RAPPORT NR 3/17

Samfunnsvirkninger av boligpolitikk

Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner

JARDAR SØRVOLL & GØRIL KVAMME LØSET

NOVA
Velferdsforskningsinstituttet
HØGSKOLEN I OSLO OG AKERSHUS

Samfunnsvirkninger av boligpolitikk

Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner

JARDAR SØRVOLL
GØRIL KVAMME LØSET

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 3/2017

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Høgskolen i Oslo og Akershus 2017

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-615-2
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-616-9

ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
NOVA, HiOA
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

Prosjektet «Effekter av boligsatsinger» i norske distriktskommuner ble hovedsakelig gjennomført mellom januar og april 2017 på oppdrag fra Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret) i nært samarbeid med Husbanken. Rapportens kapitler 1, 3, 4 og 5 er skrevet av forsker Jardar Sørvoll. Kapittel 2 er skrevet av Jardar Sørvoll og stipendiat Gøril Kvamme Løset.

Prosjektleder vil gjerne takke oppdragsgiver ved Trude Risnes, Lillian Hatling og Hildegunn Nordtug for et godt faglig og praktisk samarbeid om gjennomføringen av prosjektet. Jeg vil også takke Husbanken ved Torstein Syvertsen, Arvid Olsen og Adelheid Kristiansen for gode faglige innspill. Olsen og Kristiansen takkes også spesielt for å ha lagt til rette for at NOVA, ved Jardar Sørvoll og Gøril Kvamme Løset, fikk delta på samling i Bodø 22 til 23. mars med Husbankens satsing *Boligetablering i distriktene*.

Ti informanter fra casekommunene – Hasvik, Hamarøy, Herøy, Grong, Ringebu, Kvam, Ullensvang, Bø i Telemark, Vegårshei og Iveland – pluss en utbyggerinformant fortjener også stor takk for sine bidrag til prosjektet.

Til sist vil jeg takke Gøril Kvamme Løset (NOVA) for et godt samarbeid underveis i prosjektet. Viggo Nordvik, Christine Thokle Martens og forskningsleder Marijke Veenstra har stått for NOVAs interne kvalitetssikring av rapporten. I tillegg har rapporten trukket på kommentarer fra informantene, samt de ovenfor nevnte representantene for oppdragsgiver Distriktssenteret og Husbanken.

Prosjektleder Jardar Sørvoll
Oslo, 3. mai 2017

Innhold

Sammendrag 7

1 Boligsatsinger i distriktene og lokal samfunnsutvikling 15
1.1 Bakgrunn: Effekter av boligsatsinger i norske distriktskommuner 16
1.2 Hva er boligsatsinger? 18
1.3 Attraktivitet og inkluderingsevne: tema, problemstillinger og teoretiske forforståelser 21
1.4 Data og forskningsdesign: Internettsurvey og kvalitative intervjuer 28

2 Demografi, geografi, boligtilbud og boligpolitikk i casekommunene 31
2.1 Demografiske nøkkeltall for de ti tettsteds- og småbykommunene 31
2.2 Geografisk lokalisering og tettstedsbefolkning i casekommunene 34
2.3 Boligtyper og boligpolitiske indikatorer i casekommunene 36
2.4 Sammenfatning: Ulike forutsetninger for boligsatsinger 39

3 Boligsatsinger og samfunnsvirkninger i ti distriktskommuner 41
3.1 Hamarøy: boligsatsing gav opphav til nye aktører på boligmarkedet 41
3.2 Ullensvang: bevisst prioritering av profesjonelle utleiere 47
3.3 Grong: Kommunen som boligbygger 49
3.4 Ringebu: Kommunen som match-maker 52
3.5 Hasvik: Boligsatsing og inkludering av arbeidsinnvandrere 55
3.6 Herøy: Fra nedgang til oppgang 57
3.7 Vegårshei: Boligpolitikk som første ledd i helse- og omsorgspolitikken 61
3.8 Iveland: Boligsatsing som motvekt til sosial isolasjon 64
3.9 Bø i Telemark: Sentrumsutvikling i Bygdebyen 66
3.10 Kvam: Et annet eksempel på sentrumsutvikling i Bygdebyen 68
3.11 En kort samlet vurdering av boligsatsingene: Gulerøtter, kjepper og prekener 70

4 Samfunnsvirkninger av boligsatsinger i distriktene – en oppsummerende drøfting i lys av teoretiske perspektiver og empirisk forskning 73
4.1 Innledning: en oppsummerende drøfting 73
4.2 Boligsatsinger og velfungerende boligmarkeder 74
4.3 Boligsatsinger og bostedsattraktivitet 77
4.4 Boligsatsinger og næringsliv 79
4.5 Boligsatsinger, folkehelse og livskvalitet 80
4.6 Boligsatsinger og offentlige tjenester: eksempelet eldreomsorg 81
4.7 Boligsatsinger og inkluderingsevne 84
4.8 Oppsummering: Langsiktige og kortsiktige virkninger av boligsatsinger 87

5 Boligsatsinger og kommunen som samfunnsutvikler: utfordringer og politikkanbefalinger 89
5.1 Innledning 89
5.2 Boligsatsinger, kompetanse og samfunnsutvikling 89
5.3 Utfordringer og suksesskriterier i gjennomføringen av boligsatsinger 92
5.4 Politikkanbefalinger 99
5.5 Oppsummerende refleksjoner: Langsiktighet i boligpolitikken i distriktene 100

Summary 103

Litteratur og kilder 105

Sammendrag

I denne rapporten analyserer vi boligpolitiske satsinger og deres samfunnsvirkninger i ti norske distriktskommuner. Vi forsøker å dokumentere satsingenes betydning for lokal samfunnsutvikling i bred forstand, inkludert effekter for næringsutvikling, bostedsattraktivitet, helse- og omsorgstjenester og inkludering av innvandrere og flyktninger. Rapportens empiriske grunnlag er hovedsakelig kvalitative intervjuer med en informant fra ti casekommuner, kommunale planer og en internettsurvey besvart av 20 respondenter.

Følgende tema og problemstillinger drøftes særskilt i rapporten:

- **Boligsatsinger og boligmarkedet**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer velfungerende boligmarkeder? Fører boligsatsinger til større tilbud av eide og/eller leide boliger, flere etableringsmuligheter og større sirkulasjon i boligmassen?
- **Boligsatsinger og bostedsattraktivitet:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til befolkningsvekst?
- **Boligsatsinger og næringsliv:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til å gjøre kommuner mer attraktive for næringslivet?
- **Boligsatsinger og folkehelse:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til bedre folkehelse?
- **Boligsatsinger og offentlige tjenester**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer kvalitet og effektivitet i offentlige tjenester?
- **Boligsatsinger og inkluderingsevne:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til inkludering av ulike grupper på boligmarkedet og i samfunnet?
- **Kompetanse og samfunnsutvikling**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til å heve kommunenes boligpolitiske kompetanse, og dermed også styrke deres funksjon som samfunnsutvikler eller medskapere av attraktivitet?
- **Utfordringer og politikkanbefalinger**: Hvilke utfordringer preger gjennomføringen av boligsatsinger i distriktskommuner? Og hvilke erfaringer og politikkanbefalinger bør nasjonale myndigheter ta hensyn til?

Bakgrunnen for boligsatsinger i distriktene

Noen ganger beskrives boligmarkedene i norske distriktskommuner som «tynne» (jf. Johannessen, Astrup & Medby 2013; Nordvik 2016), kjennetegnet av beskjeden omsetningsaktivitet («lav sirkulasjon»), begrenset eller fraværende boligbygging, og ensidig (ene)boligtilbud. Det betyr at det kan være vanskelig for ulike grupper å etablere seg i en kommune selv om det finnes arbeidsplasser. Boligtilbudet i distriktskommuner kan simpelthen være dårlig tilpasset for eksempel arbeidsinnvandrere og ungdom som etterspør utleieboliger. Nasjonale myndigheter som Kommunaldepartementet (KRD/KMD) og Husbanken er også opptatt av at boligmangel kan fungere som en «vekstbrems» i distriktskommuner, dvs. at manglende etableringsmuligheter på boligmarkedet gjør det vanskelig å rekruttere arbeidskraft (Meld. St. 13 2012–2013; Meld. St. 18 2016–2017).

På denne bakgrunn har nasjonale og kommunale myndigheter forsøkt å fremme ulike boligsatsinger i distriktene. I flere kommuner har man jobbet aktivt for å legge til rette for mer velfungerende boligmarkeder med mer nybygging, omsetning, varierte boligtilbud (eie og leie) og flere etableringsmuligheter. Boligpolitikk blir brukt som et virkemiddel for å trekke til seg flere innbyggere, og/eller bidra til en ønsket samfunnsutvikling på andre måter. I noen distriktskommuner kan boligsatsinger dels være motivert av et ønske om å satse mer på hjemmetjenester i sentrumsnære leiligheter fremfor institusjoner. I andre kommuner kan hovedformålet med satsingen være å fri kommunen fra noe av ansvaret for oppføring, drift og vedlikehold av kommunale boliger. Dermed samarbeider de med private om fremskaffelse og drift av utleieboliger.

Boligsatsingene i casekommunene

Boligsatsingene i casekommunene – Hasvik, Hamarøy, Herøy, Grong, Ringebu, Ullensvang, Kvam, Bø i Telemark, Vegårshei og Iveland – kan beskrives ved hjelp av den svenske statsviteren Evert Vedungs typologi for politiske virkemidler. Han skiller mellom *carrots* (gulerøtter), *sticks* (kjepp) and *sermons* (prekener)*: «*gulerøtter» er økonomiske insentiver som oppfordrer aktører (bedrifter, utbyggere, individer etc.) til handling. «Kjepper» er lover og regler som forbyr eller pålegger aktører å handle på bestemte måter. «Prekener» er kommunikasjon som tar sikte på å anbefale og/eller overtale aktører til handling (Vedung 2007:29-34). Alle casekommunene benytter seg av en kombinasjon av virkemidler som kan karakteriseres ved hjelp av disse begrepene. De styrer eller påvirker boligsektoren gjennom gulerøtter, kjepper og prekener. En annen måte å si det på er at kommunene styrer gjennom plan (kjepp), penger (gulerøtter) og kommunikasjon (prekener).

Økonomiske tilskudd eller investeringer blir brukt som gulerøtter eller insentiver til befolkning og/eller utbyggere i sju av ti casekommuner. Det reflekterer generelle utfordringer knyttet til manglende privat risiko- og investeringsvilje i distriktskommuners boligsektorer. I flere av kommunene har antagelig økonomiske bidrag fra stat og kommune vært avgjørende for å stimulere private aktører til å bygge boliger. Hamarøy kommune har brukt Husbankens ordinære finansieringsordninger (grunnlån og tilskudd til utleieboliger) som gulerøtter i sitt samarbeid med private om fremskaffelse av utleieboliger. Andre kommuner har i tillegg trukket på egne investeringsmidler og/eller særskilte tilskudd gjennom Husbankens *Boligetablering i distriktene* (BiD) eller andre regionale og/eller nasjonale satsinger.

I Kvam, Ringebu og Bø i Telemark benyttes ikke økonomiske gulerøtter i særlig grad. Sammenlignet med de andre casekommunene har spesielt Kvam og Bø mer selvgående boligmarkeder hvor private realiserer reguleringsplaner på kommersielle vilkår. Kvam og Bø styrer gjennom plan og bruker kjepp i form av bindende areal- og sentrumsplaner, for eksempel for å sikre at boliger etableres i angitte områder. Det gjør også de andre casekommunene.

Prekener i form av kommunikasjon med utbyggere, eksisterende befolkning og potensielle tilflyttere er et viktig virkemiddel i casekommunene. Det gjelder å overbevise innbyggere og private om å etablere seg akkurat der – og ikke for eksempel i nabokommunen. Kommunikasjon kan også være et viktig virkemiddel i gjennomføringen av samarbeidsprosjekter med private. Hvis kommunene ikke «snakker opp» prosjektene overfor potensielle leietakere, kan boliger bli stående tomme og prosjektenes økonomiske fundament svikte. Bø i Telemark er på sin side et eksempel på en kommune som har lagt vekt på å kommunisere behovet og markedspotensialet for visse typer boliger til utbyggere. Ringebu er også et døme på en kommune som legger stor vekt på å synliggjøre og kommunisere med utbyggere og befolkningen om mulighetene på det lokale boligmarkedet.

I rapporten understreker vi endelig at boligsatsingene i casekommunene generelt er brede og helhetlige. Satsingene dekker hele det kommunale ansvarsområdet i boligpolitikken, inkludert areal- og reguleringsplanlegging, videreformidling av statlige låne- og tilskuddsordninger, samarbeid med private, allmenn boligforsyning og fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte. Flere av boligsatsingene er også en del av bredere kommunale attraktivitetsprosjekter med fokus på omdømmebygging, næringsutvikling, inkludering av innvandrere og stedsutvikling.

Samfunnsvirkninger av boligsatsinger

Boligsatsingene har hatt positive ringvirkninger – av ulik karakter og styrke – på casekommunenes boligmarked og lokalsamfunn. For det første har boligsatsingene ført til mer velfungerende boligmarkeder, for eksempel ved å skape større og mer variert tilbud av eide og leide boliger, mer sirkulasjon i boligmassen, flere etableringsmuligheter og frigjøring av eneboliger til barnefamilier. I eksempelkommunene er det ikke kun privat boligbygging som har hatt positive effekter på markedet. Grong har skapt større sirkulasjon på boligmarkedet gjennom oppføring av kommunale omsorgsboliger. Eldre som har flyttet til omsorgsbolig, har frigjort eneboliger til andre grupper.

I Hamarøy kommune har den såkalte Hamarøymodellen ført til fremskaffelse av 68 utleieboliger eid og driftet av private: halvparten med kommunal tildelingsrett og halvparten rettet mot det ordinære markedet. Denne utleiesatsingen har betydning for kommunens evne til å bosette flyktninger og andre grupper, samtidig som den har åpnet opp nye etableringsmuligheter for det allmenne publikum.

En interessant effekt av offentlig initiert og støttet nybygging er den såkalte «ringvirkningsmekanismen». Det betyr at private aktører gjennomfører nye boligprosjekter, fordi den kommunale satsingen har skapt økt optimisme og synliggjort etterspørsel på markedet. I våre casekommuner er denne mekanismen virksom i Hamarøy og Vegårshei.

For det andre har boligsatsinger bidratt til økt bostedsattraktivitet, for eksempel i form av at personer med lokal tilhørighet har fått større mulighet til å etablere seg i hjemkommunen. I Herøy har etter alt å dømme kommunens stimulans av privat boligproduksjon og inkluderingsarbeid bidratt til befolkningsvekst. Flere boliger har gitt nye etableringsmuligheter for arbeidsinnvandrere, og dette har vært en viktig impuls for folketallsøkningen i Herøy. Før boligsatsingen hadde kommunen et relativt sterkt arbeidsmarked preget av arbeidsinnvandring, men likevel befolkningsnedgang.

For det tredje har boligsatsinger hatt beskjedne, men vesentlige virkninger for næringslivet. Noen informanter peker på at boligsatsingene i deres kommuner har bidratt til å løse «boligproblemet» for eksisterende bedrifter. Kort fortalt har boligsatsinger gjort det enklere for næringslivet å finne boliger til sine ansatte. Boligsatsinger kan også gi direkte opphav til private bolig- og eiendomsselskaper. I Hamarøy har satsingen ført til etableringen av tre nye lokale selskaper som leier og drifter utleieboliger.

For det femte kan boligsatsinger ha positive effekter for folkehelse og helse- og omsorgstjenestene. Aust-Agder-kommunene Iveland og Vegårshei har begge satset på bygging av leiligheter i sentrum. Informanten fra Iveland fremhever at kommunens sentrumssatsing har motvirket sosial isolasjon og ensomhet, for eksempel blant eldre som tidligere bodde langt fra større befolkningskonsentrasjoner. Det synes i den sammenheng rimelig å snakke om folkehelsegevinster. Satsingen på leiligheter i Iveland skjedde videre parallelt med en reduksjon av liggetiden på sjukeheimen i kommunen. I fremtiden vil det være mulig for kommunen å tilby flere omsorgstjenester i privatfinansierte leiligheter, og på denne måten redusere behovet for kommunale omsorgsboliger og institusjonsplasser. Det samme er tilfellet i Vegårshei. Her er boligsatsingen med vekt på sentrumsnære og universelt utformede leiligheter en viktig del av kommunens helse- og omsorgsstrategi.

For det sjette kan boligsatsinger styrke inkluderingen av grupper som arbeidsinnvandrere og bosatte flyktninger på boligmarkedet og i lokalsamfunnet. Informantene fra Ringebu og Hamarøy mener boligsatsingene – med vekt på fremskaffelse av utleieboliger – har gjort det enklere å bosette flyktninger. Hasvik og Herøy er eksempler på kommuner som har prioritert arbeidsinnvandrere i sine boligsatsinger. I begge kommuner har boligsatsingene gjort det mulig for arbeidsinnvandrere å bosette seg permanent, delvis fordi man har lykkes med å få flere boliger ut på markedet. Denne studien gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå nøyaktig i hvilken grad boligsatsingene i eksempelkommunene har ført til mer kontakt mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen. Noen informanter opplyser riktignok at deres kommuner bosetter flyktninger i sentrum eller i gåavstand til sentrum, noe som er positivt med tanke på inkludering som følge av kort vei til fritidstilbud, sosiale møteplasser og viktige servicefunksjoner.

Endelig kan boligsatsinger styrke distriktskommuner som samfunnsutviklere. Internettsurveyen gjennomført i forbindelse med denne studien, illustrer at distriktskommuner skaffer seg kompetanse på en rekke områder som biprodukter av boligsatsinger. Det gjelder for eksempel kunnskap om samarbeid med private utbyggere, areal- og reguleringsplanlegging og lån og tilskudd. Det synes rimelig å argumentere for at den boligpolitiske kompetansen casekommunene har tilegnet seg, styrker deres kapasitet som samfunnsutviklere. Prosjektene som allerede er gjennomført i kommunene, kan betraktes som erfarings- og kompetansebaser som kan gjøre det enklere å initiere nye satsinger. Mer eller mindre vellykkede boligsatsinger kan også bidra med optimisme på vegne av hva kommunen kan få til, eventuelt sammen med andre aktører, i boligsektoren.

Suksesskriterier og politikkanbefalinger

Hva er avgjørende for realiseringen av boligsatsinger i distriktskommuner? I internettsurveyen trekker respondentene frem flere faktorer som «statlig tilskudd og/eller initiativ», «støtte fra politisk ledelse i kommunen», «kompetanse og engasjement i kommunal administrasjon». Flere respondenter fremhever også betydningen av «kompetanse, engasjement og ressurser hos private aktører», «godt samarbeid mellom kommunen og private aktører» og «en god utviklingskultur i kommunen hvor nye initiativ blir møtt med velvilje».

Her vil vi understreke at hele 17 av 20 blant de som svarte på internettsurveyen, peker på svaralternativet «statlige tilskudd og/eller initiativ» som en avgjørende betingelse for realiseringen av boligsatsingen i deres kommune. Flere respondenter trekker også frem verdien av statlige tilskuddsordninger i sine fritekstsvar. Dette er ikke overraskende funn. Det er ikke vanskelig å forstå at kommunene ønsker seg milde gaver fra staten som gjør deres boligpolitiske målsettinger enklere å realisere. I noen distriktskommuner kan tilskudd dessuten oppleves som helt nødvendig for å stimulere til nybygging.

På den annen side handler ikke tilskudd bare om økonomiske ressurser: overføringer fra staten kan også gi legitimitet til å starte og opprettholde boligsatsinger på administrativt og politisk nivå i kommunene. En informant peker på at det i utgangspunktet ikke fantes et stort handlingsrom for å finansiere boligsatsinger. Selv relativt begrensede midler til stedsutviklingstiltak kan være vanskelig å få politikerne til å bevilge, ifølge informanten. Statlige midler gjennom nasjonale satsinger kan derfor være viktige som startkabler for boligsatsinger i distriktene: de kan blant annet brukes som agn eller lokkemiddel for kommunepolitikere som er mer eller mindre skeptiske.

Utover økonomiske overføringer og lokal politisk kapital bidrar også nasjonale og regionale satsinger med verdifull erfarings- og kompetanseutveksling. Alle våre casekommuner har på en eller annen måte nytt godt av ulike nasjonale og regionale satsinger som «Boligetablering i distriktene» (BiD), BLEST (BoLyst og Engasjement i Småbyer og Tettsteder) og regionale bolystsatsinger. En informant fra en kommune som er en del av BID, mener at denne satsingens tilskuddsordning kanskje ikke har vært dens viktigste resultat for kommunens boligpolitikk. Informanten viser i denne sammenheng til andre virkninger av satsingen, som for eksempel kommunens boligpolitiske omorganisering.

Dermed kan dagens relative fravær av både betydelige nasjonale satsinger og tilskuddsordninger på flere måter være en hemsko for oppstart og videreutvikling

av samfunnsutviklingsprosjekter i distriktskommunenes boligsektorer. Når det er sagt, viser erfaringene fra Hamarøy, Iveland og Vegårshei at det er mulig å stimulere til privat boligbygging i distriktene uten særskilte statlige stønadsordninger. Disse kommunene har trukket veksler på kompetanse og erfaringer ervervet fra regionale og nasjonale satsinger, men ingen av kommunene har mottatt tilskuddsmidler gjennom *Boligetablering i distriktene*. I Hamarøy har kommunen lykkes å bruke de eksisterende boligøkonomiske virkemidlene, som tilskudd til utleieboliger og grunnlån, effektivt for å redusere private utbyggeres risiko. Denne erfaringen taler for en videreføring og videreutvikling av Husbankens boligøkonomiske virkemidler som verktøy for boligsatsinger i distriktene.

1 Boligsatsinger i distriktene og lokal samfunnsutvikling

I denne rapporten diskuterer vi boligpolitiske satsingers betydning for samfunnsutviklingen i norske distriktskommuner. Tidligere evalueringer har fokusert mest på hvilke virkninger satsinger har på lokale boligmarkeder (Rambøll 2014a; Rambøll 2014b). I denne rapporten forsøker vi å dokumentere satsingenes betydning for lokal samfunnsutvikling i bred forstand; inkludert effekter for offentlige tjenester, næringsutvikling, bostedsattraktivitet og inkludering av innvandrere og flyktninger. Rapportens empiriske grunnlag er kvalitative intervjuer med én informant i ti casekommuner, kommunale planer og internettsurvey.

Følgende tema og problemstillinger drøftes særskilt i rapporten:

- **Boligsatsinger og boligmarkedet**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer velfungerende boligmarkeder? Fører boligsatsinger til større tilbud av eide og/eller leide boliger, flere etableringsmuligheter og større sirkulasjon i boligmassen?
- **Boligsatsinger og bostedsattraktivitet:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til befolkningsvekst?
- **Boligsatsinger og næringsliv:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til å gjøre kommuner mer attraktive for næringslivet?
- **Boligsatsinger og folkehelse:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til bedre folkehelse?
- **Boligsatsinger og offentlige tjenester**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer kvalitet og effektivitet i offentlige tjenester?
- **Boligsatsinger og inkluderingsevne:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til inkludering av ulike grupper på boligmarkedet og i samfunnet?
- **Kompetanse og samfunnsutvikling**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til å heve kommunenes boligpolitiske kompetanse, og dermed også styrke deres funksjon som samfunnsutvikler eller medskapere av attraktivitet?
- **Utfordringer og politikkanbefalinger**: Hvilke utfordringer preger gjennomføringen av boligsatsinger i distriktskommuner? Og hvilke erfaringer og politikkanbefalinger bør nasjonale myndigheter ta hensyn til?

Disposisjon for rapporten. I kapittel 1 presenterer vi bakgrunnen for forskningsprosjektet «Effekter av boligsatsinger» og gjør rede for rapportens problemstillinger, teoretiske forforståelser og datagrunnlag. Kommunenes strukturelle omgivelser og kjennetegn gjøres rede for i kapittel 2, basert på statistikk om demografi, boligsektor og boligpolitikk. Kapittel 3 er en empirinær presentasjon av boligsatsingene og deres betydning for samfunnsutviklingen i ti casekommuner. En av målsettingene for dette kapitlet er å vise bredden av boligsatsinger for interesserte på administrativt eller politisk nivå lokalt og nasjonalt. I kapittel 4 drøfter vi boligsatsingenes samfunnsvirkninger i lys av teoretiske perspektiver og empiriske studier. Her drøftes rapportens temaer og problemstillinger systematisk i lys av de empirinære casebeskrivelsene i kapittel 3. I det femte og siste kapitlet diskuterer vi boligsatsingers betydning for kommunenes boligpolitiske kompetanse og rolle som samfunnsutvikler. Til sist i kapittel 5 drøftes utfordringene distriktskommuner møter i gjennomføringen av boligsatsinger, og politikkanbefalingene til nasjonale myndigheter som disse utfordringene gir opphav til.

1.1 Bakgrunn: Effekter av boligsatsinger i norske distriktskommuner

«Velfungerende boligmarkeder» har vært et viktig begrep og målsetting i norsk boligpolitikk det siste ti–femten årene (Sørvoll 2011). I den sentrale stortingsmeldingen *Om boligpolitikken* står det at velfungerende boligmarkeder skal «imøtekomme alles behov for bolig på en økonomisk, sosialt rettferdig og miljøvennlig måte, og slik legge forutsetningen for at det tilbys et tilstrekkelig antall boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (St. meld. 23 2003–2004:20). «Velfungerende boligmarked» defineres sjelden mer presist, og det vil være ulike oppfatninger av hva som menes med begrepet. Etter vår oppfatning er imidlertid god respons fra tilbudssida, samt mulighet for etablering og flytting i en differensiert boligsektor kjennetegnet av bygging og andrehåndsomsetning av boliger med ulik standard, størrelse, beliggenhet og disposisjonsform (eie og leie), nødvendige betingelser for at det skal være rimelig å snakke om et velfungerende marked.

Boligmarkedene i mange norske kommuner tilfredsstiller ikke disse betingelsene (jf. Nygaard, Lie & Karlstad 2012; Ruud mfl. 2014). Noen ganger beskrives boligmarkedene i norske distriktskommuner som «tynne» (jf. Johannessen, Astrup & Medby 2013; Nordvik 2016), kjennetegnet av beskjeden omsetningsaktivitet («lav sirkulasjon»), begrenset eller fraværende boligbygging,

og ensidig (ene)boligtilbud. Ifølge Noruts studie fra 2010 kjennetegnes omkring halvparten av norske kommuner av små, usikre og stagnerende boligmarkeder – det vil si at markedene preges av begrenset omsetningsaktivitet, risiko for at hushold og næringsaktører taper penger på sine investeringer, samt fallende eller ikke-eksisterende boligbygging og (i noen tilfeller) fallende boligpriser (Nygaard, Lie & Karlstad 2010; Nygaard 2012).

I slike kommuner kan tilbudssideresponsen begrenses av flere årsaker, for eksempel som en konsekvens av at potensielle leieboliger benyttes som fritidseiendommer, fordi det private leiemarkedet fortrenges av kommunale boligtilbud med subsidierte husleier (jf. Meld. St. 12 2012–2013), og/eller som følge av at utbyggere ikke våger å investere i markeder hvor prisene på nye boliger ofte er betydelig høyere enn verdien på hus i den eksisterende boligmassen. I sin tur fører dette til et lite differensiert boligmarked som byr på få muligheter for individer og familier som ønsker å etablere seg eller flytte internt i en kommune. Det gjelder for eksempel arbeidsinnvandrere som i første omgang etterspør leieboliger (jf. Søholt mfl. 2012b), innvandrere og tidligere flyktninger som ønsker å kjøpe egen bolig (jf. Søholt mfl. 2012a), førstegangsetablerere med tilhørighet til kommunen, og seniorer og eldre som etterspør sentrumsnære leiligheter med mulighet for å kombinere en urban og rural livsstil (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014; Ruud mfl. 2014). Boligmarkedene i mange distriktskommuner utgjør ikke bare et problem for deres evner til å beholde, inkludere og trekke til seg innbyggere, men kan også hemme deres attraktivitet for næringsaktører. For eksempel greier ikke svakt fungerende boligmarkeder å absorbere arbeidsinnvandring av den størrelsesorden som følger i større bedrifts- og næringsetableringers kjølvann (jf. Meld. St. 13 2012–2013).

De siste årene har distriktskommuner gjennomført ulike typer boligsatsinger i samarbeid med blant annet private næringsdrivende, fylkeskommuner og nasjonale myndigheter som Husbanken, Distriktssenteret og KMD (tidligere KRD). Kommunene som har gjennomført satsingene har ikke bare forsøkt å skape mer velfungerende boligmarkeder, men også ønsket å fremme inkludering av ulike grupper (for eksempel innvandrere og flyktninger) samt bosteds- og næringsattraktivitet. Utgangspunktet for arbeidet med å fremme betydningen av boligsatsinger i distriktene på nasjonalt nivå var ikke minst det regionale samfunnsutviklingsperspektivet. Selv om studier viser at arbeidsplasser etter alt å dømme er det viktigste for å beholde eksisterende innbyggere og trekke til seg nye i distriktskommuner (Sørlie 2009; Sørlie, Aure & Langset 2012), kan flere

valgmuligheter på boligmarkedet bidra til å snu en negativ befolkningsutvikling. I kommuner der boligtilbudet er dårlig tilpasset behovene til arbeidstakerne, kan man risikere at de bosetter seg i en nabokommunene eller langpendler. I sin tur kan selv kommuner med et relativt sterkt arbeidsmarked oppleve befolknings-nedgang, og dermed mindre overføringer fra staten (jf. Rammetilskudd).

Fra 2012 var 12 kommuner en del av Husbankens satsing *Boligetablering i distriktene*. Satsingen har som målsetting å fremme boligbygging, et variert bolig-tilbud, økt sirkulasjon i boligmassen, boligpolitisk kompetanse og erfaringsover-føringer mellom kommuner. Satsingskommunene fikk tilgang til et særskilt til-skudd til boligbygging; i tillegg har det blitt gjennomført årlige erfaringskonfe-ranser og satset på å utvikle en nettside med informasjon om ulike fremgangsmåter for å skape et mer velfungerende boligmarked i distriktene (Rambøll 2014b).[1]

I denne rapporten analyserer vi betydningen av boligsatsinger for lokal samfunnsutvikling i bred forstand; inkludert effekter for næringsliv, befolknings-mengde, inkludering og offentlige tjenester. Vi drøfter også boligsatsingers betyd-ning for kommunenes boligpolitiske kompetanse og rolle som samfunnsutvikler.

1.2 Hva er boligsatsinger?

I denne rapporten bygger vi videre på Rambølls (2014a; 2014b) forståelse av begrepet boligsatsinger, og fremhever spesielt deres brede og helhetlige karakter. Alle boligsatsinger i distriktene består av flere elementer, for eksempel knyttet til fremskaffelse av leieboliger, behovskartlegginger, areal- og reguleringsplan-legging, boligpolitisk organisering og bedre utnyttelse av eksisterende bolig-masse. Boligsatsinger kombineres i flere tilfeller også med satsinger i andre sektorer, og vi er derfor opptatt av samspillet mellom boligpolitikk og andre poli-tikkområder i casekommunene.

Hva er så typisk innholdet i boligsatsingene i norske distriktskommuner? Tid-ligere forskning gir oss noen svar. I rapporten *Gode eksempler på boligstrategiske tiltak i distriktene* trekker Rambøll et skille mellom «boligstrategiske prosesser, helhetlige satsinger og/eller enkelttiltak for å møte spesifikke utfordringer» (Rambøll 2014a:4). I denne rapporten finner vi det ikke formålstjenlig å overta denne distinksjonen, som følge av at våre studier bekrefter at alle casekommunene i større eller mindre grad arbeider «helhetlig» på flere ulike områder samtidig.

---

1 Husbanken har samlet ulike erfaringer og ressurser knyttet til *Boligetablering i distriktene* på følgende nettside: https://husbanken.no/boligetablering-i-distriktene/ sett:31.03.2017.

