



UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for samfunnsvitenskap

Kan en forene økt boligutvikling med idealet om kompakt byutvikling?

— Utarbeiding og oppfølging av boligpolitisk handlingsplan 2015-2018 i Tromsø

Charlotte Larsen Berg

Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse, mai 2019



Forord

Å skrive forord markerer slutten på min tid som student. Det er både trist og godt på samme tid. Det har vært fem lærerike år på samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved Universitet i Tromsø, som jeg ikke ville vært foruten.

Jeg vil takke veilederen min gjennom både bachelor- og masterskriving, Halldis Valestrand. Takk for oppmuntrende ord og tilbakemeldinger.

En stor takk til mine informanter som var velvillig til å stille til intervju. Deres synspunkter og fortellinger har vært avgjørende for oppgaven.

Takk til dere på Lesehuset for mye latter, kaffedriking og samhold i denne berg-og-dalbanen av en periode. Spesielt takk til deg Trine, uten deg hadde ikke studietiden vært den samme.

Mamma og pappa, tusen takk for at dere alltid er støttende hjelper til med hva enn det måtte være.

Sist men ikke minst, takk til min kjære samboer Kevin for enorm støtte og tålmodighet. Du fortjener en medalje for å ha holdt ut med meg i denne perioden.

Charlotte Larsen Berg

Tromsø, 15 mai 2019

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar for seg tema boligutvikling i Tromsø. Dagens byer blir i stor grad oppfordret til å forholde seg til idealet om en kompakt byutvikling. For å få til en kompakt by, samtidig som boligantallet øker ble det i 2014 utarbeidet en plan som tok for seg den totale boligtilførselen i Tromsø. Både det boligsosiale og den generelle delen av boligmarkedet ble sammensatt i en plan. I Tromsø kommune var dette en tverrsektoriell plan, med flere ulike avdelinger involvert i planarbeidet. Kommunen gjorde også noe som blir beskrevet som uvanlig, ved å involvere private boligaktører med i utarbeidelsen av planen.

Denne oppgaven studerer nærmere hvordan det offentlige-private samarbeidet fungerte i praksis. Hvilke utfordringer har blitt møtt med å gjennomføre tiltakene i planen, og har boligpolitisk handlingsplan blitt brukt som et styrende dokument for boligutviklingen i byen?

Undersøkelsesmaterialet består av kvalitative intervjuer med sentrale aktører fra planarbeidet, samt dokumentanalyse. Det teoretiske rammeverket for oppgaven omhandler nyliberalismens påvirkning på planlegging og planprosesser, samt instrumentell og kommunikativ planteori.

Undersøkelsen viser at det offentlige-private samarbeidet var en stor suksess, hvor prosessen blir beskrevet som effektiv og god. Studien viser at det oppstod utfordringer knyttet gjennomføring av tiltakene i den vedtatte planen, hvor skifte av styresett innad i kommunen ser ut til å være en sentral faktor.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Sammendrag..... | 4 |
| 1. Tema og forskningsfelt..... | 11 |
| 1.1 Introduksjon | 11 |
| 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål | 12 |
| 1.3 Avgrensninger | 12 |
| 1.4 Oppbygning av oppgaven..... | 12 |
| 2 Boligpolitikk og byutvikling i endring..... | 14 |
| 2.1. Utbyggerstyrt byutvikling? | 14 |
| 2.2. Kompakt byutvikling..... | 15 |
| 2.3. «Fortett med vett» | 16 |
| 2.4. Urbane boligområder..... | 17 |
| 2.5 Norsk boligpolitikk | 18 |
| 2.5.1 Boligpolitikkenes historie i etterkrigstiden | 18 |
| 2.6 Sentrale aktører i dagens boligmarked | 20 |
| 2.6.1 Staten..... | 21 |
| 2.6.2 Kommunens rolle | 22 |
| 2.7 Private aktører og boligmarkedet | 23 |
| 2.8 Styringsverktøy | 24 |
| 2.8.1 Plan- og bygningsloven..... | 25 |
| 2.8.2 Tomtereserver..... | 26 |
| 2.8.3 Områderegulering og detaljregulering | 26 |
| 2.8.4 Utbyggingsavtaler | 27 |
| 3. Data og metode..... | 30 |
| 3.1 Tema og problemstilling | 30 |
| 3.2 Casestudie..... | 30 |
| 3.3. Dokumentstudier | 31 |
| 3.4. Intervjuform og gjennomføring av intervjuene..... | 32 |

| | |
|---|----|
| 3.5. Etiske betraktninger..... | 33 |
| 3.6. Reliabilitet og validitet | 34 |
| 4. Tromsø: En by i vekst | 37 |
| 4.1 Historiske trekk ved boligutviklingen i Tromsø | 39 |
| 4.2 Andre relevante planer | 42 |
| 4.2.1 Tromsøs kommuneplan og økonomiplan..... | 42 |
| 4.2.2 Prosjektplan..... | 43 |
| 4.3 Store utfordringer – nye løsninger?..... | 44 |
| 4.4 Hvordan startet samarbeidet? | 44 |
| 4.5 Organisering av planprosessen..... | 46 |
| 4.6 Planens hovedutfordringer | 48 |
| 4.6.1 Planens mål og visjon..... | 49 |
| 4.7 Oppsummering | 53 |
| 5. Teoretisk rammeverk..... | 55 |
| 5.1 Introduksjon | 55 |
| 5.2 Nyliberalisme | 55 |
| 5.2.1 Governance..... | 56 |
| 5.2.2 New public management..... | 57 |
| 5.2.3 Hvordan påvirker nyliberalistisk tenking urban planlegging? | 58 |
| 5.3 Offentlig-privat samarbeid i ulike former | 59 |
| 5.3.1 Koopterende partnerskap – den korporative kanalen..... | 59 |
| 5.3.2 Samstyring..... | 60 |
| 5.3.3 Offentlig-privat samarbeid | 62 |
| 5.4 Legitimitet | 63 |
| 5.5 Instrumentell og kommunikativ planlegging | 65 |
| 6 Dokumentanalyse av boligpolitisk handlingsplan 2015-2018 | 68 |
| 6.1 Nok og riktige boliger til å dekke befolkningsveksten i Tromsø..... | 68 |
| 6.2 Nok og riktige boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet..... | 72 |

| | |
|--|-----|
| 6.3 Boligbygging som gir byutvikling og transportmønster | 74 |
| 6.4 Riktig organisering og samarbeid for en operativ boligpolitikk | 76 |
| 6.5 Oppsummering | 77 |
| 7 Boligpolitisk handlingsplan sett fra informantenes perspektiv | 79 |
| 7.1 Samarbeid i planprosessen | 79 |
| 7.2 Gjennomføring og utfordringer på veien | 83 |
| 7.2.1 Politisk skifte i kommunen..... | 86 |
| 7.3 Boligbygging som gir ønsket byutvikling..... | 88 |
| 7.4 Informantenes tanker om planen i ettertid..... | 90 |
| 8 Teori og praksis – noen sammenhenger? | 93 |
| 8.1 Offentlig-privat samarbeid | 93 |
| 8.2 Politisk skifte..... | 96 |
| 9 Avslutning | 101 |
| Referanseliste | 105 |
| Vedlegg | 113 |
| Vedlegg 1 Intervjuguide..... | 113 |

Tabelliste

| | |
|---|----|
| Tabell 1 Ansvarsfordeling på de ulike aktørene i boligpolitikken. Kilde: Holm 2005:7..... | 21 |
| Tabell 2 Oversikt over møteaktiviteten til ressursgruppen i planprosessen..... | 48 |

Figurliste

| | |
|---|----|
| Figur 1 Hovedmål og strategier. Utdrag fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:6..... | 50 |
| Figur 2 Illustrasjon av planregimet anbefalt i BPHP. Kilde: utklipp fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:28..... | 69 |
| Figur 3 Oversikt over knutepunktstrategi og fortetting. Kilde: utklipp fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:9..... | 75 |
| Figur 4 Organisasjonskart. Kilde: utklipp fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:47. | 80 |

Bilder

| | |
|---|----|
| Bilde 1 Tromsøya sett fjellheisen. Foto: Yngve Olsen Sæbbe, Nordlys..... | 37 |
| Bilde 2 Kart over byder i Tromsø. Kilde: www.kommunekart.com | 38 |
| Bilde 3 Tromsø sentrum. Foto: Istock, Nettavisen..... | 39 |

1. Tema og forskningsfelt

1.1 Introduksjon

Bolig er en de av viktigste infrastrukturene i et samfunn, og i Norge har alle rett til å eie eller leie egen bolig. Likevel er det i de fleste norske byer et enormt press på boligmarkedet. Få og dyre boliger, spesielt i sentrumsnære områder, er det som preger situasjonen. Samtidig som det skal bygges et høyt nok antall nye boliger, skal det opprettholdes en kompakt byutvikling som sikrer vekst innenfor allerede eksisterende bygrenser. Kompakt by springer ut av målet om å utvikle bærekraftige byer, som stammer fra Brundtlandkommisjonens definisjon i «Our common future» (Hanssen m.fl. 2015:15). Noen sentrale kjennetegn ved kompakte byer er fortetting, kortere reiseavstander for å redusere energibruk, og utslipp fra transport. Bevaring av skog og markområder, altså grønne miljøer og en levende by. Med en levende by er tanken og samle funksjoner som boligformål, næringsvirksomhet, servicetilbud. Både for å redusere reiseavstand, men også for at byen blir en arena for sosiale møter hvor mennesker skal kunne bo og trives (ibid).

Dagens byutvikling dreier seg om et samspill mellom myndighet, marked og sivilsamfunn. Byutvikling er et politikkområde som ikke kan drives av offentlige myndigheter alene, og kommunene må i større grad enn tidligere forholde seg til private aktører, som står for mesteparten av utbyggingen (Saglie, Hofstad og Hanssen (2015). Mye av byutviklingen innebærer derfor forhandling og samhandling mellom det offentlige og private.

Denne masteroppgaven har sitt fundament i utarbeidelsen av boligpolitisk handlingsplan 2015-2018 i Tromsø kommune, hvor jeg har sett på utarbeidelsen og ferdigstillingen av planen. Boligsituasjonen i Tromsø preges av få boliger med skyhøye priser både på eie og leiemarkedet. Boligmarkedet blir sammenliknet med storbyer som Oslo og Bergen. Tromsø vil ifølge boligpolitisk handlingsplan vokse til 120 000 innbyggere i 2044, derfor er det nødvendig og tenke nytt og bærekraftig rundt både by- og boligutviklingen. Som et svar på boligutfordringene byen står overfor, ble det i 2014 utarbeidet en boligpolitisk handlingsplan som forholder seg til den totale boligforsyningen i Tromsø. Det er første gang en slik plan er blitt laget i Tromsø. Jeg synes derfor det er interessant å studere nærmere hvordan planen er blitt etablert som et styrende dokument for boligutviklingen. Markedskreftene viser seg tydelig i boligmarkedet i Norge, og i planprosessen til boligpolitisk handlingsplan inngikk Tromsø kommune et samarbeid med private boligaktører, kalt «ressursgruppa». Jeg har derfor valgt å studere dette samarbeidet hvor jeg fokuserer på ressursgruppas bidrag til planarbeidet.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Min hovedproblemstilling er som følger:

Hvordan skal Tromsø forsynes med tilstrekkelig antall boliger, samtidig som det legges til rette for en kompakt byutvikling?

For å bygge opp under problemstillingen har jeg tre forskningsspørsmål:

- ◆ Hvordan involverte Tromsø kommune private aktører i planleggingsprosessen til boligpolitisk handlingsplan?
- ◆ Hvordan har boligpolitisk handlingsplan fungert til å styre boligutviklingen i Tromsø?
- ◆ I hvor stor grad viser boligpolitisk handlingsplan til mulige verktøy for å realisere hovedmålene i planen?

1.3 Avgrensninger

I denne studien ser jeg på planprosessen til boligpolitisk handlingsplan, med fokus på det offentlig-private samarbeidet mellom Tromsø kommune og private boligaktører, kalt ressursgruppa. Denne studien tar derfor kun for seg det bransjemessige innspillet i boligpolitisk handlingsplan.

1.4 Oppbygning av oppgaven

I dette kapitlet har jeg presentert oppgavens tema, problemstilling og forskningsspørsmål. Neste kapittel vil blant annet gjennomgå boligpolitikken historie, vise til rollefordeling innenfor feltet og idealet om kompakt byutvikling. I kapittel 3 vil jeg diskutere metodiske valg, før jeg går videre og presenterer Tromsø by og dens kjennetegn i kapittel 4. Her blir også andre relevante planer og boligpolitisk handlingsplan presentert. I kapittel 5 vil jeg gjøre rede for det teoretiske rammeverket for oppgaven, hvor hovedfokuset er offentlig-privat samarbeid innenfor nyliberalistisk ideologi. Kapittel 6 og 7 består av dokumentanalyse og empiri, før jeg til slutt vil jeg diskutere funn og forsøkte å trekke sammenheng til det teoretiske rammeverket i oppgaven. Jeg avslutter oppgaven med å vise til viktige funn.

2 Boligpolitikk og byutvikling i endring

I etterkrigstiden og frem til 1980-90 tallet sto norske kommuner for mye av boligtilførselen. På 1980-90 tallet skjedde det en endring som gjorde at private aktører på boligmarkedet fikk tilgang til å utføre det som tidligere hadde vært kommunale oppgaver, og de står nå for det meste av nybyggingen. Samspillet mellom det offentlige og private er derfor sentralt for hvordan dagens byutvikling foregår (Saglie, Hofstad og Hanssen 2015). Kommunen har fortsatt endelig beslutningsmyndighet ved det politiske nivået som behandler og vedtar alle planer, men i dag har de en mer tilretteleggende rolle for boligutviklingen. Diskusjonene innen byutvikling preges av at vi skal bo kompakt som svar på å skape en bærekraftig by. Kompakt byutvikling er et komplekst tema som inneholder flere problemstillinger, både når det kommer til prosesser, rettigheter, maktforhold, arkitektoniske resultater og sosiale og miljømessige konsekvenser (ibid). En stadig økende befolkning hvor flere og flere ønsker å bo i by, gjør det viktigere enn noen gang å finne en bærekraftig løsning.

2.1. Utbyggerstyrt byutvikling?

Som nevnt tidligere sto offentlige myndigheter for gjennomføring av planer sammen med private grunneiere og utbyggere, men i løpet av 1980-1990 tallet skjedde det et skifte (Hanssen m.fl. 2015). For å øke planleggingens effektivitet, kvalitet og økonomi ble New-public management reformen tatt mer og mer i bruk. New-public management innebærer en rekke prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlige prosesser. I 1985 åpnet plan- og bygningsloven opp for at private aktører, profesjonelle entreprenører og vanlige innbyggere kunne lage forslag til reguleringsplaner som kommunestyret skal behandle. Dagens kompakte byutvikling blir derfor gjennomført innenfor en planleggingspraksis som de siste tiårene har hatt et stort innslag av både privat planlegging og privat investering (Hanssen m.fl. 2015:14). Byutviklingen og boligpolitikken blir da et resultat av samspillet mellom flere ulike aktører. Styringsrollen til kommunen blir ikke nødvendigvis redusert, men noe mer kompleks, og krever evne og vilje til å bruke de mulighetene som er tilgjengelig (ibid). «*Den nye arbeidsdelingen endrer kommunens rolle fra å være den som lager konkrete reguleringsplaner, til å nå sette rammer for markedsaktørene*» (Hanssen m.fl. 2015:30). Med det sagt, blir denne måten å styre på kalt en markedsdrevet gjennomføringsmodell. Noen vil kanskje si at samspillet går i private aktørers favør, men det finnes virkemidler for kommunale myndigheter å ta i bruk. Siden kommunen sjelden er tomteeier kan planlegging være et virkemiddel for kommunene til å engasjere næringsaktører til å utvikle områder, slik at målene til de folkevalgte blir oppfylt (ibid). I disse situasjonene må kommunen ofte opptre som forhandlere i samspillet med utbyggerinteressene. Her forhandles det om utbyggingsavtaler og partnerskap hvor roller,

ansvar og bestemmelser blir bestemt. Et slikt «forhandlingsperspektiv» som Hanssen m.fl. (2015) kaller det, har hentet inspirasjon fra New-public management tenking. Markedsløsninger ses på som å være mest kostnadseffektiv som gir private aktører et viktig forhandlingskort. Her anses myndigheter og private aktører som dels likeverdige parter hvor begge har sine mål som skal oppnås (ibid). Forhandlinger er en stor del av byutvikling, både for de overordnede rammene og nede på detaljnivå. Kommunens rolle blir i stor grad å skaffe seg innflytelse over byutviklingen ved å være premissgiver og påvirke forhandlingene i en retning som samsvarer med deres mål og visjoner (Nordahl m.fl. 2012). Kommunen utarbeider visjoner og langsiktige målsettinger som blir nedfelt i strategier og kommuneplanens areal- og samfunnsdel. Her har kommunen mulighet å følge opp målsetningene gjennom å utarbeide bindende retningslinjer og bestemmelser, som også utbyggerinteresser må forholde seg til.

Ettersom markedet har fått større innflytelse i både boligforsyning og byutvikling er det viktig å forstå hvordan markedet fungerer. Dersom boligetterpørselen øker vil også prisen på brukte boliger stige, økonomisk teori sier at da vil tomtetilbudet øke fordi verdien av tomten til bolig overstiger verdien av tomten til andre mulige anvendelser. Boligbyggere vil tjene på å produsere og tilby nye boliger så lenge salgsprisen på boligene er høyere enn kostnadene ved å fremstille dem (Barlindhaug 2012). Teoretisk sett skal økning i det totale boligtilbudet bidra til å redusere prisene i markedet. Når salgsprisene går under kostnadene for utbygger å fremstille boligene, vil boligproduksjonen stoppe opp. Dette forutsetter at det er tilgang på areal og at tomteprisen samsvarer med hva arealet alternativt kan brukes til (ibid). Boligprisene i bynære områder blir i større grad bestemt av tomtetilgang enn byggekostnader. Tomttetilgangen samsvarer ikke alltid med en kompakt byutvikling som har vært anbefalt politikk siden begynnelsen av 1990-tallet. Kompakt byutvikling har utviklet seg til å bli et «svar» på utfordringene som knytter seg til en natur- og miljøvennlig byutvikling (Hanssen m.fl. 2015).

2.2. Kompakt byutvikling

Den kompakte byen kjennetegnes av tett bebyggelse med en klar grense mot omland. I tillegg er den kompakte byen bundet sammen med offentlig transport hvor innbyggerne har kort avstand mellom bosted, arbeidsplasser og servicetilbud. Målet med en kompakt by er bærekraftige byer (Hanssen m.fl. 2015:13). Siden sluttrapporten fra Brundtlandkommisjonen «Vår felles framtid» fra 1987 har den kompakte byen vært nasjonal politikk for byutvikling, og utviklet seg til å bli symbolet for bærekraftig byutvikling (ibid). Rapporten er like viktig den dag i dag hvor hensikten er å sikre framtidens generasjoner slik at de får dekket sine behov ved at vi i dag balanserer en økonomisk, sosial og miljømessig utvikling i samfunnet. Noen av

hovedutfordringene vi står overfor med å skape en bærekraftig byutvikling i Norge vil være å redusere forurensing og støy, dekke boligbehov i byen og sikre at det er arbeidsplasser, skoler, servicefunksjoner og fritidsaktiviteter i nærheten av der folk bor. Det er viktig å være særlig oppmerksomme mot de sårbare befolkningsgruppene og sørge for et godt miljø for alle innbyggerne. Det er også krav til plan og beslutningsprosessene som styrer byutviklingen, det skal være etisk akseptable og legitime prosedyrer (ibid). Kompakt byutvikling og bærekraftig utvikling er to begreper som blir brukt flittig både i den offentlige debatten og i nasjonal politikk. Den kompakte bymodellens grunnide er et sammenfall mellom de tre bærekraftdimensjonene: økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft (Hanssen m.fl.2015:16).

2.3. «Fortett med vett»

I arbeidet med fortetningsplanlegging i Norge er det mest sentrale dokumentet Miljøverndepartementets veileder «fortetting med kvalitet» (Børrud 2018). Husbankens utgivelse av «Fortett med vett» er blitt et slagord brukt av mange. Begge dokumentene kommer med anbefalinger om hva som er kvalitet og hvordan man oppnår det. Fortetningsstrategien er ikke en uproblematisk vei mot å skape bærekraftige byer, men konklusjonen i rapporten fra Miljøverndepartementet «fortetting med kvalitet» konkluderer med at det er nødvendig å fortette hvis vi skal ta hensyn til målet om å oppnå en bærekraftig by. De gode grunnene for å fortette blir vektlagt tyngre enn farene (ibid).

Diskursen om den kompakte byutviklingen handler i stor grad om byens funksjonalitet, altså hvordan vi kan fortette og omstrukturere byen slik at funksjonaliteten øker og reiselengdene går ned (Hanssen m.fl.2015). Med høy tetthet menes områder med høy tomteutnyttelse i bebyggelsen. Fortetting har lenge vært en strategi i Norge, spesielt i de store byene med befolkningsvekst. Begrepet «bærekraftig by» er ofte assosiert med fortetting, men diskusjonen om fortetting ser ofte ut til å handle om tetthet som «tett og trangt» eller «trivelig og tilgjengelig» (Børrud 2018). Noen mener vi må fortette for å sikre en bærekraftig utvikling, mens andre ser på fortetting som en trussel mot eksisterende bokvaliteter. De som ser på fortetting som en trussel er ofte redd for tap av grøntområder, uterom og miljøvern, manglende solforhold på grunn av høye tette bygg som skyggelegger byen. Ikke minst er det bekymringer rundt bokvalitet og økte sosiale forskjeller ved høyere boligpriser i sentrum. Sosial bærekraft handler om at boligområder inkluderer ulike kjøpergrupper, også de som har begrenset kapital (Schmidt 2015). For eksempel hvis man ikke klarer å opprettholde en sosial bærekraft i boligmarkedet i sentrum, er det fare for at sentrum utvikles til et sted å bo kun for de velstående.

2.4. Urbane boligområder

Fortetting av boligområder er et spørsmål alle byer i sterk vekst står ovenfor. Det «urbane boligområdet» kjennetegnes av knapphet på areal. Boligprisene i disse områdene er et resultat av tilbudsrelaterte forhold som reguleringsbestemmelser, arealknapphet og utbyggeradferd. Også betalingsvilje og reisekostnader mellom bolig, arbeid og by spiller inn (Barlindhaug 2012:57).

I urbane boligområder vil det være en nedgang i tomteutnyttelsen jo lenger ut mot randsonen du kommer, mens i sentrum vil utnyttelsen være størst. Fortetting av boligområder kan enten skje gjennom at tomtene blir utnyttet i høyere grad uten å rive eksisterende boliger, eller ved å rive eksisterende boliger for å bygge nye (Barlindhaug 2012). Arealene i randsonen er gjerne billigere og vil ha en lavere utnyttelse av areal, det innebærer at det ofte bygges småhus av ulike typer i randsonene. Etersom byen vokser og prisene på utbygde arealer stiger, vil presset om fortetting øke (ibid). Som regel er ikke tomtene i allerede eksisterende boligområder mulig å benytte til noe annet enn nettopp bolig. Beslutningen om å fortette vil da være avhengig av om eksisterende reguleringsbestemmelser gir mulighet for fortetting, og så klart om dette er lønnsomt kontra å ikke fortette området. Fortetting av områder vil kunne føre med seg forringing av naboeiendommer ved at tap av utsikt, økende trafikk og fornyelse eller utvidelse av både teknisk og sosial infrastruktur (ibid).

Alonso's (1664) monosentriske og polysentriske teori studerer hva som skjer med boligprisene når en beveger seg vekk fra bykjernen CBD (Central Business District) og ut mot randsonene. Dette er relevant teori i oppgaven sett i lys av at ett av hovedmålene med Boligpolitisk handlingsplan omhandler fortetting og knutepunktstrategi, i tillegg til at nasjonale retningslinjer tilsier at vi skal bygge nært bysentrene. Monosentrisk teori for hvordan byer vokser har stått sentralt i mange år. Teorien tar utgangspunkt i at det er ett sentrum (CBD) som innbyggerne reiser til på grunn av jobb og tjenester uavhengig av boavstand fra sentrum. Lenger unna man bor, jo høyere blir naturligvis også reisekostnadene. Inntekten til en innbygger minus reisekostnader er det en har til overs til bolig og andre utgiftsposter. For å kompensere for reisekostnadene til de som bor i perifere områder fra sentrum, synker boligprisene eller husleien jo lenger ut fra sentrum du bosetter deg (Barlindhaug 2012:63). Det blir derfor dyrest å bo i eller nært sentrum. Dette er en utvikling som er lagt spesielt merke til i norske storbyer bare det siste tiåret. Ved en slik tilnærming blir sentrum et sted å bo for de rike, mens de med lavere økonomiske ressurser må flytte ut i randsonene. Byer i vekst vil på denne måten danne flere sentre i byens ytterkant i tillegg til ett sentralt senter, dette kalles ofte for «edge cities» eller en

polysentrisk bystruktur (Barlindhaug 2012). Slike sentre som beskrevet kan dannes som knutepunkter rundt viktige kollektivstoppesteder, og de som bor i nærheten av disse kollektivknutepunktene vil få redusert reisekostnader. Ettersom det kollektive knutepunktet vokser og får flere tjenester etablert, vil det kunne utvikle seg slik at det er reisekostnadene fra randsonen og inn til det perifere knutepunktet som bestemmer prisnivået i knutepunktet. Om en slik utvikling vokser vil den monosentriske bystrukturen bli mindre synlig ved at alle småsentrene i storbyregionen blir mer likeverdige. Likevel vil det nok fortsette å være en konsentrasjon av arbeidsplasser i det sentrale senteret som vil trekke til seg tilreisende (ibid).

2.5 Norsk boligpolitikk

I dette kapittelet vil jeg først se på boligpolitikken historie for å få en oversikt over utviklingen etter andre verdenskrig, før jeg vil ta en nærmere titt på sentrale aktører og deres rollefordeling i dagens boligmarked.

Boligpolitikken i Norge har gjennomgått store endringer etter andre verdenskrig. Ikke bare har de boligpolitiske målene endret seg, men det har vært en maktforskyvning blant sentrale aktører i boligpolitikken. Flere forskere har beskrevet den boligpolitiske utviklingen i denne perioden som en nyliberal vending (Sørvoll 2011).

2.5.1 Boligpolitikken historie i etterkrigstiden

Etter andre verdenskrig har norsk boligpolitikk gjennomgått betydelige endringer, som i hovedsak består av dereguleringen og kommunalisering (Kjelstrup 2006). I gjenreisningssårene etter krigen tok staten ansvar for befolkningens boforhold, og primært var hovedmålet å skaffe nok boliger til befolkningen da mange sto uten tak over hodet. Den offisielle målsettingen for boligpolitikken fra 1945 til utpå 1980-tallet var å skaffe befolkningen boliger som var sosialt forsvarlig, til en pris som stod til inntektene i landet (Sørvoll 2011). Perioden var preget av sterke offentlige innslag som innebar offentlige tomtekjøp, reguleringsplanlegging, finansiering gjennom statsbanker som Husbanken og Kommunalbanken, i tillegg til at kommunene drev med prisregulering (Myrvold m.fl. 2002). Ifølge Nordahl (2012:23) hvilte gjenreisningsperiodens boligpolitikk på tre bein: offentlige myndigheters fortrinn på tomtemarkedet, en finansieringspolitikk med subsidierte lån gjennom Husbanken til oppføring av boliger, og prisregulering på omsetting av de subsidierte boligene. I en periode med stor mangel på boliger og knapphet på ressurser til boliginvesteringer var dette effektive virkemidler.

Utover 1980-tallet ble den offentlige styringen av boligmarkedet redusert og tomtemarkedet deregulert (Sørvoll 2011). Kommunens aktive tomtepolitikk ble mange steder borte, og den maksimale husleien ble fjernet i flere byer. Markedet fikk større spillerom utover 1980-tallet og boligpolitikken gikk fra å være et offentlig ansvar til å bli et deregulert område hvor staten begynte å miste styringen de en gang satt på. Endringen i boligpolitikken førte til at den generelle boligforsyningen, som vil si alt av boligtilførsel utenom det som inngår i det boligsosiale, gikk ned fra kommunen sin side. Nedtrappingen i offentlige boliger begrunnet politikerne med at de fleste nå var i stand til å skaffe seg bolig på egenhånd gjennom boligmarkedet. Norge var så velstående at det ikke lenger ble sett på som nødvendig med reguleringer og subsidier som var et resultat av mangelen på bolig i etterkrigsperioden (ibid). Etter avviklingen av prisreguleringen i 1988 fikk Norge først en kraftig prisoppgang, før det kom et stort fall i boligprisene (Nordahl 2012). Som følge inntraff det et krakk i boligmarkedet. Stagnasjon i økonomien førte til at folks kjøpekraft hadde en nedgang. Tidlig på 1990-tallet var det en nedgang i nybygging på grunn av prisfallet, og det skulle ta flere år før det tok seg opp igjen (ibid).

Kommunene ble også rammet av boligkrakket. Mange kommuner satt på store tomtearealer og boliger som ikke lot seg selge, eller som måtte selges til langt under verdi (Myrvold m.fl. 2002). Derfor gikk kommunenes engasjement i tomte- og boligpolitikken ned. Fra 1990-2000-tallet trakk staten seg mer og mer tilbake i boligmarkedet, og etterkrigstidens boligpolitikk avtok. *«Kommunaliseringen og dereguleringen er utviklingstrekk som har løpt sammen, og til dels har kommunaliseringen vært en årsak av privatiseringen (Kjelstrup 2006:32).*

St.meld. nr.23 (2003-2004) som kom under Bondevik-regjeringen II la store føringer på boligpolitikken på 2000-tallet. Boligmeldingen lød som følger: «Boligmarkedet vil fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet. Det offentliges oppgave er å tilrettelegge for at markedet skal fungere best mulig». På denne måten ble kommunens rolle mer tilretteleggende, og hadde ikke lenger direkte ansvar for boligforsyningen. Den boligsosiale vendingen har fulgt kommunens endrede rolle i den nasjonale boligpolitikken. På det boligsosiale området har kommunene stor frihet til å formulere målsettinger og egne strategier. Sørvoll (2011) sier at kommunens boligarbeid i stor grad har fulgt utviklingen til den statlige boligpolitikken, dette viser seg gjennom at kommunens boligarbeid har rettet seg mer mot vanskeligstiltes problemer i løpet av de siste tjue årene.

