

Sosialt bærekraftig boligsammensetning - et dokumentstudium i tre kommuner

Hvordan styres arbeidet for å oppnå boligsammensetning som er attraktiv for ulike befolkningsgrupper og motvirker segregering?

GURO TORHILDSDATTER



VEILEDERE

Marit K. Helgesen (hovedveileder)
Tormod Bjørkkjær (biveileder)

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for helse- og idrettsvitenskap
Institutt for ernæring og folkehelse

Forord

Motivasjonen bak masterstudiet har vært å styrke kunnskap og forståelse for folkehelse. Siden 2016 har jeg vært folkehelsekoordinator, i tillegg til å ha flere andre overordnede planleggingsoppgaver, i en kommune i omstilling som følge av kommunereformen. I arbeidet med kommuneplan for ny kommune vokste interessen for masteroppgavens tema fram. Kommuneplanen satte mål om attraktive boområder som skulle være varierte og inkluderende. Arealstrategiens overordnede føring om variert boligbebyggelse tok høyde for inkludering av eldre i trygge boområder mens de med varierende sosioøkonomisk tilhørighet ikke ble nevnt. Hvordan kan kommunen bruke sin planmyndighet slik at boområder utvikler seg på en bærekraftig måte?

Masteroppgaven er drevet fram med ønske om å skrive en artikkel. Oppgaven hadde ikke vært mulig uten planprosessene jeg har fått anledning til å dykke ned i. Takk til arbeidsgiver, takk til planavdelingene, til min leder, til gamle og nye kolleger for innspill, refleksjon og for tilrettelegging.

Takk til Charlotte Kiland (UIA) som ga meg mot og støttet prosjektideen med entusiasme og litteraturforslag i den spede begynnelsen, og som fant hovedveileder Marit Kristine Helgesen (HIØ) til meg. Dette har vært en lang og spennende reise inn i krevende og nytt landskap. Dyktig og klokt veiledet, etter hvert også i tospann med biveileder Tormod Bjørkkjær tilknyttet instituttet masterstudiet sorterer under (UIA). Med stor tålmodighet og hav av fagkunnskap, er akademisk forståelse lirket inn i mange års praksistenkning. Stor takk til dere begge! Takk også til Husbanken for arbeidsstipend, og til gode kolleger og venner som har inspirert og heiet.

Og min kjæreste familie, takk for at dere er der, Vårin og Vilde med gode råd om oppgaveskriving og egenhelse, hele gjengen for tålmodighet og omtanke, og lille Ulrik som har inspirert mormora til å hoppe på nye måter. Det har gitt styrke underveis. Tusen takk!

«What does it mean to seek to increase the possibilities for different people in different places to `florish` to lead a `good life` » (Healey, 2010)

Sammendrag

Masteroppgaven bygger på teori om at helse og sosial ulikhet påvirkes av samfunnsstrukturer. Fragmentert boligpolitikk synes å utfordre sosial bærekraft i boligområder. Plan og bygningsloven som viktigste redskap i boligplanleggingen gir grunn til nærmere undersøkelse av hvordan verktøyet brukes for regulering av fysisk forutsetning for å oppnå sosioøkonomisk blandede boområder i kommuner. Hensikten er å øke forståelse for samstyring i kommunal boligplanlegging og problemstillingen er: Hva er sosialt bærekraftig boligsammensetning i kommuner? Hvordan forløper samstyringsprosessen i tre kommuner for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning?

Metoden har kvalitativ casesdesign. Dokumentstudium er strategi for datainnsamling. Casene er ni detaljreguleringsplanprosesser i tre sørnorske kommuner. De tre kommunene er slått sammen til en ny kommune etter kommunereformen. Informanter er saksbehandlere i planavdelinger, planmyndighet og forslagsstillere. Campbells konfliktteori (2016) benyttes i stegvis-deduktiv-induktiv analyse (Tjora, 2018).

Resultat presentert i artikkelen viser at sosialt bærekraftig boligsammensetning relateres til attraktive boområder med varierte boligtyper. Samstyringen foregikk i private nettverk. Det planlegges for eneboliger med innslag av flerfamiliehus i to kommuner. Eiendomskonflikten var utfordrende å løse. Åpenhet og medvirkning fulgte minstestandard med få unntak. Barn og unge var ikke inkludert.

Artikkelen konkluderer med at variert boligsammensetning i kommuner er sosialt bærekraftig når boområdets attraktivitet opprettholdes for både enebolig-beboere og flerfamiliehus-beboere. Samstyringen foregikk i private nettverk uten medvirkning. Innrammingen i overordnet plan må inkludere ulike kunnskaper. Styringsaktivitetene må koordineres i felles retning. Kunnskap om bærekraftens tvetydighet og om konfliktene kan gi gjensidighet og forsoning. Kommunene må bruke handlingsrommet og ha mål om å samle ressursene for å skape forståelse.

Nøkkelord: sosialt bærekraftig, boligpolitikk, samstyring, folkehelse

Abstract

This master's thesis builds on theory about health and social inequality as influenced by structures in society. Fragmented housing policy seems to maintain unfortunate structures. Planning Act as most important tool for housing planning, gives reason to explore how to regulate for socially mixed residential areas.

Purpose is to increase understanding governance in planning, asking;
 What's socially sustainable types of dwellings in municipalities?
 How do governance process run in three municipalities to achieve residential areas with socially sustainable types of dwellings?

Method: Qualitative case study, includes nine regulation processes in three South Norwegian municipalities. Document analysis is strategy for collecting data. Attention points on actors and interests in types of dwellings. Public planners, planning authorities and proposers are informants. Campbell's conflict theory (2016) is used in stepwise-deductive-inductive analysis.

Results presented in paper: Socially sustainable types of dwellings can be related to attractive residential areas with various types of dwellings. Governance were running in private relationships. There were planned for single-family housing mainly. The property-conflict was compound and reconciliation challenging. Transparency and participation followed minimum standard. Children were not included.

Paper concludes that various types of dwellings in municipalities are socially sustainable when attractiveness in the residential area maintains for various groups. Governance for the types of dwellings did run in private relationships. The superior planning must build on distinct knowledge and coordination in common direction must take place. Better knowledge about ambiguity in sustainability the conflicts can contribute actors in reconciled understanding. The municipal management must take action in gathering the resources

Keywords: sustainable housing policy, governance, public health, regulation

Innhold

.....	1
Forord	2
Sammendrag.....	3
Abstract.....	4
1.0 Introduksjon.....	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formålet med masteroppgaven og forskningsspørsmål.....	9
1.3 Masteroppgavens oppbygning.....	9
2.0 Folkehelse og planlegging	10
2.1 Folkehelse	10
2.2 Folkehelseloven (FHL).....	15
2.3 Planlegging.....	18
2.4 Plan og bygningsloven (PBL).....	20
2.5 Kobling mellom FHL og PBL.....	24
3.0 Metodisk utdyping.....	24
3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming	25
3.2 Casestudie	26
3.3 Dokumentstudium.....	28
3.3.1 Gjennomføring av analyse	29
3.4 Forskningsetiske overveielser.....	30
3.4.1 Forskerens rolle	30
3.4.2 Informert samtykke	31
3.4.3 Personvern	32
3.5 Metodisk refleksjon.....	32
4.0 Artikkel	35
Sosialt bærekraftig boligsammensetning – en konfliktanalyse i tre sørnorske kommuner	35
Socially sustainable types of dwellings – a conflict analysis in three South Norwegian municipalities.....	35

Sammendrag.....	35
Abstract.....	36
Innledning og bakgrunn	37
Teori.....	39
Planlegging og aktører i planleggingen	40
Planleggingstriangelet	40
Samstyring	42
Metode	43
Resultat	45
Boligsammensetningen og rammene i overordnet plan	45
Aktørene og deres interesser.....	47
Åpenhetskravet og medvirkningens muligheter.....	54
Forhandlinger for å oppnå variert boligsammensetning	55
Oppsummering av resultat.....	57
Diskusjon.....	59
Konklusjon.....	63
Om artikkelen	63
Referanser.....	63
5.0 Implikasjoner for praksis og forskning.....	65
Referanseliste for sammenbindingen:	67
1. NSD- godkjenning.....	69
2. FEK- godkjenning	70
.....	70
3. Informasjonsskriv om masterprosjekt til kommunens ledelse.....	71

1.0 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Denne masteroppgaven handler om sosialt bærekraftig boligsammensetning i kommuner. En sosialt bærekraftig boligsammensetning innebærer varierte boligtyper som inkluderer innbyggere uavhengig av økonomi og hjelpebehov. Det bygger på en tanke om at den fysiske bygningsmassen får konsekvenser for sammensetningen av befolkningen, og at sosioøkonomisk blandede boområder gir grobunn for samhørighet og felleskap på tvers av befolkningsgrupper (Whitehead & Dahlgren, 2009, Nordahl, 2018). Ved å planlegge boområder som legger til rette for inkludering av ulike befolkningsgrupper kan kommunene bidra til jevnere fordeling av helse i befolkningen (ibid). Bærekraftig utvikling er et overordnet globalt mål og betegner samfunnsutvikling som kan vedvare over tid uten å forringe nåværende eller kommende generasjoners muligheter (Brundtland, 1987 i Helsedirektoratet, 2018).

Forente nasjoners (FN) bærekraftmål vedtatt i 2015 gjelder for alle land.

Bærekraftmålene om god helse til alle, redusert ulikhet og inkluderende byer og bosettinger kan relateres til denne masteroppgaven (FN-sambandet, 2021).

Internasjonal forskning, men også de få norske og skandinaviske studiene som finnes om sammenheng mellom fysisk og psykisk helse, samt bomiljø og bolig, er samstemte om at boligen og bomiljøet vi bor i påvirker helsen og er sosialt determinert, altså ulikt fordelt mellom befolkningsgrupper (Helgesen m. fl 2014). Det å bo i en dårlig bolig påvirker helsen negativt. Utdanning og inntekt påvirker hvilket boområde og nabolag man bosetter seg i, og hvilken bolig man kan ha (ibid).

Norsk boligpolitikk i etterkrigstiden var hierarkisk styrt, det var underskudd på boliger og et tverrpolitisk ønske om å holde bokostnadene lave. Boligpolitikken utover på 1960 og -70 tallet fikk tre ben å stå på; 1. Kommunens fortrinn på totemarkedet, og som tomteeier og tomteutvikler solgte kommunen ferdig detaljregulerte tomter etter selvkostprinsippet. 2. Husbanksubsidierte lån etter gitte kriterier, og 3. Priskontroll på subsidierte boliger (Nordahl, 2012a, Sørvoll, 2015). New Public Management (NPM) på 1980 – 90 tallet førte til en gradvis individualisering av ansvar og fragmentering av kommunale tjenester. Inspirert av privat sektor dreide fokuset mot markedsstyring og konkurranseprinsipper, med ønske om redusert byråkrati og effektive beslutningsprosesser (Osborne, 2006). Troen på at markedet best kunne styre

boligbyggingen, førte boligpolitikken bort fra hierarkiske virkemidler. Kommunenes reguleringsautoritet ble i større grad utført indirekte på overordnet plannivå, mens private eiendomsbesittere detaljregulerte egne tomter for boligbygging (Nordahl, 2012a, Sørvoll, 2015). I dagens boligpolitikk er kommunen tilrettelegger for private utbyggere som utvikler egne tomter for boligbygging og salg. Mens de fleste av oss er avhengig av å komme inn på det private boligmarkedet, hjelper staten de vanskeligstilte (ibid). Denne fragmenteringen av ansvar for boligpolitikken har ført til et voksende behov for å koordinere samarbeidet mellom ulike aktører og nettverk. Dette omtales gjerne i forskjellige former som governance eller samstyring (Osborne, 2006; Røisland & Vabo, 2016; Sørensen & Torfing; 2006).

Det er en systematisk ulikhet i selvvurdert helse og dødelighet gjennom alle lag av befolkningen som samvarierer med grad av utdannings- og inntektsnivå. (Hagen, 2020, Dahl m fl, 2014). 10-15 % av befolkningen i Norge lever i vedvarende lavinntekt og med økt risiko for sykdom og tidlig død. Eldre og barn, samt innvandrergupper er overrepresentert, og en del av disse husholdningene regnes som utsatte på boligmarkedet (Finansdepartementet, 2019). Hushold med lavere inntekter er vanligvis henvist til områder der prisene er lavest, ofte utenfor sentrum. For kommunene kan konsekvenser av boligprisnivået og fordelingen av boligpris mellom ulike områder i kommunen skape bekymring for økende geografisk sortering (Nordahl, 2018). Plan og bygningsloven (PBL, 2008) er kommunens viktigste redskap for å påvirke boligbygging (ibid). Bærekraftig utvikling er formålet med planleggingen, og innebærer både en sosial, en økonomisk og en miljømessig dimensjon (PBL, 2008 §3-1). Den sosiale bærekraftdimensjonen er undervurdert i kommunal arealplanlegging (KS: FOU (2018)). I tilknytning til Folkehelseloven (FHL, 2012) løftes sosial ulikhet i helse som et viktig aspekt ved sosial bærekraft i den kommunale boligpolitikken (Hofstad, 2018c). Dette gir grunn til å se på virkemidler i PBL for å skape sosioøkonomisk blandede boligområder og dermed påvirke heterogenitet i lokale boligmarkeder. Loven gir ikke de optimale rammene for å støtte opp om sosial bærekraft, da markedsbasert nybygging synes å forsterke eksisterende strukturer og dermed fastholde og forsterke tendenser til opphoping (Nordahl, 2018).

Dette er bakgrunnen for denne masteroppgaven.

1.2 Formålet med masteroppgaven og forskningsspørsmål

Formålet med denne masteroppgaven er å øke forståelse for hvordan kommunene planlegger boligområder for en sosioøkonomisk blandet befolkning med tanke på at denne forståelsen kan brukes i folkehelsearbeidet i kommuner. Sosialt bærekraftig boligsammensetning har et fysisk og et sosialt aspekt. Det fysiske aspektet er knyttet til den fysiske boligmassen og variasjon i boligtyper og størrelsen på boligene og dermed varierte priser. Det sosiale aspektet er en sosioøkonomisk blandet befolkning som en konsekvens av den fysiske variasjonen (Nordahl, 2018, Whitehead & Dahlgren, 2009). Denne oppgaven er avgrenset til det fysiske aspektet ved sosialt bærekraftig boligsammensetning og undersøker samstyringsprosessen i planlegging etter PBL (2008). Det har ledet til følgende problemstilling:

Hva er sosialt bærekraftig boligsammensetning i kommuner? Og hvordan forløper samstyringsprosessen i tre kommuner for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning?

Dersom både det fysiske og det sosiale aspektet skulle inkluderes i masteroppgaven måtte metodetriangulering vurderes, og dokumentstudium eventuelt suppleres med observasjon og/eller intervju.

1.3 Masteroppgavens oppbygning

Dette er en artikkelbasert masteroppgave med 5 kapitler. Det andre kapitlet tar for seg sentrale begreper, lovverk og utdypende teoretisk rammeverk som innramming til masteroppgavens artikkel. Masteroppgaven har et kvalitativt forskningsdesign og casestudie med dokumentstudium som strategi for innsamling av data. Casene er detaljreguleringsplanprosesser fra tre sørnorske kommuner som etter kommunereformen er slått sammen til en kommune. Metoden utdypes i kapittel 3 og her gis også en kritisk refleksjon knyttet til forskningens validitet, reliabilitet og generaliserbarhet. Kapittel 4 er viet artikkelen; «Sosialt bærekraftig boligsammensetning – en konfliktanalyse i tre kommuner». Artikkelen er skrevet med tanke på publisering i *Tidsskrift for boligforskning*. Resultatet fra forskningen presenteres og diskuteres her, og det følger egen referanseliste med artikkelen.

Kapittel 5 ser på implikasjoner for praksis og forskning. Deretter følger referanseliste for denne sammenbindingen. Godkjenninger og informasjonsskriv følger vedlagt.

2.0 Folkehelse og planlegging

Folkehelsevitenskapen bygger på tverrfaglig kunnskap. Denne masteroppgaven henter teori fra samfunnsvitenskapen og anvender sosiale forklaringsmodeller.

Første del av kapittelet tar for seg sentrale begreper i folkehelse knyttet til bolig, samt redegjør for styringssignal i FHL (2012) som innramming for artikkelen.

Andre del av kapittelet vies plan- og styringsteori, og redegjør for PBL (2008) og virkemidlene for boligplanlegging.

I tredje del av dette kapittelet gjøres det rede for koblingen mellom FHL og PBL.

2.1 Folkehelse

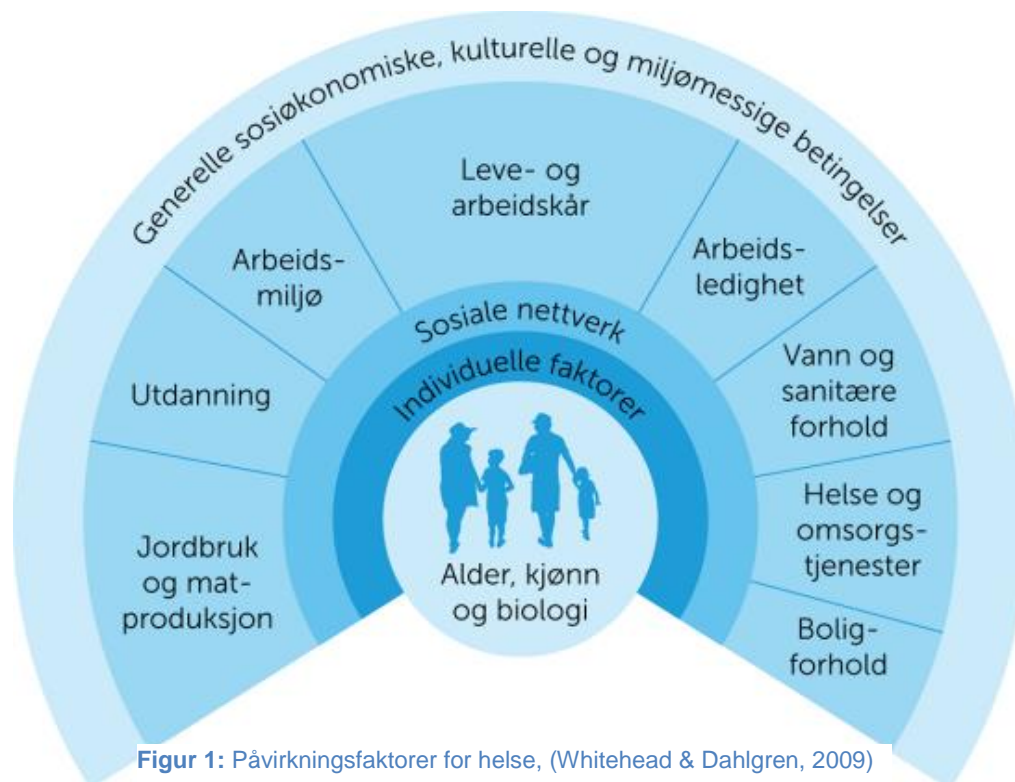
Folkehelse handler overordnet om befolkningens nivå av sykdom, leveutsikter og livskvalitet knyttet til mestring, samt fordelingen av disse komponentene i befolkningen (NOU:1998:18). Sentrale begreper i folkehelse som kan knyttes til bolig er helse, sosiale påvirkningsfaktorer til helse, sosiale ulikheter i helse, sosiale helsedeterminanter, og utjevning av sosiale helseforskjeller.

