



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

## **Institusjonalisering av sosial bærekraft i boligsektoren**

En studie av boligutviklingen i Tromsø kommune

Jul Johan Riddervold

Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse, SPL-3900, mai 2021



# Forord

Etter fem år markerer denne oppgaven slutten for min studietid på samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved UiT Norges arktiske universitet. I denne oppgaven har jeg fått mulighet å fordype meg i et tema som interesserer meg. De fleste er kjennet med begrepet bærekraftig utvikling, men lang færre har kjennskap til begrepet sosial bærekraft – det samme var tilfellet med meg. Men ønske om gode boforhold og godt lokalsamfunn har etter hvert trigget min nysgjerrighet og interesse for å undersøke hvordan den sosiale dimensjonen av bærekraft kan styrkes i boligutvikling. Gjennomføringen av masteroppgaven har vært lærerik og utfordrende, og har bidratt til at jeg har fått perspektiver og innsyn i boligutvikling som jeg ikke hadde tidligere.

Masterstudiet mitt har pågått i en krevende tid for alle, og jeg ønsker å rette en spesiell takk til min veileder Toril Ringholm som har hjulpet meg å holde kursen, komme med gode og konstruktive innspill og raske tilbakemeldinger.

Jeg ønsker å rette en stor takk til mine informanter som stilte opp til intervju. Uten deres synspunkter og innsikt hadde jeg ikke kunne utført denne oppgaven.

Jeg ønsker å takke min søster, morfar, Trine og alle andre som har kommet med gode og konkrete innspill og innsikt til denne oppgaven. En spesiell stor takk til Kristine Salvesen og mine andre medstudenter, - uten gode samtaler, latter og lange (laaaaaange) kaffepauser hadde ikke denne studieperioden vært den samme.

Tusen takk til mine foreldre, som alltid ønsker å hjelpe og diskutere. Takk for eviglange diskusjoner og gode refleksjoner, og jeg takker for at dere kun ønsker det aller beste for meg.

Til slutt må jeg takke min viktigste støttespiller og samboer Torunn. Du har støttet og hjulpet meg gjennom mine mentale bølgedaler i denne perioden, og hjelper meg alltid til å finne roen, tusen takk.

## Sammendrag

I 2015 ble 2030-agendaen med 17 bærekraftsmål vedtatt av alle FNs medlemsland, mål som skal se miljø, økonomi og sosial utvikling i en sammenheng for å bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Nasjonalt har agendaen blitt fulgt gjennom statlige forventninger og strategier, og en nasjonal plan for å nå bærekraftsmålene skal etter planen publiseres før sommeren 2021. Regjeringen understreker i nasjonale forventninger og strategier at sosial bærekraft skal være et premiss for boligbyggingen. Samtidig pågår det en samfunnsdebatt der det kommer frem at det mangler en klar språklig definisjon og detaljering av strategisk tenkning og gjennomføring av sosial bærekraft i boligsektoren.

Hvorvidt statlige myndigheter skal lykkes i å nå målene om sosial bærekraftig boligutvikling vil avhenge av et godt samspill mellom viktige aktører innenfor offentlig og privat sektor. I denne oppgaven stilles det spørsmål om sosial bærekraft blir institusjonalisert på en enhetlig måte innenfor boligsektoren i Tromsø kommune.

I denne studien er det gjennomført dokumentanalyse og kvalitativ case-studie geografisk avgrenset til Tromsø kommune. Analysen er basert på empiriske data fra intervjuer av sentrale aktører i by- og tettstedsutviklingen i Tromsø. Det er tatt utgangspunkt i Scotts (2014) tre institusjonelle pilarer, den regulative, normative og kulturelt-kognitive. Gjennom dokumentstudiet og intervju undersøker jeg hvordan de tre pilarene i institusjonalisering kom til uttrykk og hvordan de påvirker hverandre i arbeidet med sosial bærekraft i boligutviklingen.

Studien viser at sosial bærekraft har fått en tydeligere posisjon i boligutvikling, og det er mulig å se institusjonell endring knyttet til bruk og omtale. Den regulative pilaren er i ferd med å styrkes nasjonalt, og vises tydelig lokalt blant annet i kommuneplans samfunnsdel og i utbyggingsprogram for Tromsø kommune. De normative forventninger til sosial bærekraft begynner å få et fotfeste hos aktører i boligsektoren og blant allmennheten. Derimot er den kultur-kognitive pilaren mindre fremtredende. Det kan i verste fall bidra til å forsinke institusjonaliseringen av sosial bærekraft innen boligsektoren. Videre viser studiet at det er grunnlag for å hevde at det begynner å utformes en felles sosial forståelse for hva og hvorfor sosial bærekraft er viktig i boligutviklingen.

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Boligutvikling og bokvalitet i Norge.....	3
1.2	Problemstillingen.....	4
1.3	Avgrensninger .....	5
2	Teori .....	7
2.1	Bærekraftig utvikling og den sosiale dimensjonen.....	7
2.1.1	Dimensjoner av sosial bærekraft .....	9
2.1.2	Sosial bærekraft i utvikling av gode lokalsamfunn .....	11
2.1.3	Oppsummering .....	13
2.2	Institusjoner og institusjonalisering innenfor samfunnsvitenskapen.....	15
2.2.1	Tre pilarer i institusjoner – regulativ, normativ, kulturell-kognitiv .....	16
2.2.2	Institusjonalisering .....	19
2.2.3	Institusjonell endring.....	19
2.2.4	Organisatoriske endringer på bakgrunn av institusjonell endring.....	21
2.2.5	Institusjonalisering av sosial bærekraft .....	23
3	Metode og datainnsamling .....	25
3.1	Case-studien og forskningsområdet.....	26
3.2	Design.....	26
3.2.1	Semistrukturert intervju.....	27
3.2.2	Dokumentanalyse .....	29
3.3	Deltakere.....	32
3.4	Rekruttering .....	34
3.4.1	Intervju .....	34
3.4.2	Dokumentanalyse .....	34
3.5	Intervjuguiden.....	34

3.6	Datainnsamling .....	35
3.6.1	Semi-strukturerte intervju .....	35
3.6.2	Dokumentanalyse .....	35
3.7	Dataanalyse.....	35
3.7.1	Semi-strukturerte intervjuer .....	35
3.7.2	Dokumentanalyse .....	36
3.8	Etikk.....	36
4	Resultater og analyse.....	37
4.1	Nasjonale dokumenter .....	37
4.1.1	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.....	38
4.1.2	Alle trenger et trygt hjem .....	40
4.1.3	Statlige forventninger til utvikling av sosial bærekraft.....	43
4.2	Kommunale dokumenter .....	44
4.2.1	Kommuneplanens samfunnsdel, Tromsø kommune .....	44
4.2.2	Utbyggingsprogram.....	47
4.2.3	Nok og riktige boliger på rett sted.....	50
4.2.4	Hvordan kommer sosial bærekraft til uttrykk i de kommunale dokumentene? .	51
4.2.5	Sosial bærekraft og institusjonalisering i de offentlige dokumenter.....	52
4.3	Intervjuer med aktører innenfor boligutvikling.....	54
4.3.1	Hvilke utfordringer har det vært knyttet til sosial bærekraft i boligutvikling? ..	54
4.3.2	Har aktørene ulike tilnærminger og meninger om hva sosial bærekraft i boligutvikling innebærer? .....	58
4.3.3	Hvordan er det mulig å styrke sosial bærekraft i fremtidige boligprosjekter, og hvilke utfordringer og muligheter ser de ulike aktørene i boligsektoren? .....	60
4.3.4	Oppsummering .....	64
4.4	Blir sosial bærekraft institusjonalisert på en enhetlig måte? .....	67

4.4.1	Institusjonell endring.....	67
4.4.2	Den regulative, normative og kultur-kognitive pilaren for sosial bærekraft i boligutvikling .....	70
4.4.3	Bli sosial bærekraft institusjonalisert på en enhetlig måte innenfor boligsektoren? .....	73
4.4.4	Institusjonell endring av sosial bærekraft, som pådriver for organisatoriske endringer.....	74
5	Avslutning .....	77
5.1	Økonomi som en viktig dimensjon til sosial bærekraft i boligutvikling .....	77
5.2	Konklusjon.....	78
	Referanseliste .....	81
	Vedlegg .....	84

## Tabelliste

Tabell 1: Sosial bærekraft: fire dimensjoner og tilhørende faktorer relevant for offentlige instanser og lokale samfunn (Opp, 2017).....	10
Tabell 2: Seks sosiale faktorer som er essensielle for å utvikle levende og inkluderende samfunn (Woodcraft et al., 2012, s.17) .....	11
Tabell 3: Sentrale indikatorer sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder. Basert på Ruud (2010) .....	12
Tabell 4: Illustrasjon av dimensjoner, faktorer og sentrale elementer av sosial bærekraft inndelt etter tre overordnede dimensjoner.....	14
Tabell 5: Oversikt over metodisk tilnærming inkludert spørsmål og intervjudeltagere .....	25
Tabell 6: Sentrale statlige og kommunale dokumenter benyttet i dokumentanalysen.....	30
Tabell 7: Demografisk data av deltakerne i studien .....	33
Tabell 8: Hovedspørsmålene i intervjuguiden .....	34
Tabell 9: Sammendrag av forventninger regjeringen i nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) arrangert i forhold til de tre nivåene av sosial bærekraft illustrert i Tabell 4.....	40
Tabell 10: Sammendrag av strategier for å styrke sosial bærekraft i boligmarkedet som er mulig å trekke ut fra Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) arrangert i forhold til de tre nivåene av sosial bærekraft illustrert i Tabell 4 .....	42
Tabell 11: Overordnet mål for kommuneplanen bærekraftsmål innenfor planen samfunnsdel .....	45
Tabell 12: Mål for sosial bærekraft i boligutvikling i Tromsø kommunes kommuneplan arrangert i forhold til de tre nivåene av sosial bærekraft illustrert i Tabell 4.....	46
Tabell 13: Mål for Tromsø kommunes utbyggingsprogram (Tromsø kommune, 2021) .....	48
Tabell 14: Muligheter og utfordringer for å styrke sosial bærekraft i boligutvikling basert på informantene.....	62



## Figurliste

Figur 1: Sentrale aktører i boligutvikling fra nasjonale retningslinjer til utbyggere.....	5
Figur 2: Illustrasjon hvordan Miljø, økonomi og sosial utvikling henger uløselig sammen .....	7
Figur 3: Fn's 17 bærekraftsmål (United Nations Association of Norway (FN), 2020b). .....	8
Figur 4: Konseptuell modell for påvirkning av regulative, normative og kognitive elementer på organisasjonsendring (Palthe, 2014) .....	22
Figur 5: Institusjonaliseringen av sosial bærekraft .....	24
Figur 6: Det kommunale plansystemet (Kommunesektorens Organisasjon (KS), 2019).....	31
Figur 7: Illustrasjon fra Tromsø kommunes Kommuneplan samfunnsdel (Tromsø kommune, 2020a).....	44
Figur 8: Illustrasjon av Tromsø kommune sin utbyggingsstrategi. De små sirklene representerer bydelssenter som skal prioriteres, og den store sirkelen markerer det prioriterte området for utbygging (Tromsø kommune, 2021).....	49



# 1 Innledning

I nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) legger regjeringen politiske føringer for bolig- og områdeutvikling. Det blir understreket at «*Sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft*». Videre blir det fremhevet at den sosiale boligpolitikken må ses i sammenheng med den brede boligpolitikken, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Dette skal skje gjennom kommunal planlegging som skal tilrettelegge for attraktive og tilgjengelige boligområder for hele befolkningen. Det fordres at utvikling av bolig og velferd blir jobbet med i alle ledd av planleggingen. Kommunene skal tilrettelegge for nok boliger til alle i gode bomiljø, trygg etablering i eid eller leid bolig, og stabile boforhold som fremmer velferd og deltakelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Strategien fremhever at samfunnstrender som urbanisering, større ulikheter i befolkningen og flere eldre gjør det viktigere å planlegge for boliger til alle i årene fremover.

I 2015 ble 2030-agendaen med bærekraftsmål vedtatt av alle FNs medlemsland, mål som skal se miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng (United Nations Association of Norway (FN), 2020b). Den representerer en global, felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmålene består av 17 mål med tilhørende 169 delmål, der det boligsosiale arbeidet både er et mål i seg selv og et viktig virkemiddel for å nå flere av de andre målene. Regjeringens strategi for sosial boligpolitikk skal blant andre bidra til å nå delmål 11.1, hvor det presiseres at alle skal ha tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger til en overkommelig pris. Strategien skal være en hjelp til å operasjonalisere bærekraftsmålene på alle nivåer i forvaltningen. Parallelt med denne strategien er nå regjeringen i gang med å utarbeide en nasjonal plan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 som etter planen skal publiseres før sommeren 2021.

I hvor stor grad statlige myndigheter skal lykkes i å iverksette en strategi for sosial boligpolitikk og implementere en nasjonal plan for bærekraftsmålene, er avhengig av samspill mellom viktige aktører innenfor offentlig og privat sektor, akademia, og frivillige/beboere – og utålmodige medspillere. I en nylig publisert kronikk i avisa Oslo skriver Harsvik et al. (2021) at «*Brutale og lite generøse boligområder, bekymring over ekstrem boligprisvekst i Oslo og økte forskjeller er temaene som dominerer den offentlige debatten om byutvikling*» og spør om «*hvorfor sosial bærekraft så ofte blir underordnet miljømessig og økonomisk*

*bærekraft?»*. Forfatterne hevder at dagens byutviklingsprosjekter er preget av private initiativer og er markedsstyrt, noe som har svekket velferdsstaten. De hevder at sosial bærekraft handler om felleskap og rettigheter til byen, og påpeker at dagens boligmarked er en hindring for nettopp dette. Målet om å bygge høyt og tett er bra for miljømessig bærekraft, men er langt fra en løsning for å skape gode bomiljø, og slår fast at *«... på det sosiale området er bærekraftbegrepet fortsatt uten en felles akseptert definisjon. Det gjør det vanskelig å bruke begrepet som et kraftfullt instrument som kan gi målbare resultater. Sosial bærekraft ender opp som en tom floskel uten reelt innhold»* (Harsvik et al., 2021). De konstaterer at noe så grunnleggende som språklig definisjoner av begreper og karakteristikk mangler i diskursen og detaljering av strategisk tenkning og gjennomføring av sosial bærekraft i utvikling av sosial boligpolitikk. De mener at gode løsninger er avhengig av en tydelig beskrivelse av utfordringer knyttet til sosial bærekraft, og sier *«Vi trenger derfor ideer, språk og ord for å definere hva sosial bærekraft er. Deretter kan vi utvikle verktøy for hvordan vi kan oppnå sosial bærekraft»* (Harsvik et al., 2021).

Mange vil hevde at det er forstemmende å konstantere at synspunktene som uttrykkes av Harsvik et al. er i henhold til arbeider tilbake til Woodcraft et al. (2012), der det henvises til The Oxford Institute for Sustainable Development (Colantonio og Dixon, 2009) og siterer : *«...at a practical level the tools, instruments and metrics to foster sustainable urban development currently available are biased toward environmental and economic sustainability.»*

Hvordan oppfatter så norske myndigheter statusen for levekårene for rikets innbyggere, og hva skal til for å utvikle bærekraftig byer og lokalsamfunn? Regjeringen skriver i rapporten One Year Closer 2019 (Norwegian Ministry of Finance og Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2019) at det i Norge, sett ut fra et internasjonalt perspektiv, er god tilgang på rent drikkevann og ren energi, samtidig er det lav kriminalitet, lite ulikhet, gratis helsetjeneste og en stabil økonomi. Det blir hevdet at dette innebærer at de grunnleggende tjenestene for innbyggerne i byene og lokalsamfunnene i stor grad er sikret, samtidig legges det til at Norge, som er et velutviklet land med gode økonomiske levevilkår, har andre utfordringer for å skape bedre bærekraftige byer og lokalsamfunn. Her poengterer regjeringen at om Norge skal kunne styrke bærekraftsmål nr. 11, er det blant annet viktig at det jobbes mot at alle skal ha tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger, sosiale forskjeller i samfunnet må utjevnes, samt at en må satse på en generell styrking av alle tre pilarene innenfor bærekraftig utvikling; sosial bærekraft, økonomisk bærekraft og miljømessig bærekraft.

Spørsmålet jeg stiller meg er derfor om innovativ boligutvikling som inkluderer statlig strategiutvikling, samspill mellom viktige boligaktører og sosialt samhold er en forutsetning for å lykkes i utvikling av sosial bærekraft i boligutvikling i Norge. Norge er i ferd med å utvikle og gjennomføre planer og strategier for å nå FN's bærekraftsmål. For at disse målene skal nås innen 2030, mener jeg derfor at det må bli en endring i praksiser rundt boligutvikling.

## 1.1 Boligutvikling og bokvalitet i Norge

I Norge har eneboligene hatt en sterk posisjon i boligmarkedet siden etterkrigstiden, og i *Fornytt strategi for boligmarkedet* (Departementene, 2019) slår regjeringen fast at i den norske boligpolitikken legges det opp til at man i stor grad skal ha mulighet til å eie sin egen bolig. Likevel har det i de senere årene blitt mulig å se en annen form for boligutvikling. SSB (2021) viser i boligstatistikk at det har vært en trend i boligbygging mot økende bygging av leiligheter framfor eneboliger. Fra 2006 til 2019 ble det bygd ca. 75 000 nye eneboliger mot omtrent 160 000 nye leiligheter i høyhus, og at denne trenden er særlig tydelig i de store byene. Høy utnyttelsesgrad, arealeffektivitet og sentralisering har blitt normen i ny boligutvikling, og staten har som mål å redusere spredt boligbygging. Slik samfunnsutvikling kommer av et ønske fra staten om kompakt byutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

For Nord-Norges del konstaterer Kunnskapsbanken (2020) at variert arbeidsmarked, mulighetsrom og kulturliv er noen av grunnene for at folk, og da spesielt unge mennesker, trekker inn mot byene. Nord-Norge som landsdel, har en negativ befolkningsvekst, og sentraliseringsproblematikken medfører en sterk prisøkning på boliger i de store byene. Tromsø er på nasjonal basis den nest dyreste byen å kjøpe bolig i, tett bak hovedstaden Oslo. Ifølge rapporten kan prisveksten være med å svekke mobiliteten mellom distriktene og byene, i den forstand at det blir vanskelig for personer i distriktet å komme seg inn på boligmarkedet i byene. Sentralisering, og ekstrem prisvekst har ikke bare medført en positiv vekst for Nord-Norge, men har også medført mange utfordringer innenfor boligutvikling. Prisenivået kan illustreres med den såkalte *Sykepleierindeksen* – som er brukt som mål på folks adgang til boligmarkedet. Ifølge Kunnskapsbanken (2020) har en sykepleier med en inntekt på 560 000 kr mulighet til å kjøpe 16 % av boligene om ble lagt ut for salg i Tromsø. Boligmarkedet er i mindre grad preget av høy prisstigning i distriktene og de mindre byene.

Boligpris er en av flere viktige faktorer som kan beskrive status og trender i utvikling av sosial bærekraft i boligbygging. Ett av delmålene til bærekraftsmål nr. 11 sier at «...*alle har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris...*». (United Nations Association of Norway (FN), 2020a)

Tilgang til bolig og tjenester til overkommelig pris må i tillegg kombineres med kvaliteter som livsglede, helse og sosial bærekraft. I en artikkel i tidsskriftet PLAN med tittel «*Bokvalitet, innovasjon og fellesskap i det norske markedet*» (Spurkland, 2020) diskuteres hvordan det er mulig å ha større oppmerksomhet på bokvalitet i dagens relativt ensformige boligutvikling hvor normen i det norske markedet stort sett er basert på boligutvikling med begrenset fellesareal. Spurkland (2020) ser på kollektive boformer hvor det utformes bolig-løsninger med større fokus på sosialt miljø og fellesskap, og da spesielt fellesarealer og kollektive løsninger. I dag er fellesarealene blitt mer profesjonaliserte ved at de bidrar til sosial interaksjon og skaper grunnlag for å etablere gode sosiale nettverk. Fellesarealene i mange bokollektiver er utformet for sosiale sammenhenger slik som felles middag eller kveldstilstelninger med konsert, musikk eller spill. Spurkland (2020) mener at konservative holdninger blant utbyggere og boligkjøpere har noe av skylden for denne trege utviklingen av kollektive boformer. Dette er med på å bidra til at innovasjon og utvikling i boligsektoren skjer langsomt og inkrementelt.

## 1.2 Problemstillingen

For å undersøke hvordan sosial bærekraft blir forstått og operasjonalisert innenfor offentlig sektor, og av private aktører innenfor boligutvikling, har jeg valg en problemstilling som vil gi meg en teoretisk tilnærming til hvordan organisasjoner institusjonaliserer begrepet. Jeg ønsker å undersøke om organisasjoner som jobber med boligutvikling har en definisjon av sosial bærekraft som møter FNs bærekraftsmål nr. 11 *Bærekraftige byer og lokalsamfunn: Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige.*

Hovedproblemstillingen som er bærende for oppgaven er derfor følgende:

**Blir sosial bærekraft institusjonalisert på en enhetlig måte innenfor boligsektoren?**

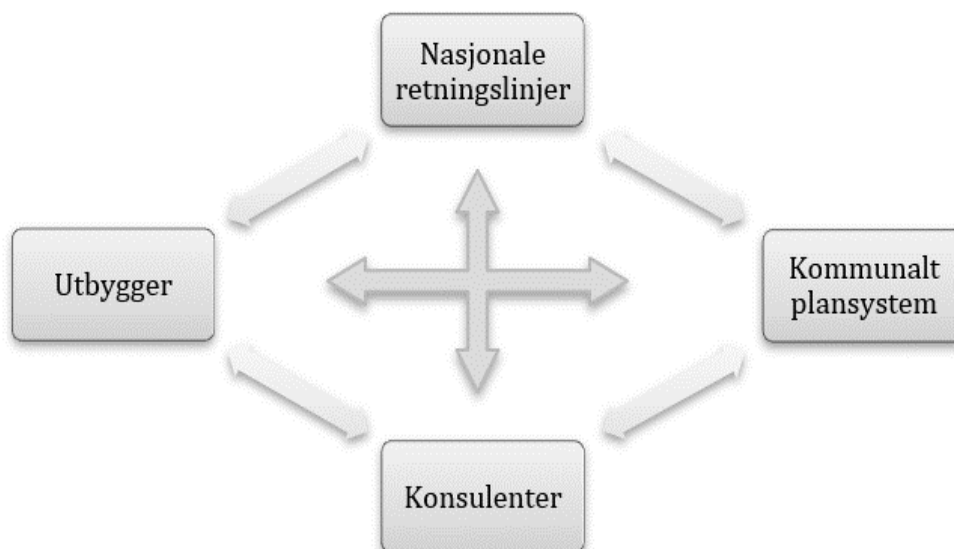
For å svare på problemstillingen har jeg formulert noen forskningsspørsmål som er veiledende for hvordan sosial bærekraft har blitt institusjonalisert av de ulike aktørene som jobber med boligutvikling. Jeg har valgt å stille følgende forskningsspørsmål:

- Har ulike aktører brukt eller fått et forhold til sosial bærekraft i boligutvikling de senere årene?
- Har aktørene ulike tilnærminger og meninger om hva sosial bærekraft i boligutvikling innebærer?
- Hvordan er det mulig å styrke sosial bærekraft i fremtidige boligprosjekter, og hvilke utfordringer og muligheter ser de ulike aktørene i boligsektoren?

### 1.3 Avgrensninger

Denne studien er geografisk begrenset til bykommunen Tromsø. Tromsø er et relevant valg fordi dette er den største byen i Nord-Norge, kommunen har over en lengre periode hatt stor befolkningsøkning, og hatt enorm prisvekst på boliger. Kommunen står derfor ovenfor mange utfordringer, samtidig som kommunen har et stort utviklingspotensial. Siden dette er min hjemby, har jeg også god kjennskap til hvor det har vært boligutvikling de siste årene.

Figur 1 er en illustrasjon på hvordan jeg har avgrenset denne oppgaven. Jeg har valgt å se på utvalgte deler av boligsektoren som jeg mener er mest sentrale til hvordan sosial bærekraft blir operasjonalisert og brukt i boligutvikling. Det innebærer å se på offentlige styringsdokumenter i form av nasjonale retningslinjer og det kommunale plansystemet, og gjøre undersøkelser på hvordan konsulenter, utbyggere og kommunalt ansatte forholder seg til sosial bærekraft i boligutviklingen.



Figur 1: Sentrale aktører i boligutvikling fra nasjonale retningslinjer til utbyggere.

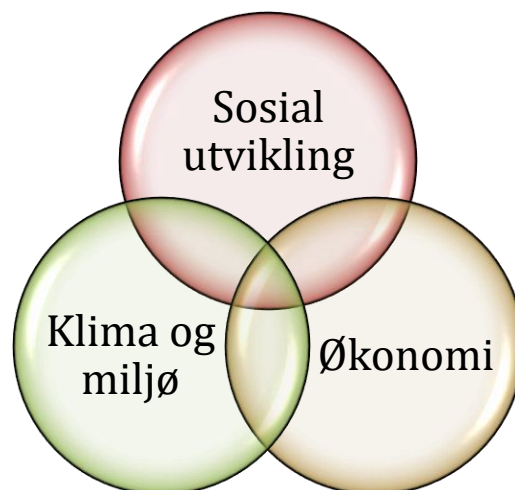
For at Norge skal nå sine bærekraftsmål innen 2030, er det viktig å se på samspillet mellom aktørene innenfor boligsektoren. Det at flere trekker inn mot byene, og at Tromsø er Norges nest dyreste by å kjøpe bolig i, er med å skape store utfordringer for kommunen. I en nylig artikkel publisert i Nordlys (2021), kommer det fram at det er politisk enighet om at det er boligkrise i Tromsø. En av utfordringene er at *«Mens en typisk enslig førstegangskjøper i Tromsø i 2010 hadde råd til 23,6 prosent av alle boligene som ble solgt, har dette nå sunket til 6,7 prosent.»* (Trellevik, 2021). I artikkelen siterer Trellevik (2021) politikere i Høyre, SV, Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Spekulasjon av boliger (for å tjene penger), flere boliger, tilgang på boliger i distriktet og alternative finansieringsmodeller er løsningene de fleste politikerne mener er riktige. En av politikerne skiller seg mer tydelig ut, og argumenterer for at det må blir et tettere samarbeid mellom kommunen og utbyggerne, og at saksbehandlingen i kommunen går for tregt. Perspektivene som blir belyst i artikkelen er sentrale for hvordan boligutviklingen kommer til å utspille seg de kommende årene, og kan gi en antagelse om at boligutvikling i Tromsø vil endres. Det at kjøpere skal ha mulighet å få bolig til en overkommelig pris er viktig, samtidig som det er viktig at dette ikke går på bekostning av andre dimensjoner av sosial bærekraft.



## 2 Teori

### 2.1 Bærekraftig utvikling og den sosiale dimensjonen

Bærekraftsbegrepet har sitt opphav fra arbeidet under *Verdenskommisjonen for miljø og utvikling* opprettet av FN i 1983. Kommisjonens oppgave var å studere årsak og effekter av de stadig økende globale miljø- og fattigdomsproblemene. Kommisjonen publiserte sin slutt-rapport «*Our Common Future*» i 1987, og innførte begrepet Sustainable development som beskrev hvordan miljø, økonomi og sosial utvikling overlappet og var tett knyttet sammen. Bærekraftbegrepet er blitt internasjonalt anerkjent, og brukes i en vid forståelse (United Nations Association of Norway (FN), 2020b). I 2015 ble 2030-agendaen med 17 bærekraftsmål vedtatt av alle FNs medlemsland – mål som nettopp skal se miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng (Figur 2). Her inngår begrepet sosial bærekraft.