St.meld. nr.23 fremhever at «Statens viktigste virkemidler for å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked er lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon» (Sørvoll 2011). De boligøkonomiske virkemidlene som bostøtte, startlån og husbanklån skulle korrigere markedet og sikre boliger til vanskeligstilte. Boligpolitikk rettet mot vanskeligstilte eksisterte også i hele etterkrigstiden, det som har endret seg nå er at hovedfokuset til Husbanken har flyttet seg fra den generelle boligforsyningen til de vanskeligstiltes behov.

I dag er private aktører viktig for den norske boligutviklingen, fordi de står for mesteparten av utbyggingen. Kommunene har sammen med Husbanken etter boligmeldingen nr.23, hatt en dreining mot boliger for vanskeligstilte som ikke klarer å skaffe seg bolig på det ordinære boligmarkedet. Det boligsosiale er en lovpålagt oppgave for norske kommuner, og de bruker boligpolitiske virkemidler som bostøtte, startlån og boligtilskudd. Meningen var at boligmelding nr.23 skulle korrigere markedet, ikke konkurrere eller erstatte det private bankvesenet. På denne måten skulle kommunene sikre boliger for vanskeligstilte (Sørvoll 2011). Det er flere boligpolitiske oppgaver som ikke er hjemlet i loven, men som kommunene er oppfordret til å utføre. Boligsosiale handlingsplaner er en av de viktigste oppgavene som kommunene blir oppfordret til å utføre (ibid).

Utover 2000-tallet har gapet mellom boligprisutviklingen og nybygg økt betraktelig i Norge, spesielt i større byer (Nordahl 2012). Dette har skapt nye utfordringer, boligprisene i samtlige storbyer har blitt så høy at flere presses ut av markedet. Manglende areal i by og høye priser både for å bygge og kjøpe har ført til at boligutviklere trekker seg ut i randsonen, noe som står i kontrast til dagens byutviklingspolitikk som sier at vi skal bo tett og sentrumsnært.

2.6 Sentrale aktører i dagens boligmarked

Jeg vil nå gå litt nærmere innpå rollefordelingen til de ulike aktørene. Matrisen nedenfor representerer de tre hovedgruppene av aktører i norsk boligpolitikk, og kort deres arbeidsoppgaver. Aktørene er stort sett de samme som det alltid har vært, men det har vært en endring i rollefordelingen som nevnt tidligere.

| <u>Aktør</u> | <u>Ansvarsområder</u> | <u>Arbeidsoppgaver</u> |
|---------------|--|--|
| Staten | Lovverk, finansiering og kompetanseutvikling | Fastsetter lover og rammebetingelser, ansvarlig for hovedretningslinjene i |

| | | |
|------------------------|--|---|
| | | boligpolitikken, tilbyr finansiering og støtteordninger – Husbanken |
| Kommuner | Boliger for vanskeligstilte, plan- og bygningsmyndighet, arealdisponering, tomte og boligforsyning | Planlegger og legger til rette for boligbygging, forsyner byggeklare tomter, ansvar for det boligsosiale. |
| Private aktører | Bygger, forvalter, eier og omsetter | Prosjekterer og oppføring av boliger, utbedrer store deler av boligmassen. |

Tabell 1 Ansvarsfordeling på de ulike aktørene i boligpolitikken. Kilde: Holm 2005:7

2.6.1 Staten

Staten sin rolle i norsk boligpolitikk er å sette boligpolitiske mål og rammeverk, i tillegg til å bidra med økonomisk bistand til tiltak som hever kompetansenivået (St.meld.nr. 23, 2003-2004). Husbanken er et statlig gjennomføringsorgan for boligpolitikken som ble opprettet rett etter krigen i 1946 for å bygge opp landet igjen. Gjennom Husbanken gir Staten finansiering og støtte til utvalgte grupper. Deres rolle etter krigen har endret seg fra å være en allmenn boligbank til en velferdsetat som jobber mot det boligsosiale. «Husbankens samfunnsoppdrag er å forebygge at folk blir vanskeligstilt på boligmarkedet, og bidra til at vanskeligstilte kan skaffe seg og beholde egen bolig» (husbanken.no/mål og styring 2019).

Fra 1945 til rundt 1995 var Husbanken statens redskap til nå målet om høy boligbygging, stabile konjunkturer, samtidig sosial og regional utjevning. De siste femten årene har dette endret seg. I dag er Husbankens primæroppgaver å forvalte støtte- og låneordninger til vanskeligstilte. Ikke minst skal de opptre som en assistent, og gi påfyll av kompetanse til kommunene, og andre aktører som retter seg mot det boligsosiale (Sørvoll 2011). Husbankens långivning skal passe på at det oppføres hus med kvaliteter utover det markedet og plan- og bygningsloven sørger for. Med andre ord kan det sies at Husbanken gikk fra å være et redskap for boligbygging til hele befolkningen, til å bli et verktøy for boligpolitikken rettet mot de vanskeligstilte (ibid). Regjeringen definerer vanskeligstilte som «personer eller familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd». Hvem som regnes som vanskeligstilt kan endre seg fra kommune til kommune.

2.6.2 Kommunens rolle

Kommunens ansvar i boligpolitikken består av to hovedområder: boligforsyning til det ordinære boligmarkedet, og den sosiale delen av boligpolitikken. Det er nettopp disse to områdene boligpolitisk handlingsplan til Tromsø kommune tar utgangspunkt i. Kommunene har oppgaver som befinner seg i skjæringsfeltet mellom sosialpolitikk, boligpolitikk og utbyggingspolitikk (Holm 2005). Dette skaper mange hensyn for kommunene å forholde seg til. Eksempler kan være innbyggernes boligbehov, svingninger i det lokale boligmarkedet og markedsmekanismer hvor forholdet mellom pris og etterspørsel er viktig, i tillegg til sterke interessegrupper. Kommuner må også forholde seg til boligpolitiske og velferdspolitiske mål fra staten (ibid).

Krav fra staten sier at alle kommuner skal ha en vedtatt arealplan som er aktuell og revidert. Kommunene skal klargjøre arealer for utbygging og drive byggesaksbehandling. Gjennom plan- og bygningsloven er det først og fremst kommunen som er ansvarlig for det fysiske miljøet og utbygging. I tillegg til at kommunen har ansvar for kommuneplan og reguleringsplan, kan de også stille krav til infrastruktur når private aktører ønsker å starte utbygging i et gitt område som blant annet veg, vann og avløp og tilstrekkelig skolekapasitet.

Plan- og bygningsloven er også et viktig styringsverktøy for kommunen, som gir de rett til å bestemme sammensetningen av hvilke typer boliger som skal bygges i et prosjekt, og kommunen kan sette krav på høyde og volum på byggene (Nordahl 2018). Kommunen kan sikre at det bygges varierte boliger slik at man får en miks av befolkningssammensetning i hver bydel. Det kommunen derimot ikke kan kontrollere gjennom plan- og bygningsloven er hvordan boligene skal finansieres, om det for eksempel organiseres som borettslag eller sameie. De kan heller ikke bestemme antall utleieboliger eller salgspris, dette må eventuelt forhandles frem (ibid). I motsetning til boligmarkedet som jeg vil komme nærmere innpå senere, koordineres offentlig myndighetsutøvelse ved byråkratiske prinsipper og har som mandat å sikre fellesskapets beste (Nordahl 2012).

De boligsosiale oppgavene en kommune står ovenfor er å skaffe et boligtilbud til vanskeligstilte grupper som ikke har mulighet å skaffe bolig selv på det ordinære markedet. Dette kan være på grunn av funksjonshemming, rusmisbruk, alder eller økonomiske grunner. Kommunene kan løse det ved å stå som kjøper eller utbygger for boliger tilpasset deres behov, eller private aktører kan bygge tilpasset boliger. Det er blitt mer vanlig med integrerte boliger til vanskeligstilte i vanlige boligblokker til den grad det lar seg gjøre. For å unngå at bydeler består av samme type boliger, skapes det en miks av boliger i de ulike bydelene. Kommunen kan også

gi finansieringshjelp eller låneordninger til utbyggere som vil bygge boliger tilpasset de med spesielle behov (Holm 2005).

Den andre rollen til kommunen knyttet til boligpolitikken er den generelle boligforsyningen. Kommunene har det overordnede ansvaret for forsyning av boliger, hvor tilretteleggingen blant annet skjer gjennom arealpolitikken (Holm 2005). Kommunen sitter også på reguleringsautoritet, gjennom den kan de godta eller avvise forslag om ut- og ombygging. Staten har hatt tradisjon for å legge føringer på kommunene når det gjelder den generelle boligbyggingen, hvor de oppfordrer kommunene til å lage boligbyggeprogrammer som viser sammenhengen mellom befolkningsutvikling og fremtidig boligbygging (ibid).

Det er også oppgaver knyttet til kommunen som regnes som frivillig, men som kommunene blir oppfordret til å ta på seg. Boligosiale handlingsplaner, er et eksempel på dette. Husbanken har laget et opplegg for hvordan kommunene kan utarbeide en plan, der hensikten er å kartlegge hvilke boligbehov kommunen står ovenfor. Ulike virkemidler kan vurderes for å ha et bedre utgangspunkt når boligpolitiske strategier og tiltak skal utarbeides (Holm 2005).

2.7 Private aktører og boligmarkedet

Et boligmarked som fungerer er både en forutsetning og et mål for boligpolitikken i Norge (Nordahl 2012). Den markedsbaserte boligpolitikken i Norge har vokst frem de siste 20-25 årene. Ettersom boligmarkedet er så markedsbasert som det er, er det private aktører som står for det meste av norsk utbygging. En markedsbasert boligforsyning har som premiss at forsyningen er «markedssensitiv», altså at boligen selges som en vare til den prisen markedet er villig til å betale (Nordahl 2012:94). Er betalingsvilligheten for lav, vil private aktører la være å bygge. Private aktører prosjekterer og bygger boliger, i tillegg til å forvalte. Ikke bare finansierer de byggeprosjekter, men de utformer også detaljplaner – som må godkjennes av kommunen for at prosjektet kan bli satt i gang.

Et annet premiss i den markedsbaserte boligbyggingen er at byggevirksomheten er avhengig av kommunal tillatelse (Nordahl 2012). Alle reguleringsplaner til utbyggerinteresser som ønsker å drive utbygging må godkjennes av kommunen. Utbyggere sender inn forslag til hvor de ønsker å bygge og hvordan disse byggeprosjektene skal utformes, så er det opp til kommunale myndigheter å vedta disse forslagene. Det er knyttet en viss usikkerhet til hvor lang tid en slik prosess med å få tillatelse vil ta. For private aktører kan dette ha store konsekvenser, det gjør det blant annet utfordrende for utbyggere å planlegge start for utbygging i og med at det ikke er noen fast tidsperiode på hvor lang tid en slik prosess kan ta.

Hva vi forbinder med private aktører, har også endret seg i takt mot det markedsbaserte boligmarkedet. Før var boligsektoren preget av selvbyggere og boligbyggelag som kjøpte tomter og solgte boligene, også boliger knyttet til det boligsosiale (Kiøsterud 2016). Enkeltpersoner kjøpte tomt og bygde sine egne hus, men i dag når vi snakker om private aktører er det gjerne entreprenører i store selskaper som utvikler større boligområder og selger boligene på markedet. Markedskoordinerer skjer gjennom konkurranse, hvor pris er det koordinerende prinsippet (Nordahl 2012). Private aktører erverver arealer som de ser på som egnet for boligbygging, regulerer disse etter etterspørselen i markedet, skaffer så kreditt på det private kredittmarkedet og bygger boliger. Boligene blir så solgt uten noen som helst restriksjon på pris eller målgruppe (Nordahl 2012). Vi kan si at markedet er individbasert med tanke på at hver aktør har som formål å optimalisere egen situasjon, i motsetning til det offentlige som skal ivareta felleskapets beste (ibid). Som jeg har vært inne på tidligere, endret kommunens rolle seg til å være mer tilretteleggende. For at kommuner skal få til en ønsket byutvikling, er de i større grad enn tidligere avhengig av et samarbeid med private aktører om de ønsker å påvirke og skape en felles visjon å jobbe mot. I den sammenheng har det de siste årene vært en diskusjon om utbygging skal forstås som en plan- eller prosjektstyrt prosess, siden det kan oppstå motsetninger mellom et plan- og et byggeprosjekt (Falleth og Saglie 2018:83).

Ideelt sett blir intensjoner og innhold i en plan ivaretatt i et byggeprosjekt. I andre tilfeller kan et prosjekt bli igangsatt på tvers av intensjonene i overordnet plan. For eksempel hvis de overordnede planene er gamle og utdatert (Falleth og Saglie 2018). Det hender også at utbygger vektlegger andre ting enn det som står i kommuneplanens arealdel. Falleth og Saglie (2018:83) sier at enhver prosess er forankret i to ulike prosesser. På den ene siden er en privat fremmet detaljregulering for utbygging drevet fram av en markedslogikk hvor inntjening, effektivitet og forutsigbarhet er noe av det viktigste. Samtidig er alle prosesser også en gjennomføring av nasjonale, regionale og lokale målsettinger. Dette er en utfordrende balansegang for kommunene.

2.8 Styringsverktøy

Det norske arealplansystemet er lagdelt etter nivåer uten noen hierarkisk binding mellom de ulike nivåene (Holm 2005). Noe som vil si at en arealplan for kommunen skal som helhet gi retningslinjer for en mer detaljert plan innenfor kommunen og for innholdet i en reguleringsplan. Reguleringsplanen er den mest detaljerte planen, og som gir grunnlag for et utbyggingsvedtak. På den måten er reguleringsplan det styringsdokumentet som er rettet mest mot gjennomføring (ibid). «Norske kommuner har derfor et hierarkisk indikativt system, men

det er alltid sist vedtatte plan som er bindende» (Holm 2005:13). Kommunens målsettinger om utbygging og romlig fordeling er nedfelt i kommuneplanens arealdel, og aspekter av dette er videre utdypet i kommunedelplanene som skal være retningsgivende for innholdet i reguleringsplaner. Dette gjør det mulig for alle aktører, også private, å bruke kommuneplanen som en pekepinn på hvilken utbygging som er ønskelig. Kommunen har også mulighet å tillate byggeprosjekter som avviker fra overordnede planer dersom det går gjennom på det politiske nivået (2005:13). Gjennom arealplanleggingen kan kommunen legge til rette for nødvendige arealer til boligformål som er gode, men som også fremmer tilgjengelighet og godt utemiljø (Barlindhaug m.fl. 2014). Byggesonen skal inneholde grønnstruktur og tilgang til skole og offentlige tjenester. *«Ved all boligutvikling skal de nasjonale målene og prinsippene for en bærekraftig by- og stedsutvikling ligge til grunn»* (Barlindhaug m.fl. 2014:41).

2.8.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven bestemmer prosessen med utarbeidelse av forslag om nye byggeprosjekter og ombygginger. Om forslagene skal innvilges og hvilke retningslinjer prosjektene skal følge er opp til kommunene med noen unntak å bestemme (Holm 2005:13).

For å sikre at nye boliger bygges i tilstrekkelig omfang spiller plan- og bygningsloven (PBL) en avgjørende rolle (Nordahl 2018). PBL består av to deler; planloven og bygningsloven. Planloven omhandler kommunens og fylkeskommunens arbeid med overordnede planer, men også kommunens arbeid med detaljerte planer for kommunens område (Holm 2005:13). Bygningsloven omhandler kommunens ansvar når det kommer til konkrete byggeprosjekter. Kommunen har ansvar for at vedtatte byggeprosjekter er innenfor bestemmelser og intensjoner i de overordnede planene, og er tilpasset omgivelsenes estetikk og funksjonalitet. Kommunen har også ansvar gjennom bygningsdelen av plan- og bygningsloven å sikre kvaliteten i det som bygges. En rekke krav stilles til både aktørene og arbeidet som utføres (Holm 2005:13,14). Kommunen kan også sette krav til størrelse på boligene som blir utbygd og nærområde for å forhindre store forskjeller i levekår (Barlindhaug m.fl.2014). Ved en overordnet kommunal strategi kan kommunen sette klare mål for hvordan kommunen vil ha den framtidige boligproduksjonen. En overordnet strategi må ta standpunkt til om utbyggingen vil kunne føre til fortetting, byvekst, knutepunktutvikling med mer. Dette er et virkemiddel som kommunene kan ta i bruk for å få større innflytelse på byutviklingen (Barlindhaug m.fl. 2014:47). Strategien må kombineres med virkemidler som også sikrer en effektiv gjennomføring av utbyggingspolitikken, strategien alene er ikke tilstrekkelig. Jeg vil nå gå nærmere inn på lovgivningene i plan- og bygningsloven som kan være nyttige verktøy for kommunene å bruke for å styrke sin rolle i en markedsbasert boligutvikling.

2.8.2 Tomtereserver

Aktiv bruk av tomtepolitikk for kommunene var rundt 1960-70 tallet et sterkt virkemiddel for boligproduksjonen (Barlindhaug m.fl. 2014). På den tid hadde det offentlige mer direkte kontroll med finansiering av boligbyggingen og kommunene hadde en betydelig rolle i tomteforsyningen (Barlindhaug m.fl. 2014:44). Tomtepolitikken er kraftig endret. Siden oppheving av prisreguleringen for ca.30 år siden har kommunene fått en mer tilbaketrukket rolle. Innflytelsen til norske kommuner kommer nå frem gjennom planlegging generelt på etablering av næring og bolig, og deres rolle som reguleringsautoritet. Kommunene har en beskjeden innflytelse gjennom grunnerverv (ibid). Få norske kommuner i dag eier noe særlig med tomtereserver, og dermed blir planverktøyet for sosial boligbygging ennå viktigere. Regelverket er likevel begrenset for å drive sosial utbygging. Uten tomter er det flere kommuner som synes det er vanskelig (Barlindhaug m.fl. 2014:45). Når kommunene må konkurrere blant flere oppkjøpere blir tomtene fort for dyre til å bruke til boligsosiale formål.

2.8.3 Områderegulering og detaljregulering

En reguleringsplan er et detaljert plankart med planbestemmelser og planbeskrivelser, og det finnes to typer. § 12 i plan- og bygningsloven skiller mellom områderegulering og detaljregulering. Områderegulering brukes av kommunen når det stilles krav om en slik plan i kommuneplanens arealdel, eller hvis kommunen ser behovet får å gi mer detaljert områdevis avklaring på arealbruken. Dette utarbeides i hovedsak av kommunen, men kommunen har også mulighet til å la andre myndigheter og private aktører utarbeide forslag til områderegulering (ibid). Kommunen står uansett som forslagsstiller. Plan- og bygningsloven viser til at bruk av områderegulering kan benyttes der spesielle samfunnshensyn gjør at planen behøver prioritering (Barlindhaug m.fl. 2014). Ved bruk av områderegulering har kommunen mulighet til å sette konkrete retningslinjer i et område med juridisk bindende arealbruk (ibid).

Detaljregulering er en reguleringsplan som legger til rette for en konkret gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, og hvor det er en privat eller offentlig forslagsstiller (Falleth og Saglie 2018:73).

«Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget» (PBL, 2008, §12-3).

En detaljregulering kan omfatte konkrete byggeprosjekter, men den kan ikke være i strid med kommuneplanens arealdel. Etter detaljreguleringen er godkjent hos politisk behandling er detaljreguleringen gjeldende i fem år frem i tid. Uansett, så kan ikke detaljreguleringsplanen være i strid med kommuneplanens arealdel (Falleth og Saglie 2018).

Grunnen til at det er gjort et skille mellom områderegulering og detaljregulering begrunnes ut fra å styrke den kommunale planleggingen når det kommer til helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer. I tillegg til å gi mer forutsigbare rammer for økt privat planlegging (Barlindhaug m.fl. 2014:49). Om det er private aktører eller det offentlige som utarbeider reguleringsplanene er det kommunestyret som vedtar begge plantypene (Falleth og Saglie 2018).

2.8.4 Utbyggingsavtaler

§ 17-1 i PBL definerer hva en utbyggingsavtale innebærer;

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan» (plan- og bygningsloven).

Utbyggingsavtale er et virkemiddel kommunen kan bruke i gjennomføring av arealplaner, men også i arbeid med kommunedelplaner eller i forbindelse med et privat forslag til reguleringsplan (veiviseren/utbyggingsavtaler). Utbygger fremmer et reguleringsforslag eller en søknad om byggetillatelse, som så blir behandlet av kommunen (Rasmussen 2007). Som reguleringsmyndighet har kommunen myndighet til å beslutte om og hvordan et område skal reguleres, og om de godkjenner formålet og omfanget som utbygger ønsker. En slik avtale vil i hovedsak regulere opparbeiding av infrastruktur ved utbygging (ibid). Avtalen kan også regulere antall boliger i et område, størrelse og nærmere krav til bygningers utforming. Utbyggingsavtalen gir kommunene rett å stille krav til aktørene som ønsker utbygging i et område, krav til infrastruktur som vei, vann og avløp og flere andre tiltak som må være på plass før utbyggingen kan starte. *«I den norske versjonen av liberal planlegging er det markedet som sørger for at dette kommer på plass» (Nordahl 2018:163).*

I dette kapittelet har jeg gitt en kort oversikt over boligpolitikken historie for å forsøke å gi et bilde av hvordan boligmarkedet har utviklet seg til å bli slik det er i dag. Det har skjedd en endring i ansvarsfordelingen mellom staten, kommunene og private utbyggerinteresser som mange vil si har gått i utbyggerinteressenes favør. For å belyse noen handlingsrom som norske

kommuner har til å styre markedet i en ønsket retning har jeg vist til noen av styringsverktøyene kommuner kan benytte seg av.

I neste kapittel vil jeg belyse den metodiske framgangsmåten jeg har benyttet i studien, hvor jeg vil diskutere valgene jeg har tatt gjennom forskningsprosessen.

3. Data og metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for den metodiske tilnærmingen i oppgaven. For å kunne svare på studiens problemstilling og forskningsspørsmål, er det viktig å velge relevante metoder. Kapittelet vil derfor presentere og redegjøre for metodene jeg har benyttet meg av for å samle inn data og empiri og etiske betraktninger før jeg vil avslutte kapittelet med refleksjoner rundt reliabilitet og validitet.

3.1 Tema og problemstilling

Boligpolitikk er et tema jeg synes er veldig interessant, både fordi det er noe vi alle kan relatere til på et eller annet vis men også fordi det er flere interessante problemstillinger knyttet til tema. Jeg bestemte meg ganske tidlig i prosessen for å skrive om noe innenfor boligpolitikk, men problemstillingen har endret seg underveis. Jeg startet ut med problemstilling som omhandlet «livet i blokkleiligheter», hvor jeg var interessert i innbyggernes perspektiver. Etterhvert som jeg fikk større innblikk i boligpolitiske spørsmål og fikk lest meg opp på litteratur og forskning, var det problemstillingen om hvordan byer i vekst skal opprettholde en kompakt byutvikling som engasjerte meg. Arbeidet med problemstillingen har vært en prosess hvor den har blitt tydeligere jo lenger inn i arbeidet jeg er kommet. Kvale (1997:53) kaller dette for «*En systematisk produksjon av ny kunnskap*». Ettersom jeg har vært i møte med informanter og faglige perspektiver er problemstillingen blitt spisset ytterligere. For ikke å skape begrensninger for analysen som materialet gir muligheter for, er det viktig å jobbe med problemstillingen gjennom hele forskningsprosessen og videreutvikle den i samsvar med forståelsen jeg opparbeider meg (Thagaard 2013).

For meg var det naturlig å velge Tromsø som utgangspunkt, i og med at det er byen jeg har bodd i de siste fem årene som student. Tromsø er en by jeg kjenner til, og jeg har fått med meg mediebildet hvor debatten om stadig dyrere boliger har vært et hett tema de siste årene. Tromsø er en by i vekst, og er avhengig av et velfungerende boligmarked for å kunne fortsette å vokse. Kompakt byutvikling er sentral innen diskursen om hvordan byer skal vokse, og tilgang på ledig areal er ofte en utfordring som melder seg.

3.2 Casestudie

Tema i denne studien kan defineres som en casestudie. Casestudier omhandler en eller flere empirisk avgrensede enheter, og det er ofte mye informasjon som analyseres (Thagaard 2013:214). Ved bruk av en slik metodisk fremgang går forskeren i dybden av et fenomen. I

denne studien er caset Tromsø, hvor jeg ser på problemstillingen om kompakt byutvikling samtidig som det skal legges til rette for nok antall boliger. Casestudier kan ha både en deduktiv og induktiv karakter. Ved bruk av deduktiv metode har casen som formål å videreutvikle en teori som studien tar utgangspunkt i. Induktiv metode, som er mest brukt i kvalitativ metode, blir teorien utviklet på bakgrunn av hvilket funn forskeren har. Studien min kan relateres til en induktiv fremgangsmåte, hvor jeg startet forskningsprosessen med et åpent sinn, for å se hva som var viktig og relevant å studere videre. Ambisjonen med bruk av casestudie er å komme frem til en forståelse som peker utover prosjektet, og som gir grunnlag for overførbarhet, altså generalisering (Thagaard 2013).

3.3. Dokumentstudier

Den andre metoden jeg har brukt for datainnsamling er dokumentstudier. Siden studien min tar for seg en prosess over tid, har jeg valgt å benytte meg av ulike dokumenter for å forsøke å få fram et bilde av hva som er blitt gjort i løpet av de gjeldende årene. Ifølge Lynggaard (2010) kan dokumentanalyse brukes til å avdekke prosesser, som fastsettelsen av en politisk dagsorden, utviklinger i normer og praksiser innenfor og blant organisasjoner, etablering av og forandring i nettverk og forandringer aktører tillegger sosiale og politiske fenomener (Lynggaard 2010).

Jeg har gått gjennom flere dokumenter, hvor den viktigste vil være Tromsø kommunes boligpolitiske handlingsplan. Det var viktig å lese plandokumentet nøye for å sette meg godt inn i hva som stod i planen før jeg startet med å utføre intervjuer. Tilhørende prosjektplan har jeg også lest for å få en oversikt over bakgrunnen for prosjektet, og hvilken fremdriftsplan de så for seg i prosessen. Møtereferater til ressursgruppa i planprosessen har jeg fått tilsendt av prosjektleder for planarbeidet. Det har vært nyttig for å få oversikt over møteaktivitet tilknyttet ressursgruppa, samtidig viktige temaer som ble diskutert på møtene. I starten av forskningsprosessen leste jeg gjennom avisartikler fra Nordlys og iTromsø tilknyttet boligutvikling i Tromsø. Disse leste jeg på Retriever, hvor jeg i hovedsak gikk gjennom artikler fra 2014 frem til 2019. Avisartiklene ga meg et tydeligere bilde på store utfordringer knyttet til boligmarkedet, med tanke på høye boligpriser, for få boliger, spesielt innenfor det boligsosiale. Selv om jeg ikke har henvist til alle avisartiklene i oppgaven, var det nyttig i startfasen for å bli kjent med feltet og utfordringene som finnes. Tromsø kommune sin areal- og samfunnsdel har jeg i noen grad sett på, men anser ikke de som veldig relevant for oppgaven. Nasjonale retningslinjer som stortingsmeldinger har også vært relevant i og med at de legger føringer for boligpolitikken. Plan- og bygningsloven har jeg også brukt for å vise til kommunens handlingsrom ved boligpolitiske problemstillinger. Ved bruk av dokumentanalyse kan det være

nyttig å huske på at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det jeg som forsker skal bruke de til (Thagaard 2013). Likevel mener jeg at sammen med de andre kildene jeg har benyttet i oppgaven, danner det et nyttig grunnlag for analyse.

3.4. Intervjuform og gjennomføring av intervjuene

I dette avsnittet vil jeg gjøre rede for kvalitativt forskningsintervju som har vært en av mine metoder for å samle inn data. Studien min fokuserer på samarbeidet mellom Tromsø kommune og ressursgruppa, det ble derfor naturlig for meg å ta utgangspunkt i deltakere som har vært med i ressursgruppa. Jeg har totalt hatt fem intervjuer, og alle informantene ble valgt ut på grunn av deres deltakelse i planprosessen til boligpolitisk handlingsplan. De jeg har intervjuet er prosjektleder fra Tromsø kommune, tidligere ansatt fra næringsforeningen i Troms, en kommunalt ansatt som har vært delvis aktiv i planprosessen og som jobber med boligpolitiske spørsmål til daglig, samt to private aktører som driver med eiendomsutvikling. Ved kvalitative intervjuer forsøker man å forstå verden sett fra intervjupersonenes side (Kvale og Brinkmann 2009). Formålet med intervjuene var å få frem informantenes erfaringer og opplevelser av planleggingsprosessen, tanker om boligutvikling i Tromsø, og deres synspunkter om ferdigstillingen av planen nå i ettertid. Jeg valgte derfor å utføre semistrukturert intervjuer som legger opp til at informantenes historie kommer frem. Før intervjuene utarbeidet jeg intervjuguide delt inn i tema og spørsmål. Intervjuguiden ble brukt som et hjelpemiddel for å berøre de viktigste temaene med spørsmål som jeg ønsket å prate med informantene om. Rekkefølgen på spørsmålene jeg stilte ble tilpasset samtalen, slik kunne jeg følge intervjupersonen sin fortelling men likevel sørge for at viktige temaer for problemstillingen ble diskutert (Thagaard 2013). Det var også rom for at intervjupersonene fikk fortelle om temaer som ikke jeg tok opp, dette gjorde at jeg fikk informasjon som ikke nødvendigvis var planlagt men som har vært viktig for oppgaven. Jeg etterstrebet å ha en åpenhet i spørsmålsformuleringene for at ikke intervjuguiden skulle legge store føringer på svarene til informantene. Når intervjuene nærmet seg slutten brukte jeg intervjuguiden for å forsikre meg om at jeg hadde fått svar på de viktigste spørsmålene.

Jeg forsøkte også å få kontakt med Husbanken for å få til et intervju, men uten hell. Husbanken ga støtte til prosjektet om boligpolitisk handlingsplan, og deltok på noen dialogmøter underveis i planprosessen. Jeg tror derfor det kunne vært interessant og hørt deres perspektiv som en statlig aktør, og fått frem deres synspunkter i oppgaven.

Det kan være vanskelig å vite hvor mange informanter som bør være med i en studie, men ifølge Bertraux er det ikke antallet i seg selv som bestemmer hva som er nok informanter, men

innholdet (Ryen 2002:93). Thagaard (2013:65) sier at antall informanter ikke bør være større enn at det er mulig å gjennomgå grundige analyser, som både er tidkrevende og ressurskrevende. Med begrenset tidsbruk og studiens omfang så jeg på det som hensiktsmessig å ikke utføre mer enn fem intervjuer. Intervjuene representerer uttalelser og synspunkter til ansatte fra kommunen og private aktører som driver med eiendomsutvikling. Det må tas forbehold om at perspektivene som er med i oppgaven bærer preg av aktørene som er valgt å tas med i studien. Studien må også ses i lys av at antall informanter er forholdsvis lite. Jeg har prøvd å veie dette opp med at de som er intervjuet er veldig sentrale informanter.