Denne masteroppgaven bygger på en grunntanke om at helse skapes der menneskene lever, der de lærer, arbeider, leker og elsker (WHO, 1986).

Sosiale påvirkningsfaktorer forstås som alle faktorer utenom de genetiske og biologiske påvirkningene på helse. De finnes i alle samfunnsområder og avdekkes gjennom samfunnsstrukturene (Hagen, 2020). Faktorene kan ha positiv påvirkning på helsen, de kan virke beskyttende, eller de kan være risikofaktorer for helsen. De kan virke sammen og alene (Whitehead & Dahlgren 2009). Sosiale ulikheter i helse forstås som de systematiske forskjellene i helsetilstanden mellom ulike befolkningsgrupper målt etter inntekt, utdanning og yrke. Det er vesentlig å forstå grunnleggende årsaker til observerte sosiale ulikheter i helse for å kunne iverksette

effektive tiltak for å fjerne dem. Det skilles mellom sosiale determinanter for helse i befolkningen generelt og determinantene for ulikhet i helse (ibid).

Whitehead & Dahlgrens (2009) økologiske modell (figur 1) er ofte brukt for å visualisere kompleksiteten i de sosiale helsedeterminantenes påvirkning på helsen.



Figur 1: Påvirkningsfaktorer for helse, (Whitehead & Dahlgren, 2009)

I figurens midte reflekteres den genetiske arven mennesket kommer til verden med, og som hovedsakelig regnes som upåvirket av sosiale faktorer. Men i lagene over kjernen er det påvirkningsfaktorer teorien anser som mulig å justere ved politiske vedtak eller handling (Whitehead & Dahlgren, 2009).

Modellen (figur 1) knytter drivkreftene som skaper sosiale ulikheter i helse i stor grad til makropolitisk miljø og det ytterste laget som omfatter nasjonal politikk og global påvirkning (Whitehead & Dahlgren, 2009). Nyliberale økonomiske vekststrategier generelt relateres til økt inntektsulikhet og økt fattigdom, og fokuset rettes derfor mot å identifisere slike nedstrøms påvirkningsfaktorer og finne virkemidler som har effekt (ibid). FNs 17 bærekraftsmål mot 2030 er et globalt virkemiddel for å sikre alle god helse, bekjempe fattigdom og klimødeleggelser (FN-sambandet, 2021). Nasjonalt skal innsatsen skje i samarbeid på tvers av sektorer og involvering av hele

Bærekraftmål 3: Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder.

Bærekraftmål 10: Redusere ulikhet i og mellom land.

Delmål 10.2 om å sørge for å myndiggjøre alle og fremme deres sosiale, økonomiske og politiske inkludering uten hensyn til status.

Bærekraftmål 11: Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.

Delmål 11.1 om å sikre allmenn tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger.

Delmål 11.3 om å oppnå en mer inkluderende og bærekraftig urbanisering med en integrert og bærekraftig bosettingsplanlegging og –forvaltning som gir bestemmelse i alle land (kilde).

Tekstboks 1: Fns bærekraftmål relatert til denne masteroppgaven. (Kilde: FN-sambandet, 2021)

samfunnet (Helsedirektoratet, 2018, s 15). Det gir makrostrukturer med nedstrøms positiv påvirkning på bærekraftig utvikling. Tekstboks 1 viser de relevante bærekraftmålene knyttet til denne masteroppgavens tema. Mens nasjonal boligpolitikk kan defineres som nedstrøms risikofaktor for økt sosial ulikhet i helse, kan nasjonal innsats for bærekraftmålene redusere denne nedstrøms risikofaktoren. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (Departementene, 2014-20) er også et virkemiddel for å redusere risikoen for sosial ulikhet i helse. Det er samtidig et virkemiddel for å redusere gapet i ulikhet i helse mellom de mest utsatte gruppene og de best stilte (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2004).

Det lokale folkehelsearbeidet og kommunens ansvar for planlegging og politikktutforming kan relateres til det andre laget i modellen (figur 1). Her systematiseres de viktigste bakenforliggende sosiale helsedeterminantene i menneskenes leve- og arbeidskår (Whitehead & Dahlgren, 2009). For å takle ulikheter i helse er tiltak innenfor dette laget av determinanter svært viktig fordi faktorene har sterke sosiale gradienter (ibid).

Sosial ulikhet i helse relateres til befolkningens helse, ikke til det enkelte individs helsetilstand (Hagen 2020). Gradienten eksisterer innad i alle land og omtales som relative helseforskjeller. Målet med å håndtere gradientutfordringen er at alle mennesker skal kunne oppnå sin egen høyeste standard av helse uavhengig av sosial posisjon (ibid, Ottawacharteret, 1986). Determinantene for sosiale ulikheter, altså den systematiske ulikheten i helse på befolkningsnivå, kan være forskjellige fra de sosiale helsedeterminantene, fordi det kan være variasjon for de ulike

sosioøkonomiske gruppene (Whitehead & Dahlgren, 2009). Det er definert fem mekanismer som viser hvordan de kjente helserisikofaktorene og risikoforholdene på ulike måter forårsaker en sosial helsegradient innad i et land; 1. Forskjellige makt- og ressursnivåer, 2. Forskjellige eksponeringsnivåer for helsefarer, 3. Samme eksponeringsnivå har forskjellig virkning, 4. Virkninger i et livsløp, 5. Ulike sosiale og økonomiske virkninger av å bli syk (ibid).

Boligforhold er eksplisitt nevnt, sammen med forhold knyttet til politikkområder som arbeid, utdanning, inntekt, hygiene, ernæring, samt helse- og omsorgstjenester ((Whitehead & Dahlgren, 2009). Den nasjonale boligpolitikken som beskrevet innledningsvis anses å være del av makromiljøet som nedstrøms generelt påvirker individuelle, kommersielle og politiske beslutninger angående boligspørsmål i kommuner der folk bor (ibid). For utsatte grupper som omfattes av statlige boligtilskuddsordninger kan denne nedstrøms påvirkningen være positiv og beskyttende hvis det gir tilgang til adekvat bolig. For førstegangsetablerere og andre som på grunn av økonomi ikke har råd til å eie bolig, kan boligpolitikken virke som en risikofaktor for helse. Bolig kan også være risikofaktor når inn klima er dårlig eller boområdet er utsatt for luftforurensing eller støy (Helgesen m. fl. 2014).

Kommunens boligpolitikk kan forsterke nedstrøms påvirkning fra makrostrukturene eller redusere påvirkningene. Kommunale vedtak som følger opp styringssignaler for helhetlig boligpolitikk anses å redusere påvirkningen NPM-strategier har for utsatte grupper på boligmarkedet (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2004). Kommunale vedtak som implementerer de nevnte bærekraftmålene i boligplanlegging anses å forsterke nedstrøms sosiale bærekraftstrukturer som kan påvirke boligplanleggingen, lokalsamfunnet og menneskene der.

Sosial bærekraft kan beskrives ved tre dimensjoner. Kjernen gjelder individuelle og grunnleggende behov for trygghet og kan knyttes til nasjonal boligpolitikk (Hofstad & Bergsli, 2017:15). Neste dimensjon er interaksjonen mellom individ og samfunn som kan knyttes til politikktutforming både på nasjonalt og lokalt nivå. Relatert til lokalt nivå og det andre laget i figur 1 handler det om kommunens boligpolitikk, om fordeling av muligheter som sikrer ulike befolkningsgruppers tilgang til bolig, og om muligheter for å oppleve trivsel og mestring, og kontroll i eget liv (ibid). Den tredje dimensjonen i

sosial bærekraft gjelder lokalsamfunnets tilstand som sier noe om individets livsmuligheter for å oppleve sosial tilhørighet, sosial kapital og samhørighet (ibid). Dette kan relateres til det tredje laget i figur 1 som gjelder sosiale nettverk og som reflekterer samspill mellom mennesker og mellom deres nærmiljø. (Whitehead & Dahlgren, 2009). Graden av tilknytning til samfunnet har avgjørende betydning for enkeltpersoners helse, og reflekteres igjen i befolkningens vitalitet og helse (ibid).

Sosiale nettverk kan forstås integrert i den oppstrøms sosiale og kulturelle konteksten, som påvirker omfanget av nettverket, hvordan det arter seg og formen det har. Nettverkets funksjon og struktur er integrert i nedstrøms sosial støtte, engasjement og tilgang til ressurser (Whitehead & Dahlgren, 2009). Det gjelder boligen du kan bo i, og muligheten til å velge nabolag, en valgmulighet som har sammenheng med inntekt (Helgesen, m fl, 2014).

Når det gjelder effekten på helse generelt er det på individnivå godt dokumentert at støttende nettverk og sosial deltagelse har gunstig effekt på befolkningens helse og levealder. På befolkningsnivå er det karaktertrekkene i den sosiale og kulturelle konteksten som påvirker det generelle helsenivået i den aktuelle befolkningen (Whitehead & Dahlgren, 2009).

Når det gjelder effekten på helseulikheter er det på individnivå en klar sosial gradient ved eksponering for dårlig sosial støtte og sosial isolasjon (Whitehead & Dahlgren, 2009). På befolkningsnivå knyttes effekten mer til universelle systemer og tiltak som fremmer fellesskapsløsninger og demokrati (ibid). For mennesker som lever i relativ fattigdom er det også en tendens at kvaliteten på sosiale relasjoner påvirkes negativt av deres stressede situasjon (Helsedirektoratet, 2015)

Utjevning av ulikhet i helse handler overordnet om fordeling og omfordeling av de sosiale helsedeterminantene, herunder identifisering av mønstre innenfor ulike sosiale grupper (Hagen, 2020). En tilnærming til utjevning går ut på å rette innsatsen mot de mest fattige og utsatte gruppene for å øke den individuelle sosiale støtten. En annen tilnærming er strukturelle tiltak for å redusere gapet mellom denne gruppen og de rikeste. Et eksempel kan være å lage møteplasser som letter den sosiale dynamikken i nabolag. (Whitehead & Dahlgren, 2009, Hagen, 2020). En tredje

tilnærming inkluderer begge disse to og fokuserer på hele befolkningen og utjevning av gradienten i en kombinasjon av befolkningsrettede tiltak og tiltak for utsatte grupper (ibid). Sosialt bærekraftig boligsammensetning er innenfor denne tredje tilnærmingen og bygger på teorien om at solidaritet på tvers gjennom samfunnet gir mindre splittelse, mindre sosial ulikhet og en mer rettferdig tilgang til egne helseressurser (Whitehead & Dahlgren, 2009, Nordahl, 2018).

Det fjerde laget gjelder individuelle faktorer og kan relateres til livsstil. I motsetning til biomedisinsk modell som knytter livstil til enkeltmenneskets atferd og individuelle valg, så søker den sosiale modellen svar i bakenforliggende årsaker. Med det menes at mulige sammenhenger til livstil og helseatferd kan ligge i de beskrevne samfunnsstrukturene. Det sosiale og økonomiske miljøet der folk lever former deres livsstil, og en slik erkjennelse setter søkelyset på strukturelle tiltak for å redusere sosiale ulikheter i det som benevnes som livsstilssykdommer (Whitehead & Dahlgren, 2009).

2.2 Folkehelseloven (FHL)

Lov om Folkehelse (FHL) trådte i kraft 1. januar 2012 og omfatter både kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter. FHL vokste fram fra et behov for å koordinere lovreguleringer innenfor folkehelsesegmentet, som eksempelvis omhandlet sunnhet, smittevern, hygiene, ernæring og helsetjenester. Den ledende oppfatningen var at det helsefremmende aspektet skulle vies mer oppmerksomhet enn det sykdomsforebyggende (Sosial og helsedepartementet, 1998). Lovens formål er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse (FHL, 2012, § 1). Verdens helseorganisasjons (WHO) brede helsedefinisjon fra 1948 har vært retningsgivende for global politikkutforming, og har løftet frem helse som en grunnleggende menneskerettighet (Hofstad § Bergsli 2017:15):

«Health is a state of complete physical, mental and social wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity. The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief or economic and social condition.

(WHO, 1999, s 7).

Grunnleggende og globale prinsipper loven bygger på med særlig betydning for dagens folkehelsearbeid og lovtolkning er utjevning, helse i alt vi gjør, om å være føre var, om bærekraftig utvikling og om medvirkning (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011).

Særlig relevant for denne masteroppgaven er prinsippet om utjevning av sosiale helseforskjeller som eksplisitt fremmes i formålsparagrafen (FHL, 2012, §1), og som også knyttes til kommunens oppgaver etter PBL (2008). Prinsippet tar utgangspunkt i samfunnets ansvar for befolkningens helse og muligheter for å påvirke samfunnsskapt faktorer den enkelte av oss ikke har kontroll på (Helse- og omsorgsdepartementet, 2007). Prinsippet får konsekvenser for mål som settes, hvordan utfordringene forstås, og innretningen av strategier og tiltak i folkehelsearbeidet. (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011).

Prinsippet om helse i alt vi gjør var et resultat av den første internasjonale folkehelsekonferansen, avholdt i Ottawa i 1986 (WHO, 1986). Ottawacharteret bygget videre på helse som rettighet og løftet helse inn i det brede samfunnsperspektivet med et hovedbudskap om integrering av helsehensyn i alle politikkområder. Tilgang til bolig nevnes som en av de fundamentale forutsetninger for helse (ibid). Prinsippet om helse i alt vi gjør (Heath in all Policies) bærer utjevningsprinsippet med seg og er en anerkjennelse av at helseproblemer som hovedregel er skapt av samfunnsforhold utenfor helsetjenesten og at hensynet til helse best ivaretas med tverrsektoriell innsats. Dette er hovedgrunnlaget for koblingen mellom folkehelsearbeidet og kommunens overordnede styringssystem som redegjøres for i eget avsnitt (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011).

Føre –var prinsippet favner folkehelseansvaret som gjelder både utvikling, planlegging, forvaltning og tjenesteyting, samt vitenskapelig usikkerhet. Det har betydning for når innsats skal settes inn, hvilken innsats som skal settes inn og hvordan (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011).

Prinsippet om bærekraftig utvikling setter menneskelige behov i sentrum og bygger på definisjonen fra *Verdenskommisjonen for miljø og utvikling* fra 1987 som sier at utviklingen skal møte dagens behov uten at kommende generasjoner får ødelagt

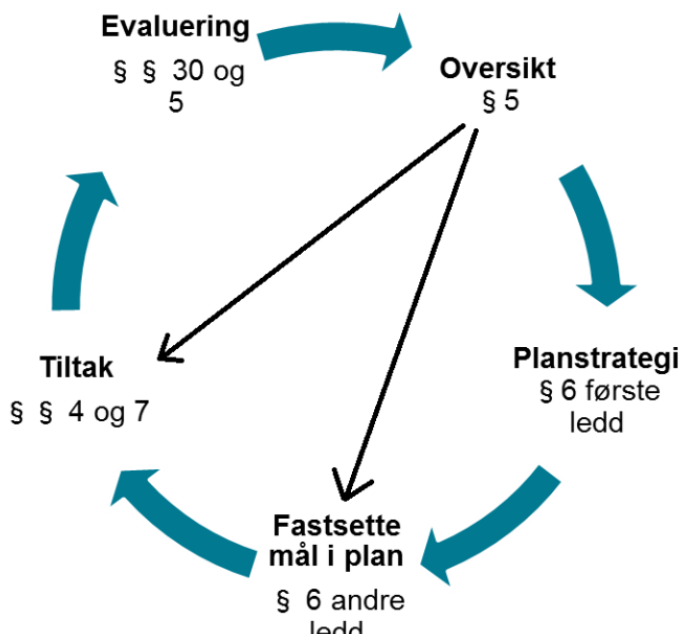
mulighetene for å dekke sine behov (Brudtland ,1987 i Helse- og omsorgsdepartementet, 2011). Helse anses som et grunnleggende behov og i Norge er helse grunnlovsfestet; «enhver har rett til et miljø som sikrer helsen» (ibid).

Prinsippet om medvirkning tar utgangspunkt i menneskers helse som en avgjørende ressurs i folkehelsearbeidet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011). Relatert til denne masteroppgavens tema omfavner medvirkning muligheten til å velge levekår; hvilken bolig man kan bo i, valg av nabolag og sosial kapital, samt deltagelse i beslutninger som berører ens nærmiljø (Hofstad § Bergsli, 2017, Whitehead § Dahlgren, 2009) Menneskers mestring og muligheter gir samfunnskapital (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011). Medvirkning knyttes til grunnlovsfestede menneskerettigheter, som ytringsfrihet og berørte interessers rett til å bli hørt. Samfunnsskapte livsbetingelser gir muligheter eller mangler. Medvirkning kan gi «empowerment», en motsats til avmakt og undertrykking mobilisert i enkeltmenneskers eller lokalsamfunnets egne krefter, mens motkreftene samtidig nøytraliseres (ibid).

Lovens prinsipper leses inn i kommunens ansvar i folkehelsearbeidet som fremgår av kapittel 2, § 4:

«Kommunen skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen» (FHL, 2012).

Det systematiske folkehelsearbeidet (figur 2) skal være langsiktig og bygge på kunnskap om befolkningens helsetilstand og faktorene som kan virke inn på denne (FHL § 5). Koblingen til PBL gjøres det rede for i eget avsnitt. Folkehelseiltak etter § 4 og § 7 er et tverrsektorielt ansvar. Relatert til denne masteroppgaven kan det vises til boligplanlegging som motvirker segregering og dermed bidrar til utjevning av sosiale helseforskjeller.



Figur 2: Det systematiske folkehelsearbeidet (Helsedirektoratet, 2021)

2.3 Planlegging

I denne masteroppgaven er planlegging knyttet til boligplanlegging i kommuner etter PBL (2008). I en slik kontekst forstås planlegging som en handlingstype som er målrettet, fremtidsorientert og kunnskapsbasert (Aarsæther, 2012 s, 26).

Oversiktsdokumentet etter FHL (2012) inngår her. Planleggingen innebærer at planleggingsaktøren går systematisk til verks, og at en serie enkelthandlinger er knyttet sammen innenfor en tidsperiode med et definert mål som ligger fram i tid (ibid). Reguleringsplanprosesser er et eksempel her som gjøres nærmere rede for i eget avsnitt om PBL.

Boligplanlegging knyttes til planlegging i skjæringsfeltet mellom kunnskap og politikk og preges på den bakgrunn av både politiske motsetninger, sektorkonflikter og spenninger mellom myndighetsnivåer, marked og sivilsamfunn (Aarsæther, Falleth, Nyseth & Kristiansen, 2012 s,19). Forholdet mellom profesjonelle planleggere, folkevalgte, utbyggere og næringsliv og berørte interesser er viktige tema for denne type planlegging (ibid). Berørte interesser kan knyttes til premisset for sosial bærekraft som er å sette mennesket i sentrum for planleggingen ved at kunnskapen om stedet og menneskene som bor der anvendes (Healey, 2010). Kunnskapen kan innbefatte om alle har tilgang til bolig for å dekke sitt trygghetsbehov, om bomiljøet

bygger sosial kapital, om mulighetene for medvirkning er rettferdig fordelt mellom ulike befolkningsgrupper (Hofstad & Bergsli, 2017).

