Kommunen bruker ROS-analyser. Det legges vekt på at utbyggingsområder som hovedregel skal ha høy utnyttelsesgrad. Bygging av boliger bør i hovedsak skje i nærheten av eksisterende infrastruktur, og spredt boligbebyggelse bør unngås.

Kommunedelplanene for tettstedene i Hamarøy er fra perioden 1989-1999, og er ifølge kommunen selv modne for oppdatering. Stedsutviklingsprosesser som ble gjennomført i 2000 skulle danne grunnlag for revisjon av planene, men ble ikke fulgt opp.

### 3.4.3 Viktige utfordringer og satsingsområder

I følge planstrategien er det viktig å sikre en balansert og positiv befolkningsutvikling, sikre gode tjenester til de ulike befolkningsgrupper samt fortsette bosettingsarbeidet av enslige mindreårige flyktninger. Planstrategien gir en statusbeskrivelse og påpeker utfordringer innen områdene oppvekst, levekår og folkehelse, næringsliv og sysselsetting, bolig og boligbygging, miljø og klima, langsiktig arealbruk, samferdsel og infrastruktur, samt kommunal tjenesteyting og forvaltning.

Basert på sentrale utfordringer som skisseres, foreslås følgende sentrale satsingsområder: folkehelse, bolig, tilflytting og integrering (Bolyst), kulturnæringsutvikling samt bosettingsarbeid.

### 3.4.4 Boligpolitikken

Et annet aktuelt plandokument er *Boligpolitisk handlingsplan 2014-2024*. I denne planen er det definert tre målområder: *generell boligutvikling, boligsosiale forhold, organisering og boligforvaltning*.

#### **Målområde 1: Generell boligutvikling.**

Når det gjelder generell boligutvikling påpekes det et behov for å rekruttere nye arbeidstakere og potensialet for at kommunen kan få flere innbyggere er stort. Boligutvikling er en forutsetning for å lykkes med dette arbeidet gjennom en aktiv og fremtidsrettet boligpolitikk. Gjennom Hamarøymodellen (nærmere beskrevet nedenfor) har kommunen og private utbyggere de siste årene realisert et stort antall nye boliger både for vanskeligstilte og for det ordinære boligmarkedet. Kommunen skal også legge til rette for privat boligbygging ved å tilby attraktive tomter.

*Hovedmål 1: Boligutviklingen i Hamarøy kommune skal følge befolkningens boligbehov, med tanke på antall boliger, typer boliger og lokalisering. Boligutviklingen skal bidra til gode bomiljø og underbygge et folkehelseperspektiv. Hamarøy kommune skal ha en bolig- og utleiepolitikk som bidrar til et velfungerende boligmarked.*

Dette skal gjøres gjennom følgende strategier:

- Stimulere det ordinære boligmarkedet gjennom tilskudd, koordinering og tilrettelegging, ved bruk av retningslinjer for salg og prissetting av kommunale boligtomter, og ved dialog med private aktører som ønsker å utvikle private reguleringsplaner.
- Tilby attraktive boligtomter for private som ønsker å bygge egen bolig ved at det legges ut nye boligtomter tidligere regulert til fritidsbebyggelse og tomter i eksisterende boligområder. Det publiseres oversikt over alle tomter som kommunen eier.
- Prioritere unge etablerere og andre som ønsker å «prøvebo» i tildeling, samt utvikle støtteordninger. En skal utvikle informasjonspakker rettet mot unge etablerere, utrede tilskudd for denne gruppen etter modell fra Nore og Uvdal kommune,

fortsette arbeide med å legge til rette for utbygging av utleieboliger etter behov gjennom Hamarøymodellen, evt. fra andre modeller som for eksempel «fra leie til eie».

- Samarbeide med kommunens lokalutvalg og bygdesamfunn for å opprette desentralisert bosetting, ved å vurdere bosetting av flyktninger i hele kommunen, etablere prøveprosjekt i mindre sentrale deler og etablere flere boenheter i mindre sentrale deler av kommunen

## **Målområde 2: Boligsosiale forhold.**

Et av målene med det boligsosiale arbeidet er å stimulere til at så mange som mulig kan etablere seg i det ordinære boligmarkedet:

*Hovedmål 2:* Hamarøy kommune skal tilby bolig til personer som er vanskeligstilte i det ordinære boligmarkedet, samt stimulere til at flere som i dag leier kommunal bolig går fra å leie til å eie egen bolig. Det boligsosiale arbeidet skal ha fokus på bolyst, gode bomiljø og bokvalitet.

Dette skal gjøres med følgende strategier:

- Systematisering og gjennomgang av rutiner for boligtildeling, ved blant annet evt. forenkling av rutiner for søknad og tildeling av bolig og å vurdere å opprette fagteam som erstatter dagens bolignemd som foretar vurdering av søknader.
- Jobbe for større gjennomstrømming i kommunale utleieboliger ved å skjerpe inn håndheving av botid
- Ha særskilt fokus på barn og unges boligsituasjon
- Fortsatt bruke Hamarøymodellen ved fremskaffing av egnet bolig for vanskeligstilte ved å blant annet utrede etablering av 2-4 småhus, følge opp vedtak om boliger for utviklingshemmede og utarbeide kravspek. etter modellen for 3-5- enheter for bosetting av flyktninger
- Bidra til å spre informasjon om – og bruk av – Husbankens virkemidler ved bruk av kommunens nettsider og informasjonspakke ved innflytting i kommunal bolig
- Samarbeide mellom kommune, leietakere/potensielle eiere, Husbanken og ev private aktører ved å innhente informasjon om modeller for «leie til eie»

- Bokkvalitet for eldre med behov for heldøgnstjenester med fokus på bokkvalitet, ved blant annet å spre kunnskap, ta hensyn til bokkvalitet med fellesarealer og tilrettelegging for smarthusteknologi og gjennomføre byggeteknisk vurdering på om eksisterende bygningsmasse kan brukes eller om det må bygges nytt.

### **Målområde 3: Organisering og boligforvaltning.**

Kommunen ønsker å samle boligforvaltningen, som i dag er fordelt på ulike enheter, til ett kontor. En av de store utfordringene i forvaltningen av den kommunale eiendomsmassen, er at det er stort etterslep på vedlikehold.

*Hovedmål 3:* Hamarøy kommune skal ha en organisering av det boligpolitiske arbeidet som styrker kommunens rolle som premissgiver og tilrettelegger for boligutviklingen.

Dette skal gjøres med følgende strategier:

- Tilpasning og dimensjonering av boligmassen ved planmessig styring, ved blant annet å etablere rutiner for årlig vurdering av boligbehov innen de ulike målgruppene og som tas med i arbeidet med kommunens økonomiplan
- Etablere hensiktsmessig organisering og gjennomgå retningslinjer og rutiner
- Oppfinansiering av vedlikeholdsetterslep prioriteres
- Vurdering av fremtidig bruk og omdisponering av dagens eiendomsmasse
- Fokus på interkommunalt samarbeid når det gjelder boligforvaltning

#### **3.4.5 Hamarøymodellen**

Hamarøymodellen innebærer at kommunen utlyser en anbudskonkurranse hvor private aktører blir bedt om å bygge, eie, drifte og vedlikeholde et gitt antall enheter med nærmere definert størrelse og standard til leietakere som regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen stiller også krav til beliggenhet og

bomiljø. Aktørene som får slike avtaler forplikter seg samtidig til å bygge tilvarende antall boliger for det ordinære markedet.

Fordi boenhetene som kommunen leier er øremerket vanskeligstilte, har disse utløst tilskudd fra Husbanken, tilsvarende 20 prosent av byggekostnadene. I tillegg har utbyggerne fått grunnlån fra Husbanken. Det gjelder også boligene som bygges for det ordinære markedet. For de øremerkede boligene har kommunen inngått avtale om disposisjonsrett i 10+10 år. Det vil si at kommunen disponerer boligene i 20 år, men bare garanterer for husleien de 10 første årene.

Gjennom denne modellen har kommunen så langt inngått avtale med fire private aktører om bygging av til sammen 18 boliger for vanskeligstilte. Totalt har aktørene forpliktet seg til å bygge 36 leiligheter og 20 hybler gjennom avtalene. Ved å bruke denne modellen løses tre utfordringer samtidig: boliger for vanskeligstilte, boliger for det ordinære markedet og uten økte kostnader for kommunen.

### 3.4.6 Planlegging av boligbygging

Det er for planperioden besluttet å klargjøre 14 nye boligtomter i Hersethskogen. I tillegg har kommunen 30 byggeklare tomter fordelt på boligfelt rundt i kommunen.

I kommuneplanens arealdel går det fram at det i tillegg til boligbygging i tettstedene også ønskes bebyggelse utenfor regulerte områder lokalisert til definerte LNF-områder, forutsatt at tiltakene ligger innenfor 100-metersbelte langs offentlig eller privat bilvei. I bestemmelsene heter det blant annet at størrelsen på nye boligtomter ikke skal overstige 4 dekar, eksisterende terreng og vegetasjon skal bevares i størst mulig grad, maksimal utnyttelsesgrad skal ikke overstige 15 prosent bebygd areal.

### 3.4.7 Målkonflikter?

I kommuneplanens arealdel er det definert hvor det kan skje fremtidig bygging, der det tilrettelegges for spredt boligbygging. Er dette i konflikt med målet om at *«bygging av boliger bør i hovedsak skje i nærheten av eksisterende infrastruktur, og spredt boligbebyggelse bør unngås»*? I tillegg legges det opp til en relativt lav utnyttelsesgrad, noe som

indikerer bygging av eneboliger. I følge boligpolitisk plan består Hamarøy i stor grad av eneboliger, men de senere årene har det vist seg et større behov for mindre boenheter for unge og for enslige flyktninger. Selv om det i økende grad bygges flere små boenheter, gjenspeiles ikke denne strategien i arealplanleggingen.

### 3.4.8 Oppsummering

Hamarøy kommune har i løpet av de siste årene gått fra å ha en stor mangel på boliger både til vanskeligstilte og til ordinære boligsøkere, til å ha et godt fungerende boligmarked. Etter 2010 har folketallet steget, noe som i stor grad skyldes innvandring gjennom bosetting av flyktninger, familieetablering og arbeidsinnvandring.

Kommunen legger til rette for boligbygging både i tettstedene, men også mer spredd boligbygging, til LNF-områder.

Hamarøy har følgende tre satsingsområder i sin planstrategi: Bolyst, Folkehelse og Næringsutvikling. Disse områdene knyttes også til boligpolitikken i kommunen. Boligutviklingen skal bidra til gode bomiljø og underbygge et folkehelseperspektiv, og i det boligsosiale arbeidet skal kommunen tilby boliger til vanskeligstilte i det ordinære boligmarkedet.

Hamarøy kommune er blitt kjent for den såkalte Hamarøy-modellen der kommunen samarbeider med og stiller krav til private utbyggere for blant annet å få vanskeligstilte inn på boligmarkedet.

## 3.5 Larvik

### 3.5.1 Planer i Larvik kommune

Larvik kommune har tre sentrale plandokumenter som danner utgangspunkt for planlegging i perioden: *Kommuneplanens arealdel 2015-2027*, *Kommunedelplan for Stavern by 2015-2027* og *Kommunedelplan for Larvik by 2015-2027*. Som grunnlag for disse plandokumentene ble det først utarbeidet to *planprogram* (vedtatt september 2013), en for Larvik by og en for kommunens arealdel. Planprogrammene fungerer som en oppskrift på hva planene skal

inneholde, hva som skal utredes, hvordan den skal utarbeides og hvem som skal delta i planprosessen.

Tabell 3.5 *Planer som er gjennomgått, Larvik kommune*

2013	Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2020. En bærekraftig vekst- og velferdsutvikling i regionen
2013	Planprogram. Kommuneplanens arealdel 2014-2026
2013	Planprogram. Kommunedelplan for Larvik by
2015	Kommuneplanens arealdel 2015-2027
2015	Boligplan 2015-2020. Del 1: Beslutningsgrunnlaget
2015	Boligplan 2015-2020. Del 2: Mål og handlingsprogram
2015	Utfyllende bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanens arealdel 2015-2027, kommunedelplan for Larvik by 2015-2027 og kommunedelplan for Stavern by 2015-2027

I tillegg er det utarbeidet en temaplan om bolig for kommunen. «*Boligplan 2015-2020 Larvik kommune*» består av del 1 – Beslutningsgrunnlag, og del 2 – Mål og Handlingsprogram. Boligplanen forholder seg til vedtatt plan; Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2020. Formålet med «*Boligplan for Larvik kommune*» er å fastlegge kommunens ambisjon i boligpolitikken og beslutte hvilke strategiske virkemidler kommunen vil benytte seg av for å realisere denne ambisjonen. Målene i boligplanen skal støtte opp om relevante mål i Kommuneplanens Samfunnsdel 2012-2020.» Boligplanen belyser de utfordringene som ikke fanges opp i andre «tangerende» planer, men setter de ulike planene i en sammenheng. Det har vært en samordning mellom rullering av Kommuneplanens arealdel og utarbeiding av Boligplanen.

De overnevnte plandokumentene danner grunnlag for gjennomgangen av Larviks strategi om helhetlig boligplanlegging.

### 3.5.2 Målsettinger, strategier og virkemidler

I det følgende gjengis målene for bolig- og byutvikling i Larvik for de kommende årene slik de formuleres i dokumentene.

I Boligplanens mål- og handlingsprogram fremheves det at kommunen tar et overordnet grep ved å se kommunens arealer under ett. Det sies at kommunen står for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken. Den skal både være samfunnsutvikler og tjenesteyter, men skal også være tomteeier, byggherre og kredittgiver. Kommunen skal avklare hva som skal bygges, hvor det skal bygges og hvor mye det skal bygges, og se hele kommunens arealer under ett og vurdere teknisk infrastruktur, veier, sykkelstier og grøntområder. På den måten kan kommunen ta et overordnet grep, og kan bruke arealplanlegging som redskap for å fremme inkludering, folkehelse og gode levekår, men også sette krav til boligstørrelser og nærområder for å motvirke levekårsforskjeller.

Videre er følgende boligpolitiske mål formulert i dokumentet:

- Boliger for alle i gode bomiljøer
- Trygg etablering i eiet eller leiet bolig
- Boforhold som fremmer velferd og deltakelse
- Larvik kommune bruker plan- og bygningslovens handlingsrom for å utvikle *riktig variasjon i boligmassen*.

Boligpolitikken skal også bidra til at følgende mål i Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2020 nås:

*Hovedmålet* er å komme på nivå med vekstkraftige kommuner i Norge. Larvik kommunes største utfordring er mangel på vekst i befolkningen. I tillegg påpekes uheldige demografiske skjevheter og lavt utdanningsnivå. Et hovedmål er å komme på nivå med vekstkraftige kommuner og for å få til det er det formulert to hovedmål som skal oppnås i planperioden:

- Det skal oppnås en årlig vekst på 1,5 prosent i befolkningen
- Langt flere av innbyggerne over 16 år skal ha høyere utdanning og faglig kompetanse



Det er videre formulert *Samfunnsmål* som handler om hva som skal være kjennetegn for vekst og verdiskaping innen 2020. Her nevnes blant annet at et progressivt boligsosialt arbeid skal gi grunnlag for ytterligere vekst og verdiskaping gjennom generell høy takt i boligbyggingen. Det legges også vekt på samarbeid mellom ulike aktører og tverrfaglighet, kvalitet på oppvekstmiljø, inkludering av befolkningen i byutvikling, samt mangfold av arbeidsplasser, god kollektivdekning og et variert botilbud.

*Kommuneplanen* har som langsiktig mål å ivareta en helhetlig overordnet arealplanlegging.

Planene skal bidra til å styrke innbyggernes helse, miljø og trivsel i et langsiktig bærekraftig perspektiv.

I tillegg fremheves fire bærende prinsipper:

1. Bærekraftig utbyggingsmønster
2. Tydelig senterstruktur
3. Miljøvennlig transportsystem
4. En helhetlig overordnet arealplan skal ivareta og styrke innbyggernes helse i et langsiktig perspektiv

Strategiene for å oppnå målene som formuleres i plandokumentene kan deles inn i temaene bærekraftige strategier i arealplanleggingen, befolkningsvekst og boligsosiale strategier.

### **Strategier for bærekraftig arealplanlegging**

Arealplanlegging kan løse utfordringer knyttet både til bærekraft og folkehelse. Hovedgrepet for å få til dette er å gjennomføre en konsentrert by- og tettstedsutvikling. Her følges regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) som ivaretar nasjonale og regionale interesser og som gir føringer og retningslinjer som er sentrale i planen for Larvik. Det handler blant annet om å styre etter tydelige, bærekraftige hovedgrep, tydelige rammer for by- og tettstedsvekst, fortette med kvalitet og legge til rette for fysisk aktivitet i hverdagen.

Som vi viste ovenfor har Larvik kommunes arealstrategi fire bærende prinsipper. Særlig i punkt fire om helhetlig overordnet

arealplanlegging i et folkehelseperspektiv defineres en rekke strategier. Forhold som gjelder boligplanlegging er uthevet.

1. Bærekraftig utbyggingsmønster der prioriterte utbyggingsområder skal ligge innenfor sommerfuglen (dvs. at fire områder springer ut fra sentrum i hver sin retning, som formasjon lik en sommerfugl) for å verne dyrket mark
2. Tydelig senterstruktur der Larvik skal være regionsenter for de mindre område- og lokalsentrene rundt
3. Miljøvennlig transportsystem med blant annet prioritering av gang- og sykkelveier.
4. En helhetlig overordnet arealplanlegging skal ivareta og styrke innbyggerens helse i et langsiktig perspektiv gjennom følgende strategier:
  - Larvik skal bidra til at Vestfold er en bærekraftig og fremgangsrik region ved å fremme en balansert samfunnsutvikling, samarbeide om felles langsiktige mål, styre etter tydelige, bærekraftige hovedgrep i arealpolitikken
  - Matjordareal i Larvik er sikret og de spesielle og uerstattelige verdier i natur, kulturlandskap og naturmiljøer er bevart ved å være forutsigbar og tydelig
  - Byene, tettstedene og bygdene i Larvik er attraktive og livskraftige ved å styrke byene og tettstedene, legge tydelige rammer for vekst, samarbeide om byutvikling, *fortette med kvalitet, gi rom for ulikhet*, gi gode opplevelser for både fastboende og tilreisende, *vektlegge estetiske kvaliteter*
  - Larvik er konkurransedyktig nasjonalt og internasjonalt og trekker til seg kompetent arbeidskraft og nyskapende virksomheter ved å tilrettelegge for næringsområder, gi forutsigbare rammer, skape utviklingsrom og dyrke Larvik sine særpreg og fortrinn
  - Ulikheter i folkehelse og levekår er redusert ved å *tilrettelegge for gode stabile bomiljøer for alle*, bedre mulighet for arbeid til alle, legge til rette for fysisk aktivitet i hverdagslivet og integrere *folkehelseperspektivet* i all planlegging
  - Transportsystemet er miljøvennlig, sikkert og effektivt ved blant annet å samordne planleggingen, endre

transportmiddelfordelingen i byer og tettsteder og prioritere myke trafikanter

- Larvik er en foregangskommune for redusert klimautslipp og miljøvennlig energibruk ved å konsentrere by- og tettstedsutvikling, satse på miljøvennlige og transportformer og tilpasse arealplanlegging og utbyggingsløsninger til klimaendringer
- Samfunnssikkerheten i Larvik er svært høy ved blant annet å utvikle kunnskap, være aktsom og forebyggende og *legge grunnlag for stabile bomiljø*

Flere av stedene i kommunen har sterk historie og identitet. Det påpekes betydningen av at disse stedene får en tilpasset vekst og variasjon av funksjoner. Fortetting med kvalitet innebærer nærhet til ulike hverdagsfunksjoner som er viktig i et helseperspektiv. Fortetting skal ta hensyn til historie. Kulturmiljø, landskap, estetikk og funksjonelle behov.