Med godkjenning fra informantene brukte jeg lydopptak under intervjuene. Jeg valgte å gjøre dette for å ikke gå glipp av viktig informasjon, og det ville vært tidkrevende å notere for hånd under intervjusituasjonen. Å skrive notater underveis ville gjort det umulig å få med seg alt, og datamaterialet ville ikke blitt like fyldig som ved bruk av opptak (Thagaard 2013). Den viktigste grunnen til å velge lydopptak mener jeg likevel er fordi uten det hjelpemiddelet ville samtalen blitt avbrutt for å rekke å notere alt, og det ville vært vanskelig å bevare en god flyt i samtalen. Etter hvert intervju transkriberte jeg materialet, som er både anonymisert og lagret slik at jeg er den eneste som har tilgang. Det samme gjelder selve båndopptakene, kun jeg har tilgang til disse og de vil bli slettet så fort jeg er ferdig med masteroppgaven. Transkribering er en konkret omdanning av muntlig samtale over til en skriftelig tekst (Kvale og Brinkmann 2009). I og med at min forskning ikke innebærer språkanalyse hvor det er viktig å transkribere pauser, tonefall og intervjupersonens kroppsspråk valgte jeg å transkribere uten å notere dette. Jeg har valgt en transkripsjonsstrategi hvor det er meningsinnholdet i intervjuene som er avgjørende. Ved bruk av kvalitativ data kommer ikke forskeren unna å tolke dataene som samles inn. Denne prosessen kan kalles for en rekontekstualisering, fordi teksten blir oppdelt og adskilt fra sin opprinnelige sammenheng (Thagaard 2013:167). Tolkningen preges av både litteratur jeg som forsker har lest på forhånd, teoretiske perspektiver og andre inntrykk.

3.5. Etske betraktninger

Etikk refererer til alle stadiene i forskningsarbeidet, ikke bare feltarbeidet og intervjusituasjoner. Ryen (2002:207) presenterer tre etiske retningslinjer som går igjen i alle stadiene av en forskningsprosess: samtykke, konfidensialitet og tillit. Dette er retningslinjer jeg har forsøkt å forholde meg til gjennom denne studien. Før jeg satt i gang med intervju meldte jeg inn prosjektet til Personvernombudet for forskningsdata – Norsk senter for forskningsdata (NSD) for å få godkjenning til forskningsarbeidet.

Jeg kontaktet informantene gjennom mail hvor jeg presenterte tema for oppgaven og avtalte intervju. Før intervjuet startet fikk jeg muntlig samtykke av alle informantene om at det var i orden å benytte lydopptak under intervjuet. Tema i oppgaven min regner jeg ikke som kontroversielt hvor det blir tatt opp sensitive opplysninger, men jeg har likevel anonymisert informantene ved å ikke nevne navn. Noen kan være gjenkjennbare gjennom deres posisjon eller stilling tilknyttet planarbeidet. Alle informanter jeg har brukt direkte sitater fra, har fått forespørsel om å gjøre sitatsjekk.

3.6. Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er to kriterier som brukes ofte for å vurdere om samfunnsvitenskapelig forskning er troverdig (Kvale og Brinkmann 2009). Reliabilitet handler om at forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte, mens validitet er knyttet til tolkning av data, altså gyldighet (Thagaard 2013). Spørsmål om et resultat kan reproduseres av andre forskere på et annet tidspunkt dukker ofte opp i diskusjonen om reliabilitet. Det stilles derimot spørsmål om etterprøvbarehet er et relevant kriterium i kvalitativ forskning. Kvalitativ forskning innebærer et samarbeid mellom forsker og informanter, prinsippet om at forskeren oppfattes som uavhengig i relasjon til informantene er ikke holdbart i studier hvor mennesker forholder seg til hverandre (ibid:202). Alle informantene har ulike subjektive meninger. Forskeren kan derimot argumentere for reliabilitet ved å redegjøre for hvordan dataene som er samlet inn har blitt utviklet i løpet av forskingsprosessen. Kvaliteten på forskningen skal komme frem slik at andre også ser verdien av resultatene i studien.

Jeg hadde ikke kjennskap til noen av informantene før intervjuene ble utført. Flere av informantene var veldig behjelpelig med å tipse meg om hvem de så på som relevant å prate med videre i prosessen, noen av tipsene fulgte jeg mens andre ikke lot seg gjøre. Enten på grunn av dårlig tid, eller fordi jeg ikke fikk kontakt med informanten. I hvor stor grad informantene ønsket å fortelle, opplevde jeg som varierende. Noen var veldig direkte, mens andre var litt nølende på enkelte spørsmål.

Validitet handler om gyldighet, er tolkningene som forskeren er kommet frem til gyldig? Det kan vurderes med å se på om resultatene samsvarer med hva vi har studert (Thagaard 2013:204). Validitet handler også om overførbarhet, kan forståelsen vi har utarbeidet innenfor en studie også være gyldig i andre sammenhenger spørres det om. Forskningens validitet styrkes av «gjennomsiktighet» (ibid:205). Gjennomsiktighet innebærer at forskeren viser hvordan fortolkninger som er gjort ved å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag til å trekke konklusjonene som forskeren er kommet frem til. Denne masteroppgaven bygger i hovedsak

på ett case som helhet, så på den måten kan det argumenteres for at den er lite egnet for generalisering. Jeg har likevel forsøkt å trekke konklusjoner opp mot eksempler fra andre kommuner i lignende enkelt situasjoner som jeg har beskrevet, i tillegg til teoretisk rammeverk. På den måten har jeg prøvd å styrke oppgavens validitet. Studien viser utfordringer knyttet til planprosess og gjennomføring av kommunale planer, dette er problemstillinger mange andre kommuner også vil kunne kjenne seg igjen i. Oppgaven belyser også utfordringer knyttet til skifte i styresett innad i kommunen, hva skjer med kommunale planer når politikerne skiftes ut, og politisk styreform endres?

4. Tromsø: En by i vekst

Tromsø fikk bystatus i 1794, på daværende tidspunkt var det 80 innbyggere innenfor Tromsøs bygrense som er tilnærmet lik det som i dag er sentrumsplanens planområde. I dag er Tromsø er den største byen i Nord-Norge med sine 76 649 innbyggere (SSB per 4 kvartal 2018), og ligger på en syvende plass over Norges største byer. Troms fylke ligger mellom Nordland i sørvest og Finnmark i nordøst, langt nord for polarsirkelen. Spesielt med Tromsø er at sentrum og store deler av befolkningen bor på selve Tromsøya. I 2018 var innbyggertallet på Tromsøya 39 882 innbyggere, og derfor Norges høyest befolket øy. Selve Tromsøya er 21,7 km² med omtrent 10 km fra nordsida av øya til sørsiden (Thorsnæs 2018)

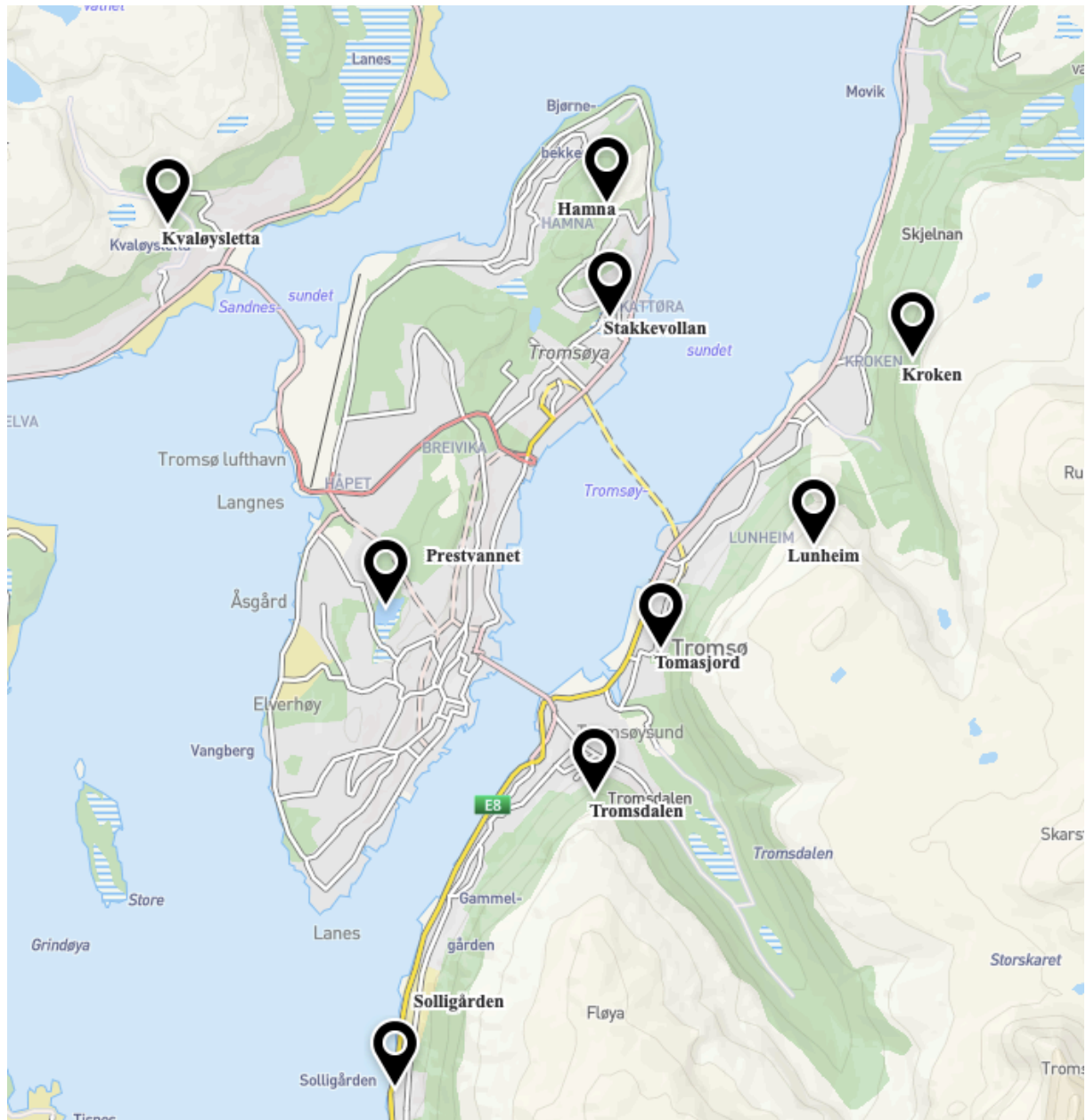


Bilde 1 Tromsøya sett fjellheisen. Foto: Yngve Olsen Sæbbe, Nordlys.

Tromsøregionen er og har vært en vekstregion, og mye av veksten har kommet de seneste årene. Veksten har i særlig grad kommet i offentlig og privat tjenesteyting, hvor bygg og anlegg har vært et av de store vekstbransjene i privat sektor (Johansen m.fl. 2015). Tromsø har en rolle som landsdelssenter, med landsdelens største administrasjons-, kunnskap- og næringsmiljø, og landets største fiskerihavn (ibid). Universitetet i Tromsø er knyttet til en rekke vitenskapelige institusjoner som for eksempel Universitetssykehuset i Nord-Norge, Tromsø museum og Nordlysobservatoriet. Tromsø er også fylkeshovedstad med administrasjon og fylkesmann stasjonert i Tromsø.

Tromsø består av Tromsøya som er knyttet til fastlandet med Tromsøbrua og Tromsøysundtunnelen, Tromsdalen på fastlandet og Kvaløya som er bundet til Tromsøya med Sandnessbrua. Tromsøysundtunnelen er en undersjøisk tunnel som går under Tromsøysundet

mellom Tomasjord på fastlandet og Breivika på Tromsøya. På fastlandet er bydelene Kroken, Lunheim, Tomasjord, Tromsdalen og Solligården. Like ved Sandnessbrua vest på øya ligger Tromsø Lufthavn; Langnes. Her befinner også en stor handelspark seg som blant annet består av Jekta Storsenter.



Bilde 2 Kart over byder i Tromsø. Kilde: www.kommunekart.com

I sentrum ligger Nerstranda kjøpesenter, som består av butikker i tre etasjer, en kontoretasje og tre boligetasjer på toppen med 21 leiligheter. Etter at kjøpesenteret ble etablert flyttet tyngdepunktet seg sørover i sentrum. Prostneset havneterminal ligger rett utenfor Nerstranda og er et nytt bygg åpnet i 2018. Havneterminalen er blitt et naturlig knutepunkt hvor lokale og regionale båter, Hurtigruten og busser har anløp. Videre nordover fra Nerstranda ligger Storgata

som består av butikker på bakkeplan. Her står Tromsø domkirke som markerer starten på gågate videre nordover til torget. Torget består av et relativt stort åpent område, hvor det arrangeres markeder, konserter og festivaler. Sentrum er relativt kompakt og har et stort utvalg av kafeer og restauranter. Tromsø som i mange andre byer har opplevd nedleggelse og fraflytting av butikker ut fra sentrum. Bysentrum preges av trehusbebyggelse langs sjøkanten fra rundt år 1820, spesielt langs Sjøgata og Skippergata. Her ligger båter til kai, og det er mulig å gå langs sjøkanten gjennom sentrum.



Bilde 3 Tromsø sentrum. Foto: Istock, Nettavisen.

På toppen av Tromsøya ligger Prestvannet som er et populært turområde både på sommer og vinterstid, omringet av lysløyper som knytter øya sammen, og er viktig for ferdselen. Prestvannet ble fredet som landskapsvernområde med dyrelivsfredning fra 1995 (Tromsø kommune 2014), og er en del av området som blir kalt «Tromsømarka». Ofte er det slik at marka omgir byen, men i Tromsø er det byen og bydelene som omgir marka (Tromsømarka 2011-2016). Grensene til Tromsømarka blir stadig truet av utbygging, de siste årene har presset blant annet kommet fra boligutbygging på Workinnmarka.

4.1 Historiske trekk ved boligutviklingen i Tromsø

For å få et bilde på hvordan Tromsø vokste frem som Nord-Norges største by etter krigen har jeg tatt utgangspunkt i Hallvard Tjelmeland sin bok «Fra byfolk og bona til tromsøværing: 1944-1996». De første tiårene etter krigen blir utvikling av Tjelmeland (1996) karakterisert som

«modernisering», hvor kommunen ble brukt som redskap for å nå en slik framtidig utvikling. Sosiale motsetninger og fattigdom i mellomkrigstida skulle bekjempes med en planmessig utvikling. Etter krigen var det som kjent stor bolignød og det krevde en klargjøring av samfunnsmessig organisering av de fysiske omgivelsene. Det var i hovedsak to prinsipper som stod mot hverandre: ideen om hage som krevde småhusbebyggelse og integrering av bo- og arbeidsområde, og på den andre siden idealet om en sonedelt by med adskilte områder for bolig, rekreasjon, arbeid og transport (Tjelmeland 1996:75). «I boligbygginga svarte denne forskjellen til å satse enten på frittliggende enkelthus med bakkekontakt og hage rundt eller på boligblokker» (1996:75). Byområdet var ikke ferdig regulert før rundt 1950-tallet. Etter hvert ble det vedtatt reguleringsplaner for deler av byen, gjerne i forbindelse med konkrete utbyggingsplaner. Boligsituasjon i Tromsø etter krigen var vanskelig, nødvendige leveranser til boligbygging var vanskelig å få tak i og med at Tromsø lå helt opptil det nedbrente Finnmark og Nord-Troms. Statistikk viser at boligstandarden økte generelt i norske byer i mellomkrigstida, men her var Tromsø et unntak (Tjelmeland 1996). I de mellomstore byene i Norge ble det i perioden 1940-46 bygd 141 boliger, mens i Tromsø ble det kun bygd tre boliger (ibid). De nedbrente områdene var prioritert i første omgang, så det var ikke før rundt 1950-tallet at den største bolignøden i Tromsø avtok. Veien ut av bolignøden skjedde i regi av privat boligbygging stimulert av Statens Husbank og kommunale støtteordninger, kooperativ og kommunal bygging, bedre materialtilgang og økt produktivitet i bygningsbransjen (1996:114). Boligene ble større og boligtettheten gikk ned. Boligtellinga i 1950 viste at Tromsø var et av landets mest trangbodde byer. I Nord-Norge var Tromsø den eneste byen med bevart trebebyggelse i sentrum, og det var derfor tilbakeholdenhet i reguleringsarbeidet. På 1960-tallet var økonomien bedre og blir kalt velstand-Norges høydepunkt. En ny oppfattelse av byplanlegging trådte frem: bedre utnytting av dyrebare sentrumstomter og høyere prioritering av personbiltrafikken (1996:87). Bilen ble sett på som en nødvendighet, og i 1960 ble brua over til fastlandet åpnet. Fire år senere ble flyplassen på Langnes åpnet.

14.mai 1969 var en dramatisk dag for Tromsø. Storbrannen som rammet sentrum tok 24 hus. Brannen gikk fra hjørnet av Sjøgata/Stortorget og bort til torget og raserte hele området. På tross av det store brannomfanget gikk det heldigvis ikke liv tapt. Gamle brygger, daværende apotek og den tradisjonsrike Arbeiderforeninga gikk opp i røyk. På en annen side ble det sagt gang på gang at dette var en periode preget av hvor det gamle måtte vike for det nye, og på den måten var det en mulighet til å starte med blanke ark og realisere reguleringsplaner (Tjelmeland 1996).

På 1970-tallet endret holdninga til sentrum seg, det ble nå sett på som en utsuger som trakk arbeidskraft og arbeidsplasser bort fra distriktene. Siste halvdel av 1980 og begynnelsen av 1990-tallet var derimot preget av en ny vekket sentrumsoptimisme. Viktigheten av byen og utvikling av byregioner ble understreket av stortingsmeldinger. «*Fra Tromsø ble etablert har det vært et skarpt skille mellom byen og området rundt*» (1996:564). På grunn av økt oppmerksomhet rundt bydelene og drabantbyene på 1950-60 tallet, ble den gamle byen gradvis tømt. På 1960-tallet ble blokkbebyggelse regnet som framtidens boform. Blokkene på Myreng, som er på toppen av Tromsøya – ikke langt unna Prestvannet, ble regnet som «modernismens triumf» (Hvor går Tromsø? Del 1 2013). Generalplaner ble innført hvor prinsippet om soneinndeling av byen sto sterkt; bydeler som Håpet, Kroken, Hamna, Kvaløysletta og Stakkevollan er eksempler på soneinndelingen som ble gjort (ibid). Drabantbyene ble en ny boform som funksjonelt var knyttet til byen. Disse var planlagt og ble utbygd som selvstendige lokalsamfunn med høy tetthet og avhengig av byen. På 1970-tallet var fokuset moderne og funksjonell boligbygging, da var det boligblokker som gjaldt. Allerede i 1975 var det diskusjoner rundt blokkbebyggelse i Kroken på hvor stort og høyt det skulle bygges (Tjelmeland 1996). Høgblokka slo gjennom. På dette tidspunktet var det industriell boligbygging som dominerte i Tromsø, med Tromsø Boligbyggelag som organisator. Drabantutbyggingen var massiv og fortsatte til utpå 1980-tallet. Da ble de industrielle boligprosjektene utsatt for hard kritikk, og det førte til at eneboligen tok over – som igjen førte til større byspredning enn tidligere (Hvor går Tromsø? Del 1 2013).

Boligsituasjonen i Tromsø den dag i dag preges av høye boligpriser både på eie og leiemarkedet. Begynnelsen av 2019 var boligprisene i Tromsø preget av en oppgang på 7,8 %, noe som vil si at Tromsø var en av fem byer med sterkest prisoppgang i landet (Haugen 2019). For få og dyre boliger skaper press i boligmarkedet, samtidig som byen vokser. Spesielt med Tromsø kommune er at sentrum og halve befolkningen bor på selve Tromsøya. Dette skaper utfordringer med ledige arealer å bygge på, samtidig som det er ønskelig med en kompakt byutvikling fremfor utvidet bygrenser.

Tromsø har 15,7% boliger pr 1000 innbyggere, mens i sammenlignbare byer og kommuner ligger snittet på 20% (boligpolitisk handlingsplan). I sentrumsområdet har det siden 1900-tallet vært en nedgang i antall boende i området fra over ti tusen mennesker til nesten tre tusen i dag (Røstad 2019). Boliger i sentrum er politisk målsetning i seg selv, også i boligpolitisk handlingsplan er kompakt byutvikling framfor vekst utover ett av hovedmålene.

Den store turiststrømmen som har kommet til byen er også med på å øke presset i boligmarkedet. Det er i gjennomsnitt 3.400 turister, kurs og konferansedeltakere i Tromsø hver dag, gjennom hele året (Pedersen 2019). Mangel på hoteller har gjort det både attraktivt og lønnsomt å leie ut boliger privat til turister, gjerne gjennom AirBnb. Dette har flere konsekvenser, blant annet at skatteinntekter fra AirBnb-utleiere som ikke rapporterer til skattemyndighetene (ibid). Disse boligene som leies ut befinner seg ofte i eller nært sentrum, og kan stå tomme i lengre perioder hvis de ikke får leid ut boligene, noe som ikke bidrar til å skape et levende sentrum.

I Tromsø som andre norske byer er boligbygginga i stor grad styrt av private utbyggere. Kommunen har de siste tretti årene hatt en tilbaketrasket rolle når det kommer til å være aktiv tilrettelegger for byutviklinga gjennom arealplanlegging, infrastruktur og krav til boligtyper (boligpolitisk handlingsplan). Videre vil jeg kort vise Tromsø sin kommune- og økonomiplan før jeg vil gi en nærmere beskrivelse av boligpolitisk handlingsplan.

4.2 Andre relevante planer

Tromsø kommune sin boligpolitikk er basert i kommuneplanens areal- og samfunnsdel, økonomiplan og prosjektplan. I dette avsnittet vil jeg gi en kort gjennomgang av hvordan disse planene bygger opp under boligpolitisk handlingsplan, eller er relevante på andre områder.

4.2.1 Tromsøs kommuneplan og økonomiplan

Norske kommuner er lovpålagt gjennom plan- og bygningsloven å ha en arealplan som viser sammenheng mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk som er juridisk bindende. Kommunene er også lovpålagt å ha en samfunnsplan som brukes for å fastlegge overordnede mål og sikre en helhetlig planlegging, som ikke er juridisk bindende. Boligpolitisk handlingsplan sin rolle i areal- og samfunnsdelen er å gi innspill og føringer for den kommunale boligpolitikken og arealbruk til bolig, også det som angår det boligsosiale (kommuneplanens arealdel 2017-2026). Utbyggingsplan og program fra boligpolitisk handlingsplan er ment som verktøy for å samordne arealplanlegging, boligbehov og økonomiplan og sikre at varierende boligtyper er videreført inn i arealplanen. Utbyggingsplanen er ikke en del av arealplandokumentet men ifølge arealplanen skal dette lages for å følge opp intensjonen i boligpolitisk handlingsplan og kommuneplanen.

Målet for kommuneplanens arealdel er:

Arealplanleggingen skal sikre en robust byutvikling, gjennom transformasjon av eksisterende byggeområder og utvikling av nye områder, slik at bydelene supplerer hverandre. Det skal

sikres gode forbindelser for både gående, syklende og kollektivreisende (kommuneplanens arealdel 2017-2026:8).

I likhet med boligpolitisk handlingsplan ønskes det også i kommuneplanens arealdel en utvikling som styrker etablerte bydelssentre, for å sikre gode forbindelser til kollektivtrafikk, gående og syklende. Dette skal hjelpe Tromsø med å nå målsetningen om nullvekst i personbiltrafikken. Knutepunktstrategien i kommuneplanens arealdel er en videreføring av tidligere bydelstenking og planlegging i byen. Tromsø skal videreføre en kompakt byutvikling med økt fokus på boligetablering og byutvikling i de ulike bydelene for å ha flest mulig av dagliglivets funksjoner i nærområdet (samfunnsplanens arealdel 2017-2026).

Kommuneplanens arealdel rommer store arealer til bolig, men på dette plannivået er det ikke gjort en detaljert fordeling av boligtyper i de ulike nye utbyggingsområdene som er foreslått. Overordnet er det lagt opp til høyere tetthet og utnyttelse i områdene på Tromsøya i forhold til Kvaløya og deler av fastlandet.

Når det gjelder det boligsosiale har kommunen satt av 132 millioner kr til anskaffelse av kommunalt disponerte boliger i økonomiplanen (2015-2022:22). Det er ønskelig at eldre skal kunne forlenge boperioden i sitt eget hjem, dermed er en målsetting i økonomiplanen å utvikle et bokonsept for eldre og vanskeligstilte. Dette vil også minske behovet for omsorgsboliger.

4.2.2 Prosjektplan

En prosjektplan er en plan for hvordan og når målene som er satt skal oppnås. Planen beskriver fremdrift og har i henhold til prosjektbegrunnelsen planlagt kostnadene som vil forekomme. I tillegg identifiserer prosjektplanen hovedinnholdet i de ulike prosjektfasene. Prosjektplanen til Boligpolitisk handlingsplan ble utarbeidet i 2013 av en tverretattlig gruppe. Representanter fra byrådsavdelingene byutvikling, helse og omsorg, finans og boligkontoret var med i utarbeidelsen av prosjektplanen. I 2014 ble prosjektplanen vedtatt av daværende byråd.

I prosjektplanen blir bakgrunnen for boligpolitisk handlingsplan beskrevet som en anbefaling fra Staten. I 2013 leverte faglig råd for bærekraftig bypolitikk sitt «Faglig råd for bærekraftig byutvikling» (KRD/MD 12/2013) til kommunal og moderniseringsministeren. I meldingen står det blant annet at alle byer og byregioner står overfor utfordringer som gjør det nødvendig å etablere en overordnet bypolitikk. Boligbygging er nødvendig for at en by skal vokse, og for å skape velfungerende bydeler og en hensiktsmessig senterstruktur (prosjektplan).

Boligpolitisk handlingsplan bygger videre på en rekke tidligere planer. Blant annet er Boligpolitisk handlingsplan en erstatning av den tidligere boligsosiale handlingsplan 2009-2014. Byrådet bestemte at den boligpolitiske handlingsplanen skulle ha et bredere omfang, og ta hensyn til de ulike utfordringene som ligger i å skaffe nok og riktige boliger for alle av kommunens innbyggere (prosjektplan). Boligpolitisk handlingsplan skulle også samordnes med Strategi for utvikling av eiendom til helse og omsorg som ble vedtatt i 2013, og Strategi for utvikling av kommunale boliger som hadde oppstart i 2014.

4.3 Store utfordringer – nye løsninger?

Tromsø har aldri hatt en overordnet plan for boligutviklingen i byen før boligpolitisk handlingsplan (BPHP) ble vedtatt i 2015. Bestillingen av plandokumentet kom fra daværende byråd, som så et behov for en overordnet plan som tok for seg framtidig utvikling av boligutviklingen for Tromsø. Byrådet var engasjert i å få på plass en slik plan for å sikre nok og riktige boliger for fremtiden, variasjon i boligtyper og en god sosial profil. I tillegg til å omhandle det generelle boligmarkedet, tar også planen for seg det boligsosiale feltet som tidligere har hatt en egen plan kalt boligsosial handlingsplan. BPHP skal både videreføre boligsosial handlingsplan og knytte den sammen med en ny generell boligpolitikk.

Ansvar for boligpolitikken i 2015 var delt mellom byrådsavdelingene for helse og omsorg, byutvikling og finans. Boligkontoret var et koordinerende ledd med ansvaret for det boligsosiale, mens den generelle boligpolitikken ikke hadde et tilsvarende ledd mellom byrådsavdelingene. I boligpolitisk handlingsplan blir det også pekt på at Tromsø kommunes eierskaps- og utbyggerrolle er fragmentert, og uklart delt mellom Arnestedet Eiendom AS, utbyggingstjenesten og Stiftelsen kommunale boliger (BPHP 2015-2018:25).

Ifølge byrådsleder Øyvind Hilmarsen var det behov for å tenke nytt og bærekraftig for å kunne huse 120 000 innbyggere, som er målet for Tromsø i 2044 (BPHP 2015-2018:5). Boligutviklingen må bli tettere, høyere og med en kvalitet som samsvarer med en bærekraftig utvikling. Private utbyggere står for det meste av boligbyggingen i byen, kommunen kan derfor bare realisere boligpolitikken gjennom et velfungerende samarbeid med boligbransjen. Med det kreves at kommunen opptrer som en forutsigbar tilrettelegger (BPHP).

4.4 Hvordan startet samarbeidet?

Boligpolitisk handlingsplan er ment å være et styrende dokument for kommunes boligpolitiske arbeid, og styrke kommunens rolle som offentlig planmyndighet. Først og fremst ble det utnevnt

en prosjektleder fra Tromsø kommune som hadde det overordnede ansvaret for planarbeidet. Prosjektleder for boligpolitisk handlingsplan kontaktet næringsforeningen i Tromsø og de inngikk et samarbeid. «...vi gjorde noe som var litt uvanlig i Tromsø kommune, det insisterte jeg på at vi skulle gjøre – vi skulle snakke med næringslivet» (prosjektleder). Boligbransjen er en stor bransje, og det er uheldig om kommunen kontakter enkeltaktører direkte. Derfor ble det sett på som mest hensiktsmessig å gå gjennom en forening for å sette sammen en faggruppe som skulle representere boligbransjen. Næringsforeningen var veldig positiv til et samarbeid med Tromsø kommune og satt sammen en gruppe av næringsaktører. «Det vi gjorde var at vi fasiliterte en ressursgruppe med medlemmer av næringsforeningen som var med hele veien i planprosessen som et innspillsorgan, hvor prosjektleder presenterte planen underveis og tok opp problemstillinger hvor medlemmene kom med sine meninger - med ståsted som næringsaktører» (aktør fra utbyggerbransjen). Dette innspillsorganet ble kalt for «ressursgruppa». Ved utvelgelse av hvem som skulle inviteres med i ressursgruppa var det viktig å få god representasjon blant aktørene fra boligbransjen. Det var ønskelig å bringe inn de som satt på relevant kunnskap innenfor boligbransjen og utbyggerbransjen. Det ble derfor invitert inn både eiendomsmeglere, folk som jobber med større byggeprosjekter, utbyggere, planleggere, arkitekt, eiendomsmeglere og studentsamskipnaden. Medlemmene var valgt på grunn av deres fagkompetanse og var med i planprosessen for å dele deres kunnskap inn i planarbeidet. «Det er sjelden man blir invitert inn i planprosesser som private aktører, det er vel første gang jeg har opplevd det» (aktør fra utbyggerbransjen). Samarbeidet mellom Tromsø kommune og ressursgruppa utgjør det bransjemessige innspillet til Boligpolitisk handlingsplan, men flere innspill fra ressursgruppa knyttet seg også opp mot det boligsosiale. Da spesielt hovedpoenget med det boligsosiale i planen, nettopp det å bygge integrerte boliger til vanskeligstilte. Ressursgruppa bidro med konkrete tiltak og innspill gjennom de ulike fasene av planarbeidet, og meningen var at de skulle fungere som en link ut til resten av næringslivet.