Bærekraftig utvikling er et formål i PBL (2008, §1-1), og omfatter hensynene til økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft. Denne masteroppgavens artikkel bygger på Scott Campbells (2016) planleggingstriangel som tar utgangspunkt i disse tre bærekraftdimensjonene og deres gjensidige avhengighet av hverandre i en økologisk systemtenkning (ibid). Campbell spenner opp tre konfliktlinjer med endemål i hver av bærekraftdimensjonene;

- Eiendomskonflikten spenner mellom mål om sosial rettferdighet og mål om økonomisk lønnsomhet og effektivitet.
- Utviklingskonflikten spenner mellom mål om miljø og klimahensyn og mål om sosial rettferdighet.
- Ressurskonflikten spenner mellom målet om lønnsomhet og effektivitet og økonomisk vekst (Hofstad, 2018b, ibid).

Bærekraftig utvikling er en kontinuerlig prosess som søker å balansere målene ved konsensus, og knyttet til tema i denne masteroppgaven vil det handle om oppnå grønn, lønnsom og rettferdig boligpolitikk (Hofstad 2018a, Campbell, 2016).

Dette kan utdypes ved å se på spørsmål som reises om den tradisjonelle tenkningen rundt konsensus bør revurderes. Man kan miste noe av kraften og grobunnen for nyskaping som nettopp ligger i interessemotsetningene på veien fram til kompromisser (Sørensen & Torfing, 2006). Ved å fokusere på styrken i bærekraftens bredde, tvetydighet og indre spenninger kan det åpnes for engasjement fra flere aktører, som med ulike prioriteringer og verdier vil bidra med et mangfold av svar på hva bærekraftig utvikling kan være (Hofstad, 2018a). Det endrer ikke målet om grønn, lønnsom og rettferdig utvikling, men gir kanskje nytt rom for felles problemforståelse, og en erkjennelse av nyskapingens kraft i spenningsfeltet mellom interessene (ibid, Campbell, 2016). I en slik forståelse av bærekraft understrekes begrepets politiske og demokratiske karakter (Hofstad, 2018a).

Artikkelen knyttet til denne masteroppgaven skal se nærmere på eiendomskonflikten som går mellom målet om sosial rettferdighet og målet om økonomisk lønnsomhet og

effektivitet. Det anses mest relevant for problemstillingen og forskningsspørsmålet og er også med på å avgrense masteroppgaven.

Det som forsterker eiendomskonflikten er den gjensidige avhengigheten mellom aktørene. På den ene siden de private eiendomsbesitteres vilje til å bidra til felles goder, og på den andre siden det offentliges vilje til tilrettelegging og regulering som private eiendomsbesittere kan dra nytte av. Arealdisponering i den sosiale dimensjonen handler også om fordeling mellom ulike sosiale grupper der tilgjengelighet og segregering er viktige stikkord (Hofstad, 2018b).

Kommunal planlegging i en bred samfunnsmessig kontekst kan forstås som en form for styring (Hofstad, 2018b). Relatert til denne masteroppgaven er det styring for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning. Styringsteorien tar utgangspunkt i kompleksiteten i offentlig styring som både er hierarkisk og markedsorientert, og der aktører inngår i nettverkstilignende samarbeid med mer eller mindre likeverdige andre aktører (Røiseland & Vabo, 2016, Sørensen & Torfing 2006, Osborne, 2006).

Denne sammensatte og koordinerende type offentlige styring omtales som samstyring og New Public Governance (NPG) (ibid). Boligplanlegging kan relateres til denne typen styring (Røiseland & Vabo, 2016). PBL kan ses på som et styringsverktøy (Hofstad, 2018b).

2.4 Plan og bygningsloven (PBL)

Lovens formål om å fremme bærekraftig utvikling er altså knyttet til helse som en grunnlovsfestet rettighet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011, PBL, 2008, §1-1) Formålsparagrafen løfter også åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter som premiss for planlegging og vedtak, samt universell utforming og hensynet til barn og unges oppvekstvilkår (PBL, 2008).

Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning (PBL, 2008, §5-1). Det er kommunens oppgave å påse at dette oppfylles, og å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge, samt sikre medvirkning på annen måte for grupper og interesser som ikke er i stand

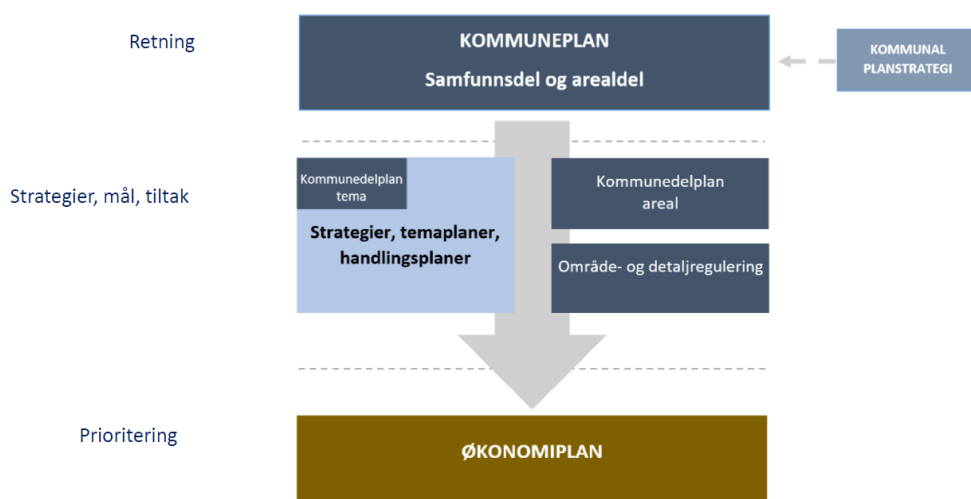
til å delta direkte. Åpenhetskravet innebærer høringer og offentlig ettersyn, hvordan planleggingen gjøres kjent og tilgjengelig for alle (ibid, § 5-2).

Kommunens oppgaver etter PBL som relateres til denne oppgaven er å legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst og levekår, fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller (2008, § 3-1).

Loven er ment å være et verktøy som setter rammer for hvordan summen av enkeltbeslutninger kommer til å påvirke omgivelsene og samfunnet i et lengre perspektiv (Miljødepartementet, 2008 s, 5). Relatert til denne oppgaven gjelder det summen av enkeltbeslutninger på kommunenivå som kan knyttes til folkehelsearbeidet og bærekraftig boligplanlegging med mål om god helse for alle og utjevning av sosial ulikhet i helse.



«ARBEIDSDDELINGEN» I DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET



Figur 3: Det kommunale plansystemet (kilde: Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, 2019)

Det kommunale plansystemet er et virkemiddel i loven, med hierarkisk oppbygging (figur 3). Kommuneplanen med samfunnsdel og arealdel er kommunens overordnede styringsverktøy som skal ivaretar kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser

og oppgaver i hele kommunen (PBL, 2008, § 11 – 1). Samfunnsdelen er et tekstdokument som skal innbefatte kunnskap fra oversiktsdokumentet (FHL, 2012, §5) om befolkningens helse og faktorer som påvirker helsen, og på slik bakgrunn tas det stilling til langsiktige utfordringer for kommunesamfunnet, samt mål og strategier for å møte disse (PBL, 2008, §11- 2). Relatert til denne masteroppgaven kan overordnede mål og strategier for utjevning av sosial ulikhet i helse og helhetlig boligpolitikk være; mål om god helse i hele befolkningen, og strategier om implementering av bærekraftmålene 3, 10 og 11 i boligplanleggingen (Tekstboks 1).

Kommuneplanens arealdel består av plankart, bestemmelser og beskrivelse av hvordan forpliktelser, mål og strategier er ivaretatt (PBL, 2008, §11-5). Arealbruk skal henge sammen med samfunnsdelen. Knyttet til denne masteroppgavens tema kan for eksempel utfordringen beskrevet i samfunnsdelen være geografisk sortering av hushold med lavinntekt i deler av kommunen. Arealdelen skal gjenspeile dette i hvilke arealer som er avsatt til boligbygging, og hvilke rammer og betingelser som gjelder arealdisponeringen. I rammene inngår å vurdere hensyn (ibid, § 11- 8), og disse kan relateres til Campbells planleggingstriangel og bærekraftdimensjonene (2016).

Overordnet plankartet har lite detaljer og minstekrav er å angi hovedformålet (PBL, 2008, § 11-7). De mest relevante av seks hovedformål relatert til denne masteroppgaven er; 1. bebyggelse og anlegg, 2. samferdselsanlegg og infrastruktur, og 3. grønnstruktur. Loven åpner for at hovedformålene kan inndeles i angitte underformål, eksempler på underformål for hovedformålet 1. bebyggelse og anlegg er; boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, idrettsanlegg, for å nevne noen.

Det kan gis generelle bestemmelser og bestemmelser knyttet til et bestemt formål. PBL (2008) lister opp 8 generelle bestemmelser som planmyndigheten kan vedta. Relatert til denne masteroppgaven er dette viktige virkemidler i eiendomskonflikten. Det gjelder; 1. Krav til reguleringsplaner og detaljnivå, 2. Innhold i utbyggingsavtaler, 3. Krav til løsninger for felles goder som vei, vann og avløp, nr. 4. Rekkefølgekrav for å sikre etablering av felles goder, 5. Byggegrenser, utbyggingsvolum, funksjonskrav, utnyttelsesgrad, 6. Miljøkvaliteter og estetikk, 7. Hensyn til bevaring kulturmiljø og 8.

Forhold som skal avklares videre i reguleringsarbeid (§11- 9). Punkt 3. og punkt 5. er særlig relevant for boligsammensetning og inkludering av befolkningsgrupper i boligmarkedet som har lavere inntekt enn andre og tilretteleggingsbehov.

Bestemmelser knyttet til bestemte arealformål gjelder eksempelvis mindre utbyggingstiltak som kan gjøres uten ytterligere plan, fysisk utforming av anlegg, hvilke arealer som skal være offentlige eller fellesarealer, veilokalisering og klassifisering (PBL, 2008, § 11-10).

Reguleringsplaner (PBL, 2008, § 12-1) er neste plannivå og skal følge opp kommuneplanens arealdel ved avsatt formål og bestemmelser. Den ene typen reguleringsplaner er områderegulering (ibid., §12-2) som utarbeides av kommunen i de tilfeller kommuneplanen har det som krav for avklaringer innenfor et større område. Detaljreguleringer (ibid., §12-3) kan fremmes av private, organisasjoner og andre myndigheter, og private planforslag må følge opp hovedtrekk og rammer gitt i overordnet plan. De skal utarbeides av fagkyndig. Reguleringsplaner består av detaljerte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Relevante bestemmelser relatert til variert boligsammensetning er knyttet til boligprosjektets utforming, vilkår for bruk, funksjons- og kvalitetskrav, universell utforming, antallet boliger, største og minste størrelse på bolig. For øvrig gjelder også rekkefølgekrav som skal sikre at for eksempel infrastruktur er på plass før boligene bygges, samt krav om fordeling av arealverdier, og hvilke arealer som skal være offentlige (PBL 2008, §12-7).

Et annet virkemiddel i PBL er planprogram. Det knyttes til åpenhet og medvirkning og gjelder alle de ovenfor nevnte plannivåer. Planprogram skal utarbeides til planer med vesentlig virkning på miljø og samfunn (PBL 2008, § 4-1). Det gjør rede for formålet med planen og hvordan selve planprosessen skal forløpe med frister og deltagere. Opplegget for medvirkning skal også konkretiseres, spesielt for grupper som antas å bli særlig berørt. Planmyndigheten fastsetter planprogrammet; det skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig som det varsels om oppstart av planarbeidet.

2.5 Kobling mellom FHL og PBL

PBL (2008) og FHL (2012) har en kobling til hverandre ved planstrategi (PBL, § 10) og oversiktsdokument (FHL, § 5). Dette skal sikre at all kommunal planlegging bygger på kunnskap om utfordringer, ressurser og årsakssammenhenger vedrørende innbyggernes helse. Figur 4 viser denne koblingen til kommunens overordnede plan:



Figur 4: Koblingen mellom FHL og PBL. Kilde: Kommunenes interesse og arbeidsgiverorganisasjon, 2018

Oversiktsdokumentet og planstrategi utarbeides hvert fjerde år (PBL 2008, § 10-1, FHL, 2012, § 5) og Folkehelseutfordringer skal drøftes som grunnlag for kommunens strategiske valg for samfunnsutviklingen, langsiktig arealbruk, sektorenes utfordringer og kommunens planbehov for en fireårsperiode. Relatert til denne masteroppgaven kan kunnskapsgrunnlaget for boligplanlegging eksempelvis si noe om størrelse og andel lavinntektshusholdninger og innteksts og utdanningsnivå i ulike kommunedeler, samt bolighold som variasjon i boligtyper, prisnivå på boliger, størrelsen på boliger som bygges, og om mange står i kø for å få tildelt kommunal bolig (Helgesen, 2015). Overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet innarbeides i kommuneplanen (FHL, 2012, § 6). Den demokratiske prosessen i politikktutforming ivaretas ved at kommunestyret vedtar planstrategien senest året etter konstituering (PBL § 10-1).

3.0 Metodisk utdyping

Denne masteroppgaven er artikkelbasert, og dette kapittelet gir utdyping til metode som artikkelformatet ikke gir rom for. Først gjøres rede for masteroppgavens forankring i samfunnsvitenskapen og sosialkonstruktivismen. Deretter følger et

avsnitt om dette studiets kvalitative design med case som metode, og dokumentstudium som strategi for datainnsamling, samt analysemetoden som er stegvis-deduktiv-induksjon. Hvordan forskningsetikken er ivaretatt følger deretter i eget avsnitt, og så avsluttes dette kapittelet med metoderefleksjon for validitet, reliabilitet og generaliserbarhet knyttet til denne masteroppgaven.

3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Vitenskapsteori legger ontologiske og epistemologiske premisser for forskningen, det innebærer hvordan kunnskap blir forstått og hvilken kunnskap det bygges på (Tjora, 2018). Denne masteroppgaven er forankret i samfunnsvitenskapen og sosialkonstruktivismen er vitenskapsteoretisk tilnærming. Det sentrale er at virkeligheten er skapt med utgangspunkt i sosiale faktorer (Berger & Luckmann, 2000). Denne masteroppgaven knyttes til sosialkonstruktivismen ved at helse og ulikhet i helse forstås som skapt av samfunnsstrukturer i kontinuerlige, parallelle sosial prosesser. Med utgangspunkt i bolig og helsedeterminantene så kan utviklingen av sosial ulikhet i samfunnet med sosialkonstruktivismens linser relateres til Whitehead & Dahlgrens (2009) modell om påvirkningsfaktorer (figur 1). Nabolag er produkt av både nasjonal og kommunal boligpolitikk, påvirket av internasjonale makrostrømninger over tid. Nabolaget en bor i påvirker helse, og valget av nabolag og kvaliteten på bolig en bor i knyttes til faktorer som inntekt, utdanning, boligpriser og boligstørrelser (Helgesen m fl, 2014). Objektivisering relateres til en ekstern betraktning, en allment skapt virkelighetsoppfatning av hva et nabolaget innebærer. Internalisering relateres til assimilering og det de i nabolaget tar opp i seg av normer og holdninger fra omgivelsene (Berger & Luckmann, 2000).

Stabile omgivelser skapes gjennom institusjonalisering, dvs. at handlinger som gjentas ofte vil danne grunnlag for mønstre som reproduseres ved små anstrengelser (Berger & Luckmann, 2000). På makronivå kan dette relateres til boligpolitikken og markedsstrukturer som forsterker effekten boligmarkedet har som helsedeterminant. Samtidig som virkeligheten reproduseres i kontinuerlige prosesser, og samfunnet forstås som en objektiv virkelighet, så vil allikevel virkelighetsforståelsen være knyttet til mennesker som produkt av en mer eller mindre særegen sosial kontekst. Det utfordrer objektiviteten (ibid). Refleksjoner knyttet til forskerens objektivitet blir behandlet nærmere senere i dette kapittelet.

Vanemessige handlinger institusjonaliseres i typer (Berger & Luckmann, 2000). Relatert til masteroppgaven kan planprosesser og involvering i planprosesser være eksempler på type institusjoner det her refereres til. De vanemessige handlingene kan knyttes til saksbehandlingsprosedyrer og standarder som settes for åpenhet og medvirkning i PBL.

3.2 Casestudie

Denne masteroppgaven har kvalitativ design med case som metode. Forskere som velger casestudie søker å forstå problemer som er viktige for casene som er valgt (Polit & Beck, 2018). Casene er planprosesser knyttet til detaljreguleringer for boligformål i tre kommuner. Planer kan forstås som styringsteknologier (Asdahl & Reinertsen, 2020). Casene har det til felles at de er et produkt av det samme nasjonale lovverket som styrer planprosesser. Samtidig har loven en fleksibilitet som gir ulik praksis fra case til case, og hvert case er også kjennetegnet ved de ulike menneskene som medvirker fra case til case, og den lokale konteksten for øvrig, samt særegne konflikttemaer. I motsetning til andre typer studier, enten det benyttes kvantitativ eller kvalitativ metode og der fenomener eller variabler er i fokus, så er det casene som er sentrum i casedesignet (Polit & Beck, 2018).

Samtidig har case en naturlig avgrensning uavhengig av det aktuelle forskningsprosjektet (Tjora, 2018). Denne masteroppgaven undersøker hvordan planprosesser i tre kommuner forløper for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning. Casene i denne studien er naturlig avgrenset på flere måter. For det første innenfor den nasjonale styringsteknologiske rammen som PBL (2008) angir. Og som en følge av det vil for det andre ingen av casene, som er kommunale planprosesser, være startet opp før 2008 da PBL trådte i kraft. For det tredje er det en kommunegeografisk avgrensning som har betydning for politikktutforming og praksis. For det fjerde er det en mer innsnevret geografisk avgrensning i et definert areal som er nedslagsfeltet for planprosessen og som for det femte munner ut i et juridisk avgrenset kart med tilhørende bestemmelser.

Styrken ved casestudier er muligheten for å gå i dybden i en eller få enheter (Yin, 2006). Relatert til denne masteroppgaven innebærer det for eksempel en mulighet til å observere detaljer i en planprosess og en privat planaktørs beskrivelse av et planområde og hensikten med å planlegge for flere eneboliger. Denne masteroppgaven har ni case. Casestudier kan ha begrenset overføringsverdi, men kan sammenstilles med andre case som handler om tilsvarende problemstillinger (ibid). Hvis resultater i egen casestudie er like resultater fra andre studier, styrker det overføringsverdien (ibid). For å styrke overførbarhet kan man også arbeide med det som kalles konseptuell generalisering der det utvikles konsepter, typologier eller teorier som kan ha relevans for flere tilfeller enn det studerte (Tjora, 2017). Det er en av årsakene til at denne masteroppgavens artikkelen innledningsvis gir en grundig konseptuell presentasjon, og at konsepter fra plan- og samstyringsteori har fått styre deler av løsningen av datamaterialet. Det er en prosess som krever kommunikasjon med forsknings- og praksisfeltet (ibid, Tjora, 2018).

Case-studier kan også være viktige for å utfordre generalisering fra annen type forskning (Polit & Beck, 2018). Relatert til denne masteroppgaven vises det i artikkelen til en dypere forståelse av nyanser, variasjon og mangfold i de mer generelle interessene som beskrives i loven. Gode bomiljøer er en slik generell interesse. For noen berørte interesser i et case kan et godt bomiljø handle om dimensjonen på en planlagt vei og atkomsten til boligområdet fordi veien kommer tett på vedkommendes bolig. For andre interesser i samme case er verdien av skogholtet og bomiljøets karakter det som skaper godt bomiljø. Planaktøren på sin side kan mene at bomiljøets karakter ikke endres ved å gjennomføre planen. Dette er kunnskap kvantitativ forskning ikke kan fange opp, og som bidrar til økt forståelse av kompleksiteten i hensynene som samstyringsprosessen skal ivareta.