Relevante boligsatsinger drøftes i evalueringen av Husbankens *Boligetablering i distriktene*. Evalueringen dokumenterer blant annet at ti av tolv deltakerkommuner har satset på å etablere utleieboliger i leilighetskomplekser i regi av en eller annen form for samarbeid med private aktører (Rambøll 2014b). Fra ulike datakilder vet vi at det finnes flere andre kommuner (jf. Hamarøy-modellen) som også har eller ønsker å satse på slike utleieprosjekter (Sørvoll & Sandlie 2014; Johannessen 2015). Det reflekterer mange distriktskommuners ønske om å stimulere nybygging og legge til rette for et mer differensiert boligmarked med større sirkulasjon og flere etableringsmuligheter for gamle og nye innbyggere. Utleieboliger kan være viktig for å trekke til seg hushold som i første omgang ønsker å «prøvebo»: i «tynne boligmarkeder» kan det oppleves som i overkant risikabelt å investere i eierbolig før man er helt sikker på om man ønsker å etablere seg permanent.

Hamarøy kommune nevnes ofte i det boligpolitiske ordskiftet om kommunalt samarbeid med private i leiesektoren. Den såkalte Hamarøymodellen er tuftet på dialog og samarbeid mellom kommuner, private utbyggere og Husbanken. Kort fortalt innebærer modellen gunstig finansiering gjennom Husbanken, privat bygging og drift, og en kombinasjon av utleieboliger med kommunal tildelingsrett og leiligheter for det ordinære markedet (Husbanken, *Hamarøymodellen. Et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*). Hamarøymodellen kan betraktes som et ledd i en begynnende profesjonalisering av det norske leiemarkedet, en utvikling Husbanken forsøker å fremme aktivt (Sandlie & Sørvoll 2017). Husbanken bidrar ikke minst til samarbeid mellom kommuner og private i leiesektoren gjennom aktiv promotering av tilvisningsavtaler. Oslo, Ringsaker, Bodø og Sørfold er eksempler på kommuner hvor slike avtaler er inngått. For kommunen betyr tilvisningsavtaler at de har rett, men ikke plikt, til å vise sine målgrupper til et visst antall utleieboliger. Leieboerne inngår leiekontrakt direkte med utbygger, og kommunen slipper dermed både utleieansvar og utgifter knyttet til drift- og oppføring. Utbyggere får på sin side tilgang til gunstig Husbankfinansiering, og mulighet til å få husleieinntekter fra personer på kommunens ventelister (Johannessen 2015).[2]

---

[2] Samarbeid mellom private og kommunene om fremskaffelse av utleieboliger må vanligvis ikke forveksles med OPS (Offentlig-privat samarbeid). I OPS-prosjekter drifter for eksempel private en veistrekning over en lengre kontraktsperiode. Når kontrakten opphører overtar imidlertid det offentlige som regel eiendomsretten (Folkestad & Lindén 2014). I samarbeid mellom private og kommunen i leiemarkedet har private i utgangspunktet evig eiendomsrett til boligene. Det er en av «gulerøttene» som skal stimulere utbyggere til å inngå slike samarbeid.

Det er viktig å presisere at boligsatsinger ikke nødvendigvis handler om produksjon av nye boliger. I noen kommuner kan lokale myndigheter bidra til et mer velfungerende boligmarked ved å utforme satsinger knyttet til den eksisterende boligmassen. Prosjektet *Lys i alle glas* i Hallingdal er bare ett konkret eksempel på satsinger som har ført til bedre utnyttelse av tomme boliger. Kommuner i dette distriktet har lykkes med å leie ut eller selge flere gårdsbruk som tidligere stod ubrukte. Det er også mulig å satse på kartlegginger av boligmassen, boligrådgivning og informasjon til fastboende og tilflyttere om ledige boliger (St. meld. 13 2012–2013). Andre steder kan man skape gevinster ved å oppjustere husleiene gradvis i kommunale boliger – og eventuelt kompensere beboerne med statlig og/eller kommunal bostøtte – for å gjøre det mer attraktivt for private aktører å fremskaffe utleieboliger (jf. Distriktssenteret & Rambøll 2014).

VEDUNGS TYPOLOGI OVER OFFENTLIGE VIRKEMIDLER

Vi har valgt å systematisere drøftingene av satsingenes innhold ved hjelp av den svenske statsviteren Evert Vedungs typologi over statlige virkemidler. Vedung skiller mellom *carrots* (gulerøtter), *sticks* (kjepp) and *sermons* (prekener)*: «*gulerøtter» er økonomiske insentiver som oppfordrer aktører (bedrifter, utbyggere, individer etc) til handling. Et eksempel på gulerøtter kan være kommunale eller statlige tilskudd til profesjonelle utbyggere eller privatpersoner. På denne måten kan kommunene bidra til fremskaffelse av flere eier- eller leieboliger. «Kjepper» er lover og regler som forbyr eller pålegger aktører å handle på bestemte måter. Et eksempel på kjepp kan være areal- og reguleringsplaner som hindrer utbyggere fra å bygge i bestemte soner og/eller legger til rette for sentrumsutvikling. «Prekener» er kommunikasjon som tar sikte på å anbefale og/eller overtaler aktører til handling (Vedung 2007:29–34). Et eksempel på prekener eller strategisk kommunikasjon er kommunal informasjon til utbyggere og privatpersoner om mulighetene på lokale boligmarkeder. I noen tilfeller kan kommunene opptre som fasilitatorer eller match-makere mellom profesjonelle utbyggere, målgrupper og (eventuelt) Husbankens låne- og tilskuddsordninger.

Vedungs begreper illustrerer at kommunene kan styre eller påvirke aktørene på lokale boligmarkeder (forbrukere og utbyggere eks.) på ulike måter. De kan for eksempel styre gjennom plan (kjepp), økonomiske insentiver (gulrot) eller kommunikasjon (preken). I tillegg til elementene som dekkes av Vedungs typologi, legger vi til to supplerende begreper for å fange essensen i de kommunale

boligsatsingene. En mer formålstjenlig «boligpolitisk organisering» er et mål i mange kommuner. Videre er «samarbeid og dialog» med private aktører og statlige myndigheter en viktig bestanddel i alle eller de fleste satsingene.

1.3 Attraktivitet og inkluderingsevne: tema, problemstillinger og teoretiske forforståelser

Som gjengitt innledningsvis står følgende tema og problemstillinger sentralt i rapporten:

- **Boligsatsinger og boligmarkedet**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer velfungerende boligmarkeder? Fører boligsatsinger til større tilbud av eide og/eller leide boliger, flere etableringsmuligheter og større sirkulasjon i boligmassen?
- **Boligsatsinger og bostedsattraktivitet:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til befolkningsvekst?
- **Boligsatsinger og næringsliv:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til å gjøre kommuner mer attraktive for næringslivet?
- **Boligsatsinger og folkehelse:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til bedre folkehelse?
- **Boligsatsinger og offentlige tjenester**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer kvalitet og effektivitet i offentlige tjenester?
- **Boligsatsinger og inkluderingsevne:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til inkludering av ulike grupper på boligmarkedet og i samfunnet?
- **Kompetanse og samfunnsutvikling**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til å heve kommunenes boligpolitiske kompetanse, og dermed også styrke deres funksjon som samfunnsutvikler eller medskapere av attraktivitet?
- **Utfordringer og politikkanbefalinger**: Hvilke utfordringer preger gjennomføringen av boligsatsinger i distriktskommuner? Og hvilke erfaringer og politikkanbefalinger bør nasjonale myndigheter ta hensyn til?

Disse problemstillingene utforskes innenfor rammen av et knippe teoretiske forforståelser. Disse forforståelsene kan oppsummeres ved hjelp av følgende stikkord: attraktivitetsteori, lokal kontekst, generelle mekanismer, boligpolitiske rammer og kommunen som samfunnsutvikler.

ATTRAKTIVITET

For det første trekker vi på teoretiske og empiriske studier av stedsattraktivitet, et felt som har blitt jobbet mye med ved Telemarksforskning (jf. Ruud mfl. 2014; Søholt mfl. 2012; Angell mfl. 2013; Storm 2010; Vareide, Kobro & Storm 2013; Vareide & Nygaard 2014; Vareide 2016). Telemarksforsknings *attraktivitetsteori* skiller mellom besøks-, bedrifts- og bostedsattraktivitet (Vareide, Kobro & Storm 2013:13). Ifølge denne teorien er attraktivitet «et steds evne til å skape vekst utover det som er forventet ut fra de strukturelle forholdene» (Vareide 2016:20). Strukturelle forhold som kommunene ikke er herre over – som grad av sentralitet, næringsgrunnlag, befolkningsmengde og antall arbeidsplasser – er dermed utelatt. Innenfor teoriens logikk blir dermed attraktivitet noe som skapes lokalt på hvert enkelt sted. I sin tur fører dette til at kommunen blir en sentral endringsagent eller samfunnsutvikler, gjerne i samarbeid med lokalt næringsliv og andre aktører i nærmiljøet. Som vi skal komme grundig tilbake til senere i rapporten, handler kommunenes attraktivitetssatsinger gjerne om å arbeide målbevisst på flere områder samtidig, for eksempel kommunikasjon med omverdenen (omdømmebygging), samferdsel (eks. kollektivtilbud), samarbeid med næringslivet og – viktigst i vår sammenheng – boligsatsinger.

LOKAL KONTEKST

Selv om kommunene er en potensiell samfunnsutvikler og endringsagent, må vi ikke glemme casekommunenes særlige kjennetegn og strukturelle omgivelser. Betydningen av den *lokale konteksten* er derfor en viktig del av vår forforståelse. Den lokale konteksten varierer fra sted til sted, og en kan derfor ikke forvente at alle boligsatsinger vil lykkes like bra i alle distriktskommuner. Størrelsen på arbeidsmarkedet og geografisk plassering vil for eksempel ha mye å si for en kommunes muligheter til å trekke til seg nye innbyggere gjennom boligsatsinger. På den annen side deler de fleste av våre casekommuner trekk som er vanlige for distriktskommuner: som for eksempel spredtbygdhet, små, usikre og stagnerende boligmarkeder (Nygaard 2012a), samt et ønske om å trekk til seg flere innbyggere i arbeidsproduktiv alder.

SOSIALE MEKANISMER

I kapittel 2 vies en del plass til casekommunenes lokale kontekst. Senere i rapporten vil vi fokusere mer på tema, effekter og utfordringer som er felles for mange distriktskommuner. Vi er på jakt etter *sosiale mekanismer eller generelle*

effekter som kan følge i kjølvannet av boligpolitiske satsinger. En mekanisme er et kausalt mønster som inntreffer regelmessig, og som har forklaringsverdi på tvers av ulike case. Det innebærer at mekanismer eller kausale mønstre identifisert i et undersøkelsesobjekt også vil finnes i lignende case. Teorien om sosiale mekanismer er et alternativ til lovmessigheten som forutsettes i deterministiske teorier om kausalitet. Fordi mekanismer ikke er lovmessige kan de motarbeides av aktører eller strukturer i en gitt kontekst (Elster 1989; Ruonavaara 2012; Bengtsson & Hertting 2014).

I dette prosjektet gjelder det å identifisere kausale mekanismer eller mønstre som utløses av bestemte boligsatsinger i distriktskommuner. Vi vil for eksempel spørre om det er mulig å identifisere generelle konsekvenser av offentlig stimulans av det private leiemarkedet. Utløses en generell «attraktivitetsmekanisme» i distriktskommuner som stimulerer leiemarkedet, i den forstand at det skaper positive ringvirkninger i form av økt bosteds- og bedriftsattraktivitet? Utløses denne mekanismen i så fall alltid, eller kan andre forhold, som utilstrekkelig kommunal organisering eller svakt arbeidsmarked, bidra til å svekke eller eliminere en slik mekanisme?

DEN KONTRAFAKTISKE FORSTÅELSEN AV KAUSALITET

I tillegg til teorien om sosiale mekanismer legger vi til grunn den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet i denne rapporten. Den kontrafaktiske forståelsen av årsakssammenhenger betyr at en hendelse A ikke ville skjedd dersom ikke fenomen B hadde eksistert. På denne måten kan man si at B er en nødvendig forutsetning for A. Litt mer komplisert og probabilistisk kan man si at den kontrafaktiske tilnærmingen til kausalitet innebærer at B fører til A hvis også forutsetningene C, D og E er oppfylt (Tufte 2013).

I våre analyser av casekommunene forsøker vi – i den utstrekning det er mulig – å teste informantenes utsagn om effekter av boligsatsinger med utgangspunkt i den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet. Vi vil i den sammenheng spørre hva som virker som rimelige utfall i en verden hvor kommunens boligsatsing ikke hadde eksistert.

BOLIGPOLITISK FORFORSTÅELSE

To diagnostiske begreper har blitt lansert for å beskrive den boligpolitiske utviklingen i Norge siden 1990-tallet – «den boligsosiale vendingen» (Sørvoll 2011) og «markedsbasert boligforsyning» (Nordahl 2012a; Nordahl 2012b).

Disse begrepene utgjør en ramme eller kanskje snarere et utgangspunkt for vår *boligpolitiske forforståelse*. Begrepet «den boligsosiale vendingen» referer til den gradvise overgangen fra den lange etterkrigstidens boligpolitikk (1945–1990) til en boligpolitikk orientert mot de mest vanskeligstilte husholdene. Kort fortalt er det en snakk om en utvikling fra generelle boligsubsidier til store deler av befolkningen til selektiv støtte til utvalgte hushold. De sentrale boligøkonomiske virkemidlene – som bostøtte, startlån, boligtilskudd og tilskudd til utleieboliger – har alle blitt stadig mer målrettet til vanskeligstilte hushold (jf. Sørvoll & Aarset 2015). Et annet sentralt utviklingstrekk er overgangen fra produksjons- til konsumpsjonsstøtte. Mens brorparten av den statlige støtten til boligsektoren i den lange etterkrigstiden – som Husbankens oppføringslån og kommunale tomtesubsidier – var ment å fremme boligbygging, stimulerer dagens offentlige boligstøtte i stor grad vanskeligstilte gruppers forbruk av boligressurser (Sørvoll 2011).[3] Fra ca. 1990 har vi i stor grad hatt en markedsbasert boligforsyning i Norge.[4]

Etter 1945 hadde det offentlige relativt god kontroll på lokaliseringen, volumet og karakteren (størrelse, standard, disposisjonsform, bygningstype etc.) på boligbyggingen. I den markedsbaserte boligforsyningens tidsalder ivaretar kommunene fortsatt viktige oppgaver som bygningskontrollør og plan- og reguleringsmyndighet, men private utbyggere og tomteselskaper har fått overført betydelig initiativ, makt og risiko. Kommunene legger viktige premisser for boligbyggingen gjennom arealplanleggingen, men det er utbyggerne som typisk fastsetter detaljene når det gjelder hvor, når og hvilke typer boliger som oppføres. I en verden uten store offentlige boligsubsidier er det utbyggerne som tar risikoen og som bestemmer om spadene blir stukket i jorda. Utbyggere vil alltid vurdere

---

3 De siste fem årene kan man kanskje snakke om en modifisert boligsosial vending. Sentrale aktører som Husbanken og politiske partier har igjen lagt mer vekt på den allmenne boligforsyningspolitikken (Sørvoll & Aarset 2015). På den annen side har ikke målrettingen av de boligøkonomiske virkemidlene stanset.

4 Resonnementet i dette avsnittet ser bort fra at dagens beskjedne boligbeskatning også kan betraktes som offentlige subsidier til et stort antall nordmenn. I tillegg har boligøkonomiske virkemidler som startlån, bostøtte og boligtilskudd ikke bare effekter for husholdningenes konsumpsjon, men også betydning for etterspørsel og priser på boligmarkedet. I sin tur kan dette bidra til høyere boligbygging. Det er mulig å argumentere for at de boligøkonomiske virkemidlene faktisk har størst betydning som pådrivere for boligproduksjon (Se for eksempel, Astrup, Barlindhaug & Medby 2015, for kvantitative analyser av de boligøkonomiske virkemidlenes effekter på boligmarkedet).

et byggeprosjekts lønnsomhet – hvis lønnsomheten vurderes som svak eller det er muligheter for større profitt andre steder – vil ikke prosjektet gjennomføres (Nordahl 2012b:93–94).

Kommunene har riktignok flere virkemidler til rådighet i boligforsyningspolitikken. Det gjelder for eksempel strategisk bruk av kommunale tomter, samarbeid med private utbyggere, utbyggingsavtaler, areal- og reguleringsmyndigheten, støttekjøp, markedskommunikasjon (omdømmebygging) og koblingsvirksomhet mellom utbyggere, boligkjøpere og Husbanken. På bakgrunn av ulike studier kan det imidlertid hevdes at kommunene i begrenset grad bruker mulighetsrommet virkemidlene legger til rette for (Schmidt mfl. 2013; Barlindhaug, Holm & Nordahl 2014; Andersson & Røe 2016; Sørvoll 2016:45–51). I tillegg har norske kommuner en svakere posisjon på boligmarkedet enn sine motstykker i mange andre land. Til forskjell fra situasjonen i for eksempel England, kan ikke kommunale reguleringsplaner erklære at nye boligprosjekter skal ha et visst antall rimelige boenheter (Nordahl 2014). I reguleringsplanene kan kommunene kun bestemme «antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming» (Plan- og bygningsloven, sitert fra Sørvoll 2016:48). Kommunene har også makt til å bestemme over for eksempel parkeringsnormer og forhold knyttet til infrastruktur, strøm og vann. Det er likevel som tomteeier kommunene har størst makt i boligforsyningspolitikken. Ved salg av kommunal tomt kan de fastsette for eksempel disposisjonsform (eie eller leie), omsetningspris og/eller hvilke grupper som skal prioriteres som beboere (Nordahl 2015). Sandnes er et eksempel på en kommune som har brukt sin makt som tomteeier aktivt de siste årene. Kommunen har et selskap som kjøper, klargjør og selger tomter videre til private aktører som konkurrerer om å tilby prosjekter med høyest kvalitet og lavest pris.[5] Også mange andre kommuner forsøker å bruke tomtepolitikken som et virkemiddel. Omkring halvparten av kommunene i en større kartleggingsundersøkelse solgte tomter til boligformål, de fleste med motiv om å fremme økt boligproduksjon (Nordahl 2015). Slik kvalitative studier også indikerer, var det imidlertid ganske få kommuner som brukte salg av tomter aktivt for å fremme sosiale hensyn som rimelige boliger (ibid.).

Selv om «den boligsosiale vendingen» og «markedsbasert boligforsyning» er relevante begreper for å forstå mulighetsrommet i små distriktskommuner, kan det argumenteres for at det offentlige generelt har spilt en større rolle her enn i de

[5] https://husbanken.no/forbildeprosjekter/prosjekt/?id=267797 sett:30.04.2017.

store by- og tettstedskommunene. Etter 1990 har små distriktskommuner fortsatt å subsidiere tomter, og bygge boliger for vanskeligstilte, rekrutteringsboliger til kommunalt ansatte og omsorgsboliger til pleietrengende.[6] Statistiske oversikter viser da også at mindre distriktskommuner ofte har høyere andel kommunale boliger per innbygger en gjennomsnittskommunen (jf. Kapittel 2; Sørvoll, Martens & Daatland 2014). I en situasjon med liten privat investeringsvilje har kommunene sett seg nødt til å ta en lederrolle på boligmarkedet (jf. Flere av våre informantintervjuer). Kommunalt engasjement betyr ikke nødvendigvis bygging av boliger eller investeringer i tomter eller infrastruktur, men kan også handle om strategier som kan «sparke i gang markedsmekanismene» eller fungere som bindeledd mellom boligsøkere, entreprenører og Husbanken (jf. Kapittel 3 og 4). Noen av våre casekommuner (jf. For eksempel informantintervju med Hamarøy og Ullensvang) legger nettopp vekt på å begrense kommunens direkte ansvar for boligforsyningen og boligforvaltningen, og isteden legge til rette for mer velfungerende boligmarkeder ved stimulering av private utleietilbud og oppjustering av husleiene i den kommunale boligmassen.

For kommuner i distrikts-Norge gjelder det uansett å utnytte mulighetsrommet i boligforsyningspolitikken. Etter vår oppfatning er følgende utsagn gyldig: Hvis distriktskommuner skal gjennomføre vellykkede boligsatsinger må rammene for den boligsosiale vendingen og den markedsbaserte boligbyggingen utfordres eller sprenges. I kommuner med «tynne boligmarkeder» hvor utbyggere og innbyggere er særskilt redd for å ta risiko, må det offentlige ta initiativ og gå inn med tilskudd og/eller investeringsmidler om nødvendig. I større byer kan det offentlige også være en viktig medspiller i boligsektoren, men dets engasjement er vanligvis ikke en nødvendig betingelse for bygging overhodet.

KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER

Tidligere forskning (Rambøll 2014a; Rambøll 2014b) og denne rapporten viser at noen distriktskommuner evner å gjennomføre boligsatsinger som en del av deres funksjon som *samfunnsutviklere*. Kommunenes rolle som pådriver for samfunnsutvikling handler foruten boligsatsinger blant annet om samfunns- og arealplan-

[6] Det store og detaljerte historiske oversiktsverket over den boligpolitiske utviklingen i norske kommuner fra 1990 og frem til i dag finnes ikke. Blant annet derfor er det vanskelig å være mer presis om den generelle boligpolitiske utviklingen i norske distriktskommuner.

legging, infrastruktur, omdømmebygging, næringsutvikling, miljø, offentlige tjenestetilbud, samferdsel, folkehelse, oppvekstvilkår og inkludering av ulike befolkningsgrupper. På disse feltene samarbeider kommunene med andre aktører som frivillige organisasjoner, konsulentselskaper, forskningsinstitutter, Husbanken, Distriktssenteret, IMDI, KMD og Fylkeskommunene (jf. Moen 2011; Elgvin 2013; Cruickshank mfl. 2014; Distriktssenteret 2015:4–5). Som antydet ovenfor, inngår boligsatsinger ofte i et bredere utviklingsarbeid hvor også andre samfunnssfærer berøres. Ofte vil en vellykket boligsatsing være avhengig av utviklingsarbeid på andre områder – og omvendt: boligsatsinger kan også bidra til en ønsket utvikling på andre felt.

Her må vi begrense oss til to illustrasjoner på den gjensidige avhengigheten mellom boligsatsinger og utviklingsarbeid på andre områder. For det første finnes det en åpenbar kobling mellom omsorgstjenester og boligsatsinger. En kommune som arbeider aktivt med å fremme privat produksjon av tilgjengelige leiligheter i sentrum og sentrumsnæreområder kan bidra til bedre kvalitet og effektivitet i helse- og omsorgstjenesten. Flere leiligheter tilpasset seniorer og eldre kan for eksempel spare det offentlige for utgifter til institusjoner og omsorgsboliger. På samme tid kan hjemmetjenestene bruke mindre tid på kjøring og mer tid på tjenesteyting. I tillegg kan også livs- og boligkvaliteten til eldre og andre tjenestemottagere styrkes gjennom mer tilgjengelige boliger og gjennom kortere vei til viktige funksjoner som lege, sosiale møteplasser og butikker (Sørvoll 2016; Sørvoll, Martens & Daatland 2014).

For det andre finnes det en åpenbar kobling mellom boligsatsinger og ulike gruppers inkludering (eller integrasjon) på boligmarkedet og i samfunnet. Mange kommuner satser ikke minst på integrering av arbeidsinnvandrere og bosatte flyktninger. Ifølge Søholt betyr integrasjon i boligsektoren at «minoritetsbefolkningen får like vilkår og muligheter i boligmarkedet som majoritetsbefolkningen ved at de får tilgang til rettigheter, medlemskap og posisjoner på sentrale områder i innvandringslandet» (Søholt 2010:5). I Norge betyr integrasjon på boligmarkedet for eksempel lik og reell mulighet til å skaffe seg leiebolig, egen eid bolig, eller styreverv i sameie eller borettslag. Vi vet at noen tilflyttere – i hvert fall i første omgang – ønsker å leie bolig. Samtidig vet vi at andre grupper, som for eksempel noen flyktninger og arbeidsinnvandrere, gjerne ønsker å eie bolig. I det «sosialdemokratiske eierlandet» (Annaniassen 2006) kan det være viktig for tilhørighet, selvaktelse og inkludering i lokalsamfunnet å eie egen bolig, slik sosiologen Anders Vassenden fremhever i sin kvalitative studie av vanskeligstilte

leieboere (Vassenden 2014). Boligsatsinger som bidrar til et differensiert boligmarked – med gode muligheter for innflyttere etablere seg i egen eid eller leid bolig – kan dermed være av stor betydning for et lokalsamfunns inkluderingsevne. Videre kan en god bolig med en sentral plassering være et fundament for deltagelse og inkludering i arbeidsmarkedet, frivillige lag og uformelle sosiale møteplasser.

1.4 Data og forskningsdesign: Internettsurvey og kvalitative intervjuer

Rapportens temaer og problemstillinger besvares ved hjelp av et hovedsakelig kvalitativt datamateriale: internettsurvey sendt til 32 kommuner, kvalitative intervjuer i ti casekommuner og deres kommunale planer. I tillegg deltok vi på en kommunesamling i Bodø med et av Husbankens flaggskip, *Boligetablering i distriktene*. Her fikk vi blant annet respons på foreløpige funn og refleksjoner fra flere av våre casekommuner. Referatet fra samlingen i Bodø 22 og 23. mars 2017 inngår som del av rapportens datagrunnlag.[7]

Internettsurveyen ble sendt til 32 distriktskommuner hvor vi identifiserte boligsatsinger gjennom søk på internett, egen forhåndskunnskap, tidligere forskning og tips fra Husbanken og Distriktssenteret. 20 av kommunene besvarte surveyen som inneholdt spørsmål med både forhåndsutformede svaralternativer og spørsmål med mulighet for utfyllende fritekstsvar. Surveyen ble utformet med utgangspunkt i prosjektets mest sentrale tema og problemstillinger.

Våre ti casekommuner ble valgt på bakgrunn av følgende kriterier: For det første var det et viktig hensyn at de fleste kommunenes boligsatsinger hadde vart over lengre tid. Boligprosjekter tar lang tid å realisere og befolkning, utbyggere, lokalpolitikere og kommuneadministrasjoner bruker tid på å tilpasse seg, forme og reagere på boligsatsinger. Effekter av boligsatsinger manifesterer seg således ikke umiddelbart. For det andre ønsket vi å analysere boligsatsinger av forskjellig karakter og med ulike tyngdepunkt. Noen kommuner har for eksempel satset målbevisst på å utvikle samarbeid med profesjonelle utbyggere og utleiere, andre har prioritert boligbygging mer generelt. For det tredje ville vi studere både

[7] Kommunene som deltok på samlingen i Bodø var Ullensvang, Hasvik, Herøy, Grong, Bø i Telemark og Hamarøy. I løpet av samlingen ble det også foretatt en utflukt til Sørfold kommune, hvor vi fikk presentert kommunens satsing på fremskaffelse av utleieboliger med private aktører.

kommuner som er en del av Husbankens *Boligetablering i distriktene* og kommuner som står utenfor denne satsingen. For det fjerde ønsket vi å inkludere kommuner med ulik profil hva gjelder næringsgrunnlag, befolkningssammensetning og demografi. Brorparten av kommunene har likevel det til felles at de – spesielt i forkant av boligsatsingene – deler de fleste typiske utfordringene knyttet til boligmarkedene i distriktskommuner som begrenset nybygging og mangel på utleieboliger.

Med dette utgangspunktet ble følgende ti kommuner valgt ut: Hamarøy, Ullensvang, Grong, Ringebu, Hasvik, Herøy, Vegårshei, Iveland, Bø i Telemark og Kvam. Det ble gjennomført ett informantintervju over telefon i hver kommune med ansatte som er involvert i planlegging- og/eller gjennomføring av boligsatsinger. I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide med utgangspunkt i rapportens problemstillinger.

Innenfor rammen av prosjektet ble det også gjennomført et informantintervju med en utbygger som har deltatt i flere samarbeidsprosjekter med distriktskommuner om fremskaffelse av utleieboliger. I dette intervjuet ble det fokusert på suksesskriterier og utfordringer i planleggingen og gjennomføringen av slike samarbeid.

Metodiske muligheter og problemer. Det er styrker og svakheter ved studiens empiriske grunnlag fra et metodisk ståsted. Styrken ved valget av et hovedsakelig kvalitativt datamateriale er muligheten for frembringelse av bredde- og detaljkunnskap om boligsatsinger og deres betydning for samfunnsutviklingen i distriktskommuner. Det kvalitative designet får frem informerte aktørers fortolkning av boligsatsingene og deres effekter. Det er en viktig inngang til kunnskap, men informantintervjuene må selvsagt fortolkes i lys av prosjektets teoretiske forforståelser og tilgjengelig empiri. Ikke minst er den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet en viktig ramme for fortolkningene i rapporten. Informantenes utsagn om effekter av boligsatsinger blir – i den utstrekning det er mulig – etterprøvd med utgangspunkt i hva som fremstår som rimelige utfall i en verden hvor kommunens boligsatsing ikke hadde eksistert (jf. 1.3).

Vi kunne selvfølgelig tatt andre data- og metodevalg. En mulighet kunne vært et forskningsdesign med hovedvekt på avanserte kvantitative effektmålinger. Slike målinger kunne blitt gjennomført ved å sammenligne utviklingen i strukturelt sammenlignbare kommuner som har og ikke har gjennomført boligsatsinger. Gjennom slike kontrafaktiske metoder kunne man forsøke å isolere

effektene av boligsatsingene i kommunene ved å bruke sammenlignbare kommuner som kontrollgruppe (Sørvoll & Aarset 2015).

Etter vår oppfatning kan slike effektmålinger gi viktige bidrag til studiet av offentlig politikk og denne politikkens konsekvenser. Problemet i vår sammenheng er imidlertid at det er vanskelig å finne sammenlignbare kommuner og sammenlignbare data, og at kvantitative effektstudier kan flytte oppmerksomheten uforholdsmessig til størrelser som er lett å måle. Boligsatsingenes betydning for steders attraktivitet og inkluderingsevne, samt kommunenes boligkompetanse og rolle som samfunnsutvikler kunne lett kommet i bakgrunnen ved bruk av et slikt forskningsdesign.

2 Demografi, geografi, boligtilbud og boligpolitikk i casekommunene

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som kjennetegner casekommunenes lokale kontekst når det gjelder strukturelle kjennetegn slik som befolkningsutvikling, geografi, boligtilbud, samt utvalgte boligsosiale indikatorer. Kapitlet viser således både strukturell variasjon og generelle utfordringer som preger casekommunenes boligmarked og lokalsamfunn.

Datagrunnlaget for gjennomgangen som følger er hentet fra allment tilgjengelige nasjonale statistikker slik som KOSTRA-databasen (Kommune-Stat-Rapportering) og øvrige datakilder fra Statistisk sentralbyrå.

2.1 Demografiske nøkkeltall for de ti tettsteds- og småbykommunene

Alle ti casekommuner er relativt små i norsk sammenheng. Tabell 2.1. gir en oversikt over kommunenes folketall og befolkningsutvikling fra 2000 til 2016. Hasvik er den minste kommunen i utvalget med sine 1 036 innbyggere i 2016, mens Kvam teller 8 420 innbyggere og er den største kommunen i utvalget. Oversikten over kommunenes befolkningssammensetning for 2016 viser at andelen innbyggere i den yngste aldersgruppen (15–24 år) er relativt lik for kommunene, men at særlig Bø og Grong har en noe større andel ungdommer og unge voksne i befolkningen enn øvrige kommuner. Når det gjelder den eldre delen av befolkningen, så utmerker Hamarøy seg med høyest andel eldre; over 25 prosent av kommunens befolkning er 65 år eller eldre. Ringebu og Ullensvang kommer etter med henholdsvis 23,8 og 23,2 prosent av befolkningen i denne kategorien. Iveland, derimot, skiller seg klart ut med en veldig lav andel av befolkningen som er 65 år + (14,2 %) og en lav andel innbyggere 80 år og over (3,8 %) sammenlignet med de andre distriktskommunene.

Befolkningsutviklingen over tid (2000–2015) viser at noen av kommunene har økt folketallet i denne perioden, mens de fleste av kommunene har hatt en svak nedgang eller stått relativt stille. Bø har hatt den mest positive utviklingen med hele 20,2 prosents økning i folketallet på disse 15 årene (over 1 000 innbyggere), mens også Iveland og Vegårshei har hatt en relativ sterk positiv utvikling i folketallet med henholdsvis 13,9 og 9,7 prosents vekst. De øvrige

kommunene har jevnt over hatt en svak nedgang i folketallet på rundt 5–6 prosent. Unntaket er Kvam som kun har hatt en nedgang på 1,4 prosent i samme periode. Når det er sagt har noen casekommuner opplevd en merkbar befolkningsvekst de siste årene. Herøys befolkning økte for eksempel fra 1649 til 1777 fra 2010 til 2016, mens befolkningen i Hasvik økte fra 972 til 1036 i samme tidsrom. Spesielt Herøys folketallsøkning er betydelig i en liten distriktskommune.