De ulike befolkningsvekstratene skal ligge til grunn for vurderinger ved boligbehov, og det skal vurderes om det der behov for nye boligområder i planperioden.

Arealtettheten for nye boligområder i kommunen (utenfor Larvik by) skal være 2-4 boenheter pr daa. Fortetting på den enkelte eiendom skal ikke være i konflikt med områdets arkitektur, karakter, volum, høyder, utforming, byggelinjer, grønnstruktur og estetikk. Prosent BYA skal ikke overstige 35 prosent pr. eiendom. Når det gjelder uteoppholdsareal / lekeplasser skal formålet være å sikre tilstrekkelig fellesareal for lek og opphold for all aldre i tilknytning til boligbebyggelsen. I Stavern by er flere områder regulert til en lavere arealtetthet med 1-2 boenheter pr. daa.

I Larvik by angis arealtetthet med fire enheter eller mer pr daa for flere av 15 navngitte boligområder. Også her settes rammer prosent BYA (35 prosent). Her nevnes særskilt terrengtilpasning og bevaring av eksisterende vegetasjon. Sonene for fortetting deles inn i kategoriene bevaring, enhetlig bebyggelsesstruktur, eplehagebyen, variert bebyggelsesstruktur samt transformasjon. Bestemmelsene for hver sone varier, men estetikk og strøkstilpasning går i igjen. Seks områder omfattes av spesielle bestemmelser som omfatter friområder og vern av kulturminner.

Ett av områdene, Hovland, reguleres som pilotområde for bærekraftig boligutbygging i forhold til arealøkonomisering, materialbruk, energikilder og organisering av arealbruksformål.

Videre i kommuneplanens arealdel heter det at boliger ikke skal utsettes for lokal luftforurensning eller støy som overskrider grenseverdier. Det betyr at nye veier ikke skal etableres dersom det går utover disse faktorene.

### **Strategier om befolkningsvekst**

Etter kommunens mening bygges det for lite varierte boligtyper og med for lite variasjon i boligpriser i forhold til boligbyggebehovet. Skal kommunen nå målene om befolkningsvekst, der veksten representerer en gjennomsnittlig befolkningssammensetning, blir det fremhevet at utbudet av valgmuligheter i boligtyper, boform, områder og priser må bli større. Dette perspektivet er også viktig for å nå målene om fremtidens helse- og omsorgstjenester.

Hvordan nybygging planlegges og realiseres har stor betydning for fremtidig bokvaliteter og muligheter for helsehjelp i egen bolig.

For å nå målene om at det skal oppnås en årlig befolkningsvekst på 1,5 prosent og at flere av innbyggerne over 16 år skal ha høyere utdanning og faglig kompetanse, skal det blant annet samarbeides med næringspolitikken. Det skal gjennom samarbeidet bygges et bedre omdømme for byen, der hovedbudskapet er at Larvik er et sted der det skjer mye, der mange aktører samarbeider og et sted som gir stor livskvalitet. Videre skal Larvik preges av åpne og inkluderende prosesser og mot til å fatte beslutninger, også i vanskelige spørsmål. I tillegg skal kulturarv og kulturaktiviteter vises med stolthet i Larvik og brukes som en ressurs for å skape sterkere identitet, engasjement og omdømme.

Vi ser her at befolkningsvekst ønskes oppnådd gjennom strategisk omdømmebygging ved å synliggjøre Larvik som en attraktiv kommune med mange kvaliteter.

### **Strategier for boligosiale mål**

Når det gjelder boligosiale utfordringer heter det i boligplanen at for å unngå segregerte boområder for vanskeligstilte, eller at kommunen må kjøpe de billigste og dårligste boligene for utleie til innbyggere som er utestengt fra eiermarkedet, må kommunen i større grad løse disse utfordringene i ordinære boområder,

gjennom boligforsyningen generelt. Dette forutsetter at det legges til rette for at markedet kan levere en stor grad av variasjon i boligtyper og boligpriser.

I økonomiplanperioden 2014-2017 har kommunen bestemt en årlig finansiering av boliganskaffelser på 60 millioner kroner. 30 millioner årlig er øremerket ny strategi for anskaffelser av boliger for flyktninger, og 30 millioner er øremerket anskaffelser av boliger til andre vanskeligstilte på boligmarkedet.

I 2013 ble det anskaffet seks småhus i to tun. Fem leiligheter i nye private boligprosjekter og 10 boliger kjøpt i den ordinære boligmassen. For 2014 ble det skaffet ni boliger til flyktninger, 9 til økonomisk vanskeligstilte og en bolig som beredskapsbolig til bruk for bostedsløse barnefamilier. I tillegg ble det skaffet en rekke boliger til omsorgsfunksjoner, samt kjøp av 32 kommunalt disponerte boliger fra borettslag etc.

I 2014 ble nye arealer i kommunalt eie ferdig regulert, og utviklingsprosjekter er startet for alle områdene for å sikre boliger til boligsosiale formål inn i ordinære bomiljøer. Her ser vi at kommunen bruker grunneierrollen for å kunne tilby flere kommunale utleieboliger til grupper av vanskeligstilte.

I *Boligprogrammet* deles strategiene inn i *markedsorienterte strategier* og *boligsosiale strategier*.

### **Boligprogram: Markedsorienterte strategier**

Følgende markedsorienterte strategier er formulert:

1. *Kommuneplanleggingen skal sikre boligutvikling langs kollektivakser og i knutepunkt.*  
For å oppnå at dette skjer er det formulert tre tiltak: God tilgjengelighet og effektiv saksbehandling overfor boligaktører, god oversikt over relevante arealer for boligaktører samt at kommunen har arealplaner som legger til rette for feltutbygging, fortetting og transformasjon. Tiltakene er som det fremgår alle knyttet til at kommunen tilrettelegger for boligaktører og ivaretar forutsigbarhet. En ønsket effekt av strategien er en bærekraftig arealforvaltning, at utbyggingen gir fortetting og gode transportløsninger for alle innbyggere, og at politikken skaper forutsigbarhet.

2. *Den risikoandel det offentlige representerer i boligbyggeprosjektene skal være minimalisert.*  
For å oppnå denne strategien er tiltakene knyttet til rask og forutsigbar saksbehandling i kommunen, både ved å tilrettelegge ny byggegrunn slik at det raskt gir tilgang på byggeklare arealer for forslagstiller og ved standardiserte rutiner.
3. *Samarbeid i planleggingen og samfunnsutviklingen som gir den rette boligutviklingen for befolkningsvekst.*  
Her er tiltakene relatert til samarbeidsforum med ulike aktører, medvirkningsprosesser og deltakelse utover minstekravet etter PBL. Kommunen skal i større feltutbygginger ta større ansvar for fremdrift og koordinere grunneiere, samt at kommunene skal aktivere egen eiendomsavdeling som strategisk tomteaktør og boligbygger. I de store feltutbyggingene skal kommunen samarbeide med grunneiere og boligutviklere, og kommunen skal enten kjøpe eller inngå avtaler om arealer for boligbygging. Kommunen skal også ta aktive grep for å få kommunal infrastruktur på plass med utbyggingsavtaler, utbyggerbidrag og gjennomføringsavtaler.
4. *Omdømmebygging og markedsføring*  
Under denne strategien skal det utarbeides og implementeres en tydelig kommunikasjonsplattform for styrket omdømme der forholdet mellom næringsetablering og Larviks fortrinn som kommune er tydelig. Omdømmebyggingen rettes særlig mot å gjøre kommunen attraktiv for barnefamilier, men også for å lokke flere næringsaktører til å etablere seg i kommunen.
5. *Innbyggerne skal kunne bo lenger i egen bolig*  
Tiltakene i denne strategien dreier seg om å stimulere til installasjon av velferdsteknologi i nye boliger, universell utforming utover minstekravet, involvere omsorgstjenesten ved tilrettelegging for omsorgstjenester i boligen samt installere heis i eldre borettslag.
6. *Kommuneplanleggingen skal bidra til å øke omfanget av differensierte boområder.*  
Tiltakene omfatter bruk av reguleringsbestemmelser som boligtyper og boligstørrelse i alle områdereguleringer for boligformål, bruk av forkjøpsrett til markedspris for

boligformål, rimelige tomter, kostpris og egeninnsats for vanskeligstilte og som markedstiltak for å øke tilflytting av barnefamilier, kommunen skal kjøpe grunn, regulere og selge tomter til fastpris til utbyggere som kan bygge til laver salgspriser samt å selge kommunale utleieboliger i noen områder der det allerede bor mange vanskeligstilte og bygge nye i andre. Kostnader knyttet til tomteerverv vurderes kompensert gjennom Husbankens ordninger med tilskudd til framskaffelse av boliger der kommunen har utpekingsrett av leietaker, grunnlån og startlån.

7. *For å supplere markedet og sikre større variasjon i boligforsyningen aktiveres kommunens egen eiendomsutvikling.*  
Av tiltak skal kommunen ha en aktiv eiendomsavdeling med kapasitet til å anskaffe boliger til økonomisk vanskeligstilte, posisjonere seg som strategisk tomteaktør ved å opprette kapasitet i eiendomsforvaltningen, ha tilstrekkelig kapasitet i prosjektutvikling for å levere tilpassede boliger med heldøgn omsorg og til å konkurransetsette større utbyggingsområder slik at markedet suppleres med rimelige boliger (Sandnes-modellen).
8. *Lederskap, ressurser og aktivt eierskap for gjennomføringskraft.*  
Her handler tiltakene blant annet om forpliktende partnerskap, boligutviklere som gis tydelige roller i utforming og gjennomføring av boligpolitikken, og at boligpolitikken utøves i et Governance-perspektiv.

#### **Boligprogram: Boligsosiale strategier**

9. *Larvik kommune ser de offentlige virkemidlene i en sammenheng og utnytter disse maksimalt.*  
Tiltakene handler om leie til eie ved at de som bor i kommunalt utleide boliger skal kunne kjøpe dersom de ønsker, at kommunen har maksimalt opptak av startlån og tilskudd, at kommunen har egen toppfinansiering av boliglån til de mest vanskeligstilte med eierpotensiale dersom de ønsker å kjøpe den kommunale boligen de leier, og at kommunen har flyt i boligforvaltningen og tildeler boliger uten unødvendige forsinkelser og opphold.
10. *Larvik kommune har til enhver tid oversikt over virksomhetsområdenes boligbehov og gjennomfører nødvendige anskaffelser.*  
Tiltakene omfatter at boliger med og uten tjenestebehov som er beskrevet i fagplaner eller oppfanget ved

behovsanalyser beskrives årlig i strategidokumenter som et boligprogram og finansieres i økonomiplanen.

11. *Larvik kommune løser de boligsosiale utfordringene ved anskaffelser og utleie av boliger i ordinære boområder.*

Kommunen skal blant annet ha løpende oversikt over bostedsløse og sosialt vanskeligstilte, årlig ramme for anskaffelse av kommunale disponerte boliger til vanskeligstilte og flyktninger.

### 3.5.3 Utfordringer og målkonflikter

Larvik kommune har utarbeidet en boligsosial handlingsplan som det vises til i Boligplanen. Det påpekes at denne planen skal være et helhetlig boligpolitisk strategidokument for kommunen.

*Utfordringer knyttes imidlertid til at dokumentet i liten grad knyttes opp mot utbyggings- og boligforsyningspolitikken, og at det boligsosiale planarbeidet i stor grad har skjedd uavhengig av det øvrige planarbeidet i kommunen.*

Det ses derfor som viktig å inkludere det boligsosiale planarbeidet inn i planen for ønsket boligutvikling i Larvik, og som dermed også skal legge føringer for utbyggings- og boligforsyningspolitikken.

Dokumentene som er gjennomgått viser også at planene i liten grad er konkrete på antall boliger som skal bygges i de nærmeste årene, men der føringene er lagt på arealtetthet ved nybygg. Hva er boligbehovet? Et sentralt mål er å få en befolkningsvekst på 1,5 prosent årlig, men det er ikke knyttet konkrete tall til oppfølgende boligbygging.

### 3.5.4 Oppsummering

Larvik kommune ivaretar sentrale hensyn som bærekraftig utvikling og folkehelse i sin boligplanlegging. Dette kommer frem særlig i kommuneplanen som operer med følgende fire bærende prinsipper: bærekraftig utbyggingsmønster, tydelig senterstruktur, miljøvennlig transportsystem og styrking av innbyggernes helse. Strategiene for å oppnå dette handler om bærekraftig arealplanlegging, befolkningsvekst og boligsosiale strategier.

Hovedgrepet for arealplanleggingen er å gjennomføre en konsentrert by- og tettstedsutvikling, fortette med kvalitet og legge



til rette for fysisk aktivitet i hverdagen. Det skal sikres miljøvennlig transport med blant annet prioritering av gang- og sykkelveier.

En stor utfordring for Larvik kommune er mangel på vekst, en skjev demografisk fordeling i befolkningen og lavt utdanningsnivå. Et viktig mål for kommunen er å komme på nivå med vekstkraftige kommuner gjennom en årlig befolkningsvekst på 1,5 prosent og at flere av innbyggerne skal ha høyere utdanning og faglig kompetanse. Dette skal oppnås gjennom å tilrettelegge for en mer variert boligmasse med ulike typer boliger, boformer, variasjon i områder og priser. Det legges vekt på styrke samarbeidet med næringslivet og med befolkningen.

Innen det boligosiale feltet skal kommunen løse utfordringene innen ordinære boområder for å unngå segregerte boligområder.

## 3.6 Molde

### 3.6.1 Innledning og utfordringer

Siden år 2000 har kommunen holdt en stabil boligproduksjon, men sier selv at de har bygget mindre enn planlagt (Barlindhaug mfl. 2014b). Dette har sammenheng med ambisiøse målsettinger om å vokse til 30 000 innbygger innen 2020. Det er en oppfatning i kommunens planadministrasjon at volumet på boligbyggingen har bidratt til å bremse den ønskede befolkningsveksten. Noen av nabokommunene har hatt betydelig større vekst, for eksempel Fræna kommune.

Arealsituasjonen i Molde er begrenset av sjøen i syd og marka i nord. Ekspansjonen har delvis skjedd ved å benytte deler av marka nord/øst for byen, men ellers vokser byen både i øst og vest langs fjorden.

Molde har hatt lang tradisjon for å kjøpe opp arealer til boligbygging, bygge ut teknisk infrastruktur og selge relativt mange tomter til selvkost til individuelle utbyggere etter en tomtesøkerliste. I det siste har kommunen hatt ønsker om at deler av feltene skulle bygges ut med konsentrert bebyggelse. Også disse tomtene er i stor grad solgt til selvkost. Utbyggerne av disse tomtene er ikke pålagt krav om å selge boligene rimelig til

sluttbruker, men i administrasjonen var det delvis en oppfatning om at disse boligene ble solgt rimeligere enn sammenlignbare boliger fra utbyggere som bygde ut på egne anskaffede tomter (ibid.).

I følge Barlindhaug mfl. (2014b) har 80 prosent av boligproduksjonen i Molde kommet som feltutbygging, 10 prosent som transformasjon/byomforming og 10 prosent som fortetting i eksisterende boligområder. Denne fordelingen venter kommunen skal fortsette. Om lag sju av ti nye boliger er bygget på tomter solgt av kommunen. Dette mønsteret venter kommunen fortsetter i årene framover. Tomtene selges til fast pris, der utbyggere som best oppfyller kommunens krav får kjøpe. De viktigste grunnene for at kommunen er aktiv på tomtemarkedet er at modellen bidrar til å øke byggingen av nye boliger, at tilførselen av nye boliger blir jevn og igjen bidrar til en gunstig prisutvikling på boliger. Modellen gir også kommunen større muligheter til å påvirke disposisjonsform i nye prosjekter.

### 3.6.2 Planlegging i Molde

Molde kommunes siste arealplan for sentrumsområdet ble laget i år 2000. En planstrategi som innebar at det skulle lages en ny kommuneplan for en del av kommunen ble vedtatt i juni 2013. Den skal omfatte arealet mellom grensen til Aukra kommune i vest og Strande øst for Molde sentrum.

Tabell 3.6 *Planer som er gjennomgått. Molde kommune*

2011	Boligsosial handlingsplan for perioden 2011 – 2020
2013	Planstrategi. Planoversikt 2013-2016
2013	Kommuneplanens samfunnsdel. Molde kommune 2013 – 2022. Utfordringsdokument
2014	Planprogram. Kommuneplanens arealdel for Molde – del 1, 2015 - 2025
2015	Strategisk bruk av kommunal eiendom som ledd i en helhetlig boligpolitikk
2015	Kommuneplan for Molde 2015-2025. Arealplan fra Strande til Aukra grense. Dokumentet har vært på høring høsten 2015

Et planprogram stadfestet at en slik arealplan skulle lages, der en skulle etterkomme de målsettinger som ble trukket opp kommuneplanens samfunnsdel fra 2013. Perspektivet for arealdelen ble vedtatt satt til 2040. I planprogrammet vektlegges det at kommuneplanene skal ta hensyn til; tilgangen på turområder, et mangfold i botilbud, kvaliteter både i bygg og nærområde, folkehelse og at det sikres areal for offentlige tjenestetilbud. Fylkeskommunen ber i sitt innspill til planprogramforslaget at Molde kommune bør legge opp til en grundig diskusjon om fortetting og transformasjon, noe det er tatt hensyn til i det forslaget til arealplan som ble sendt på høring høsten 2015.

Parallelt med utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel arbeider kommunen med støtte fra Husbanken med en helhetlig boligpolitikk basert på kommunens boligsosiale programarbeid. Et av målene der er å framskaffe 60 nye og mer tilpassede boliger til kommunens utleieportefølje. I rådmannens saksfremlegg til kommunestyret angående strategisk bruk av kommunale eiendommer, for eksempel som egenkapital i nye prosjekter som følge av avhending av disse, sies det at (Molde kommune 2015a);

...kommunen har vært lite flink til å påvirke hva som bygges. Utformingen av boligbyggingen har skjedd på utbyggers premisser.