Denne masteroppgaven har case fra tre tidligere kommuner som etter kommunereformen er slått sammen til en kommune. En måte kommuner grupperes på for rapportering til staten (KOSTRA), er ved innbyggertall. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006). Små kommuner er definert med antall innbyggere opp til 5000, mellomstore kommuner har fra 5000 til 19 000 innbyggere, og store kommuner har over 20 000 innbyggere (ibid). Casene i denne masteroppgaven er planprosesser i to små kommuner og en mellomstor kommune. Artikkelen gjør rede

for utvelgelsen av de ni casene som er inkludert i masteroppgaven. Her nevnes bare overordnet at kommunenes planavdelinger på bakgrunn av utvalgskriterier gjorde tilgjengelig totalt 15 planprosesser de anså som relevante av områdereguleringer og tilhørende detaljreguleringer. Fra den mellomstore kommunen er alle tre tilgjengelige detaljreguleringer med i utvalget, for de to mindre kommunene er utvelgelsen knyttet til henholdsvis variasjon i avstand til sentrum og variasjon i privat og offentlig regulant.

3.3 Dokumentstudium

Dokumentstudium er en metodisk strategi på lik linje med intervjuer. utfordringer med dokumentstudium kan knyttes til begrensninger med tanke på kvalitet i det som er nedtegnet, tilgjengelig, eller som er vanskelig å finne, og det kan være at dokumentene ikke er autentiske eller presise (Creswell & Creswell, 2018). Denne masteroppgaven forholder seg kun til offentlige dokumenter, og disse er gjort tilgjengelig gjennom kommunenes saksbehandlingsarkiv. Det gjøres rede for utvalget av dokumenter i artikkelen. Når dokumentstudium er valgt for denne oppgaven er det fordi de utvalgte dokumentene i casene gir en tidsnær dokumentasjon på de pågående styringsprosessene. Med intervju som metodisk strategi kunne fakta blitt tilslørt i etterpåklokskapsens lys. For å styrke studien kunne dokumentstudium suppleres med intervju (Creswell & Creswell, 2018). Dette har vært refleksjoner rundt dette underveis, og i eventuell videre forskning er det interessant å vurdere.

Ved å velge tre planprosesser hver fra tre kommuner ble det lagt til rette for et komparativt eller sammenlignende aspekt ved analysen. Det ble gjennomført sammenligninger av planprosesser i kommuner og mellom kommuner. Det kommuneinterne aspektet er interessant for å observere om en kommunes boligpolitikk gis tydelig verdiretning. Sammenligninger mellom kommuner er interessant i observasjon av saksbehandlingsprosedyrer, om aktørene har de samme interesser, og variasjon i medvirkningsformer. Attraktivitet knyttet til sentrumsnærhet og servicefunksjoner har også vært gjenstand for sammenligning både kommuneinternt og mellom kommuner.

3.3.1 Gjennomføring av analyse

Programvaren NVivo 12 Pro (QSR International, 2019) er brukt som verktøy til analysen av dokumentene. Det var under forutsetning av at det ville gjøre forskningen mer transparent og systematisk. For denne masteroppgavens uerfarne forsker har det systematiske aspektet vært viktig både for å bruke Nvivo og for valg av analysemetode. Som det vil framgå av artikkelen benytter analysen stegvis deduktiv induksjon (SDI) (Tjora, 2018). Metoden er systematisk, samtidig som «koblingen mellom det disiplinerte og det lekne» appellerer til kreativitet og nysgjerrighet etter ny forståelse og nye perspektiver (ibid).

SDI henter inspirasjon fra Grounded Theory, og empirien legger premissene for hva som er interessante temaer, spørsmål og konsepter (Glaser & Strauss, 1967 i Wertz m fl. 2011, Tjora, 2018). SDI-metoden innebærer at det arbeides i etapper, i første etappe induktivt fra rådata til konsepter eller teorier (Tjora, 2018). Denne masteroppgaven henter rådataene fra de utvalgte dokumentene i planprosesser, forfattet av kommunale saksbehandlere, forslagstillere og planmyndigheter. Problemstilling og forskningsspørsmål har sentrert løsningen og råmaterialet er redusert til deler av en setning eller et avsnitt, tilstrekkelig til at meningssammenheng beholdes (ibid). Tekstreduksjonen har gitt ordrike koder som deretter ble samlet i en rapport, manuelt fordi den automatisk genererte rapporten i NVivo sorterte uten den kronologien som var nødvendig for videre analyse.

Samtidig som råmaterialet reduseres betraktelig, generer empirinær eller induktiv tekstreduksjon en betydelig mengde ordrike koder. Det knyttes til at analysemetoden inkluderer all tekst i kodingen, slik det er gjort i denne studien (Tjora, 2018). Det ble skapt en mengde irrelevant analysemateriale; et eksempel på tekstreduksjon som ble skilt ut i egen restgruppe er; «vipe i planområdet må beskrives» (ibid s 49). Analysen genererte mellom 70 og 156 empirinære koder eller tekstreduksjoner for hver av de ni planprosessene i utvalget. I neste steg, ble disse gruppert tematisk for å forme en struktur på analysen (ibid). Tjora lister opp fire metoder for tematisk gruppering. En av disse går ut på å skrive ut tekstreduksjonen på papir og gruppere manuelt slik det er gjort i denne oppgaven (Tjora 2018, s 52). Tre til fem temaer foreslås som ramme for en masteroppgave (ibid). Denne masteroppgavens artikkel presenterer resultat for følgende fire temaer:

- Boligsammensetning og rammer i overordnet plan
- Aktørene og deres interesser
- Åpenhet og medvirkningens muligheter
- Forhandlinger om variert boligsammensetning

Tjora (2018, s 47) viser til at det underveis kan oppstå empiriske analytiske referansepunkt (EAR). Referansepunkter indikerer en mulig utvikling av analytiske konsepter og dermed generaliserbar innsikt. Tabell 1 under viser eksempler på EAR knyttet til denne masteroppgavens analyse. Kolonne en viser tekstreduksjonen (empirinær kode) , kolonne to viser refleksjonen som ble trigget, kolonne tre viser teoriknaggen empirien kan kobles til og analyseres mot. Kolonne fire viser mulige konsepter som kan utvikles.

Tabell 1: Et eksempler på empirisk analyttuske referansepunkter (EAR) trigget ved tekstreduksjon.

Tekstreduksjon	Refleksjon	Teori	Konseptutvikling
Kolonihage mulighet for liten hageflekk dyrke grønnsaker (K3/Case7/besk/pa)	Henvender seg til menneskene som skal leve livene sine på stedet det planlegges for. Utypisk informant - privat forslagsstiller/ økonomiske interesser. Konkret detalj, refleksivitet relateres til forskerens verdier/interesesser	Healey, Hofstad & Bergsli; sosial bærekraft mennesket i sentrum for planlegging, grunnleggende behov, menneskelig potensiale. PBL; levekår/bomiljø Campbell; Konflikt, forsoning	Det fysiske aspektet ved sosial bærekraft legger til rette for sosial «output» i levekår og bomiljø ved å respektere kunnskap om menneskenes muligheter for å ta ut sitt potensiale.

3.4 Forskningsetiske overveielser

Vitenskapen har en forpliktelse i det å søke sannhet, og selv om de fleste konklusjoner er foreløpige og begrensede så har vitenskapens normer likevel en verdi i seg selv som retningsgivende og regulerende for forskerens sannferdighet. (NESH, 2016)

3.4.1 Forskerens rolle

Innlevelse og fortolkning er en del av forskningsprosessen i samfunnsvitenskap. Refleksjon og redegjørelse for hvordan egne verdier og holdninger kan påvirke valg av tema, datakilder og tolkninger er viktig og hører med til de forskningsetiske

forpliktelser (NESH 2016). Denne masteroppgavens valg av tema er begrunnet i forskerens erfaringer fra sammenslåingsprosessen for de tre kommunene det er valgt case fra. Forskeren har som folkehelsekoordinator vært delaktig i arbeidet med oversiktsdokument og kommuneplan for ny kommune, og erfarte at det manglet oversikt over fordeling og sammensetning av boliger. Det ble også foreslått konkretisering av strategier med mål om sosioøkonomiske blandede boligområder som ikke fikk gjennomslag. Det er bakgrunn for valg av tema og problemstilling. Det er kommunens plikt å fremme sosial rettferdighet. Samtidig ligger det som en refleks i denne forskerens ryggrad, og dermed har det vært bevisst refleksjon knyttet til alle faser av prosjektet. En annen side ved forskerens tilknytning til casene kan relateres til at forskningen skal være fri innenfor gitte etiske rammer (ibid.). Forskerens arbeidsplass har bidratt i problemformulering, men ikke lagt bånd på forskningen. For å unngå å bli familiær med casene og derved utfordre objektiviteten ble det i en tidlig fase tatt et valg om å anonymisere datamaterialet. Forskeren opplever at det har skapt avstand styrket objektiviteten.

3.4.2 Informert samtykke

Fritt og informert samtykke er den klare hovedregelen, men unntak kan være aktuelt i situasjoner der forskningen ikke innebærer direkte kontakt med deltakerne, der opplysningene som behandles er lite sensitive, og der forskningen samtidig har en nytteverdi som klart overstiger ulempene som kan påføres deltakerne (NESH,2016) . Ved dokumentstudium som denne masteroppgaven befatter seg med har forskeren ikke hatt direkte kontakt med deltagere, de opplysningene det forskes på i denne studien er offentlige opplysninger, og dermed ikke sensitive. Informert samtykke fra kommunens øverste administrative leder som er rådmannen ble vurdert som tilstrekkelig. Det kunne imidlertid vise seg underveis i prosjektet at det var behov for metodetriangulering for å styrke undersøkelsen (Kvale & Brinkmann, 2015). Å bringe inn nye metoder som observasjon av møte mellom planmyndighet og privat planaktør, eller intervju ville i så fall medført ny meldeplikt til Norsk samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) som er personvernombudet for forskning. I metodevurderingen ble det valgt å ikke gjennomføre metodetriangulering, men heller å inkludere flere case for å styrke studien.

3.4.3 Personvern

Denne masteroppgaven har ikke behandlet eller produsert sensitive opplysninger. Hvordan forskeren håndterer offentlig materiale som er produsert av offentlig planmyndighet og private planaktører er imidlertid relevant. I punkt syv i NESH` forskningsetiske retningslinjer står det at «*Offentlige personer må regne med at de offentlige sidene ved det de gjør, kan bli gjenstand for forskning. Likevel bør de informeres om hensikten med forskningen når de deltar som informanter, av hensyn til deres selvbestemmelse og frihet*» (2016). Valg av forskningstema er diskutert med ledelsen i kommunene casene omfatter. Det er informert per epost om studien til planavdelingene i kommunene casene omfatter, samt politisk ledelse. Planavdelingene har gitt tilgang til utvalget av case.

Personopplysninger som kunne knytte plan til person ble oppbevart på datamaskin beskyttet med passord, og ble slettet i første gjennomgang av dokumenter. Datamaterialet ble anonymisert ved å ta bort egennavn, stedsnavn og datoer. Det kan allikevel ikke garanteres at involverte i planprosessene ikke kan gjenkjenne case.

Prosjektet er meldt til NSD. Prosjektet er godkjent med referansenummer 253812 og godkjenning følger som vedlegg.

3.5 Metodisk refleksjon

I dette avsnittet belyses noen kritiske vurderinger rundt metodiske valg og hvordan disse kan tenkes å påvirke undersøkelsen med hensyn på validitet, reliabilitet og generaliserbarhet. På forskjellige måter indikerer disse tre begrepene hvordan en kvalitativ analyse bidrar til å bedre kvaliteten på kunnskapen som genereres i en forskningsprosess (Kvale & Brinkmann, 2015, Tjora, 2018).

Kvalitativ validitet knyttes til om forskningen svarer på problemstillingen (Creswell & Creswell, 2018:119). Hensikten med studien er å øke forståelse for samstyring om kommunal boligsammensetning. Kvalitativ forskningsdesign svarer til en slik

eksplorativ problemstilling og casestudie gir mulighet til å gå i dybden, og det anses å styrke validiteten ved at det kan skapes en indre logikk (ibid. Yin, 2006, Tjora, 2018).

Validiteten er også vurdert på bakgrunn av planleggings- og styringsteorien denne masteroppgaven bygger analysen på, relatert til valg av planprosesser som case. I vekslende kommunikasjon med empirien bekreftes referansepunkter og analysens resultater, i teorier og konsepter. Det er også vist atypiske resultater, noe som styrker validiteten i det at det svarer til forskningens hensikt om økt forståelse for samstyringsprosessen i kommuner for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning.

Dokumentstudium er valgt som forskningsstrategi. Det gir ikke mulighet for å be informantene vurdere resultatet med tanke på om de er tolket og forstått riktig (Creswell & Creswell, 2018). Deler av resultatet som er presentert for casekommunens planavdeling har gitt gjenklang. Det reflekterer validitet knyttet til resultat for det plantekniske og samstyringen i detaljreguleringen forskeren ikke selv har faglig bakgrunn fra. Forskerens ikke – plantekniske kompetanse har vært utfordrende, særlig ved utvelgelse av dokumenter og i tidlig forskningsfase ved det å bli kjent med råmaterialet. Samtidig kan det ha styrket den stegvise deduktive induksjonsanalysen ved det at forskeren har dykket ned i empirien uten en forutinntatthet som følger av teoretisk faginsikt. På den annen side kan refleksivitet knyttet til fagbakgrunn gi utslag for reliabilitet relatert til tekstreduksjonen som er generert for analysen, og derav sitatene som er valgt å bringe fram for leseren. En annen refleksjon knyttet til fagkompetanse er denne studiens tverrfaglige verdi relatert til at samstyring i boligplanlegging gjøres mer tilgjengelig utenfor det plantekniske fagfeltet.

Det er lagt vekt på tabeller og detaljerte beskrivelser i formidling for best mulig å synliggjøre hva som har brakt fram resultatet og hvordan. Refleksiviteten relatert til forskerens eget verdisyn er synliggjort, og analysens konfliktteori vurderes å ha en forsterkende effekt på forskerens oppmerksomhet i forskningsprosessen rettet mot nettopp verdisyn som bias. (Tjora, 2018, Kvale & Brinkmann, 2015, Creswell & Creswell, 2018)

Kvalitativ reliabilitet indikerer at forskerens tilnærming vil være konsistent og etterprøvbar for andre forskere og andre prosjekter (Creswell & Creswell, 2018). For casestudier anbefales det å dokumentere de stegene som tas under veis (Yin, 2006). For denne masteroppgaven bidrar Nvivo (QSR Internasjonals, 2019) til systematisk dokumentasjon i en tidlig fase, og SDI-metoden for tekstreduksjon bidrar til å gjøre analysen mere sentrert og systematisk. Det er laget rapporter med detaljerte kildehenvisninger som knytter dokumentene med rådata til sitatene, og tabeller og sitater har kildehenvisning. Det er gjort rede for hvordan tekstreduksjon er gjennomført både i tekst og tabeller. Analysen som benytter Campbells konfliktteori blir nærmere gjort rede for i denne masteroppgavens artikkel som følger i neste kapittel. En styrke ved dokumentstudium er at informanten selv har produsert teksten. Dermed slipper forskeren et av stegene i forskningsprosessen som kan utfordre objektiviteten. Samtidig har det utfordret SDI-metoden, som går ut på å kode all tekst, fordi det har gitt mye restmateriale. På den annen side har det gitt forskeren større forståelse for kompleksiteten i kommunal planleggingen som Campbells (2016) planleggingstriangel reflekterer. Utvalget av dokumenter er gjort rede for overordnet i denne delen av masteroppgaven, og blir godt gjort rede i artikkelen, og det styrker etterprøvbarhet. I kildehenvisning framgår det tydelig hvem som er informant og hvilket dokument det henvises til. SDI-metoden og den empirinære analysen, samt sitatene bidrar også til reliabilitet ved å bevare autensiten til feltet det forskes på (Tjora, 2018).

Generaliserbarhet er knyttet til om resultatene har relevans utover de enhetene som faktisk er undersøkt. Ved bruk av SDI metoden kan dette oppnås som en konseptuell generalisering (Tjora, 2018). For å styrke den analytiske generaliserbarheten i dette studiet er det lest forskningslitteratur som omhandler tilsvarende tema, som vist dette kapitlets tabell 1. Teorier og begreper fra denne litteraturen ble benyttet i analysen av planprosessene og i diskusjon av resultater. Generaliserbarheten styrkes også ved at planprosesser i alle kommuner i landet følger de samme prosedyrer og regler som casene i denne studien. Det vil være en felles kjernestruktur i kommunale detaljreguleringsplanprosesser uavhengig av kommunetilknytning, aktørene vil være de samme, dokumentene vil være forfattet av kommunale saksbehandlere, planmyndighet og forslagstillere. Hvert case framstår allikevel som egenartet og med hvert sitt særegne liv.

4.0 Artikkel

https://www.idunn.no/tidsskrift_for_boligforskning

Sosialt bærekraftig boligsammensetning – en konfliktanalyse i tre sørnorske kommuner

Socially sustainable types of dwellings – a conflict analysis in three South Norwegian municipalities

Sammendrag

Artikkelen legger til grunn at helse og sosial ulikhet i helse skapes av samfunnsstrukturer som kan endres. Fragmentert boligpolitikk synes å forsterke uheldige samfunnsstrukturer. Plan og bygningsloven er kommunenes viktigste redskap i boligplanleggingen. Det er grunn til å se nærmere på hvordan verktøyet brukes for å regulere den fysiske forutsetningen som må være tilstede for at sosioøkonomisk blandede boområder kan skapes i kommuner.

Hensikten er økt forståelse for samstyring i kommunal boligplanlegging.

Problemstillingen spør: Hva er sosialt bærekraftig boligsammensetning i kommuner?

Hvordan forløper samstyringsprosessen i tre kommuner for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning?

Metodens kvalitative casestudie inkluderer ni detaljreguleringsprosesser i tre sørnorske kommuner. Dokumentstudium er datainnsamlingsstrategi. Fokuset er aktører og interesser i boligsammensetningen. Informantene er planavdelingenes saksbehandlere, planmyndighet og forslagsstillere. Campbells konfliktteori (2016) benyttes i stegvis-deduktiv-induktiv analyse.

Resultat: Sosialt bærekraftig boligsammensetning kunne relateres til attraktive boområder med varierte boligtyper. Samstyringen foregikk i private nettverk. Det planlegges for eneboliger med innslag av flerfamiliehus i to av kommunene. Eiendomskonflikten var sammensatt og utfordrende å løse. Åpenhet og medvirkning fulgte minstestandard med få unntak. Barn ble ikke inkludert.

Konklusjon: Variert boligsammensetning i kommuner er sosialt bærekraftig når attraktiviteten i boområdet opprettholdes for både beboere i eneboliger og i flerfamiliehus. Samstyringen i kommunene foregikk i private nettverk uten medvirkning. Innrammingen i overordnet plan må inkludere ulike kunnskaper. Styringsaktivitetene må innrettes koordinerende for felles retning. Kunnskap om tvetydigheten i bærekraften og konfliktene kan bidra til gjensidighet og forsoning. Kommunene må bruke handlingsrommet og ha mål om å samle ressursene for å skape forståelse.