Når det gjelder befolkningens aldring i det samme tidsrommet (2000–2015) er Bø og Vegårshei de eneste kommunene som har hatt en nedgang i andelen innbyggere mellom 67–79 år, henholdsvis 0,6 og 0,8 prosentpoeng nedgang. Alle de andre kommunene i utvalget har fått en økt andel personer mellom 67 til 79 år. Spesielt Ullensvang har hatt en økning i denne aldersgruppen (4,2 prosentpoeng økning) og kommunen ligger også 3,9 prosentpoeng over landsgjennomsnittet for andelen personer mellom 67 til 79 år i 2015 (10,1 %). Når vi ser på statistikk over de aller eldste i befolkningen (80 år og eldre) i perioden 2000–2015, finner vi at kommunene jevnt over er ganske like og at ni av ti kommuner ligger over landsgjennomsnittet for denne aldersgruppen i 2015 (4,2 %). Hamarøy, Herøy, Kvam, Ringebu, Ullensvang og Vegårshei har hatt en svak nedgang i andelen innbyggere over 80 år i tidsrommet 2000–2015 (mellom 1,3–0,2 prosentpoeng nedgang), Grong ligger stabilt mens Bø, Hasvik og Iveland har økt andelen over 80 år (mellom 0,4–2,3 prosentpoeng økning). Iveland er den eneste kommunen som har en lavere andel innbyggere over 80 år (3,9 %) enn gjennomsnittet for hele landet i 2015. For øvrig har Grong kommune den høyeste andelen eldre over 80 år i 2015 (7,1 %).

Tabell 2.1 gir også en oversikt over antallet innflyttere og utflyttere per 1 000 innbygger i kommunene i tidsrommet 2000–2015. Flyttinger er regnet ut ifra kommunens gjennomsnittlige folkemengde for det aktuelle året. Iveland er den eneste kommunen som har hatt en nedgang i antallet innflyttere samt en oppgang i antallet utflyttere på disse 15 årene, mens Ullensvang er eneste kommune som har hatt en nedgang i både antallet innflyttere og utflyttere i denne perioden. Hasvik, derimot, er eneste kommune som har økt innflytting og redusert utflytting mellom 2000–2015. Generelt sett så har sju av ti kommuner hatt en økning i både antallet innflyttere og utflyttere dersom man sammenligner tallene fra år 2000 og år 2015, men det er også en del fluktuering i tallene når man ser på hele perioden.

Tabell 2.1. Demografiske nøkkeltall for casekommunene (2000–2016)

	Demografiske nøkkeltall for casekommunene (2000–2016)										
	Bø i Telem.	Grong	Hamarøy	Hasvik	Herøy i Nordl.	Iveland	Kvam i Hord.	Ringebu	Ullensvang	Vegårshei	Hele landet
Folketall (2016)	6 244	2 440	1 814	1 036	1 777	1 332	8 420	4 502	3 378	2 092	5 252 166
Befolkn.sammensetn. 2016:											
Andel (%) 15–24 år	14,5	14,5	13,2	11,4	11,4	12,3	12,5	11,7	12,2	12,0	-
Andel (%) 25–64 år	48,7	48,2	48,4	55,5	51,5	51,9	48,6	49,7	48,0	49,7	-
Andel (%) 65 år +	17,2	21,7	25,3	20,1	21,1	14,2	21,4	23,8	23,2	16,0	-
Andel (%) 80 år +	5,1	7,1	6,2	5,6	4,8	3,8	6,4	6,6	6,6	5,0	-
Befolkn.utvikl. (2000-15):											
Folketall											
År 2000	5 075	2 572	1 959	1 204	1 874	1 134	8 599	4 736	3 608	1 838	-
År 2005	5 307	2 416	1 821	1 033	1 725	1 170	8 306	4 566	3 472	1 849	-
År 2010	5 659	2 357	1 771	972	1 649	1 305	8 442	4 556	3 405	1 922	-
År 2015	6 101	2 466	1 824	1 054	1 743	1 317	8 475	4 462	3 401	2 036	-
Andel (%) 67–79 år											
År 2000	10,8	12,2	12,6	10,1	10,9	7,8	10,6	13,3	9,8	10,6	-
År 2005	9,2	11,1	11,0	11,2	10,3	5,6	10,0	11,6	10,5	9,7	8,4
År 2010	9,0	11,1	11,7	11,8	12,3	5,7	10,1	11,5	12,1	8,6	8,5
År 2015	10,2	11,9	14,6	12,6	13,7	8,6	12,2	14,0	14,0	9,8	10,1
Andel (%) 80 år +											
År 2000	4,8	7,1	7,5	3,2	5,9	3,4	6,6	7,1	7,6	6,2	-
År 2005	5,0	7,4	8,8	4,9	6,3	3,9	7,0	7,2	7,9	7,1	4,7
År 2010	5,4	7,3	7,3	5,3	5,9	4,3	6,9	6,7	7,0	5,9	4,5
År 2015	5,2	7,1	6,2	5,5	4,9	3,9	6,4	6,7	6,6	5,2	4,2
Innflytt. per 1000 innb. (‰)											
År 2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
År 2005	75,7	53,4	45,0	58,1	28,4	61,5	34,1	39,6	50,4	27,6	50,4
År 2010	73,5	59,4	67,8	96,7	76,4	89,7	36,4	50,0	44,6	48,9	58,6
År 2015	93,6	93,3	78,4	71,2	54,5	56,9	36,3	55,6	44,1	57,0	60,0
Utflytt. per 1000 innb. (‰)											
År 2000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
År 2005	61,2	70,4	46,1	71,6	38,3	51,3	38,6	38,5	59,3	28,7	46,4
År 2010	67,0	55,6	52,5	52,5	50,9	59,0	28,8	40,6	34,4	35,4	50,0
År 2015	75,1	103,4	66,3	52,2	51,1	63,0	42,8	50,4	42,9	46,7	54,3

Kilde: Folketall og befolkningssammensetning, 2016 – Folkemengde og befolkningsendringer, per 3. kvartal 2016, Statistisk sentralbyrå; Befolkningsutvikling over tid, 2000–2015 – B. Behovsprofil – nøkkeltall, reviderte tall per 15.06.2016, Statistisk sentralbyrå.

2.2 Geografisk lokalisering og tettstedsbefolkning i casekommunene

Casekommunene har en del ulike egenskaper når det gjelder geografisk plassering med tanke på omkringliggende regioner og tettstedsområder, samt hvor spredt innbyggerne er bosatt i kommunen. I Tabell 2.2 har vi delt inn kommunene i ulike senterstrukturer (sentrum-periferi), samt bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) basert på rangeringsindekser brukt i NIBR-rapporten 1/2013 (Gundersen & Juvkam 2013). Beskrivelsen av kommunen i sentrum-periferi-dimensjonen er blant annet basert på antall personer som er bosatt i tettsteder, antall arbeidsplasser, antall personer som pendler til kommunen, hvilke tjenester og offentlige institusjoner som er tilgjengelige, i tillegg til sentralitet/reiseavstand til senterfunksjoner. Inndelingen i BA-regioner er basert på senterstrukturen til kommunen samt pendling mellom kommuner og reisetid mellom kommunesentra. Disse indikatorene sier dermed noe om kommunenes strukturelle forutsetninger når det gjelder å beholde og tiltrekke seg nye innbyggere.

Bø og Kvam er kommunene med desidert størst folketall, og de defineres som bygdesentra kategori 1 på sentrum-periferi-indeksen, det vil si tettsteder med mellom 900–10 000 innbyggere som har middels til svært lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner. Ringebu er rangert som bygdesentra kategori 2, definert som tettsteder med 700–5 000 innbyggere som har lavt til svært lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner. De øvrige sju kommunene er enten rangert som periferi kategori 1 eller 2 på indeksen som betyr tettsteder med 450–3 900 innbyggere (periferi 1) eller 0–1 200 innbyggere (periferi 2) med lavt til svært lavt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner. Vi har også rangert kommunenes BA-regioner på den samme indeksen og ser da at Iveland og Vegårshei er kommunene med mest sentrale BA-regioner (definert som regioner med mellomstore byer kategori 1 og 2). Hamarøy og Hasvik er imidlertid kommunene som har de desidert mest perifere BA-regionene (regioner med små eller ingen sentra kategori 1 og 2).

Tabell 2.2. Nøkkeltall over geografiske markører for casekommunene mellom 2000–2015.

Case-kommuner	Nøkkeltall over geografiske markører for casekommunene (2000–2015)														
	Andel (%) av befolkningen som bor i tettsteder				Gjennomsnitt. reisetid til kommunesenter (min)				Andel (%) av befolkningen 20–66 år som pendler ut av kommunen				Sentrum-periferi-indeksen	Bo- og arbeids-markeds-region	Sentrum-periferi bo- og arbeids-markedsreg.
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015			
Bø i Telem.	51,9	55,5	56,0	56,7	3,1	3,2	3,4	3,1	29,0	29,6	31,0	28,8	Bygde-sentra 1	Notodden	Småby-regioner 1
Grong	37,0	43,5	42,8	56,5	5,6	6,6	6,3	5,7	14,8	21,4	23,7	23,1	Periferi 1	Namsos	Småby-regioner 1
Hamarøy	23,9	26,9	28,5	28,8	-	14,1	13,5	13,2	12,5	15,5	17,0	15,5	Periferi 1	Hamarøy	Reg. m/små/ ingen sentra 1
Hasvik	83,4	84,8	68,3	67,4	-	11,1	9,2	10,3	8,8	12,6	10,1	9,5	Periferi 2	Hasvik	Reg. m/små/ ingen sentra 2
Herøy i Nordl.	33,6	37,9	39,5	44,2	-	14,7	8,3	7,1	8,5	10,3	11,6	12,1	Periferi 2	Alstahaug	Småby-regioner 2
Iveland	-	-	-	-	7,1	7,4	6,6	6,5	42,0	47,0	48,1	44,8	Periferi 2	Kristiansand	Reg. m/ mellom-st. byer 1
Kvam i Hord.	49,5	52,6	55,6	64,2	-	10,5	10,1	9,9	15,4	15,0	17,1	16,9	Bygde-sentra 1	Jondal/Kvam	Bygde-sentrareg. 1
Ringebu	37,6	44,0	44,2	45,1	-	7,6	7,6	7,3	17,6	20,9	23,4	24,8	Bygde-sentra 2	Midt-Gudbrandsdal	Bygde-sentrareg. 1
Ullensvang	25,5	29,5	30,2	34,0	-	23,2	23,0	23,8	26,5	29,4	30,4	31,9	Periferi 1	Odda	Bygde-sentrareg. 1
Vegårshei	27,7	29,4	30,4	35,3	-	5,7	5,4	4,7	34,5	38,8	39,0	38,7	Periferi 2	Arendal	Reg. m/mellom-st. byer 2
Hele landet	-	76,8	76,8	80,0	-	7,8	7,4	7,5	-	27,2	28,3	28,6	-	-	-

Kilde: Tall om bosettingsstruktur, 2000–2015 – B. Behovsprofil – nøkkeltall, reviderte tall per. 15.06.2016, Statistisk sentralbyrå; Sentrum-periferi og arbeidsmarkedsregion – Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner, NIBR-rapport 2013:1.

Tabell 2.2 viser også kommunenes tettstedsbefolkning, gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret og andel av befolkningen som pendler ut av kommunen i perioden 2000–2015. Casekommunene har en betydelig lavere andel av befolkningen som bor i tettsteder enn det som er vanlig på landsbasis. Åtte av ti kommuner ser likevel ut til å ha hatt en sentralisering av kommunens befolkning i denne tidsperioden. Denne sentraliseringen har vært størst i Grong og Kvam med respektive 19,5 og 14,7 prosentpoeng økning i andelen av kommunenes innbyggere som bor i tettsted mellom 2000–2015. Hasvik er den eneste kommunen som viser en nedgang i andelen av befolkningen som bor i tettsted.

Ullensvang kommune har desidert lengst gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret i hele tidsperioden (2000–2015), mens Grong har kortest reisetid i samme periode. De øvrige kommunene ligger mellom fem og 14 minutter i gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret, og de fleste kommunene har fått kortet ned reisetiden noe på de 15 årene. Det reflekter den interne sentraliseringen av befolkningen. Herøy gikk fra 14,7 minutter i 2000 til 7,1 minutter i 2015, og har dermed opplevd den største reduksjon i reisetid til kommunesenteret. De fleste kommunene har en ganske stor andel av befolkningen som pendler ut av kommunen, men kun få av kommunene ligger over gjennomsnittet for pendling på landsbasis. Iveland har den største andelen pendlere (44,8 %) og ligger dermed 16,2 prosentpoeng over snittet på landsbasis i 2015 (28,6 %), mens Hasvik har den laveste andelen pendlere samme år (9,5 %). Generelt sett så synes andelen pendlere å holde seg relativt stabil eller stige svakt i de fleste kommunene hele 15-årsperioden sett under ett.

2.3 Boligtyper og boligpolitiske indikatorer i casekommunene

Tabell 2.3.1 gir en oversikt over antallet og typen bebodde boliger i casekommunene hentet fra den siste folke- og boligtelling i 2011. Som forventet har alle casene en stor andel eneboliger, mellom 73,8 til 90,9 prosent av kommunenes bebodde boliger, sammenlignet med mellomstore og store byer. Kommunene har også en lav andel boligblokker, mellom 0 til 4,4 prosent av den bebodde boligmassen, også sammenlignet med mellomstore byer som Bodø (23,1 %) og Fredrikstad (13,0 %). Kvam og Bø, som befolkningsmessig er de største kommunene, har sammen med Herøy den høyeste andelen boligblokker blant casekommunene.

Tabell 2.3.1 Bebodde boliger etter antall og bygningstype i casekommunene, 2011.

Bebodde boliger og bygningstype i casekommunene (2011)						
		Andel (%) bebodde boliger etter bygningstype (antall), 2011				
Casekommuner	Ant. bebodde boliger i kommunen	Ene-bolig	Tomanns-bolig	Rekke/kjede-hus, andre småhus	Bolig-blokk	Bygning for bofelless. og annen bygn.type
Bø i Telem.	2 672	73,8 (1 973)	6,5 (173)	7,0 (187)	4,4 (118)	8,3 (221)
Grong	1 058	78,8 (834)	10,0 (106)	5,5 (58)	0,9 (9)	4,8 (51)
Hamarøy	835	89,7 (749)	5,4 (45)	1,0 (8)	1,0 (8)	3,0 (25)
Hasvik	497	80,7 (401)	5,6 (28)	11,5 (57)	0.0 (0)	2,2 (11)
Herøy i Nordl.	750	88,0 (660)	3,1 (23)	3,5 (26)	4,4 (33)	1,1 (8)
Iveland	511	88,1 (450)	6,3 (32)	4,1 (21)	1,0 (5)	0,6 (3)
Kvam i Hord.	3 478	79,6 (2 770)	7,7 (267)	5,5 (191)	3,7 (128)	3,5 (122)
Ringebu	1 938	90,9 (1 762)	3,5 (67)	2,1 (41)	0,5 (10)	3,0 (58)
Ullensvang	1 435	89,0 (1 277)	3,8 (54)	2,0 (29)	1,0 (14)	4,3 (61)
Vegårshei	766	87,6 (671)	5,4 (41)	3,8 (29)	0,0 (0)	3,3 (25)

Kilde: Antall boliger og boligsammensetning – Folke- og boligtellingen, boliger, 2011, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.3.2. Bebodde boliger etter antall og bygningstype i fire norske byer, 2011.

Sammenligningsgrunnlag for boliger i casekommunene						
		Andel (%) bebodde boliger etter bygningstype (antall), 2011				
Kommuner	Ant. bebodde boliger i kommunen	Ene-bolig	Tomanns-bolig	Rekke/ kjedehus, andre småhus	Bolig-blokk	Bygning for bofelless. og annen bygn.type
Oslo	305 666	9,7 (29 536)	6,6 (20 216)	9,8 (30 016)	71,9 (219 643)	2,0 (6 255)
Bergen	122 869	28,7 (35 310)	8,1 (9 939)	18,8 (23 103)	18,8 (51 792)	2,2 (2 725)
Bodø	21 381	40,6 (8 689)	12,4 (2 651)	20,5 (4 393)	23,1 (4 936)	3,3 (712)
Fredrikstad	33 504	55,9 (18 729)	13,6 (4 540)	14,1 (4 712)	13,0 (4 359)	3,5 (1 164)

Kilde: Antall boliger og boligsammensetning – Folke- og boligtellingen, boliger, 2011, Statistisk sentralbyrå.

Kommunenes bruk av boligsosiale virkemidler sier noe om hvor engasjert og aktiv boligpolitikk kommunene fører. Tabell 2.3.3 gir en oversikt over kommunalt disponerte boliger, samt antallet boliger som har fått tildelt startlån, boligtilskudd til etablering og boligtilskudd til tilpasning av boliger. Ifølge startlånets relativt ferske forskrift skal lånet «bidra til at personer med langvarige boligfinansierings-problemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den» (sitert fra Sørvoll & Aarset 2015:21). Boligtilskuddet skal på sin side «bidra til etablering i egen bolig og til å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet» (ibid.:21–22).

Tabell 2.3.3. Nøkkeltall om boligsosiale indikatorer for casekommunene (2011/2015).

Nøkkeltall om boligsosiale indikatorer for casekommunene (2011/2015)								
	Antall kommunalt disp. boliger per 1000 innb.		Antall boliger godkj. av kommunen for finans. med start-lån, per 1000 innb.		Ant. boliger godkj. av kommunen for boligtilsk. til tilpas. videretildelt av kommunen, per 1000 innb.		Ant. boliger godkj. av kommunen for boligtilsk. til etabl. videretildelt av kommunen, per 1000 innb.	
Casekommuner	År 2011	År 2015	År 2011	År 2015	År 2011	År 2015	År 2011	År 2015
Bø i Telem.	25	27	1,7	1,5[a]	0,3	1,5[a]	1,0	-
Grong	71	81	1,2	4,1	2,1	1,2[a]	0,4[b]	-
Hamarøy	45	76	2,8	3,8	-	-	0,6	1,1[a]
Hasvik	34	45	11,1	4,8[a]	-	1,0[a]	2,1[c]	-
Herøy i Nordl.	32	31[a]	2,9	5,2	1,8	0,6[a]	0,6[b]	1,2[a]
Iveland	19	21	3,9	5,3	0,8[c]	-	3,1	-
Kvam i Hord.	33[b]	26	1,9	1,5	1,2	0,6[a]	0,1[c]	0,1[a]
Ringebu	27	34	0,7	3,1	0,4	0,9	0,2	0,2[a]
Ullensvang	26	30	1,2	2,1	0,3	0,3[a]	0,3	-
Vegårshei	23	24	5,2	3,4	0,5	2,5[a]	1,6	1,0[a]
Hele landet	20	21	2,2	1,4	0,3	0,2	0,3	0,3

Kilde: Tall om boligtilskudd, 2012 – N. Bolig – nøkkeltall, reviderte tall per 15.06.2016, Statistisk sentralbyrå; Antall boliger og boligsammensetning – Folke- og boligtellingen, boliger, 2011, Statistisk sentralbyrå. Merknad: [a]tall for 2014; [b]tall for 2012; [c]tall for 2010.

Grong og Hamarøy har et mye høyere antall kommunalt disponerte boliger enn de andre casekommunene, med henholdsvis 81 og 76 slike boliger per 1000 innbyggere i 2015. Iveland har færrest kommunalt disponerte boliger (21) sammenlignet med de andre kommunene, og ligger likt med landsgjennomsnittet i 2015.

De fleste kommunene opplevde en økning i antallet kommunalt disponerte boliger mellom 2011 til 2015. Særlig Hamarøy gjør et byks og går fra 45 til 76 slike boliger på disse fire årene. Dette henger sammen med den såkalte Hamarøy-modellen vi allerede har nevnt og skal komme tilbake til. Herøy, Kvam og Ullensvang har på sin side en svak nedgang i antallet kommunalt disponerte boliger mellom 2011–2015. Det må imidlertid presiseres at alle casekommunene, med unntak av Iveland, har en høyere andel kommunalt disponerte boliger enn landsgjennomsnittet. Grong (81), Hamarøy (76), Hasvik (45), Herøy (31), Ringebu (34) og Ullensvang (30) ligger betydelig over landsgjennomsnittet på 21 i 2015.

På landsbasis har det vært en svak nedgang i antallet boliger som har fått finansiering med startlån i 2011 sammenlignet med 2015 (2,2 til 1,4 boliger per 1 000 innbyggere). Casekommunene er mer blandet. Fire av kommunene har hatt nedgang, mens seks av kommunene har hatt en økning i antallet startlån videreformidlet i denne femårsperioden. Samtlige kommuner i utvalget ligger over

landsgjennomsnittet på 1,4 startlån videreformidlet per 1000 innbygger i 2015. Generelt sett reflekterer det antagelig relativt høyt boligpolitisk engasjement sammenlignet med gjennomsnittskommunen.

Som følge av mangelfullt statistikkgrunnlag er det ikke like lett å gi et generelt bilde av utviklingen når det gjelder antallet boligtilskudd videreformidlet av casekommunene i samme periode (2011–2015). Sett under ett er antallet slike tilskudd lavt både på landsbasis og i kommuneutvalget i denne perioden. Grong videreformidlet flest boligtilskudd til tilpasning i 2011 per 1000 innbyggere i 2011 (2,1), mens landsgjennomsnittet var på 0,3. Grong videreformidlet også flest slike tilskudd i 2014 (1,5). Tallene er imidlertid for ufullstendige til å si noe om det forekom en generell økning eller nedgang i boliger med tilskudd til tilpasning mellom 2011 og 2015 i casekommunene.

Når det gjelder antall boligtilskudd til etablering videreformidlet av kommunen er bildet mye av det samme. Åtte av ti kommuner ligger over landsgjennomsnittet for slike tilskudd i 2011 (0,3). Iveland gav flest boligtilskudd til etablering dette året (3,1). Landsgjennomsnittet for antallet boliger med kommunale boligtilskudd for etablering per 1 000 innbyggere var 0,3 også i 2015, mens det ikke finnes sammenlignbar statistikk for casekommunene for dette året. Det finnes riktignok slike tall for 2014 for fem av kommunene. De viser at Herøy gav flest boligtilskudd for etablering dette året (1,2) sammenlignet med de øvrige fire kommunene. Tallene er imidlertid også her for ufullstendig til å kommentere om det har vært en generell økning eller nedgang i kommunale boligtilskudd for etablering i perioden 2011 til 2015.

2.4 Sammenfatning: Ulike forutsetninger for boligsatsinger

I dette kapitlet viser vi vesentlige aspekter ved casekommunenes lokale kontekst. Noen kjennetegn har alle eller de fleste kommunene til felles, som for eksempel et ensidig boligtilbud preget av eneboliger, flere kommunalt disponerte boliger enn gjennomsnittet, samt en mer eller mindre perifer geografisk plassering i forhold til større befolkningskonsentrasjoner og storbyer. Gjennomgangen av sentrale boligsosiale indikatorer antyder også at casekommunene generelt fører en mer aktiv boligpolitikk enn gjennomsnittskommunen. De fleste kommunene er videre små, også i norsk sammenheng, og opplevde befolkningsnedgang i årene mellom 2000 til 2015. På denne bakgrunnen er det ikke merkelig at kommunene har gjennomført boligsatsinger med ønske om å bidra til et mer variert boligtilbud og befolkningsvekst.

Til sist vil vi minne om at kommunenes lokale kontekst også varierer på interessante måter. I Bø i Telemark, Vegårshei og Iveland forekom det en betydelig befolkningsøkning i årene mellom 2000 og 2015. Herøy og Hasvik er eksempler på kommuner som har opplevd betydelig vekst i befolkningen de siste årene. Det er også verdt å nevne at kommuner som Vegårshei og Iveland ligger i relativ nærhet til de mellomstore byene Kristiansand og Arendal; noe som blant annet reflekteres i en høy andel innbyggere som pendler til arbeid i andre kommuner. Denne geografiske plasseringen kan – alt annet likt – skape et større potensiale for private bolig- og leilighetsprosjekter sammenlignet med mange andre distriktskommuner.

3 Boligsatsinger og samfunnsvirkninger i ti distriktskommuner

I det som følger presenteres boligsatsingene og deres samfunnsvirkninger i ti casekommuner: Hamarøy, Ullensvang, Grong, Ringebu, Hasvik, Herøy, Vegårshei, Iveland, Bø i Telemark og Kvam. Til sist i kapitlet foretar vi en samlet vurdering av boligsatsingenes innhold ved hjelp av den svenske statsviteren Evert Vedungs typologi over offentlige virkemidler (se kapittel 1).

I det som følger konsentrerer vi oss om boligsatsingenes bakgrunn, innhold og viktigste resultater. Utfordringer og problemer i gjennomføringen av satsingene kommer vi grundig tilbake til i kapittel 5. Kapitlets empiriske grunnlag er hovedsakelig informantintervjuer og kommunale planer.

3.1 Hamarøy: boligsatsing gav opphav til nye aktører på boligmarkedet

*Bakgrunn og innhold***.** Ifølge informanten fra kommunen har Hamarøy i Nordland hatt en aktiv boligsosial politikk siden etableringen av Hamarøy kommunale boligstiftelse i 1989. I årene som fulgte ble det bygget mange kommunale boliger. Frem til 2010 ble det ført en tradisjonell boligsosial politikk rettet mot vanskeligstilte og flyktninger. En rekke utfordringer bidro imidlertid til nytenkning i kommunens boligpolitikk. Sentrale stikkord i denne sammenheng er boligmangel, befolkningsnedgang, dårlig fungerende leiemarked, samfunnets aldring og svak kommuneøkonomi.

Fra ca. 2010 innså kommuneadministrasjonen at det fantes en generell boligmangel i kommunen. Kommunens private leiemarked var også meget svakt: det store kommunale leiemarkedet med subsidierte husleier fortrengte private tilbud. Et større privat tilbud av utleieboliger ble blant annet etterlyst for ungdom som ønsket å «prøvebo» i kommunen. På samme tid stod man ovenfor et generasjonsskifte blant kommunalt ansatte og i det private næringsliv. Mange i kommunens arbeidsstyrke var kort tid unna pensjonisttilværelsen, og deres erstattere kom nødvendigvis til å trenge et sted å bo. Kommunen trengte i tillegg boliger til bosetting av flyktninger, vanskeligstilte og ansatte ved ulike virksomheter som Hamsunsenteret som stod ferdig i 2009. Som alle distriktskommuner ønsket også Hamarøy å trekke til seg flere innbyggere. Det handlet om å snu en negativ

befolkningsutvikling. Siden år 2000 hadde kommunen mistet mange innbyggere, blant annet knytta til nedlegging av statlige arbeidsplasser. Samtidig var kommunens økonomi meget svak – i løpet av de siste femten årene har Hamarøy i lengre perioder vært på Robek-lista[8] – og den kommunale boligmassen i dårlig forfatning (ifølge informanten var det snakk om et vedlikeholdsetterslep til en verdi av flerfoldige millioner kroner). Dermed fremstod kommunal bygging som en lite aktuell løsning på «boligkrisa» i Hamarøy. Selv om private utbyggere i utgangspunktet vegret seg fra å ta risiko i Hamarøy, ble det derfor likevel satset på å løse utfordringene på boligmarkedet i samarbeid med private. Hovedpoenget var å utvikle en modell hvor kommunen slapp ansvaret og utgiftene knyttet til å eie og drifte boliger (Hamarøy, Boligpolitisk handlingsplan 2014–2024:6–7; Hamarøy, Kommunal planstrategi 2012–2016:6).[9]

I en situasjon med behov for nytenkning ble Hamarøy-modellen skapt i samarbeid med private aktører og Husbanken. Boligsatsingen i Hamarøy trakk ikke minst næring fra den Bodø-baserte utbyggeren Bernt Langås, og samarbeidet med Husbanken og kommunene Gildeskål og Beiarn i prosjektet «Helhetlig boligpolitikk og bedre virkemiddelbruk» (Hamarøy, Boligpolitisk handlingsplan 2014–2024:6). Kort fortalt innebærer Hamarøymodellen at private eier og drifter utleieboliger understøttet av langsiktige leieavtaler med kommunen, Husbankens grunnlån og Husbankens tilskudd til utleieboliger. Hamarøy kommune annonserte etter private entreprenører på Doffin i tråd med offentlige anbudsregler, og krever at de bygger og drifter utleieboliger både for kommunens målgrupper og det ordinære markedet. I 2011–2012 meldte ni aktører seg med offisielle tilbud om å bygge og drifte boliger i tråd med Hamarøymodellens prinsipper. Utbyggerne som ble valgt har fått grunnlån til alle boligene, men bare tilskudd til boligene ment for vanskeligstilte. Videre kan de selge boligene i markedet etter 20 år om de selv ønsker (Husbanken, *Hamarøymodellen. Et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*). Dette henger sammen med lengden på leieavtalene i modellen. Kommunen har tildelingsrett til 50 prosent av utleieboligene som oppføres i 10 år, samt opsjon om å forlenge denne retten i ytterligere 10 år.

---

8 Robek-registeret er en liste over norske kommuner og fylkeskommuner med svak økonomi. De må blant annet ha tillatelse fra KMD for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler. For en historisk oversikt over Robek-kommuner se: https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/robek-2001-2015/id415536/ Sett: 2.04.2017.

9 Se også for eksempel: https://distriktssenteret.no/2012/01/06/boligboom-med-offentlig-privat-samarbeid/ sett: 5.03.2017.

Ifølge informanten har Hamarøymodellen så langt bidratt med 68 boliger; 34 boliger med kommunal tildelingsrett og 34 boliger til det ordinære markedet (Referat fra Husbankens samling i Bodø 22–23.03.2017). Det må kunne beskrives som et stort antall i en kommune med rundt 1830 innbyggere.[10]

Det bør understrekes at Hamarøys boligsatsing ikke bare er Hamarøymodellen for samarbeid med private om utleieboliger. Satsing er snarere knyttet til flere andre boligpolitiske delområder. I internettsurveyen velger informanten mange svaralternativer når vedkommende blir spurt om å karakterisere kommunens boligsatsing: offentlig–privat samarbeid om fremskaffelse av utleieboliger, areal-, regulerings- og boligplanlegging, kartlegging av boligbehov, boligsatsing rettet mot flyktninger, mer formålstjenlig bruk av lån- og tilskudd, dialog og samarbeid med utbyggere og/eller andre næringsaktører, samarbeid mellom staten (eks. Husbanken), kommunen og private aktører samt sentrums- eller tettstedsutvikling. På denne måten illustrerer Hamarøys boligsatsing hvordan mange kommuner forsøker å arbeide helhetlig med boligpolitikken.

Hamarøy kommune har også gjennomført en gradvis oppjustering av de kommunale husleiene. Dette er et ledd i arbeidet med å stimulere privat utleie også utenfor Hamarøymodellens rammer. Sentrumsutvikling er et annet viktig stikkord i kommunens boligsatsing. De første Hamarøyboligene ble etablert i kommunesentrumet Oppeid med i tråd med en nylig vedtatt sentrumsplan. Så langt er det etablert 25–30 nye boligenheter i kommunesentrum. Resten av Hamarøy-modellens boliger er oppført i andre lokalsentra som Innhavet og Ulvsvåg. Til sist må kartlegging av den kommunale boligmassen og boligbehovet blant vanskeligstilte og ordinære boligsøkere nevnes som en forutsetning for Hamarøymodellen. Uten en relativt stor visshet om at boligene som ble bygget ville bli leid ut, ville det vært vanskelig å få seriøse utbyggere til å bli med på satsingen (jf. Flakstad utvikling 2013:10–11).