I tillegg til boligaktørene beskrevet over bestod ressursgruppen også av en representant fra næringsforeningen, som opptrådte som sekretariat i planprosessen og koordinerte møter underveis i planprosessen i samarbeid med prosjektleder. Sammen med prosjektleder hadde representant fra næringsforeningen også vært med å starte samarbeidet med næringslivet ved å invitere inn noen av medlemmene til næringsforeningen i planprosessen. Ressursgruppen bestod dermed av næringsaktørene, representant fra næringsforeningen og prosjektleder fra Tromsø kommune.

Aktørene fra boligbransjen som representerer ressursgruppa var veldig positiv til å delta i en kommunal planprosess, og ser verdien av å bidra i slik type arbeid. Selv om dette i hovedsak

var frivillig arbeid for de private aktørene, eller «ikke fakturerbar tid» - var dette noe de valgte å prioritere. Kommunen bygger ikke byen alene, det skjer i all hovedsak i privat regi som en av de private aktørene poengterte under intervjuet. Dialog mellom utbyggere og kommunen er helt avgjørende for å få til en god byutvikling, i tillegg er de private aktørene interessert i å være med å forstå hva som påvirker boligbehovet. «...vi lever av å selge boliger og da må vi forstå litt mer av hva som genererer som en type, hva er det som vil bli etterspurt i framtida» (aktør fra utbyggerbransjen). Jeg blir fortalt at bedre prosesser fører til utvidelse av egen næring, og videreutvikling av forretningsgrunnlaget. «Hvem ønsker vel ikke det?» uttrykker informanten med glimt i øyet. Noe som er et godt poeng, både kommunen og private boligaktører tjener på å kjøre slike prosesser hvor man kan lære av hverandre i et markedsbasert boligmarked. De informantene jeg har pratet med fra kommunen og næringsforeningen, var også veldig fornøyd med planprosessen og synes det var en nyttig og god planprosess sammen med aktører fra næringslivet.

Ressursgruppa hadde faste møter i hele planprosessen, hvor de hadde en møteagenda og hvor prosjektleder spilte inn hva som var behov for å diskutere, i tillegg til at medlemmene fikk komme med konkrete innspill om de hadde. Dette var møter kun med ressursgruppa, men det ble også holdt «dialogmøter» hvor ressursgruppa inviterte inn andre næringsaktører, ansatte fra Tromsø kommune som representerte ulike avdelinger og politikere. I dialogmøtene ble aktuelle problemstillinger presentert av prosjektleder, så ble det kjørt åpne diskusjoner hvor det var mulig å komme med ideer og innspill.

4.5 Organisering av planprosessen

Planprosessen blir beskrevet som noe uvanlig, med at prosjektleder for planarbeidet bestemte å opprette en ressursgruppe som involverte utbyggerinteresser og andre private aktører i den kommunale planprosessen. Samarbeidet ble opprettet gjennom Næringsforeningen i Tromsøregionen, som er en interesseorganisasjon som blir sett på som et bindeledd mellom kommunen og næringslivet. Næringsforeningen har en rekke fagråd innen ulike bransjer hvor deres medlemmer deltar, de har også ett kalt «Fagråd eiendom» som er aktiv også den dag i dag. Utfra dette fagrådet ble deltakere innenfor boligbransjen spurt om å delta i planprosessen til boligpolitisk handlingsplan. Denne gruppen er det som danner ressursgruppen. Alle som fikk forespørsel om å delta i planprosessen, takket ja. Totalt satt det seks representanter i ressursgruppa. Dette var frivillig arbeid som ble finansiert av deltakerne i ressursgruppen selv, og organiseringen ble fasilitert av næringsforeningen som et symbolsk honorar (veiviser, boligpolitisk handlingsplan). Representant fra næringsforeningen hadde som oppgave å bidra

med sekretariat og organisering av møter. Ressursgruppa hadde jevnlig møter hvor gruppa fikk komme med innspill, bidro med sin kunnskap og diskuterte hva slags innhold de så på som viktig å ha med i BPHP. Planprosessen blir beskrevet som effektiv og forutsigbar, med en handlekraftig og kunnskapsrik gjeng som kun brukte ett år på dette planarbeidet – vanligvis vil en slik prosess ta rundt to år. Prosjektleder så på dette samarbeidet som en vinn-vinn situasjon, kommunen fikk for eksempel vekket det boligsosiale engasjementet hos utbyggere med integrerte boliger, og utbyggerne fikk salg på noen av sine boliger.

Ressursgruppa utgjør det bransjemessige innspillet til plandokumentet, i tillegg har det også vært andre involverte i prosessen. Innad i kommunen er dette en tverrfaglig plan hvor flere ulike avdelinger har vært involvert, blant annet helse og omsorg, byutvikling, boligkontoret, finans utbyggingstjenesten og byggforvaltning. Byrådsleder på daværende tidspunkt med flere var også tungt inne i prosessen.

I tillegg har Husbanken vært delvis med i prosessen. Boligpolitisk handlingsplan var en av flere prosjekter i en partnerskapsavtale med Husbanken som ble inngått i 2010. Målet med partnerskapsavtalen var å etablere et samarbeid mellom Husbanken og Tromsø kommune for at kommunens boligpolitiske målsetninger kunne nås. Husbanken har bidratt med 50% av kommunens kostnader ved planarbeidet, ved et totalbudsjett på 1,5 millioner (veiviser, boligpolitisk handlingsplan). Husbanken har også vært med på noen av møtene underveis i planprosessen. Prosessen er omfattende, derfor har jeg i denne studien har avgrenset oppgaven til å se på det offentlig-private samarbeidet mellom ressursgruppen og Tromsø kommune.

På ressursgruppemøtene deltok seks representanter fra boligbransjen, pluss sekretariat fra næringsforeningen og prosjektleder fra Tromsø kommune som deltok. På dialogmøtene hadde ressursgruppen invitert inn flere aktører, både fra boligbransjen og fra ulike avdelinger i Tromsø kommune, pluss politikeren. Det var på disse møtene Husbanken også deltok. Tabellen nedenfor viser oversikt over tidspunkt og hovedtemaer på ressursgruppemøtene og dialogmøtene.

| Møtetype | Dato | Agenda |
|---------------------|--------------|---------------|
| Ressursgruppemøte 1 | 20 mars 2014 | Oppstartsmøte |

| | | |
|---------------------|-------------------|--|
| Ressursgruppemøte 2 | 2 april 2014 | Status Tromsø |
| Dialogmøte | 20 mai 2014 | «Hvorfor klarer ikke Tromsø å realisere de gode planene?» |
| Ressursgruppemøte 3 | 19 august 2014 | Velge riktige verktøy for Tromsø |
| Ressursgruppemøte4 | 11 september 2014 | Anbefaling av konkrete verktøy |
| Dialogmøte | 21.05.15 | Oppfølging av planen |
| Dialogmøte | 04.02.16 | Hvordan videreføre det boligpolitiske arbeidet med ny politisk ledelse. Og informasjon om anskaffelser av kommunalt disponerte integrerte boliger. |

Tabell 2 Oversikt over møteaktiviteten til ressursgruppen i planprosessen.

4.6 Planens hovedutfordringer

Dette er en førstegenerasjonsplan for boligutvikling i Tromsø, derfor må den etablere et ståsted, og muligens ha større fokus på strukturelle elementer enn senere planer (boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:44). Planen har likevel ambisjoner om å peke på operasjonelle tiltak og realisering av konkrete prosjekter, men er ikke juridisk bindende. Boligpolitisk handlingsplan handler om hvordan Tromsø som helhet skal forsynes med boliger.

Hovedutfordringen på det generelle boligmarkedet er å bygge flere boliger. Tromsø sin boligproduksjon holder ikke følge med befolkningsveksten, og har skapt stort press i både eie og leiemarkedet i byen. Nok og riktige boliger en avgjørende faktor for å sikre framtidig vekst. Å skape bolyst er en viktig faktor for å tiltrekke seg nye tilflyttere, og da er pris på bolig en sentral faktor. Tromsø er en dyr by å bo i, og det jobbes derfor mot å prøve å skape gode boliger som folk har råd til å bo i. Flere unge sliter med å etablere seg i byen, spesielt unge som ikke har foreldre som kausjonist eller hjelper på andre økonomiske måter. Disse ender ofte med å

flytte ut av byen og etablerer seg et annet sted hvor de kan virkeliggjøre boligdrømmen, eller søke om støtte til bolig hos Husbanken.

Den samme problemstillingen finner vi på det boligsosiale feltet, med få kommunalt disponerte boliger og lange ventelister. Det er stor mangel på kommunale boliger integrert i ordinære bomiljø, derfor var dette fokuset innenfor det boligsosiale i ressursgruppa for å skape engasjement hos utbyggere til bygging av vanlige leiligheter til vanskeligstilte som er integrert i ordinære bomiljø. I tillegg trengs det tilrettelagte bo- og tjenestekonsepser i egne anlegg. For slik markedet er i dag skaper det flere varige vanskeligstilte. Målet er at det bygges ca.110 boliger hvert år for det boligsosiale feltet, og ca. 800 boliger for det ordinære boligmarkedet for å dekke boligbehovet (boligpolitisk handlingsplan 2015-2018).

4.6.1 Planens mål og visjon

I dette avsnittet vil jeg vise hva boligpolitisk handlingsplan består av. Det er vedtatt fire hovedmål i plandokumentet som jeg vil gå gjennom, deretter prøve å vise hvordan boligpolitisk handlingsplan ønsker å skape en byutvikling som følger idealet om en kompakt byutvikling.

Visjonen er: «*Bærekraftige boliger og bomiljø for alle*» (boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:6). De fire ulike hovedmålene i planen er: nok og riktige boliger til å dekke befolkningsveksten, nok og riktige boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet, boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster og riktig organisering og samarbeid for en operativ boligpolitikk. Hvert hovedmål har tilhørende strategier på hvordan disse skal oppnås.

Nok og riktige boliger til å dekke befolkningsveksten

- › Effektiv og forutsigbar tilrettelegging for stabil boligbygging
- › Aktiv bruk av tomtereserven (offentlig og privat)
- › Riktig boligtilbud til alle grupper, både i eie- og leiemarkedet

Nok og riktige boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet

- › Flest mulig kommunalt disponerte boliger integrert i ordinære bomiljø
- › Flest mulig beboere inn i egen egnet bolig (eid eller leid)
- › Langsiktig forvaltning og fornyelse av kommunalt disponerte boliger
- › Tromsø kommune skal disponere nok og riktige boliger til å dekke behovet

Boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster

- › Styrking av bydelssentrene som bærekraftig fortettings- og knutepunktstrategi
- › Helhetlige planer styrer utvikling av bydelssentrene
- › God boligmiks i alle bydeler

Riktig organisering og samarbeid for en operativ boligpolitikk

- › Tydelig, velfungerende og omforent boligpolitikk
- › Kommunen som forutsigbar aktør, samarbeidspartner og tilrettelegger:
- › Nytenking, sosial innovasjon og bruk av virkemiddelapparatet i samhandling med flere boligaktører
- › Forbildeprosjekter og forbildeområder som viser vei

Effekt mål: Nok og riktige boliger, på rett sted!

Figur 1 Hovedmål og strategier. Utdrag fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:6

Det første hovedmålet «Nok og riktige boliger til å dekke befolkningsveksten» innebærer det generelle markedet hvor en av hovedutfordringene er for lav, ujevn og dyr boligproduksjon i Tromsø. De siste årene har ikke boligproduksjonen holdt følge med befolkningsveksten. For få og dyre boliger har gjort boligmarkedet i Tromsø lik andre norske storbyer når det gjelder prisnivå. Som det står i BPHP det noe dårlig samsvar mellom boligbehovet i befolkningen og eksisterende boligmasse, både i det generelle boligmarkedet, leiemarkedet og på det boligsosiale feltet. Flere bydeler har for dårlig variasjon i boligtyper, derfor er det viktig at det bygges riktige type boliger for fremtidig behov. Det ønskes i planen at nye boliger skal skape rullering i eksisterende boligmasse som ligger på ca. 36 000 boliger. Det pekes på at en seniorbolig kan for eksempel frigjøre en enebolig til en barnefamilie. Ved bygging av riktige boligtyper på rett sted vil det skape et mulig livsløp i alle bydeler.

«Nok og riktige boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet» er det andre hovedmålet for her ligger Tromsø langt under landsgjennomsnittet på kommunalt disponerte boliger. Tromsø har 15,7 % boliger pr 1000 innbygger, mens snittet ligger på ca. 20 % i sammenlignbare kommuner og byer. Antallet kommunale boliger kommunen har å tilby har gått ned siden 2008 men det skyldes i hovedsak en opprydning i boliger hvor standarden har vært for dårlig. De tilgjengelige

boligene kommunen har å tilby har lange søkerlister. I dette prosjektet omfatter det boligsosiale feltet vanskeligstilte på boligmarkedet og personer med stort tjenestebehov eller særskilte boligbehov, ikke personer med vedtak om institusjonsplass. I Boligpolitisk handlingsplan fokuseres det på særskilte tilrettelagte bolig og tjenstekonsepter til personer som er preget av rus og psykiatri, utviklingshemmede, flyktninger som av ulike årsaker ikke klarer selvbosetting, eldre som ønsker samlokalisering men også personer som ikke har økonomisk kapasitet til å skaffe seg bolig på egenhånd på markedet.

Hovedutfordringen er å integrere nye kommunalt disponerte boliger i ordinære bomiljø, dermed vil kommunen være avhengig av private aktører. Kommunen skal også bidra til at flest mulig klarer en overgang til egen bolig på det ordinære boligmarkedet, for i utgangspunktet leies kommunalt disponerte boliger ut på tre års kontrakter.

Det tredje hovedmålet er «Boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster». Gjeldende KPA (i 2014) og planprogrammet for kommende KPA fastslår at Tromsø ikke skal vokse utover, men fortettes innenfor etablert byområde. Fortetting innenfor eksisterende infrastruktur reduserer transport og er på denne måten en bærekraftig og klimavennlig strategi. Samtidig skaper det utfordringer knyttet til store og høye byggeprosjekter som blir plassert på uegnet steder på grunn av for liten plass. Distriktene i Tromsø er ikke tatt med i Boligpolitisk handlingsplan i og med at utfordringene der er noe helt annet enn Tromsø by. Boligpolitikken for distriktene er tatt med i kommuneplanens arealdel.

Det fjerde og siste hovedmålet er «Riktig organisering og samarbeid for en operativ boligpolitikk». På det tidspunktet Boligpolitisk handlingsplan ble skrevet var ansvaret for boligpolitikken i Tromsø delt mellom Byrådsavdelingene for helse og omsorg, byutvikling og finans. Boligkontoret var et koordinerende ledd for den boligsosiale delen, mens den generelle boligpolitikken som handler om å tilføre Tromsø med boliger ikke har et slikt koordinerende ledd mellom byrådsavdelingene. Boligpolitikken til kommunen er nedfelt i planstrategien, kommuneplanen, arealdelen og andre vedtatte planer. Konkret defineres det kommunale handlingsrommet innenfor politiske prioriteringer i økonomiplanen, innenfor rollene som forvalter av Plan- og bygningsloven og grunneier samtidig boligsosial ansvarliggjøring i henhold til loven. Kommunen ønsker å være en forutsigbar aktør, samarbeidspartner og tilrettelegger. Det er også sett på flere forbildeprosjekter fra andre kommuner hvor det er elementer som Tromsø kommune ønsker å videreføre.

I min oppgave har jeg på den ene siden fokusert på hovedmål fire som går ut på «riktig organisering og samarbeid for en operativ boligpolitikk», samtidig som jeg har prøvd å se det i

sammenheng med hovedmål tre som går ut på å skape «boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster». Altså, hvordan få til gode boligpolitiske prosesser og resultater som står i stil med både internasjonale og nasjonale mål om å skape kompakt byutvikling. I boligpolitisk handlingsplan ønskes det å styre mot en klimavennlig kompakt byutvikling med fortetting innenfor etablert by istedenfor vekst utover for å blant annet redusere behovet for transport. Dette skal gjøres ved å etablere boliger i allerede etablerte knutepunkter. Utfordringen her er å skape boliger som ivaretar bolyst og som bidrar til trivsel i de ulike bydelene, og kommunen ønsker å tilrettelegge slik at man kan bo et helt livsløp i samme bydel. Dette krever en god boligmix, som forventes å gi aldersspredning med stabile bomiljø.

Boligpolitisk handlingsplan kommer med anbefalinger til nye bydelssentre, hvor Storelva, Elverhøy og Kroken blir foreslått som prioritet for fortetting og områdeplanlegging for å styrke knutepunktstrategien. Knutepunktstrategien handler om transport, hvor kan du for eksempel ha knutepunkt for å bytte fra buss til bil. Med bydelssentrene tenkes det en utvikling som gir knutepunkter for hverdagslivet hvor man har møteplasser, service og offentlige funksjoner i tillegg til boliger. Det pekes også på Stakkevollvegen som et viktig område å fortette for å binde sammen Breivika og sentrum. Dette er allerede en utvikling som er i gang, og som vi kan begynne å se resultat av den dag i dag. I bydelssentrene og på Stakkevollveien er det stor arealreserve til bolig, en utfordring her er at det er både private grunneiere, og kommunen som grunneier og tilrettelegger. For å få en forutsigbar plan for arealbruk og infrastruktur i slike områder med flere grunneiere og interesser er det foreslått i Boligpolitisk handlingsplan å ta i bruk områdeplan eller utbyggingsplan på det ordinære boligmarkedet, og bruke den boligpolitisk. Her vil man gjøre valg av prioriterte bydelssentre og bestemme rekkefølge på utbygging som vil avgjøres i KPA-prosessen. Slik praksisen er i dag ifølge informant er det slik at de utbyggerne som ønsker, får bygge når de skal. *«De fleste store kommuner med byvekst har en prioritet på hva som skal bygges først og sist. Her er det mer full fart i alle retninger»* forteller en av informantene. Selv om utbyggere betaler mye av infrastrukturen selv, får man ikke slik det er i dag sikre at man får en byutvikling som står i stil med ønskelig byutvikling. Dette er noe det er blitt tatt tak i av Tromsø kommune, de er nå i gang med å lage et utbyggingsprogram hvor målet er å få en prioritering på hvilke områder som bør bygges først. På denne måten kan de bruke utbyggingsprogrammet som et styringsverktøy for boligutviklingen.

4.7 Oppsummering

I begynnelsen av kapitlet ga jeg en kort beskrivelse av Tromsø som by, og historiske trekk som har vært med å prege Tromsø slik den ser ut i dag. Tromsø står ovenfor mange utfordringer, spesielt på boligmarkedet, og boligpolitisk handlingsplan er et forsøk på å løse viktige problemstillinger byen står overfor. For å løse utfordringene på en best mulig måte ble det sett på som hensiktsmessig å inngå et samarbeid med boligbransjen. I dette kapitlet har jeg forsøkt og gjort rede for hvordan Tromsø kommune gikk fram for å starte et samarbeid med boligbransjen, som ble til ressursgruppa. Ressursgruppa hadde jevnlige møter internt i gruppa hvor de diskuterte innholdet i boligpolitisk handlingsplan, men de hadde også noen dialogmøter hvor de inviterte inn flere aktører. Jeg vil presisere at denne studien tar utgangspunkt i ressursgruppens rolle, og samarbeidet til kommunen. I neste kapittel vil jeg gjøre rede for det teoretiske rammeverket for oppgaven.

5. Teoretisk rammeverk

5.1 Introduksjon

Boligpolitikk og dens prosesser kan studeres ved en rekke innfallsvinkler. I denne studien er siktemålet å studere det offentlig-private samarbeidet i planprosessen som ligger til grunn for utarbeidelsen av boligpolitisk handlingsplan. Det er derfor viktig å se på teoretiske perspektiver som kaster lys over viktige sider ved boligpolitiske prosesser. Med det vil jeg se på hva nyliberalismen er, og hvilken innvirkning den har hatt på boligpolitiske prosesser. Tidligere forskning har påvist en økt liberalisering innenfor boligmarkedet, og jeg ønsker å se hvordan dette har vist seg gjeldende i Tromsø med utgangspunkt i en kommunal planprosess.

5.2 Nyliberalisme

«Nyliberalismens tidsalder» er det flere som hevder at vi lever i. Ideologien fikk fotfeste i den vestlige verden på slutten av 1900-tallet, og det var da begrepet utviklet seg til det vi kjenner i dag (Thorsen, Dag Einar og Lie, Amund 2007:41). Nyliberalismen er en politisk ideologi som sprang ut fra forsøk om å reformulere den klassiske liberalismen i perioden før og rett etter andre verdenskrig. Vesten var preget av stor økonomisk framgang etter andre verdenskrig, men rundt 1970-tallet stagnerte veksten i flere land rundt omkring i Vesten og på den måten vokste nyliberalismen frem (Steger og Roy 2010:36).

Nyliberalismen kan spores tilbake til den klassiske liberalismen til Adam Smith og elevene hans (Thorsen og Lie 2007:39). Ut fra dette utgangspunktet er nyliberalisme et nytt paradigme for økonomisk teori og politikkutforming, og som Thorsen og Lie (2007:39) sier så er nyliberalismen: «... ideologien bak det siste steget i utviklinga av det kapitalistiske samfunnet – og på samme tid en tilbakevending til de økonomiske teoriene til Smith og de intellektuelle etterkommerne hans i det nittende århundret».

Generelt kan vi si at nyliberalismen handler om at frie markedsmekanismer er den beste måten å organisere tjenester på. Mer konkret så tar Mydske, Claes og Lie (2007:21) utgangspunkt i en tredelt forklaring på hva nyliberalisme innebærer. Nyliberalisme innebærer først og fremst en overgang fra offentlig til privat ansvar, om ikke overgang så blir i alle fall grensene forskjøvet i retning privat sektor. Det vil være gunstig å flytte så mye som mulig av offentlig ansvar over på privat sektor ifølge nyliberal ideologi. Privatisering står altså helt sentralt, og boligmarkedet er kanskje et av de stedene der vi ser tydeligst trekk av nyliberalisme i Norge. Markedet har i økende grad tatt over noe av rollen som offentlige myndigheter hadde ansvar for tidligere. For

det andre handler nyliberalismen om hvordan den kan påvirke organisering av politisk-administrative prosesser innenfor offentlig sektor, samtidig større vektlegging på økonomisk effektivitet og kommersialisering. Organisering av offentlig sektor kan bygge på inspirasjon og ideer fra privat sektor ved å for eksempel bruke markedslignende trekk og terminologi. Nyliberalismens påvirkning på offentlig styring blir kalt for New Public management. For det tredje inneholder nyliberalismen oppfatninger om hva politikken skal inneholde, både substans og logikk (ibid:21).

5.2.1 Governance

Nettverksperspektivet «Governance» representerer et alternativ til den demokratiske prosessen «government» hvor det er folkevalgte som ivaretar fellesskapets interesser (Fimreite, Medalen og Aars 2005). I forhold til government, kan governance framstå som noe fragmentert i og med at makten som har vært samlet i bystyresalen, her er fordelt eller flyttet til et større nettverk. Fimreite, Medalen og Aars (2005) mener at dette betyr at de folkevalgte mister noe av grepet om utformingen av bypolitikken. Men denne utviklingen kan også gjøre at det offentlige utvider sine innflytelsesområder gjennom å skape seg makt til å styre på nye måter. Ved et slikt perspektiv blir bypolitikken et resultat av «samstyring» mellom offentlig og private aktører, som Fimreite m.fl. (2005:13) foreslår som en norsk oversettelse av governance.

I løpet av 1990-tallet ble det en utbredt bekymring blant forskere og politikere om vilkårene og fremtiden for offentlig styring. Perioden hadde vært preget av økende privatisering i offentlig sektor. «Governance» var ikke et etablert faguttrykk på midten av 1900-tallet men det tok ikke lang tid før begrepet fikk stor utbredelse, og utviklet seg til å bli en begrepsmessig kjerne i den internasjonale litteraturen om styring (Røiseland og Vabo 2012). En nøyaktig beskrivelse av hva begrepet innebar var vagt, og det ga rom for mange forskjellige tolkninger og ulikt innhold. Rhodes (1997) kom også med en definisjon av governance som konkrete nettverksdannelser og samhandlingen mellom disse: *(...), governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state*» (Fimreite og Aars 2005:127). I denne definisjonen legger Rhodes spesielt vekt på to forhold. Det første innebærer at organisasjonene som deltar i nettverket er gjensidig avhengig av hverandre, grupper fra både offentlig, privat og frivillig sektor er representert. I tillegg har medlemmene behov for å utveksle ressurser og forhandle om et felles mål, noe som resulterer i hyppig samhandling. Forholdet er basert på tillit og spillereglene må forhandles frem og avtales mellom medlemmene i nettverket. For det andre har nettverket autonomi fra det offentlige som gjør at de kan i stor grad regulere sin egen aktivitet. Nettverket kan styres i et visst omfang, men det skal helst gjøres indirekte og

imperfekt (ibid). Fimreite m.fl. (2005 kap.1) sier mye av litteraturen innenfor governance vært opptatt av hvordan offentlige institusjoner kan styrke handlingskapasiteten sin ved å initiere eller inngå i nettverk med aktører fra både privat og offentlig sektor.

Både i Norge og internasjonalt argumenteres det for at det offentlige har blitt så innvevd i marked og sivilsamfunn at inndelinger i klare samfunnssfærer er vanskelig. Ikke bare går de klassiske sfærene over i hverandre, men styringsprosessene er også blitt mer komplisert. Det teoretiske grunnlaget for å kunne snakke om offentlig styring som alternativ til styring gjennom marked og sivilsamfunn, er hentet fra klassisk politisk filosofi (Røiseland og Vabo 2012). Røiseland og Vabo (2012) mener at en vanlig forklaring er at det skyldes mer kompliserte og sammensatte problemer og utfordringer enn tidligere. En slik utvikling forklares gjerne av internasjonale trender som for eksempel urbanisering og globalisering, men det kan også være problemene som det offentlige skal løse har endret karakter (ibid).

5.2.2 New public management

Utover 1980- og 1990-tallet gjorde New Public Management (NPM) seg sterkt bemerket som en følge av høyrebølgen og nyliberalismens tilvekst, og ble på mange måter et oppbrudd fra det klassiske offentlige administrasjonsregimet (Røiseland og Vabo 2012:19, 21). NPM representerer en økonomisk styringsmodell som hevder at markedet og forretningsrasjonalitet kan fungere mer effektivt for å sikre allmenne interesser, som det gjør ved å sikre private interesser (Sager 2013:164). NPM's hovedtrekk består av overføring av makt som fører til et begrenset selvstyre – devolusjon, mindre arbeidsoppgaver på myndighetene og en forenkling av beslutningsprosessen. I tillegg til flytting av makt, er det et samordningsbehov (Sager 2013). NPM består av verdier som individualisme, entreprenørskap - som innebærer muligheten til å ta sjanser og oppdage muligheter i konkurrerende situasjoner, ansvarlighet som for eksempel å forholde seg til et satt budsjett, velstand gjennom private eierskap og minimering av sløsing. I tillegg til belønning for individuell innsats gjennom markedsmekanismene istedenfor byråkratiske reguleringer (Sager 2013:166).

Ifølge Røiseland og Vabo er en avgjørende ide innenfor NPM at offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annerledes enn privat sektor, dette gjør det mulig å kopiere modeller på tvers av offentlig og privat sektor. Ifølge Amdam (2011) er tanken at samarbeidet mellom offentlig, privat og frivillig sektor skal foregå som avtalebasert styring i et partnerskap gjennom styringsnettverk. Den politiske diskursen har endret seg fra å handle om fordeling og modernisering til innovasjon og konkurranseevne. Dette har også ført til at planleggingen har endret seg fra instrumentell og kommanderende til mer kommunikative former for planlegging

og utviklingsarbeid som kan legitimere forskjellige former for samarbeid, nettverk og partnerskap (Amdam 2011). Organisasjoner har to måter å legitimere eksistensen sin på gjennom styringsnettverk, enten ved å være effektiv og produktiv eller ved å ha demokratiske og gjennomsiktede prosesser (ibid).

5.2.3 Hvordan påvirker nyliberalistisk tenking urban planlegging?

I «Reviving critical planning theory» kapittel 5, tar Tore Sager for seg hvordan nyliberalistisk tenking påvirker planlegging i byområder. Den nyliberale tankegangen har trua på at alle økonomiske og sosiale problemer har en markedsløsning. Politiske-økonomiske ideer fra nyliberalismen har blitt bragt inn i den offentlige sektor i mange land i størstedelen av verden. Dette påvirker planleggeren på flere måter (Sager 2013).

Byer i dag er formet av økt globalisering og internasjonal kapital hvor det konkurreres mellom byer seg imellom for å tiltrekke seg investeringer og økt kapital. På den måten blir det nødvendig for planleggeren å kunne samarbeide med private aktører, og vise entreprenørånd for å fremstå som attraktive. Entreprenørskap i byer tar sikte på å skape forhold som fører til økt kapitalakkumulering innenfor bygrensen. Entreprenørskap og nyliberal-inspirerte metoder krever fleksibel planlegging på en måte som gjør offentlige henvendelsesprosedyrer raskere og en forenkling av planleggingsprosessen. Sager sier at planleggingsmyndighetene er tvunget til å ha en positiv oppfatning av en markedsledende utvikling, og da blir forenkling av planprosessen og gi slipp på noe av planleggingskontrollen nøkkelordene. Planleggere må i fellesskap med private aktører jobbe for å nå felles mål om å realisere prosjekter (Sager 2013).

Prosjektbasert og eiendomsstyrt planlegging er ifølge Sager en trend som har tatt over for langsiktige og omfattende planer i mange land. Markedet er løsningene for det meste av problemstillinger ifølge nyliberalismen. Nyliberalismen påvirker byplanlegging gjennom ulike måter, blant annet en privatisering av offentlig rom som er blitt mer og mer vanlig i mange land. Eksempler på privatisering av offentlig rom kan være kjøpesentre og «gated communities» som vil si lukkede nabolag (Sager 2013). På denne måten oppstår det ofte ekskludering av enkelte grupper. Dette er noe av kritikken nyliberalismen har fått mot seg.