Figur 2: Illustrasjon hvordan Miljø, økonomi og sosial utvikling henger uløselig sammen

Under de 17 målene (Figur 3) er det 169 delmål, mer eller mindre relevante for FNs medlemsland. I rapporten *One year closer 2019* (Norwegian Ministry of Finance og Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2019) beskriver Norge sin status for gjennomføringen av bærekraftsmålene. Rapporten viser til høy bevissthet blant befolkningen i Norge om bærekraftsmålene.



**FNs BÆREKRAFTSMÅL**



Figur 3: Fn's 17 bærekraftsmål (United Nations Association of Norway (FN), 2020b).

Bærekraftsmål nr. 11 omhandler bærekraftige byer og lokalsamfunn. I en fremstilling fra FN slås det fast at: «Urbanisering skaper store muligheter og utfordringer. På sitt beste sørger byer for at mennesker kan leve gode liv og utvikle seg både økonomisk og sosialt. På den andre siden vokser mange byer forttere enn tilbudet av arbeidsplasser og boliger» (United Nations Association of Norway (FN), 2020a).

Bærekraftsmål 11 har til hensikt å sikre at byer og lokalsamfunn fremstår som inkluderende, trygge, robuste og bærekraftig, og har følgende delmål:

- 11.1) Innen 2030 sikre at alle har tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder
- 11.2) Innen 2030 sørge for at alle har tilgang til trygge, tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris og bedre sikkerheten på veiene, særlig ved å legge til rette for kollektivtransport og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne og eldre
- 11.3) Innen 2030 styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og muligheten for en deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning i alle land
- 11.4) Styrke innsatsen for å verne og sikre verdens kultur- og naturarv

- 11.5) Innen 2030 oppnå en betydelig reduksjon i antall dødsfall og antall personer som rammes av katastrofer, inkludert vannrelaterte katastrofer, og i betydelig grad minske de direkte økonomiske tapene i verdens samlede bruttonasjonalprodukt som følge av slike katastrofer, med vekt på å beskytte fattige og personer i utsatte situasjoner
- 11.6) Innen 2030 redusere byenes og lokalsamfunnenes negative påvirkning på miljøet (målt per innbygger), med særlig vekt på luftkvalitet og avfallshåndtering i offentlig eller privat regi
- 11.7) Innen 2030 sørge for at alle, særlig kvinner og barn, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, har tilgang til trygge, inkluderende og tilgjengelige grøntområder og offentlige rom
- 11.a) Støtte positive økonomiske, sosiale og miljømessige forbindelser mellom byområder, omland og spredtbygde områder ved å styrke nasjonale og regionale planer
- 11.b) Innen 2020 oppnå en betydelig økning i antall byer og lokalsamfunn som vedtar en integrert politikk og gjennomfører planer med sikte på inkludering, bedre ressursbruk, begrensning av og tilpasning til klimaendringer samt evne til å stå imot og håndtere katastrofer, og dessuten utvikle og iverksette et helhetlig system for risikostyring og katastrofehandtering på alle nivå, i tråd med Sendai-rammeverket for katastrofeberedskap for 2015–2030
- 11.c) Bistå de minst utviklede landene med å oppføre bærekraftige og solide bygg ved bruk av lokale materialer, blant annet gjennom økonomisk og faglig bistand (United Nations Association of Norway (FN), 2020a).

Flere av disse delmålene kan ses på som helt sentrale for sosial bærekraft i boligutvikling.

### **2.1.1 Dimensjoner av sosial bærekraft**

Sosial bærekraft omfatter en rekke normative idealer som bidrar til et velfungerende samfunn (Opp, 2017). Opp hevder at disse normative idealene gjør det vanskelig å definere og operasjonalisere utvikling av sosial bærekraft i offentlig sektor. Derfor er det et stort spenn i hvordan forskjellige offentlige myndighet omtaler og implementerer sosial bærekraft i boligutviklingen. Videre skriver Opp at en by eller tettsted kan bare regnes som sosial bærekraftig om alle dens innbyggere – uavhengig av kjønn, inntekt eller etnisitet – drar samme nytte fra offentlige tilbud for å kunne tilfredsstille deres grunnleggende menneskelige behov. En by er ikke sosial bærekraftig om noen av innbyggerne er mer eksponert for eksempelvis miljøskader enn andre.

Opp (2017) definerer følgende fire dimensjoner som er viktig for å kartlegge i hvilken grad sosial bærekraft er gjeldende: Lik tilgang og mulighet; Miljømessig og helsemessig rettferdighet; Samfunn og verdi; og Grunnleggende menneskelig behov (se Tabell 1). Innenfor hver av disse dimensjonene er det ulike faktorer, slik som parker, rekreasjonssteder, utdanning, pene og attraktive nærmiljøer, høy sosial kapital og rimelige boliger. Til hver av disse faktorene er det også knyttet indikatorer. Disse gir mulighet å avgjøre grad av bærekraft, og etablere kontrollpunkter underveis for å se om ulike tiltak faktisk fungerer. For eksempel innenfor grunnleggende menneskelige behov er antall hjemløse en indikator. Selv om sosial bærekraft i denne sammenhenger er sett på i fire ulike dimensjoner, er ingen av dimensjonene gjensidig utelukkende, men heller komplimentære. Det vil si at ved styrking og satsing på en av dimensjonene, vil den offentlige sektoren bidra til å styrke de andre. For eksempel ved å tilrettelegge for pene og attraktive nærmiljø, er dette faktorer som er med å skape trygge og sikre boligområder (Opp, 2017).

Tabell 1: Sosial bærekraft: fire dimensjoner og tilhørende faktorer relevant for offentlige instanser og lokale samfunn (Opp, 2017)

<p><b>Lik tilgang og mulighet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilgang til åpne områder, parker, rekreasjonssenter, jobber, servicetilbud</li> <li>• Tilgjengelighet og transportmuligheter</li> <li>• Utdanning</li> <li>• Offentlig/politisk medvirkning</li> </ul>	<p><b>Miljømessig og helsemessig rettferdighet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pene og attraktive nærmiljøer</li> <li>• God helse og velvære for alle</li> </ul>
<p><b>Samfunn og verdi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Høyt sosialt kapital</li> <li>• Ingen sosial segregering</li> </ul>	<p><b>Grunnleggende menneskelig behov</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rimelig bolig</li> <li>• Trygghet og sikkerhet</li> <li>• Rettferdig fordeling av inntekt</li> </ul>

Innenfor offentlig sektor er det avgjørende at disse dimensjonene og faktorene følger regulering og bestemmelser i offentlig forvaltning, og at de blir gjort gjeldene for ny boligutvikling. Det er kommunens ansvar å tilrettelegge for boligutvikling og å regulere slik at utviklingen går i en sosial bærekraftig retning.

### 2.1.2 Sosial bærekraft i utvikling av gode lokalsamfunn

Sosial bærekraft er avgjørende for utvikling av lokalsamfunn. Ifølge Woodcraft et al. (2012) er en samfunnsutvikling basert på sosial bærekraft like viktig som miljømessig og økonomisk bærekraft. Slik samfunnsutvikling kan bare skje gjennom en endring av offentlige verdier, oppfatning av velvære, livskvalitet og tilfredshet. Dette krever store endringer i den tradisjonelle planlegging. Woodcraft et al. (2012) hevder, at lokal identitet og sosiale nettverk er med på å styre tilknytning og tilhørighet til et sted, noe som kan bidra til frivillighet, naboskap, aktivisme og lokalt demokratisk engasjement. Siden alle samfunn er ulike, er det ikke mulig å standardisere sosial bærekraft på samme måte som miljødimensjonen. Planleggere, utviklere og lokale myndighetene må ta hensyn til de lokale forholdene og omstendighetene.

Innenfor planlegging av bolig- og samfunnsutvikling har sosial bærekraft til dels blitt satt i skyggen av miljø, klima og økonomiske problemstillinger. Både politisk og økonomisk har det vært satset på fornybare ressurser, lavutslippssamfunn og en endringsholdning for mer miljøvennlige husholdninger. Dette har medført at det er få som har prøvd å kombinere bærekraftig infrastruktur og boligbygging, og samtidig tilfredsstillende et mål om å styrke den sosiale dimensjonen. Sosial bærekraft kommer til uttrykk gjennom å skape levende og inkluderende samfunn, og ifølge Woodcraft et al. (2012) er det seks sosiale faktorer som er essensielle for å utvikle nettopp dette (Tabell 2).

Tabell 2: Seks sosiale faktorer som er essensielle for å utvikle levende og inkluderende samfunn (Woodcraft et al., 2012, s.17)

<ul style="list-style-type: none"><li>• Det må være en følelse av samfunnsidentitet og tilhørighet.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det må være muligheter for fritidstilbud knyttet til både kultur, sport, fritid og andre aktiviteter.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Toleranse, respekt og engasjement uavhengig av kulturell bakgrunn eller trosretning</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lav tilstedeværelse av kriminalitet.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vennlige, hjelpsomme og samarbeidsvillige samfunn.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alle mennesker bør ha mulighet til å være sosialt inkludert og ha like livsmuligheter</li></ul>

Hofstad og Bergsli (2017) deler inn sosial bærekraft i tre dimensjoner: individuelle behov; prinsipper for interaksjon individ-samfunn; og lokalsamfunnets tilstand. Individuelle behov kan ses på som de grunnleggende behovene mennesker har. Innenfor de individuelle behovene er mat, helse, husly, utdanning og arbeid noen av de grunnleggende fysiske og materielle behovene for et godt liv. Samtidig finnes det også en psykisk faktor som omhandler glede, verdighet, identitet og selvtillit. Prinsippet for interaksjon individ-samfunn handler om hvordan de grunnleggende behovene er fordelt i samfunnet. Det er viktig at alle har samme mulighet for å tilegne seg goder og ressurser, uavhengig av etnisitet, kjønn eller bakgrunn slik at man får sosial likhet og rettferdighet. Lokalsamfunnets tilstand defineres som hvordan nabolag og lokalsamfunnet påvirker mennesker og deres livsmuligheter (Hofstad og Bergsli, 2017).

I rapporten «Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder» (Ruud, 2010) blir det vist til hvilke fysiske tiltak, i form av uteområder, sosiale tiltak, og bomiljø som karakteriserer sosial bærekraft. I studien er det tatt utgangspunkt i større områdeutviklingsprosjekter som Sorstadssatsingen i Sverige, Kvarterløft i Danmark og Grorudalssatsingen og Sør-satsingen, begge i Oslo. Jeg har trukket ut de mest sentrale indikatorene ut fra rapporten, som er vist Tabell 3.

*Tabell 3: Sentrale indikatorer sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder. Basert på Ruud (2010)*

• Miljøvennlige og sunne boligområder	• Godt bo- og fysisk miljø som skaper varige boforhold
• God infrastruktur: mangfold i fasiliteter, matbutikk, servicetilbud, offentlig myndigheter	• Samhold og mangfold i beboersammensetning
• Gode jobbmuligheter og tilgang til barnehage, grunnskole og høyere utdanning	• Gode fysiske og sosiale møteplasser: grøntarealer, festlokaler, rikt kulturtilbud, parker, lekeplasser, aktivitetmuligheter, lavterskeltilbud
• Pene og attraktive boligområder	• Universell utforming
• Trygge omgivelser med lav kriminalitet	• Gode (miljøvennlige transportmuligheter)
• God folkehelse	• Demokratisk deltakelse og involvering
• Tilrettelegging for personer med særlige omsorgs og hjelpebehov	

Slik sosial bærekraft er omtalt i rapporten, gjør det mulig å få et mer praktisk innblikk i hva som kan være faktorer som er sentrale i boligutvikling med fokus på sosial bærekraft. Det er flere av disse indikatorene som er mulige og tilrettelegger for utbyggere, samtidig er det flere som må tilrettelegges i samarbeid med offentlige myndigheter. God infrastruktur utover boområdet, jobbmuligheter og utdanningsmuligheter er blant annet det som kan være vanskelig å konkretisere til ett spesifikt utbyggingsprosjekt. Derfor er det viktig med et samarbeid mellom ulike aktører, offentlig og private. Det vil styrke mulighetene for å oppnå et sterkt sosialt bærekraftig lokalsamfunn.

### **2.1.3 Oppsummering**

Som vist over har de ulike forfatterne ulike tilnærminger til sosial bærekraft. nedenfor i Tabell 4 har jeg illustrert hvordan de ulike dimensjonene (Opp, 2017), sosiale faktorene (Woodcraft et al., 2012), og indikatorene (Ruud, 2010) av sosial bærekraft, kan settes i relasjon til Hofstad og Bergsli (2017) tre dimensjoner av sosial bærekraft. De tre dimensjonene representerer her en overordnet tilnærming til sosial bærekraft. Tabellen blir mere konkret nedover og nederst er elementene til hvilke verdier som bør være til stede tilknyttet sosial bærekraftig boligutvikling.

Tabell 4 kan bidra til å analysere hvilke dimensjoner av sosial bærekraft som blir, og eventuelt ikke blir brukt i boligutvikling. Den gir mulighet til å knytte ulike tilnærminger av sosial bærekraft opp mot FNs bærekraftsmål nummer 11; Bærekraftige byer og lokalsamfunn. Det handler om å skape trygge boliger til en overkommelig pris, tilgjengelige miljøvennlige transportsystemer, styrke demokratisk deltakelse i utviklingen og styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering. Delmålene sett opp mot dimensjonene, faktorene og de sentrale elementene av sosial bærekraft, vil styrke et mål om å utvikle bærekraftige byer og lokalsamfunn. For å møte en økende trend av urbanisering og sentralisering er det viktig at sosial bærekraft blir sentral i planlegging og gjennomføring av boligprosjekter. Flere av de sosiale bærekraftsfaktorene vil også påvirke både miljømessig og økonomisk bærekraft, noe som er med på å styrke legitimiteten og bruken av begrepet innenfor boligutvikling.

Tabell 4: Illustrasjon av dimensjoner, faktorer og sentrale elementer av sosial bærekraft inndelt etter tre overordnede dimensjoner

<b>Hofstad og Bergsli (2017)</b> sine tre dimensjoner	<b>Individuelle behov</b>	<b>Prinsipper for interaksjon individ-samfunn</b>	<b>Lokalsamfunnets tilstand</b>
<b>Opp (2017)</b> dimensjoner av sosial bærekraft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grunnleggende menneskelig behov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lik tilgang og mulighet</li> <li>• Miljømessig og helsemessig rettferdighet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samfunn og verdi</li> </ul>
<b>Woodcraft et al. (2012)</b> seks sosiale faktorer som er essensielle for å utvikle levende og inkluderende samfunn	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det må være en følelse av samfunnsidentitet og tilhørighet</li> <li>• Toleranse, respekt og engasjement uavhengig at kulturell bakgrunn eller trosretning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godt fritidstilbud knyttet til både kultur, sport, fritid og andre aktiviteter</li> <li>• Alle mennesker bør ha mulighet til å være sosialt inkludert og ha like livsmuligheter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vennlige, hjelpsomme og samarbeidsvillige samfunn</li> <li>• Lav tilstedeværelse av kriminalitet</li> </ul>
<b>Ruud (2010)</b> Sentrale indikatorer for sosial bærekraft basert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gode jobbmuligheter og tilgang på barnehage, grunnskole og høyere utdanning</li> <li>• Demokratisk deltakelse og involvering</li> <li>• Universell utforming og tilrettelegging for personer med særskilt behov.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljøvennlig og sunne boligområder</li> <li>• God infrastruktur</li> <li>• Gode fysiske og sosiale møteplasser</li> <li>• Gode miljøvennlige transportmuligheter</li> <li>• God folkehelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pene og attraktive boligområder</li> <li>• Trygge omgivelser</li> <li>• Varige boforhold</li> <li>• Samhold og mangfold i beboersammensetning</li> </ul>



## 2.2 Institusjoner og institusjonalisering innenfor samfunnsvitenskapen

I dagligtale brukes begrepet institusjoner ofte om organisasjoner som ivaretar sosialpolitiske formål, for eksempel et sykehjem, barnehager, fengsler, etc. Innenfor kulturell institusjon har vi teater eller opera. Til og med en person kan bli omtalt som en institusjon, hvor personen kan symbolisere en viktig samfunnsfunksjon. Schiefloe (2019, s. 425), uttrykker dette slik: «*I sosiologien brukes uttrykket sosial institusjon som en betegnelse på en form for varige løsninger som ivaretar viktige samfunnsmessige oppgaver*».

Sosiale institusjoner utgjør vanligvis klynger av sosiale strukturer som bidrar til å forklare institusjonen. Schiefloe (2019) hevder det finnes fem faste typer institusjoner i alle samfunn; religion, utdanning, familien, styringssystemer og økonomien. Institusjoner opprettholder samfunnet og styrer individuell atferd. Innenfor sosiologien omtales sosiale strukturer som byggeklosser i samfunnsstrukturen. Institusjonalisering er en sosial prosess hvor oppgaveløsning og adferd blir tatt inn i faste og normativt regulerte former, og ifølge Schiefloe (2019) innebærer institusjonalisering en økende grad av organisering.

Institusjonell teori er altså rettet mot å svare på fundamentale spørsmål knyttet til organisering av det sosiale livet. Teoriene søker svar på spørsmål som: Hva er relasjonen mellom frihet og kontroll i det sosiale livet; hvor kommer interesser fra; hvordan er forskjellige kulturer med på å forme og strukturere organisasjoner; og hvordan kan institusjoner regulere individer (Scott, 2014). Institusjonsteori legger derfor grunnlaget for å forstå hvordan ulike organisasjoner i boligsektoren institusjonaliserer nye former for utvikling, og blir påvirket av hverandre etter nye institusjonaliserte rammer. Institusjons-teori trekker inn teoretiske fagfelt som ledelse, organisasjoner, økonomi, politikk, virksomhet og flere andre fagfelt. Teorier om institusjoner har eksistert fra midten av 1800-tallet, men skjøt virkelig fart fra 1970-tallet som en dominerende veileder for organisasjon- og ledelsesstudier (Scott, 2014).

Boligsektoren er bygget opp av en rekke strukturer der Kommunal og moderniseringsdepartementet via regionale og kommune myndigheter, konsulenter og utbyggere, og kjøpere i grove trekk representerer nivåene i strukturen. Det er avgjørende å ha kunnskap om disse nivåene for å få innsyn i hva som utgjør institusjonene, hvordan de oppstår, og hvordan de endrer seg. De ulike aktørene i boligmarkedet utgjør et institusjonalisert system hvor det strebes mot et felles mål om å bygge boliger for landets befolkning.

### **2.2.1 Tre pilarer i institusjoner – regulativ, normativ, kulturell-kognitiv**

Teori om institusjoner vokste frem som et resultat av at aktører og hendelser er formet etter erfaring og deres produkt, og ble ifølge Scott (2014) identifisert og analysert tidlig av teoretikere i samfunnsfagene. Han trekker fram Weber og Parsons som noen av teoretikerne som mente at organisasjoner er en type sosiale strukturer. I teorien om rasjonelle valg var institusjoner et styresett med klare regler, og var en videreføring av neo-institusjonelt arbeid innenfor økonomi. Blant annet Peters (1999) mente at denne tilnærmingen til institusjoner var drevet av nyttemaksimering for individene, og at det kun fantes negative (regler) og positive (drifter) motivasjoner for individene. Det neo-institusjonelle perspektivet i sosiologien stammer fra kognitiv psykologi og kulturelle studier og bygger på en løs konstruksjon av ideer som stammer fra kognitiv psykologi, kulturelle studier og fenomenologi og etnometodologi (Scott, 2014). Scott (2014) hevder at det er kontinuerlig behov for en kort, konsis og sammenhengende forståelse av hva institusjoner er og hvordan det relaterer til organisasjoner, og skriver «*Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life*» (Scott, 2014, s.65).

Ifølge Scott (2014) er institusjoner i denne definisjonen flersidige, stabile strukturer av symbolisme, sosiale aktiviteter og materielle ressurser som i utgangspunktet motsetter seg forandring. Institusjoner kontrollerer og begrenser adferd gjennom å definere hva som er akseptabelt eller ikke. Det er like fullt viktig å anerkjenne at institusjoner også er med på å støtte og styrke aktiviteter og aktører i samfunnet. Selv om institusjoner fungerer som stabile, gjennomgår de også endringer. Scott (2014) identifiserer tre pilarer som bygger opp de institusjonelle strukturene; den regulative, normative og kultur-kognitive.

Den regulative pilaren gjelder begrensninger og regulerer, det vil si lovverk, retningslinjer, overvåkning og sanksjoner. Hvis lovverket ikke blir fulgt medfører konsekvenser i form av bøter eller fengsling. Selv om ulike elementer innenfor den regulative pilaren kan forstås som undertrykke og begrense, kan de bidra til å drive frem og styrke sosiale aktører. I disse tilfellene er den regulative prosessen noe man har for å oppnå positive insentiver. Scott (2014) påpeker at disse positive og negative sidene ofte er et skille mellom privat og offentlig sektor, hvor den private sektoren har fokus på det positive og offentlig på det negative. De positive effektene i denne sammenheng er profitt og økt avkastning, mens de negative er skatt, avgifter, bøter og fengsling.

Den normative pilaren i institusjonsteori utgjør de sosiale perspektivene av hva som er rett og galt, og gjelder konkrete verdier eller normer som er ønsket at aktører i samfunnet følger. Verdiene setter standarder som gir mulighet å sammenligne og vurdere opp mot eksisterende strukturer. Normer spesifiserer hvordan prosesser blir gjennomført og definerer mål, de er også med på å definere gjennomføring av prosesser for å oppnå definerte mål. Ifølge Scott (2014) er det noen verdier og normer som gjelder for alle, mens andre verdier og normer gjelder kun for utvalgte aktører eller posisjoner i samfunnet. Dette forklarer han som roller der samfunnsaktører med utvalgte roller har spesifikke normative forventninger knyttet til seg. Normative systemer kan derfor bli sett på som begrensende for sosial oppførsel, samtidig er systemene også med på styrke og drive sosiale handlinger. Som ett eksempel er kommunene ikke lovpålagt å følge den nasjonale boligpolitikken, den legger bare føringer og forventningene til hvordan kommunen skal drive boligutvikling. Scott skriver «*Given this situation, and my role within it, what is the appropriate behavior for me to carry out?*» (Scott, 2014, s.65). For å ha stabil sosial orden er det grunnleggende at individer i samfunnet deler normer og verdier.

Den kulturell-kognitive pilaren innebærer at det skal eksistere en felles forståelse av hva som er naturlig innenfor den sosiale virkeligheten. Menneskets eksistens, og hvor menneskets forstår verden, er et resultat av ytre stimuli og aktøren sin respons. Objekter og aktiviteter får altså kun mening ettersom aktørene har en subjektiv tolkning av dem. Felles kulturell forståelse av hvordan samfunnet fungerer innebærer at det innenfor samme kultur skjer gjensidig påvirkning som skaper felles forståelse av verden. Scott (2014) mener at det kulturelle systemet opererer på flere nivå, alt fra hvordan det deles en felles forståelse av hva som er lokalt; hvordan en organisasjon skal fungere og struktureres; til en felles ideologi om hva som er det rette politiske og økonomiske systemet. Hvordan sosial bærekraft oppfattes, og om det er en felles kulturell forståelse for hvordan organisasjonene skal bruke og strukturere sosial bærekraft i boligutvikling, utgjør den kultur-kognitive pilaren. Selv om noen opplever det samme, kan det være stor variasjon det som oppleves blir oppfattet i en positiv eller negativ retning. Siden det i samfunnet finnes mange kulturer, er det ikke sikkert at alle har samme oppfatning. Den kultur-kognitive pilaren i institusjonsteori er sentral i sosiologi og organisasjonsstudier, og forteller noe om den konstruerte forståelsen av samfunnet (Scott, 2014).

Institusjoner opererer som oftest i en kombinasjon av de tre pilarene som er forklart over, og om de er rett balansert kan institusjonenes styrke være formidabel. Selv om pilarene i noen tilfeller er balansert i forhold til hverandre, kan det i enkelte tilfeller være tilstrekkelig at en av pilarene brukes for å opprettholde sosial orden (Scott, 2014). Dette kan for eksempel være i autoritære stater, hvor det finnes strenge lover og regler for at myndighetene skal opprettholde sosial orden. Det er altså sterke regulative institusjoner som er med å opprettholde sosial orden. Organisasjoner trenger mer enn materielle ressurser og teknologi hvis de skal overleve og utvikle seg i et institusjonalisert sosialt miljø. Sosial aksept og troverdighet er det som bygger legitimiteten og gir en organisasjon en posisjon i samfunnet. Institusjoner er derfor det som legger et rammeverk for hvordan en organisasjon utvikler seg innenfor det sosiale felt. Scott (2014) viser til Max Weber som var en av de første sosiologene som hadde fokus på hvor viktig det er med legitimitet. Weber mente at makten til organisasjoner ble legitimert i samfunnet gjennom hvilke verdier, normer og tradisjoner man kan forholde seg til. Legitimitet måles gjennom tillit og i et kultur-institusjonelt perspektiv inkluderer legitimitet hvilke mål en organisasjon har, og om disse målene tilsvarer verdiene som ellers praktiseres i samfunnet. Hver av de tre pilarene, skaper en plattform for legitimitet. Regulativ legitimitet er fokus på regler og legitimiteten til organisasjoner skapes ved å følge relevante lovlige krav. Normativ legitimitet har sin vurdering gjennom moral, mens kultur-kognitiv får sin legitimitet gjennom å skape en felles definisjon av roller, strukturer og situasjoner. Det kultur-kognitive er den mest utfordrende legitimiteten å oppnå, siden den hviler på forhåndsbevissthet. (Scott, 2014)

I denne oppgaven er det undersøkt hvordan de ulike aktørene har institusjonalisert sosial bærekraft, og hvordan den regulativt, normativ og kultur-kognitivt pilaren blir uttrykt. Gjennom empirien undersøkes hvordan sosial bærekraft blir regulert i nasjonale og lokale plandokumenter, og hvilke normer og kulturer det er for bruk av begrepet. Det er viktig at aktørene i boligsektoren har en felles forståelse for begrepet sosial bærekraft, fordi det gjør det mulig å sette felles mål og se boligutvikling i sammenheng med resten av samfunnet. Hvis det ligger klare forutsetninger til hvilke elementer og faktorer for sosial bærekraft som bør jobbes med i samfunnsutviklingen, blir det lettere for offentlige myndigheter å jobbe i samarbeid med private aktører for å bygge gode sosiale boligområder. Sosial bærekraft er ikke noe bare som kan oppnås uten konkret planlegging, men er blir styrket gjennom et samarbeid mellom alle aktørene.

### **2.2.2 Institusjonalisering**

Scott (2014) mener det er tre underliggende mekanismer som gjør at institusjoner oppstår innenfor sosiale systemer; økende avkastning, økende forpliktelse, økende objektivisering:

*Økende avkastning.* Institusjonalisering skjer basert på et mål om økende avkastning. Det betyr at nye organisasjoner opprettes. De baserer seg på eksisterende, fordi det er etterspørsel. De institusjonelle prosessene er allerede gjennomført, noe som gjør det billigere å opprette, lettere å lære fra andre, og det er lettere å skaffe et marked siden det allerede eksisterer en forventning til resultatet. Det vil si at nye institusjoner kan utkonkurrere de som allerede eksisterer. Denne type institusjonalisering er et resultat av interesser og incentiver som motiverende faktor;

*Økende forpliktelse.* Institusjonalisering kan oppstå gjennom et ønske om økende forpliktelser. Det vil si at institusjonalisering skjer med bakgrunn i normer og verdier, strukturer og prosedyrer, individer og kollektive aktører. Identitet er derfor en bestemmende faktor hvordan en organisasjon oppstår og fungerer som den gjør. Nye organisasjoner kan derfor oppstå som et resultat av relasjonelle kontakter og nettverk. Det kan være at to organisasjoner slår seg sammen, ikke på grunn av økonomiske intensiver, men fordi organisasjonene ønsker å bevare, trygge å utvikle forholdet;

*Økende objektivisering.* Institusjonalisering som økende objektivisering, som betyr at det eksisterer en felles sosial forståelse. Den objektive forståelsen blir en del av rutiner, skjemaer og dokumenter, men også gjenstander, slik som verktøy, maskinvarer og maskiner. Denne institusjonaliseringen har sitt utspring fra ideer. Scott (2014) viser til at en robust institusjonalisering ofte er et produkt av en kombinasjon av de tre underliggende mekanismene og gjennom samhandling styrker de hverandre.