Hamarøymodellens overføringsverdi til andre kommuner. Hamarøymodellen viser at det er mulig for distriktskommuner å gjennomføre samarbeid med

---

10 Noen ganger opereres det med høyere tall. Det avhenger av hvordan man definerer en «bolig». I vår og informantens beregning er ikke hybler regnet som en fullverdig bolig. Rambøll & Distriktssenteret (2014:15) skriver for eksempel at: «Per februar 2014 har Hamarøymodellen bidratt til at det i kommunen på 3,5 år blitt realisert 107 boenheter. Dette er boenheter rettet mot vanskeligstilte, det ordinære markedet, samt hybler rettet mot enslige mindreårige og ungdommer i videregående opplæring». Uavhengig av hvordan man regner er det snakk om et betydelig antall boliger.

private om fremskaffelse og drift av utleieboliger i relativt stor skala. Slik er modellen en mulig løsning på et av de store problemene i boligsektoren i distriktskommuner: manglende risikovilje fra private utbyggere. Ifølge Husbanken karakteriserte dette problemet også i høy grad Hamarøy før boligsatsingen tok form fra 2010: «Nedgang i folketallet, boligmangel og negative medieomtaler hadde bidratt til at nybygg ble forbundet med stor risiko. Risikoviljen var lav. Det ble forventet at kommunen skulle ta alt ansvar og all risiko» (Husbanken, *Hamarøymodellen. Et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*:3).

Fordelen med modellen sett fra kommunens synspunkt er åpenbare. Modellen har bidratt med flere kommunalt disponerte boliger uten at kommunen har fått økt sine utgifter til investering, drift og vedlikehold. I tillegg har den ført til nye utleieboliger på det private markedet. Det er videre avgjørende for modellens gjennomførbarhet at utbyggere tør å satse som følge av at langsiktige utleieavtaler og Husbankens låne- og tilskuddsmidler. I tillegg har utbyggerne mulighet til å realisere verdiene av boligene som oppføres med tanke på vanskeligstilte etter 20 år. Det kan være en viktig gulrot for private. Forutsatt at utbyggerne sørger for vedlikehold på en god og kostnadseffektiv måte, kan de altså tjene penger ved å selge boliger på lang sikt. Det skiller Hamarøymodellen fra ordinære OPS-avtaler hvor eiendomsretten vanligvis tilfaller det offentlige etter at kontraktsperioden har utløpt (jf. Folkestad & Lindén 2014).

Det er verdt å legge merke til at Hamarøymodellen er gjennomført ved hjelp av Husbankens ordinære finansieringsordninger (grunnlån og tilskudd til utleieboliger). Til forskjell fra situasjonen i BiD-kommunene har ikke staten gitt særskilte økonomiske tilskudd. Det tyder på at Hamarøymodellen – og lignende modeller – kan videreutvikles ved hjelp av eksisterende boligpolitiske virkemidler.

I lys av modellens fordeler er det ikke merkelig at flere kommuner har vist interesse for å gjøre noe av det samme tilpasset sin lokale kontekst. Kommuner som Sørfold og Tranøy med flere har gjennomført sine egne samarbeidsprosjekter med private på utleiemarkedet. Andre kommuner er i startgropa, i ferd med å gjennomføre eller ikke vært i stand til å realisere sine egne versjoner av Hamarøymodellen.[11]

[11] Se Rambøll & Distriktssenteret 2014, s. 12-15, for en systematisk gjennomgang av bestanddelene i Hamarøymodellen som kan være særskilt nyttig for andre kommuner.

Viktigste samfunnsvirkninger. Kanskje er det Hamarøymodellens overføringsverdi til andre kommuner som vil vise seg å være dens viktigste samfunnsvirkning. Boligsatsingen har imidlertid også hatt vesentlige effekter i lokalsamfunnet. For det første har den gjort bosettingen og integreringen av flyktninger på boligmarkedet enklere. Relativt til størrelsen er Hamarøy en stor mottaker av enslige, mindreårige flyktninger. I perioden 2010 til 2014 kom 83 personer i denne gruppen til kommunen (Hamarøy, Evaluering av bosettingsarbeidet i Hamarøy kommune 2010–2014:4). Ifølge informanten vil 18 tidligere flyktninger bosettes i kommunen i 2018, og på grunn av boligsatsingen vet man at det finnes nok boliger til denne gruppen. Hamarøyboligenes plassering i sentrale deler av kommunen kan også forventes å være positivt for flyktningenes inklusjon i lokalsamfunnet.[12]

For det andre har satsingen bidratt til et bedre fungerende boligmarked, først og fremst gjennom høyere nybygging. Ifølge informanten har ikke etableringen av nye boliger gitt seg utslag i vesentlig høyere sirkulasjon på boligmarkedet. Det som imidlertid har skjedd er etableringen av nye lokale eiendomsselskaper som bedriver profesjonell utleie. Bortsett fra Bodø-baserte BBI og Bernt Langås – som var en sentral aktør bak utformingen av Hamarøymodellen – vant også lokale utbyggere fram i anbudskonkurransene. Disse dannet Innhavet Transport Eiendom AS, Blankbygda Eiendom AS og Nord-Salten Eiendom AS. Dette var aktører som ble hjulpet i gang av satsingen og ikke ville eksistert uten den. Til sammen har de oppført 32 utleieboliger. Informanten opplyser også at Innhavet Transport Eiendom AS har oppført et næringsbygg med mulighet for kortidsutleie av leiligheter i 2. etasje. På denne måten har boligsatsingen i Hamarøy bidratt både til flere boliger og næringsetablering. I tillegg har satsingen også indirekte gitt opphav til bygging av leieboliger fra en aktør som til nå ikke har vært en del av kommunens offisielle boligsatsing. Innehaveren av dagligvarebutikken i Oppeid har oppført to utleieboliger med fire enheter. Butikkeieren ønsker å videreføre sin satsing på utleieboliger i et nytt prosjekt ved hjelp av tilvisningsavtale med kommunen og grunnlån. Det illustrerer at boligsatsinger kan bidra til økt optimisme hos private aktører når det gjelder hva som er mulig å lykkes med på boligmarkedet.

---

12 Frem til 2015 ble alle flyktningene i Hamarøy bosatt i kommunesentrumet Oppeid. Informanten opplyser imidlertid at hele kommunen skal brukes til bosetting, ifølge den vedtatte strategien. I tråd med dette ble tre familier og fire enslige mindreårige flyktninger bosatt på Innhavet i 2016.

For det tredje har boligsatsingen bidratt med boliger for bedriftene i kommunen. Boligmangelen i kommunen har tidligere skapt vansker for næringslivets rekruttering av ansatte (Hamarøy, Boligsosial Handlingsplan 2014–2024:8–9). Et pensjonat har også blitt etablert som en ringvirkning av boligsatsingen. Informanten har imidlertid ikke kjennskap til at boligsatsingen har bidratt til etableringer av nye bedrifter utenfor eiendoms- og turistsektoren.

For det fjerde kan det argumenteres for at satsingen har bidratt til å snu en negativ befolkningsutvikling (selv om dette ikke kan belegges med utgangspunkt i denne studien). De siste årene har befolkningen økt fra bunn-nivået på 1750 til 1830 personer. Ifølge informanten har satsingen bidratt til å trekke spesielt kvinner til kommunen. Både Hamsunsenteret og flyktningetjenesten trenger arbeidskraft; mange av dem er kvinner og trenger et sted å bo. Når det er sagt er informanten overrasket over at satsingen ikke har gitt opphav til enda større befolkningsvekst. I den sammenheng lanserer informanten teorien om at folk som har flyttet til kommunen ikke melder fra til folkeregisteret.

For det femte har kommunen spart penger på offentlige budsjetter ved å legge om fra en kommunalt ledet til offentlig-privat boligmodell. Kommunen eier fortsatt en del kommunale boliger, for eksempel omsorgsboliger, men private boliger med kommunal tildelingsrett står for veksten i antallet kommunalt disponerte boliger.

På lengre sikt kan boligsatsingen i Hamarøy gi både andre og sterkere samfunnsvirkninger etter vår oppfatning. Boligsatsingen i kommunen ser ut til å ha skapt bevissthet om hva kommunen og private kan utrette i fellesskap. Hamarøymodellen kan bidra til å styrke troen på kommunen som samfunnsutvikler i samarbeid med private og nasjonale myndigheter, og kan betraktes som et mulig forbilde for kommuner som sliter med å finne sin plass i boligsektoren.

Det finnes selvfølgelig fortsatt uløste problemer på boligmarkedet og lokalsamfunnet i Hamarøy. Boligsatsinger er ingen tryllestav. Informanten påpeker for eksempel at det fortsatt er risikabelt å bygge seg en enebolig i kommunen. Nyboligprisene er fortsatt høyere enn prisene på bruktboliger. Ifølge informanten har det imidlertid skjedd en positiv utvikling den siste tiden. Det finnes eksempler på at relativt nye boliger oppført for 3 til 3, 5 millioner selges for mellom 2 og 3 millioner.

3.2 Ullensvang: bevisst prioritering av profesjonelle utleiere

Bakgrunn og innhold. I motsetning til Hamarøy deltok Ullensvang herad i Hardanger i Husbankens *Boligetablering i distriktene* (BiD). Informanten fra Ullensvang løfter frem to sentrale delområder i kommunens boligsatsing: satsing på etablering av leieboliger på det private markedet av profesjonelle aktører og boligpolitisk planlegging og organisering. En ringvirkning av det siste er en kartlegging av leieforholdene i den kommunale boligmassen og oppjustering av husleiene her. Ifølge informanten finnes det fortsatt kommunale leieboere som ikke kan karakteriseres som vanskeligstilte, og som tidligere ikke har hatt flytteinsentiver som følge av lave husleier (se og: Nygaard 2012b:15–16). Informanten presiserer at det fortsatt finnes kommunale utleieboliger med en relativt rimelig husleie, og at vanskeligstilte vil hjelpes via Husbankens ordninger og sosialtjenesten.

En viktig målgruppe for boligsatsingen i Ullensvang er såkalte unge «hjemflyttere» og «prøveboere». Dette er en gruppe med lokal tilhørighet som kan tenke seg å etablere seg i kommunen med familien, men som gjerne vil leie bolig i første omgang. En sentral målsetting for satsingen i Ullensvang er nettopp å trekke til seg nye innbyggere.

Så langt har satsingen på profesjonell utleie i Ullensvang bidratt til ferdigstillelse av tre boligprosjekter. I tillegg er tre prosjekter under gjennomføring. I det fullførte prosjektet Hovlandstunet leilighetsbygg har to av boligene mottatt tilskuddsmidler gjennom Husbankens BiD. På Tjødnahaugane i kommunesenteret Kinsarvik er tre nye private utleieboliger oppført av Nedrevåg Eigedom AS med tilskuddsmidler fra BiD.[13] Det siste ferdigstilte prosjektet er etableringen av to utleieleiligheter i en delvis ombygd næringseiendom på en sentrumsnær tomt på Lofthus (Ullensvang 2017, presentasjon i Bodø 22.03.2017). Alle aktørene som har mottatt tilskudd gjennom Ullensvangs deltakelse i BiD har fått maksimumsbeløpet for utleieboliger, som er 15% av godkjente prosjektkostnader.

Et annet sentralt satsingsområde er renovering av kommunale utleieboliger ved hjelp av BiD-midler. Disse boligenes dårlige forfatning førte til at husleiene ble satt meget lavt. Informanten opplyser om at de siste av disse boligene kommer nyrenoverte ut på markedet igjen i løpet av 2017 med en husleie som tilsvarer markedspris.

---

13 Informanten opplyser om at det opprinnelig ble gitt tilskudd til fire utleieboliger. Den ene boligen ble imidlertid solgt, og da ble det ikke utdelt tilskudd når det kom til stykket.

Som i Hamarøy må satsingen i Ullensvang forstås som en helhetlig boligsatsing. I surveysvaret velger informanten mange svaralternativer når vedkommende blir bedt om å karakterisere satsingen: Boligrådgivning og/eller boligformidling, areal-, regulerings- og boligplanlegging, kartlegging av boligbehovet, boligsatsing rettet mot flyktninger, satsinger på mer formålstjenlig bruk av lån- og tilskudd, satsinger knyttet til kommunale boliger, satsinger på bedre utnyttelse av den eksisterende boligmassen (eks. tomme boliger og gårdsbruk), dialog og samarbeid med utbyggere og/eller andre næringsaktører, samarbeid mellom staten (eks. Husbanken), kommunen og private aktører. Boligsatsingen i Ullensvang inngår videre i en bredere attraktivitetssatsing, som blant annet har blitt fremmet av det interkommunale prosjektet «Flytt til Hardanger» (Se: Nygaard 2012b: 4–5).

Overføringsverdi til andre kommuner. Erfaringene fra Ullensvang kan gi andre kunnskap om hvordan man stimulerer det private, profesjonelle leiemarkedet og renovere den kommunale boligmassen i distriktskommuner. Vi savner en grundig forskningsrapport om (manglende) vedlikehold av kommunale boliger i Norge, men en foreløpig hypotese er at det finnes en del kommuner som kunne gjort en bedre jobb på dette området. Dermed kan erfaringene fra Ullensvang være verdifulle for mange kommuner.

Viktigste samfunnsvirkninger. Ifølge informanten har boligsatsingen gjort det mer attraktiv å bosette seg i Ullensvang. Kort fortalt bidrar satsingen til flere etableringsmuligheter på boligmarkedet. Informanten fremhever at arbeidsplasser er en forutsetning for etablering, men de nye utleieobjektene gjør det enklere å bosette seg i kommunen for «hjemflyttere» og andre grupper. Det er mulig å pendle til både Voss og Odda med base i Ullensvang, og informanten mener at boligsatsingen kan gjøre dette til et enklere valg for flere.

Ifølge informanten har også renoveringen og oppjusteringen av husleiene i den kommunale boligmassen skapt ringvirkninger på det private markedet. Informanten fremhever at det har gjort det mer interessant for private å leie ut, som følge av at det nå er mulig å kreve høyere husleie enn før. Videre vurderer nå flere kommunale leietakere, som tidligere har bodd rimelig, alternativer på det private leiemarkedet. Noen av disse vurderer også å kjøpe bolig, eventuelt med startlån og boligtilskudd fra Husbanken.

Det kan også argumenteres godt for at satsingen har styrket kommunens rolle som samfunnsutvikler. Ifølge informantens surveysvar har satsingen bidratt til å

øke kommunens boligpolitiske kompetanse i «stor grad» på en lang rekke områder, som for eksempel samarbeid og dialog med private utbyggere og sammenhenger mellom boligpolitikk og eldreomsorg. Styrkingen av kommunens boligpolitiske bevissthet og kompetanse kommer konkret til uttrykk i tre nye utleieprosjekter under gjennomføring, samt dialog med private aktører om nye samarbeidsprosjekter. Informanten nevner at det i forbindelse med satsingen har vært samtaler med en entreprenør om et boligprosjekt for segmentet 60+ i nærheten av basen for kommunens helse- og omsorgstjenester.

3.3 Grong: Kommunen som boligbygger

Bakgrunn og innhold. Grong fremstår som en distriktskommune som har og ønsker å spille en stor rolle som boligbygger, boligforvalter og tilrettelegger for et mest mulig velfungerende boligmarked. I Grongs boligpolitiske handlingsplan for perioden 2016 til 2026 kommer dette tydelig til uttrykk:

> Kommunen påtar seg et mye større ansvar enn det som lovverket tilsier da kommunens lovpålagte ansvar begrenser til å skaffe tilveie boliger til vanskeligstilte i samfunnet. […] For Grong kommune er det viktig å være aktiv innenfor boligområdet. […] Hvordan man ligger [sic] til rette for bosetting og boligutvikling er avgjørende for blant annet å tiltrekke seg nye innbyggere, øke bolysten og bokvaliteten, sikre og opprette nye arbeidsplasser samt utvikle lokalsamfunnet (Grong, Boligpolitisk handlingsplan 2016–2026:25).

Informanten trekker frem følgende særskilte satsingsområder siden Grong ble en del av Husbankens BiD i 2012–2013: tilskudd til nybygging av private eneboliger, stimulans av private utleietilbud, leie til eie og boligpolitisk omorganisering. Grong har gitt opp mot 600 000 i tilskudd til private som ønsker å bygge enebolig gjennom BiD. Per 2017 har kommunen oppfylt målsettingen om å bidra til to eneboliger i året gjennom dette tilskuddet. Tilskudd fra BiD har videre bidratt med etableringen av fem nye utleieenheter på det private markedet. Satsingen på å få leieboere i den kommunale boligmassen til å bli boligeiere, er ment å gjøre det lettere for ulike grupper å bli boende i kommunen over tid. Kommunens boligpolitiske omorganisering har ført til opprettelsen av en egen boligavdeling med fire ansatte: avdelingsleder, sekretær, vaktmester og en snekker med ansvar for vedlikehold av den kommunale boligmassen. Alle de relevante boligpolitiske virkemidlene, fra de boligøkonomiske virkemidlene til tomtetilretteleggingen, er nå samlet i denne avdelingen. I kommunens boligplan omtales omorganiseringen

som en spesialisering og profesjonalisering av boligpolitikken (Grong, Boligpolitisk handlingsplan 2016–2026:19).

Det bør også nevnes at Grong har hatt en aktiv satsing på Husbankens startlån som et virkemiddel for å få flere inn på markedet for eide boliger. I årene 2012 til 2015 ble det gitt mellom 10 og 21 startlån hvert år. Det utgjør en betydelig økning sammenlignet med perioden 2005 til 2011 (Grong, Boligpolitisk handlingsplan 2016–2026:12).

Kommunenes omfattende bygging og drift av kommunale boliger, spesielt omsorgsboliger, kan også betraktes som en del av kommunens boligsatsing. Fra 2005 til 2015 økte antallet kommunalt disponerte boliger fra 35 til 81 (Grong, Boligpolitisk handlingsplan 2016–2017:20). Denne økningen har sammenheng med kommunens arbeid med «bosetting av ordinære og mindreårige flyktninger, samt det økende behovet for omsorgsboliger» (ibid.:20).

I dag er Grong en av kommunene med det største offentlige boligtilbudet per innbygger i Norge. Dermed kan man snakke om Grongmodellen som et motstykke til Hamarøymodellen. Selv om Grong også har god dialog og samarbeid med private og «halvprivate» aktører på utleiemarkedet, har kommunen klart prioritert kommunal utbygging og boligforvaltning. Grong kommunens store direkte engasjement i boligsektoren illustreres for øvrig av driften og eierforholdene i Grong Boligbygg AS som leier ut 28 mindre boenheter. Selskapet, som riktignok også har private entreprenører på eiersiden, er deleid av kommunen. I tillegg har kommunen «ansvaret for å drifte utleien gjennom en forvaltningsavtale, samt en fremleieavtale på boligene til mindreårige flyktninger» (Grong, Boligpolitisk handlingsplan 2016–2026:23).

Informanten fremhever to forklaringsfaktorer bak Grongs omfattende bygging av kommunale boliger de siste fem årene. Det er vanskelig å finne private entreprenører som ønsker å bygge for eksempel tilgjengelige boliger tilpasset eldre i Grong sentrum. Informanten mener at det tradisjonelt sett ikke har eksistert et stort marked for privatfinansierte leiligheter i Grong sentrum til for eksempel 2,5 millioner per enhet. Derfor har kommunen valgt å ta risikoen ved å bygge omsorgsboliger selv. (Boligmarkedet i Grong kan imidlertid være i ferd med å endre seg, ifølge informanten.)[14] Videre er det også ulemper med privat eie og drift, påpeker informanten. Hvis private eier mister kommunen muligheten til å

[14] Kanskje er Grong på vei mot å få et småbypreg med flere private leiligheter i sentrum, ifølge informanten. Informanten opplyser om at det har kommet flere private aktører på banen med leilighetsprosjekter i sentrumsområdet i den senere tid.

høste kapitalgevinster på sikt. Som antydet ovenfor, har satsingen på kommunal bygging og drift også sin bakgrunn i et stort boligbehov, ikke minst knyttet til flyktningebosetting og den økende andelen eldre i kommunen.

Som det tydelig fremgår ovenfor er Grong også et klart eksempel på en helhetlig boligsatsing med mange elementer. I sitt surveysvar velger informanten følgende svaralternativer for å karakterisere kommunens boligsatsing: offentlig–privat samarbeid om fremskaffelse av utleieboliger, boligrådgivning og/eller boligformidling, areal-, regulerings- og boligplanlegging, boligsatsing rettet mot flyktninger, mer formålstjenlig bruk av lån- og tilskudd, satsinger knyttet til kommunale boliger, samarbeid mellom staten (eks. Husbanken), kommunen og private aktører.

Grongmodellens overføringsverdi til andre kommuner. Det vi kaller Grongmodellen og dens prioritering av kommunale boliger, viser at det er flere måter å løse boligforsyningsproblemene på i norske distriktskommuner. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, kan også kommunal bygging av leiligheter skape positive ringvirkninger på det private boligmarkedet og lokalsamfunn i distriktene. Selv om Hamarøymodellen og dens vektlegging av samarbeid med private har fått mye og velfortjent oppmerksomhet, er det ikke den eneste veien til salighet. Spissformulert kan man si at Grong har tatt konsekvensen av begrenset privat risikovilje i distriktene, og tatt ansvar for å leie ut boliger til en rekke grupper som vanskeligstilte, flyktninger, studenter og ordinære boligsøkere. I kommunens boligpolitiske plan heter det at: «Grong kommune har hatt et mål om å kunne tilby gode og varierte boligtilbud til de som ønsker bolig i kommunen, man vil derfor ikke kun tilby kommunale boliger til de mest vanskeligstilte» (Grong, Boligpolitisk handlingsplan 2016–2026:20).

Det bør legges til at de kommunale boligene i Grong leies ut i tråd med et prinsipp om markedsleie (ibid.:21). Slik sett kan det virke som kommunen forsøker å motvirke fortrengning av det private utleietilbudet. Ifølge informanten er det ikke slik at kommunen bidrar til å redusere det private utleietilbudet i dag: kommunen ønsker snarere å fremme et større privat utleietilbud.

Det er endelig interessant at Grong har ansatt en vaktmester og en snekker med ansvar for å vedlikeholde de kommunale boligene. I den grad vedlikehold er en hodepine og belastning for kommuner med et stort offentlig boligtilbud, kan kanskje disse ansettelsene betraktes som en nødvendig forutsetning for at Grongmodellen skal lykkes.

Viktige samfunnsvirkninger. Som i Hamarøy er kanskje den viktigste samfunnsvirkningen av boligsatsingen i Grong at den kan tjene som eksempel for andre kommuner. Satsingens effekter for den lokale samfunnsutviklingen er imidlertid betydningsfull nok. Informanten peker på at oppføringen av omsorgsboliger har bidratt til et mer velfungerende boligmarked. Eldre som flytter fra ene- til omsorgsbolig bidrar til økt omsetningstakt og frigjøring av boliger til andre grupper. Ett år førte oppføringen av omsorgsboliger til fem eneboligsalg eller hele 10% av alle boligsalg i Grong det året, ifølge informanten. Etableringen av omsorgsboliger sentralt i kommunen har også bidratt til et mer effektivt offentlig tjenestetilbud, som følge av at hjemmetjenestene nå bruker mindre tid og krefter på kjøring til brukerne.

Satsingen på eie til leie har også gitt positive virkninger, ifølge informanten. Det har ført til en bedre utnyttelse av den kommunale boligmassen ved å frigjøre boliger til andre grupper med behov. Informanten mener også at boligsatsingen i Grong kan ha gjort det enklere for ungdom med lokal tilhørighet å flytte tilbake til Grong. Videre fremhever informanten at boligsatsingen kan ha bidratt til å trekke personer som jobber i nabokommunen Overhalla til Grong.

Til sist fremhever informanten den boligpolitiske omorganiseringens betydning for kompetanseutvikling. I forbindelse med omorganiseringen og boligsatsingen etablerte kommunen for eksempel tettere kontakt med private entreprenører, blant annet organisert i Grong Boligbygg AS. Etter vår oppfatning er satsingen på en egen boligavdeling et bidrag til kommunens funksjon som samfunnsutvikler. Det er blant praktisk for utbyggere og privatpersoner som ønsker å samarbeide med kommunen om boligprosjekter å ha et klart kontaktpunkt i kommunen.

3.4 Ringebu: Kommunen som match-maker

Bakgrunn og innhold. I likhet med distriktskommuner flest har Ringebu i Oppland tradisjonelt vært en eneboligkommune. Den pågående boligsatsingen i kommunen forsøker imidlertid å legge til rette for leilighetsbygging i sentrum som ledd i arbeidet med å gjøre kommunen mer attraktiv for tilflyttere, inkludering av flyktninger og tilpasse boligtilbudet til det aldrende samfunnets behov. I tre år har Ringebu også hatt en ansatt i 100 prosents stilling som har jobbet med bolyst og landsbyutvikling.

Så langt har boligsatsingen i Ringebu ført til 16 kommunale utleieboliger rettet mot ungdom og flyktninger fem minutter i gåavstand fra sentrum. 8 av disse gjennomgangsboligene er øremerket personer opp til 35 år og resten er forbeholdt

bosatte flyktninger. Kommunen har en tomannsbolig under oppføring og en 4 mannsbolig ute på anbudsinnhenting i disse dager. Kommunen satser bevisst på å bidra til et mer levende sentrum gjennom tilrettelegging for private boligprosjekter. De siste årene har det også blitt oppført mange kommunale omsorgsboliger i sentrumsnære områder. For få år siden ble det etablert 24 heldøgnsomsorgsplasser i form av omsorgsboliger for leie. Kommunen har også 35 omsorgsboliger med lavere bemanning. Denne satsingen på omsorgsboliger med ulikt tjenestenivå har gjort det mulig å avvikle hele sykehjemstilbudet i kommunen.

Satsingen på sentrumsutvikling kommer også til uttrykk ved at kommunen har subsidiert et Bed and Breakfeast-tilbud i Bane nords stasjonsbygning i landsbyen. Informanten forklarer sentrumssatsingen ved å peke på at et sterkt sentrum er en av de viktigste suksessfaktorene for en vellykket befolkningsutvikling.

Foruten satsingen på sentrumsutvikling, gjennomgangsboliger og omsorgsboliger er Ringebu valgt ut som case som følge av en bred tilnærming til boligarbeidet, og vektlegging av kommunens rolle som matchmaker mellom banker, entreprenører, boligsøkere og nasjonale myndigheter som Husbanken. Kommunen arrangerer årlige boligtorg (bo- og byggemesse) for å skape møteplasser hvor utbygger og boligsøker kan møtes, der utbyggingsaktørene inviteres spesielt med oppfordring om å komme med ideer og forslag til løsninger i boligmarkedet. Ringebu har også et eget boligtorg på Facebook som synliggjør boligbehovet, og bidrar til formidlingen av kontakt mellom leiere og eiere og kjøpere og selgere. Kommunen forsøker å kommunisere og synliggjøre at det finnes et marked for private leiligheter i sentrums- og sentrumsnære områder.

Viktigste samfunnsvirkninger. Ringebu er et eksempel på en kommune som egentlig ikke ønsker en veldig stor rolle som boligbygger og boligforvalter. Kommunen ønsker ikke å subsidiere privat bygging direkte, men heller opptre som match-maker mellom private utbyggere, Husbanken (eller private banker) og personer som kan tenke seg å bygge i kommunen. Kommunens årlige boligtorg er en arena for slik match-making, en arena som kan være et eksempel til etterfølgelse for andre kommuner.

Ifølge informantens surveysvar har Ringebus boligsatsing kun vart i tre-fire år. Likevel har den bidratt til den lokale samfunnsutviklingen. Ifølge informanten har de nye gjennomgangsboligene gjort det enklere for ungdom – både med lokal tilhørighet og med bakgrunn fra andre kommuner – å etablere seg på boligmarkedet. Gjennomgangsboligene har også gjort det enklere for kommunen å

rekruttere arbeidskraft – i to tilfeller har nyansatte fått en leilighet i gjennomgangsboligene. Informanten fremhever også at den helhetlige boligsatsingen – inkludert byggingen av omsorgsboliger – har bidratt til et mer levende sentrum og bidratt positivt til næringslivet. Næringslivet har for øvrig også høstet fruktene av gjennomgangsboligene ved nyrekruttering. Videre har satsingen på omsorgsboliger bidratt til moderate besparelser i eldreomsorgen som følge av sykehjemstilbudets avvikling.

En rimelig tolkning av informantens surveysvar er at boligsatsingen – med vekt på gjennomgangsboliger, sentrumsutvikling og omsorgsboliger – alt i alt har bidratt med små, men positive ringvirkninger på en rekke områder. Det gjelder for eksempel besparelser på offentlige budsjetter, bedre inkludering av flyktninger i lokalsamfunnet, et mer levende sentrum med flere butikker og kulturtilbud og større bostedsattraktivitet.

Informantens svar og kommunens boligplan vitner om boligpolitisk bevissthet og kompetanse. Det kan komme til uttrykk i betydningsfulle grep i boligpolitikken i årene som kommer. En viktig konsekvens – også av satsingen i Ringebu – er at den boligpolitiske bestanddelen i kommunens pågående utviklingsarbeid styrkes. Ringebu kommune er spesielt bevisst på utfordringene knyttet til omsorgstjenestene i en situasjon hvor andelen eldre vil øke betydelig. Informanten viser til at kommunen kommer til å oppleve en gradvis økning av andelen personer over 80 år fra 2020. Samtidig bor mange som vil bevege seg over i alderssegmentet 80+ de neste årene i boliger som er lite tilpasset alderdommen. I denne sammenhengen ønsker kommunen å legge til rette for tilgjengelige privatfinansierte leiligheter for seniorer og eldre, for på denne måten kunne yte en større del av omsorgstjenestene i innbyggernes eget hjem. I Ringebus boligplan heter det at:

> Planlegging med et perspektiv på fortetting og universell utforming vil være en rasjonell måte å møte eldrebølgen på. Det vil være mulig å bistå flere med mindre ressurser dersom det stilles krav til universell utforming av nye boliger, og om det legges til rette for at de som ønsker det har mulighet til å leie eller kjøpe seg tilpassa bolig i sentrum med gangavstand til butikker og service (Ringebu, boligpolitisk plan 2014-2018:19).

Informanten opplyser om at kommunen oppfordrer private utbyggere til å oppføre leiligheter og fortsette med småhusbebyggelse i sentrumsnære områder. Ifølge informanten er kommunen villig til å ta risikoen knyttet til boligoppføring selv, hvis private ikke ønsker å bygge. Kanskje kan kommunen eventuelt bygge leiligheter for salg.

3.5 Hasvik: Boligsatsing og inkludering av arbeidsinnvandrere

Bakgrunn og innhold. I Hasvik i Finnmark ønsket man å satse på flere ulike områder da kommunen ble en del av BiD, inkludert bidra til flere eneboliger oppført i privat regi, etablere flere leieboliger i privat og/eller kommunal regi, bedre vedlikehold av kommunal boligmasse og fremme økt utleie av boliger som kun fungerte som fritidsboliger. Hasvik har også oppjustert husleiene i den kommunale boligmassen og jobbet målrettet med stedsutvikling, for eksempel gjennom utvikling av Hasvik havn med badestrand og beach volleyballbane. Kommunen har videre hatt en overordnet målsetting om å dekke boligbehovet som fulgte som en konsekvens av en vekst i offentlige og private arbeidsplasser, samt få «markedsmekanismene til å fungere i både leie- og kjøpemarkedet, slik at boligene får økt omsetningsverdi og vedlikeholdsgrad» (Hasvik 2017, presentasjon på samling i Bodø 22.03.2017). På denne måten ønsket kommunen å «oppnå større andel salg av eldre boliger som ellers ville blitt omgjort til fritidsboliger i forbindelse med arv eller lignende» (ibid.).

Så langt har boligsatsingen i Hasvik ført til fem nye eneboliger, to støttet gjennom 600 000 i tilskuddsmidler fra Husbankens BiD og tre boliger subsidiert av kommunen gjennom tilskudd på 100 000 samt gratis tomt og gratis tilknytning til vann og kloakk. Det har også blitt bygget to store kommunale boligbygg. Alt i alt har det blitt bygget 19 boenheter i løpet av satsingen. Kommunen har også lagt mye arbeid i rådgivningen av private byggere av enebolig, og har også oppgradert to kommunale boliger.

Boligsatsingen i Hasvik må ses i sammenheng med et bolystprosjekt som er gjennomført i samarbeid med KMD og fem andre kommuner. I bolystprosjektet har man blant annet fokusert på omdømmebygging og integrering av arbeidsinnvandrere gjennom deltakelse i frivillige lag, idrettslag og norskkurs. Rundt 30 forskjellige nasjonaliteter bor og/eller arbeider i kommunen, ikke minst polske og litauiske arbeidere i fiskeindustrien. Kommunen forsøker å bidra til permanent bosetting og inkludering av arbeidsinnvandrere ved å tilby gratis barnehageplass de ti første månedene etter folkeregistrering.