Nøkkelord: bærekraft, boligpolitikk, samstyring, detaljregulering, folkehelse

Abstract

This paper base on health and social ineqquality as shaped by structures in society that can be influenced. Fragmented housing policy seems to maintain unfortune structures. Planning Act as most important tool for housing planning, gives reason to explore how to regulate for socially mixed residential areas.

Purpose is to increase understanding governance in planning, asking;
What`s socially sustainable types of dwellings in municipalities?
How do governance process run in three municipalities to achieve residential areas with socially sustainable types of dwellings?

Methode: Qualitative case study including nine regulationprosesses in three South Norwegian municipalities. Documentsanalysis is strategi for collectiing data. Attention points on actors and interests in types of dwellings. Public planners, planning authorities and proposers are informants. Campbell`s conflict theory (2016) is used in stepwise-deductive-inductive analysis.

Results: Socially sustainable types of dwellings can be related to attractive residential areas with various types of dwellings. Governance were running in private relationships. There where planned for single-family housing mainly. The property-

conflict was compound and reconciliation challenging. Transparency and participation followed minimum standard. Children were not included.

Conclusion: Various types of dwellings in municipalities are socially sustainable when attractiveness in the residential area maintains for various groups. Governance for the types of dwellings did run in private relationships. The superior planning must build on distinct knowledge and coordination in common direction take place. Better knowledge about ambiguity in sustainability the conflicts can contribute actors in reconciled understanding. The municipal management must take action in gathering the recourses.

Keywords: sustainable housing policy, governance, public health, regulation

Innledning og bakgrunn

Artikkelen handler om planarbeid og sosialt bærekraftig boligsammensetning i tre kommuner. Sosialt bærekraftige boligområder tilrettelegger for å inkludere innbyggere uavhengig av økonomi og hjelpebehov fordi boligtypene er varierte. Bærekraften ligger ikke i den fysiske bygningsmassen alene, men bygger på en tanke om at variert boligsammensetning er bestemmende for hvilke sosioøkonomiske grupper som kan bo sammen (Nordahl, 2018). Skapes det grobunn for samhørighet og felleskap mellom ulike sosioøkonomiske grupper bidrar det til bedre helse i hele befolkningen og mindre ulikhet (ibid). Det igjen er en indikator på om lokalsamfunnet er sosialt bærekraftig. Men arbeides det for å sikre slik boligsammensetning i norske kommuner?

New Public Management (MPM) erstattet de hierarkiske virkemidlene der kommunen gjennom fortrinnsrett på boligmarkedet, husbanksubsidierte lån og priskontroll hadde reguleringsautoritet. Boligpolitikken dreide derav mot markedsstyring og konkurranseprinsipper, redusert byråkrati og effektivitet (Sørvoll, 2015; Osborne, 2006). Dagens boligpolitikk kjennetegnes ved at staten tilrettelegger for et velfungerende boligmarked (Kommunal og moderniseringsdepartementet (2004), og kommunene gjennomfører politikken staten setter rammer for. Private aktører skaffer tomter og planlegger boligprosjekter, og boliger omsettes til markedspris. Kommunen

godkjenner de private planene som fremmes, og sørger for den sosiale delen av boligpolitikken ved å tildele statlig støtte til vanskeligstilte (Nordahl, 2012b). Slik fragmentert organisering og koordinering av ulike aktører krever andre former for styring. Samstyring eller New Public Governance (NPG) har vokst fram som en reaksjon på at NPM ikke hadde ønsket effekt i offentlig sektor (Osborne, 2006).

Det er en allmenn oppfatning at norsk boligpolitikk er vellykket. Statlige planretningslinjer samordner bolig-, areal- og transportplanleggingen, og fremmer samspill mellom kommuner, stat og utbyggere for å sikre god steds- og byutvikling (2014). Kommunenes interesseorganisasjon (KS) anbefaler at planretningslinjene revideres med tydeligere føringer for at arealpolitikken skal ta sosioøkonomiske hensyn og være sosialt bærekraftig (KS/FOU- 2018). Det legges opp til at boligtrygghet for alle oppnås ved at de fleste er selvhjulpne på boligmarkedet, mens vanskeligstilte får hjelp (Nordahl, 2012a; Kommunal og moderniseringsdepartementet (2004). Det boligsosiale arbeidet i norske kommuner skal være helhetlig og effektivt; strategien for boligmarkedet er raskere planprosesser, styrking av lokaldemokratiet, forenkling av byggetekniske krav og tilrettelegging for eie av bolig for alle som ønsker det (Departementene, 2014, 2015, 2018). Samtidig pekes det på tre bekymringer; 1) opprettholdelse av god boligsituasjon for en sammensatt gruppe av utsatte, 2) et økende misforhold mellom sammensetning av befolkning og boligmassen, og 3) effekten av høye boligpriser for hushold i etablering og/eller som har lavere betalingsevne enn andre (Nordahl 2012a). Med bakgrunn i dette, og avgrenset til planlegging for det fysiske aspektet ved sosialt bærekraftig boligsammensetning, er det formulert en todelt problemstilling:

Hva er sosialt bærekraftig boligsammensetning i kommuner?

Hvordan forløper samstyringsprosessen i tre kommuner for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning?

Plan og bygningsloven, 2008 (PBL) og Folkehelseloven, 2012 (FHL) regulerer planleggingen og folkehelsearbeidet i kommunene. Sammenhengen mellom dem, samt kommuneloven, illustreres som i figur 1 under:



Helse er en grunnlovsfestet rettighet og knyttes til bærekraftig utvikling som et av fem grunnleggende prinsipper i FHL (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011).

Bærekraftig utvikling er tatt inn i PBL`s formålsparagraf som sier at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner (PBL, 2008 §1-1).

PBL fremhever at kommunen skal legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljø og gode oppvekst- og levekår. Videre peker den på at kommunen skal «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, ...» (2008, § 3-1). Formuleringene understøtter folkehelsearbeidet som går ut på å påvirke faktorer som fremmer helse og trivsel og jevnere fordeling i befolkningen. (FHL, § 3). Det systematiske folkehelsearbeidet kobles til kommuneplanen; kommunens viktigste styringsdokument med en tidshorisont på 12 år. Her tas stilling til langsiktige utfordringer, samfunnsutvikling, arealbruk, og kommunen vurderer behovet for detaljering i kommuneplanens arealdel. Loven gir et handlingsrom for bestemmelser som klargjør vilkårene for arealdisponering på dette overordnede plannivået. Kommunen har to virkemidler for å påvirke boligområders sammensetning; kommunalt oppkjøp av boliger og videresalg til bestemte hushold, og bestemmelser for byggeprosjektets karakter ved nybygging. Sistnevnte hører innunder PBL sitt virkeområde (Nordahl, 2018).

Teori

Bærekraftig utvikling som hensyn i PBL omfatter miljø, sosiale- og økonomiske hensyn, og skal balanseres ved solid kunnskap om kommunen (Hofstad, 2018a; PBL

§§ 4-1, 4-2). PBL er et virkemiddel for offentlig styring der hierarkiske-, markeds- og nettverksorienterte koordineringslogikker fungerer parallelt (ibid). Kommunens rolle kan sies å være tredelt;

- 1) sette rammer for markedsaktørene ved kommuneplanens lange linjer.
- 2) beslutningsmyndighet ved politisk nivå.
- 3) initierende og handlingsutløsende overfor private aktører (ibid).

Planlegging og aktører i planleggingen

Planlegging etter PBL gir samfunnsutviklingen rammer rundt enkeltbeslutninger, og retning som er verdibasert som følge av formålet om bærekraftig utvikling (Hofstad, 2018b). Bærekraftig planlegging har mennesket i sentrum og bærer med seg en orientering mot fremtiden, levedyktighet og gjensidig avhengighet og tilknytning (Healey, 2010). Den er forankret i kunnskap om samspill mellom menneskene og stedet det planlegges for, og forpliktelse til åpenhet og gjennomsiktighet i politikkkutforming (ibid). Gjensidig avhengighet er et premiss for å oppnå bærekraft, og handler også om innbyggernes opplevelse av tilhørighet og muligheten for medvirkning i eget liv (Hofstad & Bergsli 2017).

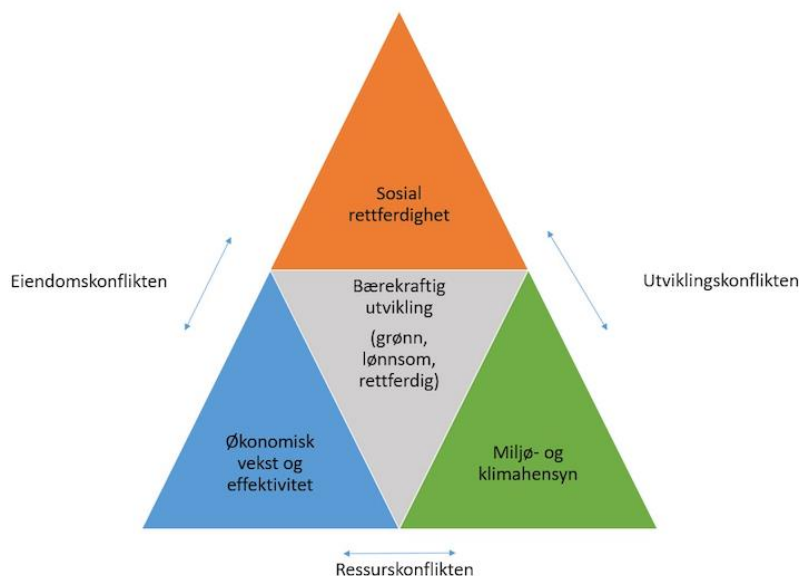
Detaljplanleggingen av boligområder gjennomføres av private regulanter, kommunale planleggere og politikere. Offentlige instanser har plikt til å fremme sine interesser, og kommunens innbyggere inviteres til å delta. Planprosesser skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter (Hanssen, Aarsæther, Winge, 2018). Detaljreguleringen følger fast prosedyre som starter med oppstartsmøte. Deretter varsles oppstart av planprosessen, innspillene til oppstart vurderes, planforslaget legges ut til offentlig ettersyn. Til sist vedtar planmyndigheten planen (Børrud, 2018,). Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning, og kommunen skal påse at dette oppfylles (PBL, 2008 § 5-1).

Planleggingstriangelet

Kjernepunktet i planlegging er at ulike interesser identifiseres, at de kan komme i konflikt, og at det ligger en kraft i gjensidig avhengighet mellom aktørene (Campbell, 2016). Planlegging for bærekraftig utvikling har tre grunnleggende målsettinger: sosial rettferdighet, miljøvern og økonomisk utvikling. Mellom disse går det

konfliktlinjer; Eiendomskonflikten, Ressurskonflikten og Utviklingskonflikten (ibid).

Figur 2. under viser mål og konflikter.



Figur 2: Planleggingstriangelet (Campbell, 2016; Hofstad, 2018 b)

Eiendomskonflikten knyttes til målene om økonomisk vekst og sosial rettferdighet og det offentlige avhengighet av at private eiendomsbesittere er villige til å bidra til kollektive løsninger på boligutfordringer. Samtidig er private aktører avhengige av at det offentlige tilrettelegger slik at deres eiendom skaper økonomiske verdier.

Ressurskonflikten knyttes til mål om økonomisk vekst og miljøvern, og er sammensatt fordi naturressurser både er økonomiske og økologiske goder.

Utviklingskonflikten går mellom miljøvern og sosial rettferdighet og sosiale fordelingshensyn kan gå på bekostning av natur og miljø (Hofstad, 2018b).

Balansepunktet er der de tre bærekraftmålene møtes og forsones. Utviklingen mot bærekraft er en konstant pågående prosess for enighet og aksept for ulike verdier. Samarbeid og konsensus må til for at bærekraftig utvikling skal bli grønn, lønnsom og rettferdig, og dette utfordrer planleggingen (Campbell, 2016; Hofstad, 2018a). I tillegg er bærekraftbegrepet vagt, noe som kan styrke prosessen fordi vagheten skaper refleksjon og innovasjon i spenningsfeltet når ulike aktører engasjerer seg med utgangspunkt i eget interessefelt (ibid.). Samtidig bør den tradisjonelle tenkningen rundt konsensus revurderes fordi grobunnen for nyskaping, som nettopp ligger i interessekonfliktene, kan forsvinne på veien mot kompromisser (Sørensen & Torfing, 2005). I mangfoldet av interesser og konflikter utvikles stadig nye forslag til

framtidige bærekraftige løsninger; det skaper nye samarbeidsrelasjoner og nyskaping (Campbell, 2016; Hofstad, 2018a).

Samstyring

Komplekse utfordringer i kommunal planlegging krever samarbeid mellom flere aktører. Reguleringsplanarbeidet har sterke trekk av samstyring. Aktørene er ulike, har ulike interesser, er mer eller mindre likeverdige, og gjensidig avhengige av hverandre (Hofstad, 2018a; Campbell, 2006). Samstyring kan defineres som: «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo, 2016). Denne definisjonen understreker kjernen som ofte fremstilles i internasjonal litteratur, nemlig at politikk utvikles og iverksettes gjennom andre strukturer enn de klassisk hierarkiske (Ibid.).

Samstyring kan oppfattes som et svar på økt koordineringsbehov skapt av spesialisering og desentralisering av offentlige tjenester (Osborne, 2006). Den kan også forstås med utgangspunkt i det offentliges behov for bistand fra både borgere og brukere i en tid med knappe ressurser og komplekse utfordringer (Røiseland & Vabo 2016). Samstyring har tre aspekter; 1) aktører er gjensidig avhengig av hverandre, 2) beslutninger oppnås ved diskurs eller forhandlinger, og 3) aktiviteten er planlagt og målorientert. Teknisk ekspertise, samt fora for kommunikasjon og diskusjon er forutsetninger i samstyringsprosessen (Healey, 2010). Flere typer kunnskaper er også vesentlig for å vise mangfoldet av kollektive interesser respekt, og slik ivareta den etiske forpliktelsen for befolkningens helse nå og i fremtiden (ibid.).

Styring av samstyring krever formalisering av rammer, regler og rutiner.

Planprosesser kan både være nettverksbasert og organisasjonsbasert, samt variere i autoritativ styring. Samstyring i planprosesser forstås dermed som en indirekte form for instrumentell styring der kommunene deltar sammen med andre aktører som har interesser i aktuell sak eller plan. Kommunen er forpliktet til å styre effektivt og etter demokratiske prinsipper. Offentlig ansatte holdes ansvarlige, og ansvarlighet innebærer kunnskap om hvordan samstyring virker for samfunnsutviklingen, og at samstyringsprosessene styres (Røiseland og Vabo, 2016; Kommuneloven, 1992.).

Metode

Metoden er kvalitativt casestudie med dokumentstudium som strategi for datainnsamling. Casene er planprosesser for ni detaljreguleringer, utarbeidet etter PBL i tidsrommet 2011 til 2019, i en mellomstor kommune, og to mindre kommuner i Sør-Norge. Det er tre case fra hver av kommunene som 1. januar 2020 ble slått sammen til en stor kommune.

Planprosesser er valgt fordi planer er styringsteknologier; altså verktøy som styrer hvordan kommunene, og spesielt boligområdene, skal utvikles (Asdal & Reinertsen, 2020). De kobler sammen interesser og aktører fra privat og frivillig sektor med administrative og politiske løsninger. Ved å følge plandokumentene er det mulig å gjøre nærstudier av prosessen, samt forstå de større sammenhengene planene og deltakende aktører inngår i (ibid.). Planene og andre dokumenter er offentlig tilgjengelige. De representerer de aktuelle planprosessene der aktørene spesifiseres og bringes sammen. Aktørene er tett på dokumentenes produksjon, og deres holdning til ulike spørsmål kommer derav tydelig frem. Prosessen med å lage planer skal følge bestemte prosedyrer. I noen tilfeller skjer ikke det, og planene avspeiler dette, og kan si hvorfor avvikene forekommer. Planer bidrar dermed til å konstituere samstyringsprosesser og de gir nødvendig autensitet til datamaterialet.

Det er valgt å inkludere flere case i designet. Dette styrker casestudiet (Yin, 2006). De tre kommunene er interessante i lys av kommunereformen med tanke på implikasjoner for boligplanlegging i ny kommune. Planavdelingene har bidratt til å finne utvalget av planprosesser innenfor seleksjonskriteriene: 1) viss størrelse i antall boenheter, 2) gjerne del av områderegulering, 3) fortettingsprosjekter, 4) behandlet etter PBL (2008). Et utvalg på fem planer fra hver kommune ble gjort tilgjengelig; tre områdereguleringer, en reguleringsplan og elleve detaljreguleringsplaner. Kun to kommuner hadde områdereguleringsplaner. For å studere planprosesser på samme plannivå i alle kommunene, falt valget på detaljreguleringer. Tre planprosesser fra hver kommune ville muliggjøre komparativ analyse både mellom planprosesser og mellom kommuner, samtidig som antallet ble vurdert som en rimelig avgrensning for studiet. Detaljreguleringsprosesser består varierende antall dokumenter av ulikt omfang. For denne studien ble det valgt fire dokumenter for hver av de ni casene som muliggjorde å følge aktørene, deres interesser og rammer i overordnet plan for

hver planprosess, fra oppstartsmøtet til vedtatt plan. Tabell 1 viser de inkluderte dokumenttypene; referat fra oppstartsmøte, planbeskrivelse, planbestemmelse og møteprotokoll (kolonne en). Forfatterne av dokumentene er informanter (kolonne to).

Tabell 1 Inkluderte dokumenter, informanter og forkortelse brukt til kildereferanse

Dokumenttype (forkortelse)	Forfattere/ Informanter (forkortelse)	Case som har referansene
Referat fra oppstartsmøte¹ (rop)	Saksbehandler i kommunens planavdeling (sb)	Casene 1,2,5,6,7,8,9
	Privat forslagsstiller/ planaktør (pa)	Case 4
Planbeskrivelse (besk)	Privat forslagstiller/planaktør (pa)	Casene 1,4,5,6,7,8
	Privat planaktør/for kommunen (pfk)	Casene 2,9
	Kommunen er forslagstiller/planaktør (kp)	Case 3
Planbestemmelse (best)	Planmyndighet (pm)	Casene 1-9
Møteprotokoll med saksfremstilling og vedtak (møp)	Saksbehandler (sb)	Casene 1-9
	Planmyndighet (pm)	Casene 1-9

Stegvis-deduktiv-induksjon (SDI) er benyttet som analysemetode. Det arbeides i etapper fra rådata til konsepter eller teorier (Tjora, 2018). Tekstreduksjon konsentrerer analysen, og empiriens temaer trer tydelig frem ved å gruppere fellesnevnerne ved hjelp av SDI (ibid.). Tabell 2 viser de fire hovedtemaene som danner rammen for presentasjon av analysens resultat, samt eksempel på tekstutsnitt som kilde til tekstreduksjon.

¹ Tabell 1: Åtte av ni case har gjennomført oppstartsmøte, kun påkrevd i private planer.