Med nyliberalismen har det ført med seg et stort fokus på eiendomsutvikling ifølge Sager. Dette har skapt utfordringer for den overordnede planleggingen. Kommunene har gjerne en masterplan som består av langsiktige mål, ønskelig fremtidig utvikling og strategier. Mens private aktører er først og fremst opptatt av hvordan profitt og hvordan deres selskap kan vokse. For dagens byer som ønsker å være konkurransedyktige er de også avhengige av private aktører.

Konsekvensene er at kommuneplanene ofte blir tilsidesatt for at private aktører skal få gjennomført sine prosjekter. Slik er det i markedskreftene som styrer byutviklingen i større grad enn masterplaner, som stadig gir unntak i planen. Ved et nyliberalistisk syn er soneinndeling sett på som invadering av privatlivet og unødvendig (Sager 2013).

5.3 Offentlig-privat samarbeid i ulike former

Det har utviklet seg mange ulike styringsmodeller, eller nettverk, med inspirasjon fra nyliberalistisk ideologi. For å kunne identifisere hvilken type samarbeid som har vært i planprosessen til Boligpolitisk handlingsplan vil jeg nå se på noen nettverksdannelser inspirert av nyliberalistisk ideologi. På den måten vil jeg forhåpentligvis kunne se etter likheter og forskjeller.

5.3.1 Koopterende partnerskap – den korporative kanalen

I norsk sammenheng er det vanlig å definere begrepet korporativisme til å betegne interesseorganisasjoners - særlig arbeids- og næringslivsorganisasjonenes deltakelse i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk sammen med det offentlige (Christensen m.fl.2007:146). Denne samhandlingen mellom det offentlige og private blir også kalt den korporative kanalen (ibid). Denne kanalen er til en viss grad begrunnet ut fra et fagstyre med ekspertkompetanse, men i hovedsak ut fra berørte parter – altså et partsstyre (ibid).

Ifølge Røiseland (2013) er koopterende partnerskap forankret i en offentlig styringsform, som et forsøk fra det offentlige å styrke eller gjenopprette offentlig kontroll. Veien til å oppnå ønsket kontroll er gjennom allianser med private aktører. Ideen bak et slikt partnerskap er at både offentlige og de privates interesser kommer bedre ut av å samarbeide, enn å opptre hver for seg (ibid). Røiseland sier vi finner mange eksempler på koopterende partnerskap i planleggingsprosesser og sier at korporative nettverk er hyppig registrert i norsk byplanlegging. Kommunene har ofte behov for å få med seg private interesser på laget i byutviklingsprosjekter, ettersom det ofte er sterke private interesser i eiendomsselskaper og næringsdrivende. Hvis kommunen ikke har klart å mobilisere en felles retning med felles verdier for byutviklingen kan det blokkere for samfunnsutviklingen. Det kan derfor være avgjørende i for eksempel en byutviklingsprosess at kommunen klarer å mobilisere, bearbeide og temme private interesser (Røiseland 2013:317). Lokalpolitisk elite har ofte tette bånd med mektige interesser i bysamfunnet i et slikt partnerskap (Fimreite, Medalen og Aars:2005 kap.1).

Utgangspunktet for kooperende partnerskap er at det offentlige ønsker å øke sin kontroll på områder hvor de i utgangspunktet ikke er så fremtredende. Styring av prosessen i et kooperende partnerskap kan kreve langvarig og intensiv kontakt mellom partene i og med at det som regel dreier seg om prosjekter som strekker seg over lang tid. Slike partnerskap kan derfor ha en tydelig organisatorisk overbygning, for eksempel i form av en prosjektgruppe med jevnlig møter. Utfordringen her er å få private aktører til å se gevinsten av å «gi fra seg kontroll» (Røiseland 2011). Det er viktig at det offentlige klarer å få frem hvilken gevinst private aktører også vil få ut av dette partnerskapet. For eksempel kan det tenkes at private aktører er villig til å gi fra seg kontroll på kort sikt hvis det gir økt gevinst på lengre sikt, eller hvis det er usikkerhet eller risiko på lengre sikt. I kooperende partnerskap vil innholdet handle mye om å lage incentivsystemer som balanserer tap av kontroll for private aktører med for eksempel finansieringsordninger eller løfter og garantier om framtidig nytte. Et slikt partnerskap vil derfor handle mye om å få ulike parter til å tenke langsiktig og handle ut fra dette (ibid). Partnerskap i seg selv representerer ikke noe nytt, men det blir stadig trukket frem som et godt virkemiddel for å løse de mest kompliserte problemer vi står overfor i dag (Røiseland 2013:312). Blant annet problemstillinger knyttet til klimapolitikk, næringsutvikling og boligpolitikk.

5.3.2 Samstyring

I boka «Styring og samstyring – governance på norsk» tar Røiseland og Vabo (2012) for seg hva begrepet samstyring innebærer, og hva et slikt nettverk innebærer.

Samstyring representerer ifølge Røiseland og Vabo (2012) et nytt styringsregime fra rundt 1990. Det vil ikke si at samstyring tar over for New Public management men regnes som et supplement. Røiseland og Vabo (2012:21) definerer samstyring som: «*Den ikke hierarkiske prosessen hvor/ved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*». Kjernen i samstyring handler her om samarbeid mellom ulike aktører som har relevans for offentlig styring. Som Røiseland og Vabo (2012) sier så understreker denne definisjon av samstyring selve kjernen i governance i internasjonal litteratur, ved at offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske – det vil si de som bygger på hierarki mellom aktørene. For å gi en tydeligere forklaring av hva Røiseland og Vabo mener med begrepet samstyring skal jeg gå gjennom tre aspekter de bruker for å konkretisere definisjonen. For det første handler samstyring om at aktørene som er delaktig er gjensidig avhengig av hverandre. Det vil si at de forsøker å oppnå noe som bare er mulig i fellesskap. Samstyring er et slags «spleiselag» der de ulike aktørene bringer inn ulike ressurser. Det kan for eksempel være penger, ekspertise eller lokalkunnskap. Ved å samle disse ressursene

vil man kunne oppnå mer i fellesskap enn hver for seg (ibid). Det andre aspektet ved samstyring handler om måten beslutningene blir fattet på. I og med at aktørene er gjensidig avhengig av hverandre vil det sannsynligvis ikke fungere med bruk av makt og kommandoer. Bruk av makt vil kunne risikere at viktige aktører som sitter på avgjørende ressurser velger å trekke seg ut av samarbeidet. Styringen må derfor belage seg på diskurs eller forhandlinger. Fremfor å styre gjennom lover og regler som det offentlige vanligvis gjør, handler samstyring om horisontale og vertikale relasjoner. Det tredje og siste aspektet handler om at samstyring representerer en målrettet og planlagt aktivitet. I og med at aktiviteten er målrettet innebærer samstyring også helt alminnelige organisasjonsprosesser. Et mål må fastsettes, virkemidler må velges, strategier må utformes og ulike aktiviteter må koordineres i en samstyringsprosess. Strukturen i en samstyringsprosess vil ligne på en organisasjon, men det vil i utgangspunktet være en mye løsere struktur enn i en formell organisasjon.

Som vist over er samstyring er et omfattende begrep som ikke fremstår som et klart avgrenset teoretisk og empirisk fenomen, like lite som det gir mening å omtale litteraturen om governance som en avgrensbar og enhetlig teori (Røiselad og Vabo 2012). Det kan knyttes flere teoritradisjoner eller perspektiver til samstyring, og jeg vil kort nevne disse for å forsøke å gi en bedre forståelse av hva samstyring innebærer. Nettverk og organisasjon er begreper som blir brukt i relasjon til samstyring. Det gjenspeiler at samstyring kan i noen tilfeller komme til uttrykk som nettverk eller organisasjon (ibid). I organisasjonsteorien er hierarki ofte et sentralt element i organisasjoner. Dette står i kontrast til samstyring, som er definert over som en ikke-hierarkisk prosess. Organisasjonsteorier endret seg over tid til å også bli opptatt av sine omgivelser, interorganisatoriske relasjoner og organisatoriske felt (ibid). Hvorfor det er blitt slik, kan skyldes at organisasjonsstrukturer har blitt mer nettverkspregede, og at klassiske byråkrater har til en viss grad blitt erstattet av offentlige tjenestemenn som jobber gjennom nettverk (ibid). Nettverk er ikke nødvendigvis en teori, men snarere en litteratur som oppsto på 1950- og 1960-tallet. I den europeiske tradisjonen er nettverk sett på som strukturelle relasjoner, og nettverk har blitt brukt til å beskrive politikkområder og forklare hvordan offentlige myndigheter, markedsaktører og sivilsamfunn inngår i politikktutforming (ibid). Styringsnettverk blir av Sørensen og Torfing (2012) i Røiseland og Vabo (2012:25) definert som *«horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er selvregulerende innen visse rammer, og som i vid forstand bidrar til offentlig styring»*. Dette er ikke veldig ulike definisjon på samstyring. Et tredje perspektiv på samstyring henter Røiseland og Vabo fra den teoretiske litteraturen om partnerskap. En definisjon av

partnerskap som er foreslått setter partnerskap som en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst to prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet, og de ulike partnerne har et medansvar for utfallet. Ordet prinsipal indikerer en person eller en rolle som har makt til å forplikte andre, dette kan for eksempel være en prosjektleder, et bedriftsstyre eller et offentlig beslutningsorgan (ibid).

5.3.3 Offentlig-privat samarbeid

Offentlig-privat samarbeid (PPP=public-private partnerships) kommer i mange ulike former og det er ikke en enkel definisjon som beskriver og inkluderer alle disse prosessene. Sager (2013:134) kommer med en liste over hva som typisk kjennetegner prosessene med offentlig-privat samarbeid:

- ◆ Er vanligvis uavhengige individer
- ◆ Enighet om å samarbeide for å oppnå felles mål
- ◆ Skaper nye organisatoriske strukturer eller prosesser for å oppnå disse målene
- ◆ Planlegger og implementerer et felles program
- ◆ Deler relevant informasjon, risikoer og belønninger

Ifølge Sager (2013) står offentlig-privat samarbeid sentralt innenfor nyliberalismen, og et slikt samarbeid er nyttig fra et nyliberalistisk synspunkt av flere grunner. Blant annet fordi et slikt synspunkt på offentlig-privat samarbeid får frem at det offentlig ikke gjør alt av offentlige arbeidsoppgaver internt– men bruker også ekstern arbeidskraft eller «outsourcing» som Sager kaller det. Dermed kommer også en del av privatiseringen frem, og potensielle effektivitetsgevinster i prosessen. Som en ledelsesreform blir partnerskap fremmet som et innovativt verktøy som forandrer måten det offentlige fungerer, i hovedsak ved å få inn markedsdisipliner (Sager 2013:135). Offentlig-privat samarbeid har fått mye oppmerksomhet i planleggingslitteraturen, og denne organiseringen er brukt i mange forskjellige land. Partnerskap er mye brukt i flere transportindustrier, utvikling av infrastruktur og byggeprosjekter, gjenoppretting av historiske bygninger i tillegg til mye mer (Sager 2013:135).

Ifølge Røiseland og Vabo (2012) benyttes gjerne offentlig-privat samarbeid (OPS) i samarbeidssituasjoner hvor private aktører overtar eller utfører oppgaver eller roller som av lovgivingen er offentlig ansvar, slik Sager også argumenterer for. Denne formen for partnerskap dreier seg om avtalebaserte og relativt formaliserte samarbeidsmønstre. Hvor vidt det er

mulighet for autoritært styre fra det offentlige avhenger av hvordan avtalen som inngås ser ut. Lokalt finner vi partnerskap både i næringsutvikling og ved drift av kommunale tjenester (ibid).

Som en styringsform er offentlig-privat samarbeid sett på som et innovativt verktøy for å disiplinere markedet (Sager 2013:135). Fra et nyliberalistisk synspunkt er offentlig-privat samarbeid nyttig i og med at det representerer «outsourcing» fra offentlig sektor over til privat sektor, og med det potensielle effektivitetsgevinster (ibid:135).

5.4 Legitimitet

Legitimitet og ansvarliggjøring i en stadig mer nyliberalistisk inspirert planlegging er av flere stilt spørsmålstegn rundt. I artikkelen «Challenges to democracy in market-oriented urban planning in Norway» tar Falleth, Hanssen og Saglie (2010) for seg dette tema.

I 1985 åpnet plan- og bygningsloven opp for at reguleringsplaner kunne også utarbeides av private aktører. Norge hadde vært preget av ekspertdominert planlegging etter krigen, og dette var et forsøk for å endre denne praksisen. Tanken bak lovendringen var å åpne opp for at lokalsamfunn skulle få en mulighet å påvirke planleggingen. Private aktører så sin mulighet, og i dag er hele 90 % av alle reguleringsplaner utarbeidet av private aktører (Falleth, Hanssen og Saglie (2010:740). Dette har utviklet seg til å skape nye styringsmodeller og skapt en sterkere posisjon for markedsaktører i byplanlegging. Som Falleth, Hanssen og Saglie (2010:740) sier så har ironisk nok utviklingen etter lovendringen ført til at den sterke veksten av offentlig deltakelse er blitt utfordret, og en ny arbeidsdeling mellom private aktører og offentlig planlegging har utviklet seg.

Politikere i byer som er preget av vekst og press på boligmarkedet lover velgere bygging av nye, rimelige boliger, men for å gjennomføre dette er de avhengig av markedet (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:739). Viktige aspekter ved planmyndigheter er å organisere offentlig-privat partnerskap samt systemer for å skape effektiv utviklingskontroll og forhandlingsteknikker. De demokratiske utfordringene knyttet til den nyliberalistiske trenden er i hovedsak knyttet til «first, informal stage of zoning plan process» (2010:741). Denne fasen innebærer lukkede forhandlinger mellom markedsaktører og planmyndigheten hvor rammene for planen blir satt samt innholdet og kostnadsfordelingen i en slik utviklingsavtale (ibid). Demokratiske utfordringer knyttet til denne prosessen er lukkede forhandlinger, befolkningen og politikere har ingen formell rolle i disse forhandlingene og partnerskapene. Et annen demokratisk problem knytter seg til avtalene som blir inngått i disse forhandlingene. De er til en viss grad forpliktende overfor politikerne i beslutningsprosessen ved at de noen ganger

havner i et press mellom markedsaktørens vilkår som kan være avgjørende for å realisere prosjektet, og felles interesser som infrastruktur, boliger og grønne områder (2010:741). Det er ikke før i den andre fasen at offentlig medvirkning kommer inn, når planforslaget er blitt sendt inn til planmyndigheten. Reguleringsplanen blir da lagt ut på offentlig høring og berørte parter som naboer, organisasjoner eller andre kan komme med innsigelser til planen. Høringsfasen har en tidsperiode på tre måneder, mens første fasen kan pågå opptil flere år. Når en reguleringsplan er så sent i prosessen har det vist seg å være vanskelig å få til en endring i planen. Dette fører til at formell deltakelse reduseres, hvor hovedinnholdet allerede er avtalt mellom markedsaktører og planmyndighet. Tredje og siste fase består av politikeres godkjenning eller avvisning av reguleringsplanen. Lobbyvirksomhet mot politikere skjer i alle disse tre stadiene (2010:741, 742).

Demokratisk legitimitet referer til aksept av et politisk system som er bundet av sine beslutninger (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:742). Fokuset ligger på offentlige myndigheter og deres evne til å produsere legitime prosesser, input-legitimitet, som handler om innbyggernes mulighet til å påvirke beslutninger. Input-legitimitet i byplanlegging er avhengig av at innbyggerne deltar direkte i bestemte planleggingsprosesser, og deltakelse ved valg av politikere som deres representanter. Gjennom input-baserte grunner har «deltakelse av alle» ved valg blitt brukt for å kunne legitimere prosesser, på den måten kan velgerne holde politikere ansvarlig for avgjørelser og bruke stemmen sin i neste valg til å skifte ut politikere. Planleggingsteorier har hatt en tradisjon for å understreke direkte, ikke parlamentariske former for deltakelse (2010:742).

Output-legitimitet handler om mål blir oppnådd. Hvor mye av det som står i de ulike planene er blitt gjennomført, her blir politikere oftest målt (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:742). Det politiske systemet kan med output-legitimitetsgrunnlag legitimeres ved å reagere på ønsker og behov i politikken. I en slik sammenheng er det nødvendig å inkludere aktører som har ressurser som kunnskap, kapital og status, og bidrar til å øke planleggingens kapasitet når det gjelder byutvikling (ibid).

I den norske planleggingsdiskursen har det de siste årene skjedd en endring knyttet til om inkludering i planleggingsprosesser vektlegger input- eller output-legitimitet. Nyliberalismens ideer som offentlig-privat partnerskap og «planlegging ved forhandling» er vektlagt ved output-legitimering. Her er det ønskelig å inkludere ressurssterke aktører eller private aktører for å sikre og øke systemkapasiteten til offentlige myndigheter (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:743). Den fordelaktige posisjonen til private aktører i byplanlegging blir berettiget med

output-legitimering. De valgte politikerne blir til slutt målt på hvilke resultater de leverer, og da kan befolkningen vurdere om de ønsker å skifte de ut ved neste valg (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:748). Resultater i byutvikling er viktig for politikerne å kunne vise til for å bli gjenvalgt, gjerne konkrete resultater som nye urbane rom og økning i antall boliger og arbeidsplasser (ibid). Ifølge Falleth, Saglie og Hanssen (2010:748) er derfor hovedrollen til private aktører i planlegging rettferdiggjort av de viktige ressursene de bidrar med, evnen deres til å nå politiske mål og med det øke legitimiteten til lokale myndigheter. Forhandlinger i lukkede rom og mangel på offentlig tilgang kan ses på som nødvendig for å oppnå de materielle fordelene det ofte gir for hele byen (ibid).

Mangel på inkludering av befolkningen eller andre viktige aktører kan føre til at kvaliteten i planarbeidet blir redusert. Relevante aktørers og interesser kan sitte på nødvendig kunnskap og argumenter, bred inkludering i prosesser fører ofte til at motstridende ideer blir fremhevet og videreutviklet (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:749). Likevel sier Falleth, Hanssen og Saglie at det ser ut til at moderne planleggingspraksis verdsetter synspunkter og informasjon fra hovedinteressenter som driver med utvikling mer enn andre interessenter. Til tross for at langsiktig byutvikling er tjent med lokal kunnskap og hverdagskunnskap som innbyggere representerer (2010:749).

Planmyndighetene ble tidligere sterkt kritisert for å drive lite effektiv byplanlegging og utvikling, og den nyliberalistiske trenden ble et svar på denne kritikken. I dag dreier derimot kritikken seg om at den nyliberalistiske planleggingspraksisen fokuserer for mye på effektivitet og for lite på det demokratiske aspektet av byutvikling (Falleth, Hanssen og Saglie (2010:749).

I dette kapittelet har jeg forsøkt å vise hvordan nyliberalismen har påvirket planlegging og dens prosesser, videre vil jeg prøve å knytte dette opp planleggingspraksiser som instrumentell og kommunikativ planlegging.

5.5 Instrumentell og kommunikativ planlegging

I lys av teorien om nyliberalismen som jeg har presentert, vil jeg nå kort vise til instrumentell og kommunikativ teori for å vise til to planleggingspraksiser som er mye diskutert opp mot hverandre. Jeg håper dette vil gi en større forståelse for hvilke problemstillinger planlegging står ovenfor, og vil forsøke å trekke noen likheter til caset mitt i diskusjonskapittelet.

Den instrumentelle logikken legger til grunn at den som planlegger, har makt til å bestemme strategi, sette dagsorden, gjøre vedtak og makt til å gjennomføre disse. Den som planlegger vil kunne definere hva som er relevant kunnskap og ha makt til å omsette kunnskap i handling

(Amdam 2011). Kommunikativ planlegging blir i praksis sett på som et verktøy for deltakelse i plan og utviklingsprosesser (Amdam 2011). Prinsippene for kommunikatv planlegging er viktig for å ta hånd om koordineringsproblemene i et samfunn som stadig ble mer komplekst. For det første argumenterer Amdam for at kommunikatv design er nødvendig internt i organisasjoner for å øke bevisstheten til omverden, ved å utfordre etablerte meninger, autoriteter og makten. For det andre trengs denne typen for organisering for å fremme hensyn og sektorkrav som gir et helhetlig syn på samfunnet.

Den instrumentelle planleggingen baserer seg hovedsakelig på makt som er gjort legitim gjennom lover og regelverk, autoritetshierarki og gjeldende normer og verdier (Amdam kap.15 utfordringer for norsk planlegging). Mens den kommunikative planleggingen baserer seg i hovedsak på prosessuell legitimitet, noe som vil si at plandokumentet får legitimitet gjennom aksept, forankring og deltakelse. Amdam sier at den kommunikative vendingen og framveksten av samarbeidsdrevne planlegging kan forstås som en konsekvens av politisk og økonomisk liberalisering. Som følge har statens rolle blitt svekket gjennom mindre makt, mens markedskrefter og nettverk har fått mer makt over samfunnsplanleggingen. Dette har gjort at behovet for samarbeidsdrevne planlegging har økt (ibid:289).

Ifølge Amdam er det ikke nødvendigvis negativt at det skapes ekspert-klient relasjon i en tidsbegrenset periode som i et prosjekt, men når disse relasjonene eksisterer over tid og får preg av en struktur, kan det svekke handlingskapasiteten til klientene (Amdam 2011:17). Kommunikativ teori argumenterer derfor for en sterkere integrering av deltakere for å øke kunnskapsnivået. Planleggeren får rollen som tilrettelegger ved å stille relevante spørsmål og få deltakerne til å reflektere over fortid, nåtid og hva som må til for å nå framtidige mål. Formålet er å få med de aktørene som skal gjennomføre handlingene, og utvikle en felles forståelse for hvilke felles handlinger som er både ønskelig og nødvendig. Dette vil forhåpentligvis engasjere aktørene til å gjennomføre handlingene som trengs og på den måten øke handlingskapasiteten (Amdam 2011:18). Både for organisasjoner, det offentlige, private og frivillige er kommunikatv planlegging ofte et ideal for utviklingsarbeid.

6 Dokumentanalyse av boligpolitisk handlingsplan 2015-2018

I dette kapittelet skal jeg gjøre en dokumentanalyse av boligpolitisk handlingsplan, med utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- ◆ I hvor stor grad viser boligpolitisk handlingsplan til mulige verktøy for å realisere hovedmålene i planen?

Videre vil jeg med det se på hvilke styringsverktøy som er trukket frem i boligpolitisk handlingsplan som viktige for boligutviklingen i Tromsø, og hvordan disse er tenkt å tas i bruk. Dette for å prøve å forstå hva som er sett på som mulige verktøy for Tromsø, på veien mot å skape en ønsket by- og boligutvikling hvor både internasjonale og nasjonale retningslinjer sier at vi skal ha en kompakt byutvikling.

I boligpolitisk handlingsplan står det at kommunens rolle i boligpolitikken er flere, de skal opptre som planmyndighet, grunneier og de er oppfordret til å påta seg ansvaret for boligsosiale oppgaver. Videre sies det at de kommunene som lykkes best med boligutviklingen er de som tar de tre rollene aktivt i bruk, og samordner de både internt og eksternt. Kapittelet er videre delt opp etter de fire hovedmålene i boligpolitisk handlingsplan.

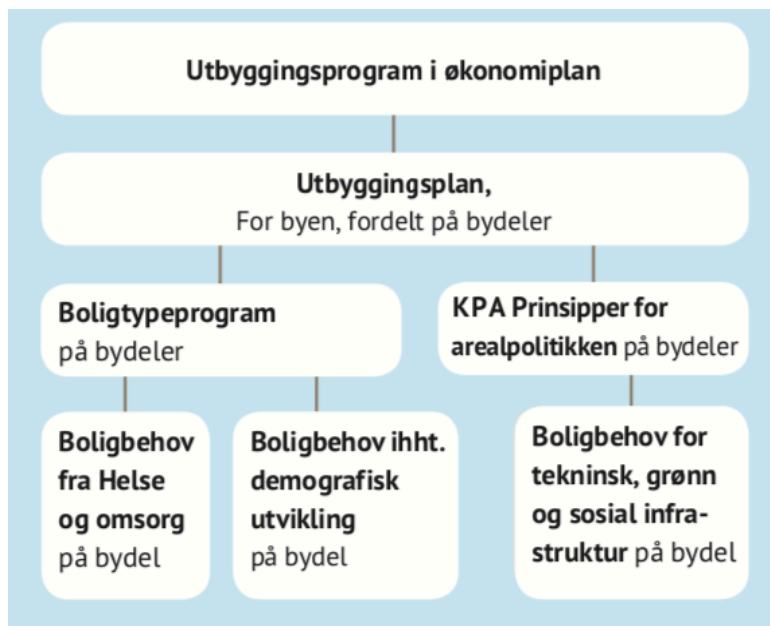
6.1 Nok og riktige boliger til å dekke befolkningsveksten i Tromsø

Strategier:

- ◆ Effektiv og forutsigbar tilrettelegging for stabil boligbygging
- ◆ Aktiv bruk av tomtereserven (offentlig og privat)
- ◆ Riktig boligtilbud til alle grupper, både i eie- og leiemarkedet

Den første strategien «effektiv og forutsigbar tilrettelegging for stabil boligbygging» innebærer å innføre en utbyggingsplan og et utbyggingsprogram for å samordne boligbehov, arealplanlegging og økonomiplan i Tromsø. Figur 4 nedenfor illustrerer et forslag for hvordan de kan organisere dette. Utbyggingsplanen er et styringsredskap for kommunen som grunneier, tilrettelegger, utbygger og avtalepart. Planen innebærer nybygging, og hvordan forene byens vekst med en klimavennlig byutvikling. Mer konkret gir denne planen status for vedtatte

utbyggingsområder og skal sikre tomteareal for boliger, sosial, teknisk og grønn infrastruktur. På denne måten ønsker kommunen å få til en aktiv utbyggingspolitikk og ta ansvar for koordinert utbygging av nye felt og transformasjonsområder i samarbeid med private utbyggere og grunneiere. Tromsø har ikke en utbyggingsplan i dag, men referer til Stavanger som bruker en slik plan som et samordningsverktøy for kommunale investeringer og prioriteringer i økonomiplanen.



Figur 2 Illustrasjon av planregimet anbefalt i BPHP. Kilde: utklipp fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:28.

Utbyggingsplanen er hoveddokumentet, og skal etableres som temaplan under kommuneplanen. Planen skal utarbeides for 4-årsperioder og rapporteres hvert år. En slik plan skal ta hensyn til lokale forutsetninger når det gjelder næringsstrukturer og finansieringsmuligheter (BPHP). Utbyggingsplanen skal dekke hele byen, men fordeles på bydeler i et boligtypeprogram, som i figuren ligger under utbyggingsplanen. Utbyggingsplanen og utbyggingsprogrammet skal samordnes med kommunens arealplan og økonomiplan. På denne måten ønsker kommunen å få til en aktiv utbyggingspolitikk og ta ansvar for koordinert utbygging av nye felt og transformasjonsområder i samarbeid med private utbyggere og grunneiere. Utbyggingsprogrammet som er øverst i figuren, utledes til økonomiplanen med samme rullering som utbyggingsplanen. Tanken er at utbyggingsplanen og utbyggingsprogrammet skal samordne flere elementer fra ulike sektorer. Sektorene ser vi nederst i figuren. I tillegg til samordning, skal planen brukes for å unngå over eller underkapasitet i tilrettelegging ved å ha en løpende dimensjonering av boligbehovet i byen og tilhørende infrastruktur (BPHP).

I boligpolitisk handlingsplan står det at Tromsø henger etter når det kommer til å realisere arealplaner, og manglende samordning blir sett på som en stor årsak til akkurat det. Ved å innføre en utbyggingsplan som nevnt over, er dette et tiltak rettet mot å forsøke å forbedre samordningen. Andre faktorer som blir trukket frem i boligpolitisk handlingsplan som kan spille en rolle er manglende ressurser, politiske prioriteringer, hindringer i lovverket, historie og organisering.

Tromsø kommunes økonomiplan styrer de ulike sektorene og blir på den måten kommunens viktigste strategiske samordningsredskap. Mens kommuneplanens arealdel (KPA) og økonomiplanen blir sett på som kommunes to viktigste planredskaper i og med at et tett samvirke mellom disse kan sikre at ny utbygging utnytter kapasitet i eksisterende infrastruktur. Også for å sikre at etablering av ny infrastruktur er i henhold til ønsket om vekst innenfor bygrensa hvor det allerede er etablert infrastruktur. Derfor er areal- og økonomiplan to viktige styringsverktøy for kommunene som burde utnyttes, og som er viktig både for klima og for samfunnsøkonomien (boligpolitisk handlingsplan). Kommuneplanens arealdel (KPA) er også viktig for kommunen sett i sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel (KPS). KPA og KPS skal vise hvilken byutvikling, områdeplaner og reguleringsplanene fra private forslagsstillere skal bygge opp under. Som det står i boligpolitisk handlingsplan skal kommunen i samarbeid med boligbransjen tilrettelegge for utbygging av større områder gjennom områdeplaner og utbyggingsplaner. På denne måten blir visjonene for området sikret med tanke på funksjoner og utforming, samordning av teknisk, grønn og sosial infrastruktur, krav til boligtyper og bestemmelser av rekkefølge på utbyggingsområder. Ved at kommunen i større grad tar i bruk områdeplaner som plannivå for å koordinere, og tar en større rolle som tilrettelegger vil det fremme en helhetlig utvikling (BPHP).

Kommuner må ta en mer strategisk rolle i byutviklingen ved å sette rammer for markedsaktørene. Ved å være premissgiver og påvirke forhandlingene kan kommunen påvirke boligbransjen i en retning som samsvarer med kommunens mål og visjoner. Dette kan det gi kommunen en større påvirkning i byutviklingen (Nordahl m.fl.2011). I areal og samfunnsdelen av kommuneplanen har kommunen mulighet til å utarbeide bindende retningslinjer og bestemmelser som gir føringer også for næringsaktørene. Om disse retningslinjene ikke er fulgt i et planarbeid, har kommunen myndighet å stoppe planen ved at den ikke vedtas i dag. En av informantene sier at slik det er i Tromsø kommune i dag (2018) så er det ingen mulighet for kommunen å stoppe utbyggingsplanene til utbyggere så lenge de tilfredsstillt kravene som er stilt i en reguleringsplan, og kravene som er tilstrekkelig for infrastrukturen i området.