Overføringsverdi til andre kommuner. Erfaringene fra Hasvik illustrer at det er mulig å sette fart i privat og kommunal boligbygging i distriktene med relativt beskjedne tilskuddsmidler. Eksempelet Hasvik viser også hvordan distriktskommuner kan bidra til økt bosetting av arbeidsinnvandrere gjennom en kombinasjon av boligsatsinger og andre tiltak. Endelig er det en verdifull erfaring fra Hasvik at boligsatsinger kan kreve innsats på flere områder hvis de skal lykkes. I

Hasvik har man for eksempel lagt vekt på rådgivning og bistand til å fylle ut skjema for å realisere privatpersoners byggeprosjekter.

Viktige samfunnsvirkninger. Informanten mener at boligsatsingen i Hasvik har bidratt til et mer velfungerende boligmarked. Innbyggerne leier ut deler av husene sine i større grad som følge av høyere husleier i den kommunale sektoren. Ifølge informanten har også andrehåndsverdien på private boliger økt med 25–30 prosent som en følge av satsingen. Det har ført til at flere har solgt boligene sine enn før. Tidligere var bruktboligprisene meget lave. Eneboliger gikk gjerne for 300 000–400 000 NOK; noe som gjorde at boligene ble stående tomme eller brukt som fritidsboliger.[15]

Kommunens mer velfungerende boligmarked har sammen med tiltak som gratis barnehageplass bidratt til større bosetting og inkludering av arbeidsinnvandrere på boligmarkedet og i lokalsamfunnet. Ifølge informanten velger spesielt litauerne å hente familien og bosette seg i kommunen permanent. I alt 56 personer fra Litauen bor i kommunen i dag, og i to av tre barnehager er det en overvekt av barn med utenlandskfødte foreldre. Flere valgmuligheter på boligmarkedet gjør det altså mulig å etablere seg, samtidig som gratis barnehageplass de 10 første månedene etter folkeregistrering bidrar til at begge de voksne i en familie kommer seg ut i jobb eller arbeidstrening.

Informanten fremhever at boligsatsingen har løst «boligproblemer» for fiskeriindustrien som tidligere bygget hybelhus for sine ansatte. Videre peker informanten på at boligsatsingen og økt etablering av arbeidsinnvandrere har bidratt til økt omsetning og lengre sesong for serveringsstedene i kommunen. Tidligere var de stort sett bare åpne om sommeren og i julebordsesongen.

Hasvik er et eksempel på en kommune som har forsøkt å samarbeide med private aktører om fremskaffelse av utleieboliger (jf. Hamarøymodellen), men som så langt ikke har lykkes med dette. Kommunens boligsatsing har likevel bidratt meningsfullt til samfunnsutviklingen – og etterlater et inntrykk av at den boligpolitiske delen av kommunens rolle som samfunnsutvikler er ivaretatt. Ifølge informanten er det avgjørende for boligbygging i Hasvik at kommunen tar deler

---

15 Det er ikke sikkert at økningen i bruktboligprisen er en direkte følge av satsingen, men det kan uansett bidra til at flere ønsker å bygge boliger i Hasvik på sikt. Risikoen kan oppleves håndterlig hvis man er rimelig trygg på at man taper mindre enn det man gjorde for bare for få år siden, hvis man er tvunget til å selge av uforutsette omstendigheter.

av risikoen. Bolig er fortsatt ikke et investeringsobjekt i Hasvik, fastslår informanten. I årene som kommer planlegger kommunen nye kommunale byggeprosjekter. I økonomiplanen (2017–2018) er det prioritert budsjettmidler til åtte nye kommunale boenheter (Hasvik 2017, presentasjon på samling i Bodø 22.03.2017).

3.6 Herøy: Fra nedgang til oppgang

Bakgrunn og innhold. Herøy på Helgeland i Nordland er en av kommunene som har oppnådd størst positiv samfunnseffekt av sin boligsatsing per dags dato. Boligsatsingen i kommunen har sammen med andre satsinger bidratt til å snu nedgang til oppgang.

I perioden 2000 til 2010 forekom det lite nybygging på boligmarkedet i Herøy (Herøy, Kommunedelplan for økt bosetting 2013–2016:14). 100 boliger hadde forsvunnet ut av det ordinære markedet som fritidshus i samme tidsrom (Herøy 2017, presentasjon på samling i Bodø 22.03.2017). På samme tid opplevde kommunen en negativ befolkningsutvikling. I 2010 var det kun 1 618 som var registrert som innbyggere i kommunen. Ti år tidligere var folketallet i kommunen nesten 1 900 (Herøy 2012). Denne negative befolkningsutviklingen forekom på tross av at kommunen hadde et relativt sterkt arbeidsmarked og opplevde arbeidsinnvandring. Marine Harvest med sine 150 ansatte er for eksempel en viktig bedrift i kommunen. Boligmangel og et svakt fungerende boligmarked var imidlertid en bremse for bosetting i kommunen. Herøy hadde for eksempel mange arbeidsinnvandrere fra EØS-området, men svært få av disse etablerte seg permanent med egen leid eller eid bolig i kommunen (Herøy 2011).

I 2009–2010 begynte kommuneadministrasjonen et målrettet arbeid for å styrke Herøys attraktivitet under prosjektoverskriften «økt bosetting». Husbankens BiD og et bolystprosjekt delfinansiert av KRD/KMD og Fylkesmannen i Nordland gav avgjørende drahjelp til dette arbeidet. Bolystarbeidet ble i perioden 2011 til 2014 organisert i prosjektet *Integrering og inkludering av tilflyttere* rettet spesielt mot arbeidsinnvandrere. Målsettingen var å øke folketallet ved å få denne gruppen til å bosette seg permanent i kommunen. Prosjektet kan deles opp i hele 13 ulike satsingsområder (se Herøy, Kommunedelplan for økt bosetting 2011–2014:18–25, for en nærmere beskrivelse av satsingsområdene; se og: Aure, Førde & Magnussen 2015):

- Kontor for bosetting og inkludering
- Velkomstpakke til alle innflyttere
- Norskkurs
- Integrering og inkludering i skole og barnehage
- Innflytterdagen
- Inkludering i lag, foreninger, aktiviteter og fritidstilbud
- Inkludering i nærmiljøet (Fadderordning)
- Integrering i arbeidslivet
- Gründerkurs for innvandrere
- Boligbyggerskole for innvandrere
- Kommunikasjon (Hva skjer i Herøy?)
- Møteplass (Internasjonal Kafé)
- Karriereveiledning (Herøy, Kommunedelplan for økt bosetting 2011–2014:18–25).

Samferdsel, næringsutvikling (varierte arbeidsplasser for begge kjønn) og generell omdømmebygging er andre sentrale elementer i kommunens attraktivitetsarbeid. Informanten peker på at kommunen har jobbet hardt for å sikre gode ferge- og hurtigbåtforbindelser til øya. I dag er det for eksempel mulig å nå Sandnessjøen med hurtigbåt på 25 minutter, noe som er viktig for Herøy som pendlerbase og styrker kommunen i konkurransen om innbyggere med andre kommuner. Kommunen forsøker å gjøre seg attraktiv som bostedskommune gjennom næringspolitiske tiltak som gründerkurs, gründerfond og tilrettelegging for kompetansearbeidsplasser (Herøy, Kommunedelplan for økt bosetting 2013–2016:20). Omdømmesatsingen må også ses i lys av attraktivitetskonkurransen med nærliggende kommuner. Denne satsingen består blant annet av Herøyfjerdingen, en nettavis som primært formidler positive nyheter fra kommunen.[16] Ifølge kommunedelplanen for økt bosetting er omdømmebygging viktig for kommunen av flere årsaker:

> Det er viktig at vi fortsetter omdømmebyggingen som vi har kommet veldig godt i gang med i forrige periode. Et godt omdømme gir oss et klart konkurransefortrinn på alle områder; som attraktiv bo-kommune, som næringslivskommune, som en attraktiv kommune for kommunens ung-

[16] http://www.heroyfjerdingen.no/ sett:3.04.2017.

> dom og vi har også tydelig erfart at et godt omdømme gir oss et konkurransefortrinn hos beslutningsmyndighetene. Innbyggere som er fornøyd og stolte av egen kommune gir oss mange positive ambassadører (Herøy, Kommunedelplan for økt bosetting 2013–2016:16).

Informanten fremhever sterkt at Herøys boligsatsing er en del av det bredere attraktivitets-, inkluderings-, og omdømmearbeidet presentert ovenfor. Opprinnelig ønsket Herøy i likhet med mange andre kommuner å legge til rette for bygging av private entreprenører for utleie og salg. Ved oppstarten av boligsatsingen i 2010 viste det seg imidlertid vanskelig å få private utbyggere på banen. Det er en av årsakene til at kommunen opprettet Herbo, et eget boligselskap som bygger leieboliger for flyktninger, vanskeligstilte og ordinære boligsøkere. Så langt har dette selskapet oppført 24 nye utleieenheter, og er i ferd med å bygge 10 nye utleieboliger som står klare i 2017 (Referat fra BiD-samling i Bodø 22–23.03.2017). Også i Herøy betrakter man et fungerende utleietilbud som en forutsetning for å trekke til seg innbyggere som gjerne vil «prøvebo» i første omgang.

Kommunen satset på å spre tilskuddsmidlene fra BiD på mange ulike boligbyggere. Så langt står 20 BiD-eneboliger ferdig oppført. Alle privatpersonene som bygget bolig fikk i regelen 200 000 hver i tilskudd.[17] Det er i stor grad unge hushold i etableringsfasen som har oppført eneboliger med tilskudd. Til sammen har Herøy videreformidlet BiD-tilskudd til 30 boliger. I tillegg til eneboligene har kommunen blant annet gitt tilskudd til seks kjøpere av borettslagsleiligheter.

Boligbyggerskolen er en annen viktig del av Herøys boligsatsing. Ifølge Distriktssenteret og Rambøll var boligbyggerskolens formål å «hjelpe nye boligbyggere fra idé til ferdig hus, og tok deltakere med gjennom alle fasene fra planlegging til ferdig hus» (Distriktssenteret & Rambøll 2014:19).

Overføringsverdi til andre kommuner. Herøys boligsatsing viser at man kan oppnå resultater gjennom brede attraktivitetssatsinger med boligpolitikk som et viktig element. Folketallet i kommunen har økt fra ca. 1600 til 1790 mellom 2010 og 2017, noe som utgjør en økning på 11,5 prosent. Denne utviklingen er i stor grad en konsekvens av at Herøy har lykkes med å bosette og skape rom for arbeidsinnvandrere på boligmarkedet. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, er boligpolitikken i Herøys positive virkninger for befolkningsutviklingen og samfunnsutviklingen mer generelt et resultat av et samspill mellom boligsatsingen og andre kommuneledede prosjekter. Herøy illustrer derfor betydningen av at

[17] Informanten opplyser om at de fem første tilskuddsmottagerne fikk 150 000 NOK.

kommunene opererer med en bred forståelse av kommunens rolle som samfunnsutvikler hvis boligsatsinger skal lykkes. Kommunens boligsatsing viser også at selv et relativt beskjedent tilskudd som 200 000 NOK *kan* være nok til å stimulere omfattende nybygging. I sin tur *kan* den moderat subsidierte byggingen skape optimisme og inspirere bygging på markedets vilkår.

Viktige samfunnsvirkninger. På lokalt nivå har boligsatsingen og det bredere attraktivitetsarbeidet den inngår i skapt vesentlige resultater. Det har blitt oppført flere boliger på markedet etter mange år med svært begrenset nybygging. Som nevnt ovenfor, har Herøy videreformidlet BiD-tilskudd til 30 boliger, og i tillegg har kommunen selv oppført 24 utleieboliger gjennom eiendomsselskapet Herbo. Like viktig for boligmarkedet er at boligsatsingen har gitt opphav til nye aktører som har sett at det finnes et marked for boligbygging i Herøy. Iberneset borettslag som har bygd åtte borettslagsleiligheter for salg er et av eksemplene på denne utviklingen.[18] I tillegg har også andre privatpersoner bygd bolig som en indirekte effekt av optimismen som kommunens boligsatsing skapte i lokalsamfunnet, ifølge informanten. Det har det blitt oppført og startet bygging av 84 nye boenheter til sammen i kommunen i årene mellom 2010 og 2017 (Herøy 2017, presentasjon på samling i Bodø 22.03.2017).

Denne relativt omfattende byggeaktiviteten har bidratt til et mer velfungerende boligmarked med mer sirkulasjon og etableringsmuligheter for ulike grupper, for eksempel arbeidsinnvandrere som har kjøpt fraflyttede eldre hus. Det kan argumenteres godt for at den positive utviklingen på boligmarkedet, ikke hadde funnet sted hvis kommunen ikke hadde jobbet parallelt med inkludering, omdømmebygging, samferdsel og bolig. Gode ferge- og hurtigbåtforbindelser, positiv omtale i media og bolystprosjektet retta mot arbeidsinnvandrere har styrket bostedsattraktiviteten og dermed også bidratt til økt investerings- og etableringsvilje i boligsektoren. På samme tid har boligsatsingen bidratt til at det har blitt mulig for ulike grupper – som pendlere og arbeidsinnvandrere – å bosette seg i Herøy. Slik sett har ulike delprosjekter etter alt å dømme vært utslagsgivende for den positive befolkningsutviklingen i perioden 2010 til 2017.

Ifølge informanten har også boligsatsingen bidratt positiv til næringslivet og inkluderingen av arbeidsinnvandrere og flyktninger i lokalsamfunnet. Foruten nyetableringene i eiendomssektoren har boligsatsingen gjort det lettere for

---

18 Informanten opplyser om at seks av kjøperne av borettslagsleilighetene mottok tilskudd gjennom Husbankens BiD.

bedriftene å rekruttere arbeidskraft, ifølge informanten. Informanten mener også at boligsatsingen legger til rette for bedre inkludering av arbeidsinnvandrere i lokalsamfunnet. Herøy er i utgangspunktet en spredtbygd kommune, men i dag bygges det tettere og kommunen har et velfungerende sentrum med viktige funksjoner som barnehage og skole. Derfor ligger det bedre til rette for samfunnsdeltakelse fra innvandrernes side i dag.

3.7 Vegårshei: Boligpolitikk som første ledd i helse- og omsorgspolitikken

Bakgrunn og innhold. I kommuneplanen til Vegårshei i Aust-Agder heter det at: «Boligpolitikken er første ledd i en kjede av helse- og omsorgstjenester» (Vegårshei, Kommuneplanens samfunnsdel 2014–2025:23). Boligsatsingen i kommunen og dens prioritering av etableringen av universelt utformede leiligheter i sentrum illustrerer denne tankegangen i praksis.

I likhet med de andre casekommunene vil Vegårshei oppleve en økningen i antallet og andelen personer over 67 og 80 år frem mot 2040. Denne utviklingen vil i større eller mindre grad være en belastning for kommunale budsjetter, og skaper behov for mer arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren. I lys av dette er det en målsetting for eldreomsorgen i Vegårshei at innbyggerne «skal kunne bo i sitt eget hjem så lenge som mulig» (ibid.). På denne måten kan kommunen forene hensynet til eldre personers livskvalitet og sparing av midler på institusjonsomsorg. Målet om å legge til rette for omsorgstjenester i brukernes egne boliger konkretiseres blant annet ved hjelp av følgende delmålsettinger. Disse delmålene er for øvrig i tråd med sentrale nasjonale styringssignaler for helse- og omsorgssektoren (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014; Sørvoll 2016):

- Legge til rette for et godt og variert boligtilbud med høy grad av universell utforming og trygghet nær sentrumsfunksjoner.
- Universell utforming legges til grunn ved utbygging i alle boligområder.
- tilby tjenester som bidrar til at folk kan klare seg selvstendig i eget hjem lengst mulig (Vegårshei, Kommuneplanens samfunnsdel 2014–2025:23).

Ifølge informanten har antallet leiligheter med livsløpsstandard i kommunesentrum økt fra 0 til 60 mellom 2007 og 2017. Dette er et direkte og indirekte resultat av kommunens boligsatsing. Før var det bare eneboliger i kommunesentrum.

I første omgang er det grunn til å trekke frem tre prosjekter i satsingen: ombygging av en låve til tre sentrumsnæreleiligheter, oppføring av kommunale boliger i sentrum og Håvet boligområde. På Håvet i kommunesentrum har det blitt etablert 16 tomannsboliger og 18 leiligheter.[19] Prosjektet ble gjennomført som en utbyggerkonkurranse i tråd med offentlige anbudsregler. Kommunen definerte på denne måten rammene for prosjektet, mens private stod for gjennomføringen. Prosjektet ble gjennomført med et visst innslag av offentlige subsidier, men byggetomtene på Håvet ble på ingen måte solgt til gi-bort pris.

Gjennom sin reguleringsmyndighet bestemte kommunen at Håvet-boligene skulle variere i størrelse. Det skulle sørge for at boligene appellerte til ulike aldersgrupper. Selv om Håvet-prosjektet ble gjennomført med helse- og omsorgspolitiske målsettinger i tankene, ønsket kommunen seg en blandet befolkningssammensetning. Man forsøkte dermed å unngå dannelsen av en «rullatorlandsby», og så for seg et boligområde hvor ulike aldersgrupper møttes og hadde gjensidig glede og nytte av hverandre. I dag bor det både seniorer, eldre og unge i Håvet-boligene, ifølge informanten.

Boligsatsingen i Vegårshei var opprinnelig en del av stedsutviklingsprosjektet «Den levende bygda» som ble delfinansiert av Husbanken. Hovedmålet med utviklingsprosjektet som ble startet opp i 2007 var å øke antallet innbyggere fra 1830 til 1950 frem mot 2020. «Den levende bygda» hadde en rekke satsingsområder foruten boligpolitikk som vi kjenner igjen fra andre kommuner, inkludert omdømmebygging, kulturtilbud, sentrumsutvikling, næringsutvikling. Vegårshei la blant annet vekt på å være synlige og reklamere for sine «suksesshistorier» i media (se også: Grimsrud, Josefsen & Vaage 2012:153).

Overføringsverdi til andre kommuner. Vegårshei viser at det er mulig å stimulere private til å bygge leiligheter i sentrum også i distriktskommuner. Det er ingen selvfølge, men Vegårshei viser at det er mulig. Vegårshei kommunes initiativ har kort fortalt bidratt til å vise at det finnes et marked for sentrumsnære leiligheter. Kommuner som er bekymret for omsorgstjenestenes økonomiske bærekraft i lys av det aldrende samfunnet kan oppleve Vegårshei som et særskilt relevant eksempel.

Viktige samfunnsvirkninger. Ifølge informanten er boligsatsingens viktigste effekt for boligmarkedet at den viste private utbyggere at det var mulig å tjene penger på å bygge leiligheter i Vegårshei. I utgangspunktet trodde informanten at

---

19 https://www.husbanken.no/forbildeprosjekter/prosjekt/?id=215367 sett:12.02.2017.

leilighetene på Håvet måtte være rimelige for å tiltrekke seg kjøpere i en kommune hvor folk er vant til å bo i hus. Den antakelsen viste seg imidlertid å være feil. Ifølge informanten ble byggekostnadene høyere enn forutsett som følge av finanskrisen. Likevel gikk det bra med salget: første trinn ble utsolgt i løpet av en formiddag på Vegårsheidagene.

Håvet-prosjektets suksess har bidratt til at andre utbyggere har ønsket å ta sjansen på oppføring av boliger sentralt i kommunen. En av dem som ikke nådde helt opp i utbyggerkonkurransen har oppført tomannsboliger på nabotomta til Håvet. En annen privat aktør kjøpte kommunal tomt og bygde en seksmannsbolig der. Slik sett har kommunen lykkes med å redusere et av de største problemene i distriktskommunenes boligsektorer – manglende privat risikovilje.

Boligsatsingen og tettstedsutviklingsprosjektet har også bidratt til å gjøre Vegårshei mer attraktiv for innflyttere. I 2016 etablerte nesten 200 personer seg i kommunen, de fleste av dem i og i nærheten av sentrum.[20] Informanten fremhever videre at boligsatsingen har frigjort eneboliger for innflyttere og førstegangs-etablerere i kommunens utkanter.

Boligsatsingens betydning for eldreomsorgen vil antagelig bli mer synlig på offentlige budsjetter på sikt. Effektene av boligsatsingen for eldreomsorgen er ikke nøyaktig tallfestet på det nåværende tidspunktet. Per i dag har ikke utgiftene og bemanningen i helse- og omsorgssektoren gått ned, ifølge informanten. Dette skyldes behovsøkningen som følger i kjølvannet av det aldrende samfunnet. Informanten opplyser imidlertid om mindre kjøring og mindre arbeidsbelastning i hjemmesykepleien. Tidligere kjørte hjemmesykepleien i større grad ut og utførte omsorgstjenester i eldre boliger med lav tilgjengelighet, med for eksempel eldre bad hvor det var upraktisk å arbeide.

Boligsatsingen i Vegårshei kan også ha bidratt positivt til befolkningens livskvalitet ved å gjøre det lettere for flere å bo i nærheten av sosiale møteplasser, medisinutsalg, lege og butikker. Informanten opplyser om at man i kommunen ønsker at det skal være «tøffelavstand» til alle viktige samfunnsfunksjoner, noe som kan være av spesiell verdi for eldre og andre med begrenset bevegelighet. Informanten opplyser også om at det har blitt etablert en ny café som det neppe hadde vært økonomisk grunnlag for i en kontrafaktisk verden uten sentrums-satsingen.

---

20 https://www.husbanken.no/forbildeprosjekter/prosjekt/?id=215367 sett:12.02.2017.

3.8 Iveland: Boligsatsing som motvekt til sosial isolasjon

Bakgrunn og innhold. Startskuddet for boligsatsingen og den bredere attraktivitetsstrategien i Iveland var prosessen knyttet til utarbeidelsen av kommuneplanen fra 2004. I denne planen ble det formulert en målsetting om å jobbe for å bli 1500 innbyggere i 2020.[21] Etableringen av et nytt sentrum med universelt utformede leiligheter på Åkle i Birketveit har vært en viktig del av kommunens satsing. Før Åkle-prosjektet fantes det i realiteten ikke et sentrum i Iveland med møteplasser og mulighet for sosial kontakt. I forbindelse med kommuneplanen ble man imidlertid for første gang enige om en helhjertet prioritering av Birketveit som kommunesentrum.

Til sammen ble det planlagt 38 nye privatfinansierte leiligheter på Åkle. I tillegg ble det bestemt at det skulle oppføres et næringsbygg i Åkle med butikk, café, matbutikk, bibliotek og mulighet for andre næringsetableringer. Så langt har det blitt solgt 8 leiligheter over næringsbygget og 8 leiligheter ved siden av dette bygget. Alt i alt står 22 av 38 planlagte leiligheter ferdig oppført på Åkle. Ifølge informanten utgjør dette et stort nybyggingsløft. Tidligere ble det kun oppført én til to boliger i året i kommunen.

Åkle prosjektet ble gjennomført som en arkitekt- og utbyggerkonkurranse. Kommunen har investert betydelige midler i infrastruktur- og uteområder – og slik sett økt prosjektets attraktivitet for publikum og redusert utbyggerens risiko.

Foruten bolig- og sentrumsutviklingsprosjektet Åkle har satsingen i Iveland også flere andre elementer. Kommunen har for eksempel prioritert ulike tiltak som fremmer stedsutvikling etter 2005, inkludert rydding av skog, tilrettelegging for bedre tilgjengelighet på kommunens fiskeplasser og badestrand rettet mot ungdom (se også: Asplan Viak 2010). Iveland har også prioritert medvirkning av kommunens egne innbyggere i attraktivitetssatsingen. Spesielt ungdom og eldre ble spurt til råds. Rådene fra disse gruppene ga opphav til noen av tiltakene som ble gjennomført i forbindelse med kommunens satsing, som badestrand, universelt utformede fiskeplasser og café (se også: Asplan Viak 2010; Grimsrud, Josefsen & Vaage 2012; Iveland 2016).

Attraktivitetsarbeidet i Iveland har trukket på ulike nasjonale satsinger som for eksempel Husbankens BLEST. Gjennom denne satsingen fikk Iveland ca. 1 million til planlegging og gjennomføring av stedsutviklingsprosjekter.

---

[21] https://distriktssenteret.no/2010/05/20/stedsutvikling-i-birketveit-iveland/ sett:04.04.2017.

Informanten fra Iveland peker på at boligsatsingen har belastet kommunens investeringsbudsjett. Kommunen opparbeidet infrastrukturen til tomta og investerte i et parkeringsanlegg under Åklebebyggelsen til den samlede sum av 11,5 millioner NOK. Disse investeringene bidro til å redusere utbyggernes risiko og var ifølge informanten avgjørende for realiseringen av Åkle-prosjektet. Informanten fremhever imidlertid at kommunen får igjen alle disse pengene pluss økningen i konsumprisindeksen etter hvert som hver av de 30 planlagte leilighetene blir solgt.[22]

Stedsutviklingsprosjekter i to tettsteder i kommunen koster også penger (Iveland, Budsjett og økonomiplan 2016–2019). Samtidig har kommunen utgifter knyttet til utformingen av det kommunale parkområdet i Åklebebyggelsen. Endelig har kommunen brukt av driftsbudsjettet på planlegging og gjennomføringen av bolig- og attraktivitetssatsingen. Disse midlene får ikke kommunen refundert, men de kan likevel gi avkastning hvis de bidrar til å øke kommunens bostedsattraktivitet. Like fullt er selvfølgelig investeringene knyttet til bolig- og sentrumsutviklingsprosjektet et tungt løft for en liten kommune.

Overføringsverdi til andre kommuner. Ivelands satsing illustrerer at det er mulig å etablere et nytt sentrum i en liten kommune. Erfaringene fra Iveland viser imidlertid også at det er sannsynligvis er nødvendig med omfattende offentlig engasjement, kompetanse og investering for å gjennomføre en slik sentrumssatsing i en kommune uten stor privat investeringsvilje. Ifølge vår informant er kommunal drahjelp helt nødvendig for å fremme privat leilighetsoppføring i Iveland. Kommunen investerte både i barnehage, grøntområde (uteareal) og lekeplass på Åkle for å redusere utbyggerens opplevde risiko.

Viktige samfunnsvirkninger. Så langt har satsingen i Iveland hatt betydning for den lokale samfunnsutviklingen på flere områder. Ifølge informanten har utviklingen av kommunesentrumet i Åkle skapt sosiale møteplasser og motvirket sosial isolasjon og ensomhet i befolkningen. Informanten trekker frem at en del tidligere «ensomme sjeler» møtes på cafeen hver dag klokka 13.30 for å slå av en prat og drikke kaffe. Det har blitt noen «usannsynlige kjærestepar» av de sosiale møteplassene sentrumsutviklingen har skapt. I det hele tatt trekker folk mot café, butikk og biblioteket i Åkle, ifølge informanten. På grunn av tettere sosial kontakt

[22] Informanten opplyser om at de 8 leilighetene over næringsbygget blir holdt utenfor dette regnestykket.

har man også fått et nærere samspill mellom ulike grupper. Unge kan for eksempel hjelpe eldre å handle, mens eldre kan bidra med barnepass, påpeker informanten,

Satsingen har også hatt en positiv effekt på eldreomsorgen og livskvaliteten til noen eldre i kommunen. Som følge av nye universelt utformede leiligheter er det nå mulig å utsette institusjonsinnleggelsen for eldre innbyggere. Tidligere var det vanlige med lange opphold på kommunens sykehjem «Bygdeheimen». Ifølge informanten fungerer sjukeheimen passiviserende for de eldre, som ofte også ønsker å bo så lenge som mulig hjemme hos seg selv. Når det nå er mulig å skaffe seg en lettstelt leilighet i sentrum kommer det også eldre til gode i form av et mer aktivt liv og sosial kontakt.

Boligsatsinga i Iveland har også bidratt til et mer velfungerende lokalt boligmarked. I tillegg til et økt boligtilbud har også leilighetene på Åkle ført til frigjøringen av eldre eneboliger og gårdsbruk til barnefamilier. Det kan forventes at disse positive ringvirkningene vil bli større etter hvert som flere flytter inn i leiligheter. For noen er det en stor psykisk belastning å selge gårdsbruk som har vært i familien i generasjoner. Derfor har noen valgt å sitte med to boliger – en leilighet og ett gammelt gårdsbruk – over en periode, opplyser informanten. På sikt virker det sannsynlig at disse selger eller overfører sine gårder etter hvert som de blir vant med å være leilighetsboere.

Informanten påpeker også at det har blitt lettere for «hjemflyttere» med lokal tilhørighet å velge Iveland framfor Kristiansand og Vennesla. Satsinga har allerede ført til tilflytting, men denne effekten vil bli større når flere gårdsbruk selges, fremhever informanten. Det virker rimelig å hevde at sentrumsutviklingen på Åkle har gjort kommunen mer attraktiv for tilflyttere som setter pris på kombinasjonen av rurale og urbanrurale kvaliteter. Befolkningsveksten fra rundt 1 100 på begynnelsen av 2000-tallet til 1 350 i 2017 kan virke beskjeden. 250 mennesker utgjør imidlertid et betydelig antall mennesker i en liten kommune.

Til sist peker informanten på at kommunen også har økt befolkningen og kommunens optimisme når det gjelder hva som er mulig å få til i Iveland. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4, er det også slik i Iveland at boligsatsingen har hatt positiv betydning for troen på kommunens muligheter for samfunnsutvikling.

3.9 Bø i Telemark: Sentrumsutvikling i Bygdebyen

Bakgrunn og innhold. Bø i Telemark et case som skiller seg en del fra kommunene som er presentert i dette kapitlet til nå. I motsetning til disse kommunene har Bø et selvgående boligmarked hvor private bygger boliger på kommersielle vilkår i

tråd med kommunens areal- og reguleringsplaner. I motsetning til de fleste andre casekommunene har innbyggertallet i Bø økt kraftig de siste tiårene.

Boligsatsingen i Bø er en målrettet sentrumssatsing med vekt på formålstjenlig arealplanlegging. Alle større boligfelt legges i sykkel- og gangavstand til sentrum, og kommunen opererer med restriksjoner på butikketableringer utenfor sentrum. Det betyr at de skapes et kompakt sentrum med mange funksjoner, og det har vært viktig for bygdebyens attraktivitet, ifølge informanten. I kommuneplanen vises det blant annet til følgende retningslinjer i tråd med målsettingen om et «fortetta og levande sentrum» (Bø i Telemark, Kommuneplanens samfunnsdel 2013–2025:7):

> 1.7.1 Bø kommune skal i planperioden oppretthalde ei restriktiv sentrumsavgrensing i kommuneplanen
>
> 1.7.2 Sikre alternativ trasé for Rv 36 i tunnel utanom sentrum
>
> 1.7.3 Nye større bustadområde skal ligge i gang- og sykkelavstand til Bø sentrum
>
> 1.7.4 Bø kommune skal i areal- og reguleringsplanar legge til rette for fortetting av sentrale tomter
>
> (Bø i Telemark, Kommuneplanens samfunnsdel 2013–2025:7)).

Bø har en målsetting om å fremme økt boligbygging, for eksempel i form av sentrumsnære leiligheter for eldre eller rimelige boliger for unge førstegangsetablerere (ibid.:6). Denne målsettingen skal i utgangspunktet realiseres uten statlige og kommunale tilskuddsmidler eller andre former for offentlige subsidier. Isteden satser kommunen på privat gjennomføring av kommunale målsettinger og reguleringsplaner.[23] Denne strategien har ikke fungert helt uten problemer. Ifølge informanten hadde kommunen en periode problemer med å få private utbyggere til å oppføre leiligheter og rekkehus i boligområder tett på sentrum. Det fantes en viss konservatisme hos utbyggerne, en tanke om at folk i landlige Bø først og fremst ville bo i enebolig. Etter dialog med kommunen og utvikling på markedet, bygges det nå konsentrert bebyggelse også utenfor sentrum i tråd med kommunens ønsker og planer. Utbyggerne har erfart at det finnes et marked for leiligheter i Bø,

[23] Informanten opplyser om at det er private som utformer detaljerte reguleringsplaner i sentrum. Kommunen utformer på sin side kommuneplanens arealdel og den overordnede områdereguleringsplanen for sentrum.

fremhever informanten. Det gjelder for eksempel universelt utformede leiligheter tilpasset eldre og seniorer som ønsker å planlegge for alderdommens krav.