Kommunen la i denne strategien opp til selge eiendommer med klare kommunale føringer på antall boenheter, utforming og standard, samt kommunalt kjøp av boenheter i slike nye prosjekter. Kommunen skal også kjøpe arealer/eiendommer som et grep i gjennomføringen av en helhetlig boligpolitikk, for eksempel ved å være premissleverandør ved fornyelse og mulig fortetting av eiendommer i bynære strøk. Kommunen har også ambisjoner om å ha oversikt over behovet for boliger generelt, og også ha tanker om hvilke boliger det er behov for og hvor det er best å plassere de nye boligene (ibid.). Behovet for nye kommunale utleieboliger vil ivaretas i kommunens årlige investeringsbudsjett.

### 3.6.3 Mål og virkemidler i utbyggingspolitikken

#### **Kommunen som grunneier og boligsosiale mål**

Rådmannen framhever at når kommunale tomter selges til utbygger, gir lovgivningen kommunen større muligheter enn tidligere til å være premissleverandør. Kommunen vil tidlig i reguleringsarbeidet med nye områder legge inn premisser for det boligsosiale arbeidet.

I stedet for å kjøpe en viss andel av nye boliger planlagt av markedsaktører, ønsker kommunen framover å ta en mer bevisst rolle som aktør i boligmarkedet. Kommunens behovskartlegging skal legges til grunn for hva slags boliger kommunen ønsker å framskaffe. En ønsker å integrere nye kommunale utleieboliger i mange nye prosjekter i stedet for å konsentrere boligene. Samarbeid med boligaktørene er det foreløpige svaret på dette. Dette skal ifølge saksframlegget skje gjennom bruk av «utbyggingsavtaler» eller privatrettslige avtaler med boligsosiale føringer<sup>5</sup>.

Å framskaffe tilstrekkelig boliger i markedet i takt med befolkningsutviklingen er et viktig premiss for å kunne nå de boligsosiale målene. Salg av uegnede boliger fra den eksisterende kommunale utleiemassen vil være et virkemiddel for å begrense låneopptak til nye utleieboliger. I tillegg kan det også være aktuelt med strategisk kjøp av areal eller bygg for i større grad å kunne

---

<sup>5</sup> Siden Plan og bygningsloven setter klare begrensninger for dette, tolker vi utsagnet som avtaler knyttet til salg av kommunale tomter.

være premissleverandør ved fornyelse og fortetting av eiendommer i bynære strøk. I slike prosjekter ønsker ikke kommunen å være langsiktig eier. I saker med leiegårder kan kommunen bruke sin forkjøpsrett.

Konkrete behovstall for nye kommunale utleieboliger og hvor de bør plasseres vil legges fram i forbindelse med kommunens årlige investeringsbudsjett. Virkemidlet med salg av eksisterende kommunale eiendommer bør skje over tis slik at ikke alle kortene spilles ut samtidig.

Hvordan tenker kommunen å forankre de boligsosiale målene i kommunens organisasjon og i arealplanarbeidet? I et utkast til handlingsplan for det boligsosiale programarbeidet 2013-2016 tenkes forankringen å oppnås gjennom faste orienteringsmøter mellom rådmann og strategisk ledergruppe, samt involvering av strategisk utviklingsgruppe for helse og omsorg. Det er også ønskelig å få avsatt nødvendig areal til det boligsosiale arbeidet gjennom prosessen.

### **Fortetting og transformasjon**

Etterspørsel etter areal og boliger sentralt i byområdet gjør fortetting nødvendig. En tett utbygd by bidrar også til å begrense byspredning, med de fordelene det har med tanke på transportarbeid, jordvern med mer.

Fortetting er både ønskelig og nødvendig, men kan også være konfliktfylt. Det har av den grunn vært et mål i planarbeidet å utarbeide forutsigbare føringer for hvor og hvordan fortetting skal gjennomføres. Dette arbeidet har resultert i en soneinndeling av byområdet med tilhørende bestemmelser. Målet med denne soneinndeling har vært å bevare noen få men karakteristiske bebyggelsesstrukturer. I disse områdene er fortetting i form av nybygg ønsket begrenset til et minimum. Videre åpnes det for fortetting i de store områdene med småhusbebyggelse, men fortettingen skal skje på småhusbebyggelsens premisser. Tyngre fortetting og boligbebyggelse bør begrenses til bykjernen og ved utvikling av nye boligområder.

Molde kommune mangler i gjeldende planer føringer for hvordan og hvor store uterom og lekeareal som skal sikres ved utvikling av nye boligområder. Det er av den grunn utarbeidet egne bestemmelser for uterom og lek. De nye kravene er basert på

SINTEF byggforsk sine anbefalinger, samt føringer som er lagt til grunn i andre byer.

I tillegg til arealkravene er det også for uterom utarbeidet et sonekart som legger opp til reduserte krav til uterom i indre byområde. Sonekartet er nært knyttet til fortetningsstrategi og lokaliseringsstrategi som tilsier en bymessigbebyggelse i områdene som har reduserte krav til uterom. Soneinndelingen berører ikke krav til lekeareal.

I Molde er det kort avstand mellom sentrum og kjøpesentra. Det har over lengre tid vært fokus på å få disse områdene til å gro sammen, men frem til i dag har mulighetene langs fjorden blitt viet størst oppmerksomhet. I fremtiden bør potensialet som ligger langs Moldeelva vies mer oppmerksomhet.

På lang sikt bør de store arealressursene som ligger øst for sentrum ifølge kommunen gis en høyere arealutnyttelse og en bymessig karakter. Vi ser allerede i dag at handel og kontorvirksomheter har bidratt til en gradvis transformasjon i Lingedalen og på Moldegård. Denne utviklingen vil trolig fortsette videre østover. Denne omformingen vil ta lang tid og det vil være krevende oppgave å sikre en helhetlig utvikling.

Det er utført en ROS-analyse (risiko og sårbarhetsanalyse) for alle aktuelle utbyggingsarealer til boligformål i utkastet til arealplan.

Alle utbyggingsområdene er vurdert i forhold til kravet om konsekvensutredning. KU-forskriftens § 2 omtaler hvilke temaer som skal vurderes. Det er særlig viktig å få konsekvensutredet forholdet til de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, virkninger på markaområder, grønn- og blåstruktur, folkehelse samt barn- og unges interesser.

### 3.6.4 Oppsummering

Molde kommune ivaretar de fleste hensyn i sin boligplanlegging. Det boligsosiale i nybyggingen ivaretas gjennom en strategi og gjennomføringsplan for anskaffelse av flere nye kommunale utleieboliger. Ut over dette legger verken arealplanen eller strategien for den helhetlige boligpolitikken opp til konkrete andre mulige mål innenfor boligpolitikken. Kommunen er imidlertid bevisst på å bruke sin grunneirolle til å stille krav ved salg av

tomter til private utbyggere. Når kommunen selger, er det mindre viktig med forutsigbarhet sammenlignet med de kravene kommunen vil stille i utbyggingsavtaler med utbyggere som selv sender inn reguleringsforslag. Molde kommune berører i liten grad forholdet til nabokommuner i planene.

## 3.7 Kristiansand

### 3.7.1 Innledning

Prisveksten på bolig har vært mye lavere i Kristiansand enn i andre regioner. Kristiansand kommunes innsats på boligmarkedet er ifølge kommunen frukter av kommunens grep for 30-40 år siden (Barlindhaug mfl. 2014a). Kommunen hadde en aktiv oppkjøpsstrategi frem til midten av 90-tallet. Etter dette har de hatt en periode der mye av fokuset har vært på å selge tomter. Kristiansand kommune er nå inne i en ny fase, der de vil være mer aktive i eiendomsmarkedet. Denne dreiningen i politikken kom i 2007, og innebærer at kommunen skal kjøpe strategiske områder som per i dag ikke er byggeklare, men som vil kunne bli det på sikt. «Retningslinjer for kommunens politikk for nye boligutbyggingsområder» ble vedtatt av Kristiansand bystyre den 25. april 2007. Året etter ble «Strategi for den nye boligutbyggingspolitikken i Kristiansand» vedtatt i kommunalutvalget. Flere styringsdokumenter uttrykker et ønske om å øke den politiske styring av nybyggingstakten ved at kommunen skal tilrettelegge for et «kjøpers marked». Da måltallene for boligproduksjonen i Kristiansand ble økt i 2007, ble det samtidig øvd et visst press på utbyggerne for å få dem til å realisere målsettingen. Det er et politisk mål i Kristiansand at 20-25 prosent av arealene til boligutbyggingen skal komme fra kommunen.

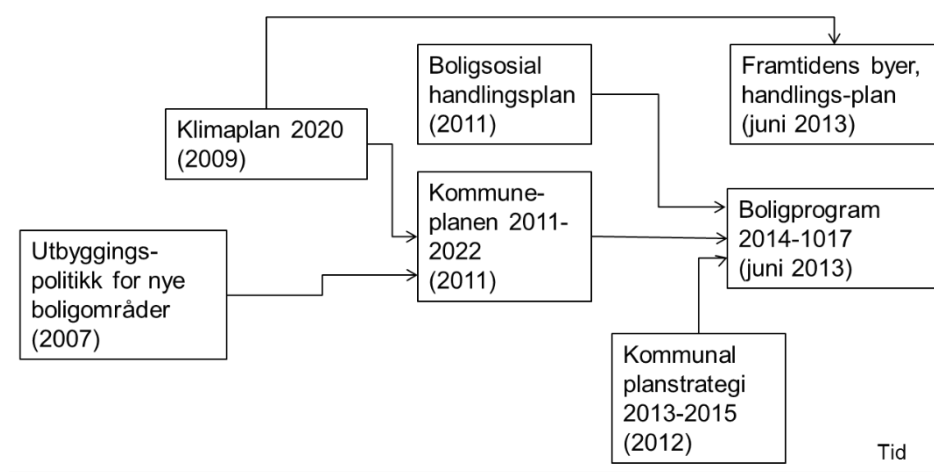
Kommunen mener at den i liten grad kan påvirke takten på boligutbyggingen gjennom sin rolle som plan- og bygningsmyndighet eller gjennom utbyggingsavtaler. Men dersom kommunen går mer aktivt inn i sin tilretteleggerrolle ved å erverve grunn, regulere og bygge hoved-infrastruktur, kan det åpne for at flere byggefirmaer/hus-leverandører kan overta delområder – større eller mindre – og tilby boliger i

markedet. Kommunen kan da gjennom salgsavtaler sikre en framdrift. Det er et tilleggsmoment at kommunen kan bruke noen av sine områder til å være i forkant med hensyn til nye løsninger, for eksempel energiøkonomisering og tilgjengelighet for alle (Kristiansand kommune 2007-2:1).

### 3.7.2 Planer og dokumenter

Et boligprogram for perioden 2014-2017 ble vedtatt i november 2013 og er det siste offisielle dokumentet knyttet til boligplanlegging i kommunene (Kristiansand kommune 2013). I figuren nedenfor vises hvilke dokumenter dette boligprogrammet er basert på.

Figur 3.1 *Sammenhengen mellom planer i Kristiansand kommune*



I tillegg til planene nevnt i figuren baseres de kommunale planene på regional plan for Kristiansandsregionen (ATP-samarbeidet mfl. 2011), også utarbeidet i 2011, og som dermed også fungerte som en rammebetingelse for kommuneplanen. Statens nasjonale styringsdokument fra 2011 er spesielt omtalt i Boligprogrammet 2014-2017. I den kommunale planstrategien fra 2012 redegjør kommunen for hvordan det er tatt hensyn til de føringene som er gitt gjennom Regjeringens forventninger, samt de regionale planene. Stikkord her er klima og energi, sårbarhet for klimaendringer, sikring av verdifullt areal til landbruk, natur og



friluftaktiviteter, fortetting og transformasjon i forhold til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging m.m. I strategien nevnes også forholdet til nabokommunene og det felles bo- og arbeidsmarkedet som Kristiansand er en del av. Det konstateres at de siste års nybygging i stor grad har bestått av leilighetsbygg, arealreservene er store og vil relativt enkelt kunne etterkomme etterspørselen.

Planstrategien skal vurdere behovet for nye planer. Kommunen ser ikke behov for å revidere kommuneplanens arealdel innen de neste 3 årene (utgangspunkt 2012).

Handlingsplanen for Framtidens byer har fokus på samordnet areal og transport og er en oppfølging også av Klimaplanen fra 2009. Den årlige økonomiplanen for de følgende tre årene inneholder blant annet et investeringsbudsjett som får konsekvenser for boligsektoren og boligutbyggingen. Dette gjelder spesielt investering i infrastruktur, men også investeringer i kommunale utleieboliger, inkludert omsorgsboliger.

Sommeren 2015 ble det lagt fram en høyhusutredning utarbeidet av planetaten på oppdrag fra det politisk sammensatte Byutviklingsstyret (Kristiansand kommune 2015). Utredningen er et høringsutkast som ikke enda er politisk behandlet.

### 3.7.3 Mål og virkemidler

#### Mål

Dagens utbyggingspolitikk i Kristiansand baseres på vedtatte retningslinjer for kommunens politikk for nye boligutbyggingsområder fra 2007. I forslag til revisjon av disse henvises det til kommuneplanens målsetting om et «varierte og rimelig botilbud» i kommunen. For å understøtte dette blir det i et saksframlegg til revisjon av retningslinjer foreslått at utbyggingspolitikken skal rettes inn mot:

- Økt utbyggingstakt til ca. 700-800 boliger per år, med særlig fokus på små boliger (25-50 kvadratmeter) for å ivareta unge og enslige
- Å øke antall utbyggere som tilbyr boliger i markedet

I rådende retningslinjer for Kristiansand kommunes politikk for nye boligutbyggingsområder, framheves kommunens rolle som tilrettelegger gjennom kjøp av grunn, regulering og bygging av hoved-infrastruktur. Dette kommer også eksplisitt til uttrykk i Kristiansand kommunes «Boligprogram for 2014-2017» der det blir anført at kommunen skal:

... være aktiv i boligmarkedet med oppkjøp av grunn, regulering av områder og tilrettelegge for en utvikling av boligområder.

Hva kan kommunen gjøre for at boligmarkedet skal være velfungerende? Den viktigste rollen kommunen har er å tilrettelegge for boligbygging. Kommunene kan da ta i bruk det verktøyet som plan- og bygningsloven gir, eventuelt bruke sin grunneierrolle for å oppnå mål som det vanskelig å oppnå gjennom rollen som planmyndighet.

### **Utbyggingsstruktur i de seneste år**

Barlindhaug mfl. (2014a) undersøkte forholdet mellom mål og virkemidler i utbyggingspolitikken i de fem største byene. En annen studie undersøkte hvordan vekstkommuner tilrettela for boligutbygging (Barlindhaug mfl. 2014b). Kristiansand ble i sistnevnte studie gjenstand for en dybdeundersøkelse og intervjuet i forhold til de svarende de ga i spørreundersøkelsen.

Over tid har om lag halvparten av boligbyggingen i Kristiansand skjedd som transformasjon av arealer som ligger innenfor byggesonen og som er i bruk. Kommunen har mye sentral grunn og et tydelig fokus på by og transformasjon.

Kristiansand kommune har valgt å inngå opsjonsavtaler med grunneiere, men uten nødvendigvis å kjøpe. Dette har de gjort for å styrke konkurransen mellom utbyggere ved å la små aktører senere tre inn som kjøpere. Grunneierrollen gir kommunen den styringsmuligheten som strekker seg lengst og kan benyttes til å oppnå andre målsetninger, for eksempel innenfor det boligsosiale, gjennom eksempelvis muligheter for prisregulering eller at boligene forbeholdes spesielle grupper.

### **Kommunen som planmyndighet**

I situasjoner der et privat område har mange grunneiere og de har vanskeligheter med å samles om felles planforslag, hjelper

kommunen dem i gang. Kommunen lager ikke felles planforslag, men bistår ved å fordele kostnader til infrastruktur. Felles verdistigning i området bryr de seg ikke om og de har ikke brukt urbant jordskifte. På spørsmålene om hvordan kommunen brukes rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplanene for å styre utbyggingspolitikken kan det skilles mellom politikk som kan fremme «en sosial profil» i nybyggingen fra tiltak som retter seg mot utbyggingsøkonomi. Kristiansand bruker utbyggingsavtaler for å avtale framdriften i en utbygging og for å avtale fordeling av kostnader for infrastruktur. De bruker avtalene fordi det gir større forutsigbarhet for utbygger, både om hva som vil påfalle dem av krav og hva kommunen vil bidra med.

Kristiansand kommune er kjent med ordningen urbant jordskifte. Kommunen finner dette interessant og at det bør vurderes anvendt i fortettingsområder. En peker imidlertid på at det foreligger få kjente saker, og at dette gjør det vanskelig å anvende virkemiddelet.

Kristiansand styrer først og fremst boligstørrelse gjennom å regulere ulike boligtyper; eneboliger, småhus, rekkehus og leiligheter, men har hittil hatt liten praksis på å styre leilighetsstørrelse.

Kommunen bruker sjelden utbyggingsavtaler for å skaffe boliger for vanskeligstilte, bortsett fra i enkelte tilfeller og da ved spesialtilpassede boliger. En sjelden gang bes det om psykiatri/rusomsorgsboliger.

### **Grunneirolle**

Kommuner som selger tomter for boligbygging bruker som regel konkurranse og anbud der kommunen har stilt spesifikke betingelser. De selger tomter først og fremst for å bidra til å øke omfanget av nyboligproduksjonen, redusere prisstigning, sikre jevn tilførsel av boliger – samt sikre at reguleringsgevinsten forblir i kommunen (Barlindhaug mfl. 2014b).

Ved *kjøp av* tomter for allmenn boligbygging sier Kristiansand kommune at kommunen ofte møter på arealer som er disponert av kommersielle utbyggere gjennom opsjonsavtaler, eller en grunneier som ikke vil selge eller som ønsker høyere pris. Å bruke ekspropriasjon er ut fra dagens politikk ikke noe alternativ, verken direkte eller indirekte som et «ris bak speilet» (Barlindhaug mfl.

2014b, s.121). Generelt er det en oppfatning at omfanget av tomtekjøp begrenses gjennom mangel på kapital og mangel på kapasitet. I tillegg vil kommunen ikke utsette seg for «for stor» risiko.

Salg av areal skjer alltid etter en reguleringsplan. I prosessen med å lage reguleringen inviteres blant annet helse og skole inn i prosessen og dermed er det rom for å sondre mellom Kristiansand eiendoms egne formål og boligsosiale formål. Det avklares i forkant om kommunen ønsker å beholde eierskap til deler av eiendommen, eller om det skal legges inn føringer for en del av tomten. Kommunen har med dette flere «looper» der kommunens egne behov meldes inn; én ved reguleringen, én i forbindelse til årsbudsjettet, hvor alle inviteres til å melde inn behov, samt løpende dialoger med etater med potensielle behov. I de fleste tilfellene vil det ikke være slike behov i forbindelse med nybyggingsprosjekter (ibid.).