Tabell 2 Hovedtemaer i eiendomskonflikten og eksempler på tekstutsnitt, samt tekstreduksjon

Hovedtemaer for analysen	Tekstutsnitt (kildereferanse)	Tekstreduksjon	Case kodene representerer
Boligsammensetning og rammer i overordnet plan	«Hvilke overordnede planer gjelder for området? Kommuneplan, boligområde m/hensynsone bevaring kulturmiljø (K1/Case1/rop/sb) ² .	Kommuneplan, hensynsone bevaring kulturmiljø.	Case 1
Aktører og deres interesser³	«Planen utarbeides i regi av [Gruppen] AS, og forslagsstiller er et samarbeid mellom grunneiere i området» (K1/Case1/besk/pa)	AS lager planen, forslagsstiller et samarbeid grunneiere	Casene 1,4,5,6,7,8,
Åpenhetskravet og medvirkningens muligheter	Opplagg for aktiv medvirkning - minstekrav, eiendommene rundt må varsles (K1/Case2/rop/sb)	Minstekrav, eiendommene rundt varsles	Casene 1,2,3,4,5,6,7,8
Forhandlinger for å oppnå variert boligsammensetning	«Det legges opp til en byttehandel av dyrket mark med delområde [navn] i kommuneplanen». (K3/Case8/møp/sb)	Byttehandel, dyrket mark	Case 8

Resultat

Resultatet presenteres for de fire temaene som analysen har fremkalt:

- Boligsammensetning og rammer i overordnet plan
- Aktører og deres interesser
- Åpenhetskravet og medvirkningens muligheter
- Forhandlinger for å oppnå variert boligsammensetning

Fokuset er eiendomskonflikten og hvert tema har en konseptuell innledning.

Boligsammensetningen og rammene i overordnet plan

Kommunen tilrettelegger og styrer indirekte gjennom bestemmelser i overordnet plan, og private planforslag skal følge opp hovedtrekkene (Nordahl, 2018; Hanssen, 2018). Oppstartsmøte skal synliggjøre viktige temaer og sette rammer for planarbeidet (Børrud, 2018). Tabell 3 viser at overordnet plan for vårt utvalg er kommuneplaner, reguleringsplaner, områderegulering og bebyggelsesplaner

² Tabell 2: Kildereferansen K1/Case1/rop/sb refererer til kommunetilhørighet/Casetilhørighet/dokumenttype/informant

³ Tabell 2: Observerte interessekonflikter: Skogholt (1,3), Adkomst (1,4,8,9), Enebolig-flerfamiliehus (6,9), Fortetting-Utnyttelsesgrad (3,4,5,6), Marked-etterspørsel (7,8), Universell utforming (1,2,5,6), Lekeareal (1,2,3,4,6,7,9), Støy (1,2,7).

Tabell 3 ⁴Planprosessens tidsforløp, hensikt, vedtatt boligsammensetning og overordnede rammer

Case-referanse	Planprosessen fra - til	Forslagsstillers hensikt	Vedtatt bolig-sammensetning	Rammer i overordnet plan
K1/ Case1p	des/2014 - apr/ 2018	18 tomter 600-1100m ² - enebolig eller tomannsbolig, 30% bebygd areal (BYA) pr tomt (besk/pa).	Enebolig-tomannsbolig, maksimalt bebygd areal 30% BYA pr tomt (best/pm).	Kommuneplanen 2011 boligområde, hensynsone, bevaring, kulturmiljø (besk/pa)
K1/ Case2pfk	jan/2019- sep/2019	Gruppebolig, tomtegrenser resterende delfelt, lekeplass (rop/sb)	Bofellesskap, maks 8 boenheter, BYA50%, resterende delfelt-BYA40%, enebolig m sekundærleilighet eller tomannsbolig (best/pm).	Reguleringsplan 2009 byggeområde, bestemmelsene videreført (rop/sb)
K1/Case3k	jan/2011 - mar/2017	Behov for omregulering etter rekkefølgekrav- gang og sykkelvei(besk/k)	Kan bli 40 enheter, eneboliger, frittliggende bygninger, maksimalt 30%BYA (best/pm).	Kommuneplan 2011 videreføres, plan oppdateres, delvis hensynsone bevaring kulturmiljø
K2/ Case4p	apr/2013 - feb/2018	Konsentrert bebyggelse, 25 enheter, grunneier ønsker omregulering (rop/sb)	11-14 enheter, enebolig i kjede maksimalt 8 enheter, en tomannsbolig, fortetting 3 eneboliger m/ sekundærleilighet BYA 25-50%.(best/pm).	Reguleringsplan 1972 bolig- eller veiformål, småhusbebyggelse (rop/sb)
K2/ Case5p	des/2013 - mar/2017	Eneboliger, noen terrasserte boliger, tomtene forholdsvis store (rop/sb)	100 eneboliger m sekundærleilighet, rekkehus, noen BRA opp mot 70% (best/pm).	Områderegulering vedtatt 2016, tomter gjennomsnitt 875m ² 30-35 BRA (møp/sb)
K2/ Case6p	aug/2011 - mai/2012	Omregulering, til småhus i kjede, utnyttelse ca. 130 enheter (rop/pa)	81 kjedeboliger-rekkehus, 61 enheter leilighetsbygg inntil 3 etasjer(best/pm).	Reguleringsplan 2004, Bebyggelsesplan 2006 utbygging lavblokk, 350 enheter (rop/pa)
K3/ Case7p	okt/2014 - jun/2017	Leilighetsbygg, konsentrert småhusbebyggelse, forretningsløsning, omregulering	Enebolig i rekke 4-8 enheter (x2), BYA50, Blokkbebyggelse, 10-30 enheter/ 6-14 enheter	Planforslaget i tråd med kommuneplanen. Området avsatt sentrumsutvikling, Nordre del regulert LNF (rop/sb)
K3/ Case8p	okt/2013 - jun/2015	14 enheter/tre bygninger	12 leiligheter, skal seksjoneres (best/pm).	Strider mot kommunedelplan 2010, regulert LNF/ flomfare regulert 1979 jordbruksformål (rop/sb)
K3/ Case9pfk	aug/2013 - jun/2014	Bestilt politisk, 60 tomter, halvparten bebygd enebolig, regulerer inn flere enheter for å møte etterspørsel mindre leiligheter (rop/sb)	81 enheter, ubebygde tomter reguleres enebolig, 8 reguleres flermannsbolig (best/pm).	Bebyggelsesplan (1990) ugyldig, området regulert til bolig, gjeldende reguleringsplan og kommuneplan (2006) (rop/sb)

⁴ Tabell 3: K = kommune, k= kommunen planaktør, p=privat planaktør, pfk= privat planaktør for kommunen. BYA= bebygd areal knyttet til utnyttelsesgrad, BRA= bruksareal/boligens innermål, LNF= areal regulert til landbruk, natur, friområde.

(kolonne 5). Planen som sist er vedtatt gjelder. Fra vedtatte rammer i overordnet plan detaljreguleringens oppstart til er avstanden i tid fra 0-3 år (Casene 1,3,5,8), 6-10 år (Casene 2,6,9), og 40 år (Case 4). For tre planprosesser er overordnet plan hjemlet i gammel PBL (4,6,9), mens to planprosesser har oppstart før FHL trådte i kraft (Casene 3,6). Vårt materiale viser at boligbebyggelse omkring planområdene består av eneboliger og sitatet under representerer vårt utvalg;

«Bebyggelsen i området kan karakteriseres som tradisjonelle nyere eneboliger, bygd i 1-2 etasjer utført med saltak, valmet eller vinklet valmtak» (K1/Case1/besk/pa).

Samtidig detaljreguleres det for ny eneboligbebyggelse, eneboliger i rekke og i kjede (Casene 1-9). Det er innslag av tofamiliehus (Casene 1,4,9), flerfamiliehus, leilighetsbygg og blokkbebyggelse (Casene 6,7,8,9) i enkelte planer. Sosial ulikhet i helse er ikke observert som tema i overordnet plan eller oppstartsmøte. Bestemmelser i overordnet plan som sikrer variert boligsammensetning observeres ikke. Planforslagene observeres vurdert «i all hovedsak» i tråd med overordnet plan (Casene 1,2,3,4,5,6,7,9); fleksibiliteten observeres som justering av utnyttelsesgrad (Case 4,5), justering av planområdet (Case 6), justeringer i planbestemmelsene (Case 3,7), justeringer vei (Case 1,9).

Aktørene og deres interesser

Aktører i boligplanlegging er private regulanter, kommunale planleggere og politikere, offentlige instanser og sivilsamfunn (Hanssen & Aarsæther & Winge, 2018). Det er gjensidig avhengighet mellom kommunen og privat vilje til boligbygging (Campbell, 2016). Kommunen er lovmessig forpliktet til å styre i bærekraftig retning og veie interesser mot hverandre (Hofstad, 2018a).

Tabell 4 viser resultater for aktører og deres interesser. De viktigste observasjoner knyttes til forslagstillere (regulanter), privatpersoner, naboer, velforeninger og sameie

(sivilsamfunnet), kommunens planavdeling og planmyndighet (politikere), samt statsforvalter og fylkeskommune (statlige og regionale offentlige instanser).

Forslagsstillere (regulanter) observeres sterkt involvert fra oppstart til vedtatt plan, og er i alle case de eneste aktørene som gir innspill til boligtyper det skal planlegges for, med et unntak (Case 9). Andre aktørers innspill til boligsammensetningen går på fortetting, utnyttelsesgrad og lysforhold (Casene 4,5,6,8)

Tabell 4⁵ Aktørene i planprosessen, når de deltar, samt interesser i boligsammensetningen

Aktører i planprosessen	Oppstartsmøte	Innspill oppstart	Innspill offentlig ettersyn	Innspill til boligsammensetning
Forslagstiller private	1,4,5,6,7,8	1,4,5,6,7,8	4,7	1,4,5,6,7,8
Forslagstiller privat for kommunen	2,9	2,9		2,9
Forslagstiller kommunen	3	3		3
Kommunens planavdeling	1,2,4,5,6,7,8,9	5	forhandlinger ⁶ 1,2,3,4,5,6,7,8,9	5***
Privatpersoner/ naboer		1,4,5,8,9	1,2,3,4,7,8,9	8****,9
Velforening/ sameie		9	4,6,9	6****,9
Barn og unges representant	7	6	8,9	
Planmyndighet /politisk utvalg #		4,6,	4,5,6	4**
Statsforvalter		1,2, 4,6,8,9	1,2*,4,6,7, 8,9	
Fylkeskommunen		1,2, 4,6,7,8,9	1,2,3,4,5,6,7,8,9	3**, 6****, 8****
Teknisk drift, forvaltning	4	1,6	2,4	
Byggesaks-behandler	7			
Kommunale råd		1		
Interesseorganisasjon		6,7		
Statens vegvesen (SVV)		1,2,3,4,5,6,7,8,9	1,2,3,4,5,6,7,8,9	
Regionalt energiselskap		1, 2,4,6	1,4	
Kommunens prosjektgruppe			2	
Andre statlige faginstanser		2,5,6,7	6,7*	

⁵Tabell 4: Tallene refererer til casene, stjerne viser til: * innsigelse, ** fortetting, ***utnyttelsesgrad, **** avstand /dimensjonering knyttet til lysforhold, # innspill fra politisk utvalg som vedtas,

⁶ Tabell 4: Kommunens planavdeling bruker innkomne innspill i forhandlinger for balansering av hensyn

Private forslagstillere (Casene 1,4,5,6,7,8) står bak seks av ni planforslag, i tillegg har to kommunalt initierte planprosesser privat forslagstiller (Casene 2,9). Forslag til boligsammensetning legges frem på oppstartmøtet for syv av disse planforslagene i vårt materiale (Casene 2,4,5,6,7,8,9). Sitatet under representerer utvalget og viser hvordan det kommuniseres om boligsammensetning og detaljer knyttet til interessekonflikter:

«[Overordnet plan] Formålet med planarbeidet er å legge til rette for konsentrert boligbebyggelse. Regulant informerer at det antas ca 25 nye boligenheter innenfor planområdet. Veier: Plassering av interne atkomstveier anses som viktig tema i den videre planprosessen» (Case4, rop/sb).

(Tabell 4). Forslagsstillers fagkunnskap er ikke synliggjort eksplisitt, men vårt materiale viser at bak alle private boligprosjekter mobiliseres ressurser. Sitatet under representerer utvalget (Casene 1,2,4,5,6,7,8,9) og viser kompetansen idèutvikling og planlegging av boligsammensetning bygger på:

«Forslagstiller, plankonsulent, eierforhold: Reguleringskonsulent er [Arkitekt] AS. Tiltakshaver er [Eiendomsutvikling] AS» (Case7/besk/pa).

Sitatet under representerer private forslagsstillere og viser hvordan det tenkes om bokvalitet og kravet til større utearealer for ny bebyggelse:

«Ved å imøtekomme dette kravet vil planen ikke kunne forsvares i et rent økonomisk perspektiv og derfor vil den ikke realiseres.» (K2/Case4/besk/pa)

Et case er bestilt politisk i 2013 som følge av en ugyldig bebyggelsesplan fra 1990 og sitatet under refererer forslagsstillers beskrivelse av eksisterende bebyggelse og viser hvordan det ble planlagt:

«[...] eneboliger dominerer inntrykket. Typisk at utearealene er forholdsvis store og hageanleggene forseggjort [...] firemannsbolig i feltet som er blant de nyeste i feltet preges av dårlig plass på tomte og ørlite opparbeidet uteareal (K3/Case9/besk/pfk).

Videre observeres det hvordan forslagstiller tenker om beboeres interesser i planområdet:

«[at] beboere ikke er interessert i flermannsboliger fordi det vurderes som en for stor belastning på nabolag og infrastruktur.» (Case9, besk/pfk).

Privat forslagstiller står bak en bebyggelsesplan som hjemler 350 sentrumsnære boenheter i lavblokkbebyggelse på kommunens tomt. Seks år senere foreslås utnyttelsesgraden redusert til 63 boenheter i konsentrert bebyggelse/lavblokk og 81 boenheter i småhus. Sitatet nedenfor viser hvordan private eiendomsinteresser argumenterer for attraktivitet:

«Bærekraftig utvikling: Planen legger opp til konsentrert bebyggelse som gir redusert transport. Utbyggingen skjer på en tilpasset og miljøvennlig måte uten at grønne lunger bygges ned, gir uheldige trafikkbelastninger eller reduserer bokvaliteter. Forslaget gir videre en mulighet for et variert og tilfredsstillende botilbud. Foreslått bebyggelse er med på å gjøre bomiljøet i området mer attraktivt og ettertraktet. Området er med på å videreføre tanken om varierte bomiljøer» (K2/Case6/besk/pa).

I et tilfelle observeres husbanken i vårt materiale. Privat forslagstiller refereres i sitatet under:

«Leilighetene og de fleste boligene vil kunne husbank finansieres utfra dagens regelverk» K3/Case7/besk/pa)

Berørte naboer og privatpersoner (Casene 1,2,3,4,5,6,8,9), samt velforeninger (Casene 4,6,9) er sivilsamfunnsaktører i vårt materiale. Sitatet nedenfor representerer to case (1, 4) der berørt nabo har privat eiendomsinteresse i planen:

«Innkommne merknader til Melding om oppstart av reguleringsarbeid datert [desember] 2014: [Navn], datert [desember] 2014, er opptatt av følgende: Forespør om det er mulighet for å inkludere eiendommen hennes [gårdsnr / bruksnr], i reguleringsplanen» (K1/Case1/besk/pa).

Berørte velforeninger og privatpersoner observeres også å ha interesse for trivsel i bomiljø og nabolag (Casene 1,4,6,9). Sitatet under viser hvordan en velforening tenker om trivsel:

«([Velforening] motsetter seg ikke utbyggelse av flermannsboliger, men vil fremheve problemene dette kan medføre. [...] lekeområdene som finnes i dag er små og i liten grad hensiktsmessig opparbeidet [...]. Kommunen må ta større ansvar for attraktive lekeplasser og avsette arealer til friarealer. [...] utbygger av flermannsbolig bør bidra til utvikling av infrastruktur [og] til sameieavtaler (K3/Case9/besk/pfk).

Planmyndigheten i vårt materiale er kommunestyret og det politiske utvalget som har delegert myndighet (tabell 4, casene 1-9). Observasjoner viser mer aktivt politisk utvalg i den største kommunen (tabell 4, casene 4,5,6). Det kan knyttes til ulik

saksbehandlingskultur i kommunene. Det observeres at den større kommunen er alene om å siterer vedtak om oppstart og vedtak om offentlig ettersyn i saksframstillingen. Kommunens planavdeling observeres i å balansere ulike hensyn, og innspill fra andre aktørgrupper benyttes i forhandling, og resultat presenteres i temaavsnitt om forhandlinger.

Den ene av de små kommunenes planavdeling observeres å fremme det politiske flertalls interesser i planprosessene i vårt utvalg (casene 1,2,3), og sitatet under representerer disse casene:

«Friluftsliv- Det er en politisk vilje for å åpne for bebyggelse nærmere strendene, som vist i planforslag og dette ligger derfor inne i forslag til vedtak. Det må bli opp til politisk vurdering om fylkeskommunens råd skal følges og byggegrense justeres» (K1/Case3/møp/sp).

Fylkeskommunen observeres å bruke sin plikt til å fremme ulike interesser. Sitatet under gir eksempel på interesse for rekreasjon, bokvalitet og universell utforming som fremmes ved oppstart:

«[Navn] fylkeskommune, brev datert sep. 2011: [...] Det er sentralt at boligområdet tilrettelegges med gode grøntområder til bruk for aller brukergrupper, [...]» (K2/Case6/besk/pa)

Fylkeskommunens interesser observeres å være i konflikt med kommunens formål med planleggingen i en kommune (Casene 1,2,3): I et tilfelle er rekkefølgekravets rimelighet om at utbyggere må bekoste gang- og sykkelvei før ny bebyggelse, knyttet til antallet eneboliger som reguleres inn. Fylkeskommunen mener antallet boliger må reduseres med hensyn til miljøkvaliteten i boområdet:

«Nyere tids kulturminner- Fylkeskonservatoren viser til tidligere faglige råd mht. fortetningsområdene [tre områder] i uttalelsen av [dato] 2011 og [dato] 2014 og opprettholder de råd som ikke er etterkommet.» (K1/Case3/møp/sb)

Statsforvalteren observeres å bruke sin plikt til å fremme særlige interesser for medvirkning (Casene 1,8). Sitatet viser innspill til oppstart:

«Planprosessen skal organiseres slik at synspunkter fra barn som blir berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge, samt funksjonshemmede, selv gis anledning til å delta» (K3/Case8/besk/pa).

Barn og unges synspunkter og deltagelse observeres fraværende i vårt utvalg. Deres interesser i lek og trafikksikkerhet observeres ivaretatt av barnas talsperson i plansaker i de små kommunene (Casene 1,3,7,8,9). Barnas talsperson observeres ved oppstart i ett tilfelle i den større kommunen knyttet til interesser for idrettsanlegg (Case 6). Vår observasjon er at ansvarlig myndighet ikke følger opp sin plikt overfor særskilte grupper.

I et tilfelle observeres det at statsforvalteren ved oppstart fremmer interesse for fordeling av helse i befolkningen:

«Fylkesmannen [dato], 2014 er opptatt av følgende [flere hensyn] helsekonsekvenser skal utredes når det er grunn til å tro at saken eller tiltaket vil ha vesentlige konsekvenser for befolkningens helse eller helsens fordeling i befolkningen» (K1/Case1/besk/pa):

Helsekonsekvenser observeres ikke utredet i noen av planprosessene i vårt utvalg. Vurderinger knyttet til «vesentlige konsekvenser» er ikke observert.