Informanten fremhever at kommunen også har kartlagt markedet for mindre sentrumsnære leiligheter i samarbeid med eldrerådet. Kommunen kommuniserte også tydelig at den var interessert i å kjøpe inntil to leiligheter i et boligbyggelagsprosjekt i sentrum hvis det var nødvendig for prosjektets realisering.

Overføringsverdi for andre kommuner. Boligsatsingen i Bø er et eksempel på styring gjennom plan og kommunikasjon med markedsaktører. Planene legger til rette for boligproduksjon i angitt soner og kommunikasjonen med utbyggere tar sikte på å fremme bestemte boligtyper. Det kan være et relevant eksempel for andre småbykommuner med sterkere privat investeringsvilje i boligsektoren enn det som kjennetegner brorparten av våre casekommuner.

Viktige samfunnsvirkninger. Ifølge informanten har boligsatsingen i Bø bidratt til befolkningsvekst og økt attraktivitet. En annen konsekvens av satsingen er høyere boligpriser. Dette kan tolkes som positivt fordi det isolert sett fremmer økt boligproduksjon. På den annen side gjør det veien til egen eid eller leid bolig lenger for vanskeligstilte, fremhever informanten. Bø kommune ønsker i lys av dette å øke antallet kommunalt disponerte boliger både for eldre og vanskeligstilte (Referat fra samling i Bodø, 22–23.03.2017).

Boligsatsingen med vekt på sentrumsutvikling kan også bidratt til økt næringsetablering. Det har vært en positiv utvikling i antall arbeidsplasser i Bø, og privat næringsliv investerer millioner i og i nærheten av sentrum. I tillegg har satsingen på gang- og sykkelveier og kompakt tettstedsutvikling god miljø- og folkehelseprofil. Gode muligheter for å la bilen stå bidrar – alt annet likt – til høyere fysisk aktivitetsnivå i befolkningen.

3.10 Kvam: Et annet eksempel på sentrumsutvikling i Bygdebyen

Bakgrunn og innhold. Kvam i Hordaland er den største blant våre casekommuner, og har en strategi for kommunesentrumet Norheimsund som minner om boligsatsingen i Bø. I likhet med Bø har Norheimsund et relativt velfungerende boligmarked der private bygger og omsetter boliger. På det nåværende tidspunktet oppfører blant annet en entreprenør et bygg med 33 leiligheter i sentrum – helt uten kommunal drahjelp utover det normale i tråd med den «markedsbaserte boligforsyningens» prinsipper (Nordahl 2012b).

Arbeidet med å gjøre Norheimsund mer attraktivt begynte på 1990-tallet. Det ble gjennomført en stedsanalyse og vedtatt en reguleringsplan for sentrum i 1995. Sentrumsutviklingen i Norheimsund har blitt gjennomført i samarbeid Hordaland fylkeskommune og Statens Vegvesen. Fylkesvei 49 går gjennom Norheimsund, og Statens Vegvesen ville opprinnelig legge til rette for bedre fremkommelighet for bilene. Men kommunen fikk speilvendt prioriteringene fra «bil til folk», ifølge informanten. I 1932 brant Norheimsund og da ble det bygd allmenninger. I dag er allmenningene omgjort til potensielle sosiale møteplasser, opplyser informanten.

Satsingen i Norheimsund har også et folkehelseperspektiv; sykkel- og gangstier er prioritert inn til sentrum og i sentrum.

Overføringsverdi til andre kommuner. Sentrumssatsingen i Kvam er – i likhet med satsingen i Bø i Telemark – et eksempel på styring gjennom plan. Den kan fungere som et eksempel for lignende småbykommuner som ønsker å fremme et kompakt sentrum med fokus på fotgjengere og syklisters fremkommelighet.

Viktige samfunnsvirkninger. Informanten mener satsingen har bidratt til et mer levende sentrum. Det er etablert en badestrand midt i sentrum, noe som medfører stor aktivitet i sentrum også på godværsdager. Strandveien som ble etablert går forbi fine hotell og badestrand med tilknyttet beach volleyballbane. Det bidrar til Norheimsunds attraktivitet både for ungdom og turister, som det er en del av om sommeren, opplyser informanten. På graværsdager om vinteren kan det være hyttefolk fra Kvamskogen som benytter seg av sentrum, opplyser informanten.

Informanten mener et levende sentrum og økt livskvalitet for kommunens innbyggere er viktige resultater av satsingen. På den annen side er informanten usikker på om satsingen har gjort kommunen mer attraktive for tilflyttere. Kvams folketall har gått opp og ned de siste årene. I perioden 2008 til 2013 økte befolkningen, men de siste årene har innbyggerantallet gått noe ned.

Informanten viser til at butikkene i sentrum har opplevd økt omsetning som følge av satsingen. Dette var spesielt tydelig de første årene. Et av de viktigste resultatene av satsingen er imidlertid «tettstedsgenet» – eller bevisstheten om betydningen av sentrumsutvikling – som har blitt skapt i kommunen. I dag ønsker både kommune, befolkning og private aktører et kompakt sentrum, fremhever informanten. Det er et resultat av satsingen. Informanten fremhever at det i utgangspunktet var det mer skepsis, for eksempel blant noen grunneiere.

3.11 En kort samlet vurdering av boligsatsingene: Gulerøtter, kjepper og prekener

Dette kapitlet viser at kommunene spiller ulike roller på boligmarkedet. Virkemidlene som benyttes i casekommunenes boligsatsinger kan systematiseres ved hjelp av Vedungs typologi. Som nevnt i kapittel 1, skiller Vedung (2007) mellom carrots (gulrerøtter), *sticks* (kjepper) og *sermons* (prekener). Nesten alle kommunene benytter seg av en kombinasjon av virkemidler som kan karakteriseres ved hjelp av disse begrepene. De styrer eller påvirker boligsektoren gjennom gulerøtter, kjepper og prekener. En annen måte å si det på er at kommunene styrer gjennom plan (kjepp), penger (gulerøtter) og kommunikasjon (prekener).

Økonomiske tilskudd eller investeringer – enten gjennom BiD, Husbankens ordinære ordninger, og/eller via kommunale budsjetter – blir brukt som gulerøtter eller insentiver til befolkning og/eller utbyggere i sju av ti casekommuner. Det reflekterer generelle utfordringer knyttet til manglende privat risiko- og investeringsvilje i distriktskommuners boligsektorer. I Hamarøy har kommunen brukt Husbankens ordinære finansieringsordninger (grunnlån og tilskudd til utleieboliger) som gulerøtter i samarbeid med private om fremskaffelse av utleieboliger. Andre kommuner har i tillegg trukket på egne investeringsmidler og/eller særskilte tilskudd gjennom BiD eller andre regionale og/eller nasjonale satsinger.

I Kvam, Bø i Telemark og Ringebu benyttes ikke økonomiske gulerøtter til innbyggere og/eller utbyggere i nevneverdig grad. Spesielt Bø og Kvam er kommuner med mer selvgående boligmarkeder hvor private realiserer reguleringsplaner på kommersielle vilkår. Disse to kommunene bruker imidlertid kjepp i form av bindende areal- og sentrumsplaner, for eksempel for å sikre at boliger etableres i angitte områder. Det gjør også de andre casekommunene. I Hamarøy fungerte arealplanene som en selvbinding eller kjepp når man skulle bestemme hvor utleieboligene oppført av private skulle ligge. Hvis man ikke hadde utformet planer som sikret at boligene ble oppført sentralt i kommunen, kunne lokalpolitikere kanskje ha fattet vedtak om at de skulle bygges rundt omkring i ulike smågrender (Referat fra samling i Bodø, 22–23.03.2017). Det er ikke gitt at Hamarøymodellen hadde latt seg realisere i stor skala hvis kommunens planverk hadde vært mindre tydelig. Mer perifere tomter ville kanskje ikke vært populære blant utbyggere eller potensielle leietakere.

Prekener i form av kommunikasjon med sikte på å påvirke aktører til en bestemt atferd, er også et element i casekommunenes satsinger. I alle kommunene gjelder det å overbevise innbyggere og private om å etablere seg akkurat der – og

ikke for eksempel i nabokommunen. Omdømmebygging er blant annet et viktig element i Herøys boligsatsing. Kommunikasjon kan også være et viktig virkemiddel i gjennomføringen av samarbeidsprosjekter med private. Hvis kommunene ikke «snakker opp» prosjektene overfor potensielle leietakere, kan boliger bli stående tomme og prosjektenes økonomiske fundament svikte (jf. Kapittel 5). Bø i Telemark er på sin side et eksempel på en kommune som har lagt vekt på å kommunisere behovet og markedspotensiale for visse typer boliger til utbyggere. Ringebu er endelig et døme på en kommune som legger stor vekt på å synliggjøre og kommunisere med utbyggere og befolkningen om mulighetene på det lokale boligmarkedet.

I tillegg til offentlig kommunikasjon fører også casekommunene intern dialog med private utbyggere og statlige myndigheter. Slikt samarbeid skal ikke undervurderes, noe vi kommer grundig tilbake til i kapittel 5. Her må vi nøye oss med å slå fast at boligsatsingene beskrevet over har blitt hjulpet fremover gjennom deltagelse i ulike satsinger gjennomført av nasjonale og regionale myndigheter.

4 Samfunnsvirkninger av boligsatsinger i distriktene – en oppsummerende drøfting i lys av teoretiske perspektiver og empirisk forskning

4.1 Innledning: en oppsummerende drøfting

I dette kapitlet drøftes samfunnsvirkningene av boligsatsinger med utgangspunkt i temaer og problemstillingene presentert i kapittel 1. Dette er temaer og problemstillinger som er aktuelle for alle norske kommuner i større eller mindre grad:

- **Boligsatsinger og boligmarkedet**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer velfungerende boligmarkeder? Fører boligsatsinger til større tilbud av eide og/eller leide boliger, flere etableringsmuligheter og større sirkulasjon i boligmassen?
- **Boligsatsinger og bostedsattraktivitet:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til befolkningsvekst?
- **Boligsatsinger og næringsliv:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til å gjøre kommuner mer attraktive for næringslivet?
- **Boligsatsinger og folkehelse:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til bedre folkehelse?
- **Boligsatsinger og offentlige tjenester**: I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer kvalitet og effektivitet i offentlige tjenester?
- **Boligsatsinger og inkluderingsevne:** I hvilken grad bidrar boligsatsinger til inkludering av ulike grupper på boligmarkedet og i samfunnet?

Kapitlet bygger på de empiri- og informantnære beskrivelsene av casekommunene i kapittel 3 og internettsurveyen. Videre trekkes det på begrepene presentert i kapittel 1: attraktivitet, lokal kontekst, generelle mekanismer (og den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet) og boligpolitiske rammer. I dette kapitlet er vi spesielt opptatt av generelle trekk og mekanismer som er felles for flere kommuner. Vi diskuterer imidlertid også betydningen av lokal kontekst, og spør i hvilken grad særegne kjennetegn ved enkeltkommuner forklarer boligsatsingenes virkninger.

4.2 Boligsatsinger og velfungerende boligmarkeder

I hvilken grad bidrar boligsatsinger til mer velfungerende boligmarkeder? Alle boligsatsingene beskrevet i kapittel 2 har bidratt til mer fungerende markeder, for eksempel gjennom større og mer variert tilbud av eide og leide boliger, mer sirkulasjon i boligmassen, flere etableringsmuligheter og frigjøring av eneboliger til barnefamilier. Disse effektene har både kommet som et resultat av boligbygging, og oppjustering av husleiene i den kommunale boligmassen. I eksempelkommunene er det ikke kun privat boligbygging som har hatt positive effekter på markedet. Grong har for eksempel skapt større sirkulasjon på boligmarkedet gjennom oppføring av omsorgsboliger. Eldre som har flyttet til omsorgsbolig har frigjort eneboliger til andre grupper.

Respondentenes svar på internettsurveyen synes å bekrefte at boligsatsinger i distriktene bidrar til mer velfungerende boligmarkeder. Fire respondenter svarer at boligsatsinger «i stor grad» har bidratt til et mer velfungerende boligmarked; hele 15 av 20 respondenter svarer at dette har skjedd i «noen grad».

Tabell 4.1 I hvilken grad har boligsatsingen bidratt til et mer velfungerende boligmarked med mer nybygging, mer boligomsetning og flere valgmuligheter (eie og leie)?

Svar	Antall	Prosent
I stor grad	4	20 %
I noen grad	15	75 %
I liten grad	2	10 %
På ingen måte	0	0 %
Vet ikke	0	0 %

Kilde: Egen internettsurvey 2017.

Et fellestrekk for brorparten av casekommunene er at det offentlige har fungert som en drivkraft for boligbygging gjennom initiativ, gjennomføringskraft, tilskuddsmidler, kommunale investeringsmidler, samarbeid med private og/eller egen bygging. I de fleste tilfeller har økonomiske gulerøtter til kjøpere og/eller utbyggere etter alt å dømme hvert helt avgjørende for realiseringen av private boligprosjekter. I noen kommuner har denne støtten blitt gitt i form av direkte økonomiske bidrag til boligbyggere gjennom BiD og/eller fra kommunekassa (jf. Hasvik, Herøy, Grong, Ullensvang). Andre kommuner har redusert private utbyggeres risiko og realisert boligprosjekter ved å investere i opparbeidelse av tomter, infrastruktur og/eller utearealer (jf. Vegårshei og Iveland). Hamarøy tok på sin side selv initiativet til samarbeid med private om fremskaffelse av utleieboliger,

og har bidratt til å trygge utbyggernes investeringer ved å inngå lange leieavtaler på vegne av kommunens målgrupper. Kommunen fikk også Husbanken med på laget og sørget dermed for gunstig finansiering for utbyggere. I Ringebu og Grong har kommunene selv gått foran og bygget boliger til utpekte målgrupper.

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5, så noen av casekommunene (og andre distriktskommuner) i utgangspunktet for seg større privat initiativ og investeringsvilje på boligmarkedet. For noen har det imidlertid vist seg vanskelig å gjennomføre samarbeid med private (jf. Hamarøymodellen) så langt. Boligproduksjon støttet med offentlige subsidier kan imidlertid bidra til større privat aktivitet på boligmarkedet på sikt. Det kan skape optimisme hos private aktører, noe som i sin tur kan berede grunnen for oppføring av bolig på mer kommersielle vilkår. Denne generelle «ringvirkningsmekanismen» finner vi blant annet i Vegårshei og Hamarøy. I Vegårshei ga for eksempel utbyggingen av Håvet-prosjektet i kommunesentrum stimulans til to nye boligprosjekter finansiert av private aktører. Hamarøymodellens suksess bidro blant annet til at en butikkeier bygget egne leiligheter for kommersiell utleie.

«Ringvirkningsmekanismene» som *kan* genereres av boligprosjekter med offentlig støtte, kan forstås som et produkt av en kombinasjon av optimismen vellykkede prosjekter skaper i lokalsamfunn (=konsumenter og produsenter), samt synliggjøringen av markedspotensialet til for eksempel sentrumsnære leiligheter. For at «ringvirkningsmekanismen» skal være virksom forutsettes det imidlertid at det finnes kjøpere som evner og ønsker å erverve boliger. Kommunene kan ikke skape et marked fra ingenting. Ifølge informanten fra Vegårshei ville det ikke vært mulig for alle distriktskommuner og lykkes med en privat utbygging som Håvet-prosjektet (se kapittel 3). Markedet ville rett og slett ikke vært stort nok. Informanten peker blant annet på de gode pendlermulighetene fra Vegårshei. Fra kommunesentrum er det mulig å nå et stort arbeidsmarked fra Grimstad til Kragerø på ca. 45 minutter i bil. Det bidrar til å gi Vegårshei en relativt attraktiv beliggenhet, og illustrer at lokal kontekst er viktig for å forstå hvorfor noen boligsatsinger lykkes bedre enn andre.

Boligsatsinger kan også gi direkte opphav til nye private aktører i bolig- og eiendomsbransjen. I Hamarøy har samarbeid med private og Husbanken ført til etableringen av tre nye aktører som driver med profesjonell utleie av boliger. Det virker usannsynlig at disse aktørene ville eksistert uten utbyggerkonkurransen, de langsiktige leieavtalene og Husbankfinansieringen som ligger innbakt i Hamarøymodellen. Den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet introdusert i kapittel 1,

tilsier at de tre nye profesjonelle aktørene i Hamarøy er et produkt av boligsatsingen.

Erfaringene fra casekommunene tyder i alle tilfelle på at det er nødvendig med offentlig initiativ og økonomiske gulerøtter for å fremme private boligprosjekter i mange distriktskommuner. Slik sett har casekommunene sett seg nødt til å sprenge rammene for «den boligsosiale vendingen» (Sørvoll 2011) og den «markedsbaserte boligforsyningen» (Nordahl 2012a; Nordahl 2012b). Selektiv støtte til vanskeligstilte hushold i et ellers fritt boligmarked har vist seg å være utilstrekkelig for å oppfylle kommunenes boligpolitiske målsettinger. Flere informanter mener for eksempel at tilskudd fra Husbankens BiD eller egne investeringer var avgjørende for realiseringen av private boligprosjekter i deres kommune. Det er mulig å gi en teoretisk, økonomifaglig forklaring på dette.

I et boligmarked med full informasjon og byggeaktivitet vil prisene avsløre om det finnes en etterspørsel etter for eksempel lettstelte leiligheter i sentrum. Det betyr teoretisk sett at private aktører vil tilby sentrumsleiligheter for salg hvis konsumentenes betalingsvilje (prisene) er høyere enn produksjonskostnadene. Problemet i flere av våre distriktskommuner er imidlertid at det i utgangspunktet ikke fantes noen prissignaler som utbyggere kunne bruke som grunnlag for investeringsbeslutninger. Ganske enkelt fordi sentrumsleiligheter ikke var en del av menyen på det lokale boligmarkedet (Se Nordvik 2016:115–117). I sin tur kan det bidra til å forklare hvorfor private entreprenører i utgangspunktet vegret seg fra å bygge leiligheter i nær sagt alle casekommunene, inkludert Bø i Telemark som ellers har et relativt velfungerende boligmarked med privat byggeaktivitet. Med utgangspunkt i økonomisk teori er det derfor logisk at kommunene må ta initiativ, investere og understøtte gjennomføringen av de første av leilighetsprosjektene i distriktene – nettopp slik som er tilfelle i Vegårshei og Iveland, kommuner som ikke hadde noen tradisjon for leiligheter på boligmarkedet.

På lengre sikt kan kommunene imidlertid håpe på at «ringvirkningsmekanismen» slår til. Det avhenger av at det finnes en etterspørsel etter leiligheter – eller for den saks skyld andre boligtyper – å synliggjøre. For å redusere mulighetene for tap og sørge for en fornuftig dimensjonert boligbygging, bør alle kommunale boligprosjekter kvalitetssikres gjennom grundige vurderinger av boligbehov og boligetterspørsel. Det gjelder private prosjekter initiert og støttet på ulikt vis av kommunen (jf. Vegårshei og Iveland), samarbeidsprosjekter med private (jf. Hamarøy) og kommunal utbygging (jf. Grong).

4.3 Boligsatsinger og bostedsattraktivitet

For de fleste distriktskommuner gjelder det å trekke til seg innbyggere. Økt arbeidsfør befolkning gir større skatteinntekter, bedre økonomisk grunnlag for å drifte offentlige tjenester, potensielt flere stordriftsfordeler, flere personer som kan ansettes i ubesatte stillinger og mindre skjev omsorgsbyrde. Befolkningsvekst kan også gi større rammetilskudd fra staten. Selv om befolkningsvekst er ønskelig kan strukturelle forhold gjøre det mer realistisk å arbeide for å opprettholde eksisterende folketall eller dempe befolkningsnedgangen. Økt bostedsattraktivitet betyr ikke nødvendigvis numerisk vekst. Det kan også bety at det generelt oppleves som mer attraktivt å bosette seg eller forbli boende i en kommune.

Ifølge Grimsrud og Aure (2013) driver ca. 80 prosent av norske distriktskommuner et aktivt tilflyttingsarbeid. De to forskerne definerer tilflyttingsarbeid som «alle typer systematisk arbeid, tidsavgrenset eller kontinuerlig, som har som eksplisitt hovedmål eller delmål å øke tilflyttingen» (Grimsrud & Aure 2012:5). Tilflyttingsarbeid er således synonymt med det vi så langt har kalt for brede attraktivitetssatsinger, og handler blant annet om utadrettet kommunikasjon i media (omdømmebygging), arrangering av ulike arrangementer for potensielle tilflyttere, inkluderingssatsinger rettet mot nyinnflyttede, stedsutvikling og mange andre tiltak (Grimsrud & Aure 2012).

Casekommunene legger generelt vekt på tilflyttingsarbeid og har lagt stor vekt på omdømmebygging, næringsutvikling, stedsutvikling og andre tiltak for å øke bostedsattraktiviteten. Casekommunenes boligsatsinger er således viktige elementer i et bredere attraktivitetsarbeid.

Det er vanskelig å si nøyaktig hvor mye boligsatsingene har bidratt til befolkningsvekst i casekommunene. Mens brorparten av kommunene har færre innbyggere i 2017 enn de hadde i 2000, har de fleste kommunene opplevd en moderat positiv befolkningsutvikling siden 2010 (jf. Kapittel 2). Studier av flyttemotiver indikerer at tilgang på arbeidsplass er den viktigste begrunnelsen for å flytte til eller bli boende i distriktskommuner. Bolig nevnes relativt sjelden som et motiv for å bli værende eller flytte i slik kommuner (Sørlie 2009; Sørlie, Aure & Langset 2012:114–118). Likevel kan et variert boligmarked med flere alternativer hva gjelder disposisjonsform (eie og leie), standard og størrelse bidra til å gjøre en kommune mer attraktivt for eksisterende og potensielle innbyggere. Arbeidsplasser er viktig, men hvis det ikke finnes egnede boligtilbud kan folk velge å pendle fra en nabokommune. På grunnlag av denne studiens empiriske grunnlag er det riktignok ikke mulig å skille ut effektene av boligsatsingene fra det bredere

attraktivitetsarbeidet og strukturelle forhold utenfor kommunenes kontroll. Likevel kan vi oppsummere noen informerte antagelser om sammenhengen mellom boligsatsinger, bostedsattraktivitet og befolkningsutvikling i casekommunene.

Det beste eksempelet på en satsing som har bidratt til befolkningsvekst finner vi sannsynligvis i Herøy. Her har flere boliger på markedet styrket kommunene i attraktivitetskonkurransen med nabokommunene, og gjort det enklere for arbeidsinnvandrere å etablere seg permanent. Spesielt det siste har vært avgjørende for befolkningsveksten i Herøy. Før boligsatsingen hadde kommunen et relativt sterkt arbeidsmarked preget av arbeidsinnvandring, men likevel befolkningsnedgang. Dermed tyder mye på at befolkningsveksten har direkte sammenheng med kommunens inkluderingsarbeid, boligsatsing og de nye etableringsmulighetene som har åpnet seg på kommunens boligmarked (jf. Kapittel 3).

Utviklingen i Herøy illustrerer noen generelt trekk ved befolkningsveksten i distriktskommuner de siste årene. Slik Kobro, Vareide og Hatling (2012) påpeker, har en god del av denne veksten kommet som følge av arbeidsinnvandring. Det er imidlertid ikke alle kommuner som har maktet å omsette arbeidsinnvandring til befolkningsvekst. Tilsynelatende har kommuner som ikke har satset aktivt på boligpolitikk og inkluderingsarbeid i mindre grad fått arbeidsinnvandrere til å etablere seg permanent, ifølge en studie av 15 suksessrike distriktskommuner (Kobro, Vareide & Hatling 2012). Med utgangspunkt i den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet betyr det at inkluderingsarbeid og tilgjengelige boliger kan være avgjørende for å trekke til seg arbeidsinnvandrere permanent.

Eksempelet Herøy indikerer også at det ikke er nok med høy næringsattraktivitet og godt arbeidsmarked for å trekke til seg folk. Distriktskommuner må satse aktivt på bostedsattraktivitet for å vinne konkurransen med andre kommuner. Hvis ikke risikerer de at folk bosetter seg i andre kommuner og pendler isteden.

I andre kommuner som Hamarøy, Hasvik, Vegårshei og Iveland har boligsatsinger etter alt å dømme vært med på å øke bostedsattraktiviteten, men ikke nødvendigvis ført til befolkningsøkning. Noen informanter viser til at boligsatsingene har gjort deres kommuner mer attraktive for ulike grupper som «hjemflyttere» og «prøveboere» med eller uten lokal tilhørighet.

4.4 Boligsatsinger og næringsliv

Teoretisk sett kan boligsatsinger bidra positivt til det lokale næringslivet på minst fem måter. Med en samlebetegnelse kan vi kalle disse for de fem generelle næringsmekanismene:

- Bidra til høyere næringsattraktivitet, dvs. at en kommune trekker til seg flere private arbeidsplasser enn det man skulle forvente med utgangspunkt i strukturelle kjennetegn og utviklingstrekk (jf. Vareide 2016).
- Løse «boligproblemet» for eksisterende bedrifter. Det vil si at nye boliger for eksempel gjør brakke- og hybelhus oppført av bedriftene selv overflødig. Eller at det blir enklere for eksisterende bedrifter å rekruttere og finne boliger til nye ansatte.
- Bidra til høyere omsetning for eksisterende bedrifter og butikker.
- Direkte opphav til nye bolig- og eiendomsbedrifter.
- Indirekte stimulans til ny næringsaktivitet som følge økt optimisme og synliggjøring av nye markeder.

Ingen av våre informanter ga uttrykk for at boligsatsinger har ført til betydelig nyetablering av private bedrifter. I både Iveland og Vegårshei har sentrumssatsingene riktignok gitt opphav til ny café. Likevel kan vi konkludere med at økt næringsattraktivitet ikke er et hovedresultat av boligsatsingene i våre distriktskommuner: informantene nevner ikke nye bedriftsetableringer motivert for eksempel av gode boligtilbud for eksisterende ansatte og potensielle nye rekrutter. I tråd med dette svarer ingen av respondentene på internettsurveyen at boligsatsingen «i stor grad» har gjort «kommunen mer attraktiv for bedrifter som ser etter et egnet sted å etablere seg». Hele 12 av 20 respondenter svarer at boligsatsingen i «liten grad» har gjort kommunen mer attraktiv for bedrifter.

Tabell 4.2 I hvilken grad har boligsatsingen gjort kommunen mer attraktiv for bedrifter som ser etter et egnet sted å etablere seg?

Svar	Antall	Prosent
I stor grad	0	0 %
I noen grad	7	35 %
I liten grad	12	60 %
På ingen måte	0	0 %
Vet ikke	1	5 %

Kilde: Internettsurvey, gjennomført av NOVA februar–april 2017.

Noen informanter peker på at boligsatsingene i deres kommuner har bidratt til å løse «boligproblemet» for eksisterende bedrifter. Kort fortalt har boligsatsinger gjort det enklere for næringslivet å finne boliger til sine ansatte (jf. Hamarøy, Hasvik, Herøy). I andre kommuner har boligsatsingene ført til høyere omsetning i etablerte butikker. Sentrumsutviklingsprosjektet i Norheimsund i Kvam førte til høyere omsetning i butikkene. Informanten fra Hasvik viser på sin side til boligsatsingens bidrag til utvidelse av sesongen og økt omsetning i kommunens serveringssteder.

Boligsatsinger i casekommunene har også gitt direkte stimulans til nye bolig- og eiendomsbedrifter. Som nevnt ovenfor, har Hamarøymodellen ført til etableringen av tre nye lokale selskaper som leier og drifter utleieboliger. I Ullensvang har også kommunens målrettede innsats ført til etableringen av nye private aktører på utleiemarkedet. Ringebu har på sin side gitt tilskudd til et Bed and Breakfast-tilbud som en del av kommunens sentrumssatsing.

Casekommunenes boligsatsinger kunne også tenkes å føre til optimisme og nyetablering i næringslivet gjennom eksempelets makt. Bortsett fra privat bygging i Vegårshei, Herøy og Hamarøy er denne «ringvirkningsmekanismen» imidlertid vanskelig å få øye på.

4.5 Boligsatsinger, folkehelse og livskvalitet

Internasjonal og norsk forskning viser at det er en sammenheng mellom egenskaper ved bolig/bomiljø, folkehelse og livskvalitet (jf. Helgesen, Holm, Monkerud & Schmidt 2014; Monkerud, Helgesen, Holm & Lied 2015; Hansen & Daatland 2016). Møteplasser og sosial kontakt i nabolaget kan for eksempel være en viktig forutsetning for trivsel, trygghet og velvære i hverdagen. For våre casekommuner er det dermed oppløftende når NorLAG-studien (2006) viser at kontakten mellom naboer generelt er større i mindre enn i store kommuner. På den annen side kan også mindre steder «være sårbare på grunn av lange avstander og fraflytting, der unge flytter ut og gamle blir igjen. Dette har bidratt til en voksende etterspørsel etter sentrumsnære seniorboliger» (Hansen & Daatland 2016:52). Logg-studien indikerer videre at risikoen for selvrapportert ensomhet, depresjon, liten kontroll

over eget liv og lav livskvalitet øker når kvinner mellom 60 til 84 år bor i nabolag preget av begrenset sosial kontakt og samvirke (ibid.:53).[24]

Boligsatsingene i Vegårshei, Iveland og Hamarøy – som alle er eksempler på satsinger som har prioritert sentrums- eller tettstedsutvikling – kan ha bidratt til å øke den sosiale kontakten og dermed den psykiske folkehelsen i kommunen. Som vi husker fra kapittel 2, var informanten fra Iveland klar på at sentrumsetableringen på Birketveit motvirket sosial isolasjon og ensomhet, for eksempel blant eldre som tidligere bodde langt fra større befolkningskonsentrasjoner. Ivelands boligsatsing er i lys av dette i tråd med den siste folkehelsemeldingens fokus på betydningen av gode boliger og bomiljøer for eldre (Meld. St. 19 2014–2015:96–97).

Det synes også åpenbart at kommuner som satser på kompakte sentrum og sentrumsnæreområder med mulighet for gang- og sykkeltransport – som Kvam og Bø i Telemark – legger til rette for mer fysisk aktivitet og dermed også bedre folkehelse.