For å sikre riktig boligtilbud til alle grupper, da snakker vi både om eie og leiemarkedet, er boligtypeprogrammer basert på demografi, ett styringsverktøy som vist i figur nr.2 over. Boligtypeprogram er en oversikt over hvilke boligtyper som eksisterer. Sammenholdt med demografisk og boligsosiale behov skal boligtypeprogrammet brukes til å styre eller anbefale hvilke boligtyper som bygges i de ulike bydelene. BPHP peker på en ujevn fordeling når det gjelder boligtyper og kommunale i de ulike bydelene. Boligtypeprogrammene må derfor ses i forhold til allerede eksisterende boligmasse innenfor de ulike bydelene slik at muligheten for riktige boliger for hele livsløp og alle boligsosiale behov sikres. Boligtypeprogrammet skal utarbeides i samarbeid med lokale boligaktører for å få med deres kunnskaper om boligmarkedet. På denne måten blir boligtypeprogrammet kunnskapsbasert og kan være veiledende eller styrende på prosjekt eller områdenivå. I og med at det er utbygger som tar den finansielle risikoen er det til syvende og sist de som bestemmer, basert på kunnskap om framtidig behov. Kommunen kan eventuelt komme inn og bestemme sammensetning av leilighetsstørrelser eller at boligsosiale behov skal integreres. Gjennom fagråd eiendom, i næringsforeningen, planlegges det å etablere faste dialogmøter mellom kommunen og boligbransjen der kunnskapen bringes inn og diskusjonene føres. Disse boligtypeprogrammene skal brukes i utbyggingsplanen, og den skal brukes som veiledning ved oppstart av reguleringsplanarbeider i de ulike bydelene.

Plan- og bygningsloven gir også hjemmel for mer detaljerte boligpolitiske krav i reguleringsplan og utbyggingsavtaler. Reguleringsplan kan omfatte arealer til sosial infrastruktur, plankrav og rekkefølge og type boliger (størrelse). En utbyggingsavtale kan omfatte hvilke typer boliger mer detaljert – størrelse og utforming, og kommunens fortrinnsrett til å kjøpe boliger til markedspris. En slik avtale skal bidra til å realisere reguleringsplanene. Dette er de lovpålagte redskapene som alle kommuner bruker, men hvor aktivt de tas i bruk kan variere.

Et annet styringsverktøy er aktiv bruk av kommunens tomtereserver. Utfordringen er at kommunen ikke er en dominerende grunneier. Som det står i boligpolitisk handlingsplan må kommunen gjøre en systematisk kartlegging av egen eiendom og vurdere potensialet for omregulering av både ubebygde og bebygde eiendom. Områderegulering og eventuelle boligpolitiske begrensninger kan bidra til ønsket byutvikling, boligpolitiske tiltak og inntekter til kommunen. Med tanke på aktiv bruk av tomtereserven blir kommunen oppfordret til å vurdere oppkjøp av arealer for å kunne påvirke byutviklingen i større grad. Dette kan være arealer innenfor utbyggingsområder hvor kommunen ønsker å gå inn som aktør eller arealer utenfor utbyggingsområder med tanke på senere utvikling (BPHP). For å kunne gjøre slike

strategiske valg med tanke på fremtidig utbygging er det viktig at kommunen har planer for hvordan boligutvikling de ønsker fremover. I tillegg til en utbyggingsplan, og at kommunen aktivt bruker av kommuneplanens arealdel for å legge føringer for framtidig utvikling.

Flere av verktøyene som blir nevnt handler om å lage mer detaljerte planer til senere: utbyggingsplan, boligtypeprogram, og bruke kommuneplanens areal- og samfunnsdel samt økonomiplan som strategiske samordningsredskap. Det blir også pekt på at kommunen må opptre som premissgiver, og sette rammer for markedsaktørene.

6.2 Nok og riktige boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet

Strategier:

- ◆ Flest mulig kommunalt disponerte boliger integrert i ordinære bomiljø
- ◆ Flest mulig beboere inn i egen egnet bolig (leid eller eid)
- ◆ Langsiktig forvaltning og fornyelse av kommunalt disponerte boliger
- ◆ Tromsø kommune skal disponere nok og riktige boliger til å dekke behovet

Det andre hovedmålet i BPHP er «nok og riktige boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet». De fleste som har behov for kommunal eller tilrettelagt bolig kan bo integrert i ordinært bomiljø. Tidligere ble mange kommunale boliger ofte bygd under samme tak og i noen tilfeller blandet man ulike vanskeligstilte. Dette viste seg å kunne føre til dårlig bomiljø, og til at sosiale problemer gikk i arv. I prinsippet bør derfor kommunen anskaffe alle nye kommunale boliger integrert i private prosjekter, enten nye utbygginger eller i bruktmarkedet. Dette med unntak av de som trenger bomiljø med bemanning, og prosjekter for eldre som kan ønske større eldre miljøer. Det er dokumentert at livskvalitet, bokvalitet og økonomisk fordel for beboer er størst i egen eid bolig. For å realisere at flere går over fra leie til eie er det listet opp en rekke mulige verktøy i BPHP (s.33).

- Bistand til finansiering og kjøp av egen bolig
- Bistand til at bruker kan gjennomføre prosess fra leid kommunal til egen eid/leid bolig
- Bistand til at bruker kan gjennomføre prosess fra bostedsløs til beboer, og fra midlertidig til fast bolig
- Byggeprosjekter tilrettelagt for; *fra leie til eie-prosess*
- Flere bolig-trinn for særskilte grupper – for eksempel fra treningsleilighet til enkeltleilighet til egen eid eller leid bolig

- Dialog med beboeren, og bruk av bolig som element i *Individuell plan*
- Videreutvikle samarbeidet med frivillige organisasjoner om bistand til beboer
- Vurdere avhending av kommunale boliger gjennom salg til beboere
- Omdisponering og økt sirkulasjon i kommunalt disponerte boliger
- Kartlegging av dagens bruk for å finne om det er noen som bor i «feil» bolig, og stimulere til at færrest mulig «forblir» i kommunalbolig ved å vektlegge muligheten for; fra leie til eie

Det er tenkt at kommunen skal benytte seg av disse verktøyene for å få flere beboere fra å leie bolig, til å eie. Verktøyene er veldig generelle, for eksempel det første verktøyet som blir listet opp «Bistand til finansiering og kjøp av egen bolig», problemet er at det står ikke noe om hvordan dette skal gjøres på best mulig måte. Kan en i det hele tatt kalle det for et mulig «verktøy»? Dette ser for meg ut som et eksempel på at deler av BPHP er mer en pekepinn på hvilke utfordringer kommunen står ovenfor, uten noen forslag til konkrete løsninger.

Boligsosialt boligtypeprogram 2015-2018 er også første generasjon for boligtypeprogram i Tromsø og danner grunnlag for både budsjett og operativt arbeid med bestilling og utvikling av bo- og tjenestekonsepser. Programmet kan blant annet brukes av kommunen for å bestemme lokalisering, prioritering av brukergrupper og bestemmer anskaffelsesform og eventuelt hvem som har anskafferansvaret. Planen skal samordne og prioritere valg av riktige boligtyper innenfor de tre kategoriene midlertidige boliger, ordinære boliger og særskilte tilrettelagte bo- og tjenestekonsepser. Boligsosialt boligtypeprogram er et av de mer konkrete styringsverktøyene det vises til, men dette er også en plan som må utarbeides.

De fleste norske kommuner eier ikke mye tomtereserver i dag, og dette gjør at planverktøy for boligsosial utbygging blir ennå viktigere (Barlindhaug m.fl.2014:45). Regelverket for å drive sosial utbygging er begrenset, siden kommunene må konkurrere med flere oppkjøpere for å tilegne seg tomter. Dette fører til at tomtene ofte blir for dyre for kommunen til å bruke til de boligsosiale formålene (ibid), noe som skaper utfordringer for flere kommuner som ønsker å være aktive innenfor boligsosial utbygging. I NIBR-rapporten «Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom» kommer det frem at flere kommuner opplever mangel på tomtereserven som en stor hindring i deres arbeid (Barlindhaug m.fl.2014).

Andre klare styringsverktøy kommer ikke særlig godt frem for å få tilføre Tromsø med nok og riktig boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet. Det pekes på en del prosjekter som skal videreføres men viser mer en oversikt over behov og anbefalinger.

6.3 Boligbygging som gir byutvikling og transportmønster

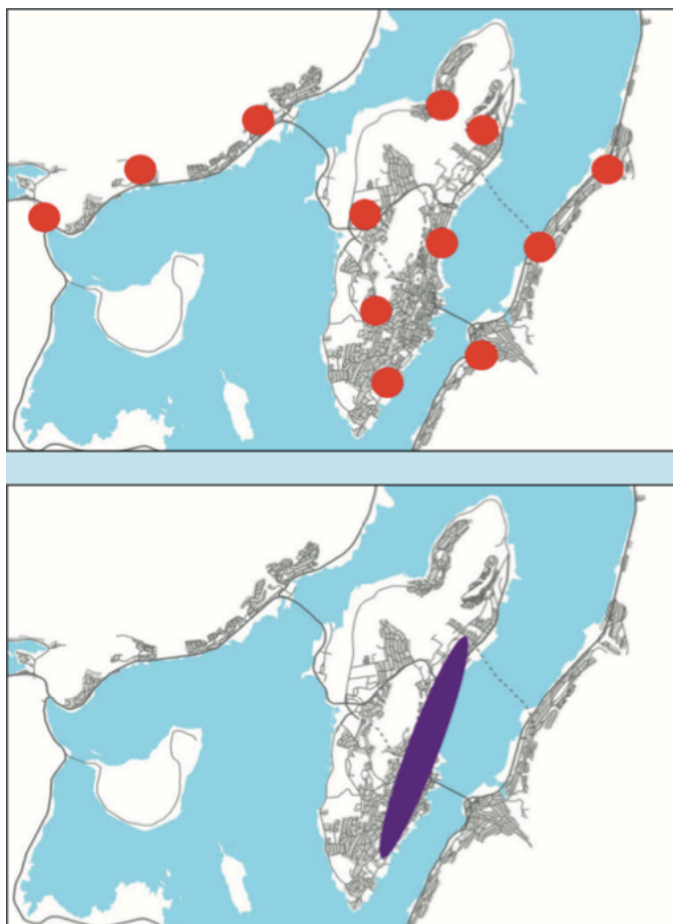
- ◆ Styrking av bydelssentrene som bærekraftig fortetnings- og knutepunktstrategi
- ◆ Helhetlige planer styrer utvikling av bydelssentrene
- ◆ God boligmiks i alle bydeler

Punktene overfor er hovedstrategiene til målet om å skape en kompakt byutvikling. Ved planlegging av boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster er styrking av bydelssentrene som bærekraftig fortetnings- og knutepunktstrategi viktig. For å få dette til må en ifølge Boligpolitisk handlingsplan avklare ønsket andel fortetting av eksisterende områder og andelen byvekst i nye områder. Ifølge kommuneplanens arealdel og nasjonal politikk for klimavennlig byutvikling sier de at som prinsipp for samordnet areal og transportplanlegging foretrekkes fortetting og transformasjon av eksisterende byområde fremfor vekst utover (BPHP). Det viktigste prinsippet for byutvikling i Tromsø kommunes Planstrategi 2012-15, er knutepunktstrategien. Boligpolitikken og kommuneplanens arealdel må bygge opp under dette og konkretisere innholdet.

BPHP har kommet med innspill for byutvikling, som består av to prinsipper for senterstruktur og fortetting:

1. Knutepunktstrategien konkretiseres som fortetting av eksisterende bydelssentrene
2. Bygge tett by i aksensentrum-Breivika

På det første kartet nedenfor representerer de røde prikkene hvilke områder kommunen ønsker å fortette og styrke som bydelssenter som en knutepunktstrategi, for å gi en kompakt byutvikling. Kart nummer to har markert et lilla område som er sentrum-Breivika, dette er et område hvor kommunen ønsker det skal fortettes med urbane boliger, uterom, møteplasser, service og adgang til kollektivtrafikk.



Figur 3 Oversikt over knutepunktstrategi og fortetting. Kilde: utklipp fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:9.

Boligpolitisk handlingsplan legger frem at kommunen må ta en rolle som samordner av parter, arealbruk og økonomi. Koordinerte og forutsigbare planer for arealbruk og infrastruktur i større områder er viktige, som regel er flere grunneiere, interesser og finansierer. Det konkretiseres at i Tromsø er det særlig aktuelt å bruke områdeplan for utvikling og fortetting av bydelssentrene der KPA og flere private aktører må koordineres. Det blir også spesifisert at bydelssentrene og Stakkevollveien har en stor arealreserve til bolig, og som muligens også er mer fortetningsvennlig enn etablerte boligområder. I områder der kommunen er grunneier kan de styre utviklingen og i tillegg til investeringene få inntekter ved salg av regulert eiendom. Samtidig som kommunen oppnår boligpolitiske mål ved klausulering av salgene. I områder hvor kommunen ikke er grunneier kan plan- og bygningsloven brukes med samme målsettinger.

Tiltakene for å gi ønsket byutvikling og transportmønster handler i stor grad om fortetting og styrke bydelssentrene. Det skal bygges innenfor eksisterende byområder, samtidig som fremkommeligheten forbedres gjennom knutepunktstrategien.

6.4 Riktig organisering og samarbeid for en operativ boligpolitikk

Boligpolitisk handlingsplan er også et av tiltakene kommunen har gjort for å prøve å skape en tydelig, velfungerende og politisk omforent boligpolitikk. Som beskrevet i innledningen er dette første generasjonen plan av denne typen i Tromsø. Derfor er det ekstra viktig at planen får etablert et ståsted og ha større fokus på strukturelle elementer enn senere planer (BPHP). Med strukturelle oppgaver menes det blant annet å videreføre koordinatrollen. Fra ressursgruppa har det også kommet forslag at de ønsker en «boligminister» fra kommunen som vil opptre som kontaktperson, med ansvar for alt som har med bolig å gjøre slik at eksterne aktører eller andre har en fast person å henvende seg til (BPHP).

Likevel sies det i boligpolitisk handlingsplan at denne planen har en ambisjon om å peke på operasjonelle tiltak og realisering av konkrete prosjekter. Det pekes konkret på at kommunen skal opptre som en forutsigbar aktør, samarbeidspartner og tilrettelegger. Det blir også pekt på at forvalterrollen kan samkjøres enda bedre for å oppnå verdiskapning gjennom egen eiendomsutvikling. Med dette menes at kommunen må være aktiv innen eiendomsforvaltning og utvikling, og se egne tomter, egne bygg og nye prosjekter i en sammenheng. Forvaltning av eksisterende eiendomsmasse må brukes strategisk, i utviklingsammenheng, og opp mot behovet for nye bygg.

Ifølge boligpolitisk handlingsplan er det i dag stor vilje blant utbyggere angående å integrere boligsosiale behov i nye prosjekter. Det at utbyggere ønsker å vise et sosialt ansvar og profilere virksomheten sin gjennom denne typen prosjekter lover godt for fremtidig utvikling av integrerte boenheter. Koordinatorrollen og grunneierrollen til kommunen er viktig, og gjennom den ønsker kommunen å etablere forbindelser i samhandling med private boligaktører, med innslag av kommunalt disponerte boliger. Felles for prosjekter hvor både kommune, utbygger, Husbanken og i noen tilfeller også beboere er med, er at kommunen er i førersetet for koordinering og kartlegging av behov. I tillegg er det viktig at modellene har en solid finansiering fra alle de inkluderte. En forutsetning her er kjennskap til de ulike støtteordningene i Husbanken og lov om momskompensasjon er viktig for å kunne koordinere finansiering av prosjekter.

Selv om planen har som ambisjon å peke på konkrete tiltak, blir under dette hovedmålet om riktig organisering og samarbeid for en operativ boligpolitikk i hovedsak pekt på kommunes rolle som eiendomsforvalter, blant annet gjennom Arnestedet AS som er kommunens tomteselskap. Problemet er ofte at kommuner i liten grad eier tomter og eiendommer. Viktigheten med å etablere forbindelser til private boligaktører blir også trukket frem.

6.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort en dokumentanalyse av BPHP for å vise til mulige styringsverktøy som er trukket frem i planen. Det pekes på flere konkrete utfordringer når det gjelder boligsituasjonen i Tromsø, men i liten grad hvordan utfordringene skal løses. Mange av tiltakene består i å lage mer detaljerte planer senere. Det som kommer tydelig frem er at kommunen ønsker å ta en sterkere rolle i boligutviklingen ved å sette rammer for markedsaktørene, og ta i bruk kommunale planer på en mer strategisk måte.

7 Boligpolitisk handlingsplan sett fra informantenes perspektiv

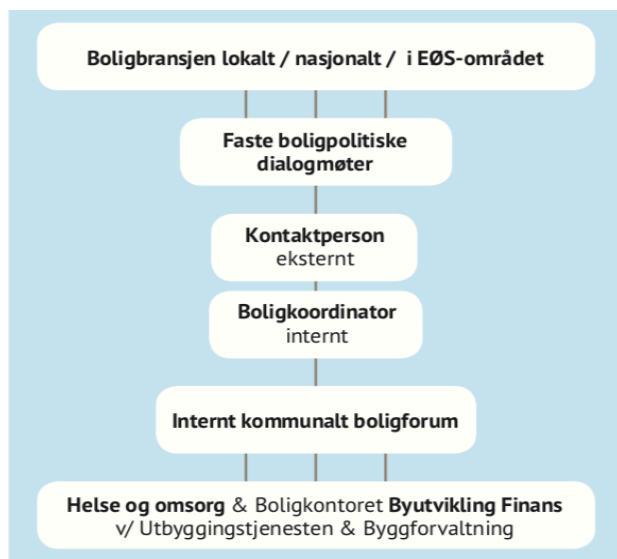
Forrige kapittel tok utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål: *I hvor stor grad viser boligpolitisk handlingsplan til mulige verktøy for å realisere hovedmålene i planen?* Dette kapitlet vil ta utgangspunkt i de to gjenværende forskningsspørsmålene i oppgaven vist nedenfor, hvor målet er å komme nærmere et svar på oppgavens problemstilling.

Hvordan involverte Tromsø kommune private aktører i planleggingsprosessen til boligpolitisk handlingsplan?

Hvordan har boligpolitisk handlingsplan fungert til å styre boligutviklingen i Tromsø?

7.1 Samarbeid i planprosessen

Dette underkapitlet tar for seg det første forskningsspørsmålet vist til over, hvordan private aktører ble involvert i planprosessen. Informantene jeg har intervjuet representerte private utbyggerinteresser var meget fornøyd med prosjektledelsen av prosjektleder fra Tromsø kommune, og tilrettelegging og sekretariat fra næringsforeningen. Når det gjelder samarbeid mellom Tromsø kommune og boligbransjen i det daglige kom det frem at samtlige synes det er en manglende dialog. Det ble oppfattet som at kommunen satt på den ene siden, og private utbyggerinteresser på den andre, uten noen mellomliggende dialog. Derfor blir det i boligpolitisk handlingsplan (BPHP) pekt på behov for å ha en koordinerende funksjon som skal sørge for at dialogen blir opprettholdt, og det foreslås i BPHP et nytt organisasjonskart:



Figur 4 Organisasjonskart. Kilde: utklipp fra boligpolitisk handlingsplan 2015-2018:47.

Gjennom en slik organisering vil det være en boligkoordinator internt fra Tromsø kommune som opptrer på vegne av de ulike avdelingene (vist i figuren) som danner et internt kommunalt boligforum. Videre viser modellen at det skal være en ekstern kontaktperson som representerer boligbransjen og som vil kunne samhandle direkte med boligkoordinator. Hovedoppgaven til boligkoordinator blir i boligpolitisk handlingsplan beskrevet som samordning internt mellom de ulike avdelingene i kommunen, og bidra til å forenkle kontakten mellom kommunen og den eksterne kontaktpersonen fra boligbransjen. Ved slik organisering er ønsket å opprettholde en god dialog mellom kommunen og andre relevante aktører jevnt over. Kommunen ønsker med det å fortsette å holde boligpolitiske dialogmøter slik det er gjort i planleggingsprosessen, vist nest øverst i figur 4. Den koordinerende funksjonen med en boligkoordinator eksisterte en periode etter 2015 ved at prosjektleder ble frikjøpt fra sin daværende stilling for å ha en 40% stilling som boligkoordinator. Stillingen forsvant ikke lenge etter det politiske skiftet og omstruktureringen i kommunen. Denne organiseringsmodellen hadde som forutsetning at kommunen er organisert utfra en byrådsmodell, selv om det er mye mulig at modellen også kan tilpasses en formannskapsmodell.

Det viste seg å være vanskelig å få et slikt tverrsektorielt arbeid til å fungere med alle de ulike avdelingene i kommunen som var involvert ifølge prosjektleder, alle har veldig mange oppgaver i en kommune hvor de ansatte må prioritere sine hovedoppgaver. Tverrsektorielle arbeidsoppgaver blir ikke nødvendigvis prioritert like høyt av alle på grunn av mange arbeidsoppgaver og for lite tid. Flere av informantene uttrykker at det er nødvendig med lederskap høyt oppe i systemet som uttrykker tydelig at tverrsektorielt arbeid skal prioriteres.

Slik situasjonen var i 2018, uttrykker begge informantene fra utbyggersiden at det oppleves som at det på det tidspunktet var en manglende dialog igjen mellom kommunen og utbyggerbransjen. Etter det politiske skiftet i kommunen har administrasjon tatt større kontroll med prosessene ved å ikke involvere private aktører i like stor grad som byrådet gjorde, dette har ført til at dialogen som var tilstede under byrådsperioden har falt litt bort. Informanter fra kommunen er også enige i at dialogen er noe mindre etter skiftet til formannskapsmodellen. Både informanter fra kommunen, næringsforeningen og ressursgruppa ser viktigheten av et samarbeid og ønsker å ha en løpende dialog. Dette viser for så vidt at det ikke bare er kommunen som ønsker samarbeid med boligbransjen, men dette er ønskelig fra alle parter. Dialog er et begrep som stadig dukker opp under intervjuene med informantene, det ble nevnt som helt vesentlig og avgjørende for å skape gode prosesser.

Fagråd eiendom er som nevnt en faggruppe i næringsforeningen i Troms og opptre som et bindeledd mellom kommunen og utbyggerbransjen. Fagrådet er etablert for å skape innovative løsninger og bedre rammebetingelser for bransjen. Det samarbeider de blant annet med kommunen om ulike utviklingsprosjekter (nfr.no). Fagrådet består av aktører fra boligbransjen som blant annet representerer noen av de største utbyggerselskapene, boligbyggelag og arkitekter. De jobber aktivt med å opprettholde dialogen mellom kommunen og boligbransjen. Noen av mine informanter er også delaktig i fagråd eiendom, og de er positive og har troa på at dialogen med kommunen når det gjelder boligutvikling og planlegging blir gjenopptatt gjennom fagrådet. En informant fra utbyggersiden uttrykker igjen her viktigheten med dialog; *«... det er i diskursen tilliten kommer mellom det private og det offentlige»* (aktør fra utbyggerbransjen). Samme informant sier videre at det nytter ikke å skule på hverandre og ha synspunkter om hverandre uten å snakke sammen. Alle som var med i prosessen er jo tross alt seriøse aktører, og som informanten sier så er det ingen som ønsker å rømme fra sitt ansvar når man prøver å løfte i fellesskap. For å få spennende ting til å skje er det helt nødvendig med en god dialog mellom de ulike aktørene. Prosjektleder er enig i at det er viktig å inkludere, ikke bare kommunen som institusjon, men også private aktører i boligbransjen og innbyggerne. Ja, alle. *«... jeg mener absolutt at vi kan klare å skape utvikling som gir vinn-vinn muligheter, som jeg mener planlegging handler om»* (prosjektleder). Et konkret eksempel fra planprosessen, er angående de integrerte boligene. Kommunen fikk vekket det boligsosiale engasjementet hos utbyggerne ved å tilby å kjøpe vanlige boliger. Slik fikk kommunen integrerte boliger, og utbyggerne fikk salg på noen av sine boliger.

Det interne samarbeidet i ressursgruppa blir av samtlige informanter beskrevet som en meget god prosess med mange flinke fagfolk. *«Jeg tror alle synes det var veldig viktig å være med å*

ta del i det arbeidet som var forut for plandokumentet» (privat aktør). At ressursgruppa ble trukket inn i prosessen helt fra starten av sees på av flere som en avgjørende faktor for at samarbeidet fungerte så bra som det gjorde. En aktør fra utbyggerbransjen opplever ofte kommunale prosesser som en introvert prosess som ikke åpnes opp for innspill fra andre aktører før det er mulig å komme med høringsuttalelser. Når loven bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre private og offentlige organisasjoner som kan bli berørt av planforslaget. Disse aktørene har da mulighet å komme med uttalelser innen en frist som er fastsatt (§5-2, høring og offentlig ettersyn). *«Det er ingen i næringslivet som sitter og skriver høringsuttalelser»* (aktør fra utbyggerbransjen). På ett av møtene i ressursgruppa ble det spurt hvor mange av de private aktørene som har skrevet en høringsuttalelse i sin daværende jobb, det viste seg at det var ingen! Ingen brukte å skrive høringsuttalelser på vegne av sin bedrift. Næringsforeningen kan skrive høringsuttalelser på vegne av næringslivet, men som det blir sagt, er det på dette tidspunkt ofte for seint å komme med forslag og ideer. I denne fasen er slikt som konsekvensutredninger og andre forberedelser allerede gjort, og det skal litt til for at planene endres. Prosjektleder satt også med inntrykk av at tidlig involvering var viktig for aktørene som var med i ressursgruppa. De fikk være med å påvirke prosessen og diskutere problemstillinger hele veien. Som det står i boligpolitisk handlingsplan: *«Ressursgruppa representerer boligaktørene – som rent faktisk kommer til å bygge boligene i byen – og rådene fra denne gruppen vektlegges således tungt i utarbeidelsen av planforslaget»*. Informantene i denne studien uttrykker at de er veldig fornøyd med prosessen med tanke på at deres innspill ble hørt og diskutert, selv om ikke alt av forslag er tatt med videre, det må man regne med sier en av dem. Det å få være med å gå gjennom planen og få en forklaring på hvordan kommunen gjorde andre prioriteringer var viktig for de jeg pratet med. Ved å ha avklart på forhånd hvilken rolle ressursgruppa skulle, ble det heller ikke uenigheter eller misnøye i ettertid for at prosessen ikke alltid innfridde til forventningene. Informantene uttrykker at ressursgruppa var en veldig effektiv måte å jobbe på, det var en handlekraftig gjeng som jobbet mot noe konkret. Det ble utviklet gode relasjoner i gruppa, noe som ble viktig for å at deltakerne kunne ta opp problemstillinger og ha en ærlig og åpen dialog overfor hverandre. Det at ressursgruppa hadde faste medlemmer var nok ifølge informant fra næringsforeningen en faktor som var sentralt for å skape tillit internt i gruppa.

Dialogmøtene som ble arrangert av ressursgruppa hvor de også inviterte inn flere fra boligbransjen, kommunalt ansatte og politikere blir beskrevet som nyttig av samtlige informanter i og med at de fikk direkte kontakt med de som blant annet skal vedta planen.

En informant fra Tromsø kommune hadde litt andre synspunkter når det kom til dialogmøtene. Informanten mener at det var litt uklare forventninger om hva de ulike aktørene kunne bidra med til boligpolitisk handlingsplan. Det kunne ha vært litt klarere hva man skulle prate om på disse møtene, men likevel er all kommunikasjon bedre enn ingen. Informanten opplevde at det var ulike interesser mellom kommunen og utbyggerbransjen. Kommunen er opptatt av å tenke langt fremover i tid, mens informanten opplevde at næringsbedriftene i all hovedsak var opptatt av å sikre seg at det settes arealer til boliger som gjør at de får regulere områder på nytt for å dermed bygge ut.

7.2 Gjennomføring og utfordringer på veien

Dette kapittelet tar utgangspunkt følgende forskningsspørsmål: Hvordan har boligpolitisk handlingsplan fungert til å styre boligutviklingen i Tromsø? Siden planen har betydning for alle som driver med eiendomsutvikling, spurte jeg informantene fra boligbransjen om hvordan de forholder seg til planen nå og det som står i den. En av dem sier at deres bedrift er klar over hva som står der, og noe av det som står i planen er også tatt med i deres strategidokumenter og forretningsplan som ble utarbeidet for noen år siden. Likevel blir ikke boligpolitisk handlingsplan sett på som et viktig styringsverktøy for deres bedrift nå lenger. 2018 var siste året boligpolitisk handlingsplan var gjeldende og informanten ønsker at planen skal revideres og få et oppdatert innholdet, slik at den fortsetter å holde seg relevant, og kan gi føringer for boligutviklingen i Tromsø i tiden fremover.

Mange av tiltakene som står i boligpolitisk handlingsplan er implementert, og flere av tiltakene som gjenstår jobbes det fortsatt aktivt med for å gjennomføre. Et av tiltakene i planen handler om å etablere en profesjonell utleieadministrasjon, som er utenom store private aktører som Bonord i Tromsø og Samskipnaden (boligpolitisk handlingsplan). Det er ønskelig i boligpolitisk handlingsplan å få etablert en Leieboforening i Tromsø som kan være en stemme utad for leietakers rettigheter og plikter i leiemarkedet. Ifølge en av mine informanter er det ingen i Tromsø kommune som jobber med dette for øyeblikket (i 2018). Derimot er dette noe boligbransjen har tatt tak i, og jobber aktivt med å få etablert et profesjonelt utleiemarked i Tromsø. Her ser vi et konkret eksempel hvor boligpolitisk handlingsplan har påvirket private aktørers forretningsstrategi, og pekt på konkrete områder hvor det er både behov og et marked. Forhåpentligvis er dette noe som vil gi resultater i de nærmeste årene.

En informant fra Tromsø kommune sier at de i kommunen hele tiden får bestillinger på kjøp av kommunale boliger, for det er det stor mangel på i byen. Så lenge det er avsatt midler til det formålet kjøpes det. «... vi har kjøpt nesten hundre boliger konsentrert de siste tre årene».

Videre forteller informanten at de har hatt en økning på litt over tusen boliger i porteføljen de siste årene, men at dette er litt for lite. Informanten sammenlikner Tromsø med Kristiansand som har rundt samme befolkningsstørrelse som Tromsø, de har ett par tusen boliger. Tromsø trenger en økning i antall sosiale boliger, men det er også viktig å få en spredning i de ulike bydelene for å skape en variasjon i boligtyper. På det boligsosiale området er informanter fra Tromsø kommune og boligbransjen enig i at prosessen til BPHP skapt en større bevisstgjøring rundt integrerte boliger i blokker, flere private aktører har solgt boliger til grupper med spesielle behov.