I Kristiansand antyder flere styringsdokumenter et ønske om å øke den politiske styringen av nybyggingstakten ved at kommunen skal tilrettelegge for et «kjøpers marked». Da måltallene for boligproduksjonen i Kristiansand ble økt i 2007, ble det samtidig øvd et visst press på utbyggerne for å få dem til å realisere målsettingen. Blant annet varslet kommunen at de vurderte å innføre framdriftsavtaler for realisering av vedtatte byggprosjekter.

I henhold til Barlindhaug mfl. (2014a og 2014b) mener informantene fra Kristiansand kommune at en forutsetning for en høy realisering av boligprosjekter er at kommunen tar et stort ansvar for planlegging og gjennomføring av infrastrukturtiltak.

### 3.7.4 Kunnskapsgrunnlag

I økonomiplanen fra 2015 sies det at Kristiansand deltar i flere ulike storbyforskningssamarbeid for å styrke kompetansen om boligbehov og som aktør i et urbant og regionalt boligmarked.

I den samme planen nevnes også at for å styrke arbeidet med integrering av vanskeligstilte gjennom et mer tverrfaglig boligsosialt arbeid deltar Kristiansand kommune i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Når det gjelder den private boligbyggingen rettet mot eldre som målgruppe, skal det foretas

kartlegginger og nye beregninger som tar hensyn til de ulike påvirkningsfaktorene.

Planetaten har utarbeidet en egen faglig høyhusutredning, beskrevet ovenfor. I tillegg har bestilt utredninger av Samfunnsøkonomisk analyse for en vurdering av det forrige boligbyggeprogrammet og en utredning av Senter for eiendomsøkonomi.

Kommunen bestilte en vurdering av forslaget til boligprogram for 2014-17 (Samfunnsøkonomisk analyse 2013). Rapporten konkluderte med at boligbyggingen som det var lagt opp til var for lav og at det ville være en fare for uheldig sterk prisvekst framover.

I forbindelse med evalueringen av boligutbyggingspolitikken i Kristiansand fra 2007/2008 ble Senter for Eiendomsøkonomi ved Universitetet i Agder bedt av teknisk sektor om å vurdere den eksisterende strategien, forslå nye fokusområder og grep kommunen bør ta for å oppnå et velfungerende boligmarked (Senter for Eiendomsøkonomi 2015).

### 3.7.5 Oppsummering

Kristiansand har en boligsosial handlingsplan som angir behov for kommunalt disponerte boliger. Dette følges opp i økonomiplanen der det settes av investeringer til dette formålet, som regel på tomter eid av kommunen. Kommunen bruker sjelden plan- og bygningslovens paragraf om utbyggingsavtaler for å kjøpe opp en andel boliger i nye boligprosjekter. Utover dette er det verken mål eller virkemidler direkte knyttet til det boligsosiale. Kommunen bruker imidlertid plan- og bygningsloven til å påvirke hustype, men i mindre grad størrelsesfordelingen, i nye boligprosjekter i den hensikt å påvirke befolkningssammensetningen i kommunens delområder.

Boligkvalitet omtales ikke, men bokvalitet diskuteres indirekte gjennom utredninger om byggehøyder. Kommunen er bevisst i sin areal- og transportstrategi, noe som innebærer mye fortetting og transformasjon. Derfor kan det oppstå diskusjoner omkring hvor tett og høyt en skal bygge.

Kristiansand kommune er svært bevisst på at det ordinære boligmarkedet skal være velfungerende og fokuserer derfor spesielt

på tilbudssiden og tilrettelegging for utbygging. De ønsker et kjøpers marked, passer på å regulere tilstrekkelig med boliger og bruker grunneierrollen for å få med de mindre aktørene og inngår gjennomføringsavtaler.

Som de fleste andre kommuner tar Kristiansand utgangspunkt i de nasjonale og regionale føringer for egen planlegging. Dermed oppfyller kommunen de punktene som framheves der, spesielt det å bevare areal til ulike formål, som friområder og jordbruk, redusere transportarbeidet og drive klimatilpasning. Nye arealer som legges ut til boligformål blir vurdert etter disse kriteriene i kommuneplanen. I den siste strategiplanen er kommunen bevisst på sin rolle i et en større bo- og arbeidsmarkedsregion.

## 3.8 Sandnes

### 3.8.1 Innledning og utfordringer

Sandnes kommune er blant de kommunene i landet som vokser raskest, og som nabokommune til Stavanger har Sandnes et høyt press på boligmarkedet. Dessuten er flere store bedrifter, blant annet innen oljesektoren, lokalisert i Sandnes. Ekspansjon i etablerte næringsbedrifter har de siste årene ikke bare ført til et stort press på boligmarkedet, med også på veisystemet og kollektivtrafikken. I 2012 opprettet Sandnes et *Boligforum* med det overordnede formålet å få opp boligbyggingen, og å sikre en god dialog og løpende informasjonsutveksling mellom politikere, administrasjon og representanter for utbyggere.

### 3.8.2 Planarbeid i Sandnes

I Sandnes kommune er følgende dokumenter sentrale for planleggingen: *Planstrategi for Sandnes 2012-2015*. Dokumentet er et resultat av politisk arbeid både i Kommuneplankomiteen og i Formannskapet der de nasjonale forventningene drøftes, og dokumentet danner grunnlag for innretning av kommuneplanrevisjonen. Planstrategien foreslår kriterier for og prioriteringer av områdereguleringsplaner på bakgrunn av krav om stilt i kommuneplan og kommunedelplan for sentrum, i tillegg gis planprosessen for utbygging av Sandnes øst høy prioritet.

Tabell 3.7 *Planer som er gjennomgått. Sandnes kommune*

2008	Boligsosial handlingsplan for Sandnes kommune 2008-2015
2012	Planstrategi for Sandnes 2012-2015
2012	Regionalplan for Jæren mot 2040
2015	Kommuneplan for Sandnes kommune 2015-2030. Samfunnsdel
2015	Kommuneplan for Sandnes kommune 2015-2030. Bestemmelser og retningslinjer (arealdel)

Kommuneplanens arealdel 2015-2030 fastsetter bruken av kommunens arealer, gir rammer for reguleringsplaner og er bindende for alle nye tiltak. Prioriteringer i kommuneplanens arealdel sikrer at arealbruken i kommunen bidrar til å nå de målene som er blitt vedtatt for kommunens samfunnsutvikling, i samsvar med regionale og nasjonale forventninger.

Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2030 bygger på nasjonale dokumenter som gir føringer for kommunal planlegging innen klima og miljø, by og tettstedsutvikling, samferdsel og infrastruktur, verdiskaping og næringsutvikling, natur, kulturmiljø og landskap, samt helse, livskvalitet og oppvekstmiljø. Underlagsdokumenter er særlig knyttet til klima, miljø og sikkerhet som KommuneplanROS, temarapport om kommuneplan, KU og ROS enkeltområder og tiltak, rapport om bussvei og om stadion. Boligsosial handlingsplan 2008-2015 gjør rede for samfunnsutviklingen siden forrige planperiode og utviklingstrender fremover, samt gir føringer for strategier i det boligsosiale arbeidet. I tillegg samarbeider Sandnes kommune med nabokommuner i regionen der Regionalplan for Jæren mot 2040 er sentralt dokument. I disse dokumentene danner grunnlag for gjennomgangen i dette kapitlet. I tillegg til de nevnte dokumentene benytter vi også en nylig utgitt rapport fra NIBR om Boligbygging i storbyene som blant annet har Sandnes som casekommune. (Barlindhaug mfl. 2014b).

### 3.8.3 Utbyggingspolitikken

Arealstrategien i kommuneplanen legger til grunn målet om en jevn boligproduksjon på om lag 700 boliger pr år i løpet av planperioden, og planprinsippet om tilførsel av ny boligbebyggelse i alle bydelene / områdene fastholdes. Et arealstrategisk grep er å konsentrere ny vekst om prioritert byakse for høyverdig kollektivtrase Forus/Lura – Sandnes sentrum – Sandnes øst. Byutvikling langs denne akse er et premiss for å bygge videre opp under styrking av kollektivtransporttilbudet og målet om endret reisemiddelfordeling. Videre er det en forutsetning for senere realisering av hele byutviklingsaksen Sandnes øst at fremtidig byvekst rettes inn mot denne akse. I sør-øst prioriteres transformasjon og ny vekst innenfor de definerte hovedkollektivaksene. I tillegg prioriteres byutvikling langs Jærbanens togstopp i bybåndaksen. I de mindre tettstedene prioriteres moderat vekst. Det legges vekt på at det ved utbygging skal brukes eksisterende sosial infrastruktur, og som ifølge planen er nødvendig for at kommunen skal kunne følge opp velferdstjenester.

### 3.8.4 Hva sier planene om område- og boligkvaliteter?

I arealplanen heter det at bebyggelsen skal ha en helhetlig form – og volumoppbygging, og fremme gode gate- og uterom. Det skal sikres oversiktlige og godt belyste adkomstforhold, møteplasser, uteoppholdsarealer og gårdsrom. Sjekkliste for forebygging av kriminalitet i utbyggingsområder skal legges til grunn for detaljplanleggingen.

Videre heter det at reguleringsplan skal ivareta forholdet til universell utforming, både internt i planområdet og i tilknytning til nærliggende områder med hensyn til bebyggelse, kollektivtransport, vei-infrastruktur, og felles lek- og uteoppholdsareal.

I områdeplaner for planlagt boligområder spesifiseres det i retningslinjene at det ved utbygging skal *nærmiljøet tilføres nye eller forbedrede områdekvaliteter* som omfatter grøntområder, felles uteoppholdsarealer, torg/parkområde, lekearealer, møteplasser, grønnstruktur, sammenhengende gang- og sykkelforbindelser, støyskjerming, estetisk utforming, veistandard og trafikkikkerhet



(Kommuneplan Sandnes 2015-2030, Bestemmelser og retningslinjer, s. 20).

Kommunen har siden 2007 også hatt fokus på byomforming av Sandnes sentrum. I kommunedelplanen for sentrum er det også inkludert gjennomføringsstrategi og bruk av kostnadsbidragsmodell. Mye av boligutbyggingen har foregått i store utbyggingsområder som nå knyttes opp mot hoved-kollektivakser. Produksjonen har de siste 6-7 årene endret seg vesentlig fra eneboliger og rekkehus til hovedtyngde av blokk, flermannsboliger og kjedeboliger. I pågående kommuneplanrevisjon rettes hovedtyngden mot arealer i influensområdene til hovedkollektivtraseene, sentrum og senterområdene. Om lag 50 prosent av nytt utbyggingsareal skal skapes med byomforming.

Kommuneplanen har bestemmelser om øvre tillatt boligproduksjon i enkelte bydeler/områder for å unngå å utløse behov for nye investeringer. Det er da først og fremst sosial infrastruktur som skoler og barnehager som må harmoniseres med kommunens eget investeringsprogram. For å sikre at nybygging ikke medfører udekkede tjenestebehov trekkes de krav til kapasitet i skole og barnehage inn som rekkefølgekrav i reguleringsplaner.

Kommunen bruker slike bestemmelser som et indirekte virkemiddel for å (forsøke å) styre utbyggingsaktivitet til områder der det er behov for økt boligtilførsel for å opprettholde livskraftige tettsteder og bruke eksisterende infrastruktur.

Kommunen har i flere år hatt store områder som skal utvikles. Et viktig kommunalt bidrag har vært å medvirke til at grunneiere samler seg og legger rågrunn inn i et utbyggingsfelleskap. Denne modellen er brukt ved byomforming av havneområdene i sentrum. Grunneierne inkludert kommunen etablerte et felles infrastruktur-selskap, der alles arealer ble «lagt inn», og grunneier/utbygger kjøper tilbake byggemodent areal med lik kr pr. kvm. I denne modellen står grunneier selv for opparbeidelsen av internt kvartal, mens fellesanlegg er håndtert likt og den store eksterne infrastrukturen er løst i fellesskap.

Sandnes har også god erfaring med områderegulering og bruker dette svært aktivt for å få frem regulering av områder. I mange plansaker har kommunen inngått avtale med private aktører/Sandnes tomteselskap KF om å forestå utarbeidelsen av

områdereguleringen. Arbeidsformen for kommunen er krevende da det fordrer tett oppfølging underveis. Med over ti aktive områdereguleringsplaner pågående parallelt kreves det ressurser fra ulike fagenheter i administrasjonen. I revidert kommuneplan revurderes bruk av kravet i bestemmelsene om områderegulering. I følge Barlindhaug mfl. (2014a) er erfaringer med planformen som sådan god. Den oppfylder målene om overordnede avklaringer som gjør at videre detaljplanlegging forenkles fordi rammene er lagt.

### 3.8.5 Sosial profil i nye boligprosjekter

Kommunen bruker bestemmelser om boligstørrelse til å påvirke mangfoldet i boligmassen i ulike bydeler, men de ser at PBL 2008 trenger sterkere hjemmelsgrunnlag på dette området for å nå overordnede mål. De mener nasjonale boligpolitiske mål og virkemidler gitt i PBL 2008 mangler samordning på dette området. Kommunen påpeker også at dagens hjemmelsgrunnlag til å stille krav om boligens standard og størrelse er for begrensende til å oppnå boliger for folk med ulik boevne og boområder med stor variasjon (Barlindhaug mfl. 2014a)

Sandnes peker på at kommunenes bruk av forkjøpsretten i nye boligprosjekter ikke bare er et virkemiddel for å kunne sikre seg råderett over boliger og derigjennom påvirke sosioøkonomisk sammensetning i byens ulike boligområder. De peker på at når kommunene bruker forkjøpsretten bidrar de til å styrke utbyggers muligheter for å realisere eget byggeprosjekt. Kommunen mener at når kommunen går inn som aktør på denne måten, bidrar det til å skape en god samlet utbyggingsøkonomi i prosjektet, og peker på at kommunen bidrar til gjennomføring (Barlindhaug mfl. 2014a).

#### **Rimelige boliger til sluttbruker**

Sandnes kommune selger tomter med mål om å fremskaffe rimelige boliger generelt og til boligsosialt formål spesielt. Sandnes tomteselskap KF ble stiftet i 1999 og kommunen har siden hatt all sin utbyggingsvirksomhet med hensyn til akkvisisjon og fremskaffelse av byggeklare boligområder samlet i foretaket.

Tomteselskapet tilrettelegger og regulerer områdene de eier/er medeier i. Selskapet tilstreber lave priser på sluttproduktet og sluttprisen til boligkjøper er ett svært sentralt kriterium i prosjektkonkurransene. Boligene som Sandnes Tomteselskap står

bak, tildeles boligsøkere som er over 18 år som ikke eier en bolig allerede, etter søknad. De som tildeles bolig må bo i boligen i tre år. Ønsker kjøperen å selge før tre år er omme, skal prisen på boligen settes av selskapet i henhold til en indeksregulering.

### **Boligbehov**

I Boligsosial handlingsplan 2008-2015 estimeres det et behov for ca. 30 nye boliger i året i den aktuelle perioden. Over halvparten er tiltenkt økonomisk vanskeligstilte, og flyktninger, resten er øremerket omsorgsboliger innen psykiatri og funksjons- og utviklingshemmede. Av utbyggingspolitiske virkemidler heter det blant annet at det skal være boligbygging i alle bydeler, det skal prefereres varierte boligtyper og boformer i nye utbyggingsområde, og at en andel små og rimelige boliger skal prioriteres i alle store utbyggingsområder og fortetningsområder. Sandnes tomteselskap skal videreutvikle prosjektkonkurrans-konseptet, for på den måten å sørge for at utbudet av tomter er variert og til en tomtepris som er blant de laveste og mest konkurransedyktige i markedet, kommunale tildelingsregler og utpekingsrett videreføres som virkemiddel, og at utbyggingsavtale skal benyttes mellom kommunen og tomteselskapet og med private tiltakshavere (s.40).

### **Samarbeid med private aktører**

Sandnes kommune er med på pilotprosjektet Jærsmiå, som er et toårig pilotprosjekt der sentrale representanter for landbruk, utbygging/næringsliv, natur- /kulturvern, friluftsliv samt viktige offentlige utviklingsaktører, møtes for å prøve å identifisere felles verdier, framtidvisjoner og potensielle dialogbaserte utviklingsstrategier. Målet med prosjektet er å kunne komme med felles, dialogutviklede innspill til framtidsetta og bærekraftige (sosialt, kulturelt og økonomisk) strategier som tar utgangspunkt i rask befolkningsvekst og derfor behovet for både flere boliger og gode friluftareal, men som samtidig kan være med og sikre langsiktige rammevilkår for det viktige jærenlandbruket og gi rom for vern av sentrale natur- og kulturverdier for framtidige generasjoner (se <http://www.hlb.no/internasjonale-prosjekt-2/274-jaersmia-tankesmie-for-dialogbasert-arealutvikling>).

### **Regionalt samarbeid**

Sandnes har et utstrakt samarbeid med Stavanger, Sola og Randaberg gjennom en felles boligstrategi. Den inkluderer felles

befolkningsframskrivninger og felles boligprogram for byområdet, samt en felles strategi for næringsarealutvikling. En utfordring er at flere prosjekter har kommet til kort blant annet grunnet manglende virkemidler til å håndtere investeringer og økonomiske konsekvenser av tiltakene. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er for eksempel fortsatt innrettet kommunevis og håndterer ikke løsninger som skapes gjennom interkommunale prosjekter. For planperioden er det prioritert 15 felles boligpolitiske virkemidler for storbyområdet:

*Mål: Tilstrekkelig boligproduksjon*

*Virkemidler:* Innføre samordnet bruk av boliganalyse, harmonisere utforming og bruk av utbyggingsavtaler, utrede samarbeid med boligbyggelagene og ev andre for å sikre flere kommunale utleieboliger, samkjøre anvisningsrett / utpekingsrett i den kommunale tomtepolitikken. Det kommunale bidraget vil være å samarbeide om sosial infrastruktur i kommunegrenseområdene

*Mål: god arealutnyttelse*

*Virkemidler:* Bestemmelser om aktiv lokaliseringsstrategi, tilførsel av næringsarealer for relokalisering, arbeide for frivillig bruk av utbyggingsavtaler og å være aktive i næringsareal-utviklingen.

*Mål: bærekraftig utvikling*

*Virkemidler:* Det kommunale bidraget vil være å utarbeide et felles handlingsprogram for storbyområdet vedr energi og klima

*Mål: tilgang til varierte og trygge utleieboliger*

*Virkemidler:* Avklare lovtolkning av merverdiavgiftskompensasjon på kommunale utleieboliger. Det kommunale bidraget skal være å harmonisere utleiepriser på kommunale utleieboliger.