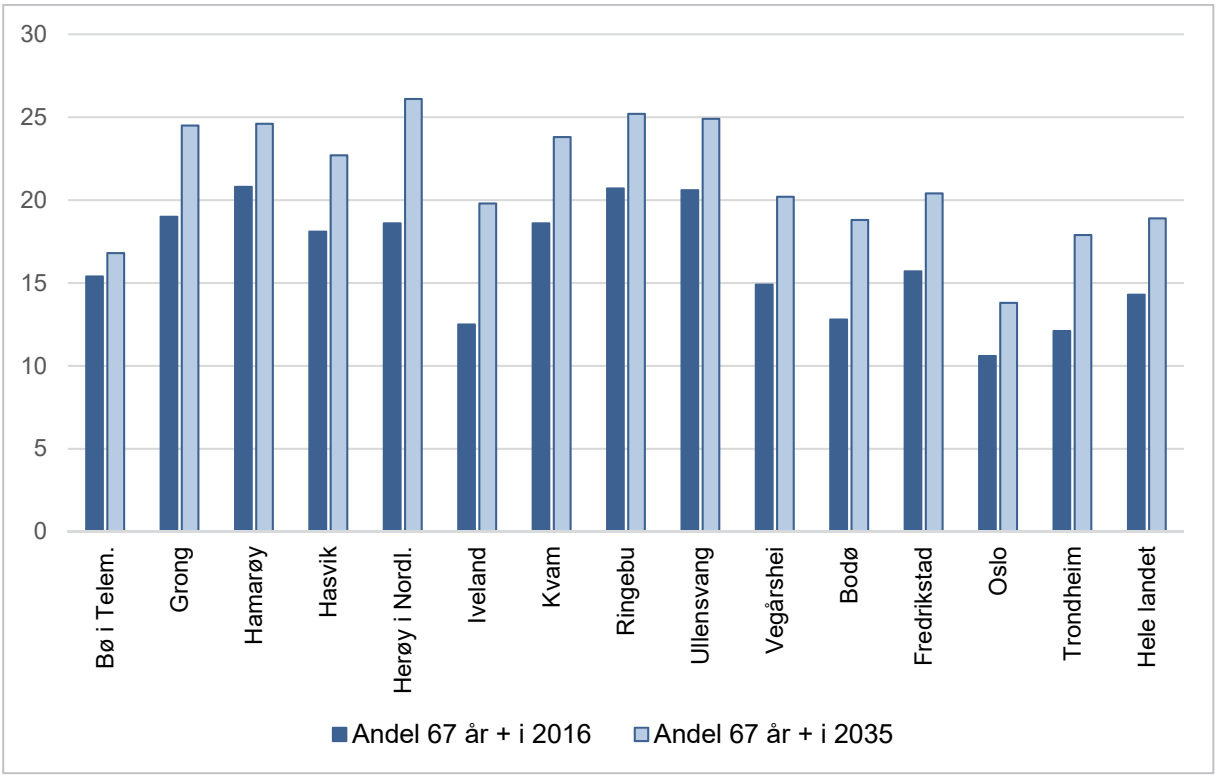
4.6 Boligsatsinger og offentlige tjenester: eksempelet eldreomsorg

Eldreomsorg blir ikke mindre viktig i norske distriktskommuner i de neste tiårene. Samfunnets aldring, populært omtalt som eldrebølgen, er en realitet alle norske kommuner må ta hensyn til. Frem mot 2060 kan andelen innbyggere i Norge over 70 år øke fra 9 til 19 prosent (Syse, Pham & Keilman 2016). Veksten i antallet og andelen eldre vil imidlertid være ujevnt fordelt mellom kommunene. I våre casekommuner øker andelen personer over 67 år mest i Herøy (7,5 %) og Iveland (7,3 %) frem mot 2035, ifølge SSBs såkalte hovedalternativ. Bortsett fra Bø som ifølge prognosen bare vil oppleve en økning i andelen personer over 67 år med 1.4 prosent, ligger alle casekommunene i relativ nærhet til den gjennomsnittlige nasjonale økningen i denne aldersgruppen på 4,6 prosent.

---

24 «Naboskapsintegrasjon er målt ved fire spørsmål om hvor mange av naboene man (a) er på hils med, (b) snakker med når man møtes, (c) kan låne ting av og (d) kan be om å handle for seg om man er syk» (Hansen & Daatland 2016:53).

Figur 4.1. Befolkningsprognoser for andelen (%) innbyggere 67 år og eldre i 2016 og 2035



Kilde: Befolkningsframskrivinger, hovedalternativet (MMMM) for 2016 og 2035, *Statistisk sentralbyrå*.[25]

Tabell 4.3 Befolkningsframskrivinger.

	% 67 år + i 2016	ant. 67 år + 2016	% 67 år + i 2035	ant. 67 år + 2035
Bø i Telem.	15,4	942	16,8	1289
Grong	19	468	24,5	657
Hamarøy	20,8	380	24,6	482
Hasvik	18,1	191	22,7	238
Herøy i Nordl.	18,6	325	26,1	480
Iveland	12,5	164	19,8	332
Kvam	18,6	1577	23,8	2155
Ringebu	20,7	922	25,2	1163
Ullensvang	20,6	700	24,9	854
Vegårshei	14,9	304	20,2	487
Bodø	12,8	6444	18,8	11139
Fredrikstad	15,7	12387	20,4	19180
Oslo	10,6	69837	13,8	113606
Trondheim	12,1	22608	17,9	39294
Hele landet	14,3	744696	18,9	1162156

Kilde: Befolkningsframskrivinger, hovedalternativet (MMMM) for 2016 og 2035, *Statistisk sentralbyrå*.

[25] Befolkningsframskrivinger for andelen eldre (67 år og over) i de ti casekommunene og referansekommunene for 2016 og 2035 er hentet fra Statistisk sentralbyrås befolknings-prognoser. Vi bruker prognoser for hovedalternativet (MMMM) der tallene er basert på middels utvikling i fruktbarhet, levealder, innenlandske flyttinger og innvandring.

Den voksende eldrebefolkningen vil stille nye og større krav til helse- og omsorgssektoren i kommunene. Noen av boligsatsingene tar eksplisitt sikte på å bidra til å løse disse utfordringene, som for eksempel i Vegårshei og Ringebu. I andre kommuner, som i Ullensvang, ser man for seg at boligsatsingene etter hvert kan utvides til å omfatte boligprosjekter tilpasset eldrebefolkningen og helse- og omsorgssektorens behov. Teoretisk sett er sammenhengen mellom boligpolitikk og eldreomsorg nokså klar. Ved å fremme bedre tilgjengelighet i eksisterende bebyggelse eller legge til rette for produksjon av sentrumsnære og universelt utformede leiligheter med sentrale funksjoner på ett plan, kan kommuner legge til rette for at eldre kan bo lenger i eget hjem i det ordinære boligmarkedet og dempe utgiftsveksten knyttet til reising i hjemmetjenestene, institusjonsomsorg og omsorgsboliger (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014; Sørvoll 2016; se også: Meld. St. 19 2014–2015:96–97).[26]

Vegårshei, Iveland og Ringebu har antagelig de beste eksemplene på boligsatsinger som tar samfunnets aldring på alvor blant casekommunene. Det viser høy bevissthet om sammenhengene mellom boligtilbud, boligpolitikk og eldreomsorg. Studier av kommunale planer tyder på at dette ikke er en selvfølge. I mange kommuner er bevisstheten om boligmarkedet og boligpolitikkens betydning for eldreomsorgens utforming tilsynelatende begrenset. En gjennomgang av kommuneplanene i 89 kommuner som alle har mottatt tilskudd fra Husbanken til oppføring av omsorgsboliger for eldre, viser at kommunene i liten grad legger vekt på mulighetene i det lokale boligmarkedet når de kalibrerer helse- og omsorgstjenestene. Ingen av kommunene i utvalget problematiserer heller forskjeller mellom å eie sin egen bolig og leie en kommunal omsorgsbolig (jf. Martens 2015).

I Vegårsheis kommuneplan heter det at: «Boligpolitikken er første ledd i en kjede av helse- og omsorgstjenester» (Vegårshei, Kommunedelplanens samfunnsdel 2014–2025:23). Informanten fra kommunen fremhever at satsingen på oppføring av private leiligheter i sentrum allerede har bidratt til mindre kjøring og arbeidsbelastning i hjemmetjenestene.

Satsingen på leiligheter i Ivelands kommunesentrum skjedde parallelt med en reduksjon av liggetiden på sjukeheimen i kommunen. I fremtiden vil det være mulig for kommunen å tilby flere omsorgstjenester i leilighetene på Åkletomta, og på denne måten redusere behovet for egne offentlige subsidierte omsorgsboliger eller institusjoner. Ved å flytte noe av ansvaret for bolig over på

[26] Vi savner imidlertid gode forskningsbaserte beregninger på hvor mye det er å spare på å legge til rette for økt tjenesteyting i omsorgsmottagernes private hjem (Sørvoll, Sandlie, Nordvik & Gulbrandsen 2016).

husholdningene og aktører i det ordinære boligmarkedet, kan både Vegårshei og Iveland få en mulighet til å konsentrere seg mer om tjenesteproduksjon og mindre om boligforvaltning i årene som kommer.

4.7 Boligsatsinger og inkluderingsevne

Et lokalsamfunns inkluderingsevne er viktig av flere årsaker. Det kan betraktes som en verdi eller et mål i seg selv, men det er også av vesentlig betydning for å tiltrekke seg og beholde innbyggere. Som vi viste til ovenfor, har for eksempel bosettingen og inkluderingen av arbeidsinnvandrere vært en viktig driver bak befolkningsvekst i norske distriktskommuner de siste årene. Ifølge en kvalitativ studie av Søholt mfl. er: «Arbeid og bolig […] nøkkelfaktorer som må være på plass for at innvandrere skal vurdere et sted som attraktivt» (Søholt, Aasland, Onsager & Vestby 2012:100).

Hasvik og Herøy er eksempler på kommuner som har prioritert arbeidsinnvandrere i sine boligsatsinger. I begge kommuner har boligsatsingene gjort det mulig for arbeidsinnvandrere å bosette seg permanent delvis fordi man har lykkes med å få flere boliger ut på markedet. Både Hasvik og Herøy har komplementert sine boligsatsinger rettet mot arbeidsinnvandrere med andre inkluderingstiltak, som gjennom satsingen *Integrering og inkludering av tilflyttere* i Herøy og gratis barnehageplass de 10 første månedene etter folkeregistrering i Hasvik (jf. Kapittel 3). I Herøy har man også satset på å gi Husbankens startlån til arbeidsinnvandrere. Informanten fra kommunen fremhever at personer med innvandrerbakgrunn kan ha mindre muligheter til å oppnå banklån enn andre, blant annet som følge av sin korte botid i Norge og de problemene det skaper for deres evne til å signalisere god økonomistyring. Også i kommuner som Gloppen og Frøya satser man på å hjelpe innvandrere til å bli huseiere gjennom rådgivning og startlånsordningen (Distriktssenteret 2017).[27]

Noen av informantene i casekommunene nevner at boligsatsingene har gjort det enklere å bosette flyktninger (jf. Hamarøy og Ringeby). Informantene i denne studien kan imidlertid uttrykke usikkerhet når det gjelder spørsmålet om hva boligsatsingene har betydd for inkluderingen av flyktninger og innvandrere i samfunnet. Noen kommuner rapporterer riktignok at de bosetter flyktninger i sentrum eller i gåavstand til sentrum, noe som er positivt med tanke på inkludering

[27] https://distriktssenteret.no/2016/09/19/inkludering-som-samfunnsutikling-i-gloppen-kommune/ sett:15.11.2016.

som følge av kort vei til fritidstilbud, sosiale møteplasser og viktige service-funksjoner. Denne studien gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå nøyaktig i hvilken grad for eksempel boligsatsinger har ført til mer kontakt mellom innvandrere, bosatte flyktninger og majoritetsbefolkning. Blant respondentene til internettsurveyen svarer relativt mange at boligsatsingen har bidratt til større inkludering av bosatte flyktninger og arbeidsinnvandrere på boligmarkedet og i samfunnet generelt «i noen grad». Meget få velger å svare «i stor grad», noen flere «i liten grad» og «vet ikke»:

Tabell 4.4 I hvilken grad har boligsatsingen bidratt til økt inkludering av flyktninger på det ordinære boligmarkedet?

Svar	Antall	Prosent
I stor grad	2	10 %
I noen grad	10	50 %
I liten grad	5	25 %
På ingen måte	0	0 %
Vet ikke	2	10 %

Kilde: Internettsurvey, gjennomført av NOVA februar–april 2017.

Tabell 4.5 I hvilken grad har boligsatsingen bidratt til økt inkludering av arbeidsinnvandrere på boligmarkedet?

Svar	Antall	Prosent
I stor grad	1	5 %
I noen grad	11	55 %
I liten grad	5	25 %
På ingen måte	0	0 %
Vet ikke	3	15 %

Kilde: Internettsurvey, gjennomført av NOVA februar–april 2017.

Tabell 4.6 I hvilken grad har boligsatsingen ført til økt integrasjon av innvandrerbefolkningen i samfunnet?

Svar	Antall	Prosent
I stor grad	1	5 %
I noen grad	11	55 %
I liten grad	4	20 %
På ingen måte	0	0 %
Vet ikke	3	15 %

Kilde: Internettsurvey, gjennomført av NOVA februar–april 2017.

Fra ulike studier vet vi at innvandrere og flyktninger kan møte ulike barrierer på det norske boligmarkedet. Studier basert både på eksperimenter, survey basert på

selvrapportering og kvalitative studier tyder på at innvandrere blir forskjellsbehandlet eller diskriminert på det private leiemarkedet (Sørvoll & Aarset 2015). Det er ingen grunn til å tro at dette problemet er mindre i distriktene enn i byene. I Søholt med flere sin kvalitative studie av innvandrere i de tre norske distriktskommunene Vestvågøy, Haram og Tynset fortelles det om «forskjellsbehandling på leiemarkedet. Når utleiere hørte aksent, medførte det at innvandrere ikke ble vurdert som leietaker» (Søholt mfl. 2012:12). I tillegg kan innvandrere slite med å få lån i private banker, slik erfaringene fra informanten i Herøy tyder på. Det siste kan utvilsomt være en hindring for innvandrere som ønsker å eie sin egen bolig – noe som kan være viktig for sosial status og tilhørighet til lokalsamfunnet i et land hvor opp mot 80 prosent av husholdningene er boligeiere (Vassenden 2014). Når innvandrere blir boligeiere signaliserer de også til lokalsamfunnet at de ser på sitt liv i kommunen som et langsiktig prosjekt. Det kan også bety at de generelt blir satt mer pris på av majoritetsbefolkningen (jf. Søholt mfl. 2012).

Det er interessant å merke seg at profesjonalisering av leiemarkedet noen ganger nevnes som en forutsetning for å bekjempe diskriminering av utenlandsk-fødte på leiemarkedet. I både store og mindre norske kommuner domineres markedet av såkalte småskalaaktører som ikke har utleie som hovedinntekt. En god del av boligene som leies ut av disse aktørene, som for eksempel sokkelboliger, formidles til venner og kjente gjennom sosiale nettverk (Sandlie & Sørvoll 2017). Innvandrere – med begrenset sosialt kontaktnett – kan således slite med å vinne innpass på leiemarkedet selv i tilfeller der de ikke eksplisitt blir utsatt for diskriminering. Profesjonelle aktører med boligutleie som næringsvei forutsettes å tildele boliger mer transparent og byråkratisk enn småskalaaktører: i klartekst forventes de også i mindre grad å diskriminere på bakgrunn av opprinnelsesland (se for eksempel: NOU 2011:15). Dermed kan satsingen på samarbeid med større private aktører om utleie – som for eksempel i Hamarøy – bidra til enklere tilgang på leieboliger for bosatte flyktninger og arbeidsinnvandrere i fremtiden.

Uansett er det all grunn for distriktskommuner å ta arbeidet med inkluderingen av innvandrere på boligmarkedet på alvor. Det er både riktig i seg selv og kan være avgjørende for at de bosetter seg permanent i kommunen. Slike inkluderingsstrategier ligger i og for seg innbakt i alle boligsatsinger som tar sikte på et større og mer variert boligtilbud: flere alternativer gir også større muligheter for innvandrere. På den annen tilsier innvandreres spesielle utfordringer på eie- og leiemarkedet mer målrettede strategier som boligrådgivning, formidling av leieboliger på de private markedet og startlånssatsinger.

4.8 Oppsummering: Langsiktige og kortsiktige virkninger av boligsatsinger

I dette kapitlet har vi oppsummert noen av de viktigste samfunnsvirkningene av casekommunens boligsatsinger, inkludert deres bidrag til et mer velfungerende boligmarked, bostedsattraktivitet, næringsliv, folkehelse og livskvalitet, eldreomsorg og kommunenes inkluderingsevne. Vi illustrerer på denne måten at boligsatsinger kan ha vesentlige betydning for samfunnsutviklingen i distriktskommuner. På den annen side har vi også pekt på noen begrensninger ved denne studiens evne til å dokumentere og måle virkningene av boligsatsinger i casekommunene, for eksempel knyttet til beregning av effektene for innvandreres inkludering i lokalsamfunnet og befolkningsvekst.

Den generelle «ringvirkningsmekanismen» som kan følge av offentlig initierte og støttede boligprosjekter, for eksempel i form av bygging av private aktører, er et av de mer interessante fenomenene som avdekkes i kapittel 3 og 4. Både i Hamarøy og Vegårshei nevner kommunenes informanter at boligsatsingene inspirerte nye private boligprosjekter. Grundigere forskning på flere case er imidlertid nødvendig for å få et klarere bilde av «ringvirkningsmekanismens» karakter, styrke og betingelser for manifestasjon.

Det blir spennende å følge utviklingen på boligmarkedet og lokalsamfunnene i casekommunene over tid. I internettsurveyen – som alle casekommunene, pluss ti ytterligere kommuner har svart på – oppgir kun fire respondenter at boligsatsingen i deres kommuner har vart lenger enn syv år. Det er således fortsatt snakk om relativt kortsiktige virkninger av boligsatsingene i casekommunene:

Tabell 4.7 Hvor lenge har kommunens boligsatsing eksistert?

Svar	Antall	Prosent
Den begynte i år	0	0 %
1–2 år	1	5 %
2–3 år	1	5 %
3–4 år	3	15 %
5–6 år	6	30 %
6–7 år	5	25 %
Lengre enn 7 år	4	20 %

Kilde: Internettsurvey, gjennomført av NOVA februar–april 2017.

Kanskje kan noen av boligsatsingene i casekommunene få større betydning for den lokale samfunnsutviklingen på sikt? Som vi argumenterte for ovenfor kan for eksempel Vegårshei og Ivelands satsing på leiligheter i sentrum bidra til demping av utgiftsveksten i eldreomsorgen i fremtiden.

5 Boligsatsinger og kommunen som samfunnsutvikler: utfordringer og politikkanbefalinger

5.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter vi betydningen av eksempelkommunenes satsinger for deres boligpolitiske kompetanse og rolle som samfunnsutvikler. Vi diskuterer også suksesskriterier og utfordringer for distriktskommuners rolle som samfunnsutvikler i boligsektoren. Denne diskusjonen danner grunnlaget for politikkanbefalinger til nasjonalt nivå (jf. Meld. St. 18 2016–2017).

5.2 Boligsatsinger, kompetanse og samfunnsutvikling

Kommunal boligpolitikk består av mange ulike delområder. Den innebærer således sektorovergripende samarbeid og koordinering av mange ulike oppgaver. Kommunen er ikke minst planmyndighet, boligforvalter og ansvarlig for å planlegge, organisere og gjennomføre andre boligpolitiske og boligsosiale oppgaver. Noe forenklet består den kommunale boligpolitikken av følgende ansvarsområder (jf. Langsether, Hansen & Sørvoll 2008; Nordahl 2012b; Sørvoll & Aarset 2015; Sørvoll 2016):

- Kartlegging av bolig- og tjenestebehov
- Planlegging og organisering av kommunens boligpolitikk
- Areal- og reguleringsplanlegging
- Boligforsyningspolitikk eller stimulans til boligbygging gjennom for eksempel salg av tomter med klausuler, støttekjøp av boliger i private prosjekter eller utbyggingsavtaler.
- Formidling av personrettede boligøkonomiske virkemidler: Bostøtte, startlån og boligtilskudd til etablering og tilpasning.
- Forvaltning og fremskaffelse av kommunale boliger til vanskeligstilte, særskilt pleietrengende (omsorgsboliger) og eventuelt andre grupper
- Bo-oppfølgingstjenester
- Boligrådgivning

- Kommunikasjon med utbyggere og publikum (synliggjøring av muligheter på det private markedet).
- Samarbeid med private aktører, for eksempel knyttet til fremskaffelse utleieboliger, borettslagsboliger og/eller eierboliger.
- Samarbeid med nasjonale og regionale myndigheter som KMD, Husbanken, Fylkesmannen eller Fylkeskommunen.

I det offentlige ordskiftet om boligpolitikken argumenteres det stundom for at kommunene ikke makter å se disse ansvarsområdene i sammenheng i tilstrekkelig grad. Spesielt oppsplitting av boligarbeidet i mange ulike etater har skapt problemer for samordningen av den kommunale boligpolitikken, ifølge kritikerne. I sin tur kan dette føre til at kommunene ikke makter å bruke virkemidlene på en effektiv måte, og vanskeligstilte ikke får den hjelpen de har krav på (jf. Langsether mfl. 2008; Riksrevisjonen 2007–2008). Det er interessant å merke seg at Grong, en av våre casekommuner, har tatt den kommunale boligpolitikkens samordningsutfordringer på alvor og opprettet en egen boligavdeling med mange ulike funksjoner. Informanten fra kommunen mener omorganiseringen av boligarbeidet er en av de viktigste konsekvensene av Grongs boligsatsing.

Boligpolitikkens kompleksitet betyr også at kommunene trenger kompetanse på en rekke områder. Det kan være en særskilt utfordring i mindre kommuner med begrenset administrativ kapasitet, inkludert alle våre casekommuner. Forbedringer av den boligpolitiske kompetansen er imidlertid en effekt av boligsatsinger i distriktene. I internettsurveyen svarer 18 respondenter at boligsatsingen har bidratt til økt boligpolitisk kompetanse i «stor» (8) eller «noen grad» (10). Tre respondenter svarer at kompetansen har økt i «liten grad».[28] Ingen respondenter svarer at kompetansen «på ingen måte» har økt i forbindelse med satsingen. Informantene peker videre på en styrking av kompetansen på en rekke boligpolitiske delområder, som for eksempel areal- og reguleringsplanlegging, lån- og tilskudd og «samarbeid og dialog med private utbyggere»:

[28] Undersøkelsen består av 20 innleverte svar, og dermed har en respondent ved en feiltakelse krysset av på to svaralternativer.

Tabell 5.1 På hvilke områder har boligsatsingen bidratt til å styrke kommunens boligpolitiske kompetanse? Flere svar er mulig.

Svar	Antall	Prosent
Areal-, regulerings- og boligplanlegging	9	45 %
Lån- og tilskudd (eks. startlån, bostøtte, boligtilskudd)	13	65 %
Boligrådgivning	5	25 %
Samarbeid og dialog med private utbyggere	15	75 %
Fremskaffelse av kommunalt disponerte boliger	8	40 %
Stimulans av det private leiemarkedet	7	35 %
Samarbeid mellom ulike kommunale instanser	5	25 %
Bygging og forvaltning av kommunal boligmasse	5	25 %
Integrasjon av ulike grupper på boligmarkedet	2	10 %
Kunnskap om boligpolitikkens betydning for samfunnsutviklingen	11	55 %
Om sammenhenger mellom boligpolitikk og eldreomsorg	7	35 %
Om problemstillinger knyttet til ungdom og andre førstegangsetablerere	5	25 %
Sentrumsutvikling	10	50 %
Andre områder	0	0 %

Kilde: Internettsurvey, gjennomført av NOVA februar–april 2017.

Det synes rimelig å argumentere for at den boligpolitiske kompetansen casekommunene har tilegnet seg styrker deres kapasitet som samfunnsutviklere. Prosjektene som allerede er gjennomført i kommunene kan betraktes som erfarings- og kompetansebaser som gjør det enklere å gjennomføre nye satsinger.

Mer eller mindre vellykkede boligsatsinger kan også bidra med optimisme på vegne av hva kommunen og andre aktører kan få til som samfunnsutviklere i boligsektoren. En informanter påpeker i den sammenheng to viktige resultater av boligsatsingen i sin kommune. For det første fikk kommunen kunnskap om å gjennomføre utbyggerkonkurranser gjennom sitt samarbeid med Husbanken. For det andre har boligsatsingen bidratt til å synliggjøre at det finnes et marked for privatfinansierte leiligheter i kommunen. I en annen kommune har boligsatsingen også skapt større optimisme hos private aktører. Det ble interesse for privat oppføring av leiligheter i begge kommuner i kjølvannet av den kommunalt initierte boligsatsingen.

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om å skape mer attraktivitet og inkluderingsevne i samarbeid med andre aktører på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, for eksempel privat næringsliv og/eller offentlige institusjoner (jf. Kapittel 1). I mindre distriktskommuner er sannsynligvis kommunene spesielt viktige som samfunnsutviklere. Cruickshank med flere, som har analysert utviklingskapasiteten i 41 norske småkommuner, skriver at alle deres case kjennetegnes av «at kommuneorganisasjonen har en relativt stor betydning for utviklingsarbeidet, fordi andre større aktører er fraværende» (Cruickshank mfl. 2014:2).

Vellykkede samfunnsutviklingsprosjekter er produkt av gunstige interne og eksterne forutsetninger. Det fordrer gjerne et vellykket samspill mellom private, kommunale, regionale og nasjonale aktører. Det gjelder også utviklingsarbeid i boligsektoren. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, har våre casekommuner generelt lykkes som en følge av samarbeid og støtte fra for eksempel Fylkesmannen, Husbanken, Distriktssenteret, KMD og private utbyggere. I tillegg har de interne forutsetningene vært på plass, som for eksempel politisk forankring og prioritering, engasjement og entusiasme fra administrativt hold. Når det er sagt bør det ikke komme som noen overraskelse at flere distriktskommuner – også blant våre casekommuner – mislykkes med å gjennomføre deler av sine boligsatsinger. For noen kommuner har det vist seg spesielt utfordrende å lykkes med samarbeid med private om fremskaffelse av utleieboliger (jf. Hamarøymodellen og tilvisningsavtaler). I de neste avsnittene drøfter vi suksesskriterier og utfordringer for vellykkede boligpolitiske utviklingsprosjekter i distriktskommuner.

5.3 Utfordringer og suksesskriterier i gjennomføringen av boligsatsinger

Hva er avgjørende for realiseringen av boligsatsinger i distriktskommuner? I internettsurveyen velger flest kommuner svaralternativene «statlig tilskudd og/eller engasjement), «støtte fra politisk ledelse i kommunen», «kompetanse og engasjement i kommunal administrasjon». Flere kommuner fremhever også betydningen av «kompetanse, engasjement og ressurser hos private aktører», «godt samarbeid mellom kommunen og private aktører» og «en god utviklingskultur i kommunen hvor nye initiativ blir møtt med velvilje». Endelig var «store utfordringer på boligmarkedet» en forutsetning for igangsettelsen av mange boligsatsinger, ifølge internettsurveyen:

Tabell 5.2. Hva var avgjørende for realiseringen av boligsatsingen i din kommune? Flere svaralternativer var mulig å velge

Svar	Antall	Prosent
Statlige tilskudd og/eller initiativ	17	85 %
Støtte fra politisk ledelse i kommunen	13	65 %
Kompetanse og engasjement i kommunal administrasjon	17	85 %
Kompetanse, engasjement og ressurser hos private aktører	8	40 %
Store utfordringer på boligmarkedet	10	50 %
Boligsatsing aktualisert av bedriftsetablering og/eller arbeidsinnvandring	3	15 %
Boligsatsing aktualisert av økt flyktningetilstrømming	5	25 %
Godt samarbeid mellom kommunen og private aktører	9	45 %
En god utviklingskultur i kommunen hvor nye initiativer blir møtt med velvilje	7	35 %

Kilde: Internettsurvey, gjennomført av NOVA februar–april 2017.

Administrative ressurser. Ifølge nesten alle internettsurveyens respondenter var «kompetanse og engasjement i kommunal administrasjon» avgjørende for realiseringen av boligsatsingen (jf. Tabell 5.2). Det reflekterer antagelig dels at kommunale satsinger er avhengig av «ildsjeler» i administrasjonen med kunnskap, engasjement og gjennomføringskraft. Ildsjeler kan ikke lykkes på egenhånd – de trenger samarbeidspartnere både internt og eksternt – men de kan gi viktige bidrag til gjennomføringen av samfunnsutviklingsprosjekter i distriktene (jf. Kobro, Vareide & Hatling 2012:17). Videre representerer den kommunale administrasjonen kontinuiteten som er viktig for å gjennomføre satsinger som går over flere år. Kommunepolitikere byttes i større grad ut med jevne mellomrom.

I små kommuner kan imidlertid tid, bemanning og kunnskap i administrasjonen være mangelvarer. Våre informanter har nesten uten unntak også andre ansvarsområder i tillegg til den kommunale boligpolitikken. De er slik sett «poteter» eller generalister. Det må nødvendigvis skape utfordringer knyttet til kompetanse, kapasitet og gjennomføring. En informant fremhever at frikjøp av prosjektansvarlig i deltidsstilling var en forutsetning for gjennomføringen av kommunes boligsatsingen. En annen informant viser til at det er utfordrende å drifte bygg- og anleggsprosjekter med kun 13 kommunalt ansatte i fast stilling. Noen respondenter i internettsurveyen fremhever videre i sine fritekstsvar at begrenset tid og ressurser er en utfordringer for gjennomføringen av boligsatsingene.

Selv om administrative ressurser kan være en utfordring i distriktskommuner, kan det også være fordeler forbundet med å være en liten kommune. Kobro, Vareide og Hatling (2012) snakker om «smådriftsfordeler». Korte avstander, tette nettverk og gode personlige relasjoner kan bety korte avstander mellom planer og vedtak og gode betingelser for kunnskapsoverføring.

Fravær av andre aktører. Som nevnt ovenfor, er kommunene ofte de mest sentrale aktørene i utviklingsprosjekter i distriktene (jf. Cruickshank mfl. 2014). Fravær av aktører å samarbeide med kan være en utfordring i gjennomføringen av boligsatsinger. Blant våre casekommuner er det noen som til nå ikke har lykkes å samarbeide med private aktører om fremskaffelse av eide eller leide boliger. Det er antagelig dels et resultat av at risikovillige private aktører har vist seg vanskelig å oppdrive, og dels et resultat av at slike samarbeid krever kunnskap og langsiktighet fra begge parter (se nedenfor).

Politisk forankring og taktisk klokskap. Flere av respondentene viser til betydningen av «støtte fra politisk ledelse i kommunen» for gjennomføringen av

boligsatsinger (jf. Tabell 5.2). To informanter fremhever at det kan være vanskelig å forankre boligsatsinger politisk over tid. En informant mener at lokalpolitikerne i utgangspunktet prøver å tenke langsiktig: derfor avsetter de for eksempel budsjettmidler til boligsatsingen i kommunen. Når det kommer til stykket kan de imidlertid bruke midlene til andre gode formål likevel. Uforutsigbare ting skjer og da kan midlene til boligsatsingen ryke, påpeker informanten.

Den andre informanten viser til at det kan være en utfordring å forankre boligsatsinger i vekslende politiske flertall over tid. I den forbindelse peker informanten på verdien av taktisk klokskap. Det er ikke gitt at nye politiske flertall er så opptatt av å videreføre politikken til det gamle regimet. Derfor ventet blant annet administrasjonen med å lansere nye elementer i satsingen til et nytt kommunestyre var på plass. Tankegangen bak denne strategien var at det er vanskelig for et politisk flertall å kritisere og forkaste politikk de selv er ansvarlig for. Generelt har informanten vært opptatt av å plassere seire rundt omkring i det politiske landskapet for å sikre boligsatsingen politisk støtte.

Konservatisme i befolkningen («Bygdedyret»). «Bygdedyret» blir noen ganger trukket frem som en utfordring for realiseringen av boligsatsinger i distriktene. Ifølge statsviteren Harald Baldersheim er begrepet «meint å karakterisere haldningar som motarbeider initiativ og nyskaping og som held potensielle entreprenørar tilbake gjennom misunning og baksnakking» (Baldersheim 2014:56). En informant fra en av våre casekommuner mener at «bygdedyret» lever, og tror det er mange som godter seg over at ikke alle elementer av boligsatsingen har lykkes like godt. I et foredrag peker utbygger Bernt Langås fra BBi også på «bygdedyret» som et problem for realiseringen av Hamarøymodellen. Ifølge Langås var det i første omgang ikke lett å finne gode lokale samarbeidspartnere:

> «Bygdedyret» […] hadde fortalt at vi var konkurs, at vi var useriøse. Det var så galt at vi måtte forhåndsbetale for materiale. Men vi valgte å stå på videre, og i stedet for å hente fra Bodø, kjøpte vi lokalt[29]

Selv om manglende entusiasme og folkelig skepsis *kan* være en utfordring for realiseringen av boligsatsinger, viser erfaringene fra våre casekommuner at slike uttrykk for «bygdedyret» ikke har vært sterke nok til å hindre realiseringen av

---

29 https://husbanken.no/boligetablering-i-distriktene/konferanse-om-boligetablering-i-distriktene-2014/fra-ide-til-bolig-for-utbyggeren/ sett:18.04.2017.

boligsatsinger. Det bør også presiseres at lokal motstand eller skepsis mot boligsatsinger selvsagt er helt legitimt, og på ingen måte nødvendigvis et uttrykk for irrasjonell dyrking av bygdefolkets jantelov.