Åpenhetskravet og medvirkningens muligheter

Formaliteter for åpenhet og medvirkning beskrevet i loven anses som minstekrav og innebærer kun synliggjøring av planprosessen (Ringholm & Nyseth 2018). Varsel betyr ikke at informasjon når fram, eller budskap om medvirkning (Hanssen, Aarsæther & Winge, 2018). Mangfold av kunnskaper bidrar til bærekraftig utvikling (Healey, 2010).

I vårt materiale observeres minstestandarden fulgt i seks av ni case. (Casene 2,4,5,6,7,8). Sitatet under viser hvordan kommunens saksbehandler og privat planaktør har kommunisert om medvirkning på oppstartsmøtet:

«Opplegg for aktiv medvirkning- minstekrav, eiendommene rundt må også varsles» K1/Case2, rop/sb).

Vi observerer få tilfeller der varsling er konkretisert, men sitatet under viser et tilfelle som samsvarer med PBLs minstestandard for varsling:

«Igangsatt regulering er kunngjort og varslet i avisen og internett [dag] okt. 2013. Grunneiere, berørte naboer og offentlige myndigheter er varslet per brev» (K3/Case8/besk/pa).

Den formelle måten budskapet i sitatet over formidles på, språkform og kanalene som brukes kan ekskludere ulike grupper innbygger som for eksempel barn, de med funksjonsnedsettelse, og grupper med lav sosioøkonomisk status som på grunn av

økonomi ikke får tilgang. Sitatet under er viser et avvik i varsling av berørte parter som er observert:

«Etter fristen for offentlig ettersyn ble det klart at Sameiet ikke hadde mottatt varsel om offentlig ettersyn. De fikk utlevert papirene [dato] apr. 2012. Deretter kom det en merknad fra sameiet: [formalia] Ønsker at boligbebyggelsen på delområdet [navn] enten blir forskjøvet eller at den blir lavere, helst i 2 etasjer [...]» (K2/Case6/møp/sb).

Sitatet over er eksempel på medvirkning i skriftlig form. For sivilsamfunnet og barns talsperson i vårt materiale er dette den mest observerte av medvirkningsformene som framgår av tabell 5. I vårt utvalg er det få tilfeller av aktiv medvirkning. Et tilfelle er observert i en av de mindre kommunene der et av to annonserte folkemøter avholdes (Case 9). Den andre av de mindre kommunene har formalisert medvirkning i planforum der kommunale råd og barns talsperson i plansaker observeres (Casene 2,3). Det er ingen observasjoner av tilrettelagt medvirkning for særstilte grupper.

Tabell 5: Observerte medvirkningsformer i vårt utvalg

Sivilsamfunnsaktører som inviteres til å delta, talsperson og kommunale råd	Skriftlige innspill	Folkemøte⁷	Planforum
Privatpersoner/ naboer	Casene 1,2,3,4,5,8,9		
Velforening/ sameie	Casene 4,6,9	Casene 9	
Barns talsperson	Casene 6,8,9		Casene 1, 3
Kommunale råd	Case 1		Casene 1, 3

Forhandlinger for å oppnå variert boligsammensetning

Balansekunst er kjernen i konfliktteorien og en kontinuerlige prosessen (Campbell, 2016:389). Å inngå i forhandling er frivillig, og utfallet er kompromisser der aktørene forpliktes til å skape forsoning og akseptere verdiene i bærekraft (Aarsæther, Nyseth, Buanes, 2018).

⁷ Tabell 5: Folkemøtet benevnes også informasjonsmøte i vårt materiale; begge velforeninger deltar, det resulterer i tre forslag til plassering av boligtyper på kart (K1/Case9/besk/pfk)

I en av de mindre kommunene observeres det politisk vilje og ressurser i forhandling for etterspurte boliger Casene 7,8,9). Sitatet under representerer utvalget og denne kommunens forhandlingsvilje for variert boligsammensetning:

«Utbygger er gjort oppmerksom på at [politisk utvalg] enstemmig anbefaler at det utarbeides detaljregulering, men at det likevel forventes lokalt og regionalt engasjement knyttet til jordvern, kulturmiljø og trafiksikkerhet» (K3/Case8/rop/sb).

Dette planforslaget strider mot kommuneplan, reguleringsplan og mulighetsstudie. Samtidig medfører det bytte av areal og arealomdisponering. I forhandlingen observeres privat forslagsstiller, fylkeskommune, statsforvalter, Statens vegvesen, berørt grunneier, bondelag, barn og unges representant og rådmann. Planmyndigheten følger rådmannens innstilling. Sitatet under viser at forhandlingsvilje ikke garanterer etterspurte leiligheter:

«Rådmannen mener det er viktig at utnyttelsen er høy når landbruksjord skal bebygges. Det endelige antall boenheter vil avhenge av etterspørsel og utbyggers lønnsomhet. Rådmannen forslår ikke tiltak for å sikre at det faktisk blir oppført 12 boenheter» (K3/Case8/møp/sb).

I den større kommunen observeres politisk utvalg og privat forslagstiller i forhandling ved utstrakt bruk av justerte tomtestørrelser, lokale retningslinjer, bestemmelser og rekkefølgekrav. (4,5,6). En observasjon er knyttet til planforslag for et sentrumsnært attraktivt og kommunalt eid område planlagt for blokkbebyggelse:

«Etter at Bygg AS overtok utbyggingsansvaret er det utarbeidet reviderte planer som viser en utnyttelse på ca. 130 enheter, hovedsakelig basert på småhus i kjede. [...] Utnyttelsen[er] lavere [og det er], utbyggers klare oppfatning at bebyggelsen i større grad vil tilpasse seg eksisterende bygningsstruktur» (K2/Case6/rop/pa).

Sitatet under viser vedtaket etter meldt oppstart av planforslaget:

«[Politisk utvalg] er positive til oppstart av planarbeid for [området]. I det videre arbeidet anser [politisk utvalg] det som viktig at 1. Kommunale retningslinjer følges. 2. Offentlige friområder i (navn på reguleringsplan] må i hovedsak beholdes. 3. Det må sikres at 50% av boenhetene i planområdet tilfredsstillende kravene om tilgjengelighet. Disse må også ha samtlige hovedfunksjoner på samme plan. [...]»
(K2/Case6/møp/pm).

Sitatet under viser neste behandlingspunkt; førstegangsbehandling av planforslaget. I vedtak om at planen legges ut til offentlig ettersyn observeres det forhandlinger om samme tema:

«[vedtak]. I reguleringsbestemmelsene: 11. Mellom [område] innreguleres gangsti. [...] 12. I punkt 2.2. må det tilføyes ytterligere 7 boenheter som skal oppfylle kravene til tilgjengelighet i TEK10⁸. Regulant bes vurdere hvilke boenheter som egner seg best for dette. Disse må vises i plankart, samt i bestemmelsene i pkt. 2.2. [...]»
(K2/Case6/møp/pm)

I neste avsnitt følger en oppsummering av resultatet for analysen

Oppsummering av resultat

Oppsummert viser vårt resultat av analysen at detaljreguleringsplanprosesser «i hovedsak» følger opp kommuneplaner og reguleringsplaner vedtatt 6-10 år tilbake i tid. Helse og sosial ulikhet, og bestemmelser for å sikre variert boligsammensetning er ikke tema. Detaljregulerings-planprosessene løper i de fleste tilfeller over noen år.

⁸ TEK10 er Byggeteknisk forskrift, i dette tilfellet knyttet til universell utforming

Det planlegges for eneboliger i alle tre kommuner, med innslag av flermannsboliger og leilighetsbygg i den større og den ene av de mindre kommunene.

Private forslagstillere i vårt utvalg står bak de fleste detaljreguleringene. De informerer kommunens planavdeling om forslags til boligsammensetning før oppstart meldes offentlig. Private forslagsstillere har mobilisert kompetanse og ressurser innen tekniske fag og eiendomsutvikling bak sine planforslag. Planer som ikke kan forsvares økonomisk vil de ikke realisere, og det argumenteres for at eneboliger gir attraktive boområder og at beboere ikke er interessert i flerfamiliehus.

Berørte naboer i vårt utvalg har både private grunneierinteresser og interesse for attraktive lekeplasser, friområder og infrastruktur som skaper trivsel og gode oppvekstmiljø.

I en av de mindre kommunene fremmer planavdelingen politisk interesse for privat eiendom i saksbehandlingen. I den større kommunen er politisk utvalg aktive. Det er flere eksempler på komplekse interessekonflikter i vårt utvalg og helsekonsekvenser vurderes ikke. Barn og unge er fraværende i planleggingen i alle planprosesser, og statsforvalteren gjør ikke sin tilsynsplikt for å sikre medvirkning og synliggjøre deres stemme.

Minstestandard for medvirkning og varsling følges i de fleste tilfeller. Varsling skjer etter at boligsammensetningen er foreslått. Medvirkningsmuligheter for privatpersoner og berørte interesser i vårt utvalg skjer i skriftlig form. Folkemøte om plassering av flerfamiliehus inkluderer to velforeninger. Planforum er formalisert i en av de mindre kommunene.

Den ene av de mindre kommunene forhandler om etterspurt bolig. Rammer i overordnet plan, arealbytte, samt statlige, regionale aktører, berørte grunneiere, bondelag, og barns talsperson inngår i forhandling. Leilighetsbygg vedtas, og antall boenheter avhenger av etterspørsel og utbyggers lønnsomhet.

Den større kommunen bruker justerte tomtestørrelser, lokale retningslinjer, bestemmelser og rekkefølgekrav i forhandling for universell tilrettelegging av

boenheter i attraktivt boområde som omreguleres fra blokkbebyggelse til eneboliger og leilighetsbygg. Boligsammensetningen inngår ikke i forhandlingen.

Diskusjon

Denne studien er avgrenset til det fysiske aspektet ved sosialt bærekraftig boligsammensetning og problemstillingen er todelt;

Hva er sosial bærekraftig boligsammensetning i kommuner?

Hvordan forløper samstyringsprosessen i tre kommuner for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning?

Fokuset er eiendomskonflikten mellom målene økonomisk lønnsomhet og effektivitet, og sosial rettferdighet knyttet til botilbud for utsatte grupper, samt de med varierende sosioøkonomisk tilhørighet.

Analysen viser for det første at sosialt bærekraftig boligsammensetning i vårt materiale innebærer varierte boligtyper i bomiljøer som er attraktive for de som bor der. Beboere som i vårt materiale er inkludert i medvirkningen knytter attraktivitet til trivsel; lysforhold, hensiktsmessig infrastruktur, opparbeidede friområder, attraktive lekeplasser og samarbeid. For det andre vises at samstyringsprosessen i våre tre kommuner forløper slik at boligsammensetningen planlegges av private aktører, i private nettverk med økonomiske interesser og teknisk og eiendomsmessig kompetanse. For det tredje planlegges det for eneboliger i alle tre kommuner med innslag av leilighetsbygg og flerfamiliehus i to av kommunene, uten bestemmelser som sikrer lavinntekstshushold boligtilgang. For det fjerde vises at eiendomskonflikten er utfordrende og sammensatt for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning: Den ene av de mindre kommunene forhandlet frem planer for variert boligsammensetning og planene ble vedtatt. Den større kommunen forhandlet ikke for variert boligsammensetning, og planer for redusert variasjon ble vedtatt. Vedtatt som plan vil det kun realiseres dersom private utbyggere finner det lønnsomt. Den siste observasjonen er at åpenhet og medvirkning i planprosessene med få unntak fulgte minstestandard og at barn og unge ikke var inkludert.

Utviklingen av boligmassen er i utakt med den sosioøkonomiske og demografiske utviklingen på landsbasis med aldrende befolkning, flere aleneboere, og flere bosatt i byer og tettsteder, samt at den sosiale ulikheten øker (Nordahl, 2012a; Dahl, 2014). Dermed øker også misforholdet mellom befolkningssammensetningen og den boligmassen som skal møte alles behov. Dette er en relevant problemstilling for kommunene i materialet, som nå utgjør én ny kommune. Som vist planla alle tre kommunene for eneboliger, med innslag av leilighetsbygg i to av kommunene. Private aktører som deltok i forhandlingene var bærere av interessene om økonomisk vekst, og tok ikke hensyn til målsettingen om variasjon i boligtilbudet. Det var eneboliger som ble ansett å gi størst økonomisk vekst, og utbygging av kun eneboliger skaper ikke bærekraftig boligsammensetning (ibid.). Når planlagt boligbebyggelse ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse rundt planområdene, forsterkes inntrykket av lite variasjon.

Analysen viser at rammene i overordnet plan var fleksible i alle tre kommunene. Det gir større handlingsrom for private aktører som utarbeider planforslag. Samstyringen ga de økonomiske interessene forrang og eiendomskonflikten løses ved at boligsammensetningen styres av markedet.

Det er en intensjon med PBL at boligprosjekter skal harmonere med de generelle og overordnede målene som kommunen har satt (Hanssen, 2018). Hvis kommunene ikke har tidsrelevante planer, som vårt materiale har eksempel på, svekkes naturlig nok planmyndighetens indirekte styringsmulighet. Private interesser argumenterte for å beholde den etablerte eneboligbebyggelsen fremfor å bygge flerfamiliehus for å videreføre preget i eksisterende eneboligbebyggelse.

I enkelte tilfeller henvises det til overordnet plankrav forankret i hensynssone kulturvern. Argumentene utfordrer balansepunktet knyttet til eiendomskonflikten, men også til utviklingskonflikten. Målet om økonomisk vekst får bli framtrødende i forhandlingene fordi det oppfattes at eneboliger er mer attraktive og etterspurt på markedet. Videre observeres det at videreføring av eneboligpreget er et argument som er innarbeidet i overordnet plan, men da for å fremme fellesgodene og hensynet til bokvaliteten i eksisterende eneboligbebyggelse. Utfallet av samstyringsprosessen innenfor slike rammer virker konserverende på boligsammensetningen. Det bidrar

også til mindre sosial rettferdig fordeling mellom sosioøkonomiske grupper. Å fokusere på eneboliger reduserer nettopp mulighetene til de gruppene som søkes inkludert – de med høyere sosial status forfordeles i prosessene der beslutninger treffes.

Komplekse konflikter tydeliggjøres ved å bringe alternative arealer inn i forhandlinger for å styrke aktørene som er interessert i leilighetsbygg. I en kommune med etterspørsel etter denne typen boliger, og der grupper i befolkningen ikke tilhører aktuelt segment, men derimot har dårlig kjøpekraft, kan det i nybygging vurderes utbyggingsavtale med fremforhandling av forkjøpsrett. Slik kan hushold som trenger det gis egnet botilbud (Nordahl, 2018).

Kommunene har rett til å bestemme sammensetningen av boligtyper i et byggeprosjekt, samt bestemme karakteren på byggeprosjektet. Det hjemles i reguleringsplanen. Slik kan kommunen bidra til variert bygningsmasse (Nordahl, 2012b). Slike virkemidler krever at aktørene reorienterer seg om flerfamiliehus og leilighetsbygg, og at reorienteringen må finne veien inn i aktuelle samstyringsprosesser.

Vi har i denne studien sett at samstyring om boligsammensetning i kommunene har forløpt i private nettverkslignende samarbeid. Oppstartsmøtet er første formelle, offentlige kontaktpunkt mellom privat forslagsstiller og kommunen (Børrud, 2018). I vårt materiale informeres kommunen i dette møtet om boligsammensetningen som er planlagt, og som er utviklet over tid, uten åpenhet og involvering av ulike kunnskaper. Dette kan skje fordi lovens krav om åpenhet først trer i kraft ved varsling av igangsatt planarbeid. Det utfordrer kjernen i den sosiale bærekraftdimensjonen og menneskets muligheter til å ta ut sin potensielle svekkes ved manglende sensitivitet for ulike kunnskap, mennesker og steder det planlegges for (Healey, 2010). Aktiv medvirkning tidlig i planprosesser tilrettelagt for ulike grupper beboere i og rundt planområdene, kan bidra til at ulike interesser forstås bedre (Hofstad, 2018a). Slik medvirkning kunne også ha styrket den sosiale kapitalen i et boområde fordi interaksjon mellom beboere skaper samhørighet (Hofstad & Bergsli, 2017, Healey, 2010). Materialet i foreliggende studie viser lite medvirkning av denne typen.

Det hevdes at medvirkning i liten grad fører til endringer i planforslag (Strand & Hanssen, 2018). Analysen har derimot vist at beboere har medvirket i å belyse konflikten mellom flerfamiliehus og eneboliger i arbeidet med ny bebyggelsesplan. Beboere kom likevel sent inn i prosessen, og deres deltakelse kan betraktes som et forhandlingskort for å løse eiendomskonflikten i favør av utbyggingsinteressene. Observasjonene tyder likevel på at deltakelsen beveget konfliktlinjen i sosialt bærekraftig retning. Ikke fordi flerfamiliehus ble inkludert i eneboligbebyggelsen, men fordi kunnskap om menneskene og stedet ble brakt inn. Utvidet forståelse for kompleksiteten og tvetydigheten som er involvert i slike prosesser, kan lede til at boligområder blir satt sammen på en bærekraftig måte. Interessene aktørene var bærere av var altså mer sammensatt enn hva det først ga inntrykk av.

Åpenhet og medvirkning knyttes til demokrati og medborgerskap, men kunnskapsbasert planlegging fremmer også lønnsomhet og effektivitet (Healey, 2010) Minstestandarden anses imidlertid som et forenklingsbegrep i retning effektivitet (Campbell, 2016). For medvirkning som skal påvirke boligpolitikken vil «tidligst mulig» referere til planstrategi og planprogram for kommuneplanen (figur 1), fordi det er her boligutviklingen kan rammes inn og gis retning med kunnskapsbaserte mål for rettferdig tilgang til bolig. Planleggere i norske kommuner uttrykker at de ikke når ut til innbyggere med disse virkemidlene (Strand & Hanssen, 2018). Arenaer for dialog mellom ulike aktører og nivåer i planlegging og politikk kan formaliseres (Healey, 2010). En av kommunene i vårt materiale har lokalt planforum. Det gir forutsigbarhet og åpenhet for lokale aktører som kommunale råd, barns talsperson og tverrsektorielle interesser i planprosessen. Åpne møteplasser for aktører med interesser i planlegging, politikk, næring og sivilsamfunn kan gi nye samarbeidskonstellasjoner og innovasjon i spenningsfeltet mellom konfliktlinjene (Hofstad, 2018a). Kommunen kan også utnytte kommunereformen til reorientering om synet på eneboliger og flerfamiliehus. Styringsaktiviteten kan innrettes slik at ressursene samles – også aktørene i de private nettverkene som vokser fram før planidéene offentliggjøres. Det vil koordinere boligbyggingen på et tidlig tidspunkt i prosessen og gi den felles retning.

Konklusjon

Variert boligsammensetting i kommuner er sosialt bærekraftig når attraktiviteten i boområdet opprettholdes for både beboere i eneboliger og i flerfamiliehus. Samstyringen for boligsammensetningen i kommunene har forløpt i private nettverkstilnende samarbeid uten medvirkning fra menneskene og stedene det planlegges for. Innrammingen i overordnet plan må bygge på ulike kunnskaper, og styringsaktivitetene må innrettes slik at de koordineres og gis felles retning og mening. Større bevissthet og kunnskap om bærekraftens tvetydighet og konfliktlinjenes endemål kan bidra til at aktørene deler forståelse og konfliktene forsones. Kommunene må bruke handlingsrommet og ha mål om å samle ressursene for å skape slik forståelse. Barn må inkluderes. Det er potensiale for å oppnå sosialt bærekraftig boligsammensetning om reorienteringen for flerfamiliehus og leilighetsbygg finner veien inn i aktuelle samstyringsprosesser før åpenhetskravet trer inn.