Når det kommer til utfordringer som er møtt med å forholde seg til det som står i planen, er det ifølge informantene manglende budsjett som er ansett som den største utfordringen. Det er ikke noe i selve plandokumentet som er en barriere for å lykkes, men det er oppfølgingen i offentlig budsjett som svikter, sier en av informantene. «Penger er jo på en måte verktøykista vår, uten penger får vi ikke gjort noen ting» (informant fra Tromsø kommune). Forholdet mellom en plan og faktisk budsjetttiltak er der den største svikten oppstår i offentlig sektor, en plan har ingen verdi hvis det ikke følger med budsjettmidler til å følge opp det som står der sier en annen informant (privat aktør). Dermed er det ifølge samtlige av mine informanter feil å kalle dette for en boligpolitisk handlingsplan, fordi en handlingsplan er en plan som har økonomi, en plan som vedtas som får en følge av at det avsettes penger på et budsjett. Noen av informantene mener derfor at boligpolitisk handlingsplan egentlig ikke er en handlingsplan, men en strategi eller en boligpolitisk analyse av boligmarkedet. Handlingsdelen i planen blir beskrevet som «ganske tynn».

En av mine informanter fra Tromsø kommune mener sammenslåingen av boligsosial handlingsplan som boligkontoret har hatt ansvar for tidligere, og en boligpolitisk analyse som den boligpolitiske handlingsplan blir referert til som er noe nytt og noe andre kommuner vanligvis ikke gjør. Rent faglig tenker informanten at det hadde vært lettere å kjøre to parallelle prosesser på disse to feltene, slik man gjorde tidligere, for den boligpolitiske handlingsplanen er egentlig et utbyggingsprogram uten at det er noen utbyggingsrekkefølge. Boligpolitisk handlingsplan er ikke et egnet verktøy for å styre utbyggingen i byen, fordi den ikke gir noen prioriteringer av utbyggingen. Det refereres til andre store kommuner som er i stor vekst: Stavanger, Trondheim og Bergen – de har alle et utbyggingsprogram for at kommunen skal ha et verktøy til å styre utviklingen. I Tromsø blir det sagt at det er mer full fart i alle retninger, uten noen prioriteringer i utbyggingen. Praksisen er slik at de som utbyggerne som kommer til kommunen og ønsker utbygging i et område, får klarsignal ifølge informant. Det har også vært debatt rundt Tromsø kommunes «ja holdning» under byrådsperioden, hvor de er blitt kritisert

for å ha godtatt omdiskuterte byggeprosjekter. Spesielt var det en sak som skapte oppstyr i avisene, «monsterblokka» på Fagereng som den blir kalt (Endresen 2016). Det ble ikke gjort konsekvensutredning av bebyggelsen, og blokka blir kritisert for å skjerme for utsikt til beboere i nærheten, samt for å være lite estetisk fin å se på.

De fleste tiltakene foreslått i planen består av å lage konkrete områdeplaner for de ulike bydelene. Det mest direkte tiltaket var å kjøpe boliger, det er relativt ukomplisert sier prosjektleder. Budsjett er avhengig av politisk vilje, og Husbanken har også gått inn med pengetilskudd for å få kjøpt boliger. Kjøp av boliger direkte hos næringa er gjennomført. Når det gjelder de mer særskilte tilrettelagte som har behov for omsorgsbolig har kommunen hatt behov for lenger tid til planlegging. Det er helt andre kostnader knyttet til disse prosjektene, og det er derfor ønskelig å bruke litt tid på planleggingen for å utarbeide en ide og gode strategier.

For å ha en retning på utbyggingen som svarer på utfordringene knyttet til bolig, skole, barnehage, vann og avløp også videre kan informant fra kommunen fortelle at i 2018 ble det satt i gang med å utarbeide et utbyggingsprogram i kommunen. Det er mange prioriteringer som må gjøres fortløpende, og retningen som pekes ut må ha en sammenheng med alt dette. Det har med hele byutviklingen å gjøre, skal det fortettes eller skal byen vokse utover? Et utbyggingsprogram for Tromsø står også som et tiltak i boligpolitisk handlingsplan. Slik det er nå, uten et utbyggingsprogram for hvilke bydeler som skal prioriteres, blir det bare i hver enkelt sak at kommunen må gå inn å se om kapasiteten for infrastruktur er tilstrekkelig. Eller om utbyggeren som har sendt inn planforslaget kan forsvare å finansiere så mye teknisk og sosial infrastruktur som planen krever.

Ett av målene i boligpolitisk handlingsplan er at det skal bygges 900 boliger pr år, hvor 100 av disse er for det boligsosiale feltet. Målet er basert på byrådets vekstmål på 120 000 innbyggere i 2044 (boligpolitisk handlingsplan). En av informantene fra Tromsø kommune beskriver dette målet som et høyt og usannsynlig mål. Aktørene fra boligbransjen som jeg har intervjuet sier de kunne ha bygget mye raskere ut med bedre tilrettelegging fra kommunen sin side. Uforutsigbarheten i planprosessen blir beskrevet som den største utfordringen de som private aktører står ovenfor når det kommer til boligbygging i byen, både i tid og penger. Informanten sier at ved en utbyggingsprosess har vi en plan for når spaden settes i jorda, og når utbyggingen skal være ferdig, det er veldig enkelt å beregne. Det som er umulig å planlegge er selve planprosessen, det kan ta alt fra ett til ti år før kommunen er ferdig å behandle byggesøknaden og spaden kan settes i jorda. Det er et stort tidsspenn å forholde seg til, og er også noe av grunnen til at det er så viktig å hele tiden ha ferdig regulerte tomteområder. Denne måten å

jobbe på blir beskrevet som utilfredsstillende, og det er vanskelig å planlegge langsiktige strategier som bedrift når man ikke vet hvor lang tid slike prosesser tar. Videre sies det at vi som private aktører gjør sikkert feil vi også, men det er denne delen som gjør det vanskeligst for oss i utbyggerbransjen. Fra kommunen sin side oppleves det at mange av byggesakene som kommer inn inneholder feil og mangler, noe som gjør at det er behov for å gå flere runder for å kunne behandle saken. Ifølge en informant fra Tromsø kommune går det relativt fort fra en byggesøknad er komplett til den er ferdig behandlet fra kommunen. Grunnen til at slike tilfeller oppstår hvor søknaden ikke er komplett i utgangspunktet, mener informanten kan være fordi søknadsskjemaet ikke er lett forståelig. Det oppstår også situasjoner der private aktører ikke har fylt ut søknaden godt. Dette er et samspill med kommunen som tilrettelegger og de private aktørene, og hva de leverer til kommunen i utgangspunktet. Informanten trekker også inn at ulike perspektiver blant kommunen og private aktører er en faktor som spiller inn, hvor private aktører ofte er opptatt av hva som selger i dag og litt tid fremover for å få salg på byggeprosjektene sine, mens kommunen skal også tenke byutvikling og det å være en attraktiv by i lang tid fremover. For eksempel skal behovet for uteareal kontra en ekstra leilighet vektas.

Rollen som myndighetsutøver på den ene siden, og samfunnsutvikler på den andre, er en balansegang som kommunen som offentlig instans må håndtere i motsetning til private aktører som kun driver med boligutvikling. Likevel, så lenge en reguleringsplan tilfredsstiller kravene er det liten mulighet for kommunen å stoppe en utbygger ifølge informant fra kommunen. Bortsett fra at det må dokumenteres at det er skolekapasitet og alt av infrastruktur som nevnt tidligere er på plass. Det er også flere ulike instanser som kan komme med innsigelser til private utbyggingsområder. «På et tidspunkt var det over 20 innsigelsesinstitutt som kunne mene noe og stoppe noe» (privat aktør). Dette har vært en utfordring ifølge privat aktør, og de har jobbet gjennom deres interesseorganisasjon for å endre det byråkratiet. En annen viktig ting de har jobbet med der er dette med å få regulert nok og til riktig tid.

7.2.1 Politisk skifte i kommunen

Etter kommunevalget i 2011 skiftet Tromsø kommune styringsmodell fra formannskapsmodell til en parlamentarisk modell. Det vil si at det folkevalgte organet ble byttet ut med en politisk koalisjon. Den politiske sammensetningen av byrådet i Tromsø kommune bestod av Venstre, Høyre og Frp. Målet med å innføre en parlamentarisk modell beskrives i fire punkter: å synliggjøre det politiske ansvaret, sterkere politisk styring over administrasjonen, få klarert politiske skillelinjer og effektivisere beslutningssystemet med raskere og kortere linker (Buck, Saxi og Willumsen 2015:3). Parlamentarismen så ikke ut til å vare, ved neste kommunevalg i

2015 ble det nytt maktskifte og kommunen gikk tilbake til formannskapsmodellen. Denne gangen var det Ap, Rødt og SV som fikk flertall.

Etter at Tromsø kommune skiftet styringsmodell fra parlamentarisme og over til formannskapsmodellen i 2016 er det flere av informantene som opplevde at forankringen eller eierskapet til boligpolitisk handlingsplan som tidligere hadde kommet fra byrådet ble borte. Også dialogen mellom kommunen og boligbransjen opplevdes som mindre. Etter politisk skifte opplever informantene at administrasjonen ikke i like stor grad tar initiativ til å opprettholde kontakten med private aktører som byrådet gjorde. «*Forankringen til boligpolitisk handlingsplan ser ut til å ha forsvunnet sammen med byrådet*» sier en av aktørene fra utbyggerbransjen. Planen ble vedtatt på slutten av perioden med byrådsmodell, og samtlige i byrådet var veldig engasjert i boligpolitisk handlingsplan og følte et sterkt eierskap til planen, med byrådsleder Øyvind Hilmarsen i spissen. Prosjektleder har gjort seg noen tanker rundt dette, at det kanskje på den måten kan sies at boligpolitisk handlingsplan fikk en politisk slagside helt fra starten av, selv om prosessen vektla en tverrpolitisk forankring og var utarbeidet på et faglig grunnlag. Slik at når byrådet ble borte ble planen kanskje sett på som «deres verk» av det nyinnsatte kommunestyret og administrasjon. Dette samsvarer også med hva en annen informant fra Tromsø kommune tenker om saken. Fordelen med byrådsmodellen var kanskje det at da satt de samme politikerne som hadde vedtatt planen. «*Det er viktig å fortløpende revidere slike planer siden det ikke er en kontinuitet på det politiske nivået i Tromsø*» sier informanten. Hvert fjerde år skiftes politikerne ut, det er en veldig polarisering ved de politiske partiene. Dermed er det også ekstra viktig at administrasjon i kommunen fremlegger faktaopplysninger og analyser for politikerne, hvordan skal de ellers kunne ta gode valg spør informanten meg retorisk.

Det politiske skiftet ser ut til å ha gjort det vanskelig innad i kommunen å avklare hvem som skulle eie planen, eller ta ansvar for å følge den opp. I dette tilfellet gjør tverrsektorielt arbeid seg gjeldende, siden boligpolitisk handlingsplan er en tverrsektoriell plan med så mange ulike avdelinger i kommunen knyttet til hvert sitt ansvar blir det pekt på som utfordrende å finne forankring eller eierskap. Kommunen brukte 1,5 år på å omorganisere seg etter endringen i styresett, og det blir beskrevet som en hektisk periode. Etter planen ble vedtatt var det ikke noen dialog i kommunen om hvordan oppfølging av planen skulle iverksettes. Som nevnt tidligere ble prosjektleder ansatt i en 40 % stilling, men dette var bare midlertidig. Etter omstruktureringen i kommunen ble det ikke opprettet en lignende stilling igjen, så ingen har hatt direkte ansvar for å følge opp planen siden da. «... *det jeg kunne ønsket for planen er at noen ble ansatt for å følge den opp i en egen stilling*» (prosjektleder).

Blant informantene kommer det tydelig frem at de opplevde en endring av planens relevans og bruk etter det politiske skiftet. Private aktører fra boligbransjen opplevde også at dialogen mellom de forsvant. Ved en formannskapsmodell får administrasjonen en helt annen rolle enn ved en byrådsmodell. En parlamentarisk styringsmodell kjennetegnes av at majoriteten bestemmer, og administrasjonen er underordnet en politisk ledelse. Formannskapsmodellen kjennetegnes ved at mindretallet dras med i beslutningsprosessen mens administrasjonen har en sterkere rolle (Bjørnå, Morskogen og Uvsvakk 2018).

I dette delkapittelet har jeg forsøkt å komme nærmere et svar på hvordan boligpolitisk handlingsplan har blitt brukt til å legge føringer for boligutviklingen i Tromsø. Flere av tiltakene i BPHP er implementert, men det er også en del som gjenstår. Manglende offentlig budsjett blir sett på som den største årsaken til akkurat dette. I den sammenhengen blir det også nevnt av flere informanter at det er feil å kalle plandokumentet for en boligpolitisk handlingsplan, uten oppfølgende budsjett er det mer en strategi eller en analyse av boligsituasjonen i Tromsø. Ved spørsmål til mine informanter om de mener BPHP har vært et viktig styringsverktøy, mener samtlige at planen ikke har vært så viktig som den kunne ha vært. Etter omstruktureringen i kommunen fra byrådsmodellen til formannskapsmodellen, mener samtlige at planen mistet forankring og ble ikke fulgt opp i den grad som den burde.

7.3 Boligbygging som gir ønsket byutvikling

I dette avsnittet vil jeg se på hvordan det er tenkt å få til en boligutvikling som samsvarer med retningslinjene om en kompakt byutvikling. Med BPHP er det tenkt å gi innspill til arealpolitikken. Senterstruktur og knutepunktstrategien er viktig for den fysiske løsningen av boligbygginga både når det gjelder antall og typer bolig (BPHP). Derfor er ett av hovedmålene å skape en boligbygging som gir ønsket byutvikling og transportmønster.

Meningen er at man skal kunne ha et helt livsløp innenfor alle bydeler, og det krever en god boligmiks slik at man har boliger som passer til alle de ulike fasene man går gjennom i et livsløp. Det er også et signal fra politisk ledelse i Tromsø at man ønsker flere boliger i sentrum, det å være en attraktiv by framover handler også om å ha boliger i og nært sentrum. En viktig problemstilling som en av mine informanter belyser er hvordan få til å bygge boliger sentrumsnært på den ene siden, kontra det å balansere at vi skal ha boliger som er gode for de som skal bo der om 20 år også? Det er komplisert, og det er flere ting som spiller inn. Prosjektleder er tydelig på at alle bydelssentrene - og sentrum - bør fortettes. Hensikten er å skape gode bomiljø og gode møteplasser for alle. Det kan skje gjennom fortetting i knutepunkter med bygging av service som nærbutikk, offentlige funksjoner, byrom for alle og

flere typer boliger. Med bydelssentrene er et ønskelig å ha slike funksjoner innenfor en rekkevidde på ti minutter, som blir kalt for ti-minutters byen.

Boligmiksen i Tromsø blir beskrevet som altfor dårlig, likevel er den blitt bedre enn før. Ifølge prosjektleder er boligmiksen blitt bedre for eksempel på Tomasjord etter at det er bygd flere moderne leiligheter med heis i disse områdene, hvor det i hovedsak har vært eneboligstrukturen som dominerer. I Kroken finnes en annen problemstilling: dominans av eldre blokker uten heis, og mange beboere som flyttet inn i disse blokkene da de ble bygget er nå blitt seniorer. Disse områdene blir betegnet som en-generasjonsområder, det er mange eldre som samtidig har behov for en annen type bolig. Det er derfor ønskelig å få til en utskiftning i eksisterende boliger. Mange barnefamilier bor i leiligheter, og mange enslige eldre bor alene i store eneboliger. Det er derfor ønskelig å få til en eller annen form for seniorblokker hvor det er fellesarealer og tilrettelagt med fasiliteter som heis. Et slikt skifte innenfor eksisterende boliger vil kunne frigjøre eneboliger til barnefamilier. For å få det til må det gjøres attraktivt å flytte. Det må bygges boliger som gjør det interessant å flytte fra enebolig til leilighet, både når det gjelder pris, størrelse og beliggenhet. En utfordring er også at andelen eldre i befolkningen øker, og kommunen har en målsetting om at folk skal bo hjemme lenger. Relevante spørsmål som dukker opp i den forbindelsen er hvordan få til gode bomiljø på vegne av alle eldre? Det er knyttet store helseutfordringer til det å bo alene, mye ensomhet og isolasjon i tillegg til at flere er avhengige av hjemmetjenesten. I boligpolitisk handlingsplan er det ønskelig å skape integrerte bydeler hvor du kan flytte fra enebolig til en mer tilrettelagt bolig innenfor samme nærmiljø som du er vant til. Trygge og kjente omgivelser tenkes å gi en bedre alderdom.

En av de private aktørene sier at boligtypen de har sett det er størst behov i markedet for er to roms leiligheter, små boliger. Tromsø er en ung by, og noen kjøper også denne boligtypen for å leie ut på AirBnb. Familieboliger er det nok av, problemet er at det bor feil type folk i disse boligene, mobiliteten må opp. Som det står i boligpolitisk handlingsplan så stemmer sammensetningen av boliger ganske godt med befolkningsstrukturen i Tromsø, sett bort fra leiemarkedet. Leiemarkedet i Tromsø er dyrt, og ifølge en av aktørene fra næringslivet skyldes det blant annet reiselivet som er prisdrivende gjennom AirBnb. Informanten trekker frem et eksempel om at hvis du er alenemor med to barn og ikke har egenkapital vil du slite med å finne en egnet plass å bo i byen. På det boligsosiale området har det vært størst mangel av boliger. Ressursgruppa fokuserte på leilighetene som kan bygges integrert i ordinære bomiljø, dette vil være for beboere som kan bo integrert i ordinære bomiljø uten fellesarealer eller helsepersonell tilstede.

Den tette byen legger til rette for boliger nært sentrum med god tilgang til kollektivtransport, i første omgang prioriteres det i BPHP en fortetting langs Stakkevollveien. Informantene er veldig opptatt av en god boligmix, og mener en utskiftning i allerede eksisterende boliger vil føre til at flere vil kunne bo i «rett type» bolig. I dag er det mange eldre som bor alene i store eneboliger, og barnefamilier boende i leiligheter. Det gjør også at behovet for nybygging ikke er lite stort, om man får en slik strategi til å fungere.

7.4 Informantenes tanker om planen i ettertid

Boligpolitisk handlingsplan har vekt politisk oppmerksomhet, behovene er kartlagt og det kom frem konkrete tall på hva Tromsø trenger av boliger i framtiden. En av informantene fra Tromsø kommune tror planen var en øyeåpner for flere politikere som ikke hadde engasjert seg noe særlig i boligpolitikken tidligere. Ikke har det vært presentert en slik oversikt over det totale boligmarkedet førheller. Kommunen har hatt boligsosial handlingsplan men den var ikke revidert og tok ikke for seg boligmarkedet i sin helhet slik boligpolitisk handlingsplan gjør. Det blir trukket frem at det er mye nytt og bra i planen, noe som har gjort at aktørene har fått nye måter å tenke bolig på enn før denne planprosessen. Blant annet dette med integrerte boliger og å få vanskeligstilte inn i ordinære boligprosjekter. En av informantene sier at kanskje har ikke så mange prosjekter som de skulle ønske blitt gjennomført, men bevisstheten er blitt større. Det oppleves som at det var mer dialog rundt intensjonene i planen de to første årene når planen var gjeldende enn de to siste, og en informant fra utbyggerbransjen håper denne dialogen blir tatt opp igjen gjennom fagråd bolig i næringsforeningen. Det kan en annen informant fra utbyggerbransjen bekrefte, de jobber nå gjennom fagråd bolig for å prøve å få til en revidering av boligpolitisk handlingsplan for en ny treårsperiode og de skal fortsette å bidra på vegne av boligbransjen.

Informantene fra boligbransjen har en felles oppfatning om at boligpolitisk handlingsplan har et godt omdømme rundt om i Norge og har fått mye skryt for hvordan kommunen involverte private aktører i et kommunalt planarbeid. En av de jeg intervjuet sa at de også brukte å referere til boligpolitisk handlingsplan aktivt på konferanser, og bruker planprosessen som et forbildeprosjekt på offentlig-privat samarbeid som fungerte på en veldig god måte.

Angående spørsmålet om planen har vært et viktig styringsverktøy for boligutviklingen i byen: *«Gitt at det ble et politisk skifte så tror jeg ikke den ble så viktig som den kunne ha vært»* - informant fra kommunen. Likevel mener samtlige at planen har vært viktig først og fremst for å bringe boligpolitikk opp på dagsorden. Flere i kommunen var ikke klar over boligsituasjonen

i byen, og gjennom denne prosessen har det blitt en felles forståelse rundt tenkinga videre når det kommer til boligutvikling i Tromsø.

Jevnt over er informantene fornøyd med resultatet av boligpolitisk handlingsplan. Noen skulle ønske at den var ennå mer direkte, og kanskje noe mer konkret og forpliktende på noen områder. Men igjen er budsjettiltak sett på som det viktigste for gjennomførbarheten. Manglende ressurser blir trukket frem av flere informanter når det gjelder utfordringer med å forholde seg til planen. Planprosessen blir av samtlige informanter sett på som en suksess, og informanter fra både boligbransjen og kommunen ønsker flere prosesser med denne typen samarbeid. Dialogen de imellom, virker ifølge informant fra utbyggerbransjen, til å ha åpnet øynene for at både kommunen og boligbransjen har samme intensjoner når det kommer til å ønske en god og trygg byutvikling for Tromsø, med boliger folk har råd til å bo i.

8 Teori og praksis – noen sammenhenger?

I dette kapittelet vil jeg forsøke å trekke noen linjer til problemstillingen som kan bidra til å svare på hvordan Tromsø skal forsynes med nok antall boliger, samtidig som vi bor tett og sentrumsnært? For å gjøre det, vil jeg drøfte om det er noen sammenhenger mellom empirien som jeg har presentert, og det teoretiske rammeverket for oppgaven.

8.1 Offentlig-privat samarbeid

By- og boligutviklingen, har forandret seg mye etter 1980-tallet, i retning mot en praksis som har likheter med nyliberal ideologi. Den generelle boligforsyningen til kommunene gikk ned, og den offentlige styringen avtok. Utviklingen førte til at markedet fikk større spillerom og private aktører overtok mye av det som tidligere hadde vært kommunale oppgaver knyttet til boligforsyning. Nyliberalismen kjennetegnes nettopp av en overgang fra offentlig til privat ansvar (Thorsen og Lie 2007).

Nettverksperspektivet «governance» representerer et alternativ til «government», hvor det er folkevalgte som ivaretar felleskapets interesser (Fimreite, Medalen og Aars 2005). Utviklingen mot nettverksperspektivet governance, har ført til at makten er fordelt til et større nettverk. Samarbeidet mellom kommunen og ressursgruppa er et eksempel på at kommunen har utvidet nettverket sitt ved å bringe inn private aktører i en del av den kommunale planprosessen. Ressursgruppa hadde ingen formell beslutningsmyndighet, men var aktivt med i prosessen ved å forme boligpolitisk handlingsplan gjennom sin kunnskap, innspill og ideer. *«Hadde dette bare vært en kommunal planprosess ville ikke planen sett ut slik den ser ut i dag»* (aktør fra utbyggerbransjen). Ressursgruppa ble spurt om å delta på grunn av deres fagkompetanse, og fordi de representerer de som faktisk bygger boligene i byen. Både prosjektleder for planarbeidet, representant fra næringsforeningen og de private aktørene jeg har intervjuet som deltok i ressursgruppas arbeid, synes det er viktig at det samarbeides på tvers av offentlig og privat sektor. På den måten kan det skapes en felles retning å jobbe mot som gir en god byutvikling. Som Sager (2013) sier så er det nødvendig for kommunale myndigheter å kunne samarbeide med private aktører for å nå felles mål og realisere prosjekter. Dagens boligmarked er utbyggerstyrt, og kommuner retter seg derfor mot en mer markedsdrevet gjennomføringsmodell (Hanssen m.fl.2018). Kommuner må ta en mer strategisk rolle i byutviklingen ved å sette rammer for markedsaktørene og være initiativtaker (ibid). Ved å inkludere næringsaktørene i prosessen la kommunen til rette for å skape en arena hvor de på tvers av sektorer kunne utvikle en retning for by- og boligutviklingen i byen. Det ble utarbeidet mål og visjoner sammen. En av de private aktørene i ressursgruppa mener at grunnen til at

planprosessen fungerte så bra er fordi BPHP er forankret i samhandling mellom de som forsyner Tromsø med boliger og kommunen som offentlig beslutningsmyndighet.

Det offentlige-private samarbeidet med ressursgruppa er forankret i en offentlig styringsform, noe som gir kommunen mulighet til å styrke sin rolle som offentlig planmyndighet. Ifølge Røiseland (2013) er veien å gå for å oppnå ønsket kontroll for det offentlige, det han kaller koopterende-partnerskap. Bakgrunnen for et slikt partnerskap er at både de offentlige og de privates interesser kommer bedre ut av å samarbeide enn å opptre hver for seg (ibid). Ofte har slike partnerskap form av organisatorisk overbygning som en prosjektgruppe med jevnlige møter. Dette partnerskapet er også forankret i en offentlig styringsform, og ideen er at begge parter skal tjene på samarbeidet (ibid). Ved at ressursgruppa hadde jevnlige møter i løpet av det året som planarbeidet foregikk, kan samarbeidet mellom kommunen og ressursgruppa karakteriseres som et prosjektarbeid. Tanken bak samarbeidet var også at begge partene skulle få noe ut av prosjektet. Som prosjektleder sa: «... jeg mener absolutt at vi kan klare å skape utvikling som gir vinn-vinn muligheter, som jeg mener planlegging handler om».

Røiseland og Vabo (2016) presenterer begrepet «samstyring», som de regner som en oversettelse av «governance». Begrepet blir definert som en ikke-hierarkisk prosess hvor offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gir en felles retning og mening. For det første mener Røiseland og Vabo at i et slikt styringsregime er aktørene delaktig og gjensidig avhengig av hverandre, et slags spleiselag hvor alle aktørene bringer inn sine ressurser. Hvorvidt ressursgruppa og Tromsø kommune var gjensidig avhengig av hverandre i planprosessen vil kunne variere utfra hvordan man velger å se på prosessen. I og med at beslutningene er opp til kommunen som planmyndighet å fatte, vil det på den måten kunne argumenteres for at kommunen ikke nødvendigvis er så avhengig av private aktører hvis de bruker styringsverktøyene sine på riktig måte. På den andre siden er det til syvende og sist de private aktørene som satt i ressursgruppa som står for gjennomføringen av mesteparten av tiltakene som er vedtatt. Røiseland og Vabo (2012) sier at man skal være forsiktig ved bruk av makt og kommandoer ved samstyring, det kan føre til at noen aktører velger å trekke seg ut av samarbeidet. Styringen må derfor holde seg til diskurs og forhandlinger (ibid). I intervjuer med deltakerne i ressursgruppa er noe av det som blir trukket frem som veldig positivt med planprosessen, nettopp det at de fikk være med hele veien og få presentert problemstillinger knyttet til planen, og ha en diskusjon rundt dette. Ressursgruppa fikk lese gjennom planen før den gikk til vedtak og de kunne komme med spørsmål og ideer om de hadde innspill. «Vi fikk ikke gjennomslag for alt, men sånn må det jo være. Det er det som er poenget med en slik prosess» (aktør fra utbyggerbransjen). Ved å få være med fra starten av planprosessen og hele

veien får en oppdatering om prosessen, og får komme med sine synspunkter følte ressursgruppa seg hørt. Selv om de ikke fikk gjennomslag for alt av ideer, fikk de en forklaring på hvorfor kommunen valgte å gjøre noe annet. Selv om Røiseland og Vabo (2012) har definert samstyring som en ikke-hierarkisk prosess, er nettverk og organisasjon to begreper som ofte blir brukt i relasjon til samstyring. I organisasjonsteorien er hierarki ofte et sentralt element. Her svarer Røiseland og Vabo (2012) at organisasjonsteorier er opptatt av omgivelsene sine og er derfor i stand til å tilpasse seg. Et eksempel er gjennom klassiske byråkrater som til en viss grad er blitt erstattet av offentlige tjenestemenn som i dag jobber gjennom nettverk (Røiseland og Vabo 2012).

Lukkede prosesser bestående av ikke-folkevalgte deltakere er noe av det kritikken mot nyliberal ideologi dreier seg om. Kritikken Falleth, Hanssen og Saglie (2010) tar opp dreier seg mer om forhandlinger bak lukkede dører mellom markedsaktører og offentlige myndigheter. Kritikken handler både om at befolkningen og politikerne ikke har noen formell rolle, og de demokratiske utfordringene knyttet til selve avtalene som blir inngått (ibid). Ressursgruppa hadde møter hvor det kun var deltakerne i gruppa som var tilstede, men de arrangerte også dialogmøter hvor næringsaktører og flere fra Tromsø kommune ble invitert til å delta. Det ble ikke arrangert noen møter i regi av ressursgruppa som var åpen for befolkningen. Ressursgruppa hadde som sagt ikke noen endelig beslutningsmyndighet, så på den måten var det ingen lovgivende beslutninger som ble tatt bak lukkede dører. Likevel, er det som regel her rammene blir satt og mye av innholdet som går videre for politisk behandling blir bestemt. Falleth, Hanssen og Saglie (2010) sier at ved moderne planleggingspraksis verdsettes synspunkter og informasjon fra interessenter som driver med byutvikling mer enn andre interessenter. Moderne planleggingspraksis kan kanskje sies å være et svar på den nyliberalistiske trenden som kom etter at planmyndighetene ble kritisert for å være for lite effektiv når det kom til byplanlegging.

Internt i kommunen var boligpolitisk handlingsplan en tverrsektoriell plan med flere ulike avdelinger involvert. Amdam (2011) argumenterer for at kommunikativ design, presentert i kap.6, er en nødvendighet internt i organisasjoner for å øke bevisstheten til omverden, og ikke minst for få et helhetlig syn på samfunnet. Meningen med å slå sammen boligsosial handlingsplan med den en plan som også omhandler den generelle delen av boligmarkedet, var nettopp for å få et helhetlig bilde på boligsituasjonen i Tromsø. Hvilke utfordringer sto byen overfor som helhet, og på den måten forhåpentligvis få til bedre løsninger. Behovet for samarbeidsdrevet planlegging har økt som følge av at markedskrefter og nettverk har fått en større rolle i by- og boligutviklingen. Planleggeren opptrer mer som en tilrettelegger for de deltakerne som er invitert inn i prosessen. Disse deltakerne er gjerne aktører som blir å stå for

selve gjennomføringen av planen, i likhet med ressursgruppa. Den kommunikative planleggingen baserer seg derfor i hovedsak på prosessuell legitimitet (Amdam 2011). Det vil si at plandokumentet får legitimitet gjennom aksept, forankring og deltakelse. Gjennom intervjuene var det tydelig at involveringen av ressursgruppa skapte aksept både blant utbyggere og kommunen, og ved å involvere boligaktørene fikk planen også forankring hos de som står for gjennomføringen av mange tiltak. Likevel, kan det også trekkes likheter til den instrumentelle planleggingen ved at kommunen er beslutningsmyndighet. Den instrumentelle planleggingen baseres seg i hovedsak på makt som er gjort legitim gjennom lovverk, autoritetshierarki, normer og verdier (ibid). Med kommunen som beslutningsmyndighet og som byråkrat vil de også befinne seg innenfor den instrumentelle planleggingen.