*Mål: balansert befolknings sammensetning*

*Virkemidler:* Kommunale bidrag skal være å gjennomføre levekårsundersøkelser, og gjennomføre demografisk analyse, boligbyggeprogram og framskrivninger

*Mål: kvalitetsprinsipper – gode boligområder i godt bomiljø*

*Virkemidler:* Oppfordre borettslag til å bruke Husbankens grunnlån for tilrettelegging av eksisterende bebyggelse for UU.

I *Regionalplan for Jæren mot 2040* (vedtatt første gang i 2001) er det definert en prioritert utbyggingsretning sør i Sandnes og nord i kommunene Time og Klepp, *Bybåndet sør*. Planen omfatter både bolig, næring og offentlige områder. Interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør ble sluttbehandlet i bystyret i desember 2013. Både i Sandnes øst og Bybåndet sør er det etablert utbyggingsselskaper bestående av private aktører og Sandnes tomteselskap KF. Stavanger kommune har også kjøpt seg inn med en eierandel på 10 prosent, delvis for å bidra til økt boligbygging i regionen og dels som en investering. Utbyggingsselskapene sin oppgave er å bidra til videre planutvikling og realisering av områdene.

I regionalplan for Jæren er også *Sandnes Øst* utpekt som et regionalt byvekstområde og et utbyggingsgrep som skal ivareta flere nasjonale interesser, blant annet vern av landbruksjord på Jæren og vest i Sandnes. Arbeidet med konkretisering av byutviklingsretningen har pågått i flere år, og i 2010 ble det lagt frem en masterplan som definerer planprinsipper for en helhetlig samfunnsutvikling av byområdet som kan romme 30 000–40 000 nye innbyggere, som tilsvarer et sted mellom 15000 og 18000 boliger. Planleggingen av en helt ny byutviklingsretning av denne dimensjonen utfordrer den tradisjonelle kommunale areal- og samfunnsplanleggingen. Noen av hovedutfordringene er hvordan Sandnes kommune, som sitter med det formelle planansvaret, skal gå fram for å løse kravene om at en høyverdig kollektivtrase skal være arealstrukturerende for arealbruken, høy tett og høye ambisjoner om kvalitet i områdene, samt løsninger for håndtering av de store investeringer som utløses med hensyn til kommunalteknisk infrastruktur og sosial infrastruktur. I tillegg stilles store krav til variert boligbygging for å legge til rette for gode bo- og oppvekstvilkår for alle aldersgrupper.

### 3.8.6 Oppsummering

Sandnes kommune er blant de sterkest voksende kommunene i landet og med et stort press på boligmarkedet. Dette gjenspeiles i kommuneplanen der det settes mål om 700 nye boliger pr år i kommunen. Boligveksten skal særlig konsentreres om kollektivaksene og Sandnes sentrum.

Kommunen bruker områdereguleringer aktivt, og inngår ofte avtaler med det kommunale tomteselskapet. Kommunen selger tomter med mål om å fremskaffe rimelige boliger generelt og til boligsosiale formål spesielt. I det boligsosiale arbeidet tilstrebes boligbygging i alle bydeler, med varierte boformer og boligtyper. En viss andel av små og rimelige boliger skal prioriteres i alle store utbyggings- og fortettingsområder.

Sandnes har et utstrakt samarbeid med nabokommunene gjennom en felles boligstrategi. En utfordring i dette arbeidet er at det mangler interkommunale virkemidler til å håndtere investeringer og økonomiske konsekvenser av tiltakene fordi kommunenes inntektssystem er innrettet kommunevis.

## 3.9 Lørenskog

### 3.9.1 Innledning og utfordringer

Lørenskog har en sentral beliggenhet i Osloregionens sammenhengende bolig- og arbeidsmarked. Regionen er på toppen i befolkningsvekst i Norge, og pr 1.1.2014 var det over 1,2 millioner innbyggere i Oslo og Akershus. Innbyggertallet var per 1.januar 2014 til sammen ca. 34 700. Av disse er 22,5 prosent innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, hvorav 15,8 prosent med ikke-vestlig bakgrunn og 6,7 prosent med vestlig bakgrunn. Det forventes ca. 30 prosent befolkningsvekst i Oslo og Akershus mot 2030, basert på foreliggende befolkningsprognoser fra SSBs mellomalternativ MMMM. For Akershus innebærer dette 165 000 flere innbyggere i denne perioden. Hovedgrunnen til veksten er en kombinasjon av økt levealder og høy innvandring fra andre deler av landet og fra utlandet, blant annet en betydelig arbeidsinnvandring.

Lørenskog vil ta sin del av befolkningsveksten i regionen og sikre tilstrekkelig boligutbygging innenfor rammene av nasjonal areal- og miljøpolitikk (Lørenskog kommune 2015c). Kommunen har hatt en moderat gjennomsnittlig årlig vekst de siste ti årene sammenliknet med flere kommuner på Romerike og Oslo; gjennomsnittlig årlig vekst på 1,4 prosent, dvs. 420 personer pr år. Netto innflytting til kommunen var størst i aldersgruppen 25-40 år,

og i stor grad innflyttere tidligere bosatt i Groruddalen, en god del av dem ikke-vestlige innvandrere, som ønsket seg større leilighet eller småhus eller enebolig som er rimeligere enn i Oslo.

I Lørenskog er det svært vanskelig for ungdom og unge voksne å skaffe seg et sted å bo til en overkommelig pris. For mange unge med egen bolig og leid bolig utgjør boligutgiftene en svært stor del av deres disponible inntekt. For single og par med barn med vanlige inntekter er det vanskelig, og i enkelte tilfeller umulig, å komme seg inn på boligmarkedet (Lørenskog kommune 2013). Også i Lørenskog kan det være en utfordring å få bygget nok og riktige boliger på rett sted, som i utpekte tettsteder/knutepunkt og i form av leiligheter. Nærheten til Oslo, og muligheter for rimeligere boliger enn i hovedstaden gjør det attraktivt å flytte til Lørenskog eller andre omegnskommuner.

Lørenskog kommune har utarbeidet kommuneplan for perioden 2015-2026, vedtatt i februar 2015, samt en helse- og omsorgsplan for 2015-2026 og en sluttrapportering i boligsosialt utviklingsprogram, 2015. Det er ikke utarbeidet noen boligpolitisk handlingsplan, slik det er gjort i en del andre kommuner. Disse dokumentene utgjør dermed de sentrale grunnlagsdokumentene for kommunens boligstrategier. I tillegg er det utarbeidet scenarier for Lørenskog kommune; Lørenskog møter hovedstaden 2040.

Arealstrategi, utvalg av bærende prinsipper:

- Mesteparten av veksten i boliger og arbeidsplasser skjer gjennom fortetting og transformasjon.
- Fortetting rundt knutepunkter der Lørenskog sentrum avgrenses og tydeliggjøres som kommunesenter og knutepunkt med T-bane og bussterminal.
- Sentrum prioriteres for offentlig og privat tjenesteyting, handel, kultur og bolig.
- Lørenskog stasjon videreutvikles som stasjonsby/kollektivknutepunkt og lokalsenter med boliger, næring og regionale idrettsfunksjoner/-haller.

Tabell 3.8 *Planer som er gjennomgått. Lørenskog kommune*

2011	Boligsosialt utviklingsprogram. Program- og aktivitetsplan 2012-2013
2012	Kommunal planstrategi Lørenskog kommune 2013-2016
2015	Kommuneplan 2015-2026, Mål og handling (samfunnsdelen) Kommuneplan 2015-2026. Planbeskrivelse, bestemmelser og retningslinjer Kommuneplan 2015-2026. Bakgrunn og rammebetingelser. Konsekvensutredning Helse- og omsorgsplan 2015-2026. Sluttrapport i boligsosialt utviklingsprogram 2015

### 3.9.2 Målsettinger

I kommuneplanperioden skal det tilrettelegges for en årlig gjennomsnittlig befolkningsvekst på opptil 2 prosent. Boligbyggingen skal understøtte forventet befolkningsvekst i kommuneplanperioden, og i alle nye boligområder skal variasjon og kvalitet vektlegges. Kommunen skal bidra til å utvikle et boligtilbud som opprettholder en balansert befolkningsutvikling med hensyn til alder og husholdningstyper. Lørenskog senter skal utvikles med høy tetthet og bymessige kvaliteter. Andre senterområder skal utvikles med vekt på steds kvalitet og særpreg og med parker, grønne lunger, gater, lekeområder og torg som er tilgjengelige for alle og fungerer som møteplasser for innbyggere og næringsliv. Viktige fellesfunksjoner og arealintensiv handel og tjenesteytende næring skal styres til senterområder slik at de bidrar til ønsket by- og stedsutvikling. Det skal kreves at blå og grønne lunger og verdier bevarer og utvikles ved planlegging og utbygging, og det skal sikres enkel tilgang mellom grøntstrukturen i byggesonen og Marka.

Lørenskog skal også være en konkurransedyktig og attraktiv kommune for etablering og tilflytting. For å oppnå attraktive bolig- og næringsområder er det viktig at veksten håndteres på en slik måte at miljømessige hensyn og identitetsmessige særtrekk ivaretas,



og at kvalitet vektlegges i utformingen av nye bygninger, byrom og utearealer (Lørenskog kommune 2015a).

### 3.9.3 Boligsammensetning, boligproduksjon og utbyggingspolitikk

Lørenskog var i mange år stedet hvor drømmen om enebolig kunne innfris. På 1990-tallet ble det for det meste bygget eneboliger og rekkehus og andre mindre, delte boligtyper. Dette er arealkrevende boligtyper, og ved kommuneplanrevisjonen i 1997 ble det besluttet å dempe utbyggingspresset på landbruksarealer og Marka og ikke utvide byggesonen i Lørenskog ytterligere. Utbyggingspolitikken har siden den gang styrt en stor del av utbyggingen til de mest sentrale områdene og knutepunktene i byggesonen. Som det sies i kommuneplanen er utbyggingstempoet markeds- og konjunkturavhengig slik at de årlige variasjonene kan være betydelige. I henhold til befolkningsprognosen må det bygges om lag 5500 nye boliger, eller godt over 500 boliger i året, i Lørenskog fram mot 2025 for å gi rom for Lørenskogs andel av den forventete befolkningsveksten i Osloområdet (Lørenskog kommune 2013).

De siste ti årene har det vært bygget i snitt ca. 174 boliger i året. Av de nybygde boligene denne perioden var 25 prosent enebolig/småhus og 75 prosent blokkleiligheter. Per 1.01.2014 var fordelingen mellom boligtyper i boligmassen relativt jevn, med 37 prosent eneboliger, 30 prosent småhus og 33 prosent blokkleiligheter.

Det er en dominans av små husholdninger både i Oslo og Akershus, inkludert Lørenskog, der hele 2/3 av alle husholdningene består av en eller to personer. Forholdet mellom boligmassen som har en overvekt av eneboliger og småhus og husholdningsstrukturen tyder etter kommunens oppfatning på en underdekning av leiligheter og en ubalanse mellom tilbuds- og etterspørselssiden. I nye utbyggingsområder skal det sikres variasjon i boligstørrelse og –sammensetning, for å utvikle varierte og mangfoldige bomiljøer med størst mulig stabilitet. Variasjon i boligtilbudet gir også innbyggerne mulighet for en boligkarriere i eget nærområde.

Det er i første rekke barnefamiliene som har behov og ønske om enebolig eller småhus. Kommunene ønsker derfor å skape sirkulasjon i boligmarkedet for på den måten å frigjøre kapasitet i enebolig- og småhusmarkedet. Det viktigste tiltaket her er å bygge leiligheter. Den voksende andelen av eldre vil være en viktig drivkraft i byggingen av lettstelte leiligheter nær handel og service, noe som vil frigjøre eksisterende eneboliger og småhus for barnefamilier, heter det i kommuneplanen. For å realisere behovet for mer varierte boformer og imøtekomme endringer i befolkningens behov og ønsker, vil det vurderes muligheter for mer differensierte eierformer og et tettere samarbeid med private enkeltpersoner og aktører. Kommunen vil i større grad bidra med tilrettelegging av tomter som gjør det mulig å etablere botilbud også i privat regi, heter det i Helse- og omsorgsplan 2015-2026.

Kommunen ønsker også at det i større grad eksperimenteres med nye urbane boformer som kan ta opp i seg stadig mer differensierte behov og ønsker, for eksempel kollektiver for eldre som ikke har ønske eller behov for å bo i tradisjonelle institusjoner.

#### 3.9.4 Boligsosiale tiltak

Lørenskog kommune deltar i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, som handler om å legge til rette og yte boligjenester til innbyggere som ikke kan benytte seg av det ordinære boligmarkedet. Boligkontoret forvaltet 462 boliger i 2013, men befolkningsveksten gir behov for å øke antallet. I økonomiplanperioden er dette tenkt løst ved kjøp av leiligheter i eksisterende eller nye boligområder i kommunen. Boligkontoret koordinerer det boligsosiale arbeidet og har oversikt over det fremtidige boligbehovet for utsatte grupper. Det er allerede kjent at kommunen vil trenge flere nye boliger til flere brukergrupper, heter det i kommuneplanen. Samtidig ønsker stadig flere eldre å bli boende i egen bolig så lenge som mulig, og det legges derfor opp til å ta i bruk teknologiske hjelpemidler (velferdsteknologi) for å effektivisere kommunens arbeidsprosesser og styrke innbyggernes livskvalitet og mestring av eget liv (Lørenskog kommune 2015d).

### 3.9.5 Strategier

Et godt og mangfoldig by- og boligområde kjennetegnes av en sammensatt befolkning. Kommunen vil aktivt legge til rette for bygging av 5000 boliger i planperioden fram til 2025, der målet er en blandet befolkningssammensetning og middelet en mer variert boligmasse. Kommunen vil sikre bredde i tilbudet av nye boliger og varierte leilighetsstørrelser i sentrale fortetningsområder og knutepunkter, som det heter i kommuneplanen. En liten, men jevn eneboligfortetting (eplehagefortetting) nevnes også.

Kommunen vil benytte utbyggingsavtaler med private utbyggere der dette er hensiktsmessig, og bruke Husbankens ordninger i det boligsosiale arbeidet, men unngå konsentrasjon av kommunale og kommunalt disponible boliger i nye utbyggingsområder. Det boligsosiale arbeidet i kommunen skal sikres god forankring gjennom helse- og omsorgsplan 2015-2026 og utarbeidelse av en ny boligplan for perioden 2016-2027 (Sluttrapportering i boligsosialt utviklingsprogram). Med boligplan menes her en plan for å dimensjonere omfanget av kommunalt disponerte boliger for kommunens målgrupper.

Det er et sentralt mål at kommunal boligmasse samsvarer med de aktuelle behovene. Det skal derfor utarbeides en strategi for videreutvikling av den kommunale boligmassen i et 10-15 års perspektiv. Denne strategien skal bidra til å skaffe bolig til personer som ikke er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet (Lørenskog kommune 2012).

### 3.9.6 Regionalt samarbeid

Osloregionen er landets tettest befolkede område og står samtidig foran en kraftig befolkningsvekst, som ifølge prognosene vil vedvare i lang tid. Lørenskog vil bidra til håndtering av den samlede befolkningsveksten i Osloregionen og ta ansvar for tilstrekkelig boligbygging innenfor rammene av nasjonale og regionale føringer for samordnet bolig-, areal- og transportutvikling, der forslag fra det regionale plansamarbeidet (som Lørenskog inngår i) skal ligge til grunn for kommunenes arealplanlegging. Plansamarbeidet har som mandat å utarbeide et forslag til en regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (bebudet medio desember 2015). Utgangspunktet for

planen er at alle som bor i og rundt Oslo må regne med å bo tettere enn før, og transportutfordringene må hovedsakelig løses av kollektivtilbud. Veksten i Lørenskog vil i hovedsak søkes løst innenfor dagens byggesone.

Lørenskog har en sentral lokalisering i det sammenhengende byområdet mellom Oslo og Lillestrøm, kalt bybåndet. Bybåndet er forventet å ta en stor del av veksten i Osloregionen, og på dette området er det behov for mer samarbeid med både Oslo og kommunene på Nedre Romerike, slik at veksten kommer på de rette stedene. Det må tilrettelegges for bymessig vekst og flere kompetansearbeidsplasser i aksene Lørenskog/Ahus – Lillestrøm/Kjeller. Dette vil gi flere motstrømsreiser og bedre utnyttelse av transport-systemet. Det vil også dempe presset på Oslo, fordi flere etter hvert vil kunne bo og arbeide i Lørenskog og på Nedre Romerike i stedet for å pendle til Oslo (Lørenskog kommune 2015a).

### 3.9.7 Oppsummering

I Lørenskog er det en utfordring å få bygget nok og riktige boliger på rett sted. Nærheten til Oslo, og muligheter for rimeligere boliger enn i hovedstaden gjør det attraktivt å flytte til Lørenskog. Men det innebærer også at boligprisene stiger. Det er særlig vanskelig for ungdom, single, unge voksne og par med barn med vanlige inntekter å skaffe seg et sted å bo til en overkommelig pris. For å tilgodese barnefamiliers behov og ønsker om enebolig eller småhus ønskes det større sirkulasjon i boligmarkedet. Bygging av lettstelte leiligheter nær handel og service for den voksende andelen av eldre er et viktig tiltak som vil frigjøre kapasitet i enebolig- og småhusmarkedet.

Mye av boligbyggingen skal foregå som fortetting i de mest sentrale områdene i kommunen, noe som vil dempe utbyggingspresset på landbruksarealer og Marka. Det legges vekt på stedskvaliteter og særpreg og etablering av parker, grønne lunger, lekeområder, torg som kan fungere som møteplasser for innbyggerne, altså det som dreier seg om bomiljøkvaliteter. Veksten skal håndteres på en slik måte at miljømessige hensyn og identitetsmessige særtrekk ivaretas.

Lørenskog inngår i regionalt samarbeid gjennom Plansamarbeidet for samordnet areal- og transportutvikling i Oslo og Akershus. Utgangspunktet for planen er at alle som bor i og rundt Oslo må regne med å bo tettere enn før, og transportutfordringene må hovedsakelig løses av kollektivtilbud. Veksten i Lørenskog vil i hovedsak søkes løst innenfor dagens byggesone. Det sammenhengende byområdet mellom Oslo og Lillestrøm, der Lørenskog har en sentral lokalisering, er forventet å ta en stor del av veksten i Osloregionen, og på dette området er det behov for mer samarbeid med både Oslo og kommunene på Nedre Romerike, slik at veksten kommer på de rette stedene.

## 4 Oppsummerende analyse

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi oppsummere og drøfte funn fra gjennomgangen av plandokumenter i de ni utvalgte kommunene, med utgangspunkt i de sentrale problemstillingene for denne rapporten. I oppdragets utlysningstekst er Husbanken opptatt av hva som kan være «god» helhetlig boligplanlegging. Dermed blir det sentralt å avgrense og beskrive begrepet helhetlig boligplanlegging og også forholde seg til hva som kan være «god» helhetlig boligplanlegging. Husbanken ønsker i utlysningsteksten en *kritisk* drøfting av hva som utgjør en god helhetlig boligplanlegging i kommunene.