### **2.2.3 Institusjonell endring**

Institusjoner skaper stabilitet og representerer nokså permanente strukturer, samtidig må institusjonene endre seg ettersom det skjer samfunnsendringer. Thornton et al. (2012) presenterer mekanismer for hvordan institusjoner endres, og viser til det institusjonelle logikkperspektivet som blir beskrevet som et teoretisk rammeverk for å analysere sammenhengene mellom institusjoner, individer og organisasjoner i et sosialt system. Det teoretiske rammeverket kan benyttes til å undersøke hvordan individuelle og organisatoriske aktører blir påvirket av sin sosiale posisjon i et institusjonalisert system.

Thornton et al. (2012) skiller mellom transformativ-endring og utviklings-endring i det institusjonelle logikkperspektivet. Institusjonell transformasjon vil si at det oppstår store strukturelle endringer. Institusjonell transformasjon, i form av store strukturelle, symbolske og praktiske endringer kan skje på tre forskjellige måter. Ved *erstatning* overtar en institusjonell logikk en annen logikk i et institusjonelt felt. Det vil si at det opprettes nye praksiser, teorier, rammer og fortellinger om hvordan en praksis skal fungere. Gjennom *blanding* er det institusjonelle transformasjoner gjennom kombinasjon av ulike dimensjoner av mangfoldighet. Ulike praksiser fra ulike institusjonelle logikker blir slått sammen og skaper en ny distinkt form for institusjonalisering. *Segregering* oppstår når deler av en form for institusjonalisering skiller seg fra et tidligere delt felles opprinnelse, det vil si det oppstår nye institusjonelle behov som skaper andre praksiser og symbolske representasjoner. Dette kan komme som følge av lokale endringer, og endring i offentlige politikk.

I institusjonell endring i form av utvikling holder organisasjonene fast på de rådende praksisene og symbolske representasjonene, men det er andre forhold som medfører små endringer. Slike små endringer kan skje på fire forskjellige måter; *assimilering* (*assimilation*), *utdyping* (*elaboration*), *utvidelse* (*expansion*) og *sammentrekning* (*Contraction*). (Thornton et al., 2012, s.164)

Innen institusjonell utviklings-endring har *assimilering* likhetstrekk med blandingstransformasjon ved at ny logikk kombineres med den eksisterende. Ulikt den transformativ blanding-endringen, vil kjerneelementene til den eksisterende logikken enda være til stede, det blir bare tilordnet andre praksiser og symboler. *Utdyping* handler om at intern utvikling i institusjonell logikk fører til nye praksiser og narrativ som forsterker den eksisterende institusjonelle logikken. Både *utvidelse* og *sammentrekning* er institusjonell endring som kommer av endringer i praksis og narrativ i en institusjonell logikk, som påvirker og endrer et relatert felt. *Utvidelse* betyr i praksis at noe på organisasjonsnivå, at en organisasjon følger enkelte regler eller normer, utvider seg til å bli gjeldende innenfor hele fagfeltet. Institusjonene blir i denne formen for endring kun endret, ikke erstattet. Det vil si at utvidelsen kommer på bakgrunn av eksisterende institusjonslogikk. *Sammentrekning* virker i motsatt retning av utvidelse, og Thornton et al. (2015, s. 3) utdyper: «*Conventional thinking is that social, economic, and political relations influence ideas, actions, and world views. That we can effectively demonstrate that another view may be true—that culture shapes such relations—has been less accepted and elusive to theorize and measure. By culture we refer to social systems of beliefs, values, norms, and symbols*».

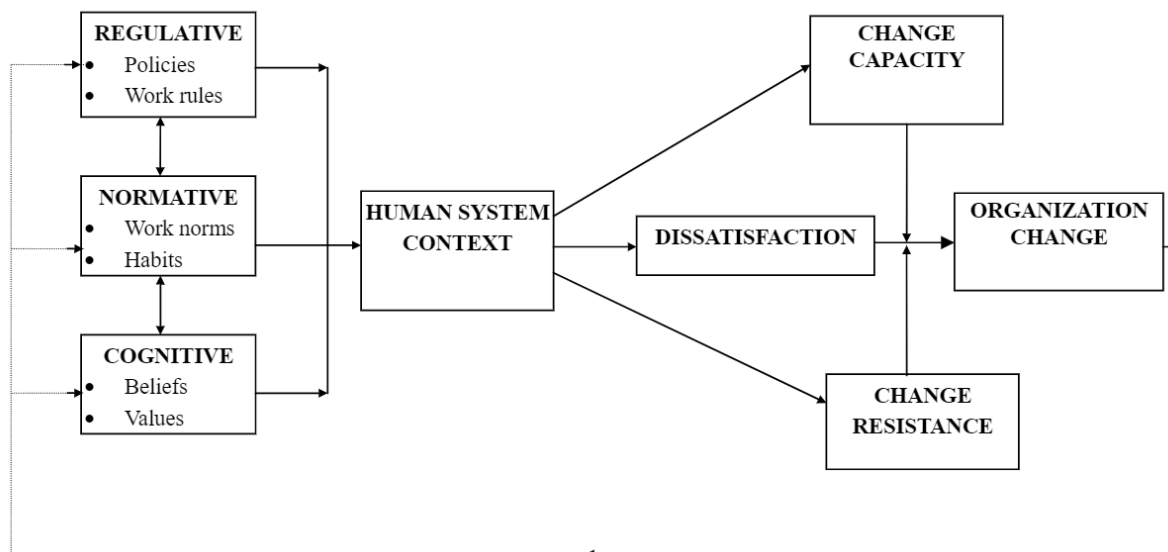
I det institusjonelle logikkperspektivet er det et ønske om å analysere og forstå organisasjoners rolle i institusjonalisering. Thornton et al. (2012) mener at det pågår en debatt om hvordan institusjoner påvirker individer og organisasjoner, og hvordan de samme aktørene endrer og oppretter institusjoner. Hvordan individer og organisasjoner fungerer sammen i samfunnet er avhengig av de har en felles forståelse og aksept for ulike praksiser, verdier, regler, antagelser og tro de skal følge, og Thornton et al. (2015, s. 3) skriver: *«Institutional logics are defined as the socially constructed patterns of symbols and material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals and organizations produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality».*

Det institusjonelle logikkperspektivet kan være et analytisk redskap for å forstå endringer i institusjonalisering, og blir i denne oppgaven brukt som et analyseredskap for å se på hvordan institusjonell endring av sosial bærekraft har forekommet gjennom de tre pilarene av institusjonalisering. Det er viktig å forstå hvilke aktører og organisasjoner, som er med på å påvirke institusjonaliseringen av begrepet. Endring av institusjonell logikk kan forekomme på ulike måter, og kan også direkte påvirke organisasjoner, som igjen kan være med å endre den institusjonelle logikken.

#### **2.2.4 Organisatoriske endringer på bakgrunn av institusjonell endring**

Palthe (2014) skriver om hvordan institusjonell endring kan være en pådriver for organisatoriske endringer. Dette bidrar til å forklare hvordan institusjonell endring skaper endringer i hvordan organisasjoner opererer. De tre pilarene av institusjoner til Scott (2014), regulativ, normativ og kognitiv, beskriver hvordan institusjoner oppstår, fungerer og er viktige der det skjer organisatoriske endringer. Palthe (2014) påpeker at det tradisjonelt har blitt oppfattet at ny teknologi, struktur og evne bidrar til endringer, men at endringer også er avhengige av endringer i verdier og atferd. Det vil si om individene i organisasjonene ønsker (normativ), må (regulativ) eller bør endre seg (kultur-kognitiv).

Institusjonell endring fører til endringer i organisasjoner innenfor samme sosiale felt. For å vise hvordan endringen i organisasjonene skjer viser Palthe (2014) en modell (Figur 4). Figuren viser hvordan de tre pilarene innenfor en institusjon blir forstått, får en reaksjon, og fører til organisatorisk endring.



Figur 4: Konseptuell modell for påvirkning av regulative, normative og kognitive elementer på organisasjonsendring (Palthe, 2014)

Krav om endring på grunn av misnøye kan være en driver for endring i organisasjonene. Endringskapasiteten er avhengig av organisasjonens evne til å lære og tilpasse seg nye innovasjonsløsninger (Palthe, 2014). Evnene for en organisasjon til å endre seg, kan ha sammenheng med misnøye i organisasjonen, og motstand for å gjøre endringer. Den siste faktoren til endring i organisasjoner er motstand mot endring, - jo større motstand det er mot endringer desto mindre vil effekten av misnøyen ha.

Institusjonell endring medfører endring til hvordan organisasjoner jobber på, samtidig fungerer endringene kun hvis de blir godt tatt imot internt i organisasjonene. Hvis en ansatt ikke velger å følge nye prosedyrer, undergraver dette regulatoriske endringer. Hvis en ansatt mener at endringene ikke er etisk korrekte, vil han eller hun med stor sannsynlighet motsette seg en normativ endring. Hvis mottakeren av endringen mener det strider med deres tro eller overbevisning, vil mest sannsynlig den kognitive endringen motsettes (Palthe, 2014).

Institusjonelle strukturer kan ifølge Palthe (2014) forandre seg mye innenfor en eksisterende institusjonell definisjon. For eksempel kan det innebære bedriftsomstrukturering og fusjoner mellom ulike selskaper, det vil si regulativ omstrukturering. Kognitive og normative endringer må derimot skje over et lengre tidsperspektiv, hvor det over tid skjer holdningsendring eller endring av verdier, vaner og normer. Dette kan være tid- og ressurskrevende og en kontinuerlig organisatorisk prosess. Palthe (2014) utdyper:

*«Organizational change is challenging not solely because of the difficulties of igniting*

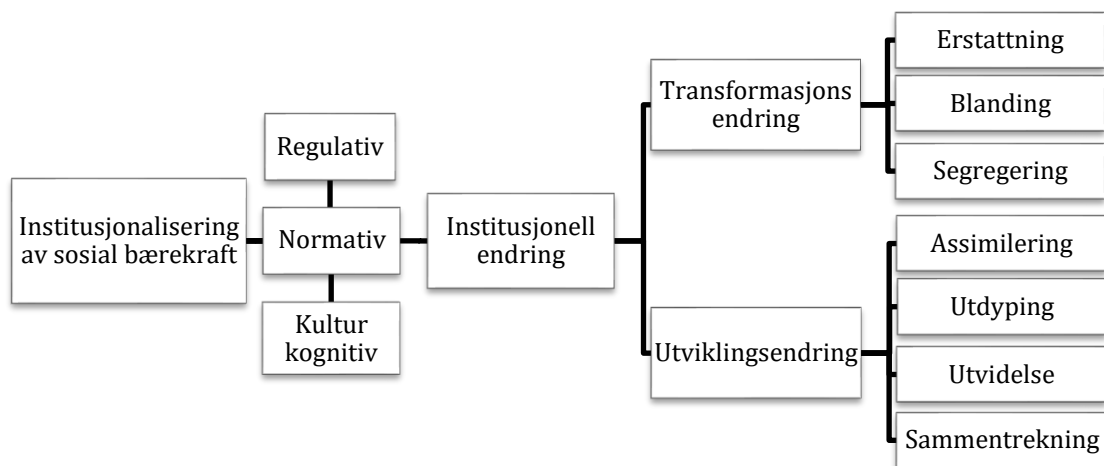


*internal support and poor organizational learning. These challenges also stem from the normative embeddedness of an organization within its institutional context. The greater the embeddedness, the greater the resistance to change and the more difficult is the attainment and sustaining of significant organizational change».*

### **2.2.5 Institusjonalisering av sosial bærekraft**

Institusjoner er et abstrakt begrep innenfor samfunnsvitenskapen. Det kan virke forvirrende å snakke om institusjoner som noe abstrakt siden det oftest i dagligtalen blir brukt i konkrete sammenhenger – som skole, institutter eller sykehus. Å se institusjoner som klynger av sosiale strukturer bidrar til å forstå hvorfor institusjoner er viktige samfunnskonstruksjoner. Hvis det er mulig å anse sosial bærekraft som et nytt begrep innen boligutvikling, er institusjonaliseringen av begrepet et resultat av at klyngen av den sosiale strukturen ønsker, må eller bør endre seg. Institusjonell endring kan føre til organisatoriske endringer, ifølge Palthe (2014) er de organisatoriske endringene også med å styrke institusjonelle endringer. De regulative, normative og kognitive pilarene til Scott (2014), er førende for hvordan institusjonelle endringer oppstår. Om endringen skjer innenfor den regulative, normative eller den kultur-kognitive pilaren er med å bestemme til hvilken grad sosial bærekraft blir institusjonalisert.

Institusjonelle endring kan ifølge Thornton et al. (2012) forekomme på ulike måter, alt fra store transformasjoner eller mindre utviklings endringer. De institusjonelle endringene kommer som et resultat av endringer i den regulative, normative eller kultur-kognitive pilaren. Om ulike organisasjoner i institusjonaliseringen av sosial bærekraft har ulike forståelse for sosial bærekraft, kan det være et hinder for å så en institusjonell endring. Samtidig kan organisasjonene lære fra hverandre, og dermed får begrepet en institusjonell forankring i boligsektoren.



Figur 5: Institusjonaliseringen av sosial bærekraft

I analysen representerer de kommunale og nasjonale dokumentene den regulative pilaren for institusjonaliseringen av sosial bærekraft, den normative og kultur-kognitive pilaren kommer til uttrykk gjennom intervjuer. Figur 5 er min egen illustrasjon av hvordan de tre pilarene for institusjonalisering av sosial bærekraft, blir påvirket av institusjonell endring. For å se ulikheter i hvordan sosial bærekraft er institusjonalisert i de tre pilarene, brukes Thornton et al. (2012) sin teori om hvordan institusjoner endrer seg for å undersøke hvordan pilarene har utviklet seg. For at boligutvikling skal være legitim og akseptert, er det mulig å se til Scott (2014) som mener at det er sosial aksept og troverdighet som bygger legitimiteten og gir en organisasjon en posisjon i samfunnet. Undersøkelse av de tre pilarene i institusjonaliseringen av sosial bærekraft, gir meg mulighet til å se sammenhenger, ulikheter og likheter. Med andre ord blir det gjennomført en «temperaturmåling» på institusjonaliseringen av sosial bærekraft i boligsektoren i Tromsø.

### 3 Metode og datainnsamling

Metodene til denne oppgaven er valgt på bakgrunn av temaet i oppgaven. For å svare på hvordan sosial bærekraft institusjonaliseres i boligsektoren er det viktig å få en grundig innsikt hvordan aktuelle aktører operasjonaliserer begrepet. Ulempen med den kvalitative tilnærmingen som er brukt i denne oppgaven, er at det begrenser antall observasjoner, noe som kan gjøre det vanskelig å generalisere.

I forskningsprosjekter er det viktig at forskeren er påpasselig med validiteten, eller gyldigheten, i sine undersøkelser. Thagaard (2018) mener forskeren må gå kritisk gjennom grunnlaget for egne tolkninger, og at resultatet av undersøkelsen må representere virkeligheten av hva som er studert. I dette forskningsprosjektet har jeg derfor prøvd å være transparent og kritisk til mine spørsmål og konklusjoner. Metodene som er brukt for å svare på forskningsspørsmålene er gjengitt i Tabell 5 nedenfor.

Tabell 5: Oversikt over metodisk tilnærming inkludert spørsmål og intervjudeltagere

Forskningsspørsmål:	Metode	Deltakere
1. <b>Hvordan har boligutviklingen endret seg i løpet av de siste 10 årene, og har de ulike aktørene i boligsektoren jobbet med sosial bærekraft i deres boligprosjekter?</b>	Intervju	Individuelle intervju (n=10)
2. <b>Er det ulike tilnærminger og meninger om hva sosial bærekraft i boligutvikling innebærer?</b>	Dokumentanalyse og intervju	Individuelle intervju (n=10), Dokumenter: Tromsø kommune: Kommuneplanen samfunnsdel, Utbyggingsprogrammet, Boligpolitisk handlingsplan (n=3)
3. <b>Hvordan er det mulig å styrke sosial bærekraft i fremtidige boligprosjekter, og hvilke utfordringer og muligheter ser de ulike aktørene i boligsektoren?</b>	Dokumentanalyse og Intervju	Individuelle intervju (n=10)

### 3.1 Case-studien og forskningsområdet

Forskningsområdet i denne oppgaven er avgrenset til aktører som jobber innenfor boligsektoren i Tromsø kommune. Demografisk hadde Tromsø kommune ved årsskifte i 2020 76 974 innbyggere (Tromsø kommune, 2020b). Tromsø by er den største byen i fylket Troms og Finnmark. Tromsø er sentral for industri og næring i regionen. Deler av administrasjonen til fylkeskommunen, Norsk polarinstitutt, Universitetssykehuset Nord-Norge og UiT Norges arktiske universitet er noen av de sentrale aktørene i byen (Thorsnæs og Svendsen, 2021). Tromsø er en stor studentby, med 10 733 studenter. Det er flest personer i aldersgruppen mellom 25 og 29 år, byen har derfor en ung befolkning som gjenspeiles i et rikt kulturliv (UiT Norges arktiske universitet).

Denne masteroppgaven er en case-studie som jeg har geografisk begrenset til Tromsø kommune, og til aktører som jobber med boligutvikling i regionen. Case-studier er undersøkelser av ulike enheter, hvor forskeren bruker ulike metoder for å studere mye informasjon rundt enhetene (Thagaard, 2018). En case-studie brukes for å undersøke dybden, og gjerne for å studere noe som er pågående, «*Formålet... er å utforske et fenomen ved å studere enkelte enheter*» (Thagaard, 2018, s.56). Informasjonen fra min casestudie har som formål å utforske fenomenet sosial bærekraft i boligutvikling. Enhetene som er valgt ut for å utforske fenomenet er i hovedsak basert på at de jobber direkte eller indirekte med boligutvikling. Case-oppgaven går videre for å se på likheter og ulikheter mellom aktørene og ulike aktørgrupperinger. (se Tabell 7)

### 3.2 Design

I denne studien er det benyttet kvalitativ metode med intervjuer og dokumentanalyse. Innenfor noen fagfelt er det å bruke kvalitative metode en ytterst sjeldenhet, mens på andre fagfelt, slik som i samfunnsvitenskapen, er kvalitativ metode ofte en selvfølge (Brinkmann et al., 2012). I kvalitativ forskning ønsker forskeren å beskrive, forstå, fortolke eller dekonstruere gjennom å undersøke hvordan noe gjøres, omtales, oppleves eller framstår. Enkelt sagt er man opptatt av å undersøke menneskelige erfaringskvaliteter (Brinkmann et al., 2012) (Kvale et al., 1997). «*Å intervjuer mennesker om deres opplevelser, holdninger og livshistorier er blitt en utbredt forskningspraksis i human- og samfunnsvitenskapene. Intervjuet er den mest utbredte tilnærmingen til kvalitativ forskning, og på noen fagområder er intervjuet blitt den viktigste empiriske metode*» (Brinkmann et al., 2012, s.17). Fordi det er

anliggende er å undersøke hvordan ulike aktører i boligutvikling har jobbet, jobber, og ønsker å jobbe med sosial bærekraft, er det nødvendig med en kvalitativ tilnærming.

Jeg har også valgt å bruke dokumentanalyse for å se hvordan sosial bærekraft blir institusjonalisert gjennom nasjonale planretningslinjer og lokale plandokumenter i Tromsø kommune. Asdal og Reinertsen (2020) viser til Briet (2006 [1951]) som definerer et dokument som *«ethvert konkret eller symbolsk tegn som har blitt bevart eller nedtegnet for det formål å representere, gjenskape eller påvise et fysisk eller intellektuelt fenomen»*. Asdal og Reinertsen (2020) forklarer at dette betyr at et dokument skal dokumentere noe, og at det er relasjonelt til noe utenfor seg selv. Dokumentanalyse er ifølge Lynggaard (2012) en av de mest brukte metodene innenfor samfunnsvitenskapen, og kan blant annet brukes til å undersøke normer og praksiser innenfor etablerte organisasjoner. Grunnen til at jeg har valgt dokumentanalyse er fordi det kan gi meg innsikt i hvordan sosial bærekraft blir fremstilt av offentlige myndigheter.

### **3.2.1 Semistrukturert intervju**

*«Å samtale – 'konversere' – er en grunnleggende menneskelig kommunikasjonsmåte. Mennesker snakker med hverandre – de interagerer, stille spørsmål og besvarer spørsmål»* (Kvale et al., 1997, s.21).

Et forskningsintervju er ifølge Kvale et al. (1997) en faglig konversasjon med struktur og hensikt og skal gå dypere til verks enn den daglige hverdagssamtalen. Temaet for intervjuet settes av forskeren. I samfunnsvitenskapelig intervjuforskning skal intervjueren bruke samtalen som en metode for å tilegne seg kunnskap. Det gir mulighet å få ulike forestillinger om spesifikke emner. En intervjuundersøkelse er delt opp i syv stadier; tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering (Kvale et al., 1997) (Quinn, 2002).

*«Å intervju mennesker om deres opplevelser, holdninger og livshistorier er blitt en utbredt forskningspraksis i human- og samfunnsvitenskapene. Intervjuet er den mest utbredte tilnærmingen til kvalitativ forskning, og på noen fagområder er intervjuet blitt den viktigste empiriske metode»* (Brinkmann et al., 2012, s.17).

Intervju er en svært vanlig måte å innhente kvalitativ data om blant annet meninger, holdninger og opplevelser (Brinkmann et al., 2012). For å svare på problemstillingen er det valgt å gjennomføre intervjuer for å undersøke hvordan ulike aktører i boligsektoren jobber med,

forstår og ønsker å jobbe med sosial bærekraft. Brinkmann et al. (2012) forklarer at intervjuer gjennomføres for å få innblikk i menneskelige opplevelser, og er en del av fenomenologisk vitenskap. Det vil si at vitenskap er teorier og forklaringer gjennom uttrykk av fenomener. Sosial bærekraft kan omtales som et fenomen, og i denne oppgaven har som utgangspunkt å undersøke hvordan dette fenomenet blir uttrykt og forstått, og hvor stort gjennomslag de ulike forståelsene ser ut til å ha. Dette er de normative og kultur-kognitive pilarene for institusjonaliseringen av sosial bærekraft i boligutvikling.

Brinkmann et al. (2012) skiller mellom strukturert og ustrukturert intervju. I de strukturerte intervjuene benyttes en intervjuguide med styrende spørsmål og stramme rammer for hvilke svar du kan få, i motsatt ende er de ustrukturerte intervjuene hvor det nesten ikke er planlagte spørsmål. Et intervju kan ikke være helt ustrukturert, derfor er det viktig at forskeren velger den strukturen som passer til oppgaven. I denne oppgaven er det gjennomførte semistrukturerte intervjuer for å få flyt i samtalen og tillate intervjuobjektene å fylle ut innenfor de temaene som de ønsket. Ifølge Brinkmann et al. (2012) og Quinn (2002) er det viktig at forskeren starter bredt i semistrukturerte intervjuer, og selv om det er utarbeidet en intervjuguide må ikke denne følges slavisk. Intervjuguiden var derfor kun et redskap for hvilke spørsmål som ble stilt i intervjuene.

Det ble gjennomført 10 intervjuer (n=10) til denne oppgaven, der intervjuobjektene kan deles inn i ulike grupper ut ifra hva de arbeider med. Tre av de intervjuede har hatt eller har sentrale roller innenfor administrasjonen i Tromsø kommune. Videre ble det foretatt intervjuer av én aktiv politiker, to private konsulenter og fire utbyggere. Ansatte i administrasjonen i kommunen er interessante å intervjuer, siden det er administrasjonen som er med å lage planene som blir vedtatt av kommunestyret. Derfor har de som jobber i administrasjonen et godt innsyn til hvordan kommunen ser for seg fremtidig utvikling, og kan klargjøre for hvordan kommunen jobber med og har jobbet med sosial bærekraft. Informantene fra kommunen var personer med lang erfaring innenfor fagfeltet, slik at de også kunne gi et godt historisk innsyn til hvordan sosial bærekraft har blitt jobbet med. Det ble også intervjuet en aktiv politiker i Tromsø, informanten ble valgt ut på bakgrunn av lang erfaring innenfor politikken, med relevante oppgaver innenfor boligutvikling. Dette gjorde det mulig å få innblikk til hvordan det politisk har blitt arbeidet med sosial bærekraft. Politikeren som ble intervjuet, tilhører et parti i Tromsø kommune som er representert i dagens kommunestyre. Den partipolitiske tilhørigheten til politikeren må derfor selvfølgelig vurderes. Siden

politikeren har så lang erfaring fra politikken i kommunen, blir informanten ansett som en nøkkelinformant til hvordan det politisk har og blir jobbet med boligutvikling.

Videre ble det intervjuet private konsulenter fra store, anerkjente firmaer. Konsulenter som jobber i store plan- og rådgivningsfirmaer, har mulighet å gi innsyn til hvordan forskjellige utbyggere forholder seg til sosial bærekraft i reguleringsplaner. Begge informantene jobber aktivt med detaljreguleringer, som er detaljerte planer utbyggere og det offentlige må få godkjent av administrasjonen og kommunestyret før de får lov til å begynne å bygge. Siden konsulentene også har oppdrag hvor kommunen er oppdragsgiver, får de innsyn i premisser for boligutvikling fra flere sider.

Det ble også foretatt intervjuer av fire aktører i store utbyggingselskaper. Tre av aktørene jobbet i kommersielle selskap og den siste jobbet i en ikke-kommersielt boligbyggerlag.

### **3.2.2 Dokumentanalyse**

I denne oppgaven er det brukt dokumenter i form av nasjonale styringsdokumenter og lokale plandokumenter fra Tromsø kommune for å se hvordan den regulative pilaren er med å styrke institusjonaliseringen av sosial bærekraft. Den regulative pilaren av institusjoner gjelder alt fra lovverk til retningslinjer til overvåkning og sanksjoner (Scott, 2014). De nasjonale styringsdokumentene er en konkretisering av lovverket. Boligutvikling er i hovedsak regulert gjennom plan- og bygningsloven av 2008 (LOV-2020-12-18-151, 2008). Den første setningen i formålsparagrafen §1-1 er formulert «*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*» (LOV-2020-12-18-151, 2008).

Bærekraftig utvikling legger derfor premissene for all plan og byggesaksbehandling, og legger forutsetninger for at alle tiltak skal utføres etter prinsipper rundt bærekraft. Plan- og bygningsloven omfavner et stort spekter av hvordan det offentlige skal regulere, etter § 3-1 a, e og f, skal myndighetene gjennom planlegging «*settes mål for den fysiske , miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner...*» og «*...god forming av bygde omgivelser, gode miljøer og gode oppvekst og levekår...*» og «*fremme befolkningens helse og motvirke sosiale forskjeller...*» (LOV-2020-12-18-151, 2008). Plan- og bygningsloven tar også for seg medvirkning i planlegging gjennom § 5, hvor det innledningsvis står «*Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private*» (LOV-2020-12-18-151, 2008).