Om artikkelen:

Forfatter Guro Torhildsdatter har mottatt arbeidsstipend fra Husbanken.

Referanser

- Asdal, K og Reinertsen, A (2020), *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk
- Børrud, E (2018), Detaljregulering: planlegging i spagaten. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo, Universitetsforlaget
- Campbell, S. (2016), The Planner's Triangle Revisited: Sustainability and Evolution of a Planning Ideal That Can't Stand Still. *Journal of the American Planning Association* 82:4, 388-397
- Dahl, E, Bergsli, H og van der Wel, K. (2014), *Sosial ulikhet i Norge: En kunnskapsoversikt*. Oslo, Høgskolen i Oslo og Akershus
- Departementene (2015), *Strategi på boligmarkedet* (2015)
- Departementene (2014), *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid* (2014-2020)
- Helse- og omsorgsdepartementet (2011), *Lov om folkehelsearbeid* (Prop. L 90, 2010-2011).
- Hansen, G, (2018), Kommuneplanens arealdel. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo, Universitetsforlaget
- Hanssen, G & Aarsæther, N (2018), Introduksjon. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget
- Hanssen, G, Aarsæther, N & Winge, (2018), Lovens intensjoner. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo, Universitetsforlaget
- Healey, P (2010), *Making Better Places The planning Project in the Twenty-First Century*. London, Palgrave Macmillan
- Helgesen, M, Holm, A, Monkerud, L & Schmidt (2014), *Bolig og folkehelse – hva er*

- sammenhengen? En litteraturstudie*. NIBR-rapport 2014:16, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hofstad, H (2018a) Bærekraftig planlegging for framtida? I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget
- Hofstad, H (2018b), Plan og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget
- Hofstad, H & Bergsli, H. (2017:15) *Folkehelse og Sosial bærekraft: En sammenligning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger*. NIBR-rapport 2017:15, Oslo, Høgskolen Oslo og Akershus
- Kommunenes interesse og arbeidsgiverorganisasjon, 2018. ks.no
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2004), *Om boligpolitikken* (St. meld. 23 (2003-2004), Departementet
- KS: FOU (2018), *Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør*. Asplan Viak, Kongsberg, Kommunesektorens organisasjon. ks.no:<https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/folkehelse/verktoykasse-for-strategisk-folkehelsearbeid/planarbeidet/>
- Kvale, S & Brinkmann, S (2018), *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal Akademisk
- Lov om folkehelsearbeid (2012).
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (1992), Nr. 19.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), 27. juni 2008 nr. 71
- Nordahl, B. (2012a), Boligmarked i endring. I Nordahl, B (red), *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim, Akademika forlag
- Nordahl, B. (2012b), Kommunens rolle i boligforsyningen. I Nordahl, B (red), *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim, Akademika forlag
- Nordahl B, (2018) Boligbygging og boligpolitikk: Plan og bygningslovens trange handlingsrom. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget
- Nyseth, T & Ringholm T (2018) Medvirkning i demokratisk spenningsfelt. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.), *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget,
- Nyseth, T & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Osborne, S (2006), The New Public Governance? *Public Management Review*. Vol.8 Issue 3 2006:377-387
- Ringholm, T & Nyseth, T, (2018) Medvirkning. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget, Oslo.
- Røiseland og Vabo (2016), *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS,
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.
- Strand A, & Hanssen, G, (2018) «The missing link» mellom statlig tidligfaseutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven (2008). I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.), *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget,
- Sørensen, E & Torfing, J (2005), *Netværksstyring: fra government til governance*, Roskilde Universitetsforlag
- Sørvoll, Jardar, 2015, vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle. www.regjeringen.no
- Tjora, A. (2017), *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademiske.
- Tjora, A. (2018), *Viten skapt: Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk
- Whitehead M, & Dahlgren, G, (2009). Strategier og tiltak for å utjevne sosiale ulikheter i helse *Utjevning av helseforskjeller del 2*, Helsedirektoratet, Oslo.
- Yin, R. (2006). Case Study Research: Design and Methods. Applied Social Research Methods series. Thousand Oaks, London: Sage Publications.
- Aarsæther, N (2015), Planlegging som handlingstype. I Aarsæther, N, Falleth, E, Nyseth, T & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand, Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Aarsæther, N, Nyseth, T & Buanes, A (2018), Samordning. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Universitetsforlaget, Oslo

5.0 Implikasjoner for praksis og forskning

For praksisfeltet synliggjør denne studien kommuners muligheter for å påvirke konserverende boligsammensetning ved å samle kunnskap og ressurser på tvers av fag og interesser. Det kan gjøres ved gjennomgang av arealer som er satt av til boligformål ved rullering av kommuneplanen, med sikte på å vurdere områdenes bærekraft. Knyttet til kommunene i denne studien er det svært relevant siden tendensen viser ulik fordeling av etterspørsel for, og sammensetning av varierte boligtyper i ulike deler av den nye kommunen. Gjennomgangen må bygge på kommunens oversikt over helsetilstand og fordeling av helsen i befolkningen (FHL, 2012, § 5), og inkludere kunnskap fra ulike grupper av de som bor i områdene og har lokalkunnskap til stedene som gjennomgås, tverrfaglige kunnskaper, samt de økonomiske og politiske interessene i områdene. Det legger grunnlaget for mål og strategier i overordnet plan som gir boligplanleggingen retning i tidlig fase.

Denne studien viser at PBL - riktignok ikke uten konflikt, men med politisk vilje fungerer den som planverktøy for barn og unges lekearealer, grøntstrukturer, og ellers de fysiske elementene som inngår i det fysiske aspektet av den sosial bærekraften koblet mot infrastruktur og fysisk tilrettelegging av fellesgoder. Ved at kommunens planavdeling sikrer tydelig vurdering og kommunisering av tverrfaglig kunnskap om de inkluderende mekanismene i det fysiske miljøet, inkludert bebyggelsen og boligsammensetningen, kan bomiljøer påvirkes i (mer) helsefremmende retning, og bidra til redusert ulikhet i helse.

Denne studien synliggjør også at kommunene ikke hadde inkludert boligpolitikken i sitt folkehelsearbeid. Det kan knyttes til at flere av planprosessene hadde oppstart før eller nært til 2012 da FHL trådte i kraft. Statsforvalter og fylkeskommune har plikt til å gi innspill om bokvalitet. Boligsammensetning kan anses som en del av bokvalitet fordi variasjon i boligtyper møter ulike behov. Alle de offentlige instansene i denne studien; statsforvalter, fylkeskommune og kommuner, med et unntak ved en av de mindre kommunene, viser ikke sosial interesse for boligsammensetningen i vårt materiale.

Som tilsynsmyndighet vil statsforvalter etter FHL kunne påpeke det, hvis ikke nødvendige tiltak er iverksatt for å utjevne ulikhet i helse.

Fylkeskommunen har veiledningsansvar for kommunalt planarbeid etter PBL. De har også ansvar for å understøtte kommunene i folkehelsearbeidet etter FHL. Regionale planer legger føringer for kommunal planlegging, og mange kommuner tilhører samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Regionale myndigheter har handlingsrom til å vise mer interesse for kommunenes boligsammensetning slik at vi får sosialt bærekraftige lokalsamfunn, i økologisk forståelse om at regionen ikke er mer bærekraftig enn sin minste avkrok.

For videre forskning anbefales det kvalitative casestudier som dykker ned i kommuneplaner og utforsker hvilken kunnskap om sosial ulikhet i helse kommuneplanens samfunnsdel bygger på, og hvordan gjenspeiles denne kunnskapen i de lange linjene i kommuneplanens arealdel. Videre kunne det være interessant å samle de ulike aktørene knyttet til eiendomskonflikten til et fokusgruppeintervju med fokus på sosialt bærekraftig boligsammensetning for å utforske spenningsfeltet og tvetydigheten i bærekraften.

Referanseliste for sammenbindingen:

- Asdal, K og Reinertsen, A (2020), *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk
- Berger, P & Luckmann, T (2018) *Den samfunnskapede virkelighet*. 1. utgave, 7. opplag. Bergen, Fagbokforlaget, Vigmostad & Bjørke AS,
- Campbell, S. (2016), The Planner's Triangle Revisited: Sustainability and Evolution of a Planning Ideal That Can't Stand Still. *Journal of the American Planning Association* 82:4, 388-397.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design: qualitative, quantitative & mixed methods approaches* (5th edition. utg.). Los Angeles, California: Sage.
- Dahl, E, Bergsli, H og van der Wel, K. (2014), *Sosial ulikhet i Norge: En kunnskapsoversikt*. Oslo, Høgskolen i Oslo og Akershus
- Departementene (2015), *Strategi på boligmarkedet* (2015).
- Departementene (2014), *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid* (2014-2020).
- Finansdepartementet (2019), *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft* (Meld.St. 13 (2018-2019)).
- FN-sambandet, (2021), FNs bærekraftsmål, <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>, lastet 24.02.21)
- Hagen, S, (2020), *Helse i alt kommunen gjør?* Universitetet i Bergen.
- Helgesen, M (2015), Bolig som påvirkningsfaktor for helse – implikasjoner for kommunal politikk og planlegging. *Plan 3-4/2015* 15-19.
- Helgesen, M, Holm, A, Monkerud, L & Schmidt (2014), Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturstudie. NIBR-rapport 2014:16, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Helsedirektoratet (2018), *Folkehelse og bærekraftig samfunnsutvikling. Helsedirektoratets innspill til videreutvikling av folkehelsepolitikken*, (Rapport IS-2748), Oslo
- Helsedirektoratet, 2021, *Det systematiske folkehelsearbeidet*. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/systematisk-folkehelsearbeid>
- Helse- og omsorgsdepartementet, (2007), *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*, St.meld. nr. 20 (2006-2007). www.regjeringen.no
- Helse- og omsorgsdepartementet, (2011), Lov om folkehelsearbeid (Prop. L 90, 2010-2011).
- Healey, P (2010), *Making Better Places The planning Project in the Twenty-First Century*. London, Palgrave Macmillan
- Hofstad, H (2018a) Bærekraftig planlegging for framtida? I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Universitetsforlaget, Oslo
- Hofstad, H (2018b), Plan og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Universitetsforlaget, Oslo
- Hofstad, H (2018c), Folkehelse- proaktivt grep i pbl.2008, hva er status 10 år etter? I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget, Oslo.
- Hofstad, H & Bergsli, H. (2017:15) *Folkehelse og Sosial bærekraft*. En sammenligning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger. NIBR-rapport 2017:15, Høgskolen Oslo og Akershus.
- KS:FOU (2018), *Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør*. Asplan Viak, Kommunesektorens organisasjon. Kongsberg. ks.no: <https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/folkehelse>
- Kommunal og moderniseringsdepartementet, (2004), Om boligpolitikken. St. meld 23 (2003-2004), Kommunal-og regionaldepartementet, (2006). *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren, 2007* (St. Prp. nr 61 (2005-2006)
- Kommunenes interesse og arbeidsgiverorganisasjon, 2019, *Det kommunale plansystemet*, Samplan for rådmenn. ks.no
- Kvale, S & Brinkmann, S (2018) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal Akademisk
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven), trådt i kraft 01.01.2012, Helse og omsorgsdepartementet.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), 27. juni 2008 nr. 71.
- Miljødepartementet, 2008, *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (OT.prp.nr 32 2007-2008)
- NESH, (2016), *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (4. utg. utg.). (2016). Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteene.
- Nordahl, B. (2012a), Boligmarked i endring. I Nordahl, B (red), *Boligmarked og boligpolitikk*. Akademika forlag, Trondheim.
- Nordahl B, (2018) Boligbygging og boligpolitikk: Plan og bygningslovens trange handlingsrom. I Hanssen, G & Aarsæther, N (red.) *Plan og bygningsloven – en lov av vår tid?* Universitetsforlaget, Oslo
- NOU 1998: 18. (1998). *Det er bruk for alle: Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene*. Oslo:

- Sosial- og helsedepartementet.
- Osborne, S (editorial) (2006), *The New Public Governance? Public Mangement Review*. Vol.8 Issue 3 2006:377-387
- Polit, D. F. & Beck, C. T. (2018). *Essentials of nursing research : appraising evidence for nursing practice* (9th ed. utg.). Philadelphia, Pa: Wolters Kluwer.
- QSR Internasjonal, (2019) NVivo 12 Pro, lisens i tidsrommet 2019-2020 (Universitetet i Agder)
- Røiseland og Vabo (2016), *Styring og samstyring: governance på norsk*. 2. utgave, Fagbokforlaget Vigmonstad & Bjørke AS, Bergen
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.
- Sørensen, E & Torfing, J (2006), *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag
- Sørvoll, Jardar, 2015, vedlegg til *NOU 2011:15 Rom for alle*. <https://www.regjeringen.no>
- Tjora, A. (2017), *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademiske.
- Tjora, A. (2018), *Viten skapt: Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Oslo, Cappelen, Damm Akademisk
- Wertz m. fl. (2011), *Five ways of doing Qualitative Analysis*, The Guilford Press, New York
- Whitehead M, § Dahlgren, G, (2009). *Strategier og tiltak for å utjevne sosiale ulikheter i helse. Utjevning av helseforskjeller del 2*, Helsedirektoratet, Oslo.
- WHO (1986) Ottawa Charter for Health promotion. First International Conference on Health promotion. Ottawa, 21. nov. 1986. Geneva: World Health Organization.
- WHO (1999), *Heathy cities and the cityplanning prosess*, https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/101610/E67843.pdf
- Yin, R. (2006). *Case Study Research: Design and Methods*. Applied Social Research Methods series. Thousand Oaks, London: Sage Publications.

1. NSD– godkjenning

NSD sin vurdering

Skriv ut

Prosjekttittel

Sosialt bærekraftig boligsammensetning

Referansenummer

253812

Registrert17.06.2019 av Guro Wendelbo - gurow06@student.uia.no**Behandlingsansvarlig institusjon**

Universitetet i Agder / Fakultet for helse- og idrettsvitenskap / Institutt for folkehelse, idrett og ernæring

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)Tormod Bjørkkjær, tormod.bjorkkjar@uia.no, tlf: 381441422**Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, studentGuro Torhildsdatter (tidligere Wendelbo), guwende@online.no, tlf: 90882484**Prosjektperiode**

15.08.2019 - 01.07.2020

Status

31.07.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

31.07.2019 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt behandlingen gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 31.07.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

2. FEK- godkjenning

icket&table=sc_req_item&sys_id=e8e31ced1bd7f34010d6ea08bd4bcbb

UJA Universitet Agder
MINE SAKER | HANDLEVOGN | GT | GURU TORHILDSATTER

Hjem > Sak Søk

Søknad om etisk godkjenning av forskningsprosjekt - Master - Sosialt bærekraftig boligsammensetning

GT

GT

GT

GT

GT

Start

Guro Torhildsdatter
2 måneder siden
[informasjonsskriv_GuroT - ansatte_politikere.pdf](#)
136 KB

Guro Torhildsdatter
2 måneder siden
[godkjenningNSD.pdf](#)
155.1 KB

Guro Torhildsdatter
2 måneder siden
[soknad_NSD.pdf](#)
113.6 KB

Guro Torhildsdatter
2 måneder siden
[Prosjektplan_MASTFHV_Guro.pdf](#)
643.4 KB

Guro Torhildsdatter
2 måneder siden
RITM0050699 Opprettet

Din henvendelse er mottatt

Nummer	RITM0050699
Status	Closed Complete
Opprettet	2 måneder siden
Oppdatert	9 dager siden
Fase	
<input checked="" type="checkbox"/>	Venter på godkjenning
<input checked="" type="checkbox"/>	Forskningsetisk komitebehandling
<input checked="" type="checkbox"/>	Søknad godkjent
<input checked="" type="checkbox"/>	Behandlet og arkivert
<input checked="" type="checkbox"/>	Ferdig

Relaterte artikler

Application for ethical approval of research projects - User Guide FEK
IT

Application for ethical approval of research projects - User Guide for applicants
IT

Vedlegg

[informasjonsskriv_GuroT - ansatte_politikere.pdf](#) (136 KB)
2 måneder siden

[godkjenningNSD.pdf](#) (155.1 KB)
2 måneder siden

3. Informasjonsskriv om masterprosjekt til kommunens ledelse

Deltagelse i forskningsprosjektet

”Sosialt bærekraftig boligsammensetning” ?

[] kommunes planavdeling har sagt ja til å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å tilføre ny kunnskap om hvordan det kan samarbeides for sosialt bærekraftig boligsammensetning i kommuner. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Planlegging etter plan og bygningsloven skal være bærekraftig, både sosialt, miljømessig og økonomisk. Dette prosjektet har et folkehelseperspektiv på boligplanlegging og vil løfte den sosiale dimensjonen og hensynet til en mer rettferdig fordeling av faktorer som påvirker folks helse. Bolig er en slik faktor.

Hvordan vi bor og hvor vi bor kan få betydning for helse og livskvalitet. Den eldre befolkningen er økende, mange opplever ensomhet og utenforskap og sosial ulikhet i helse øker. Folks valg av bolig og bomiljø er knyttet til sosioøkonomisk status.

Kommuneplanen med arealstrategi som nå er ute på høring setter overordnede mål og strategier for å møte den nye kommunens utfordringer. Boligsammensetningen fastsettes i reguleringsplan og som oftest fremmet av private planaktører. Det kan være interessekonflikter som utfordrer planer og samarbeid for bærekraft.

Forskningsspørsmål som stilles er:

Hva er sosialt bærekraftig boligsammensetning?

Hvordan kan det samarbeides for sosialt bærekraftig boligsammensetning i kommuner?

Prosjektet er en masteroppgave i folkehelsevitenskap, og resultatet skal publiseres i artikkelform i et relevant tidsskrift.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder (UIA) er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får kommunen spørsmål om å delta?

Jeg er ansatt i [] kommunes planavdeling med arbeidsoppgaver som folkehelsekoordinator.

Tema er valgt i samråd med planavdelingen.

Hva innebærer det for kommunen å delta?

Et begrenset utvalg av offentlige dokumenter knyttet til boligplanlegging blir undersøkt. Navn på saksbehandler, private planaktører og politikere i planutvalg oppbevares i prosjektperioden.

Hvordan vi oppbevarer og bruker opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler bare informasjon fra offentlige dokumenter.

Det er kun veileder som vil ha tilgang til opplysninger foruten meg som student.

Datamaterialet lagres på forskningsserver. Saksbehandlere, politikere og private planaktører vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon.

Hva skjer med opplysningene når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes innen 1. juli 2020. Alle opplysninger slettes ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på en oppgave i allmennhetens interesse.

På oppdrag fra Universitetet i Agder (UIA) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Universitetet i Agder (UIA)* ved prosjektansvarlig Guro Torhildsdatter (student), epost: Guro.Torhildsdatter@uia.no telefon 90882484. Veileder: Marit Kristine Helgesenen epost marit.k.helgesen@hiof.no
- Personvernombud ved UIA: Ina Danielsen epos tina.danielsen@uia.no +474525401
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvertjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Guro Torhildsdatter
Prosjektansvarlig
(student)

Samtykkeerklæring

Kommunen har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Sosialt bærekraftig boligsammensetning*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Det samtykkes til:

- å delta i dokumentundersøkelse

Det samtykkes til at opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 1.juli 2020

Sted, dato 2019

Sted, dato 2020