Innledningsvis i rapporten har vi gjort en fortolkning av begrepet, definert det langs ulike dimensjoner og listet opp de elementene som kommunene bør forholde seg til om de kan karakteriseres som å arbeide ut fra en helhetlig boligplanlegging. Ved gjennomgangen av kommunenes plandokumenter har vi dermed registrert om de har forholdt seg til disse elementene, hvilke mål de har satt seg som er relatert til elementene og om de har virkemidler som gjør det mulig å realisere målene. Spørsmålet om den helhetlige planleggingen er god dreier seg først og fremst om planleggingen er i samsvar med signaler og pålegg i nasjonale og regionale styrings- og forventningsdokumenter. Om den enkelte kommune har satt opp mål, eventuelt med effektive virkemidler, utover dette, er registrert av oss, men inngår ikke i en vurdering av om planleggingen er god eller ikke. Vår vurdering har først og fremst fokusert på om slike mål faktisk er fulgt opp med virkemidler. Å ha en presis og målrettet virkemiddelbruk vil være et suksesskriterium på god planlegging, og vil sterkt øke sannsynligheten for at planene blir realisert og målene oppnådd.

Hovedproblemstillingen fra Husbanken var hvordan en helhetlig boligplanlegging kan ivareta boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn i nye boliger og boligområder. Et annet spørsmål var hvordan kommunene forholder seg til problemstillinger i nybyggingspolitikken som går på tvers av kommunegrenser og i hvilken grad kommunene samarbeider om dette gjennom planarbeidet.

I denne første fasen har vi ikke undersøkt på hvilken måte de overordnede planene gjennomføres, som områdeplaner, detaljreguleringsplaner eller i helt konkrete nye boligprosjekter og boligområder. Hvordan et helhetsfokus kommer til uttrykk i slike planer og i de konkrete boligprosjektene vil bli undersøkt i fase 2, der i tillegg prosessen bak planene vil bli studert i detalj i et utvalg på 2-3 kommuner.

De ni kommunene i fase 1 ble valgt ut fra den kunnskapen NIBR og Husbanken hadde om kommuner som driver en helhetlig boligplanlegging. En resultat av denne framgangsmåten kunne være å finne fram til hva som kunne være en «god» helhetlig boligplanlegging på grunnlag av praksis i disse kommunene. Slike gode eksempler kunne da formidles til andre kommuner for etterfølgelse. I denne rapporten har vi imidlertid lagt vekt på at kommunene er autonome enheter med ulike preferanser og prioriteringer. Samtidig er kommunene forpliktet til å følge opp nasjonale forventninger og regionale planføringer. Dermed kan en si at kommuner som forholder seg til disse føringene tilfredsstillende noen av kriteriene for å ha en god helhetlig planlegging, mens de som ikke følger opp dette scorer lavere.

Planleggingen i Norge er bygget opp slik at statlige og regionale organ kan komme med innsigelser til de kommunale planene dersom de bryter med nasjonale og regionale føringer. Noen ganger har slike innsigelser gått til endelig behandling i Kommunal og moderniseringsdepartementet. I flere av disse sakene synes det å blitt lagt vekt på den kommunale selvråderetten.

## 4.2 Planlegging og virkemiddelbruk

Formålet med offentlig planlegging er å samordne målene for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen

i kommuner og regioner. Samtidig skal planleggingen samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Planleggingen har gradvis fått ansvaret for samordning av stadig flere samfunnsområder (Kleven 2011). Den nye plan- og bygningsloven har fått nye bestemmelser i formålsparagrafen, § 1-1 om å fremme bærekraftig utvikling og universell utforming. I § 3-1 er hensynet til å fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller kommet inn som en ny bestemmelse. Det betyr at mandatet og forventningene til planleggingen er store. Samtidig er planleggingen i dagens samfunn mer kompleks.

De viktigste styringsverktøyene i en markedsbasert planlegging er ifølge Lind (2002) å bruke offentlige mål og visjoner og regulatoriske virkemidler (krav i offentlige planer og bestemmelser) i høy grad, men økonomiske virkemidler i liten grad.

Som i Barlindhaug mfl. (2014a) inndeler vi de rollene og virkemidlene som kommunene kan benytte i fire kategorier; 1) kommunen som planmyndighet, 2) kommunen som grunneier 3) bruk av statlige låne- og støtteordninger og 4) kommunal ressursbruk/subsidiering. Som grunneier kan kommunen oppnå mer enn ved de begrensninger som plan- og bygningsloven gir dem som planmyndighet. Det fins imidlertid muligheter i loven som sjelden utnyttes, for eksempel å legge inn krav om innendørs fellesareal i reguleringsplan, og at dette arealet skal eies av beboerne i fellesskap.<sup>6</sup>

Noen kommuner som har erfaring med bruk av grunneierrollen uttaler at dette også innebærer en form for kommunal subsidiering (ibid.). Jo flere krav (for å oppnå lokale boligpolitiske mål) som blir lagt på utbygger ved salg av tomteareal, desto lavere blir utbyggers betalingsvilje og dermed salgsprisen på tomten. Alternativet for kommunen ville være å selge tomten til en høyere pris uten disse kravene. En del kommuner som i utgangspunktet kunne tenke seg å utnytte grunneierrollen, opplever vanskeligheter med å anskaffe nytt areal. Dels falt kommunens forkjøpsrett til LNF-områder bort i 2004 ved endringen i konsesjonsloven, dels har private utbyggere allerede inngått opsjonsavtaler med aktuelle grunneiere, og dels nøler noen kommuner med å by på tomteareal i konkurranse med

---

<sup>6</sup> Se for eksempel områdereguleringsplan for Brøset i Trondheim (vedtatt 2013)



utbyggere, noe som kan presse opp prisene i tomtemarkedet (Barlindhaug mfl. 2014a, 2014b).

Boligpolitikken i Norge var tidligere rettet mot produksjon av nye boliger, først og fremst gjennom rimelige lån fra Husbanken. Etter omleggingen av boligpolitikken ble subsidieelementet i Husbankens lån til bygging av nye boliger fjernet, og mer vekt ble lagt på de individbaserte etterspørselsorienterte låne- og støtteordningene, inkludert bostøtten. De tilbudsorienterte virkemidlene, som vil være relevante i en helhetlig boligplanlegging, er tilskuddet til kommunalt disponerte utleieboliger, investeringstilskuddet til omsorgsboliger og et ikke-subsidiert grunnlån. I Barlindhaug mfl. (2014a) etterlyste storbyene nye virkemidler for å framskaffe et bedre privat utleietilbud.

### 4.3 Rekkefølgen på plandokumentene

I dette delkapitlet skal vi se nærmere på hvilke plandokumenter som kommunene bruker, i hvilken sammenheng og i hvilken rekkefølge. Plan- og bygningsloven legger rammene for en stor del av kommunenes planlegging. I lovens § 10-1) sies det:

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Når kommunen i planstrategien har valgt hvilke planer som skal utarbeides eller revideres heter det i loven (Plan- og bygningsloven § 4-1) at:

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet

med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varslingsplanoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

En del planer som omhandler bolig er ikke lovregulerte, og det kreves heller ikke et planprogram før planene utarbeides. Dette kan være av typen boligsosiale eller boligpolitiske handlingsplaner, boligpolitisk strategi o.l.

Noen av de kommunene vi har undersøkt utarbeider slike planer som premisser for kommuneplanen, mens andre kommuner først vedtar kommuneplanens samfunns- og arealdel og deretter vedtar en form for gjennomføringsplan. Mange av de boligsosiale planene som kommuner tidligere utarbeidet var ikke forankret i de overordnede planene. De nye «helhetlige» planene tar i større grad mål av seg til å integrere de boligsosiale planene med arealplanene, samtidig som de i større grad skal være handlings- eller gjennomføringsplaner. Dreier det seg for eksempel om anskaffelse av flere kommunale utleieboliger, forholder kommunene seg i stor grad til dette i de årlige investeringsbudsjettene eller i økonomiplanen.

Vi ser for eksempel at kommunene Molde og Asker har ulike tilnærminger. Mens Molde først utarbeider en helhetlig boligpolitisk plan som skal integreres i det etterfølgende kommuneplanarbeidet, velger Asker først å vedta kommuneplanen og mål knyttet til denne, for så å utarbeide en boligpolitisk gjennomføringsstrategi i etterkant.

Tromsø vil forankre den boligpolitiske handlingsplanen gjennom juridisk bindende bestemmelser i arealdelen. Kommuneplanens arealdel er ikke en gjennomføringsplan, men kan ha rekkefølgebestemmelser som dels styrer utbyggingen. Tromsø kommune vil på grunnlag av den boligpolitiske handlingsplanen og kommuneplanens arealdel utarbeide en utbyggingsplan. En slik utbyggingsplan skal samordne arealplanlegging, (et kunnskapsbasert) boligbehov og økonomiplan.

## 4.4 Helhetlig boligplanlegging – mange dimensjoner

I de følgende delkapitlene vil vi ta for oss de faktorene som vi har knyttet til begrepet helhetlig boligplanlegging, og peke på vi hva som i hovedsak er ivaretatt i planleggingen og på hvilke områder det er store forskjeller mellom kommunene. Først oppsummerer vi hva som menes med en helhetlig boligplanlegging, deretter følger en gjennomgang av ulike aspekter ved begrepet. Dernest diskuteres de sentrale problemstillingene vi ble utfordret til å svare på.

For det første fokuserer vi på bærekraftdimensjonen, og ser denne i sammenheng med folkehelse. Så ser vi på den generelle boligforsyningen, gjennomgår kvalitetsmessige og boligsosiale hensyn, diskuterer regionalt samarbeid og eventuelle målkonflikter. Til slutt ser vi på Husbankens rolle i forbindelse med at åtte av våre ni kommuner inngår i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, og avslutter med et spørsmål om dagens virkemidler er for begrenset.

Helhetlig boligplanlegging kan i utgangspunktet knyttes til flere dimensjoner og faktorer. Vi har valgt å knytte enkeltindikatorer til to sentrale begrep for all planlegging, nemlig bærekraft og folkehelse. Vi har skilt mellom faktorer som kan relateres til miljø og klimamessig bærekraft og faktorer som kan knyttes til sosial bærekraft. Begrepet sosial bærekraft har ikke noen omforent definisjon, og kan inkludere elementer som vanligvis knyttes til fordelingspolitikken. Når begrepet brukes, framheves ofte fysiske løsninger og elementer som stimulerer til sosial kontakt, deltakelse, stabilitet i nærmiljøet, tilhørighet, trygghet og sikkerhet.

Noen enkeltfaktorer kan både knyttes til folkehelse- og bærekraftdimensjonen, mens andre kun tilhører en av dem. Det fins også viktige faktorer når nye boliger og boligområder skal planlegges, men som ikke inngår i noen av disse dimensjonene.

I de følgende delkapitlene vil vi trekke sammen og systematisere funn fra kommunene, og relatere disse til tabellen i innledningskapitlet. Der ble de ulike elementene i en helhetlig boligplanlegging relatert til ulike dimensjoner, med bærekraft og folkehelse som de sentrale.

I hvilken grad finner vi en sammenheng mellom lokalt definerte mål og de virkemidler kommunene har til disposisjon? Vårt inntrykk er at det i mange tilfeller er satt opp mål som kommunen ikke har virkemidler til å oppfylle. I denne fasen har vi ikke hatt muligheter til å undersøke om de faktiske boligprosjektene og boligområdene er bygget og tilrettelagt i tråd med de målene som er satt opp. Dette vil være en del av prosjektets fase 2.

## 4.5 Bærekraft og folkehelse

Felles for alle kommunene er at bærekraft- og folkehelse-dimensjonene synes å ha blitt godt ivaretatt i plandokumentene. På disse områdene synes signalene og kravene i de nasjonale styringsdokumentene å ha fått gjennomslagskraft som sentrale målsettinger i de lokale planene. I det konkrete arealplanarbeidet manifesterer dette seg som ønsker om konsentrert utbygging, transformasjon og fortetting innenfor byggesonen, samordning av bolig, areal og (kollektiv) transport, samt hvor areal avsettes i planen i tråd med disse målsettingene.

Likevel ser vi tendenser til at nye felt for bygging av eneboliger og småhus tillates, men at mange også har et fokus på økt framskaffelse av slike boliger ved fortetting i allerede etablerte boligområder.

En arkitekt med ansvar for byplanlegging hos Møre og Romsdal fylkeskommune uttaler:

Overordna i all planlegging skal det tenkast berekraft, miljø, kollektivtransport og folkehelse – altså mindre bil....Byar som er godt tilrettelagt for barn, vil gi ei berekraftig utvikling både miljømessig og demografisk.  
(Kilde: Romsdals Budstikke 20.11.15)

Boligutviklingen skal som regel underbygge en bærekraftig byutvikling som tar hensyn til klima-, miljø-, energi- og transportmessige forhold, i tillegg til at folkehelseperspektivet ivaretas. Flere beboere i sentrum av en kommune bidrar til et mer levende sentrum og styrker grunnlaget for handel og kulturaktiviteter. Verdifullt areal til landbruk, natur og friluftaktiviteter skal sikres, fortetting og transformasjon skal skje i forhold til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Etablering av nye boligområder må ikke belaste eksisterende boligområder med vesentlig trafikk, støy eller andre miljøbelastninger, men bygge opp under ønsket om en klimavennlig byutvikling.

Selv om det ønskes en høy boligbygging for å dekke fremtidige boligbehov, understrekes viktigheten av å ta vare på verdifulle områder for lek, rekreasjon, friluftsliv og biologisk mangfold.

Bygging av høyhus er først og fremst et virkemiddel for en kompakt byutvikling. Høyhus og sterk utnyttelse av tomtearealer kommer likevel ofte i konflikt med andre mål knyttet til sosial bærekraft og folkehelse. Blant annet kan tilknytningen til bakkenivå for barn bli vanskeligere enn i andre typer boliger. En annen utfordring med høyhus i forhold til etablert byform og bystruktur er lokalklima, spesielt vindforhold.

Mange kommuner bruker risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) knyttet til arealer som er avsatt til boligformål i arealplanen. I Molde kommune er alle utbyggingsområdene vurdert i forhold til kravet om konsekvensutredning, der særlig forholdet til de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, virkninger på markaområder, grønn- og blåstruktur, folkehelse samt barn- og unges interesser er vurdert.

Det er kun Hamarøy som er tydelig på at kommunen ønsker å samarbeide med lokalutvalg og bygdesamfunn for å opprettholde en desentralisert bosetting, ved å vurdere bosetting av flyktninger i hele kommunen, etablere prøveprosjekt i mindre sentrale deler og etablere flere boenheter i mindre sentrale deler av kommunen.

Larvik, som kan representere de fleste av våre kommuner, sier at det blant annet handler om å styre etter tydelige, bærekraftige hovedgrep, tydelige rammer for by- og tettstedsvekst, fortette med kvalitet og legge til rette for fysisk aktivitet i hverdagen.

Kommunen vil ha et bærekraftig utbyggingsmønster, verne dyrket mark, ha en tydelig senterstruktur og et miljøvennlig transport-system med blant annet prioritering av gang- og sykkelveier. Det fokuseres på helse ved å legge tydelige rammer for vekst, fortette med kvalitet, vektlegge estetiske kvaliteter, gi rom for ulikhet, tilrettelegge for gode stabile bomiljøer for alle, legge til rette for

fysisk aktivitet i hverdagslivet og å integrere folkehelseperspektivet i all planlegging.

Bærekraftbegrepet knyttes vanligvis også til en sosial dimensjon. I de kommunale planene uttrykkes dette ofte som et ønske om blandet befolkningssammensetning i alle kommunens delområder. I de overordnede planene finner vi ikke et detaljeringsnivå som gir grunnlag for å evaluere om de fysiske løsningene som tilstrebes vil være forenlig med sentrale kjennetegn ved begrepet sosial bærekraft.

Når kommunene ønsker å oppnå en blandet befolknings-sammensetning i og mellom delområdene, tenkes det først og fremst på en blanding etter livsfase, men noen trekker også inn inntekt og etnisitet. Skillet mellom hva som ligger i sosial bærekraft og fordelingspolitikk/ boligsosiale hensyn er ofte uklart. Ofte bringes begrepet segmenterte boligmarkeder inn, som et uttrykk for en ensidig boligstruktur i et delområde. Når kvalitetsbegrepet utvides kan segmenterte boligmarkeder også tolkes som et uttrykk for lav bokvalitet.

## 4.6 Hvordan tilrettelegge for nok og «riktige» boliger?

### 4.6.1 Å bygge nok boliger

Å planlegge for et tilstrekkelig antall nye boliger og en optimal sammensetning av nyproduksjonen kan være vanskelig både når befolkningsprognosene er usikre, konjunktorene og etterspørselen varierer og folks bolig- og bostedspreferanser er skiftende.

Kristiansand kommune er den som klart uttrykker målet om å oppnå et kjøpers marked gjennom bevisst tilrettelegging for nybygging. Kommunen mener at den i liten grad kan påvirke takten på boligutbyggingen gjennom sin rolle som plan- og bygningsmyndighet eller gjennom utbyggingsavtaler. Men dersom kommunen går mer aktivt inn i sin tilretteleggerrolle ved å erverve grunn, regulere og bygge hoved-infrastruktur, kan det åpne for at flere byggefirmaer/hus-leverandører kan overta deler av bygge-

området – større eller mindre – og tilby boliger i markedet. Kommunen kan da gjennom salgsavtaler sikre en framdrift.

Noen kommuner vil tilrettelegge boligbyggingen ut fra SSBs befolkningsprognoser, mens andre bygger for en ønsket befolkningsvekst, for eksempel en årlig vekst på 1.5 prosent. I det siste tilfellet brukes tilrettelegging av nye boliger som ett av flere virkemidlene for å styre befolkningsveksten. Det er ofte presskommuner med et allerede høyt prisnivå som tenker slik. Rekkefølgebestemmelser og tilbakeholdenhet i å investere i infrastruktur som ikke kan pålegges utbyggere kan være virkemidler for en kontrollert vekst. Noen kommuner tar også hensyn til effekter på kommuneøkonomien av en for skjev befolknings sammensetning i kommunen som helhet. Bevisst antallssatsing på nye boliger og sammensetningen av dem etter størrelse og hustype kan være interessant for omfanget og innholdet i det framtidige tilbudet av kommunale tjenester.

En bevisst samordning og prioritering av nye utbyggingsområder kan gi bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur, og kanskje unngå investeringer i ny. Dette vil også kunne ha stor betydning for kommuneøkonomien.