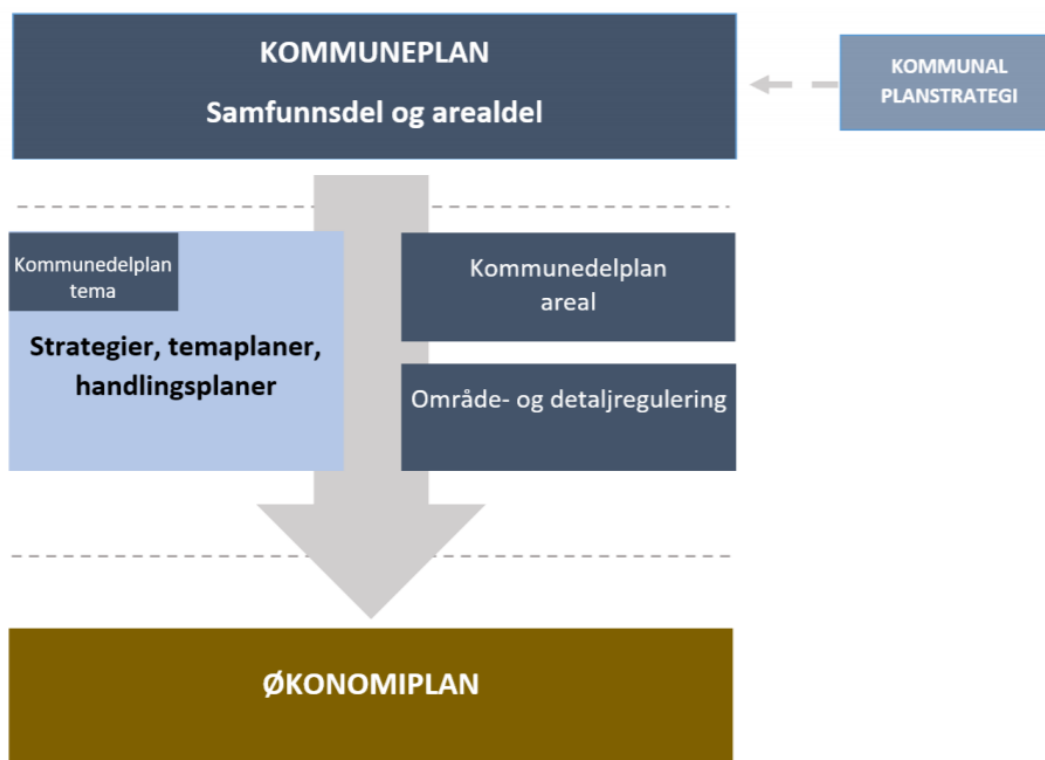
Disse paragrafene i plan- og bygningsloven er generelt formulert, og er derfor ikke en del av dokumentanalysen. Styringsdokumentene er mer spesifikke, og derfor er hovedtyngden i analysen lagt på dem. Det er valgt fem styringsdokumenter for å gjennomføre dokumentanalysen, 2 nasjonale og 3 kommunale (Tabell 6), for å se hvordan sosial bærekraft blir operasjonalisert og for å se etter likheter og ulikheter mellom nasjonalt og lokalt nivå.

Tabell 6: Sentrale statlige og kommunale dokumenter benyttet i dokumentanalysen

Nasjonale dokumenter	Kommunale dokumenter
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)	Tromsø vil. Kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi 2020-2032. (Tromsø kommune, 2020a)
Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024). (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020)	Prinsipper for utbyggingsprogram for Tromsø byområde/setrumsnære områder 2021-2032. (Tromsø kommune, 2021)
	Nok og riktige boliger, på rett sted. Boligpolitisk handlingsplan 2015-2018. (Tromsø kommune, 2015)

For å kartlegge de nasjonale dokumenter som skulle anvendes i dokumentanalysen, ble søkemotoren inne på regjeringen sine sider brukt for å undersøke hvilke dokumenter som var relevant for hvordan regjeringen legger føringer for boligutvikling i kommunene. De to mest relevante var *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* og *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*. Disse dokumentene legger føringene for hvordan kommunene skal jobbe med bærekraftig utvikling, og sosial bærekraft. Derfor er det i disse dokumentene hvor det er mulig å se sammenhengen mellom nasjonal og kommunal regulering for sosial bærekraft i boligutvikling.





Figur 6: Det kommunale plansystemet (Kommunesektorens Organisasjon (KS), 2019)

For å velge dokumentene som skulle analyseres fra Tromsø kommune ble det tatt utgangspunkt til hvordan det kommunale plansystemet er bygd opp i Norge (Figur 6). En kommuneplan er bygd opp av en samfunnsdel og en arealdel, med tilhørende planstrategi. Kommuneplanens arealdel fastsetter områder som blant annet er avsatt til næringsvirksomhet, boligområder og grøntarealer. Derfor er arealdelen et viktig styringsdokument for private aktører innenfor boligutvikling. Grunnen til at kommuneplanens arealdel i Tromsø kommune ikke ble tatt med i denne oppgaven er fordi det er en utgående plan og det skal utformes en ny arealplan som skal revideres og vedtas i løpet av 2021.

I dokumentanalysen av lokale plandokumenter er det valgt å ta utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel (Tromsø kommune, 2020a), utbyggingsprogrammet (Tromsø kommune, 2021) og boligpolitisk handlingsplan (Tromsø kommune, 2015). Kommunestyret vedtok samfunnsdelen i juni 2020, utbyggingsprogrammet i januar 2021, og den boligpolitiske handlingsplanen i april 2015. Samfunnsdelen og utbyggingsprogrammet er derfor det som kan omtales som «ferskvare», den eldre boligpolitiske handlingsplanen fra 2015 gjør det mulig å se endringer i boligpolitikken i Tromsø i løpet av de siste fem årene.

Kommuneplanens samfunnsdel skal legge føringene for samfunnsutviklingen i kommunen for perioden 2020 – 2030. Dette dokumentet gir innsikt til hvordan det overordnede planverktøyet for kommunen omtaler sosial bærekraft. En «fersk» og oppdatert kommuneplans samfunnsdel har vært viktig for hvordan dokumentanalysen har gitt resultater siden det gir gode analytiske rammer for å se hvordan Tromsø kommune skal utvikle seg for å styrke sosial bærekraft opp mot de nasjonale forventningene. Utbyggingsprogrammet gir innsikt i hvordan kommunen ønsker fremtidig boligutvikling. Den boligpolitiske handlingsplanen er et eldre dokument som ble vedtatt av kommunestyret i 2015. Dette dokumentet gjør det mulig å undersøke hvordan kommunen tenkte om sosial bærekraft i boligsektoren for seks år siden og om det har skjedd noen institusjonelle endringer.

### **3.3 Deltakere**

Til sammen ble det intervjuet 10 personer, og intervjuene varte mellom 45-75 minutter. Åtte av intervjuene foregikk digitalt over Microsoft Teams eller Zoom, i to av intervjuene ble gjort i arbeidstiden på arbeidsplassen til deltakerne. I forkant av intervjuene ble det sendt et samtykkeskjema til deltakerne, dette gjorde det mulig for de å lese og signere skjemaet før intervjuet. To (n=2) deltakere gav muntlig samtykke; to (n=2) skrev under før intervjuet og resterende 6 (n=6) sendte det signerte samtykke på epost til meg. Alle ble informert om muligheten til å trekke seg fra studien når som helst, uten at det ville få konsekvenser for dem. Det ble også informerte at ved eventuell bruk av sitat som ikke kunne være anonymisert, ville jeg ta kontakte med dem for godkjenning for bruk av sitat i oppgaven.

Tabell 7: Demografisk data av deltakerne i studien

Demografisk data av deltakerne			
Deltaker nr.	Kjønn	Yrke/tittel	Antall år med relevant jobberfaring
<b>Kommunalt ansatte</b>			
1.	Kvinne	Byplanlegger / seksjonsleder	7 år i kommunen
2.	Kvinne	Byplanlegger	26 år til sammen
3.	Mann	Kommunaldirektør, byplansjef	40+ år i kommunen
<b>Politiker</b>			
4.	Kvinne	Politiker / Helse og velferdsutvalget	13,5 år politiker, + erfaring i kommunen
<b>Konsulenter</b>			
5.	Kvinne	Prosjektleder / konsulent, arealplanlegger, sivilarkitekt, byplanlegger	27 år til sammen
6.	Mann	Prosjektleder / Areal- og samfunnsplanlegger	13 år til sammen
<b>Utbyggere</b>			
7.	Mann	Leder / Eiendomsutvikler	21+ år til sammen
8.	Mann	Midlertidig enhetsleder / Eiendomsutvikler	10 år til sammen
9.	Mann	Prosjektleder / byggherre	–
10.	Mann	Leder / Eiendomsutvikler	–

## 3.4 Rekruttering

### 3.4.1 Intervju

For å rekruttere deltakere til studien ble det benyttet personlige kontakter for å få gode tips og anbefalinger om mulige kandidater. Snøballrulling ble også benyttet som metode for å rekruttere nye deltakere (Kvale et al., 1997) (Quinn, 2002). Dette er en vanlig måte å velge ut deltakere på i et kvalitativ forskningsprosjekt (Thagaard, 2018). I praksis betyr det at forskeren kontakter personer som har de kvalifikasjonene som er ønskelig, og spør om de kan anbefale/kjenne til andre personer som har kunnskap og erfaringer fra feltet som kan være viktig å intervju. På denne måten ble det inkludert 10 deltakere til studien. Etter intervjuene med de utvalgte informantene (Tabell 7) kom det ikke frem ny informasjon og det ble da bestemte å avslutte denne delen av studien. Det var da oppnådd metning (Quinn, 2002).

### 3.4.2 Dokumentanalyse

Slik det ble belyst i kapittel 3.2.2 ble de nasjonale dokumentene valgt ut ved å søke på bolig og sosial bærekraft på regjeringen sine sider, og de kommunale ble valgt ut fra de mest relevante og aktuelle planene i det kommunale plansystemet (se Figur 6).

## 3.5 Intervjuguiden

For å formulere spørsmålene i intervjuguiden ble det tatt utgangspunkt i teoretisk arbeid om sosial bærekraft som ble presentert i kapittel 2.1. Dokumentene til dokumentanalysen var også kartlagt, og dette gjorde det klart hvilke spørsmål som kunne svare på forskningsspørsmålene. Intervjuguiden ble brukt som en mal til alle intervjuene. Siden det ble gjennomført semistrukturerte intervjuer ble spørsmålene i intervjuguiden (vedlegg 1) brukt på overordnet nivå for å passe på informantene svare på de viktigste tematiske spørsmålene. Hovedspørsmålene er gjengitt i Tabell 8.

*Tabell 8: Hovedspørsmålene i intervjuguiden*

- Hvordan synes du boligutviklingen i Tromsø fungerer i dag?
- Hvor viktig er sosial bærekraft i din organisasjon?
- Har du noen eksempler på boligprosjekter i Tromsø som er et godt eksempel som sosial bærekraftig?
- Er sosial bærekraft en trend/utvikling som vil holde seg?

## 3.6 Datainnsamling

### 3.6.1 Semi-strukturerte intervju

Det ble gjennomført semi-strukturerte intervju hvor intervjuguiden ble brukt som mal for å holde informantene innenfor de gitte temaene. Intervjuguiden ble ikke testet før bruk, men vurdert og diskutert med veileder. Intervjuene ble gjennomført i tiden januar-mars 2021. Intervjuene ble tatt opp på bånd og senere transkribert av meg.

### 3.6.2 Dokumentanalyse

For å undersøke hvilke dokumenter som skulle anvendes ble det tatt utgangspunkt i Tromsø kommune og regjeringen sine nettsider. Siden offentlig utredninger og planer er offentlig tilgjengelig fra nettsidene var det ingen utfordringer med å finne frem til de dokumentene som ble undersøkt. Gjennom intervjuene omtalte flere av informantene om hvilke dokumenter som de mente var viktig for hvordan kommunen jobbet og tilrettela for sosial bærekraft. Selv om de fleste dokumentene var kartlagt før intervjuene, ga intervjuene meg gode tips som ble undersøkt og senere brukt i oppgaven.

## 3.7 Dataanalyse

### 3.7.1 Semi-strukturerte intervjuer

For å analysere datamaterialet mitt er det brukt kvalitativ innholdsanalyse (*content analysis*), Hsieh og Shannon (2005) skriver at «*we used qualitative content analysis to analyze the text data focusing on the characteristics of language as a means of communication addressing the content or con-textual meaning. We wanted to provide knowledge of the phenomenon under investigation through a systematic classification process of coding and identifying themes*».

Kvalitativ innholdsanalyse er brukt for å se hvordan fenomenet sosial bærekraft er uttrykt innenfor koding og identifisering av temaer. I første omgang ble datamaterialet organisert etter forskningsspørsmålene i en tabell som senere ble brukt for å undersøke hvordan sosial bærekraft har blitt omtalt, hvordan det operasjonaliseres, og hvilken utvikling de ulike aktørene ønsker. Forskningsspørsmålene utgjør derfor både tema og koden for hvordan analysen er gjennomført. Det empiriske materialet ble analysert mot det teoretiske grunnlaget om sosial bærekraft som ble operasjonalisert av i Tabell 4. De tre nivåene av sosial bærekraft; *individuelle behov, prinsipper for interaksjon individ samfunn, og lokalsamfunnets tilstand*, har derfor vært utgangspunkt for å analysere hvordan ulike aktører i boligsektoren jobber med sosial bærekraft. Analysen av datamaterialet mot sosial bærekraft ble senere brukt for å

analysere hvordan sosial bærekraft ble representerte i ulike pilarer for institusjonaliseringen av sosial bærekraft i boligsektoren.

### **3.7.2 Dokumentanalyse**

Analysering av politiske dokumenter gjør det mulig å få innsikt i endringer i samfunnet (Asdal og Reinertsen, 2020). Dokumentene er i den forstand et sted som er mulig å besøke, siden de kommer fra et sted, og er på vei til et annet. Dette kan forstås som at dokumentene kan påvirke forhold på helt andre plasser enn hvor de oppsto. Hvordan dokumenter skal analyseres er avhengig av hvilke spørsmål og problemstillinger som er presentert, og ofte vil en analyse følge en operasjonalisering av en spesifisert teori (Lynggaard, 2012). I denne oppgaven, hvor institusjonalisering av sosial bærekraft blir analysert, er det sosial bærekraft som er variabelen som skal undersøkes. For å analysere dokumentene er det derfor tatt utgangspunkt i de tre dimensjonene av sosial bærekraft til Hofstad og Bergsli (2017).

## **3.8 Etikk**

Studien er vurdert og godkjent av NSD (referansekode: 439391). Studien er gjennomført i henhold til Helsinkideklarasjonen (World Medical Association, 2001). I forskningsprosjektet er det gjennomført undersøkelser hvor forskeren har stor lokal tilknytning som kan skape noen etiske dilemmaer. Forskningsetikk baserer seg i hovedsak på anonymisering, informert samtykke og respekt for privatlivet, og etisk regulering er derfor nødvendig og nyttig (Baarts, 2012). Det er både positive og negative sider ved at forskningsprosjektet har blitt gjennomført i min hjemkommune. De negative sidene er at det kan eksistere noen forutinntatte holdninger om boligutviklingen i kommunen, noe som kan ha skapt hindringer for hvilken kunnskap som forskeren tilegner seg. Samtidig er det å forske i sin egen hjemkommune positivt fordi det har gir meg mulighet til å bruke god lokalkunnskap og bekjentskap for å lage et godt forskningsprosjekt som er tilpasset forskningsspørsmålene. I gjennomføring av intervjuene er det ikke støtt på noen etiske dilemmaer, alle informantene var åpne og det var gjensidig respekt, fortrolighet og verdighet i intervjuene.

## 4 Resultater og analyse

Første del av dette kapitlet omhandler dokumentanalyse av spesifikke dokumenter knyttet til statlig og kommunal behandling og implementering av sosial bærekraft i norsk boligutvikling. Dokumentene blir analysert med bakgrunn i det teoretiske rammeverk om sosial bærekraft som ble presentert i kapittel 2. Siden det er kommunene som gir tillatelse til boligbygging, og kommunene skal ta hensyn til statlige direktiver og reguleringer, utgjør dette den regulative pilaren av institusjonalisering av sosial bærekraft. Andre del av kapitlet tar for seg empiri innhentet gjennom intervjuer av ulike aktører innenfor boligutvikling, og gir innsikt i den normative og kultur-kognitive pilaren. Til slutt i kapittel 4.4, blir det empiriske datamaterialet analysert i et helhetlig perspektiv mellom de tre pilarene av institusjonaliseringen av sosial bærekraft.

### 4.1 Nasjonale dokumenter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et nasjonalt ansvar for planlegging, bygg, kart, matrikkel, boligpolitikk og statlig eiendomsforvaltning. For å danne seg et bilde av ønsket utvikling i boligsektoren fra statlig hold, er det tatt utgangspunkt i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) og *Alle trenger et godt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Disse to dokumentene utgjør de statlige forventninger og strategi for samfunns- og boligutvikling i Norge.

Dokumentene er en oppfølging av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) som har lagt grunnlag for statlig, regional og kommunal planlegging. Disse retningslinjene legger opp til et helhetlig, langsiktig og bærekraftig perspektiv. Det legges vekt på å oppnå gode regionale løsninger med avklaring av transportsystem, utbyggingsmønster og senterstruktur på tvers av kommune- og fylkesgrensene. For å fremme kompakte byer og tettsteder med korte avstander, skal potensialet for fortetting og transformasjon utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Retningslinjene legger blant annet opp til at fylkeskommuner og kommuner aktivt skal tilrettelegge for økt kollektivtransport, sykling og gange med sikte på redusert bruk av bil og skadelige utslipp.

#### **4.1.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging**

Oppdatering av nasjonale forventninger for regional og kommunal planlegging er lovfestet gjennom Plan og bygningsloven § 6.1 (LOV-2020-12-18-151, 2008) der det står: *«For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking».*

I de nasjonale forventningene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), legger regjeringen vekt på at vi står overfor fire store samfunnsutfordringer i årene framover som gjelder: a) Å skape et bærekraftig velferdssamfunn; b) Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning; c) Å skape et sosialt bærekraftig samfunn; og d) Å skape et trygt samfunn for alle. Regjeringen fremhever at FNs 17 bærekraftsmål (se Figur 3) skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i disse utfordringer, og at bærekraftsmålene skal bli en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. Videre henvises det til at regjeringen har fått tilslutning i stortinget til meldingen om *«Bærekraftige byer og sterke distrikt»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016), og at de nasjonale forventningene viderefører denne politikken. I dokumentet skriver regjeringen at *«fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av bærekraftsmålene i Norge. De er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig er de ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter».* Videre fremheves det at Regjeringen legger vekt på at arbeidet med å realisere bærekraftsmålene må sikres bred forankring gjennom den regionale og kommunale planleggingen.

De nasjonale forventningene blir drøftet innenfor fire tema:

1. Planlegging som verktøy for helhetlig og bærekraftig utvikling
2. Vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet
3. Bærekraftig areal- og transportutvikling
4. Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve

Her er begrepet sosial bærekraft nevnt eksplisitt to steder.

I første omgang dreier det seg om under tema *Planlegging som verktøy for helhetlig og bærekraftig utvikling* at regjeringen ønsker en tydelig retning i samfunnsutviklingen ved å



styrke fylkeskommunenes og kommunenes samfunnsutviklingsrolle ved å gi en tydelig strategisk retning til samfunnsutviklingen ut fra regionale og lokale forhold. Det gjelder å mobilisere ulike aktører og å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk. Regjeringen skriver her at *«Det er viktig for å samordne bolig-, areal- og transportplanleggingen, fremme næringsutvikling, redusere klimagassutslippene, tilpasse samfunnet til klimaendringene, skape sosialt bærekraftige samfunn og redusere nedbygging av dyrka mark og natur»*.

Under tema *Bærekraftig areal- og transportutvikling* legger regjeringen opp til at det interkommunale samarbeidet skal styrkes i planarbeidet. I planarbeidet forventer regjeringen at kommunene avsetter tilstrekkelig areal slik at boligbyggingen bidrar til et sosial bærekraftige samfunn. Regjeringen skriver at *«Planene kan anvendes for å avklare knutepunkt for kollektivtrafikken og framtidige vekstområder, og trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og landbruks-, natur- og friluftsområder»* og forventer at *«By- og omlandskommuner, sammen med fylkeskommunene, videreutvikler samarbeidet om transport på tvers av administrative grenser der dette bidrar til effektiv ressursbruk, næringsutvikling, bosetting og sosial bærekraft i ulike deler av fylket»*.

Når det gjelder forventninger til utvikling av byer og tettsteder under tema *Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve* skriver Regjeringen at i byer i vekst har behov for helhetlige grep for å bli funksjonelle og bærekraftige, og for å få til et mer integrert samarbeid om areal og transport. I storbyene er det et mål at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Attraktive byer med levende bymiljøer kombinerer økt tetthet med effektive transportløsninger og høy livskvalitet. Utfordringen ligger i å øke tettheten samtidig som innbyggernes trivsel og tilhørighet forsterkes. Utredninger viser at tetthet stimulerer til innovasjon, spredning av kunnskap og tilegnelse av ferdigheter, og dermed til økonomisk aktivitet. De viser også at det er nødvendig å se foretting i sammenheng med sosial bærekraft.

I Tabell 9 har jeg gjennomført en sortering av regjeringens forventninger som omhandler sosial bærekraft innenfor tema *Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve*, og *Bærekraftig areal- og transportutvikling* i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Regjeringen viser her tydelige ambisjoner knyttet til menneskelig behov, til miljø- og helsemessige rettferdighet, like muligheter og til utvikling av samfunn som utjevner sosiale forskjeller. Plasseringen av forventningene var til dels vanskelig, da det er flere som passer inn i flere dimensjoner.

Begrunnelse for plasseringen er gjort etter vurderinger av dimensjoner, faktorer og sentrale elementer av sosial bærekraft presentert i Tabell 4.

Tabell 9: Sammendrag av forventninger regjeringen i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) arrangert i forhold til de tre nivåene av sosial bærekraft illustrert i Tabell 4

Individuelle behov	Prinsipper for interaksjon individ-samfunn	Lokalsamfunnets tilstand
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boligsosiale hensyn i planleggingen</li> <li>• Trygge, attraktive og aktive bo-miljø</li> <li>• Helsefremmende bo- og oppvekstmiljø, fri for skadelig støy og forurensning.</li> <li>• Tilrettelagte boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne</li> <li>• Byrom med blågrønn infrastruktur</li> <li>• Universell utforming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legge til rette for kompakt vekst og utvikling</li> <li>• Høy arealutnyttelse</li> <li>• Leie-til-eie løsninger i boligmarkedet</li> <li>• Sirkulær økonomi</li> <li>• Godt samferdselsnettverk</li> <li>• Tilrettelegge for sykling og gange i byene</li> <li>• Kunst og kultur</li> <li>• Ivaretagelse av barn og unges interesser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utjevne sosiale forskjeller</li> <li>• Styrking av sentrumsområder, boliger, næring, tjenestetilbud og arbeidsplasser</li> <li>• Kommunens boligpolitikk skal komme fram i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel</li> <li>• Samarbeid mellom private aktører og innbygger</li> <li>• God arkitektur og kvalitet</li> </ul>

Forventningene blir uttrykt gjennom egne punkter som blir presentert avslutningsvis til hvert tema. Selv om det ikke kommer til uttrykk hvilke ambisjoner eller mål som skal vektlegges sterkere enn andre, er det indikasjoner på at regjeringen mener at fylkeskommunene og kommunene skal vektlegge styrking av knutepunktutvikling, regionale løsninger, åpne og inkluderende samfunn, trygge og helsefremmende samfunn, kvalitet i fysiske omgivelser og levende sentrumsområder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

#### 4.1.2 Alle trenger et trygt hjem

Regjeringen publiserte i 2020 nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken i Norge, *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Der konkluderer regjeringen at:

*«Heldigvis er boligpolitikken i Norge ganske vellykket. De aller fleste har det veldig godt og bor i trygge og gode hjem. Eierlinjen står sterkt, og så mange som åtte av ti eier sin egen bolig, noe som er høyere enn i nabolandene våre. Eierandelen er også høy blant innvandrere, og vi er et av landene med størst andel unge boligeiere. Gjennomsnittsalderen for å kjøpe egen bolig er 28 år, og det tallet har vært stabilt de siste ti årene».*

Det vises til at boligpolitikken i Norge har vært preget av en sterk eierlinje, hvor det har vært en formening om at alle skal ha mulighet til å eie sin egen bolig. Samtidig anerkjenner regjeringen at dette ikke er tilfellet for alle, og at det er en del mennesker i Norge som har behov for å skaffe seg en trygg og god bolig som de kan leie. Dette er en hovedgrunn til at regjeringen finner behov for å utarbeide en nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken, og skriver at *«Sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft»*. Et tredje mål i den boligpolitiske strategien er sosial bærekraft i boligpolitikken. Her legger regjeringen vekt på at sosial bærekraft skal likestilles med miljø og økonomi, og at kommunene skal tilrettelegge for nok attraktive, tilgjengelige, gode og stabile boliger. På grunn av større økonomiske ulikheter og flere eldre, skal det legges vekt på boligutvikling som møter alle sosiale grupper i samfunnet. Regjeringens tiltak for å styrke sosial bærekraft i boligpolitikken er følgende:

- Vurdere om kommunene trenger større handlingsrom og flere verktøy for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen
- Bidra til egnede boliger for eldre
- Tilby finansiering av boliger i distriktet

Regjeringen påpeker at kommunene skal kunne ivareta sosial bærekraft, og for å gjøre dette er deres rolle som planlegger og regulerende myndighet viktig. Regjeringen har fått innspill fra kommuner at de ønsker flere verktøy for å nettopp ivareta sosial bærekraft. Kommunene skal ikke få større reguleringsmakt i boligmarkedet, de skal bidra til bygging av rimelige boliger gjennom mer effektiv plan- og byggeprosess. Regjeringen viser til statistikk fra SSB som tilsier at andelen personer over 70 år vil mer enn dobles fram til 2060. Det tilsier at hver femte person i 2060 er over 70 år gammel. For å imøtekomme denne samfunnsutfordringen mener regjeringen at det må iverksettes en rekke tiltak som tilrettelegger for et større utvalg av boliger og boformer, bygges trygge og tilrettelagte boligområder, og at samspillet mellom bolig og behov for tjenestetilbud samt helse og omsorgstilbud blir prioritert. I tillegg skal det innenfor boligsektoren prioriteres og tilrettelegges for aldersvennlige boliger i distriktet, og

husbanken skal gi lån til bygging av livsløpsboliger av høy kvalitet og gode fasiliteter som bidrar til at eldre kan bo hjemme lenger.

Sosial boligpolitikk blir ofte forbundet med hvordan man skal tilrettelegge boliger og boforhold for vanskeligstilte personer i samfunnet. Selv om strategien «*Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2014*» skal legge til rette for boliger for de vanskeligstilte i samfunnet, har den også fått et mer allment og overordnet perspektiv. Det innebærer anerkjennelse av hvor viktig sosial bærekraft er for at nordmenn skal trives i sine boliger. Regjeringen ønsker derfor å endre forståelsen av boligsosialt arbeid. Boligsosialt arbeid er sett på som tilretteleggelse av boliger for de vanskeligstilte i samfunnet, nå ønsker regjeringen at begrepet omfatter alle som er på boligmarkedet.