8.2 Politisk skifte

Boligpolitisk handlingsplan ble utarbeidet og vedtatt i 2015 av daværende byråd, og i 2016 ble det politisk skifte innad i kommunen. Byrådet ble fjernet etter en fireårsperiode og kommunen gikk tilbake til en formannskapsmodell. *«Byrådet hadde veldig politisk eierskap til boligpolitisk handlingsplan, og den var nok bedre forankret politisk enn administrativt»* (informant fra næringsforeningen). Flere av mine informanter satt med inntrykk av at det politiske skiftet hadde negativ påvirkning på boligpolitisk handlingsplan, i den forstand at den ikke ble fulgt opp i like stor grad som den burde. Etter at formannskapsmodellen ble gjeninnført viste det seg at var det ingen i Tromsø kommune som hadde direkte ansvar for å følge opp det som sto i planen. Det ble ikke opprettet en egen stilling rettet mot å følge opp de tiltakene som står i boligpolitisk handlingsplan, noe flere av informantene skulle ønske. Prosjektleder tror at siden planen er en tverrsektoriell ble det også vanskelig å finne eierskap.

Planleggingsteorien er veldig opptatt av å jobbe på tvers av sektorer, fagmiljøer og på den måten få til en helhetlig planlegging, også innad i kommuner. Målet med helhetlig kommuneplanlegging er å få til en samordning som både er sektorovergripende og områdeovergripende (Amdam 2011). Kommuner har både vertikale og horisontale samordningsbehov, og bruk for et instrument som kan brukes til å samordne. Amdam (2011:25) sier at de kommunale helhetsutfordringene er store. På den ene siden er de kommunale aktivitetene delt inn i mer eller mindre byråkratiske strukturer, som i ulike sektorer. På den andre siden er kommunen geografisk sett delt opp i områder som bydeler, nærmiljøer også videre. Etersom kommunene er delt opp i sektorer, avdelinger og etater kommer man ikke unna sektorplanlegging (2011:26). De byråkratiske strukturene i en kommune er bygd opp i nivå med hensikt å fordele arbeidsoppgaver og spesialisering. Samordning skjer gjennom tilsyn, pålegg

og handlingskraft. Det gjør at samordning er en oppgave som må komme fra toppen av hierarkiet. Amdam sier at en av de store utfordringene i kommuner i dag er å utarbeide planer som går på tvers av de ulike avdelingene eller sektorene, fordi det trengs en bedre samordning.

Artikkelen «*Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform*» dreier seg om omleggingen av den lokalpolitiske styringsformen i Tromsø nevnt over. Den tar for seg Tromsø kommune som hadde formannskapsstyre, så parlamentarisk styre, hvor de deretter gikk tilbake til formannskapsmodellen. Tromsø er den eneste kommunen som har skiftet styringsform tilbake til formannskapsmodellen etter fire år med parlamentarisme (Bjørnå, Morskogen og Uvsvakk 2018). Både formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen har som grunnlag at det er folkevalgte representanter som har det øverste ansvaret via kommunestyret som er valgt direkte av befolkningen. Likevel knyttes det ulike legitimitetsgrunnlag til beslutningene som blir fattet i de to modellene. Formannskapsmodellen er den styringsmodellen flest norske kommuner benytter seg av. Denne styringsmodellen består av et formannskap som blir ledet av ordføreren, de skal ha en rådmann og det stilles krav til inkluderende prosesser (ibid). I Tromsø ble det bestemt at rådmannen skulle omtales som administrasjonssjef. I en parlamentarisk modell erstatter rådmannen og formannskapet med et utøvende organ, et byråd bestående av politikere. Byrådet får i en parlamentarisk modell fullmakt fra formannskapet og administrasjonssjefen. En vesentlig forskjell på de to ulike modellene er at skillelinjene mellom politikk og administrasjon nedtones. Dette er samme måte som Stortinget fungerer. På den ene siden blir parlamentarismen legitimert ved at det legges opp til effektivitet, på den andre siden er noe av kritikken at grensene mellom administrasjon og politikere blir nedtonet.

Planleggingsteorier har hatt en tradisjon for å understreke at parlamentarisk form for deltakelse ikke er like demokratisk som formannskapsmodellen (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:742). Dette springer ut av befolkningens mulighet til å påvirke beslutninger. Valg av hvilke politikere man ønsker skal sitte i kommunestyret blir brukt som argumentasjon for å legitimere prosessene, er ikke befolkningen fornøyd kan de skifte ut politikerne ved neste valg. Falleth, Hanssen og Saglie (2010) kaller dette for input-legitimitet. Ved parlamentarisk styringsmodell vil politikerne få mer direkte makt, og flere avgjørelser blir tatt bak lukkede dører uten åpenhet for presse og innbyggere.

I Norge har planleggingsdiskursen gått gjennom en endring de siste årene når det gjelder inkludering i planleggingsprosesser. Skal kommunene vektlegge input- eller output-legitimitet? Input-legitimitet handler om innbyggernes mulighet til å påvirke beslutninger. Mens output-

legitimitet handler om i hvor stor grad målene som er satt blir oppnådd, i den sammenhengen viser det seg derfor ofte at det er ønskelig å inkludere aktører som har relevant kunnskap eller kapital for å finansiere prosjekter (Falleth, Hanssen og Saglie 2010). Ettersom nyliberalismens ideer har gjort seg mer gjeldende har også output-legitimitet blitt vektlagt. Det handler om offentlig-privat samarbeid og forhandlinger ved planlegging. For å øke kompetansebehovet og kapasiteten til byutvikling har private aktører fått en større rolle i byplanleggingen (Falleth, Hanssen og Saglie 2010:743). Gjennom å ha studert samarbeidet i planprosessen i boligpolitisk handlingsplan viser det seg at denne planpraksisen også gjør seg gjeldende i Tromsø. Flere likheter fra governance teorien gjør seg gjeldende, blant annet at ressursgruppa som ikke-folkevalgte får være med å påvirke den offentlige planprosessen, som igjen kan knyttes til en økende privatisering i offentlig sektor som governance i stor grad handler om. Uten å plassere nettverket innenfor en av de definisjonene, er det både likheter men også noen ulikheter med samtlige av samarbeidsmodellene. Jeg har også belyst deltakernes synspunkter og opplevelser av prosessen, som viser seg å ha vært en god og effektiv prosess. Det blir trukket frem som en fordel av informantene at ressursgruppa ikke besto av mer enn en gruppe på seks personer, hvor alle deltakerne hadde relevant kunnskap å bidra med.

Mange av tiltakene i BPHP er som nevnt iverksatt, noen jobbes det med den dag i dag, mens andre tiltak er avhengig av økonomiske midler for å gjennomføres. Informanter fra ressursgruppa er enig i at det er manglende budsjett som står i veien for at en del av tiltakene som gjenstår ikke er implementert. En annen implikasjon ved gjennomførbarheten, er lite konkrete tiltak. Mange av tiltakene består i å lage mer konkrete planer senere. Likevel er det en ting alle informantene er enig i, boligpolitisk handlingsplan skapte bevissthet og engasjement rundt boligutviklingen i byen blant politikere og ansatte i kommunen. I Frogn kommune er det blitt lagd et lignende plandokument som sammenfatter det boligsosiale sammen med det ordinære boligmarkedet. Kommunen innså at boligpolitikken deres var fragmentert og manglet et helhetlig bilde. Kommunen inngikk også et samarbeid med Husbanken, og kjørte åpent oppstartsseminar hvor de inviterte inn ulike avdelinger fra administrasjon, politikere, andre samarbeidspartnere og utbyggere. Deretter opprettet de en prosjektgruppe bestående av deltakere fra ulike avdelinger i kommunen (Magnussen 2006). Denne prosessen har flere likhetstrekk med BPHP. Parallelt med planen skapte planprosessen i Frogn en bevisstgjøring hos administrasjonen og politikerne, dette er lik de samme oppfatningene mine informanter sitter igjen med etter prosessen ved boligpolitisk handlingsplan. Bevisstgjøringen som ble skapt rundt boligsituasjonen i Tromsø etter ferdigstillingen av BPHP og dens planprosess blir sett på som viktig av informantene. Flere i kommunen var ikke klar over situasjonen, og på den måten

fikk de bragt temaet opp på dagsorden. Gjennom samarbeidet med ressursgruppa ble det også skapt et felles bilde blant Tromsø kommune og boligbransjen på hvilke utfordringer byen står overfor når det gjelder boligforsyning, og de fikk en felles diskusjon på hvordan problemstillingene kunne løses sammen. Både planprosessen i Frogn og i Tromsø skapte nye måter å tenke rundt bolig på, hvor planens bredde med å omfatte den totale boligforsyningen ser ut til å være en viktig årsak til det.

9 Avslutning

I denne masteroppgaven har jeg sett på problemstillingen «Hvordan skal Tromsø forsynes med tilstrekkelig antall boliger, samtidig som det legges til rette for en kompakt byutvikling?». Med utgangspunkt i casestudiet, har jeg sett på utarbeidelsen og ferdigstillingen av boligpolitisk handlingsplan i Tromsø kommune. Jeg synes dette var en spennende case å studere nærmere, ettersom det er førstegenerasjonsplan for hele boligmarkedet i Tromsø. I tillegg syntes jeg planarbeidet var interessant, i og med at det var et offentlig-privat samarbeid. Jeg var nysgjerrig på hvordan kommunen la opp prosessen med å involvere private aktører, og hvordan dette samarbeidet fungerte i praksis. Studien har forsøkt å se hvordan boligpolitisk handlingsplan som et offentlig plandokument, har lagt føringer for boligutviklinga.

På grunn av målet om at Tromsø skal vokse til en by med 120 000 innbyggere i 2044, er det nødvendig å tenke nytt og bærekraftig rundt både by- og boligutviklingen. Planprosessen beskriver mine informanter som nytenkende, fordi private aktører fra boligbransjen ble invitert med i prosessen, og fremmet innovative løsninger. En slik offentlig-privat involvering blir beskrevet som noe nytt av Tromsø kommune å gjøre. Informantene ser tilbake på samarbeidet som vellykket, og en prosess som de mener er til etterfølgelse. Det faktumet at kommunen står som initiativtaker, og gikk gjennom næringsforeningen for å sette sammen ressursgruppa; blir sett på som viktig. På grunn av boligbransjens størrelse, ville det vært uheldig om kommunen hadde kontaktet enkeltaktører direkte. En av hovedgrunnene til at informantene mener at samarbeidet fungerte så godt, ser ut til å være tidlig involvering av ressursgruppa, som var med fra starten av planarbeidet.

Når det gjelder innholdet i boligpolitisk handlingsplan er informantene fornøyd med mye av innholdet i planen som representerer en nytenking rundt boligutvikling som ikke er blitt gjort i Tromsø tidligere. Ett av de konkrete tiltakene i boligpolitisk handlingsplan som er blitt gjennomført, er utviklingen av integrerte boligsosiale boliger i ordinære utbyggingsprosjekter. Dette er ressursgruppa tilfreds med, og de klart å skape «vinn-vinn situasjoner» som både kommunen og boligbransjen har dratt nytte av. Likevel pekes det også på at BPHP's handlingsdel er lite konkret, og uten økonomiske midler satt av til hvert enkelt prosjekt er ikke tiltakene gjennomførbare. Det blir derfor noe feil å kalle dette for en handlingsplan, fordi uten økonomiske midler tilknyttet hvert tiltak og rekkefølgebestemmelser for utbygging blir BPHP mer en strategi eller en analyse av det totale boligmarkedet i byen.

Ett annet viktig funn i min studie er den manglende oppfølgingen av boligpolitisk handlingsplan etter det politiske skiftet innad i Tromsø kommune. Endring i styresett fra parlamentarisme til

formannskapsmodellen viser seg å være en av hovedårsakene til at BPHP ikke ble så viktig som den kunne ha blitt. Byrådet hadde et stort eierskap til planen, og når de forsvant var det ingen som hadde direkte ansvar for å følge opp tiltakene i planen. Innad i kommunen var boligpolitisk handlingsplan en tverrsektoriell plan der flere avdelinger bidro. Det var fortsatt utfordrende å vite hvem som skulle ha ansvaret når planen var ferdig og tiltakene skulle igangsettes.

Etter å ha studert planleggingsprosessen ved boligpolitisk handlingsplan, finner jeg likhetstrekk både til den instrumentelle og den kommunikative planleggingsteorien. Amdam (2011) mener at den kommunikative vendingen og framveksten av samarbeidsdrevne planlegging kan forstås som en konsekvens av politisk og økonomisk liberalisering, noe som samsvarer med nettverket kommunen dannet med ressursgruppa. Saglie, Hofstad og Hanssen (2015) kaller kommunale prosesser som åpner opp planprosessen for flere aktører, for en hybrid styringsform. Kommunen får som resultat en større verktøykasse, men kompleksiteten blir også større. Teorien om output-legitimitet bygger også opp under påstanden om en mer samarbeidsdrevne planlegging påvirket av nyliberalistisk ideologi, ved at prosessen legitimeres gjennom å inkludere aktører som har ressurser fremfor input-legitimitet; som handler om innbyggernes mulighet til å påvirke planprosesser.

Boligpolitisk handlingsplan 2015-2018 har tittelen «*Nok og riktige boliger, på rett sted*». Dette representerer hoved-essensen i problemstillingen min: *Hvordan skal Tromsø forsynes med tilstrekkelig antall boliger, samtidig som det legges til rette for en kompakt byutvikling?* Ett svar med to streker under svaret på dette spørsmålet finnes neppe. Likevel mener jeg faktorene jeg har pekt på i denne studien kan brukes til å forbedre framtidige planprosesser som har samme mål for øye. Alt i alt, har boligpolitisk handlingsplan vært viktig for nytenking rundt boligutviklingen i Tromsø, og det offentlig-private samarbeidet har vist seg å ha vært svært suksessfull ifølge informantene. Gjennomføringen av planen står likevel ikke i stil med den suksessfulle prosessen, hvor noen av de viktigste faktorene jeg har pekt på er politisk skifte. Det kan derfor sies at boligpolitisk handlingsplan ikke ble brukt til å styre boligutviklingen i den grad det var ønskelig.

Siden det er begrenset med tidligere forskning på hvilke innvirkninger et politisk skifte har på kommunale prosesser, vil jeg argumentere for at denne studien kan gi et lite bidrag på dette feltet. Studien vil være relaterbar til andre kommuner som går gjennom et politisk skifte, hvor det her pekes på konkrete utfordringer som er møtt i en slik situasjon. Det kunne vært interessant å forske videre på hvordan politisk skifte påvirker kommunale planer.

De siste 50 årene er det gjort mye forskning som viser at spriket mellom visjoner, planer og resultater ofte lar seg vise innen planlegging. Falleth og Holsen (2018:39) mener dette til dels har sin bakgrunn i at det de kaller for systemsvikt, det vil si at plansystemet ikke er konsistent eller at de ulike delene i plansystemet ikke er godt integrerte. Men dels kan det også ha bakgrunn i samfunnsmessige endringsprosesser på utsiden av plansystemet som har gått raskere enn lovendringene, på den måten kommer planleggingen på etterskudd. Jeg finner likevel liten forskning på hvilke implikasjoner et politisk skifte, og endring av styresett, innad i kommunen kan ha på prosess og forankring av tidligere planer. Jeg synes derfor det kunne vært interessant å studert nærmere hva som skjer med kommunale planer under en slik omstilling. Når det gjelder tverrfaglighet, er det noe som står helt sentralt innenfor planlegging. Planlegging handler i stor grad om å se et helhetlig bilde av samfunnet og derfor benytte seg av kunnskap som er på tvers av sektorer og fagdisipliner. Likevel var det vanskelig å finne relevant forskning på dette området. Jeg fant flere tidligere studier og artikler på tverrfaglighet innad i helsesektoren, men lite forskning som omhandlet kommunen som helhet. Dette er et viktig felt som kunne vært interessant å studert nærmere.

Referanseliste

Bøker/artikler/tidsskrifter

- Amdam, Roar (2011) *Planlegging og prosessleing – korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Det Norske Samlaget: Oslo.
- Barlindhaug, Rolf (2012) Urbane boligmarkeder. I Nordahl, Berit Irene (red). *Boligmarked og boligpolitikk*. Akademika forlag: Trondheim.
- Barlindhaug, Rolf (2012) Urbane boligområder. I Nordahl, Irene Berit (red.). *Boligmarked og boligpolitikk*. Akademika forlag: Trondheim.
- Bilde 1 Tromsøya sett fra fjellheisen. Foto: Yngve Olsen Sæbbe.
- Bjørnå, Hilde. Morskogen, Tor Arne. Uvsvakk, Nora (2018) *Formannskapsmodell i redesign – legitimitetsforståelsen i Tromsøs nye styringsform 02/2018 volum 59*. s.180-200. Tidsskrift for samfunnsforskning.
- Børrud, Elin (2018) Kvalitet i kompakt by – resultat av fortetting som byutviklingsstrategi. I Aarsæther, Nils. Falleth, Eva. Nyseth, Torill (red). *Plan og samfunn*. Cappelen Damm: Oslo.
- Christensen, Tom. Egeberg, Morten. Larsen, Helge O. Lægreid, Per. Roness, Paul G (2007) *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Falleth, Eva Irene. Hanssen, Gro Sandkjaer. Saglie, Inger Lise (2010) *Challenges to democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway*. *European Planning Studies*. s.737-753.
- Falleth, Eva Irene. Hanssen, Gro Sandkjaer. Saglie, Inger Lise. (2010): Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. I *European Planning Studies*, 18:5, pp. 737-753.
- Falleth, Eva. Holsen, Terje (2018) Introduksjon til norsk planlegging. I Aarsæther, Nils. Falleth, Eva. Kristiansen, Ronny (red.) *Plan og samfunn*. Cappelen Damm: Oslo.

- Falleth, Eva. Saglie, Inger-Lise (2018) Kommunal planlegging. I Aarsæther, Nils. Falleth, Eva. Nyseth, Torill. Kristiansen, Ronny (red). *Plan og samfunn*. Cappelen Damm: Oslo.
- Fimreite, Anne Lise. Jacob, Aars (2005) Governance med kommunen som nav – tre nettverk i Kristiansand. I Fimreite, Anne Lise. Medalen, Tor (red.). Governance i norske storbyer – mellom offentlig styring og privat initiativ. Spartacus Forlag: Oslo.
- Fimreite, Anne Lise. Medalen, Tor. Jacob, Aars (2005) By-governance. I Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red.). *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*. Spartacus forlag, 2005 s.11-34.
- Hanssen, Gro Sanskjær. Hofstad, Hege. Saglie, Inger-Lise. Næss, Petter. Røe, Gunnar (2015) Hvorfor studere den kompakte byen? I Hofstad, Hege. Saglie, Inger Lise (red.). *Kompakt byutvikling – muligheter og utfordringer*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Johansen, Steinar. Sørli, Kjetil. Onsager, Knut. Reiersen, Jan Einar (2015) Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen. *Plan 02/2015 volum 47*. s.22-25.
- Kjøsterud, Tore W (2016) Norsk boligpolitikk før og nå. *Plan 03-04/16 volum 48*. s.22-31.
- Kjelstrup, Kristian Stang (2006) *Utfordringer innen boligpolitikken*. (masteroppgave). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Kvale, Steinar (1997) *Det kvalitative forskningsintervju*. 1 utg. Ad Notam Gyldendal: Oslo.
- Kvale, Steinar. Brinkmann, Svend (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. 2 utg. Gyldendal Akademisk: Oslo.
- Lynggaard, Kennet (2010) Dokumentanalyse. I Brinkmann, Svend. Tanggaard, Lene (red.). *Kvalitative metoder*. Gyldendal Akademisk: Oslo.
- Nordahl, Berit Irene (2012) Boligpolitikken og markedet. I Nordahl, Berit Irene (red.). *Boligmarked og boligpolitikk*. Akademika forlag: Trondheim.

- Nordahl, Berit Irene (2015) Kommunens styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I Hanssen, Gro. Hofstad, Hege. Saglie, Inger Lise (red.) *Kompakt byutvikling – muligheter og utfordringer*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Nordahl, Berit Irene (2018) Fra planstyrt til markedsdrevet byutvikling. I Aarsæther, Nils. Falleth, Eva. Nyseth, Torill. Kristiansen, Ronny (red.). *Plan og samfunn*. Cappelen Damm: Oslo.
- Nordahl, Berit Irene (2018) Verdiøkning for mange – bekostet av noen få? Kritisk blikk på byrdefordeling ved kostnader til infrastruktur. I Hanssen, Gro Sandkjær. Aarsæther, Nils (red.). *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Universitetsforlaget: Oslo.
- Rasmussen, Knut Fredrik (2007) Utbyggingsavtaler. *Tidsskrift for eiendomsrett 04/2007 volum 3*. s. 333-47.
- Ryen, Anne (2002) *Det kvalitative forskningsintervju – fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget: Bergen.
- Røiseland, Asbjørn (2011) *Understanding local governance: institutional forms of collaboration. Public administration volum 89 nr.3,2011*. University of Nordland: Norway.
- Røiseland, Asbjørn (2013) *Forhandle, friste eller fasilitere? En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-privat partnerskap. Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift nr.24*. S.309-326. Universitetsforlaget: Norge.
- Røiseland, Asbjørn. Vabo, Signy Irene (2016) *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2.utg. Fagbokforlaget: Bergen.
- Sager, Tore. (2013) *Reviving Critical Planning Theory*. Routledge: New York.
- Saglie, Inger-Lise. Hofstad, Hege. Hanssen, Gro Sandkjær (2015) Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? I Hanssen, Gro Sandkjær. Hofstad, Hege. Saglie, Inger Lise (red.). *Kompakt byutvikling – muligheter og utfordringer*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Schmidt, Lene (2015) Bokkvalitet og sosial bærekraft. I Hansse, Gro Sandkjær. Hofstad, Hege. Saglie, Inger Lise (red.). *Kompakt byutvikling*. Universitetsforlaget: Oslo.

Steger, Manfred B. Roy, Ravi K (2007) *Neoliberalism – a very short introduction*. Oxford university press.

Thagaard, Tove. (2013) *Systematikk og innlevelse*. 4 utgave. Fagbokforlaget: Bergen.

Thorsen, Dag Einar. Lie, Amund. Kva er nyliberalisme? I Mydske, Per Kristensen. Claes, Dag Harald. Lie, Amund (red.) *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Universitetsforlaget: Oslo.

Tjelmeland, Halvard. (1996) *Tromsø gjennom 10 000 år. Fra byfolk og bona til Tromsøværing, 1945-1996*. Tromsø: Tromsø Kommune

Aarsæther, Nils. Falleth, Eva. Nyseth, Torill. Kristiansen, Ronny (red.). *Plan og samfunn*. Cappelen Damm: Oslo.

Internettkilder

Barlindhaug, Rolf. Holm, Arne. Nordahl, Berit. Renå, Helge (2014) *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8. Tilgjengelig fra: <https://www.nbbl.no/Portals/1/NBBLs%20filarkiv/PDFer%20p%E5%20portalen/2014%2005%2016%20NIBR%20Boligbygging%20i%20storbyene.pdf>

Bilde 2 kart over bydeler i Tromsø. Hentet 10.05.19. Tilgjengelig fra: <https://kommunekart.com/klient/tromso/publikum>

Bilde 3 Tromsø sentrum. Foto: iStock. Hentet: 01.05.19. Tilgjengelig fra: <http://reisetips.nettavisen.no/hotell-tromso/>

Buck, Markus. Saxi, Hans Petter. Willumsen, Tord (2015) *Tromsøparlamentarismen – En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommunestyre*. UiT Norges Arktiske Universitet. Tilgjengelig fra: https://img8.custompublish.com/getfile.php/2927410.1308.rppvffwxy/Tromsøparlamentarismen_revidert.pdf?return=www.tromso.kommune.no Lest 28.02.19

Endresen, Rune (2016) *Mures inn av monsterbygg*. Tilgjengelig fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05501220160617d9497dc5ee1732ab2f6c9e868a4cbc69&serviceId=2>

- Haugen, Stein Ove (2019) *I disse fem byene i Norge har boligprisene aldri vært høyere*. *Dagbladet*. Lest 04.04.19. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/i-disse-fem-byene-i-norge-har-boligprisene-aldri-vaert-hoyere/70850964>
- Holm, Arne (2005) *Kommunens ansvar og rolle i boligpolitikken*. Byggforsknotat 72, 2005. Norges byggforskinsinstitutt. Tilgjengelig fra: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/318/arbeidsrapport.pdf>
- Husbanken/Mål og styring (2019). Tilgjengelig fra: <https://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/> Lest 29.01.19.
- iTromsø* lest 04.03.19. Tilgjengelig fra Retriever. <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020013201902096658d61470c4e08353aa8fcf3c91b67d&serviceId=2>
- Kommuneplanens arealdel 2017-2026. Tilgjengelig fra: <https://www.tromso.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-2017-2026.413629.no.html>
- Myrvold, Trine M. Strand, Arvid. Holm, Arne. Hansen, Thorbjørn (2002): «*Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*». NIBR-rapport 2002:5. Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2002-5.pdf>
- Nftr, Næringsforeningen i Tromsøregionen. <https://www.nftr.no/eiendom>
- Norges lover 2013: *Plan og bygningsloven* (2008). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2008-06-27-71>
- Pedersen, Christer (2019) *Slik skal Tromsø vokse som turistmål – uten å miste sin identitet*. Tilgjengelig fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020013201902096658d61470c4e08353aa8fcf3c91b67d&serviceId=2>
- Rhodes R.A.W (1997) *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. University of Southampton. Tilgjengelig fra: https://www.researchgate.net/publication/233870082_Understanding_Governance_Policy_Networks_Governance_Reflexivity_and_Accountability

Røstad, Jon (2019) *Hvis ikke i sentrum, hvor skal det bråkes? iTromsø*. Lest 04.04.19.

Tilgjengelig fra Retriever. <https://www.itromso.no/meninger/debatt/2019/01/13/Hvis-ikke-i-sentrum-hvor-skal-det-brakes-18235374.ece>

SSB per 4 kvartal 2019. Kommunefakta Tromsø. Tilgjengelig fra:

<https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso> Lest 12.05.19.

Sørvoll, Jardar (2011): *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2012*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA-rapport 16/2011. Tilgjengelig fra:

http://www.ungdata.no/asset/4799/1/4799_1.pdf

Thorsnæs, Geir (2018) *Tromsøya*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Tromsøya> Lest 29.03.18.

Tromsø kommune (2014) *Prestvannet*. Publisert 19.11.14, oppdatert 29.04.19. Tilgjengelig fra: <https://www.tromso.kommune.no/prestvannet.336533.no.html> Lest 29.02.19.

Veiviseren, boligpolitisk handlingsplan. <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/boligpolitisk-handlingsplan-20152018-tromso-kommune>

Veiviseren, Utbyggingsavtaler. Hentet fra: <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/utbyggingsavtaler>

Offentlige dokumenter

Boligpolitisk handlingsplan 2015-2018 *Nok og riktige boliger, på rett sted*. Vedtatt av kommunestyret i Tromsø 29.04.15. Tilgjengelig fra:

https://img8.custompublish.com/getfile.php/3054060.1308.cwsadtsuud/Boligpolitisk_handlingsplan_Fullversjon_HR.pdf?return=www.tromso.kommune.no

Hvor går Tromsø? Del 1 (2013) Arkitekturens år, Tromsø kommune. Tilgjengelig fra:

https://img8.custompublish.com/getfile.php/2340634.1308.xdryptcdpa/DEL_1.pdf?return=www.tromso.kommune.no

St.meld nr.23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Bondevik regjeringen II. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-23-2003-2004-/id197927/>

Tjelmeland, Hallvard (1996) *Fra byfolk og bona til tromsøværing 1945-1996*. Tromsø kommune. ISBN=8299320658.

Tromsø kommunes arealdel 2017-2026. Tilgjengelig fra:

<https://www.tromso.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-2017-2026.413629.no.html>

Tromsømarka (2011-2016) *Sluttrapport for Tromsømarkaprojektet*. Tilgjengelig fra:

<https://img8.custompublish.com/getfile.php/4084165.1308.js7ba7k7kz7bb7/Tromsømarka+interaktiv+enkeltside+lavoppløst.pdf?return=www.tromso.kommune.no>

Lover

§5 i plan- og bygningsloven. *Lov 27 juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS 2017.

§12 i plan- og bygningsloven. *Lov 27 juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS 2017.

§17 i plan- og bygningsloven. *Lov 27 juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS 2017.

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjuguide

Innledning - bakgrunn

Kan du fortelle litt om din bakgrunn?

Hva har din rolle vært i denne planprosessen?

- Hva gjorde at du valgte å si ja til å sitte i ressursgruppa?
- Hva vil du si ditt bidrag i gruppa var?

Planleggingsprosessen

Hvordan rolle hadde dere som ressursgruppe i utarbeidelsen av planen?

Kan du fortelle hvordan dere jobbet med en slik tverrfaglig gruppe?

- Hvordan fungerte samarbeidet?
- Er det noen parter som opplevde å ikke bli hørt?
- Er det noen aktører du savnet i ressursgruppa?

I Boligpolitisk handlingsplan står det at ressursgruppas råd vektlegges tungt i utarbeidelsen av planforslaget, hvordan opplevde dere dette?

Hvordan forholder dere som utbyggere/kommunalt ansatte dere til denne planen?

- På hvordan måte har dere videreført det som står i boligpolitisk handlingsplan?
- Bygger reguleringsplaner dere lager på mål og strategier fra boligpolitisk handlingsplan?

Vil du si at Boligpolitisk handlingsplan er et viktig styringsverktøy for dere? På hvordan måte?

- Hvordan status har en slik plan hos dere?
- Hvordan utfordringer har det vært for dere med å forholde seg til planen?

Syns du det er en god handlingsplan?

Sett i ettertid, er det noen endringer i planen du ville ha gjort?

Ønsker du videreføring av en slik plan i fremtiden?

Boligbygging i Tromsø

Hva er de største utfordringene når det kommer til boligbygging i Tromsø?

Hva er målsettingen deres for boligbyggingen i byen?

Synes du Tromsø kommune er en aktiv tilrettelegger for boligutviklingen i byen? På hvordan måte?

Hvordan opplever du kontakten mellom kommunen og dere som utbygger?

- Synes du samarbeidet mellom kommunen og dere som privat aktør fungerer?
- Er det noe du savner fra kommunen sin side?

Er det noe du ønsker å legge til som du ikke har fått sagt?