Ulempen ved forsøk på å styre og kontrollere befolkningsveksten og boligutbyggingen i presskommuner kan være en forsterket prisstigning i boligmarkedet. Dette kan igjen føre til økt rekruttering til gruppen av vanskeligstilte, problemer med å rekruttere nøkkelpersonell osv. Eksempler på nøkkelpersonell er lærere, sykepleiere, og personer innen sikkerhet (forsvar, brann, politi), se Damvad (2014). Felles for disse er at de i stor grad får fastsatt sine lønninger sentralt.

Flere større kommuner er bekymret over et høyt leieprisnivå i det private utleiemarkedet. De mangler imidlertid ofte virkemidler for å gjøre noe konkret med det, annet enn å sørge for tilstrekkelig tilrettelegging for nye boliger generelt. Uten å forplikte seg sier enkelte kommuner at de vil kunne bruke kommunal eiendomsutvikling for å gi tilfang av både større utleieprosjekter og prisregulerte ungdomsboliger som supplement til leiemarkedet, eller rimelige familieboliger for husstander som er i etableringsfasen, det være seg nyutdannede eller arbeidsinnvandrere som ønsker å bosette seg i kommunen.

Noen kommuner ønsker å etablere et permanent boligforum, mens andre vil gjennomføre årlige dialogmøter med bolig- og byggenæringen for å styrke gjensidig innsikt i behov, utfordringer og ønsket boligutvikling.

#### 4.6.2 Hva skal bygges hvor?

Målsettinger knyttet til en mer blandet befolkning i kommunenes delområder er svært utbredt. Plan- og bygningsloven brukes for å styre boligantall, boligstørrelse og boligstandard. Noen kommuner ønsker en blandet befolkning samtidig som de vil bygge blokker som et ledd i en konsentrert by- og tettstedsutvikling. En løsning som Asker vil prøve ut er å bygge såkalte «townhouse» i blokkenes første etasje, med egen inngang og privat hageareal. Dermed håper kommunen også på i større grad å få til aktivitet på arealer mellom blokkene.

Flere kommuner nevner at de vil rekruttere barnefamilier gjennom de flyttkjedene som følger av nybygging av leiligheter for seniorer. Lørenskog ønsker at det i større grad eksperimenteres med nye urbane boformer som kan ta opp i seg stadig mer differensierte behov og ønsker, som kollektiver for eldre uten ønske eller behov for å bo i tradisjonelle institusjoner. Samtidig ser en at stadig flere eldre ønsker å bli boende i egen bolig så lenge som mulig, og det legges derfor opp til å ta i bruk teknologiske hjelpemidler (velferdsteknologi) for å effektivisere kommunens arbeidsprosesser og styrke innbyggernes livskvalitet og mestring av eget liv.

En kommune vil sette en norm for leilighetsfordeling i prosjekter med flere enn 150 boliger. Minimum 20 prosent av leilighetene skal være små leiligheter mellom 30-50 kvadratmeter og minimum 20 prosent skal være på 80 kvadratmeter eller mer. Av disse skal 10 prosent være over 100 kvadratmeter og ligge på bakkeplan, med muligheter for privat forhage. Samtidig sies det at leilighetsfordelingen i nybyggingen skal vurderes i lys av boligsammen-setningen i den eksisterende boligmassen i området.

### 4.7 Kvalitetshensyn i boligplanleggingen

I plandokumentene finner vi lite om boligkvalitet, forstått som stedsuavhengige kvaliteter knyttet til selve boligen og bygget, men



mer om ambisjoner knyttet til bokkvalitet som stedsavhengige kvaliteter. De fleste kommuner har normer og mål knyttet til uteomhusarealer som egner seg for barns lek, tilgang til grøntområder og tilrettelegging for møteplasser. Det gjøres et skille mellom bokkvaliteter som bør ivaretas ved fortetting og bokkvaliteter i nye separate prosjekter. Mange nye boligprosjekter framkommer gjennom transformasjon av arealer og bygg brukt til andre formål enn bolig. Fokus ligger i stor grad på å integrere de nye prosjektene med eksisterende nabobebyggelse og på tilknytningen til kommunens senter.

Mange legger vekt på at fortetting på den enkelte eiendom ikke skal være i konflikt med området arkitektur, karakter, volum, høyder, utforming, byggelinjer, grønnstruktur og estetikk. I tilknytning til boligbebyggelsen fastlegges det ofte en maksimal utnyttelse og sikring av tilstrekkelig fellesareal for lek og opphold for beboere i alle aldre.

Tromsø sier at bydelssentre skal ha høy arealutnyttelse, tydelige senterfunksjoner og offentlige torg eller parker. Bebyggelsen i sentrene skal utformes slik at det gis gode betingelser for opphold i gater og på plasser. Tilrettelegging for gode uteområder for hele befolkningen og nærhet, tilgjengelighet og universell utforming er en forutsetning i utbyggingsområder.

Det er også en intensjon at ny, fremtidig bebyggelse i et område og tiltak der skal være med på å gi positiv identitet og gode miljøkvaliteter basert på stedets forutsetninger. Én kommune skriver at bebyggelsen skal være bymessig, med fokus på arkitektur, og ta hensyn til historiske bygninger, gateløp og byrom samt bevare siktlinjer og forbindelsen til havet.

Utbyggingsavtaler brukes for å få kommunal infrastruktur på plass, og rekkefølgekrav benyttes vedrørende transportkapasitet. I større feltutbygginger vil en kommune ta større ansvar for fremdrift og koordinere grunneiere, samt aktivere egen eiendomsavdeling som strategisk tomteaktør og boligbygger.

Klausuler som er aktuelle der kommunen står som grunneier ved tomtesalg er boligkvalitet, utsalgspris, leilighetsstørrelse og utforming, finansiering fra Husbanken (grunnlån) og kommunal forkjøpsrett for en nærmere bestemt andel av boligene. Én kommune sier at den også vil kunne inngå avtaler med kjøper om å

bygge boliger for spesielt angitte grupper, som førstegangsetablerere, enslige og seniorer. På de kommunale tomtene kan det også være aktuelt å etablere leie til eie-ordninger og å samarbeide med private utleieaktører, der en etablerer såkalte tilvisningsavtaler.

#### 4.8 Boligsosiale hensyn i boligplanleggingen

Boligsosiale hensyn blir først og fremst ivaretatt gjennom å tilby tilstrekkelig mange kommunalt disponerte boliger. Det er variasjoner mellom kommunene i hvordan disse anskaffes. Tilskuddet fra Husbanken kan både brukes til å kjøpe boliger i den eksisterende boligmassen og til å framskaffe nye. Ofte er det behov for både å endre sammensetningen av den kommunalt disponerte boligmassen og å framskaffe flere kommunalt disponerte boliger. Derfor kan det være aktuelt for kommunen å selge noen av sine eksisterende boliger. Salg av eksisterende boliger til leietakerne kan være et alternativ som kan gi behov for å anskaffe nye kommunale utleieboliger. For å vurdere behovet for kommunale utleieboliger brukes ulike kartleggingsverktøy som gir oversikt over personer uten fast bolig. Flere kommuner vurderer å bruke plan- og bygningslovens muligheter for utbyggingsavtaler til å kjøpe en viss andel av boligene i nye boligprosjekter til markedspris, for deretter selv enten å eie dem eller å tilby dem til private utleiere på langsiktige leiekontrakter med kommunen. Private aktører kan også engasjeres til å bygge nye utleieboliger med langsiktige leiekontrakter med kommunen gjennom prosjektkonkurranser utlyst av kommunen.

Å tilby eide eller leide boliger til under markedspris er noe flere kommuner ser på. Stimulering til bygging av private utleieboliger til markedspris skjer gjennom Hamarøymodellen, men et regulert privat leietilbud finner vi ikke i noen av kommunene. Sandnes har en modell der kommunen bruker sin grunneierrolle til å framskaffe selveide boliger til under markedspris. Flere av kommunene vurderer å ta i bruk denne modellen. Dette gjelder spesielt de som har, eller lett kan få tilgang på å kjøpe tomteareal som kan videreselges med betingelser.

Molde kommune vil ta en mer bevisst rolle som aktør i boligmarkedet framfor å kjøpe en viss andel av nye boliger planlagt

av markedsaktører. Kommunens behovskartlegging skal legges til grunn for hva slags boliger kommunen ønsker å framskaffe. En ønsker å integrere nye kommunale utleieboliger i mange nye prosjekter i stedet for å konsentrere boligene. For å få dette til vil en ta i bruk «utbyggingsavtaler» eller privatrettslige avtaler med boligosiale føringer, men sier ikke noe de begrensningene loven gir i denne sammenhengen. For øvrig er flere kommuner er tydelige på at de vil motvirke segregering eller opphopning av ressursvake husholdninger ved å spre de kommunale utleieboligene.

Kristiansand understreker at grunneirollen gir kommunen den styringsmuligheten som strekker seg lengst og kan benyttes til å oppnå boligosiale målsettinger, gjennom eksempelvis muligheter for prisregulering, eller at boligene forbeholdes spesielle grupper.

Asker kommune har fastsatt et mål om at det årlig skal bygges et antall rimelige boliger for førstegangsetablerere og småhusholdninger. Rimelig bolig defineres som «en bolig som ligger 10 prosent eller mer under markedspris for nye boliger av samme type i samme område». Virkemidlene for å oppnå dette er ikke klarlagt i kommunen, men Sandnes-modellen kan være aktuell siden kommunen er en stor grunneier<sup>7</sup>.

Sandnes kommune selger gjennom Sandnes tomteselskap KF tomter med mål om å fremskaffe rimelige boliger generelt og til boligosiale formål spesielt. Tomteselskapet tilrettelegger og regulerer områdene de eier eller er medeier i. Selskapet tilstreber lave priser på sluttproduktet. Sluttprisen til boligkjøper er et svært sentralt kriterium i prosjektkonkurranser. Boligene som Sandnes Tomteselskap står bak tildeles etter søknad til personer over 18 år som ikke eier en bolig allerede. De som tildeles bolig må bo i boligen i tre år. Ønsker kjøperen å selge før tre år er omme, skal prisen på boligen settes av selskapet i henhold til en indeksregulering.

En annen kommune sier at de i større grad ønsker å løse de boligosiale utfordringene i gjennom boligforsyningen generelt i

---

<sup>7</sup> Et oppslag i Asker og Bærum budstikke 7.12.15 viser at Askers boligpolitiske strategi, som skal vedtas tidlig i 2016, inneholder et forslag om å prøve ut en variant av Sandnes-modellen i et prosjekt med 150 boliger, der 40 prosent av boligene skal være minst 10 prosent under markedsprisen i samme område.

ordinære boområder. Kommunen forutsetter optimistisk at det legges til rette for at markedet kan levere en stor grad av variasjon i boligtyper og boligpriser.

Det kan tilrettelegges for at funksjonshemmede får kjøpe nye boliger i et ordinært boligprosjekt, ved at kommunen bruker bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven. Tromsø kommune har erfaring fra dette. Kommunen videreselger boligene til de funksjonshemmede, som blir eiere, og kjøper selv en av boligene i prosjektet for å bruke den som tjenestebase. Forhåndssalget av disse boligene kan være prosjektutløsende, og bidrar til at beboere får sine egne tilrettelagte boliger i et ordinært bomiljø. Samtidig får kommunen effektive tjenester til beboerne og utbygger får utløst prosjektet for bygging.

#### 4.9 Samarbeid på tvers av kommunegrenser

Kommuneplanene tar alltid hensyn til nasjonale og regionale føringer i strategier og planer. Sjeldnere omtales forholdet til nabokommuner som ofte inngår i et felles bolig- og arbeidsmarked. Harvold og Stokstad (2015) finner mye uformell kontakt mellom planleggere i kommunene, men lite forpliktende plansamarbeid. Dette skyldes ønsker om lokal politisk styring, spesielt å ha avgjørende innflytelse på lokalisering av boliger, hytter mm. Forfatterne spør om det egentlig er plass for interkommunalt samarbeid innenfor plan- og bygningslovens system for myndighetsfordeling. De viktigste føringene for kommune-overgripende planlegging er allerede lagt i regional planstrategi. Dermed minsker behovet for interkommunalt samarbeid som en mellomstasjon mellom regional- og kommunal planlegging (ibid.).

Lørenskog sier kommunen vil tilrettelegge for sin andel av den forventete befolkningsveksten i Oslo-området. Og Kristiansand nevner i sin planstrategi forholdet til nabokommunene og det felles bo- og arbeidsmarkedet som Kristiansand er en del av. En av de andre større bykommunene skriver at de vil ta steget fra å være en ren tilflyttingskommune for omlandet til å kunne tilby så gode tjenester innenfor service, handel, utdanning, kultur, helse, samferdsel, kompetanse osv. at det er mulig å drive næring eller bo i nabokommunene, noe som vil gi vekst både i senterkommunen

og i nabokommunene. Et samarbeid vil også kunne omfatte profilering og omdømmebygging.

Sandnes har et utstrakt samarbeid med Stavanger, Sola og Randaberg gjennom en felles boligstrategi. Den inkluderer felles befolkningsframskrivninger og felles boligprogram for byområdet, samt en felles strategi for næringsarealutvikling. En utfordring i dette arbeidet er at det mangler interkommunale virkemidler til å håndtere investeringer og økonomiske konsekvenser av tiltakene fordi kommunenes inntektssystem er innrettet kommunevis.

#### 4.10 Målkonflikter og forholdet mellom planlegging og politikk

Gjennom å studere overordnede planer i ni kommuner har vi sett at det lett kan oppstå målkonflikter når de enkelte boligprosjektene eller boligområdene skal planlegges i detalj. På et mer overordnet nivå må en også *tydeliggjøre* planadministrasjonens og politikernes rolle i planprosessene. Sektorplaner utarbeidet av administrasjonen, med vekt på et godt kunnskapsunderlag, skal ikke bare forankres, men det endelige innholdet må være resultatet av en politisk prioritering mellom mange gode formål i en kommune. I neste runde må planadministrasjonen lete etter gode løsninger på de delmål som politikerne har trukket opp for hele kommunens utvikling, for i neste omgang også å framlegge disse for politikernes valg. Denne vekselvirkningen mellom plan og politikk er et sentralt element i den kommunale planprosessen.

I vår gjennomgang av de overordnede planene har vi ikke studert hvordan innholdet i planene kan ha endret seg fra administrasjonens forslag til de endelige politiske vedtatte planene. Det er de vedtatte planene vi har forholdt oss til. I fase 2 vil dette imidlertid være en sentral problemstilling.

Bare et fåtall kommuner framhever mulige målkonflikter innenfor boligplanleggingen. Som eksempel på slike målkonflikter kan vi nevne at et ønske om høy arealutnyttelse for å begrense transportbehovet kan medføre reduserte utearealer per bolig. Dette kan virke negativt på barns lekemuligheter og folkehelse generelt. Høy utnyttelse vil også være krevende i forhold til sollys, utsikt, innsyn og boligkvaliteter. Samtidig vil høy utnyttelse kunne føre til

lavere kvadratmeterpriser og dermed «rimeligere» boliger på markedsvilkår enn om flere områdekvaliteter hadde blitt vektlagt.

Høyhus er først og fremst et virkemiddel for en kompakt byutvikling. Flere av kommunene har foretatt utredninger for å gjøre gjennomtenkte avveininger mellom ulike målsettinger i utbyggingspolitikken.

Det blir også pekt på en sammenheng mellom normer for parkering, universell utforming, kvaliteten på utenomhusarealer og boligenes produksjonskostnader. En reduksjon i kvalitetskrav til bomiljøer kan på den ene siden gi rimeligere boliger, men på den andre siden kan det føre til reduksjon i livskvalitet og trivsel og gi dårligere helse. Å bygge høyt og tett kan også påvirke eksisterende nabobebyggelse negativt.

Økte kvalitetskrav kan altså gi høyere priser og være med på å motvirke opphopning av grupper med lave inntekter og ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i nye prosjekter. Men samtidig vil nye boliger med høyere standard kunne ekskludere de samme gruppene fra å flytte inn i disse boligene. I et deregulert boligmarked, uten et tilbud om boliger til under markedspris, såkalt «affordable housing», vil slike mekanismer tre i kraft. Å kompensere slike fordyrende elementer med målrettede tiltak på etterspørselssiden innenfor et deregulert marked, kan synes vanskelig, særlig i pressområder.

Bygging av attraktive sjønære boliger kan komme i konflikt med ønsker om utsyn mot sjøen fra annen bebyggelse og fra havnefronten, og redusere forbindelsen mellom en bys sentrum og sjøen.

En annen målkonflikt gjelder reduserte krav til parkering, noe som bidrar til lavere produksjonskostnader (for å oppnå «rimelige» boliger). Dette kan imidlertid føre til mer feilparkering i gater og mindre trafiksikkerhet.

#### 4.11 Husbankens rolle i den kommunale boligplanleggingen

De kommunene som NIBR og som Husbanken på forhånd mente hadde en bred eller helhetlig tilnærming til sin boligplanlegging, har

alle (unntatt Hamarøy) det til felles at de deltar i Husbankens boligsosiale utviklingsarbeid. Ofte har kommunens deltakelse medført lønnsmidler fra Husbanken til en egen programleder i kommunen. Et mål i dette utviklingsarbeidet i kommunene har vært å integrere det boligsosiale arbeidet i nybyggingspolitikken og kommunenes planarbeid. I sluttrapporten fra det boligsosiale utviklingsprogrammet for Larvik kommer dette klart til uttrykk, ved at kommunen sier at målet var å:

Etablere bolig som den fjerde pilaren i velferds-  
politikken gjennom kommunens overordnede  
planverk, arealstrategi og en effektiv organisering  
internt (Kilde: Boligsosialt utviklingsprogram –  
sluttrapport 2015).

I Larvik ble «boligsosialt arbeid» tatt inn i planstrategien, det ble et prioritert tema i kommuneplanens samfunnsdel og skal behandles ved rullering av kommuneplanens arealdel.

Det er derfor stor sannsynlighet for at den helhetlige boligplanleggingen i de kommunene vi har studert i stor grad er påvirket av at åtte av ni kommuner deltar i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram.

I fase 2 av prosjektet vil vi i 2-3 kommuner undersøke mer i detalj hvordan deltakelsen i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram har påvirket boligplanarbeidet i kommunen. Husbanken tilbyr deltakende kommuner prosessbistand, rapportering og kartlegging samt kompetanseutvikling og informasjon om Husbankens virkemidler. I hvilken grad har kommunene fulgt opp råd og rammer som er blitt lagt til grunn for deltakelsen? Hvor sterkt har Husbanken oppfordret kommunene til å integrere det boligsosiale arbeidet i nybyggingspolitikken, og på hvilken måte? Hva har vært kunnskapsgrunnlaget utover de foranalysene som hver enkelt kommune har fått utarbeidet av eksterne konsulenter?