Regjeringen mener selv at avbøtende tiltak er å hjelpe utsatte grupper inn på boligmarkedet gjennom gode finansieringsordninger, blant annet slik som leie-til-eie ordninger. Hvis denne gruppen blir større på grunn av en voldsom prisøkning i boligmarkedet, er dette med å svekke prinsippene rundt sosial bærekraftig boligutvikling. I Tabell 10 har jeg oppsummert ulike strategier for å jobbe mot økt sosial bærekraft i boligutvikling etter den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken (2021-2024).

Tabell 10: Sammendrag av strategier for å styrke sosial bærekraft i boligmarkedet som er mulig å trekke ut fra *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) arrangert i forhold til de tre nivåene av sosial bærekraft illustrert i Tabell 4

Individuelle behov	Prinsipper for interaksjon individ-samfunn	Lokalsamfunnets tilstand
<ul style="list-style-type: none"><li>• Husbankfinansiering</li><li>• Styrke bostøtte til barnefamilier og andre med lav inntekt og høye boutgifter</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Smarte boformer og boligløsninger for eldre</li><li>• Livsløpsboliger</li><li>• Finansiering av boliger i distriktet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Områdesatsing</li><li>• Øke kvalitet i bygninger og uteområder</li></ul>

Tabell 10 viser de mest fremtredende strategiene regjeringen har for å styrke den sosiale boligpolitikken. Hovedmålet ifølge regjeringen er å «*stimulere til velfungerende boligmarkeder gjennom effektiv plan- og byggeprosess*» (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2020). Dokumentet er i hovedsak et strategidokument for hvordan regjeringen skal prioritere og forske for å styrke den boligsosiale politikken.

#### **4.1.3 Statlige forventninger til utvikling av sosial bærekraft**

I de to nasjonale dokumentene som er gjennomgått, er det mulig å se en tydelig retning i hvordan regjeringen forventer at kommunene bør jobbe med sosial bærekraft i bolig- og stedsutvikling. De nasjonale forventningene og strategiene legger føringene for hvordan kommunene utformer sitt plangrunnlag, og hvordan de regulerer boligmarkedet innenfor kommunegrensene. Sosial bærekraft fremheves aktivt gjennom dokumentene, noe som uttrykker at regjeringen har sosial bærekraft som et viktig mål for fremtidig samfunnsutvikling.

Selv om regjeringen nå synes å legge til dels klare føringer og uttrykker tydelige forventninger til hvordan kommunen skal planlegge og utvikle sosial bærekraft, er det til syvende og sist kommunene sitt ansvar å regulere boligutvikling lokalt. For øvrig er det ingen klare sanksjoner mot kommunene hvis de ikke følger opp disse forventningene, samtidig kan statsforvalteren (tidl.: fylkesmannen) komme med innsigelser til kommunale planer hvis de mener at nasjonale retningslinjer ikke blir tatt til følge.

Regjeringen har innsett at det kommer til å være flere personer som kommer til å slite med å komme seg inn på boligmarkedet de kommende årene. Derfor må det rettes særlig oppmerksomhet mot disse personene. Regjeringen har i sin boligsosiale strategi ikke bare et ønske om å ta vare på de vanskeligstilte i samfunnet, de ser på boligutvikling i et helhetlig perspektiv, og at de skal integrere boligsosialt arbeid i forbindelse med boligbygging for sosial bærekraft. Fra de utvalgte nasjonale dokumentene er det pekt på flere punkter som omhandler sosial bærekraft. Selv om sosial bærekraft ikke har fått en helt tydelig definisjon i dokumentene, er det lett å tolke hva det er regjeringen ønsker at kommunene og boligmarkedet skal jobbe mot. Regjeringen vektlegger særlig at kommunene skal jobbe for å få flere inn på boligmarkedet gjennom alternative finansielle ordninger slik som leie-til-eie, styrke sentrumsområder, fokusere på trygge, attraktive og aktive bomiljø. Selv om det er ingen elementer som tones ned, er knutepunktstrategi og kompakt byutvikling noe fremheves.

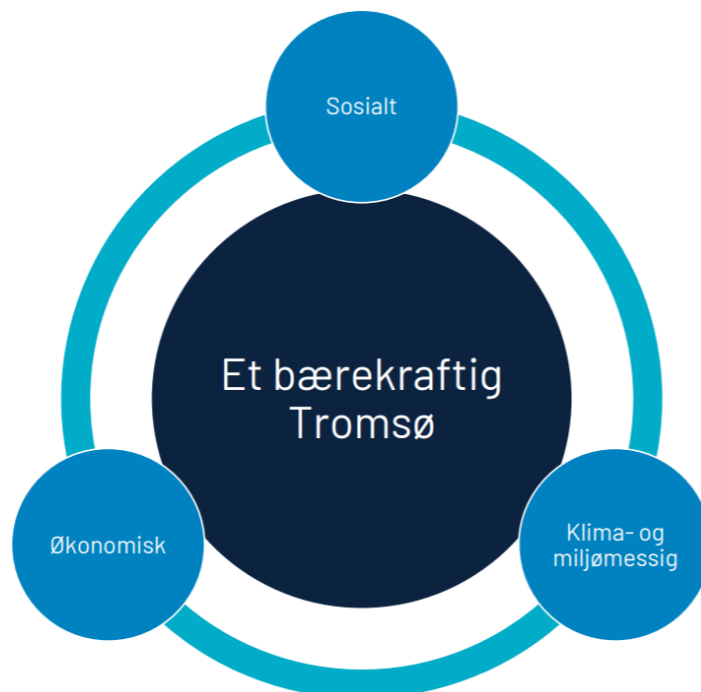
## 4.2 Kommunale dokumenter

Kommunene er lokale planmyndigheter og utarbeider kommuneplaner. Kommuneplanene skal følge nasjonale retningslinjer, og ta hensyn til nasjonale forventninger og strategier. I henhold til Plan og bygningsloven § 11 (LOV-2020-12-18-151, 2008), skal kommunene utarbeide planstrategier som rullerer og vedtas hvert fjerde år – og senest ett år etter at nytt kommunestyre er konstituert. Kommunene skal i den samlede kommuneplanen utarbeide en samfunnsdel som inkluderer handlingsdel og arealdel.

I de fleste kommunene, spesielt i de store byene, er det vanlig å ha tematiske og geografiske kommunedelplaner (se Figur 6, s. 31), og det er særlig innenfor kommuneplanens samfunnsdel, utbyggingsprogrammet og bolig-politiske handlingsplan at det legges premisser for sosial bærekraft i boligutvikling i boligutviklingen i by og tettsteder..

### 4.2.1 Kommuneplanens samfunnsdel, Tromsø kommune

Kommuneplanens samfunnsdel i Tromsø tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for Tromsøsamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Planen har et tidsperspektiv fra 2020 til 2032 og har som mål at Tromsø skal jobbe for et sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig samfunn.



Figur 7: Illustrasjon fra Tromsø kommunes Kommuneplan samfunnsdel (Tromsø kommune, 2020a)

Tabell 11: Overordnet mål for kommuneplanen bærekraftsmål innenfor planen samfunnsdel

- Sosial bærekraft – det betyr at alle innbyggerne i kommunen er likeverdige, likestilte og har gode hverdagsliv.
- Klima- og miljømessig bærekraft – det betyr at all utvikling skjer innenfor naturens tålegrense og med en stadig reduksjon av klimagassutslipp.
- Økonomisk bærekraft – det betyr at verdiskapingen er kunnskapsdrevet, innenfor naturens tålegrense, og at velferdsutviklingen kommer hele samfunnet til god

Samfunnsmålene i Tabell 11 er direkte knyttet til FNs tre dimensjoner for bærekraftig utvikling (Figur 7). Tromsø kommune legger i planen FNs 17 bærekraftsmål til grunn for sin planlegging, og disse skal utgjøre grunnlaget for en ønsket samfunnsutvikling. Bærekraftig utvikling er et gjennomgående tema i kommuneplanen, og blir trukket særskilt frem ved å vie sosial bærekraft et eget kapittel der det sies at: *«Tromsø kommune skal være et sted hvor folk har lyst til å bo, med varierte boliger og gode bomiljø. Innbyggerne har god tilgang til arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner, kultur-, idrett- og friluftstilbud»* (Tromsø kommune, 2020a). Kommunen skal her styrke livskvalitet, oppvekstvilkårene og utdanningsvilkår, universell utforming, kulturlivet og mangfold.

I kommuneplanen er boligutvikling presentert under forskjellige kapittel. Jeg har vist de viktigste grepene for å sikre sosial bærekraft i boligutvikling i Tromsø kommune i Tabell 12 etter de tre dimensjonene av sosial bærekraft. Plasseringen av målene i kommuneplanens samfunnsdel var vanskelig, siden målene er store og ambisiøse, og det var uklart hvilke mål som passet til de ulike nivåene. Tabellen viser mange ambisiøse og til dels innovative mål som skal bidra til en positiv samfunnsutvikling med anerkjennning av felles verdier, like muligheter og som sikrer miljømessig og helsemessig rettferdighet. Kommunen skal blant annet styrke sosial bærekraft gjennom å etablere sterke lokalsentre som skal tilby aktiviteter og muligheter som innbyggerne bruker til daglig. Samtidig er det en intensjon fra kommunen å styrke sentrum som en kulturell og næringsbasert møteplass. Bydelssentrene skal knyttes sammen til sentrum gjennom et godt kollektivsystem og gode muligheter for å gå og å bruke sykkel. Flere av disse målene går direkte inn på hvordan kommunen ser for seg at boligutviklingen skal utvikle seg frem mot 2032. I samfunnsdelen kommer det fram at kommunen ønsker å knytte sammen gamle og nye boligarealer og ha en variert og bærekraftig arealutvikling. I nye boligprosjekter skal det derfor tas utgangspunkt i eksisterende infrastruktur, og om nødvendig bygge ut ny.

Tabell 12: Mål for sosial bærekraft i boligutvikling i Tromsø kommunes kommuneplan arrangert i forhold til de tre nivåene av sosial bærekraft illustrert i Tabell 4

Individuelle behov	Prinsipper for interaksjon individ-samfunn	Lokalsamfunnets tilstand
<ul style="list-style-type: none"> <li>• vektlegge barn og unges oppvekstmiljø og universell utforming i all planlegging</li> <li>• legge til rette for omgivelser og aktiviteter som fremmer folkehelse, hverdagsmestring og aktiv samfunnsdeltakelse for alle innbyggere</li> <li>• tilrettelegge for trygge og stabile bomiljø med variert boligsammensetning, for eie og leie i alle livsfaser</li> <li>• styrke møteplasser som skaper en opplevelse av trygghet og tilhørighet</li> <li>• inkludering og kulturelt mangfold på møteplasser og i samfunnsutviklingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gjøre sentrum tilgjengelig med gange, sykkel og kollektivtransport</li> <li>• styrke naturverdier, landskap, kulturminner og stedsform som identitetsbyggende elementer og viktige hverdagslandskap</li> <li>• sikre allmennheten tilgang til natur, grøntområder og fjæra</li> <li>• stille krav om at nødvendig offentlig infrastruktur er på plass, eller etableres som del av alle byggeprosjekter</li> <li>• legge til rette for frivillighet og et aktivt lokaldemokrati for framtida med høy deltakelse</li> <li>• stimulere til økt samskaping mellom innbyggere, frivillig sektor, næringsliv og kommunen</li> <li>• peke ut naturlige områder/senter i distriktet som skal ivareta ulike tjenester der folk bor for å skape trygghet og forutsigbarhet og gi økt bolyst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• forebygge og bekjempe rasisme, vold, terrorisme og kriminalitet</li> <li>• legge til rette for inkludering og kulturelt mangfold på møteplasser og i samfunnsutviklingen</li> <li>• rette tyngden av kommunale nyinvesteringer slik at de bidrar til velfungerende lokalsentre</li> <li>• styrke møteplasser som skaper en opplevelse av trygghet og tilhørighet</li> <li>• utvikle lokale senter med varierte boligtyper og tjenestetilbud tilpasset det omlandet de skal betjene</li> <li>• forsterke Tromsø sentrum som befolkningens viktigste møteplass og identitetsmarkør for innbyggere og besøkende med et bredt spekter av kunst og kultur, offentlige og private tjenester, aktiviteter og næringer og kvalitet</li> </ul>



Kommuneplanens samfunnsdel har flere mål for å styrke forholdet mellom individ og samfunn, og lokalsamfunnets tilstand. Tromsø kommune vektlegger spesielt at de skal jobbe med å styrke livskvaliteten til innbyggerne sine gjennom tilhørighet, trygghet og inkludering, og trekker frem gode sosiale møteplasser og gode oppvekst- og levevilkår som tydelige strategier for å oppnå målene som ble presentert i Tabell 12.

#### **4.2.2 Utbyggingsprogram**

Utbyggingsprogramet til Tromsø kommune som skal fungere som et verktøy for planlegging og gjennomføring, og en konkretisering av ambisjonene i kommuneplanens samfunnsdel. Programmet har som hovedmål å identifisere arealer for framtidig boligutvikling, bidra til miljøvennlig byutvikling, effektiv utnyttelse av kommunens investeringer og ikke minst å skape gode nabolag. Det er kommunen sin intensjon om at bærekraft skal ivaretas blant annet igjennom målet om nullvekst i personbiltrafikken. Argumentasjonen i utbyggingsprogrammet er at det de senere årene har vært bygd store nye boligarealer uten at den offentlige infrastrukturen har vært godt nok tilpasset. Tromsø kommune skriver i utbyggingsprogrammet at de har ønsket å utvikle boligområder gjennom overordnede planer og reguleringsplaner. Dette for å sikre at arealbruken og rekkefølgekravene er tydelige, og at infrastruktur blir planlagt og ivaretatt på et overordnet nivå. Kommunen uttrykker at det har vært et problem at mange prosjekter har fått en for snever behandling, noe som har medført at hensynet til fellesareal og gode bomiljø i for liten grad har blitt ivaretatt.

Tabell 13: Mål for Tromsø kommunes utbyggingsprogram (Tromsø kommune, 2021)

**Hovedmål for kommunalt utbyggingsprogram:**

- Tromsø kommune skal prioritere boligbygging og formålsbygg i områder som utnytter eksisterende sosial, teknisk, samferdsels- og grønn infrastruktur, og minimere kommunens investeringer i slik infrastruktur
- Tromsø kommune skal fremme bærekraftig byutvikling og nullvekst for personbiltrafikk

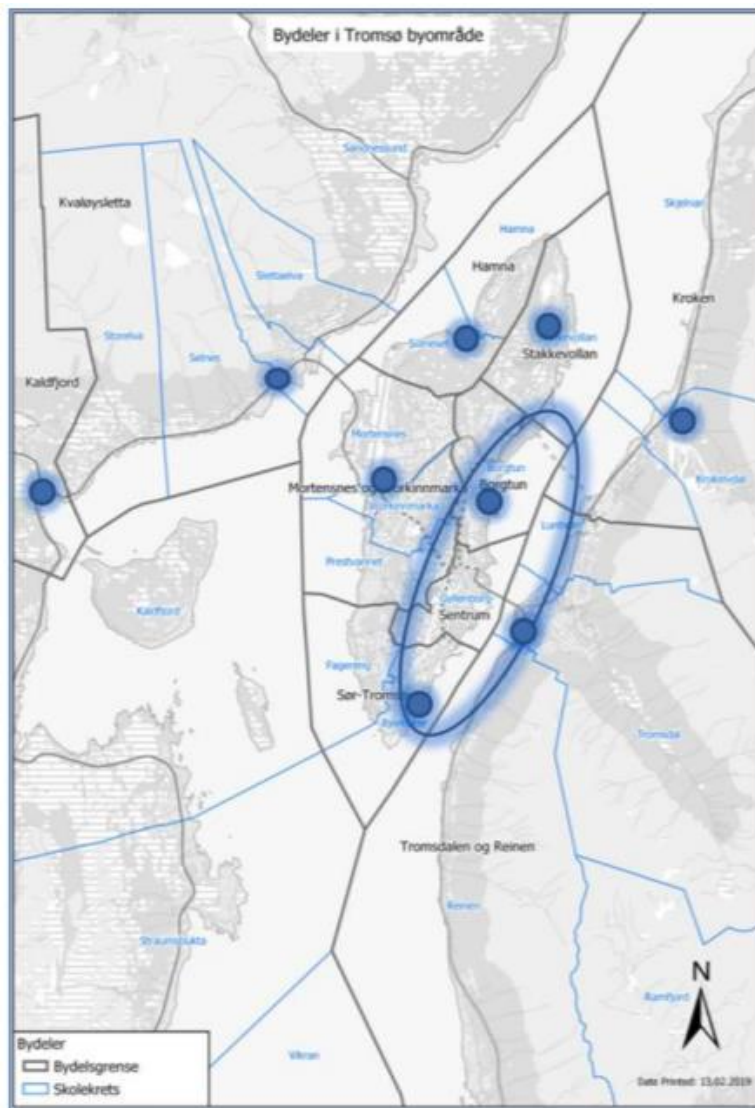
**Effektmål med utbyggingsprogrammet:**

- Utbyggingsprogrammet skal bidra til oppfyllelse av kommunens plikter knyttet til en fremtidig byvekstavgift med staten
- Utbyggingsprogrammet skal bidra til å sikre tilstrekkelige og hensiktsmessige arealer til offentlig infrastruktur og tjenester i bydelene, både på kort og lang sikt

**Resultatmål med utbyggingsprogrammet**

- Utbyggingsprogrammet angir hvor utbyggingen til boliger kan gjennomføres, til hvilket tidspunkt og hvilket volum
- Utbyggingsprogrammet inngår i kommunens plansystem og gir innspill til kommuneplanens arealdel og føringer for reguleringsplaner og handlings- og økonomiplan
- Utbyggingsprogrammet bidrar til å minimere og styre kommunale investeringer i sosial, teknisk og grønn infrastruktur
- Større forutsigbarhet for private utbyggere

Tromsø kommune ønsker å utnytte eksisterende infrastruktur, og satser på å styrke offentlig infrastruktur. Kommunen definerer selv sosial infrastruktur på følgende måte; «*sosial, grønn og teknisk infrastruktur samt samferdsel (veg, fortau, g-/s-veg, parkering mv)*» (Tromsø kommune, 2021). Siden Tromsø kommune har et mål om nullvekst i biltrafikken skal boligutviklingen sentreres til et geografisk område nært sentrum og innenfor et belte som strekker seg på østsiden av Tromsøya, og maksimalt 5 km fra sentrum. Kommunen mener også at det er viktig at det blir tilrettelagt boligutvikling i områder hvor det er busstilbud med høy frekvens, slik at bilbruken ikke øker på grunn av nye boliger. Det presiseres at nye store boligområder er blitt bygd ut, uten at det har vært blitt etablert tilstrekkelig og sammenhengende infrastruktur (Tromsø kommune, 2021). En illustrasjon av Tromsø kommune sin langsiktige utbyggingsstrategi er vist i Figur 8.



Figur 8: Illustrasjon av Tromsø kommune sin utbyggingsstrategi. De små sirklene representerer bydelssenter som skal prioriteres, og den store sirkelen markerer det prioriterte området for utbygging (Tromsø kommune, 2021)

I utbyggingsprogrammet fremhever kommunen at de ønsker sosial bærekraftig byutvikling, og skriver: «For å øke sosial bærekraft, bør områder med utfordringer få spesiell oppmerksomhet framover. Ulikhet i levekår kan ha flere årsaker, fysisk planlegging kan være et hjelpemiddel til å utjevne ulikhetene. Ved å tilrettelegge for gode nabolag, kan kommunesamfunnet redusere sosial ulikhet» (Tromsø kommune, 2021).

For å oppnå høy bokvalitet mener kommunen at det bør tilrettelegges for et mangfold av tjenester, trygghet, solrike og grønne uterom og gode møteplasser. For kommunen er samarbeid med utbyggere for å etablere generasjonsuavhengige boliger og møteplasser en prioritet, dette for å kunne få en variert boligsammensetning. Kommunen mener at det kan planlegges for seniorvennlige utbyggingsområder nært sentrum. Dette er for å oppnå

sirkulasjon i boligmarkedet, slik at når eldre flytter ut av sine eneboliger har barnefamilier mulighet til kjøpe disse. Kommunen påpeker at boligutviklingen historisk i Tromsø har i stor grad bestått av nye eneboliger, tomansboliger eller rekkehus, derimot har det de siste 10 årene vært flest utbygginger i form av blokkleiligheter, og at 70% av de planlagte boligene per i dag er blokkleiligheter.

Tromsø kommune ønsker å benytte eksisterende infrastruktur i ny boligutvikling. Det innebærer utvikling av en knutepunktsstrategi, hvor store kollektivlinjer blir prioritert. Kommunen har gjennom en kartlegging av skoler, barnehager, helse og omsorg, kultur, idrett, grønnstruktur og vann og avløp fått en oversikt over hvilke arealer som er best egnet til boligutvikling. Dette bidrar til større forutsigbarhet for private utbyggere.

Utbyggingsprogrammet til kommunen er planlagt som et redskap som skal kunne revideres regelmessig, slik at det skal etterkomme og kunne følges opp i andre gjeldende planer for kommunen. I første omgang skal utbyggingsprogrammet fungere som en veileder for kommuneplanens arealdel, som skal revideres i løpet av 2021 (Tromsø kommune, 2021).

Utbyggingsprogrammet til Tromsø kommune er i hovedsak ment som en konkretisering av hvor kommunen strategisk går frem for hvor de skal drive utbygging de neste årene. Operasjonaliseringen av sosial bærekraft i dokumentet er hentet ut fra ambisjonene i kommuneplanens samfunnsdel som ble presentert i Tabell 12. Utbyggingsprogrammet er derfor en strategisk tilnærming til hvordan utbygging skal styrke målene for både miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Kommunen vektlegger at det ikke skal gå på bekostning å bo tett, og det derfor må tilrettelegges for møteplasser, grønne og solrike uterom, lite biltrafikk, mangfold av tjenester og trygghet.

#### **4.2.3 Nok og riktige boliger på rett sted**

Som kunnskapsgrunnlag for utbyggingsprogrammet har Tromsø kommune benyttet sin egen boligpolitiske handlingsplan 2015-2018. Planen kan i dag fremstå som relativt utdatert, og den er heller ikke planlagt revidert. I handlingsplanen hevder kommunen at deres tilretteleggerrolle gjennom arealplanlegging, krav om variert boligsammensetning og tilrettelegging for infrastruktur har vært dårlig de senere årene og er noe de ønsker å endre. Dette mente kommunen i 2015 at de skulle få til gjennom bedre samarbeid mellom det private og det offentlige, og øke forutsigbarhet gjennom planer slik som utbyggingsprogrammet og områdeplaner. Tradisjonelt har boligsosiale planer vært rettet mot sosiale utfordringer isolert fra det generelle markedet. I handlingsplanen til kommunen ønsker de å jobbe på et bredere

spekter og sier «*Den nye boligpolitikken må forene det generelle markedet og de boligsosiale utfordringene og skape nye vinn-vinn-muligheter for vanlige boligkjøpere, vanskeligstilte på boligmarkedet, utbyggere og kommunen*» (Tromsø kommune, 2015).

Allerede i den boligpolitiske planen fra 2015 ble det påpekt at man skulle ta utgangspunkt i etablert teknisk, grønn og sosial infrastruktur for hvordan det boligutviklingen skulle prioriteres. Kommunen ser på offentlig sosial infrastruktur i handlingsplanen som skoler, barnehager, kultur/idrett og kommunale boliger. I 2015 var byrådets visjon om 120 000 innbyggere i 2040. Hvis dette skulle være en realitet ville det være behov for å bygge ca. 900 nye boliger pr. år, og av dette skulle kommunen bygge 110 boliger slik at kommunen skulle ta igjen etterslepet på kommunalt disponerte boliger (Tromsø kommune, 2015).

Hovedmålet til planen var etablering av nok og riktige boliger til å dekke befolkningsveksten. Planen ønsket å møte gapet mellom en boligsosial politikk, hvor kommunen skal ta vare på de vanskeligstilte i samfunnet, til å integrere disse i det generelle markedet. Begrepet sosial bærekraft er ikke brukt i planen, det er kun kommunens mål om styrking av bydelssentrene gjennom bærekraftig fortetnings- og knutepunkts-strategi som blir belyst. Den boligpolitiske handlingsplanen skulle gjøre Tromsø kommunen til en forutsigbar aktør for utbyggere. Ambisjonene i den boligpolitiske handlingsplanen fra 2015, korresponderer i flere dimensjoner med målene for sosial bærekraft i boligutvikling i Tromsø som ble presentert i Tabell 12. Blant annet var det også i 2015 et ønske om å utvikle sterke lokalsentre i ulike bydeler, bedre samarbeid mellom det private og det offentlige, og etablert infrastruktur skulle legge premisser for etablering av nye boligområder. Ambisjonene fra handlingsplanen er godt gjenkjennelig i både utbyggingsprogrammet og kommuneplanens samfunnsdel, samtidig er sosial bærekraft nå blitt tatt inn som et mål og begrunnelsen for de nye ambisjonene.

#### **4.2.4 Hvordan kommer sosial bærekraft til uttrykk i de kommunale dokumentene?**

Sosial bærekraft har blitt en viktig del av kommuneplanens samfunnsdel, noe som skal gjenspeiles i den videre samfunnsutviklingen i kommunen. Dette gjelder også for bolig- og stedsutvikling. Jeg har valgt å kategorisere kommunens målsettinger innenfor Hofstad og Bergsli (2017) sine tre dimensjoner av sosial bærekraft, og det fremkommer et bilde at sosial bærekraft nå er integrert i bolig og stedsutvikling. Samtidig viser kategoriseringen at kommunen uttrykker færrest mål innenfor de individuelle behovene. Kommunen har selvfølgelig gode ambisjoner for å ivareta de individuelle behovene, men det kommer uklart

til uttrykk hvordan dette skal inngå i boligutvikling. Det er gode og ambisiøse mål innenfor dimensjonene prinsipp for interaksjon individ samfunn og lokalsamfunnets tilstand. I helhet viser det at kommunen ønsker å styre samfunnsutviklingen mot sosial bærekraft.

Kommunes boligpolitiske handlingsplan viser at kommunen allerede i 2015 ønsket å ta utgangspunkt i etablert infrastruktur for å sette rammer for ny etablering av nye boligområder. Den sosiale infrastrukturen var en viktig del av dette, og kommunen ønsket å benytte boligutvikling for å styrke de etablerte sosiale arenaene. Dette er noe som er videreført i det nye utbyggingsprogrammet til kommunen.

Begrepet sosial bærekraft er omtalt i både kommuneplanens samfunnsdel og utbyggingsprogrammet, og er indirekte benyttet i den eldre boligpolitiske handlingsplanen. Det vil si at begrepet ikke direkte er brukt, men der er flere mål og tiltak kommunen ønsket å jobbe for som kunne styrket mål som i dag kan karakteriseres som sosial bærekraft i boligutvikling. Det at kommunen ønsket bedre samarbeid med private utbyggere, og har et ønske om en mer helhetlig planlegging ved å ta utgangspunkt i etablert infrastruktur, er tydelige signaler på at kommunen allerede på det tidspunktet ønsket å se samfunnsutviklingen i en større sammenheng. Samtidig er det i den nye kommuneplanens samfunnsdel og utbyggingsprogrammet langt tydeligere mål, og sosial bærekraft er blitt løftet frem som en avgjørende faktor for videre utbygging. Dette gir grunnlag for å si at kommuneplanen for Tromsø kommune i langt større grad enn tidligere legger føringer for sosial bærekraft i boligutviklingen. Utviklingen har gått i retning av økt vektlegging av begrepet. Tyngdepunktene for sosial bærekraftig i boligutvikling er av Tromsø kommune lagt til tilhørighet, trygghet og inkludering, sosiale møteplasser og gode oppvekst- og levevilkår.