Samarbeid med private utbyggere. Samarbeid med private utbyggere er et viktig element i mange boligsatsinger, som for eksempel i Tranøy, Sørfold, Hamarøy, Ullensvang og mange andre kommuner (jf. Kapittel 1 og 3). Dette samarbeidet kan arte seg på ulikt vis. Noen kommuner har inngått forpliktende samarbeidsavtaler med utbyggere om fremskaffelse og drift av utleieboliger for vanskeligstilte og boligsøkere på det ordinære markedet, som for eksempel Hamarøy og Sørfold. I Ullensvang har kommunen og private samarbeidet om fremskaffelse av utleieboliger, men uten at disse – helt eller delvis –er forbeholdt kommunens målgrupper. Iveland og Vegårshei er eksempler på kommuner som har gjennomført samarbeid med private utbyggere om oppføring av eide boliger for det private markedet. Andre kommuner satser på dialog med utbyggere for å synliggjøre markedspotensial, for eksempel for sentrumsnære leiligheter rettet mot seniorer og eldre. Et interessant eksempel på markedsdialog er Ringebus forsøk på å matche utbyggere, boligsøkere og finansinstitusjoner. Med denne praksisen ønsker kommunen å synliggjøre mulighetene på markedet for relevante aktører. I Bø i Telemark har kommunen videre ført en dialog med utbyggere om markedspotensialet til ulike boligtyper som rekkehus og leiligheter i sentrum (jf. Kapittel 3).

Samarbeidet mellom utbyggere og private kan være viktig for realiseringen av boligsatsinger. Åtte av respondentene i internettsurveyen trekker frem betydningen av kompetanse, ressurser og engasjement hos private aktører. Ni av 20 respondenter svarte videre at godt samarbeid med private og var avgjørende for gjennomføringen av deres kommunes boligsatsing (jf. Tabell 5.2).

Slikt samarbeid kan imidlertid være problematisk både sett fra utbyggeres og kommunenes ståsted. Som en av våre informanter er inne på, kan det være vanskelig å overbevise utbyggere om at de må ta ansvar for å drifte sine egne boligprosjekter i en kontekst hvor kommunen tradisjonelt har tatt stort ansvar på boligmarkedet. Mange steder kan det også være utfordrende å få private aktører til å bygge boliger i samarbeid med kommunen overhode. I mange tilfeller vil risikoen for tap eller muligheter for mer fortjeneste andre steder bidra til å gjøre private tilbakeholdne med å forplikte seg. Når det er sagt er ikke utbyggere nødvendigvis profittmaksimerende aktører som kun tenker på størst mulig fortjeneste. To informanter mener for eksempel at lokal tilhørighet kan ha bidratt til at

utbyggerne satset i deres kommuner. En fremholder at boligbygging i han eller hennes kommune aldri vil bli stor butikk, men at en lokal aktør med egeninteresse av større økonomisk aktivitet og økt befolkningsgrunnlag likevel satser (Referat fra samling i Bodø, 22–23.03.2017). I forlengelsen av dette kan det argumenteres for at det er viktig for kommunene å henvende seg til det riktige segmentet av aktører. Det *kan* være mer formålstjenlig å henvende seg til mindre lokale aktører – som butikkeiere eller andre næringsdrivende – enn større utbyggingsselskaper uten lokal forankring. En næringsdrivende som bygger leiligheter over butikken han selv eier, kan for eksempel være delvis motivert av et ønske om å skape et større kundegrunnlag for egen virksomhet.

På den annen side kan samarbeid med mindre private aktører by på utfordringer. Et mulig problem er manglende kunnskap om juridiske og økonomiske spilleregler i leiemarkedet hos mindre lokale aktører. I tillegg *kan* urealistiske forventinger til den kortsiktige avkastningen av utleieprosjekter være et problem hos lokale utbyggere. Vellykkede leieboligprosjekter gir en moderat, men sikker avkastning over mange år. De gir – i motsetning til prosjekter basert på oppføring av eierboliger – ingen stor sum med penger på bok umiddelbart (jf. Sørvoll 2015). Kortsiktig jag etter profitt hos lokale utbyggere kan derfor være en hindring for realiseringen av utleieprosjekter.

Utbyggere kan også møte en rekke problemer i samarbeidet med kommunene. Det bekrefter vår utbyggerinformant som har gjennomført flere samarbeidsprosjekter om fremskaffelse av utleieboliger i distriktskommuner. Informanten mener det er særdeles viktig at slike prosjekter gjennomføres som et langsiktig samarbeid mellom trekanten «utbygger», «Husbanken» og «kommunen». Ifølge informanten er det avgjørende at kommunen «står løpet ut» og backer opp prosjektet i planlegging-, bygge- og driftsfasen. Utbyggerne trenger forutsigbarhet og lojalitet til det man er blitt enige om for å kunne drive utleieprosjekter med lønnsomhet. Videre mener informanten at lokale utbyggere med kjennskap til behovene på markedet kan være til stor hjelp for gjennomføringen av vellykkede prosjekter.

Kommunene kan bidra til vellykkede samarbeidsprosjekter på flere måter, ifølge utbyggerinformanten. For det første er det avgjørende at kommunene kartlegger behovene på det lokale boligmarkedet. Da unngår man å bygge andre typer eller flere boliger enn det finnes grunnlag for i kommunen. For det andre er det vesentlig for utbygger at kommunene benytter leieboligene i nye prosjekter til sine grupper. Hvis ikke kan utbygger tape penger på tomme leiligheter, og blir nødt til

å bruke mye tid og ressurser på å skaffe seg nye leietakere. Informanten sier at det har skjedd at kommuner plutselig har bestemt seg for at de ikke trenger boliger i prosjektet når det kommer til stykket. For det tredje er det viktig at kommunene «snakker opp utleieprosjekter», og på denne måten bidrar til å gi dem et positivt omdømme i næringslivet, befolkningen og potensielle leietakere. Informanten påpeker at det har hendt ved en anledning at en kommune har «snakket ned et prosjekt», og dermed ødelagt mye av markedet for profesjonell utleie i privat regi.

For det fjerde presiserer informanten at tålmodighet og langsiktighet er en forutsetning for vellykkede samarbeidsprosjekter. Det gjelder alle sidene av trekanten: Utbygger, kommune og Husbanken. Informanten fremhever at det er utbygger (og til dels Husbanken) som tar størst risiko, og mener at kommunene i noen tilfeller bør spørre seg selv: Hvis ikke vi våger å ta risikoen knyttet til et prosjekt, hvorfor skal utbygger gjøre det da? Informanten viser også til at lokale næringsaktører kan ha urealistiske forventninger til utleieprosjekters kortsiktige avkastning. Det var blant annet tilfelle i et prosjekt informanten gjennomførte i samarbeid med lokale medeiere. Bygging- og drift av utleieboliger i samarbeid med kommunen krever imidlertid et langsiktig perspektiv, fremhever informanten: etter for eksempel 20 år kan boligene bygget med tilskudd fra Husbanken selges med fortjeneste.

Statlige tilskuddsmidler. «Statlige tilskudd og/eller initiativ» nevnes som en avgjørende faktor for gjennomføringene av boligsatsingene i 17 av 20 kommuner (jf. Tabell 5.2). Respondenter som besvarte internettsurveyen løfter også frem verdien av statlige tilskuddsordninger i sine fritekstsvar. Dette er ikke overraskende funn. Det er ikke vanskelig å forstå at kommunene ønsker seg milde gaver fra staten som gjør deres boligpolitiske målsettinger enklere å realisere. I noen distriktskommuner kan tilskudd dessuten oppleves som helt nødvendig for å stimulere til nybygging, slik våre informantintervjuer bekrefter. En informant mener for eksempel at en statlig tilskuddsordning var helt avgjørende for at private skulle bygge. Disse tilskuddene trengte ikke nødvendigvis være store, men de var ifølge informanten tilstrekkelige for å lokke frem privat investeringsvilje i en kommune hvor nybyggingen hadde vært sterkt begrenset i mange år.

På den annen side handler ikke tilskudd bare om økonomiske ressurser: overføringer fra staten kan også gi legitimitet til å starte og opprettholde boligsatsinger på administrativt og politisk nivå i kommunene. En informant peker på at det i utgangspunktet ikke fantes et stort handlingsrom for å finansiere bolig-

satsinger. Selv relativt begrensede midler til stedsutviklingstiltak kan være vanskelig å få politikerne til å bevilge, ifølge informanten. Statlige midler kan derfor være viktige som startkabler boligsatsinger i distriktene: de kan blant annet brukes som agn eller lokkemiddel for kommunepolitikere som er mer eller mindre skeptiske.

Nasjonale og regionale satsinger. Utover økonomiske overføringer og lokal politisk kapital bidrar også nasjonale og regionale satsinger med verdifull erfarings- og kompetanseutveksling. Samlingene og møtene med andre kommuner bidrar kort fortalt til å øke det boligpolitiske bevissthetsnivået. Alle våre casekommuner har på en eller annen måte nytt godt av ulike nasjonale og regionale satsinger som «Boligetablering i distriktene» (BiD), BLEST (BoLyst og Engasjement i Småbyer og Tettsteder) og regionale bolystsatsinger (jf. Kapittel 3). En informant fra en kommune som er en del av BID mener at denne satsingens tilskuddsordning (jf. Kapittel 1) kanskje ikke har vært dens viktigste resultat for kommunens boligpolitikk. Informanten viser i denne sammenheng til andre virkninger av satsingen, som for eksempel kommunens boligpolitiske omorganisering.

Dermed kan dagens relative fravær av både betydelige nasjonale satsinger og tilskuddsordninger på flere måter være en hemsko for oppstart og videreutvikling av samfunnsutviklingsprosjekter i distriktskommunenes boligsektorer. Når det er sagt viser erfaringene fra Hamarøy, Iveland og Vegårshei at det er mulig å stimulere til privat boligbygging i distriktene uten særskilte statlige stønadsordninger. Disse kommunene har trukket veksler på kompetanse og erfaringer ervervet fra regionale og nasjonale satsinger, men ingen av kommunene har mottatt tilskuddsmidler gjennom BiD. I Hamarøy har kommunen lykkes å bruke de eksisterende boligøkonomiske virkemidlene, som tilskudd til utleieboliger og grunnlån, effektivt for å redusere private utbyggeres risiko. Denne erfaringen aktualiserer en videreutvikling av Husbankens boligøkonomiske virkemidler som verktøy for boligsatsinger i distriktene.

Oppsummering. Kort fortalt er følgende faktorer blant de viktigste suksesskriteriene for kommunale boligsatsinger i distriktene: administrative ressurser, politisk forankring og taktisk klokskap, samarbeid med private aktører, statlige tilskuddsmidler og regionale og/eller nasjonale satsinger. Disse faktorenes fravær er dermed blant de største barrierene for realiseringen av boligsatsinger.

5.4 Politikkanbefalinger

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) diskusjonsnotat *Bærekraftige byer og sterke distrikter* stilles to spørsmål:

1. Hvordan kan stat, kommuner og fylkeskommuner legge til rette for et konkurransedyktig næringsliv og tilgang på kompetent arbeidskraft i lokale arbeidsmarkeder med ulike utfordringer?
2. Hva kan gjøres for at boligmarkedet skal fungere bedre, i byene og i distriktene? (KMD 2016:4).

Disse spørsmålene var et av utgangspunktene for høringsrunden og den offentlige debatten i forbindelse med utformingen av stortingsmelding 18 (2016–2017*) Berekraftige byar og sterke distrikt.* I denne meldingen står noen avsnitt om betydningen av boligpolitikk i distriktene. Det vises her til Hamarøymodellen og utfordringer på boligmarkedet i distriktskommuner. Det pekes på at mange distriktskommuner har «ein einsarta bustadmarknad med mangel på visse bustadtypar. Lite variasjon og få utleigebustader kan gjere det krevjande for unge i etableringsfasen, arbeidsinnvandrarar, flyktningar og andre å finne ein passande stad å bu» (Meld. St. 18 2016–2017:120). Videre vises det til at i noen kommuner «finst det ledige arbeidsplassar, men få ledige bustader, og då blir det krevjande å få arbeidskraft til dei lokale verksemdene» (ibid.).

Hvordan kan staten så bidra til flere tilgjengelige boliger for nødvendig og kompetent arbeidskraft i distriktene? Og hvordan kan staten mer generelt bidra til mer velfungerende boligmarkeder for unge i etableringsfasen, arbeidsinnvandrere, flyktninger og andre grupper i distriktene? Drøftingen ovenfor gir noen mulige svar. Med henvisning til utfordringene og suksesskriteriene nevnt ovenfor kan staten bidra positivt gjennom å legge til rette for samarbeid mellom kommuner og private aktører, særskilte statlige tilskuddsmidler og/eller Husbankens ordinære finansieringsordninger og nasjonale satsinger.

Erfaringene fra Husbankens *Boligetablering i distriktene* (BiD), som nå er en avsluttet satsing, viser at nasjonale satsinger og tilskuddsmidler kan være en drivkraft for boligbygging i distriktene. Slik denne rapporten indikerer, kan tilskudd være en avgjørende betingelse for å sette fart i privat boligbygging og erfaringskonferanser og rådgivning fra Husbanken kan bidra med nødvendig kompetanse til kommunene. I tillegg kan tilskudd og nasjonale satsinger bidra til å legitimere og gjøre det enklere å få politisk støtte til kommunale boligprosjekter. Slik erfaringene fra Herøy viser, er det ikke alltid nødvendig med store tilskudd

for å stimulere privat bygging i distriktene. Erfaringene fra kommuner som Hamarøy og Sørfold illustrerer videre at staten kan fremme samarbeid med private om fremskaffelse av utleieboliger i relativt stor skala gjennom eksisterende boligøkonomiske virkemidler som tilskudd til utleieboliger og grunnlån.

Hvis målet er å stimulere til flere egnede boliger for ulike grupper i distriktene, tyder dermed funnene i denne rapporten på at nasjonale myndigheter bør opprette flere nasjonale satsinger, eventuelt med tilknyttede tilskuddsmidler, samt opprettholde Husbankens satsing på å fremme samarbeid mellom kommuner og private om fremskaffelse av utleieboliger gjennom kunnskapsoverføring og eksisterende boligøkonomiske virkemidler. I den forbindelse kan det være verdt å nevne at ett av formålene til Husbankens grunnlån i dag er å «sikre nødvendig boligforsyning i distriktene» (Husbanken 2017:1). Som følge av grunnlånets betydning, for eksempel for utleieprosjekter i kommuner med begrenset privat investeringsvilje, synes det som en klar fordel for boligmarkedene i distriktene at denne formuleringen beholdes i fremtiden.

5.5 Oppsummerende refleksjoner: Langsiktighet i boligpolitikken i distriktene

Til sist i rapporten vil vi stille to spørsmål: 1. Basert på erfaringene fra forskningsprosjektet «Effekter av boligsatsinger»: hva slags boligsatsinger bør norske distriktskommuner velge? 2. Hvor lenge bør kommuner opprettholde sine boligsatsinger? Er det nok å sparke i gang markedsmekanismene eller kreves en kontinuerlig boligpolitisk innsats? Svaret på det første spørsmålet avhenger av hvem som spør. Norske kommuner har mange valgmuligheter og står relativt fritt til å definere sin egen boligpolitiske rolle. I distriktskommuner med relativt tjukke boligmarkeder, kjennetegnet av et variert boligtilbud og privat investeringsvilje, kan det være en attraktiv løsning å legge hovedvekten på styring gjennom plan og kommunikasjon. Som vi viste i kapittel 3, er Bø i Telemark nettopp en kommune som har lagt vekt på styring gjennom arealplaner og kommunikasjon med private utbyggere.[30] Distriktskommuner med svakere privat investeringsvilje enn Bø, bør etter alt å dømme velge en boligstrategi med større vekt på bygging i egen regi og/eller økonomiske gulerøtter til profesjonelle utbyggere og/eller privatpersoner.

---

30 Også kommuner med relativt velfungerende boligmarkeder, som Bø i Telemark, kan oppnå gevinster med en boligpolitikk med større vekt på økonomiske gulerøtter til utbyggere og/eller privatpersoner. Økonomiske tilskudd kan for eksempel bidra til realiseringen av flere boliger for vanskeligstilte.

I noen kommuner, som for eksempel Hasvik og Herøy, var offentlige tilskudd tilsynelatende avgjørende for å sette fart i nybyggingen.

Det finnes videre både fordeler og ulemper med bygging i kommunal regi (jf. Grongmodellen) og samarbeid med private om fremskaffelse og drift av utleieboliger (jf. Hamarøymodellen). Hvis kommunen selv er boligeier og boligforvalter kan den selv høste gevinstene av et fremtidig salg. Den unngår også eventuelle samarbeidsproblemer med private aktører. På den annen side betyr samarbeid med private at kommunen slipper ansvaret og kostnadene knyttet til oppføring, drift og vedlikehold: kommunen overfører i realiteten mye av ansvaret til utbygger og Husbanken som står for finansieringen. Privat drift *kan* også bidra til bedre vedlikehold av boligmassen i kommunen, som følge av at private utbyggere har direkte økonomisk interesse av å holde boligene i god stand.

Hvor lenge bør så kommunene opprettholde sine boligsatsinger? Er det nok å sparke i gang markedsmekanismene eller kreves en kontinuerlig boligpolitisk innsats? Denne studien indikerer at det er mye å vinne på å opprettholde boligpolitisk årvåkenhet i distriktskommuner over lengre tidsrom. Et godt eksempel er samarbeid mellom kommuner og private om fremskaffelse av utleieboliger. Slik utbyggerinformanten fremhever, er slike samarbeid avhengig av langsiktige og forpliktende relasjoner mellom kommune og utbygger. På den annen side er det mulig at offentlig initierte og støttede boligsatsinger kan bidra til å sparke i gang selvgående prosesser på markedet, for eksempel i form av bygging på kommersielle vilkår («ringvirkningsmekanismen») eller økt privat utleie som følge av oppjustering av kommunale leiesatser. Hvis slike prosesser får stort omfang kan det oppleves som rasjonelt for kommunen å trekke seg noe tilbake. På den annen side kan det alltid være et behov for styring gjennom arealplaner og kommunikasjon, samt påvirkning gjennom økonomiske gulerøtter for å realisere boligtyper som ikke fremskaffes av markedsaktører.

Summary

In this report, we analyse the societal effects of housing policy strategies in small and rural Norwegian municipalities. The following research questions are discussed on the empirical basis of municipal planning documents, interviews with ten informants from ten municipalities, and an internet survey answered by 20 local government employees:

- **Rural housing markets.** To what extent do housing policy strategies contribute to more well-functioning housing markets? Housing markets in rural municipalities are sometimes described as small, risky and stagnating (Nygaard 2012) – meaning that they for instance are characterized by single-family housing, few rental units, little or no new construction, very limited number of yearly property transactions and a risk of losing significant amounts of money on property investments. The national government and some rural municipalities have sought to address and alleviate these problems through various housing policy strategies, such as promoting rental housing through cooperation with firms in the private sector, or promoting new construction through economic incentives to individuals or construction companies.
- **Housing policy and attractive municipalities.** To what extent do housing policy strategies foster population growth?
- **Housing policy and business.** To what extent do housing policy strategies contribute to making rural municipalities more attractive for businesses?
- **Housing policy and public health.** To what extent do housing policy strategies contribute to improving public health?
- **Housing policy and public services.** To what extent do housing policy strategies foster efficiency and quality in public services? In this report, we use elder care as an example when pondering this question.
- **Housing policy and inclusion.** To what extent do housing policy strategies contribute to the inclusion of immigrants and refugees on the housing market and the wider society?
- **Housing policy, knowledge and skills.** To what extent do housing policy strategies enhance knowledge and practical skills in rural municipalities?
- **Challenges and policy relevance.** What are the main challenges for rural municipalities executing housing policy strategies?

The housing policy strategies in the ten municipalities analysed in this study may be described with the aid of Vedung's parsimonious typology of policy instruments. The Swedish political scientist distinguishes between carrots, sticks and sermons. *Sticks* are regulations that command actors to behave in a certain way. *Carrots* are economic incentives designed to promote or prevent actions. *Sermons* are acts of communication that try to influence actors to act in ways thought beneficial or abstain from acting in ways deemed harmful (Vedung 2007). All of the municipalities studied use a combination of policy instruments that are covered by this threefold typology. They use carrots in the form of economic incentives to individuals and/or construction companies, sticks in the form of mandatory building and area regulations, and sermons in the form of communication about the alleged benefits and opportunities of their local housing markets.

The housing policy strategies pursued in the ten municipalities studied have had some positive effects, for instance for the functioning of housing markets, local business activity, public health, elder care, the inclusion of immigrants and refugees in housing markets and (perhaps) wider society. However, more in-depth case studies are needed to more accurately measure the impact of housing policy strategies in rural Norwegian municipalities.

The study also highlights some important challenges for rural municipalities executing housing policy strategies. For instance, economic funds provided by the national government through programs targeting rural municipalities, have been important for the promotion of housing construction in many of the ten municipalities analysed. In some municipalities, it has proven difficult to persuade individuals or companies to build new housing units without economic incentives. The current lack of targeted national funds may therefore be an obstacle for successful housing policy strategies in rural municipalities. On the other hand, Hamarøy – one of the municipalities covered by this study – have managed to advance new construction through the regular economic policy instruments of the Norwegian state's Housing Bank. This underscores that these economic policy instruments – already in place – may contribute decisively to the construction of housing in rural areas. In the future, a feasible strategy for the national government could be to adapt the Housing Bank's economic instruments even more closely to the needs of the housing markets in rural Norway.

Litteratur og kilder

Andersen, B. & P. G. Røe (2016). «The social context and politics of large scale urban architecture: Investigating the design of Barcode, Oslo", *European Urban and Regional Studies* 2016, 1– 14.

Angell, E., M. Aure, I. Lie, V. Nygaard & T. Ringholm (2013*). Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*, Norut Alta Rapport 7/2013.

Annaniassen, E. (2006). *En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*, NOVA Temahefte 01/2006.

Asplan Viak (2010). *BoLyst og Engasjement i Småbyer og Tettsteder. Evaluering av stedsutviklingsprosjektet BLEST.*

Astrup, K.C., Barlindhaug, R., P. Medby (2015). *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser,* NIBR-rapport 12/2015.

Aure, M., A. Førde & T. Magnussen (2015). *Herøy som integreringsarena. Sluttrapport fra følgeforskning knyttet til prosjektet «Integrering og inkludering av tilflyttere i Herøy»,* Norut Tromsø rapport 10/2015.

Baldersheim, H. (2014). «Den gode heimstaden – kva kjenneteikn har den? Stadskvalitetar i den norske heimstadsmentaliteten», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 55, nr. 1, 53–75.

Barlindhaug, R., A. Holm & B. Nordahl (2014). *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging,* NIBR-rapport 13/2014.

Bengtsson, B. & N. Hertting (2014). Generalization by mechanism: Thin rationality and ideal-type analysis in case study research. *Philosophy of the Social Sciences*, 44 (6), 707–732.

Bø i Telemark kommune, Kommuneplanens samfunnsdel 2013–2025.

Cruickshank, J., M. Vasstrøm, R. Sand, H. Sivertsen & M. Haugum (2014). *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner,* Agderforskning og Trøndelag forskning og utvikling, Rapport 14/2014.

Distriktssenteret (2015). *Utviklingskapasitet. Slik kan kommunene bli bedre samfunnsutviklere*.

Distriktssenteret (2016a). *Med hjarte for den rette staden. Læringshefte om stadstilhøyrsle.*

Distriktssenteret (2016b). *Oppsummering fra Workshop: Attraktive og berekraftige bumiljø i småbyar.*

Distriktssenteret (2017). *Temahefte: Innvandring, inkludering, sysselsetting og lokal utvikling.*

Distriktssenteret & Rambøll (2014). *Erfaringshefte: Gode eksempler på boligstrategiske tiltak i distriktene.*

Elgvin, O. (2013). *"Saman om" et bedre omdømme – en kunnskapsstatus*, Fafo-notat 4/2013.

Elster, J. (1989). *The Cement of Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Flakstad utvikling (2013). *Boligmarkedet i Flakstad. Erfaringer og forslag til løsninger fra andre med kjennskap til dysfunksjonelle boligmarkeder.*

Folkestad, B. & T. S. Lindén (2014). *Offentlig–privat samarbeid i kommuner. Modeller og erfaringer*, uni Research Rokkansenteret Rapport 8/2014.

Grimsrud, G. M. & M. Aure (2012). *Målgrupper, aktiviteter og budskap i distriktskommunenes tilflyttingsarbeid. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse*, Ideas2Evidence Rapport 1/2012.

Grimsrud, G. M. & M. Aure (2013). *Tilflytting for en hver pris? En studie av tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner*, Ideas2Evidence rapport 4/2013.

Grimsrud, G. M., E. Josefsen & T. Vaage (2012). *Katalog over tilflyttingsarbeid i distriktene*, Ideas2Evidence rapport 9/2012.

Grong kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2016–2026.

Gundersen, F. & D. Juvkam (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*, NIBR-rapport 1/2013.

Hansen, T. & S. O. Daatland (2016). *Aldring, mestringsbetingelser og livskvalitet,* Helsedirektoratet, rapport 6/2016.

Helgesen, M. K., A. Holm, L. Monkerud & L. Schmidt (2014). *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen*? *En litteraturstudie*, NIBR-rapport 16/2014.

Johannessen, K. (2015). «Et boligsosialt kinderegg? Modell for bygging av utleieboliger uten tilskudd», *Plan* 6/2015.

Johannessen, K., K. Astrup & P. Medby (2013). *Unges etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp?*, NIBR-rapport 22/2013.

Hamarøy kommune 2010–2014, *Evaluering av bosettingsarbeidet i Hamarøy kommune.*

Hamarøy kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2014–2024.

Hamarøy kommune, kommunal planstrategi 2012–2016.

Hasvik (2017), presentasjon på BiD-samling i Bodø 22.03.2017 (powerpoint).

Herøy (2011). Søknad til KRD om bolystmidler.

Herøy kommune, kommunedelplan for økt bosetting 2011–2014.

Herøy kommune, kommunedelplan for økt bosetting 2013–2016.

Herøy (2012). Powerpoint om bolystarbeidet i kommunen.

Herøy (2017), presentasjon på BiD-samling i Bodø 22.03.2017 (powerpoint).

Husbanken. *Hamarøymodellen. Et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*

Husbanken (2017). *Retningslinjer for grunnlån i Husbanken*, februar 2017.

Iveland (2016). Åkle – utvikling av fremtidens landsby. Sentrumsutvikling i Iveland kommune. (powerpoint – ordfører Gro-Anita Mykjåland 1.12.2016).

KMD 2016. *Bærekraftige byer og sterke distrikter*. Diskusjonsnotat, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kobro, L. U., K. Vareide & M. Hatling (2012). *Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner*, TF-rapport 303/2012.

Langsether, Å., T. Hansen & J. Sørvoll 2008. *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*, NOVA-rapport 18/2008.

Martens, C. (2015). "Moving in old age. Who provides the housing?", Paper til ENHR-konferanse i Lisboa 2015.

Meld. St. 13 (2012–2013). *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken.*

Meld. St. 19 (2014–2015). *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter.*

Meld. St. 18 (2016–2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt.*

Moen, S. E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid*, Fafo-rapport 30/2011.

Monkerud, L. C., M. K. Helgesen, A. Holm & C. Lied (2015). *Folkehelseperspektiv i boligpolitikken?*, NIBR-rapport 22/2015.

Nordahl, B. (2012a). «Boligpolitikken og boligmarkedet», i B. Nordahl (red.), *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag.

Nordahl, B. (2012b). «Kommunenes rolle i boligforsyningen», i B. Nordahl (red.), *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag.

Nordahl, B. (2014). "Convergences and discrepancies between the policy of inclusionary housing and Norway's liberal housing and planning policy: an institutional perspective", *Journal of Housing and the Built Environment*, (29) 3, 489–506.

Nordahl, B. (2015). «Byggegrunn i pressområder – Har kommunen noen rolle?», *Plan* 6/2015.

Nordvik, V. (2016). «Temadel 2: Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller», i Sørvoll, J (red.), H. C. Sandlie, V. Nordvik & L. Gulbrandsen, *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, NOVA-rapport 16/2016..

NOU 2011:15. *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden.*

Nygaard, V. (2012a). *Hvordan står det til med boligmarkedene i distriktene?*, *Plan* 1/2012.

Nygaard, V. (2012b). *En analyse av boligmarkedet i Hardangerkommunene*, Norut Alta rapport 1/2012.

Nygaard, V., I. Lie & S. Karlstad (2010). *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder,* Norut rapport 13/2010.

Rambøll (2014a). *Gode eksempler. Boligstrategiske tiltak i distriktet.*

Rambøll (2014b). *Følgeevaluering-sluttrapport. Boligetablering i distriktene.*

Referat fra BiD-samling i Husbanken Bodø, 22–23.03.2017.

Riksrevisjonen 2007–2008. *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet (Dokument nr. 3:8).*

Ringebu, boligpolitisk plan 2014–2018.

Ruonavaara, H. (2012). «Deconstructing explanation by mechanism», *Sociological Research Online*, 17 (2) 7.

Ruud, M. E., L. Schmidt, K. Sørlie, R. Skogheim, & G. M. Vestby (2014). *Bolig-preferanser i distriktene*, NIBR-rapport 1/2014.

Sandlie, H. C. & J. Sørvoll (2017). «Et velfungerende leiemarked?», *Tidsskrift for velferdsforskning*, 1/2017.

Schmidt, L., A. Holm, T. Kvinge & S. Nørve (2013). *BOLIG+ Nye boligløsninger for eldre og folk flest*, NIBR-rapport 19/2013.

Storm, H. N. (2010). *Stedskvalitet og attraktivitet. En litteraturgjennomgang.* TF-notat 59/100.

St. meld. 23 (2003–2004). *Om boligpolitikken*.

Syse, A., D. Q. Pham & N. Keilman (2016). «Befolkningsframskrivinger 2016–2100: Dødelighet og levealder», *Økonomiske analyser* 3/2016.

Søholt, S. (2010). *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert*. Oslo: Norges forskningsråd.

Søholt, S., A. Aasland, K. Onsager & G. M. Vestby (2012a). *«Derfor blir vi her» – Innvandrere i distrikts-Norge*, NIBR-rapport 5/2012.

Søholt, S., A. M. Ødegård, B. Lynnebakke, L. Eldring (2012b). *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Samarbeidsrapport NIBR/Fafo.

Sørlie, K. (2009). *Bolyst og stedsattraktivitet – motiver for å flytte og bo i distriktene*, NIBR-notat 111/2009.

Sørlie, K., M. Aure & B. Langset (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*, NIBR-rapport 22/2012.

Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*, NOVA-rapport 16/2010.

Sørvoll, J. (2015). *Staten, kommunene, private og leiemarkedet: Et større og mer profesjonelt leiemarked i norske byer?*, working paper NOVA/Høgskolen i Oslo og Akershus.

Sørvoll, J. (2016). «Temadel 1: Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk», i Sørvoll, J, H. C. Sandlie, V. Nordvik & L. Gulbrandsen, *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, NOVA-rapport 16/2016.

Sørvoll, J., H. C. Sandlie, V. Nordvik & L. Gulbrandsen (2016). *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring,* NOVA-rapport 11/2016.

Sørvoll, J. & M. F. Aarset (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*, NOVA-rapport 13/2015.

Sørvoll, J., Martens C. og S. O. Daatland (2014). *Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene*, NOVA-rapport 17/2014.

Sørvoll, J. & H. C. Sandlie (2014). *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid*, NOVA-notat 4/2014.

Tufte, P. A. (2013). «Forståelser av kausalbegrepet i samfunnsvitenskapene», *Tidsskrift for samfunnsforskning,* vol. 54, nr. 3, 341–354.

Vareide, K. (2016). *Attraktivitet, arbeidsplasser og verdiskaping*, TF-notat 2/2016.

Vareide, K. & M. O. Nygaard (2014). *Måling av attraktivitet. Analyser av attraktivitet i norske regioner og kommuner*, TF-notat 32/2014.

Vareide, K., L. Kobro & H. Storm (2013). *Programteori for attraktivitet*. Sammendragsrapport, TF-notat 13/2013.

Vassenden, A. (2014). "Homeownership and Symbolic Boundaries: Exclusion of Disadvantaged Non-homeowners in the Homeowner Nation of Norway", *Housing Studies*, 29:6, 760–780.

Vedung, E. (2007). "Policy instruments: Typologies and Theories", M-L., Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung, Carrots, Sticks and Sermons. *Policy instruments & Their Evaluation*, New Brunswick & London: Transaction Publishers.

Vegårshei, Kommunedelplanens samfunnsdel 2014–2025.

Ullensvang 2017, presentasjon på BiD-samling i Bodø 22.03.2017 (powepoint).