## 4.12 Kunnskapsgrunnlaget i kommunene

Kommunene har ansvaret for å tilrettelegge for boligbygging i kommunen. Gjennom planmyndigheten kan de i stor grad sette rammebetingelser for utnyttelsen og boligtypesammensetningen i et prosjekt eller et større område. Hvor god er kommunene til å

vurdere behov og markedsetterspørsel? Kan kommunene være bedre enn utbyggerne til å vurdere boligmarkedet og hva slags nye boliger som det vil være mulig å selge?

En ting er å sette rammebetingelser som påvirker tomtepriser (dvs. hva utbygger er villig til å betale for en tomt med bestemte føringer), noe annet er å analysere markedet i kommunens delområder.

Planer må være gjennomførbare, og gjennomføringsmulighetene er grovt sett bestemt av markedsforhold og kommunale rammebetingelser. Kravene i planene må ta hensyn til at utbyggingen må være lønnsom for de som skal produsere boligene. Hvis ikke er risikoen stor for at gode planer ikke blir gjennomført.

Utbygger må forholde seg til hva slags salgspriser det er mulig å oppnå i det lokale delmarkedet og kostnadene ved å framstille boligene. Kostnadene innbefatter betaling for tomt, reguleringskostnader, bidrag til offentlig infrastruktur, entreprisekostnader og utbyggers avkastning. Jo mer risiko som er knyttet til reguleringsutfallet på en anskaffet tomt, tidsbruken i plan- og byggesaksprosessen, usikre kommunale krav og prisutviklingen på entreprisekostnadene, desto høyere settes avkastningskravet.

Når tomter kjøpes bestemmes betalingsvilligheten for tomten ut fra kunnskapen om andre kostnads- og inntektsfaktor enn selve tomten. Denne tankegangen er basert på at tomtepris-komponenten er fleksibel og fastsettes residualt når markedsprisen er kjent og de andre kostnadskomponentene er fastlagt. Residualmodellen innebærer at dersom en kjøper av en tomt har begrunnede forventninger om hva som vil bli tillatt oppført på tomten, kjenner kostnadene ved å bygge den ut, kjenner salgsprisen på boligene og avkastningskravet, kan det avledes hvilken sum utbygger er villig til betale for tomten. I områder som er lite etterspurt eller i områder der kjøper er pålagt mange krav, kan betalingsviljen for tomten være negativ, dvs. det lønner seg ikke å kjøpe tomten for å bygge ut. Eksisterende grunneiere kan sette opp lignende kalkyler, der utfallet blir å avvente utbygging til noen av premissene endres. Poenget med denne framstillingen er å vise at kommunale planer kan tilfredsstillende en rekke kriterier for (god) helhetlig boligplanlegging, men dette sikrer ikke at planene blir gjennomført av private aktører.



Molde kommune har for eksempel fått utarbeidet skisser av mulige transformasjonsområder slik at grunneiere og utbyggere får noen rammer å forholde seg til, og realistiske forventninger til hva de kan oppnå i reguleringsprosesser.

Kommunen bruker egne verktøy eller Husbankens verktøy som underlag for fastsette mål for hvor mange kommunalt disponerte utleieboliger kommunen bør ha.

### 4.13 Begrensninger ved dagens virkemiddelbruk

Særlig i og rundt de større byene er boligmarkedet kjennetegnet ved høye sentrale priser som avtar med økende reisetid inn til senteret. Nybygging, spesielt i byene, skal ifølge nasjonale forventninger, i større grad skje innenfor byggesonen. Jo nærmere sentrum fortetting og transformasjon foregår, desto høyere vil salgsprisene på de nye boligene være innenfor et deregulert boligmarked, der få eller ingen nye boliger selges på annet enn markedsvilkår. I slike områder har en gjennom utbygging og omdanning av den eksisterende boligmassemassen ofte fått et sterkt segmentert boligmarked, med eneboliger og småhus i randsonen og tettere bebyggelse med et større og større innslag av blokkleiligheter jo nærmere sentrum en kommer.

Barnefamilier foretrekker ofte småhusene, mens unge gjerne vil bo sentralt og etterspør blokkleilighetene. Blokkleiligheter etterspørres også av eldre, og spesielt de yngre eldre. Men mange av disse vil helst flytte innenfor sin nærområde, dels for ikke å skifte bomiljø, men også fordi prisdifferansen mellom en ny sentral bolig og prisen for den boligen en flytter fra kan bli for høy. Både prisdannelsen og utbyggingsmønsteret trekker i retning av at husholdninger i ulike livsfaser bor adskilt.

Boligpolitikken er mest etterspørselsfokusert og rettet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne politikken er i stor grad innrettet mot selveie, selv om den statlige bostøtten er disposisjonsnøytral, dvs. at den gis både til husholdninger i eide og leide boliger. Det er en fare for at en i tillegg til bolig- og befolkningssegmentering også har et boligmarked og en innretning på de boligsosiale virkemidlene som trekker i retning av et segregert boligmarked. Dette innebærer at husholdningene med de

laveste inntektene i stor grad vil være å finne i de rimeligste områdene, og mindre i områder som i stor grad består av eneboliger og småhus.

En slik utvikling har fått mange av de kommunene vi har studert til å utvikle målsettinger knyttet til en blandet befolknings-sammensetning i kommunens ulike delområder, samtidig som en ønsker å spre tilbudet av kommunalt disponerte utleieboliger geografisk. De fleste kommunene har kommunalt disponerte boliger som virkemiddel, sjelden noe mer. Spørsmålet er om de virkemidlene de har gjennom sine roller som planmyndighet og som grunneier er tilstrekkelige til å oppnå en blandet befolkningssammensetning både etter livsfase og inntekt. I Barlindhaug mfl. (2012b) gis det en oversikt over de virkemidlene blant annet Storbritannia og Nederland har for å oppnå en større boligsosial profil i nye boligprosjekter. Det fins imidlertid argumenter mot å innarbeide slike virkemidler i den norske boligpolitikken. En sentral innvending er at den generelle boligforsyningen kan hemmes ved at utbyggere ser de forpliktelsene som blir pålagt dem som et kostnadselement, noe som kan føre til lavere lønnsomhet, mindre igangsetting og en ubalanse mellom tilbud og etterspørsel, som igjen gir et høyere prisnivå i boligmarkedet.

#### 4.14 Avslutning

I denne studiens første fase har vi gjennomgått overordnede planer i ni utvalgte kommuner. Dette er et sett av kommunale dokumenter som skal gi føringer for mer konkrete områdeplaner og detaljreguleringsplaner, enten de utarbeides av kommunen eller kommer som forslag fra private aktører.

Innholdet i de mer overordnede planene synes å være spekket med målsettinger som er relevante for nye boligprosjekter og boligområder i kommunen. Ideelt sett burde det også være en klar sammenheng mellom de virkemidlene en vil ta i bruk og målene kommunene har satt seg. Kommuneplaner vil som oftest ikke være gjennomføringsplaner eller handlingsplaner. Heller ikke vil nødvendigvis innholdet i kommuneplanen direkte kunne koples til årlige økonomi- eller investeringsplaner. Mange av kommunen har derfor utarbeidet egne planer for å binde sammen kommune-

planene og gjennomføringen. I slike dokumenter blir også virkemiddelbruken tydeligere.

Det vil likevel først være i de mer konkrete områdeplanene og detaljreguleringsplanene at eventuelle målkonflikter og divergerende hensyn når det gjelder de elementene som inngår i en helhetlig boligplanlegging skal avveies. Det vil også være av interesse å se hvordan slike avveininger har manifestert seg i konkrete boligprosjekter og nye boligområder. De konkrete resultatene vil være et resultat av politiske preferanser i kommunene, statlige innsigelser, forhandlinger med utbyggere eller som følge av innspill fra befolkningen generelt og naboer til de nye prosjektene. Disse problemstillingene er det ønskelig å gå nærmere inn på i fase 2 av prosjektet.

I fase 2 er det først og fremst prosessen bak de overordnede planene vi vil gå inn i. Det er gjennom prosessen bak de overordnede planene vi kan avdekke hva slags planteoretisk retning de enkelte kommunene eventuelt er inspirert av. Vi ønsker også å gå dypere inn i hva slags kunnskapsgrunnlag planene er basert på, enten det bruk av eksterne konsulenter og forskere, verktøy anbefalt av Husbanken eller andre kilder.

# Litteratur

- Amdam, J. og N. Veggeland (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Areal og transportsamarbeidet i kristiansandsregionen, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune (2011): *Regional plan for Kristiansandsregionen 2011-2050*
- Asker kommune (2014): *Kommuneplan for Asker 2014 – 2026*. Del 1-4. Vedtatt av Asker kommunestyre 18.11.2014
- Asker kommune (2015): *Boligpolitisk strategi for Asker 2015 – 2016*. Forslag/Høringsutkast.
- Barlindhaug, R. og B. Nordahl (2005): *Markedsstyrt boligproduksjon i Osloregionen*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. (Byggforsk skriftserie nr. 9 2005)
- Barlindhaug, R., E. Børrud, B. Langset og B. Nordahl (2012a): *Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags bolikvaliteter tilbys*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2012:31)
- Barlindhaug, R., A. Holm, F. Holth og B. Nordahl (2012b): *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-notat 2012:114)
- Barlindhaug, R., A. Holm, B. Nordahl og H. Renå (2014a): *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2014:8)

- Barlindhaug, R., A. Holm og B. Nordahl (2014b): *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2014:13)
- Bing Hodneland (2015): *Veileder. Juridiske virkemidler kommunen kan benytte for å fremme privat boligutleie*.
- Bjørnsen, H. M., R. Barlindhaug og S. Johansen (2013): *Demografi og kommuneøkonomi i Asker kommune*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-notat 2013:106)
- Bodø kommune (2012): *Kommunal planstrategi 2012-2016*
- Bodø kommune (2014a): *Boligpolitisk handlingsplan 2014-2017*
- Bodø kommune (2014b): *Kommuneplanen 2014-2026. Strategisk samfunnsdel Bodø 2030*
- Bodø kommune (2014c): *Kommuneplanens arealdel 2014-2026. Bestemmelser og retningslinjer*
- Børrud, E. (2005): *Bitvis byutvikling - møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging*. Oslo: Arkitektur og Designhøgskolen (Avhandling 17)
- Damvad (2014): *Byen – ikke for alle? Fører boligprisveksten til at enkelte yrkesgrupper ikke er i stand til å etablere seg i byer og pressområder?*
- Departementene (2014): *Strategi. Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (H-2312 B)
- Faludi, A. (1989): “Conformance vs. Performance: Implication for Evaluation”. *Impact Assessment Bulletin*, 7(2-3): 135-151
- Fisher, F. og J. Forester (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham (N.C): Duke University Press
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt. Et case-baseret studie av planlægning, politik og modernitet*. Odense: Akademisk forlag

- Hajer, M. og H. Wagenaar (2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hamarøy kommune (2012): *Kommunal planstrategi 2012-2016*
- Hamarøy kommune (2009): *Kommuneplanens arealdel 2009-2018*
- Hamarøy kommune (2014): *Boligpolitisk handlingsplan 2014-2024*
- Hamarøy kommune (2014): *Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2025*
- Hansen, T. (2007): *Bolignormer, helse og velferd. Drøfting av bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og planlegging*. Oslo: SINTEF Byggeforsk. (Prosjektrapport 7)
- Hansen, T. (2005): *Mål og normer i boligpolitikken. Oversikt og utviklingstrekk*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. (Prosjektrapport 2005:80)
- Hanssen, G.S., H. Hofstad og I.L. Saglie (red.) (2015): *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hanssen, G.S. (2013): *Negotiating urban space. Challenges of legitimacy in market-oriented urban planning*. Ph.d-avhandling Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo
- Harvold, K. og S. Stokstad (2015): *Interkommunal planlegging. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR rapport 2015:3)
- Healey, P. (1997): *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Houndswill: Macmillan
- Helgesen, M., A. Holm, L. Monkerud og L. Schmidt (2014): *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturstudie*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2014:16)
- Husbanken (2000): *Gode boligområder. En veileder fra Husbanken*.

- Husbanken (2012): *Boligpolitisk analyse for Bodø kommune: Alle skal kunne bo trygt og godt.*
- Husbanken (2013): *Hamarøymodellen. Et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*
- Kleven, T. (2011): *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005.* Trondheim: Tapir akademisk forlag
- Klostermann, R. (1985): "Arguments for and against planning" *Town Planning Review*, 56(1): 5-20
- Kristiansand kommune (2007): *Utbyggingspolitikk for nye boligområder i Kristiansand. Revisjon av gjeldende retningslinje. Bystyresak 56/07*
- Kristiansand kommune (2012): *Kommunal planstrategi 2013-2015.* Rådmannen
- Kristiansand kommune (2013): *Boligprogram 2014-2017.* Teknisk sektor. Teknisk direktør stab
- Kristiansand kommune (2015): *Høyhus i Kristiansand. Utredning – høringsforslag juni 2015.* Teknisk. Plan-, bygg- og oppmålingsetaten
- Kvinge, T., R. Barlindhaug, C. Lied og M. Ekne Ruud (2012): *Byplangrep og bostedssegregasjon.* Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2012:11)
- Larvik kommune (2013a): *Kommuneplanens samfunnsdel 2012-2020. En bærekraftig vekst- og velferdsutvikling i regionen*
- Larvik kommune (2013b): *Planprogram. Kommuneplanens arealdel 2014-2026*
- Larvik kommune (2013c): *Planprogram. Kommunedelplan for Larvik by*
- Larvik kommune (2015a): *Kommuneplanens arealdel 2015-2027*
- Larvik kommune (2015b): *Boligplan 2015-2020. Del 1: Beslutningsgrunnlaget*

- Larvik kommune (2015c): *Boligplan 2015-2020. Del 2: Mål og handlingsprogram*
- Larvik kommune (2015d): *Utfyllende bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanens arealdel 2015-2027, kommunedelplan for Larvik by 2015-2027 og kommunedelplan for Stavern by 2015-2027*
- Lillevoll, T. A. og N. Aarsæther (2015): "Nye nasjonale forventninger – et Norge i rødt, grønt og blått?" *Plan* 5/2015.
- Lind, H. (2002): "Market-Oriented Land Use Planning: A Conceptual Note" *Planning and Markets*, 5(1): 42-50
- Lørenskog kommune (2011): *Boligsosialt utviklingsprogram. Program- og aktivitetsplan 2012-2013*
- Lørenskog kommune (2012): *Kommunal planstrategi Lørenskog kommune 2013-2016*
- Lørenskog kommune (2013): *Planprogram for kommuneplan 2014-2026*
- Lørenskog kommune (2015a): *Kommuneplan 2015-2026. Mål og handling*
- Lørenskog kommune (2015b): *Kommuneplan 2015-2026. Planbeskrivelse, bestemmelser og retningslinjer*
- Lørenskog kommune (2015c): *Kommuneplan 2015-2026. Bakgrunn og rammebetingelser. Konsekvensutredning*
- Lørenskog kommune (2015d): *Helse- og omsorgsplan 2015-2026*
- Lørenskog kommune (2015e): *Sluttrapport i boligsosialt utviklingsprogram*
- Miljøverndepartementet (2012): *Veileder. Kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold*. Oslo: Miljøverndepartementet (T-1491)
- Molde kommune (2011): *Boligsosial handlingsplan for perioden 2011 – 2020*



- Molde kommune (2013a): *Planstrategi. Planoversikt 2013 - 2016*
- Molde kommune (2013b): *Kommuneplanens samfunnsdel. Molde kommune 2013 – 2022*
- Molde kommune (2014): *Planprogram. Kommuneplan for Molde, del 1, 2015 – 2025. Arealplan fra Strande til Aukra grense*
- Molde kommune (2015a): *Strategisk bruk av kommunal eiendom som ledd i en helhetlig boligpolitikk. Saksfremlegg til kommunestyret.*
- Molde kommune (2015b): *Kommuneplan for Molde, del 1, 2015 – 2025. Arealplan fra Strande til Aukra grense. Høringsutkast*
- Nordahl, B., R. Barlindhaug og M. Ekne Ruud (2007): *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007)*
- Rogaland fylkeskommune (2012): *Regionalplan for Jæren. Revisjon av fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høringsutkast, juni 2012.*
- Ruud, M. Ekne, L. Schmidt, K. Sørli, R. Skogheim og G. M. Vestby (2014): *Boligpreferanser i distriktene. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2014:1)*
- Sager, T. (2015): “Planlegging av kompakt byutvikling – hvordan kommer ulike ideologiske verdier til syne?” Hanssen, G.S., H. Hofstad og I.L. Saglie (red. 2015): *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer. Universitetsforlaget*
- Samfunnsøkonomisk analyse (2013): *Møter forslaget til boligprogram for Kristiansand boligbehovet? (Rapport nr. 6-2013)*
- Sandnes kommune (2008): *Boligsosial handlingsplan for Sandnes kommune 2008-2015*
- Sandnes kommune (2012): *Planstrategi for Sandnes 2012-2015*

- 
- Sandnes kommune (2015): *Kommuneplan for Sandnes kommune 2015-2030. Samfunnsdel*
- Sandnes kommune (2015): *Kommuneplan for Sandnes kommune 2015-2030. Bestemmelser og retningslinjer*
- Schmidt, L. (2014): *Kompakt by, bokvalitet og sosial bærekraft*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2014:12)
- Senter for Eiendomsøkonomi (2015): *Evaluering av boligutviklingen i Kristiansand i lys av gjeldende utbyggingspolitikk. Med innspill til kommunale tiltak for videre utvikling av boligmarkedet*. 15. september 2015
- Sjåvik, E. Hansen (2015): *Sosial boligbygging og planleggerens rolle: en case studie*. Masteroppgave NMBU, Institutt for landskapsplanlegging
- Stoker, G. (2004): *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Tromsø kommune (2014a): *Boligpolitisk handlingsplan 2015-2018. Nok og riktige boliger, på rett sted*
- Tromsø kommune (2014b): *Planprogram til kommuneplan for Tromsø 2015-2026*
- Tromsø kommune (2015c): *Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2026*
- Tromsø kommune (2015d): *Kommuneplanens arealdel 2015-2026*
- Tromsø kommune (2015e): *Kommuneplanens arealdel 2015-2026. Planbestemmelser*
- Tromsø kommune (2015f): *Kommuneplanens arealdel 2015-2026. Tromsø 2044*

**Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR)** er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

**NIBR** tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

**NIBRs** kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territoriale samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

**NIBR** har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

#### **Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)**

Gaustadalléen 21  
0349 OSLO  
Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

#### **NIBR er en del av CIENS**

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

I prosjektets første fase, dokumentert gjennom denne rapporten, er begrepet helhetlig boligplanlegging drøftet mhp hvilke elementer som bør inngå i begrepet, særlig i hvilken grad boligsosiale og kvalitetsmessige hensyn er hensyntatt i planleggingen. Det er planlegging av nye boliger og boområder som er i fokus. Plandokumenter i ni kommuner er gjennomgått og analysert i forhold til elementer som kan inkluderes i en helhetlig boligplanlegging.