#### **4.2.5 Sosial bærekraft og institusjonalisering i de offentlige dokumenter**

I dokumentanalysen av de nasjonale dokumentene og de kommunale styringsdokumentene i Tromsø kommune er de sentrale målene og forventninger i boligutvikling satt opp mot Hofstad og Bergsli (2017) sine tre dimensjoner av sosial bærekraft. Dette gjør det enklere å konkretisere hvordan kommunen og regjeringen ønsker å jobbe med elementer innenfor sosial bærekraft. I Tromsø kommune er det prinsipper for interaksjon samfunn og lokalsamfunnets tilstand som det er tydelig at det skal jobbes med i utvikling av sosial bærekraft de kommende årene. Regjeringen på sin side omtaler sosial bærekraft på et litt mer overordnet nivå, hvor de individuelle behovene har en større betydning for hvordan staten ønsker boligutvikling.

Plasseringen av målene og forventningene i de offentlige dokumentene var vanskelig, og det er flere mål som kunne passet inn i flere av dimensjonene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Tromsø kommune sin operasjonalisering av sosial bærekraft, og hvordan de ønsker utvikling innenfor boligsektoren, stemmer godt overens med tilnærmingene til sosial bærekraft som ble presentert i kapittel 2.1. Dette tolker jeg som at myndighetene gjennom sine dokumenter har et ønske om å styrke de menneskelige verdiene, og dette skal oppnås gjennom likhet, rettferdighet og gode lokalsamfunn, noe som kan omtales som selve kjernen av sosial bærekraft.

I inndelingen av institusjoner i de tre pilarene regulativ, normativ og kultur-kognitiv (Scott, 2014) er den regulative begrensende og regulerende for oppførsel. Det vil si hvilke regler, overvåkning og sanksjoner som brukes for å ha innflytelse i institusjonen. De nasjonale dokumentene er i den forstand regulerende fra statlig nivå til hvordan kommuner og regionale planinstanser jobber med samfunnsutvikling. Kommunale styringsdokumenter, og signaler fra kommunen som lokal planmyndighet, er derfor en konkretisering av hvordan statens ambisjoner skal følges opp overfor utbyggere og innbyggere lokalt i Tromsø. Kommunene behandler byggesøknader og reguleringsplaner, og det er gjennom dette arbeidet at kommunen kan påse at private tiltak bidrar til å nå målene i kommuneplanens samfunnsdel og er innenfor rammene i andre regulative dokumenter. Dette skjer i hovedsak på to måter; gjennom søknadsbehandling og gjennom veiledning. I Tromsø kommune vil det for eksempel si at nye boligtiltak skal vurderes opp mot utbyggingsprogrammet, samtidig kan dette programmet bli brukt som en veileder for de private utbyggerne for at de lettere kan få godkjent sine utbyggingsplaner. Konkretiseringen for hvordan styringsdokumentene skal brukes må skje gjennom interaksjon mellom kommune og utbyggere.

### 4.3 Intervjuer med aktører innenfor boligutvikling

Tromsø er i dag preget av kompakt boligutvikling hvor store boligområder med blokkleiligheter preger utviklingen. Utbyggerne har fått godkjent detaljreguleringer for store og kompakte boligprosjekter. Intervjuene med aktører innenfor boligsektoren i Tromsø er gjennomført for å skape et empirisk grunnlag for å analysere hvordan sosial bærekraft brukes og omtales innenfor sektoren. For å presentere funnene fra intervjuene er det tatt utgangspunkt forskningsspørsmålene, hvor det undersøkes hvilke utfordringer, tilnærminger og muligheter for styrking det er for sosial bærekraft i boligutvikling. Hvordan de ulike aktørene jobber med sosial bærekraft gir grunnlag for å se hvilke likheter og ulikheter i operasjonaliseringen de ulike aktørene jobber med.

#### 4.3.1 Hvilke utfordringer har det vært knyttet til sosial bærekraft i boligutvikling?

Det første forskningsspørsmålet er knyttet til hvordan begrepet sosial bærekraft har blitt benyttet blant sentrale aktører i boligutvikling, hvordan det er forstått, og hvilke hindringer og utfordringer som har vært er knyttet til sosial bærekraft i boligutvikling. Rundt halvparten av informantene, av både utbyggere, kommunalt ansatte og rådgivere, opplyste at boligutviklingen har vært preget av flere gode og spennende prosjekter i Tromsø, og omtrent halvparten uttrykte et ambivalent forhold til dette spørsmålet. Samtlige informanter fortalte at boligutviklingen per i dag er et resultat av en høy boliggetterspørsel, som har betydd at utvikling av boligprosjekter basert på oppføring av boligblokker i et voldsomt tempo, uten at det har vært en god overordnet plan for områdeutvikling.

I en periode på vel fem år etter finanskrisen (2007-2012) hadde det ifølge en representant for en utbygger ikke vært gjennomført et eneste større boligprosjekt i Tromsø. En utbygger uttrykte det slikt: *«Jeg flyttet hit (til Tromsø) rett etter finanskrisen, da var det ikke gjennomført et boligprosjekt i Tromsø på 5 år. Da var det veldig, veldig stor mangel på boliger...»*.

Dette skapte etter hvert en kolossal etterspørsel etter boliger. Mismatchen mellom høy befolkningsvekst og tempoet på boligbyggingen, medførte at Tromsø kommune forsøkte å tette dette gapet ved å godkjenne mange nye boligprosjekter. Flere informanter påpekte at det derfor ble satt i gang en mengde prosjekter uten at det forelå en helhetlig plan, og at boligutviklingen på det tidspunktet var utbyggerstyrt. Dette forstås som at det var «desperat»



mangel på boligprosjekter, noe som medførte at søknader fra private utbyggere på detaljreguleringsplaner, med stor sannsynlighet fikk godkjenning.

### **Dilemmaer i boligutvikling**

I boligutvikling er det flere dimensjoner for hva utbyggerne må tilrettelegge for, og hva de har økonomisk grunnlag for å gjennomføre. En av utbyggerne mente at boligutvikling fungerte veldig bra i Tromsø, med henvisning til at alle tall var gode. Boligprisene i Tromsø har gått kraftig opp de siste årene. Utbyggeren viste til at hvis du måler boligutviklingen i Tromsø etter salg og økonomisk avkastning, har boligutviklingen i Tromsø vært svært vellykket de siste årene. For utbyggerne er økonomisk avkastning viktig hvis de skal få gjennomført nye boligprosjekter. Utbyggeren som viste til gode tall jobber i et stort internasjonalt konsern. Fordi de har hatt god avkastning på prosjektene i Tromsø, har det medført at konsernet lar de jobbe med alternative prosjekter med større innslag av sosial bærekraft. Konsernet ønsker å fremstå som en god samfunnsutvikler, hvor de ikke bygger enkle, billige boliger for å oppnå høyest mulig avkastning. Informanten ga uttrykk for at byggeprosjekter i Tromsø har gitt svært god økonomisk avkastning, og derfor har avdelingen i Tromsø fått anledning fra konsernledelsen å realisere byggeprosjekter hvor det ikke bare har vært et mål om høyest mulig avkastning, men hvor de har ønsket å bygge gode bo-områder for sine kjøpere til en akseptabel pris.

På motsatt side av bordet forteller en informant fra Tromsø kommune at de siste årenes boligutvikling har hatt negativ effekt på utvikling av sosial bærekraft i boligprosjekter, og la til at «... *det har vært så trykk i boligmarkedet i Tromsø, at utbyggerne derfor ikke har følt seg så veldig utfordret siden de kunne bygge relativt standard vare*». Som følge av stort boligbehov i tiden etter finanskrisen (2012), mente alle informantene fra Tromsø kommune at utbyggerne fikk godkjent dårlig sammenstilte detaljreguleringsplaner. Det vil si at områdeplaner ble satt til side fordi politikerne ønsket å få en hurtigere boligproduksjon. De kommunalt ansatte mener derfor at boligutviklingen i Tromsø ikke har vært vellykket i forhold til samfunnsutviklingen, siden det har oppstått mange boligområder uten sammenheng til eksisterende boligområder og uten nødvendig infrastruktur for å tilfredsstillende en stor ny befolkningsgruppe. To eksempler som ble trukket frem er Workinntoppen og Norrøna Boligpark, som er to enorme nye boligområder på toppen av øya, hvor tilrettelegging av sosial infrastruktur har vært tilnærmet ikke-eksisterende.

Det at utbyggerne står ovenfor mange dilemmaer for hva og hvordan de skal prioritere i nye boligprosjekter er ingen overraskelse. I etablering av store nye boligprosjekter er det viktig at det er tilstrekkelig infrastruktur som kan ta vare på nye beboere, hvis denne infrastrukturen ikke eksisterer eller er dårlig, vil det i ettertid oppstå flere sosiale dilemmaer. Det at en informant fra kommunen forteller at boligutviklerne har fått lov til å bygge standard vare, samtidig som en utbygger forteller til at de får lov av konsernledelsen å bygge innovative boligprosjekter fordi den økonomiske avkastningen på «standard vare» har vært såpass god, viser at de private utbyggerne er helt avhengig av økonomisk avkastning i sine prosjekter. Som oftest ligger den på 10-15 %. De private aktørene ønsker selvfølgelig også å minimere den økonomiske risikoen når de går inn i et prosjekt. Slik alle utbyggerne forteller er det å jobbe med å styrke sosial bærekraft i boligprosjektene en ekstra kostnad som kan medføre til lavere avkastning og større økonomisk risiko.

Et annet perspektiv som to av utbyggerne hadde, er at det å bygge boliger med høy grad av sosial bærekraft, som i deres øyne i stor grad besto av fellesområder, fellesfunksjoner og tilrettelegging for sosial interaksjon i boligområdet (se kap. 4.3.2), var at alle boligkjøperne ikke ønsker dette. Noen kjøpere ønsker seg kun en flott og moderne bolig, og bryr seg ikke så mye om fellesskapet i boligområdet. Det å bygge gode fellesareal og pene og attraktive uteområder medfører høyere priser for boligkjøperne. Det å bygge boliger er derfor veldig sammensatt, og det er mange forhold som skal tilrettelegges for og hensyntas. Den høye etterspørselen etter boliger i Tromsø kan derfor ha resultert i at utbyggere ikke har hatt behov for innovative boligprosjekter, hvor de bygger utover standard vare, noe som er med å legge en demper på institusjonalisering av sosial bærekraft. Dette kommer til uttrykk fra kommunalt ansatt, utbyggere og konsulenter.

### **Mangelfull regulering**

Samtlige informanter ga inntrykk av at sosial bærekraft er i ferd med å bli et betydningsfullt element i boligutviklingen. En informant fra Tromsø kommune fortalte at: «*Planlegging har vært veldig teknisk orientert... at vi ser en endring er jeg helt sikker på, det er mye større bevissthet rundt de sosiale forholdene nå en tidligere*». Samtidig ga informantene fra kommunen uttrykk for frustrasjon over at kommunen har hatt liten mulighet å påvirke boligutviklingen fordi kommuneplanens arealdel har gitt lite rom for å pålegge utbyggere å tilrettelegge for sosial infrastruktur. Det vil si at i gjeldende kommuneplans arealdel er det kun krav til utbyggere at de skal tilrettelegge for strøkslekeplasser, noe som i stor grad betyr at uteområder skal tilrettelegges for barn.

En av informantene som er ansatt i Tromsø kommune sa at boligprosjekter har blitt utviklet med fokus på boligenes salgbarhet, noe som først og fremst er knyttet til utsikt og lett tilgang til sentrum. Flere av informantene nevnte Strandkanten som ett eksempel på et stort boligområde med blokkleiligheter sør for Tromsø sentrum. Utbyggingen av dette boligområdet får i intervjuene både positiv og negativ omtale når det gjelder estetikk, samtidig var alle enige i at boligområdet har dårlig oppbygd infrastruktur. En av konsulentene som ble intervjuet arbeidet med tidlig fase områdeplanlegging på Strandkanten, og fortalte at det var utarbeidet en overordnet plan med strenge rekkefølgekrav og store ambisjoner for å få til en variert utbygging med både næring og boliger. Da det skulle bygges frafalt kravene fra kommunen på grunn av høy boliggetterspørsel og et sterkt ønske om raskt å bygge mange nye boliger. Rekkefølgekrav betyr her arealer for infrastruktur i form av bilveger, gang- og sykkelveier, butikker og kollektivtilbud. Flere av utbyggerne ga uttrykk for at Strandkanten var et godt eksempel på god planlegging, samtidig som det hadde svært dårlig gjennomføringskraft. Mangelen på boliger medførte at kommunen godkjente detaljreguleringer av boligprosjekter uten at det forelå en helhetlig plan for strandområdene nedenfor Strandveien. Variasjon mellom næringsbygg og boliger falt bort sammen med flere andre rekkefølgekrav. Dette kunne skje fordi, selv om det var en helhetlig plan for området, besto området av flere enkelttomter. På disse enkelttomtene kunne utbyggerne dermed få dispensasjoner fra kravene, slik at boligbyggingen kom raskt i gang.

### **Samfunnsendring**

*«Du skal ikke mer enn 10 år tilbake, så var det en helt annen oppfatning av hvordan samfunnet burde utvikles» (Konsulent).*

Ifølge informanten fra konsulentbransjen har samfunnsutviklingen endret seg mye over siste 10-års periode, og spesielt når det gjelder hvilken type bolig som etterspørres fra innbyggerne. Konsulenten mente at det tradisjonelt har vært bygd mange eneboliger, de siste 10 årene har derimot etterspørselen etter boliger i blokk økt betydelig. De intervjuede gir alle et bestemt inntrykk av at boligutviklingen i Tromsø gjennom tidene ikke har hatt oppmerksomhet på sosial bærekraft. Eksempel på prosjekter med elementer av sosial bærekraft er av nyere dato. En ansatt i kommunen velger på den annen siden å trekke frem et prosjekt med elementer av sosial bærekraft utviklet på slutten av 1980-tallet, Bo i Nord. I dette prosjektet ble det tatt utgangspunkt i etablerte eneboliger med tilføyelse av kollektivboliger, ungdomsboliger, leiligheter og rekkehus i trebebyggelse. Klima, miljø og gode sosiale uteareal var prioritert.

Boligprosjekter tar ofte lang tid å realisere, og intervjuede fra kommunen mener at kommunen har hatt liten mulighet til å regulere og stille krav til sosial bærekraft i boligutviklingen. Det forventer de imidlertid at blir endret, som en følge av det vedtatte utbyggingsprogrammet og kommuneplanens samfunnsdel.. Siden ny boligutvikling i stor grad er regulert av kommuneplanens arealdel, kan kommunen nå stille strengere krav til ny utbygging gjennom en revisjon av arealdelen som skal komme i 2021.

#### **4.3.2 Har aktørene ulike tilnærminger og meninger om hva sosial bærekraft i boligutvikling innebærer?**

Det andre forskningsspørsmålet er knyttet til tilnærming og forståelser av sosial bærekraft i boligprosjekter. De intervjuede fra kommunen mente at sosial bærekraft er i ferd med å bli forankret i form av et større fokus på sosiale møteplasser, og bygging av boliger med variert beboersammensetning. Intervjuede fra utbyggerne fortalte at sosial bærekraft hovedsakelig ble ivaretatt ved å bygge boliger for et variert marked og tilrettelegging for sosiale uterom og sosial infrastruktur. De kommunalt ansatte ser på variert beboersammensetning som kulturelt og aldersfult mangfold, utbyggerne på sin side ser på det varierte markedet økonomisk og at det skal kunne tilbys boliger i alle prisklasser. For at det skal oppnås variert beboersammensetning er det viktig at utbyggerne tilbyr varierte boliger i alle prisklasser.

De intervjuede hadde forskjellige meninger om på hvilket tidspunkt de begynte å arbeide med sosial bærekraft. Alle var enig i at sosial bærekraft som begrep i boligsektoren er relativt nytt. Intervjuede fra kommunen hadde en formening om at kommunen aktivt hadde begynte å benytte begrepet i løpet av de siste to-tre årene. Den intervjuede politikeren mente begrepet ble tatt i bruk for vel åtte år siden, mens konsulentene hevdet at bedriften hadde arbeidet aktivt med sosial bærekraft i fem år. Uavhengig av dette uttrykte samtlige intervjuede at de var entusiastiske til at offentlig og privat sektor nå arbeidet for å fylle begrepet med konkret innhold.

#### **Bærekraft i planarbeid**

Begge de intervjuede konsulentene mener bærekraft nå har blitt en sentral del av deres arbeid. Samtidig påpeker de at oppdragsgivere i liten grad ønsker å jobbe med sosial bærekraft i planarbeidet. Den ene konsulenten sier det slik *«Jeg føler det jobbes mot det samme målet, uansett om man jobber som konsulent eller i kommunen, det er et mål om få til gode planer som fungerer og skaper et godt samfunn... Jeg ser at det er vanskelig å selge inn sosial*

*bærekraft i de private reguleringsplanene, hvis ikke utbygger selv skjønner at de tjener penger på det. De fleste vil bare ha en plan fort, og komme i gang med å grave».*

Utvikling av prosjekter med sosial bærekraft koster oppdragsgiverne ekstra fordi det innebærer gjennomføring av behovsanalyser, aktøranalyser og omfattende medvirkningsprosjekter. Selv om konsulentene derfor opplever det som utfordrende å selge inn sosial bærekraft til oppdragsgivere, påpeker begge at det har vært en endring i holdninger og oppfatninger i boligutvikling de senere årene. Konsulentene forteller at utbyggere for få år tilbake i første rekke hadde ønsket høyest mulig på avkastning, denne holdningen er i ferd med å endres, og uttrykte det slik: *«flere og flere kunder er enig i våre tanker og vurderinger, fordi de ser at de som skal kjøpe seg nye boliger, og de som har god økonomi, ønsker å kjøpe seg inn og få en status som bærekraftig bevisste personer»*. Selv om økonomisk avkastning fortsatt er en prioritet, er det ifølge konsulentene likevel flere oppdragsgivere i dag som ønsker at deres prosjekter skal ha en bærekraftig profil.

### **Boligprosjektene**

De intervjuede utbyggerne fortalte åpent og entusiastisk om sine boligprosjekter, og fremhevet at sosial bærekraft er en drivende faktor. Utbyggerne ønsker å fremstå som fremtidsrettede samfunnsbyggere. Den ene utbyggeren sa de slikt: *«Vi må se det større bilde, hvilken virkning prosjektet får på et område. Dette er noe som nå er kommet inn i tidlig fase, noe som er helt riktig»*. En annen uttrykte det slik: *«Det skal jo være fint å bo der vi bygger»*. De fleste utbyggerne presenterte innovative prosjekter der de mente at sosial bærekraft utgjorde sentrale elementer i deres prosjekter. Samtlige intervjuede oppfattet det slik at bærekraftig utvikling er eller er i ferd med å bli forankret på organisasjonsnivå.

En intervjuet utbygger uttalte at *«Vi prøver å utvikle prosjekter som er i tiden»*, og viste til et prosjekt hvor de utviklet variert boligsammensetning med studentboliger og seniorboliger kombinert med næringsarealer til butikker og helsetjenester. I dette prosjekter skal det være innovative grønne løsninger med bildeling, ladestasjoner, fellesarealer med mulighet for aktiviteter og felles middag, og nær tilknytning til god offentlig infrastruktur. Det er ifølge denne utbyggeren et eksempel på et trendy prosjekt drevet frem av behov i samfunnet som de ønsker å etterleve. Andre utbyggerne uttrykte at de satser på mangfold og diversitet i sine boligprosjekter, som betyr at det tilrettelegges for varierte boliger, med større grad av sosiale fellesområder. Det skal etableres generasjonsboliger, tilrettelegges for næringsliv og handel, samtidig som det skal etableres felles sosiale områder. Forskjellene mellom utbyggerne er

hvordan de skal tilrettelegge for felles arealer. Enkelte ønsker felles kjøkken og oppholdsrom, mens andre nevner festlokaler og utlånsleiligheter til disposisjon for beboerne. Tjenester som bildeling, og sykkeldeling er noe som alle aktørene vurderer i sine prosjekter. I hvilken grad slike tjenester og felles arealer kommer til å bli realisert i boligprosjektene er enda usikkert, utbyggerne virker på sin side sikker på at dette er de fremtidige normene i boligutvikling.

Samtlige intervjuede utbyggerne driver prosjekter som omfatter varierte boliger, tilrettelegging for fellesfunksjoner og fellesarealer, og med integrering av sosial infrastruktur. Sosial bærekraft kommer til uttrykk på forskjellig vis, og de fire utbyggerne har svært ulike prosjekter. Den ene utbyggeren ønsker å satse på eldreboliger for en fremtidig eldrebølge, med gode fellesarealer og godt tilbud på helsetjenester i samarbeid med kommunen. En annen jobber i en annen retning som kan omtales som mer tradisjonell boligutvikling, samtidig som det jobbes for å integrere flere fellesfunksjoner slik som bildeling, smøreboder og festlokaler. En tredje utbygger bygger en ny bydel der beboerne skal kunne få alle sine daglige behov dekket innenfor bydelen. Det vil si at det tilrettelegges for gode jobbmuligheter, fritidsaktiviteter og diverse servicetilbud. Den siste utbyggeren bygger blandingsboliger med smarte teknologiske løsninger som gir stor mulighet for individuelle tilpasninger.

De omtalte prosjektene ovenfor er enten i planleggingsfasen eller under oppføring. Alle har sterke henvisninger til elementer av sosial bærekraft. Fellesfunksjoner og fellesarealer er noe alle utbyggerne ønsker i sine fremtidige boligprosjekter. En intervjuet sa at «*Vi må se det større bilde, hvilken innvirkning prosjektet får i området*». I dette la utbyggerne at de også er nødt til å være mer observant på infrastruktur og samfunnsbehov ved utførelse og planlegging av prosjektene sine.

#### **4.3.3 Hvordan er det mulig å styrke sosial bærekraft i fremtidige boligprosjekter, og hvilke utfordringer og muligheter ser de ulike aktørene i boligsektoren?**

Et siste forskningsspørsmål gjelder hvordan sosial bærekraft kan styrkes i fremtidig boligutvikling. Ifølge utbyggerne er økt søkelys på sosial bærekraft et resultat av ønsker fra potensielle kjøpere som må respekteres. Samtidig forteller en ansatt i kommunen at de kun har hjemmel til å sette krav om størrelse på lekeplasser i uteområder og legger til at «*Når vi nå skal revidere kommuneplanens arealdel ønsker vi å sette av større areal til mer offentlige formål. Aktivitetsfremmende regulering av offentlige områder skal prioriteres. Utbyggere skal ikke kreves at de er med på å bygge ut, men de skal være klar over at arealer er regulert til*

*offentlige formål og at det kan på sikt kan komme et offentlig tiltak i boligområdet».*

Offentlige formål er i denne sammenhengen uteområdene tilgjengelig for alle, og der utbygger kan tilrettelagt for parker og grønn struktur i sine boligprosjekter. Kommunen kan gjennom revisjon av kommuneplan arealdel legge strengere føringer på hva disse områdene skal inneholde. Siden kommunen før eller siden skal overta vedlikehold av de offentlige områdene ønsker de å samarbeide med utbygger for å etablere gode sosiale grøntområder.

Det kommer frem i et intervju med representant fra kommunen at den gjeldende kommuneplanens arealdel ikke er tilpasset kompakt byutvikling og det er viktig at offentlige områder prioriteres i ny boligutvikling. De offentlige områdene må ses i sammenheng med samfunnsbehovet, det vil for eksempel si at ikke alle boligprosjektene i et område trenger egne lekeplasser og offentlige sosiale møteplasser, kommunen skal kunne tilrettelegge for at disse sosiale møteplassene er tilfredsstillt for flere boligprosjekter gjennom gode områdeplaner.

Et sammendrag av utfordringer og muligheter for å styrke sosial bærekraft i boligutvikling ifølge de intervjuede er presentert i Tabell 14, som viser at politikeren mener at kommunen selv må stå som byggherre og bygge boliger for at man skal få styrket sosial bærekraft i boligutviklingen og forteller at; *«kommunen er nødt til å bygge selv. Tromsø kommune har jo ikke folk som bygger husene, men Tromsø kommune må stå som byggherre. På dette området har vi sviktet i flere år».* På denne måten kan kommunen ifølge informanten være med å bygge rimelige, tilgjengelige og bærekraftige boliger.

Slik det kommer frem av informantene er det utbyggerne som ser flest muligheter og utfordringer for å styrke sosial bærekraft i boligutvikling. Dette er en tolkning som er gjennomført i analyseringen av intervjuene. Utbyggerne, som også er den største gruppen av informanter, så mange muligheter for å styrke sosial bærekraft i boligutvikling, og de var tydelig på at det var mange utfordringer for gjennomføringen. Mange av disse utfordringene er knyttet til problematikk for hvordan kommunen jobber og regulerer boligmarkedet. Både mulighetene og utfordringene er tett knyttet til hvilken type informant, for eksempel at konsulentene ser utfordring med å selge inn sosial bærekraft uten at oppdragsgivere ikke selv realiserer at de tjener på det, og både politikeren, og en som jobber i administrasjonen, fremmer forslag om at kommunen selv må bygge boliger for å møte boliggetterspørsel og dempe prisvekst. Alternative finansieringsløsninger er noe både administrasjonen og utbyggerne ser på som muligheter for å styrke kjøpekraften for de svakere stilte i samfunnet.

Tabell 14: Muligheter og utfordringer for å styrke sosial bærekraft i boligutvikling basert på informantene

Muligheter	
<p><b>Politiker</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen må stå som byggherre og bygge selv for å stoppe prisvekst</li> <li>• Aldersvennlig samfunn</li> <li>• Naturen er viktig og kan ikke settes en pris på (må bevares)</li> </ul>	<p><b>Administrasjon:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivitetstilbud på tomtene</li> <li>• Arealer regulert til offentlige formål (sosiale møteplasser)</li> <li>• Fokuserer på bydelssenter</li> <li>• Ulike boligfunksjoner</li> <li>• Alternative finansieringsløsninger</li> <li>• Boligbygging i regi av kommunen, men må da være begrensinger for videresalg</li> </ul>
<p><b>Konsulenter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen har mange fine intensjoner, men mangler penger. Utbyggingsprogrammet vil hjelpe slik at det satses på utvalgte områder</li> <li>• Kommunen er blitt mer bevisst (som er bra)</li> </ul>	<p><b>Utbyggere</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternative finansieringsløsninger</li> <li>• Priser på boliger er ikke regulert i Norge, det er det i Sverige. Løsning?</li> <li>• Bærekrafts-sertifiseringer bør husbank-finansieres</li> <li>• Er det en selvfølge at vi skal eie vår egen bolig?</li> </ul>
Utfordringer	
<p><b>Politiker</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke Tromsø kommune sin oppgave å bygge boliger for vanlige folk</li> <li>• Ved boligutvikling utenfor sentrum må vi legge opp til gode kollektivløsninger</li> </ul>	<p><b>Administrasjon</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterkere regulering i kommuneplanens arealdel (KPA)</li> <li>• Endring i lovverk</li> </ul>
<p><b>Konsulenter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Må kunne selge sosial bærekraft til oppdragsgivere på en måte slik at de skjønner at de tjener på det</li> <li>• Jobber etter lovverk og forskrifter som ikke er tilpasset samfunnet i dag. (lovendringer)</li> <li>• Kommunen sin utvikling er for økonomisk preget. (plassering av badelandet)</li> </ul>	<p><b>Utbyggere</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Påtvunget unødvendig infrastruktur fra kommunen, øker prisene</li> <li>• Kommunen vanskelig å ha med å gjøre når det kommer til nye ting, bedre samarbeid</li> <li>• Kommunen problematiserer og har ikke trua på utbyggerne</li> <li>• Høye bygge kostnader og strenge infrastrukturkrav fra kommunen, liten plass og dyre tomter øker prisene</li> <li>• Har for høye priser, hvorfor er det sånn i Tromsø?</li> <li>• Mange krav fra kommunen, har mange ting de ønsker med i prosjektene, noe som øker prisene.</li> <li>• Sosial bærekraft og fellesfunksjoner gjør at det koster mer å bygge og prisene blir høyere.</li> <li>• Uforutsigbarhet fra kommunen (Infrastruktur)</li> <li>• Kommunen bruker for lang tid på regulering og det er dyrt</li> </ul>



## Høy boligpris i Tromsø

Høye boligpriser og tiltak for å bygge rimeligere boliger var et tema som var gjennomgående i alle intervjuene som ble gjennomført. Innledningsvis i denne oppgaven ble det nevnt at Tromsø har hatt en svært høy prisvekst på boliger de senere årene. Derfor er det ikke forunderlig at pris har vært et sentralt tema til hvordan det er mulig å styrke sosial bærekraft i fremtidig boligutvikling.

I bærekraftsmål nr. 11, delmål 11.1 står det at alle skal ha tilgang til trygge, tilfredsstillende boliger til en overkommelig pris. De høye boligprisene er en faktor som driver frem et økende classeskille. En intervjuet konsulent sa det slik: *«Så har man fortsatt det med «ghetto», det du har enda i Nord-byen, som er gamle arbeiderboliger fra 1920-tallet, som var bygget i forbindelse med kullkrana. Helt nederst i terrenget hadde du arbeiderboligene... lengere opp har du funksjonærboliger, og enda lengere opp i terrenget har du direktørboliger. Du ser det er helt annen kvalitet på boligene, og en helt annen tilnærming oppe i terrenget enn nede i terrenget. Denne oppdelingen er videreført i dag, 100 år etter. Du har flyktninger og vanskeligstilte som bor lengere ned i terrenget, men lengere opp bor det folk som er småbarnsforeldre som har gode jobber...»* Forskjell i priser og kvalitet skaper altså gruppering i boligmarkedet.

Hvordan det er mulig å møte utfordringene skapt av høye boligpriser er det ulike meninger om blant aktørene. En konsulent sa det slik: *«prismessig er boliger i Tromsø markedsstyrt. Og utbyggerne sier jo at det handler om mengde, og de må bygge mye fordi da vil markedet automatisk gjøre at prisene går ned»*. I Norge er boligmarkedet privatisert, og prisene er derfor markedsstyrt. Den høye boliggetterspørselen, som har blitt nevnt tidligere, resulterer i høy boligprisvekst, og omtrent halvparten av de intervjuede deler oppfatning at det må bygges flere boliger. Både konsulenter, politikeren og kommunalt ansatte nevnte flere boliger som en løsning. Fra informantene på utbyggerne sin side, jobbet alle med store boligprosjekter, og det ble fremmet alternative finansieringsløsninger for å få flere inn i boligmarkedet og kutt i administrative kostnader fra kommunen for å redusere byggekostnadene.

Det at de fleste aktørene omtaler flere boliger som en delvis løsning, er jo positivt for utbyggerne. En av informantene som jobber i kommunen og den intervjuede politikeren mente at kommunen burde bygge boliger selv for å dempe prisveksten. Dette kan kommunen gjøre ved å bygge rimeligere boliger, og ikke ønske å ta ut profitt. Boligmarkedet er markedsstyrt, og hvis kommunen bygger og selger rimeligere boliger, mente den kommunalt

ansatte at det var viktig at det ble utformet noen retningslinjer som sørget for at private kjøpere ikke har mulighet til å selge boligene de kjøper med høy fortjeneste etter kort tid. Kommunen måtte derfor ha forkjøpsrett på tilbakesalg, og prisstigningen må vurderes ut fra satte indekser.

I både «*Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) og «*Alle trenger et trygt hjem*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) mener regjeringen at kommunene bør legge til rette for leie-til-eie løsninger. En utbygger ønsker å kunne tilby tilsvarende løsninger i de nye boligprosjektene som de utvikler. Informanten fra denne aktøren forteller om flere ulike finansieringsmodeller er under vurdering. Det er for å muliggjøre at flest mulig får mulighet å kjøpe bolig hos dem og komme seg inn på boligmarkedet.

Det er dyrt å bygge i Tromsø, og ifølge utbyggerne skyldes det blant annet at den lange vintersesongen og utfordrende værforhold er med å øke byggetiden. Dessuten vises det til at kommunen har lang behandlingstid, og at kommunen ofte setter strenge krav til oppgradering av tilstøtende infrastruktur. En av de utbyggerne som jobbet med grønn sertifisering av nye boligprosjekter sier det slik: «*I et boligprosjekt som skal Breemsertifiseres eller Svanemerkes, koster det til slutt boligkjøperne. Jeg mener det burde være mulighet å søke etter tilskudd til å kjøpe eller bygge boliger med miljøsertifisering*». Utbyggeren viser til at sertifisering øker prisene på boliger og ser dette på lik linje med eventuelle andre krav fra kommunen som skal bidra til å ivareta sosial bærekraft i boligprosjektene. Tilskuddsordninger fra staten for å bygge mer bærekraftig, og for å ivareta sosial bærekraft er ifølge utbyggeren helt sentralt for å redusere boligprisene.

#### **4.3.4 Oppsummering**

Så langt i kapitlet har jeg prøvd å svare på de tre forskningsspørsmålene basert på intervjuene. Det første spørsmålet tar for seg historiske utfordringer, det andre forskningsspørsmålet ser på nåværende operasjonalisering, og det tredje spørsmålet ser på ønsket fremtidige løsninger for sosial bærekraft. Forskningsspørsmålene er utformet for å undersøke institusjonell endring, altså hvordan institusjonalisering av sosial bærekraft har utviklet seg over tid.

Som nevnt innledningsvis i kapittel 4.3.1 er det konsensus blant informantene om at sosial bærekraft har fått en posisjon og satt et tydeligere preg på samfunns- og boligutvikling. Selv

om sosial bærekraft som begrep ble introdusert gjennom «*Our Common Future*» i 1987 (United Nations Association of Norway (FN), 2020b), har informantene en oppfatning om at det ikke eksisterer klare mål og definisjoner av begrepet. Det at informantene mener at sosial bærekraft har fått en tydeligere posisjon, og nå aktivt blir brukt i samfunnsutvikling, er med å skape operasjonaliserte rammer. Intervjuene tyder på at sosial bærekraft som verdi i boligsektoren har fått gjennomslagskraft de siste årene.

*De ansatte i kommunen* jobber med sosial bærekraft i et mer overordnet perspektiv. Dette gjøres, og skal styrkes, gjennom å styrke overordnet planlegging, og se boligutvikling i sammenheng med samfunnsmessige behov. Informantene fra kommunen mener at strengere krav til utbyggerne, bedre samarbeid og styrking av offentlige sosial infrastruktur er viktig for at sosial bærekraft skal få et sterkere fotfeste i boligutvikling. Lokale møteplasser og sosial offentlig infrastruktur er det de kommunalt ansatte mener er tiltak som vil styrke sosial bærekraft. Tankene bak videre utvikling, og elementene som informantene fra kommunen nevner, viser at kommunen tenker mye på samfunn og verdi, og på prinsipper for interaksjon individ-samfunn. Det er kommunen som skal styre samfunnsutviklingen, og dette er noe som kommer til uttrykk fra informantene som jobber i kommunen.

*Politikeren* hadde mange tanker om boligsosialt arbeid, og hvor viktig det er at kommunen er god på å tilrettelegge boliger for de vanskeligstilte gruppene i samfunnet, samtidig som det pekes på at det ikke er kommunen sin jobb å bygge boliger for vanlige folk. Informanten mener at politikerne i kommunen har jobbet med sosial bærekraft i åtte år, og mener dette kommer som en følge av tydeligere retningslinjer i nasjonal boligpolitikk. Politikeren mener at utbyggerne burde være flinkere å forholde seg til planene som er vedtatt av kommunestyret, og mener at sosial bærekraft handler om at det skal være rom for alle. Det innebærer toleranse og et flerkulturelt samfunn. For å dempe prisstigningen mener informanten at kommunen er nødt til å bygge selv. Politikeren peker på at befolkningsveksten i kommunen har stagnert, og at kommunen derfor er nødt til å gjøre tiltak for at folk skal ha råd og lyst til å bo i byen. Jeg forstår det derfor som at politikeren mener sosial bærekraft skal styrkes innen dimensjonene individuelle behov og prinsipper for interaksjon individ-samfunn. Ifølge informanten ser politikerne den økende prisutviklingen som en utfordring for sosial bærekraft, og kommunen må kunne bidra gjennom å styrke tilbudene på de grunnleggende menneskelige behovene og gjennom lik tilgang og rettferdighet.

*Konsulentene* jobber for oppdragsgivere blant annet for å lage reguleringsplaner for boligbygging. Informantene har innsikt i både kommunen sine reguleringer og utbyggerne sine ønsker. Det at konsulentene føler at det er vanskelig å selge inn sosial bærekraft til oppdragsgiverne på grunn av økonomi, er urovekkende for å styrke bærekraftig utvikling. Det at konsulentene på den andre siden ser at det er økende etterspørsel etter bærekraftig utvikling av utbyggerne er positivt. Konsulentene trekker inn innovative prosjekter, hvor det jobbes med sosial bærekraft, som en pådriver for at andre selskaper ønsker lignende boligutvikling. For å bygge gode sosiale boplasser ønsker konsulentene at det skapes gode og trygge sosiale møteplasser, det er mulig for felles løsninger både inne og ute, og selvfølgelig en variert boligsammensetning. Informantene trekker frem økonomiske problemer i kommunen, manglende gjennomføringskraft i kommunen, og svakt lovverk som hinder for sosialt bærekraftig boligutvikling. Konsulentene ønsker å fremme sosial bærekraft til utbyggerne innen alle tre dimensjonene, de ønsker at utbyggerne skal bygge gode lokalsamfunn hvor de individuelle behovene og interaksjonen for individ-samfunn står sterkt.

*Utbyggerne* sine prosjekter ble presentert i korte trekk over, og viser at sosial bærekraft jobbes med på ulike måter. Alle utbyggerne ønsker å styrke bruken av fellesområder og fellesfunksjoner, samtidig som samfunnet rundt skal få større påvirkningskraft på hva som tilrettelegges i prosjektene. I alle prosjektene som ble presentert, jobber utbyggerne på ulik vis innen de tre nivåene av sosial bærekraft. De individuelle behovene står selvfølgelig sterkt, siden det til slutt er kjøperne som faktisk kjøper og betaler for boligene.

Sosial bærekraft blir omtalt og brukt av alle informantene i dette forskningsprosjektet. Selv om de ulike aktørene som jobber med boligutvikling har litt forskjellige oppfatninger og bruksområder av begrepet, jobbes det i et helhetlig perspektiv på alle tre nivåene av sosial bærekraft. I kapittel 2.1.3 blir dimensjoner, faktorer og sentrale elementer for sosial bærekraft presentert i Tabell 4. Selv om noen av punktene i tabellen ikke har vært sentrale i presentasjonen av mine funn, har så å si alle punktene fra denne tabellen blitt omtalt i en eller annen form gjennom intervjuene. Det er naturlig at utbyggere og konsulenter jobber med mer praktiske tilnærminger til sosial bærekraft (indikatorer, Tabell 4 s.14), siden de jobber på mer konkrete prosjekter som skal realiseres for potensielle boligkjøpere. På andre siden er de kommunalt ansatte og politikeren i større grad opptatt av sosial bærekraft på et overordnet nivå (dimensjoner og sentrale elementer, Tabell 4 s.14), altså hvilke samfunnsutfordringer som er knyttet til å styrke sosial bærekraft i boligutvikling. Dette er gjenkjennelig i datamaterialet, som har blitt presentert i korte trekk gjennom dette kapittelet.

I det neste kapittelet (4.4), vil jeg trekke inn institusjonaliseringen av sosial bærekraft i de tre ulike nivåene, regulativt, normativt og kultur kognitivt, og søke etter å få svar på problemstillingen. Blir egentlig sosial bærekraft institusjonalisert på en enhetlig måte i boligsektoren?

## **4.4 Blir sosial bærekraft institusjonalisert på en enhetlig måte?**

### **4.4.1 Institusjonell endring**

Datamaterialet fra intervjuene viser at sosial bærekraft som begrep ikke har hatt en sterk påvirkning eller har vært benyttet som argument for særskilte bærekraftige tiltak i boligutviklingen i Tromsø før mot slutten av 2010-tallet. I dag mener både politikere, konsulenter, utbyggere og kommunalt ansatte at bærekraftbegrepet i langt større grad enn tidligere blir benyttet i alle deler av prosessen i nye boligprosjekter, og at innholdet i begrepet sosial bærekraft blir bedre forstått. En slik endring gir grunnlag for å argumentere for at det har skjedd en institusjonalisering av sosial bærekraft.

I dokumentanalysen er fokus lagt på hvordan begrepet sosial bærekraft ønskes operasjonalisert i nasjonale forventninger og kommunale plandokumenter.

Dokumentanalysen av plandokumenter for Tromsø kommune viser at det er blitt utformet tydelige mål for hvordan sosial bærekraft skal styrkes i boligutvikling. På andre siden viser intervjuene av samtlige aktører i boligutviklingen at sosial bærekraft vektlegges på ulike måter selv om den overordnede forståelse av begrepet bærekraft er lik. Hovedtrekkene i dokumentanalysen og intervjuene gir indikasjoner på at sosial bærekraft har fått et tydeligere innhold i boligutvikling.

Thornton et al. (2012) påpeker at forandring i institusjonell logikk kan komme som et resultat av forandring av sosial logikk som betyr at det utvikles nye ideer og forståelse. For eksempel har begrepet bærekraftig utvikling siden sin introduksjon på 1980-tallet, i stor grad fått anerkjennelse i samfunnet gjennom klima- og miljøpilarene. Intervjuene og dokumentanalysen viser at den sosiale dimensjonen har fått en tydeligere posisjon i samfunnsutviklingen, noe som kommer som et resultat av at samfunnet har fått et bredere perspektiv på hva begrepet bærekraftig utvikling innebærer – både når det gjelder sosial bærekraft, økonomisk bærekraft og miljømessig bærekraft.

Institusjonell endring kan ifølge Thornton et al. (2012) kategoriseres som transformativ endring eller utviklingsendring. Basert på de empiriske undersøkelsene er det mulig å knytte

den institusjonelle endringen med henhold til sosial bærekraft i boligutvikling til utviklingsendring. Ifølge Thornton et al. (2012) skjer institusjonell utviklingsendring gjennom fire forskjellige prosesser; gjennom assimilering, utdyping, utvidelse eller sammentrekning. Sosial bærekraft i boligsektoren har utviklet seg på tre av disse fire måtene: *Assimilering*, *utdyping*, og *utvidelse*.

Det har vært institusjonell endring i form av *Assimilering*, fordi det synes som at sosial bærekraft har fått økt betydning. Det boligsosiale arbeidet har historisk blitt sett på som tilretteleggelse for bygging av boliger for vanskeligstilte i samfunnet, nå er det mulig å se at i offentlige dokumentene, både på nasjonalt og lokalt nivå, at det boligsosiale arbeidet er blitt en del av sosial bærekraftig boligbygging. I intervjuene påpekte blant annet politikeren at boligsosialt arbeid og sosial bærekraft i boligutvikling i stor grad nå er slått sammen. Dette betyr i praksis at en del av det å jobbe med sosial bærekraft i boligutvikling, er å integrere alle kjøpergruppene i boligmarkedet, også de vanskeligstilte i samfunnet. Det kan tolkes som at sosial bærekraft har fått tilordnet andre praksiser og symboler enn det som tidligere har vært tilfellet.

Det har også vært en institusjonell utvikling i form av *utdyping*. Utdyping handler om at intern utvikling i institusjonell logikk fører til nye praksiser og narrativ som forsterker den eksisterende institusjonelle logikken. Siden sosial bærekraft har fått oppmerksomhet og betydning innenfor boligutvikling, spesielt fra offentlig sektor, har det vært en utvikling i form av nye praksiser og narrativ. Sosial bærekraft har gjennom kommuneplanens samfunnsdel i Tromsø, fått tydeligere konkrete mål for hva slik utvikling innebærer for kommunen. Det at offentlige dokumenter og private aktører aktivt bruker begrepet i markedsføring og prosjektering er med å lage felles forståelse og utviklings- endringer hvor aktørene jobber mot samme mål. Denne institusjonelle utviklingen er en form for reproduksjon av kunnskap, hvor organisasjoner bruker tilgjengelig informasjon, og tilfører sine egne holdninger og verdier for å lage sine egne praksiser og narrativer.

Samtidig er det mulig å se en institusjonell endring i form av *utvidelse*. Utvidelse vil si endringer på organisasjonsnivå etter hvert blir gjeldende innenfor hele fagfeltet. Økt bruk av begrepet sosial bærekraft i offentlige dokumenter og i markedsføring, er med å skape felles rammer rundt begrepet. Gjennom intervjuene og dokumentanalysen er det tydelig å se en utvidelse av begrepet. Begrepet blir nå aktivt benyttet i den kommunale planprosessen, og har fått en distinkt posisjon i de kommunale planene. Dessuten viser intervjuene at sosial

bærekraft også har fått en tydeligere posisjon i private reguleringsprosesser og boligprosjekter.

Institusjonell endring av sosial bærekraft i boligsektoren samsvarer med flere av Thornton et al. (2012) sine definisjoner, men *Sammentrekning* som virker i motsatt retning av *utvidelse* gjør seg ikke gjeldende. Dette er fordi empirien viser at sosial bærekraft er under utvikling, og det ikke finnes helt klare språklige definisjoner. Selv om institusjoner er sett på som stabile samfunnsstrukturer, så er det en kjensgjerning at forandringer og transformasjoner vil skje. Institusjonell endring kan være et resultat av normative samfunnsendringer, økt forståelse og intellektuell utvidelse. Dette kan ses på som den kultur-kognitive eller den normative pilaren for institusjoner. Samtidig kan også endringen komme som et resultat av økt regulering eller lovverk – noe som knyttes til den regulative pilaren i institusjonelle endringer.

Dokumentanalysen viser at den regulative pilaren er blitt styrket, og fra intervjuene er det mulig å se endringstendenser i både den normative og den kultur-kognitive pilaren når det kommer til institusjonaliseringen av sosial bærekraft innenfor boligsektoren.

Datamaterialet viser altså at sosial bærekraft gjennom de siste årene har fått større oppmerksomhet i den nasjonale samfunnsutviklingen og spesifikt innenfor boligutvikling. De intervjuede mente at sosial bærekraft, i en eller annen form, kommer til å bli sentral i framtidig samfunns- og boligutvikling. En av konsulentene sier det slik: «*Jeg tenker sosial bærekraft blir enda viktigere med den klasseskillede delingen vi ser i samfunnet nå. Dette med økt urbanisering, og at folk bor mer og mer tett, krever økt fokus på at man bevisst tilrettelegger for dette*». Dette indikerer at bærekraftbegrepet er i ferd med å bli styrket, selv om intervjuene viser noen uklarheter i forståelsen av sosial bærekraft, normative forventninger og ulike syn på hvordan målsettingen om sosial bærekraft mest effektivt blir ivaretatt. Et tilbakevendende spørsmål er: Skal sosial bærekraft styrkes igjennom strenge nasjonale, regionale, og lokale regulative rammer, eller skal bærekraft i første rekke styrkes i normative og kultur-kognitive prosesser gjennom lokalt engasjement blant samtlige aktører innenfor boligutviklingen.

#### **4.4.2 Den regulative, normative og kultur-kognitive pilaren for sosial bærekraft i boligutvikling**

De tre institusjonelle pilarene introdusert av Scott (2014), og Thornton et al. (2012) sitt perspektiv på institusjonell logikk og institusjonell endring, gir grunnlag for å analysere begrepet sosial bærekraft i samfunnsutviklingen og spesifikt innenfor boligutviklingen. I følge Schiefloe (2019) bidrar institusjonene til å opprettholde samfunnsstrukturene og å styre individuell atferd. Boligsektoren er en viktig byggekloss i samfunnsstrukturen. De ulike organisasjonene som utgjør byggeklossene, er sentral for hvordan sosial bærekraft institusjonaliseres i boligsektoren. Her er de tre institusjonelle pilarene viktige.

##### **Den regulative pilaren**

Nasjonale dokumenter setter forventningene til hvilke utviklingstrekk kommunene skal etterstrebe. Det vil si at de nasjonale dokumentene fremstår som regulative overfor regionale og kommunale myndigheter. De nasjonale forventningene og strategiene, i samspill med lokale plandokumenter, skal styrke både de normative og kultur-kognitive institusjonelle pilarene for institusjonaliseringen av sosial bærekraft, og bidra til å øke bevisstheten om og konkretiseringen av begrepet.

Det regulative pilaren kommer til uttrykk gjennom lover, regler og offentlige styringsdokumenter. I plan og bygningsloven § 12-1, står det følgende; «*For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan*» (LOV-2020-12-18-151, 2008). Det kreves her at det skal foreligge en godkjent reguleringsplan for større boligprosjekter. Det finnes i hovedsak to ulike typer reguleringsplaner; områderegulering og detaljregulering. Områderegulering er detaljerte planer over et større areal som går spesifikk inn på ønsket utvikling innenfor et gitt område i kommunen. En områderegulering kan for eksempel brukes på områder hvor kommunen ikke føler at kommuneplanens arealdel er tilstrekkelig. Detaljregulering er mindre områdeplaner for spesifikke prosjekter og kan bli fremmet av private tiltakshavere. Detaljreguleringen skal følge rammene som er satt av kommuneplanens arealdel og andre områdereguleringer (LOV-2020-12-18-151, 2008). Det er derfor gjennom kommuneplanens arealdel, og søknader om detaljreguleringer, at kommunene mest spesifikt kan ivareta sosial bærekraft i boligutvikling.

Tromsø kommune skal revidere kommuneplanens arealdel i løpet av 2021. En informant i kommunen informerte om at den kommende revisjonen av arealdelen skal prioritere utvikling



av offentlige områder i sammenheng med de store boligprosjektene. Sosiale møteplasser er et område som anses som viktig for fremtidig utvikling, og at boligutvikling i større grad må ta hensyn til dette. Kommunen planlegger for at det i nye boligområder utenfor bykjernen, må utbygger tilrettelegge for slike møteplasser selv eller i samarbeid med andre boligprosjekter. I sentrum og bydelssentrene skal kommunen, alene eller i samarbeid med private aktører, skape felles byrom for sosiale møteplasser. Det betyr at det ikke skal være behov for å tilrettelegge for byrom i hvert eneste boligprosjekt i sentrum, men felles møteplasser for alle beboerne innenfor et gitt sentrumsområde. Hvis kommunen tar inn intensjonene om utvikling av byrom vil det styrke regulering for sosial bærekraft i den nye arealplanen. Dette styrker den regulative pilaren, og pålegger alle aktører i boligutvikling å bidra til definering og operasjonalisering av bærekraftbegrepet, her med utgangspunkt i byrom og møteplasser (sosiale rom).

Tromsø har de siste årene hatt svært kompakt byutvikling der mange nye boligområder er dominert av tett blokkbebyggelse. Kompakt byutvikling er i tråd med de nasjonale forventningene, samtidig mener Harsvik et al. (2021) at selv om kompakt byutvikling er positivt for miljømessig bærekraft, kan det være et dårlig grep når gode bomiljø skal skapes. Stor befolkningsvekst i byene i kombinasjon med et ønske om bærekraftig utvikling har bidratt til denne kompakt boligbygging. Denne utviklingen medfører at det vil oppstå nye utfordringer som krever nye regulative tiltak for å gjennomføre målsettingene om økt sosial bærekraft i kommuneplanens samfunnsdel. I saksbehandlingen av detaljreguleringer for store boligprosjekter, er det derfor viktig at alle kommunens intensjoner for sosial bærekraft blir vurdert og ivarettatt.

Det er likevel et faktum at boligutvikling er markedsstyrt der private aktører står for den største delen av boligutviklingen i samfunnet. Private aktører er avhengig av økonomisk avkastning, og har derfor, mer eller mindre, et ønske om god avkastning på investeringene. Dette kan medføre at tilrettelegging for bærekraftig utvikling og spesifikt for sosial bærekraft, bare blir gjennomført opp mot kommunens minstrekrav. Derfor er det viktig at offentlige myndigheter setter regulative rammer der minstekravene uten tvil bidrar til bærekraftig prosjekter som gir innbyggerne godt bomiljø med lik tilgang, muligheter og sosial infrastruktur.

## **Den normative pilaren**

Den normative pilaren gjelder de sosiale perspektivene som driver fram sosial bærekraft i boligutvikling. Normative forventninger vil være med på å påvirke hvordan boligområder blir utviklet og bygget. Informantene blant de private aktørene fortalte at de ønsket å skape gode lokalsamfunn gjennom sine prosjekter. Dette kommer også til uttrykk i markedsføring av nye prosjekter.

En av utbyggerne fortalte under intervjuet om sitt seneste boligprosjekt på følgende måte: «*Vi har regulert et felt på sør Tromsøya ... et stort boligfelt, som har innvirkning på mange forhold. Derfor har vi laget forskjellige samfunnssosiale planer...*». Utbyggeren legger til at dette er som en følge av at Tromsø kommune har begynt å stille strengere krav til reguleringsplanene før den endelige godkjenningen av store boligprosjekter blir gitt. Denne holdningen gir inntrykk av at utbyggerne selv, gjennom normative forventninger og krav, er i ferd med å etablere en organisasjon der bærekraftig utvikling og sosial bærekraft har oppmerksomhet. Det at flere utbyggere nå markedsfører sine boligprosjekter som sosialt bærekraftige overfor sine potensielle kjøpere, viser at normative forventninger om sosial bærekraft begynner å bli en synlig faktor i boligbyggingen. Likevel må det sies at informantene viser at begrepet sosial bærekraft ennå mangler en klar og lettfattelig allmenn definisjon. De normative forventningene bør derfor styrkes. Om det ikke skapes forventninger og gode standarder for å planlegge for og å utvikle for bærekraft vil utbyggere i mindre grad føle seg forpliktet til å følge en normativ forventning om sosial bærekraft i sine prosjekter.

## **Den kultur-kognitive pilaren**

Den kultur-kognitive institusjonelle pilaren i institusjonalisering av sosial bærekraft handler om at mennesket forstår verden gjennom ytre stimuli, og ved at objekter og aktiviteter kun får mening gjennom subjektiv tolkning (Scott, 2014). Fordi begrepet sosial bærekraft per i dag kan være uklart og mangfoldig kan en argumentere for at den kultur-kognitive pilaren for institusjonaliseringen av sosial bærekraft er svak. Likevel kan mangfoldighet knyttet til denne pilaren være en styrke ved at den kan bidra til at ulike aktører, på ulike nivåer, skaper sosial bærekraft som i et helhetlig perspektiv resulterer i innovasjon og variert boligutvikling som styrker sosial bærekraft for hele regionen, i vårt tilfelle, Tromsø kommune.

Dokumentanalysen viser at nasjonale og lokale myndigheter er relativt samstemte om forventninger til sosial bærekraftig utvikling, og selv om private aktører arbeider med sosial bærekraft på ulike måter, var ønske om utvikling av fellesfunksjoner og variert

boligsammensetning sammenfallende. Dette tyder på at den kultur-kognitive pilaren er i ferd med å styrkes.

### **Oppsummert**

For at sosial bærekraft skal få en tydeligere posisjon i boligsektoren er det viktig at de regulative, normative og kultur-kognitive pilarene fremstår som gjensidig forsterkende for institusjonaliseringen av begrepet. Studiet viser at den regulative pilaren er lett å forstå og beskrive siden den kommer til uttrykk gjennom nasjonale lover, regler og forventninger til sosial bærekraftig utvikling. Den normative pilaren har ikke like sterk fremtreden, samtidig ga boligutviklerne mellom annet tydelig uttrykk for at forventninger om sosial bærekraft øker blant potensielle boligkjøpere, og at dette vil bli tydeligere i fremtidig boligutvikling. De offentlige styringsdokumentene er også med å skape noen normative forutsetninger. Samtidig tyder studien på at den kultur-kognitive pilaren står svakere enn de to andre. Det er imidlertid tegn i empirien som gir grunnlag for å anta at denne pilaren kommer til å styrkes de kommende årene. Dette kommer i første rekke frem ved at private aktører i intervjuene uttrykker et klart ønske om variert boligsammensetning, fellesfunksjoner og fellesområder.

#### **4.4.3 Blir sosial bærekraft institusjonalisert på en enhetlig måte innenfor boligsektoren?**

Gjennom formuleringen av problemstillingen og tilhørende spørsmålstillinger har målsettingen med denne studien vært å undersøke om sosial bærekraft blir institusjonalisert på en enhetlig måte blant aktører i boligsektoren, og relaterer dette opp mot teoriene som er presentert ovenfor i kapittel 2.2.

Det første som kan slås fast er at den regulative pilaren i sosial bærekraft er i ferd med å bli styrket. Videre viser intervjuene at normative forventninger til bærekraft begynner å få et godt fotfeste hos aktørene i boligutviklingen og blant allmennheten, og det harmonerer med forventningene til sosial bærekraft i nasjonale styringsdokumenter. Derimot er den kultur-kognitive pilaren mindre fremtredende, og sannsynligvis bidrar det til å forsinke institusjonaliseringen av sosial bærekraft i boligsektoren. Private aktører har gitt uttrykk for at det er behov for begrepsavklaring og definisjoner innenfor bærekraftbegrepet, og at det vil gjøre det enklere for private utbyggere å jobbe mot et felles bærekraftmål. Dessuten bør det fremheves at kommuneplanens arealdel ikke er revidert slik som kommuneplanens samfunnsdel og kommunens utbyggingsprogram. Den regulative pilaren kan derfor fremstå som utydelig. I intervjuene fortalte ansatte i kommunen at det er en intensjon om å sette

strengere krav i revideringen av kommuneplanens arealdel basert på kommuneplanens samfunnsdel og utbyggingsprogrammet. Hvilke konsekvenser dette vil få for fremtidig utbygging er enda usikkert, samtidig er det meget sannsynlig at dette kommer til å styrke den regulative pilaren for institusjonalisering av sosial bærekraft i boligutviklingen. Dette vil trolig ha positiv virkning på de kultur-kognitive og normative pilarene. Samtidig er det et spørsmål om timing og modning for å unngå reaktive tilpasninger og reverseringer fra utbyggere. I intervjuene fortalte utbyggere at de ble påtvunget unødvendig infrastruktur fra kommunen, og dette har vært med å øke prisene på boligene. Det er viktig at kommunen balanserer nødvendige krav, og krav som går på bekostning av boligprisene.

Tross ulike tilnæringsmåter er det klart at samtlige aktører i boligutviklingen i Tromsø er engasjert for å styrke sosial bærekraft. En privat utbygger uttaler at i nye boligprosjekter forbereder de eldrebølgen ved å planlegge for gode, pene, attraktive boliger i sosiale bofellesskap i et godt samarbeid med offentlig helsevesen. Selv om de eldre utgjør en sterk kjøpegruppe, argumenterer utbyggeren for at de gjør dette basert på behov som de selv ser komme. En annen utbygger ønsker å planlegge for tradisjonelle kjøpergrupper, bare med økt integrering av sosial infrastruktur, inkludert fellesløsninger for beboerne. De vil tilby alternative finansieringsmodeller for at flere skal få mulighet til å kjøpe seg inn i prosjektet. De private initiativene vist til her springer ut av nye muligheter for økonomisk avkastning, og er ikke nødvendigvis et resultat av at den regulative pilaren er styrket.

Scott (2014) argumenterer for at en rett balanse mellom pilarene bidrar til å styrke institusjonalisering. Det er derfor nødvendig at alle aktører bidrar i styrking av de tre pilarene. Samtidig er det ikke tvil om at den regulative pilaren gjennom det kommunale plansystemet vil spille en avgjørende rolle for hvordan sosial bærekraft skal styrkes. Hvordan kommunen forstår å benytte begrepet vil utvilsomt påvirke hvordan organisasjoner implementerer sosial bærekraft i framtidige boligprosjekter.

#### **4.4.4 Institusjonell endring av sosial bærekraft, som pådriver for organisatoriske endringer**

Institusjonelle endringer som følge av at det jobbes i et større omfang med sosial bærekraft medfører at organisasjonene må planlegge og gjennomføre boligprosjekter forskjellig fra tidligere. Palthe (2014) viser til at denne endringen kommer som et resultat av et samspill mellom de regulative, normative eller kognitive pilarene, og tolkningene av disse i en menneskelig kontekst (se Figur 4 s.22). Samspillet fordrer at individene i organisasjonene

ønsker endringer (normativ), de oppfatter at de må endre seg (regulativ), eller bør endre seg som følge av samfunnsrelaterte krav (kultur-kognitiv).

Slik det er blitt argumentert ovenfor er det mulig å se institusjonell endring i form av *assimilering, utdyping og utvidelse*. Denne studien synes å vise at aktørene innenfor boligutvikling har fått bredere, dypere og utvidet forståelse av sosial bærekraft, og at dette er i ferd med å skape organisatoriske endringer. Konkret uttalte en utbygger at: «*Vi må se det større bilde, hvilken virkning prosjektet får på et område*». Dette kan tas som en indikasjon på at utbyggernes organisasjoner må jobbe annerledes i sine prosjekter. De store byggeprosjektene krever økt kompetanse, utredelse av samfunnsplaner og konsekvensutredninger hvor de sosiale forholdene får større betydning. Empirien viser at den normative og til dels den kultur-kognitive pilaren i institusjonaliseringen av sosial bærekraft er styrket. Styrkingen av pilarene har medført at det skjer organisatoriske endringer. Alle aktørene i denne studien fortalte at de er avhengig av å få solgt boligene, og at de normative og kultur-kognitive pilarene for sosial bærekraft derfor får betydning for om det må skje organisatoriske endringer som fanger opp de pågående samfunnsendringene mot et mer bærekraftig samfunn. Organisatoriske endringer som samfaller med institusjonell endring av sosial bærekraft i boligsektoren blir derfor en gevinst for både boligkjøpere og boligbyggere.

Palthe (2014) viser til at regulative endringer kan skje raskt gjennom lovverket eller i offentlige styringsdokumenter. Derimot skjer kultur-kognitive og normative endringene over et lengre tidsperspektiv ved holdningsendringer, endringer av verdier, vaner og normer. Denne studien viser at begrepet sosial bærekraft i boligutviklingen er relativt nytt, og at begrepet er blitt styrket gjennom statlige forventninger og direktiver, og samfunnsmessige forventninger. Et tegn på dette er at intervjuene av private aktører tyder på at samfunnsmessige endringer, jf. for eksempel eldrebølgen, nå vil stille krav til organisatoriske endringer i bedriften. Institusjonell endring av sosial bærekraft kan kun komme som et resultat av at organisasjoner endrer seg, og utvider sine perspektiver for hva sosial bærekraft betyr og hvilken betydning det skal ha for hvordan de arbeider. Samtidig er de organisatoriske endringene avhengig av institusjonell endring, dette kan både være gjennom den regulative, normative eller kultur-kognitive pilaren.



## 5 Avslutning

### 5.1 Økonomi som en viktig dimensjon til sosial bærekraft i boligutvikling

Boligprisene i Tromsø har blitt tatt opp flere ganger gjennom denne oppgaven. Om sosial bærekraft i boligutvikling medfører økte boligprisen, er dette være noe negativt fordi det kan være med å øke ulikhetene ytterligere i samfunnet. Samtidig vil også bærekraftsmål 11.1, «tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris» (United Nations Association of Norway (FN), 2020a) skyves lenger unna.

I boligutviklingen henger boligpris og sosial bærekraft tett sammen. Offentlige krav er en av mange faktorer som kan fordyre boligprosjekter. I Tromsø, som andre steder, er det viktig å finne en balanse slik at det ene ikke går på bekostning av det andre. Det er viktig at kommunene jobber med offentlige tiltak og styrking av offentlige sosiale møteplasser og sosial infrastruktur. Samtidig vil det være hensiktsmessig at kommunene er løsningsorientert og ser behov for utvikling av bærekraftige tiltak i samspill med private aktører som står for boligbyggingen. Utbyggerne som ble intervjuet var skeptiske til at de har fått krav om å finansiere og bygge ut dyr infrastruktur. Slike krav er med på å øke boligprisene, og i neste omgang skape sosiale grupperinger i boligmarkedet. Det er derfor flere dilemmaer som skapes, og som mer eller mindre påvirker sosial bærekraft i vid forstand. Godt samspill mellom offentlig og private aktører vil kunne forhindre at det blir satt offentlige krav om etablering av sosial infrastruktur hvis det allerede eksisterer i nærheten av utbyggingsområdet. Utbyggerne kunne vise til eksempler hvor de sent i reguleringsfasen har fått krav om ny infrastruktur som hadde medført prisøkning på flere hundre tusen på boligene. Det er derfor viktig at kommunen er forutsigbar og samarbeidsvillig med de private aktørene, slik at potensialet for at sosial bærekraft blir styrket. Dette kan også bidra til å redusere kostnader til boligutviklingen i Tromsø.

Alternative finansieringsløsninger er et redskap for å få flere inn på boligmarkedet. Slike løsninger er ikke nødvendigvis dempende på boligprisene. Boligprisstatistikken for landet i sin helhet viser at prisene har økt 12,18 % i løpet det siste året, og hele 27,17 % i løpet av de siste fem årene (Krogsveen, 2021). Samtidig har konsumprisindeksen hatt en økning på 3 % i løpet av det siste året (SSB, 2021). Forskjellen mellom prisvekst på boligene og verdien av kronen er urovekkende, og kan gi ulik mulighet til å skaffe seg bolig for noen grupper i befolkningen, og dermed svekke sosial bærekraft i boligsektoren.

Institusjonalisering av sosial bærekraft i boligsektoren fordrer bevisst styrking av de regulativ, normativ og kultur-kognitiv pilarene, også når det gjelder å redusere byggekostnadene i boligprosjekter. Om offentlige krav medfører tiltak som ikke blir forstått av utbyggerne, og i tillegg er kostnadsdrivende, kan det være med å hindre nødvendige institusjonelle endringer som styrker sosial bærekraft. Som poengtert i kapittel 4.4.3 mente utbyggerne at det er viktig at kommunen balanserer sine krav både når det gjelder enkeltprosjekter og generelt, og at disse blir forstått av aktørene i boligutviklingen, slik at de unngår å måtte gjennomføre reaktive tilpasninger og reverseringer i plan- og byggeprosessene. Ifølge utbyggerne vil dette ha negativ virkning på institusjonaliseringen av sosial bærekraft, samtidig som det går på bekostning av økonomisk avkastning og salgbarhet av leilighetene.

Det er i denne oppgaven ikke gått inn på økonomiske forutsetninger og begrensningene som kan bidra til å virke dempende på institusjonalisering av sosial bærekraft i boligsektoren. For å gjøre det er det nødvendig å undersøke hvilke økonomiske rammer boligutviklerne har, hvor tilpasningsdyktige de er for å møte strengere krav, og hvilke økonomiske konsekvenser det har å styrke sosial bærekraft i boligprosjekter. Samtlige av informantene uttalte at økonomi ofte er en begrensende faktor i boligutvikling.

## **5.2 Konklusjon**

Denne oppgaven reiser problemstillingen: «Blir sosial bærekraft institusjonalisert på en enhetlig måte innenfor boligsektoren?» Problemstillingen blir operasjonalisert gjennom spørsmål om hvilket forhold ulike aktører i boligutviklingen per i dag har til sosial bærekraft; om aktørene har forskjellige oppfatning og tilnærming til begrepet; hvordan sosial bærekraft kan styrkes i fremtidige boligprosjekter, og hvilke utfordringer og muligheter aktørene ser for boligsektoren.

Dokumentanalysen viser at nasjonale styringsdokumenter og kommunale dokumenter i Tromsø kommune legger føringer for boligutviklingen basert på sosial bærekraft. Myndighetene, både lokalt og nasjonalt ønsker å styrke alle dimensjonene innenfor sosial bærekraft, og ønsker å oppnå dette gjennom prinsippene for likhet, rettferdighet og gode lokalsamfunn. Selv om regjeringen legger klare føringer, og uttrykker forventninger til hvordan kommunene skal planlegge og utvikle sosial bærekraft, er det kommunene som er den lokale planmyndigheten og kan til en viss grad bestemme omfang og tempo.



Fra intervjuene er det blitt klart at det er ulike tolkninger og mål for sosial bærekraft blant aktørene i boligutviklingen, og slik som Harsvik et al. (2021) hevder, mangler det fortsatt ideer, språk og ord som klart definerer begrepet sosial bærekraft. Sosial bærekraft er i dag et flytende begrep, intervjuene viser at definisjoner er under utvikling, og sosial bærekraft er i så måte under institusjonell endring. Flere informanter mente at høyest mulig avkastning var normen for få år siden. I dag jobbes det blant annet med å integrere eksisterende sosial infrastruktur i eksisterende og nye boligområder på best mulig måte. Det skal skape felles offentlige uteområder og fellesfunksjoner. Alle intervjuede aktører som utvikler boligprosjekter i Tromsø, mener at bedriften i en eller annen form ønsker å inkorporere sosial bærekraft i sine prosjekter. Dette er, ifølge flere av utbyggerne, kommet som et resultat av ønsker fra potensielle kjøpere, og at kommunen er blitt strengere når nye private reguleringsplaner skal godkjennes.

En av forutsetning for institusjonalisering av sosial bærekraft i boligsektoren er at de tre pilarene i institusjonalisering er sterke og balansert i forhold til hverandre. Studiet viser at den regulative pilaren i sosial bærekraft er i ferd med å bli styrket, og særlig kommer dette fram i de nasjonale forventningene. De normative forventinger begynner å få et fotfeste hos aktører i boligutviklingen og blant allmennheten, men den kultur-kognitive pilaren synes mindre fremtredende og kan bidra det til å forsinke institusjonaliseringen av sosial bærekraft. Den regulative pilaren er styrket gjennom Tromsø kommune sin nye kommuneplan samfunnsdel og utbyggingsprogram, men samtidig er det viktig å nevne at kommuneplanens arealdel er ikke revidert. Dette betyr at Tromsø kommune har god mulighet til å styrke den regulative pilaren for institusjonalisering av sosial bærekraft. Kommuneplanenes arealdel er helt avgjørende for boligutviklingen, og revideringen basert på målsetningen i kommuneplanens samfunnsdel, vil ifølge informantene få store konsekvenser for fremtidig boligbygging. Dette vil kunne få positiv virkning for den kultur-kognitive og normative pilaren.

Selv om utbyggerne hadde ulike tilnærminger til sosial bærekraft i sine boligprosjekter, er det klart at samtlige aktører i boligutvikling medvirker til i institusjonaliseringen av begrepet. Ifølge Scott (2014) vil rett balanse mellom pilarene bidra til å styrke institusjonalisering av sosial bærekraft. For å oppnå dette er det nødvendig at alle aktører jobber sammen for å finne gode felles løsninger.

Resultatene fra den empiriske undersøkelsen viser at sosial bærekraft får fotfeste i by- og tettstedsstedsutvikling i Tromsø – sosial bærekraft blir av aktører beskrevet som aktuelt og "trendy". Det er likevel et faktum at boligutvikling er et sammensatt tema, for eksempel mot slutten av arbeidet med denne oppgaven har bolig- og byutvikling i Tromsø vært et omdiskutert tema i mediene. Dette er et resultat av nyhetsartikler hvor det vises til befolkningsnedgang og at personer flytter fra Tromsø fordi boligprisene er blitt så høy. I et kommunestyremøte ble ordføreren i Tromsø utfordret på hvilke tiltak som må til for å redusere fraflytting. Svaret var at alle steiner skal snus, og at det bør åpnes for mer boligbygging i distriktene. Dette skal ifølge ordføreren komme til uttrykk i den nye kommuneplanens arealplan (Thuen, 2021). Om boligpolitikken i Tromsø nå skifter retning fra kompakt byutvikling og styrking av bydelssentrene, til tilrettelegging for spredt boligbygging, kan det være et uttrykk for at økonomisk bærekraft trumfer miljømessig bærekraft, og i neste omgang sosial bærekraft.

Institusjonalisering kan skje på bakgrunn av tre forutsetninger: Økende avkastning, økende forpliktelser eller økende objektivisering (Scott, 2014). Resultatene i studiet viser at institusjonalisering av sosial bærekraft er et resultat av alle de tre forutsetningene. Utbyggerne ønsker å integrere sosial bærekraft i sine boligprosjekter som et respons på sterkere normative forventninger fra potensielle kjøpere, og økte regulative krav fra kommunen. Selv om det i manges øyne ennå er langt igjen før begrepet sosial bærekraft er klart definert, at det er behov for å utvikle allmenn forståelse av begrepet, og at det er et stykke frem til det er på plass målbare indikatorer for vellykkede sosialt bærekraftige boligprosjekt, viser denne studien at sosial bærekraft er i ferd med å bli et viktig element i samfunns- og boligutviklingen i by- og tettstedet i Tromsø kommune.

## Referanseliste

- ASDAL, K. & REINERTSEN, H. 2020. *Hvordan gjøre dokumentanalyse : en praksisorientert metode*, Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- BRIET, S. 2006 [1951]. *What is documentation? English translation of the classic French text*, Lanham, MD, The Scarecrow Press.
- BRINKMANN, S., TANGGAARD, L. & HANSEN, W. 2012. *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- BAARTS, C. 2012. Autoetnografi. In: BRINKMANN, S., TANGGAARD, L. & HANSEN, W. (eds.) *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- COLANTONIO, A. & DIXON, T. 2009. *Measuring socially sustainable urban regeneration in Europe*, Oxford, Oxford Brookes Universit.
- DEPARTEMENTENE 2019. Fornyet strategi for boligmarkedet. For en trygg bolighandel, bedre bomiljø, effektive byggeprosesser og bærekraftig gjeld. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Finansdepartementet; Barne- og likestillingsdepartementet; Justis- og beredskapsdepartementet.
- HARSVIK, R. B., TANDBERG, D. E. & PETERSEN, G. R. 2021. Sosial bærekraft, den gjemte dimensjonen i byutvikling, [https://www.ao.no/sosial-barekraft-den-gjemte-dimensjonen-i-byutvikling/o/5-128-82049?fbclid=IwAR2ESp\\_wPnHReQuhZXYIUQ6SHe5-UZNYQty5DCZzyEQnruu9mPdnX5wZu0](https://www.ao.no/sosial-barekraft-den-gjemte-dimensjonen-i-byutvikling/o/5-128-82049?fbclid=IwAR2ESp_wPnHReQuhZXYIUQ6SHe5-UZNYQty5DCZzyEQnruu9mPdnX5wZu0). *Avisa Oslo*.
- HOFSTAD, H. & BERGSLI, H. 2017. Folkehelse og sosial bærekraft – en samling og diskusjon av begrepsinnhold begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger. NIBR-rapport 2017:15. Oslo: Oslo Met.
- HSIEH, H.-F. & SHANNON, S. E. 2005. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. [Thousand Oaks, Calif.] :
- KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET 2014. Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET 2016. Meld. St. 18. Bærekraftige byer og distrikt. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET 2019. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET 2020. Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KROGSVEEN. 2021. *Prisutvikling for Norge* [Online]. Available: <https://www.krogsveen.no/prisstattikk?zipCode=undefined> [Accessed 05.05 2021].
- KUNNSKAPSBANKEN. 2020. *Hva slags boliger vil vi ha i framtiden? Har vi en boligsituasjon som er rustet for utviklingstrekkene vi nå ser i landsdelen?* [Online]. Bodø: Kunnskapsbanken Nord Norge. Available: <https://www.kbnn.no/artikkel/hva-slags-boliger-vil-vi-ha-i-framtiden> [Accessed 28.01. 2021].
- KVALE, S., ANDERSSON, T. & RYGGE, J. 1997. *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Ad notam Gyldendal.
- LOV-2020-12-18-151 2008. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.

- LYNGGAARD, K. 2012. Dokumentanalyse. In: BRINKMANN, S., TANGGAARD, L. & HANSEN, W. (eds.) *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- NORWEGIAN MINISTRY OF FINANCE & NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS 2019. One year closer 2019. Norway`s progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development Oslo: Norwegian Ministry of Finance; Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- OPP, S. M. 2017. The forgotten pillar: a definition for the measurement of social sustainability in American cities. *Local Environment*, 22, 286-305.
- PALTHE, J. 2014. Regulative, Normative, and Cognitive Elements of Organizations: Implications for Managing Change. *Management and Organizational Studies*, 1.
- PETERS, B. G. 1999. *Institutional theory in political science : the "new institutionalism"*, London, Pinter.
- QUINN, P. M. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*, London, Sage Publications.
- RUUD, M. E. 2010. Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- SCHIEFLOE, P. M. 2019. *Mennesker og samfunn : innføring i sosiologisk forståelse*, Oslo, Fagbokforlaget.
- SCOTT, W. R. 2014. *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities*, Thousand Oaks, Calif, Sage.
- SPURKLAND, G. 2020. Bokkvalitet, innovasjon og fellesskap i det norske boligmarkedet. *Plan*, 52, 30-37.
- SSB. 2021. *Konsumprisindeksen* [Online]. Available: <https://www.ssb.no/kpi> [Accessed 05.05 2021].
- STATISTISK SENTRALBYRÅ (SSB) 2021. Boliger. *Boliger etter bygningstyper*, <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boliger>.
- THAGAARD, T. 2018. *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder*, Bergen, Fagbokforl.
- THORNTON, P. H., OCASIO, W. & LOUNSBURY, M. 2012. *The institutional logics perspective : a new approach to culture, structure, and process*, Oxford, Oxford University Press.
- THORNTON, P. H., OCASIO, W. & LOUNSBURY, M. 2015. The Institutional Logics Perspective. *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*.
- THORSNÆS, G. & SVENDSEN, T. O. 2021. *Tromsø* [Online]. snl.no: Store norske leksikon. Available: <https://snl.no/Troms%C3%B8> [Accessed 02.03. 2021].
- THUEN, I. P. 2021. Utfordret om flytting fra Tromsø: – Vi skal snu hver stein. *Nordlys*.
- TRELLEVIK, A. 2021. Slik vil politikerne løse boligkrisen i Tromsø. *Nordlys*, 04.05.2021.
- TROMSØ KOMMUNE 2015. Nok og riktige boliger, på rett sted. Boligpolitisk handlingsplan 2015-2018. Tromsø: Tromsø kommune.
- TROMSØ KOMMUNE 2020a. Tromsø vil. Kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi 2020-2032. Tromsø: Tromsø kommune.
- TROMSØ KOMMUNE 2020b. Tromsøstatistikk Befolkning. Tromsø: Tromsø Kommune.
- TROMSØ KOMMUNE 2021. Prinsipper for utbyggingsprogram for Tromsø byområde/setrumsnære områder 2021-2032. Tromsø: Tromsø kommune.
- UIT NORGES ARKTISKE UNIVERSITET. *UiT i Tromsø* [Online]. Tromsø: UiT. Available: <https://uit.no/sted/tromso> [Accessed 02.03 2021].
- UNITED NATIONS ASSOCIATION OF NORWAY (FN). 2020a. *Bærekraftige byer og lokalsamfunn* [Online]. Oslo: FN-sambandet. Available: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/baerekraftige-byer-og-lokalsamfunn> [Accessed 02.02 2021].

- UNITED NATIONS ASSOCIATION OF NORWAY (FN). 2020b. *Fns Bærekraftsmål* [Online]. Oslo: FN-sambandet. Available: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal> [Accessed 02.02. 2021].
- WOODCRAFT, S., BACON, N., HACKETT, T., CAISTOR-ARENDAR, L. & HALL, F. 2012. *Design for Social Sustainability: A framework for creating thriving new communities*.
- WORLD MEDICAL ASSOCIATION 2001. Declaration of Helsinki. Ethical principles for medical research involving human subjects. Geneva.

# Vedlegg

## Tematisk intervjuguide

Planlagt tidsbruk: ca. 45-60 min.

- Introduksjon:
- I forbindelse med min masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse ønsker jeg å fordype meg i sosial bærekraft. Oppgaven tar sikte på å kartlegge hvordan sosial bærekraft blir forstått og brukt innenfor lokale aktører i boligutvikling.
- Jeg er særlig ute etter å undersøke oppfatninger om sosial bærekraft i boligutvikling.
- Jeg kommer ikke til å bruke identifiserbar informasjon i min masteroppgave. Hvis ønskelig kan utkast sendes til intervjuobjektet for godkjenning.
- Gjennom dette intervjuet må jeg ikke få informasjon som kan identifiserende andre personer.
- Har du noen tekniske spørsmål knyttet til oppgaven eller persondatabehandlingen?

Intervjuguiden:

- Hvordan synes du boligutviklingen i Tromsø fungerer i dag?
  - Er boligutviklingen i Tromsø bærekraftig? På hvilken måte, sosialt, økonomisk eller økologisk?
  - Synes du de sosiale forholdene rundt boligene har et fokus i boligutviklingen i Tromsø?
  - Har du kjennskap til begrepet sosial bærekraft?
  - Mener du sosial bærekraft er viktig når det kommer til boligutvikling?
  - Hvordan viktig ser du sosial bærekraft i forhold til de andre dimensjonene, økonomi og klima/miljø?
- Hvor viktig er sosial bærekraft i din organisasjon?
  - Er sosial bærekraft forankret i organisasjonen? I så fall hvordan er det forankret?
  - Hvordan/hvorfor har dere fått et fokus på sosial bærekraft?
  - Har nasjonale retningslinjer hatt betydning for hvordan man bruker begrepet?
  - Stilles det lokale krav/pålegg til utbyggere mht. sosial bærekraft?

- Sosial bærekraft er et bredt begrep, og det finnes flere ulike faktorer som kan styre sosial bærekraft. Er det noe din organisasjon/du mener man i stor grad bør vektlegge knyttet til planlegging og utvikling av nye boligprosjekter ?
  - I Tromsø har det vært en skyhøy boligprisutvikling, også på leiemarkedet, noe som man kan se som en utfordring når det kommer til at alle skal ha mulighet å ha en plass og bo. Har du/din organisasjon noen tanker om hvordan det er mulig å møte den utfordringen? Eksempler?
  - Kan hensyn til maksimal utnyttelsesgrad og prosjektøkonomi kan gå på bekostning av viktige felles goder og sosial bærekraft?
  - Er det i Tromsø et godt samarbeid mellom private og offentlige aktører? Er det da et fokus på sosial bærekraft?
- Har du noen eksempler på boligprosjekter i Tromsø som er et godt eksempel som sosial bærekraftig?
- Hvordan skiller dette/disse prosjektene ut?
  - Har din organisasjon hatt en rolle innenfor dette?
  - Er det mulig å ta lærdom fra disse prosjektene for at andre prosjekter kan få et styrket fokus på sosial bærekraft?
  - Hvis det ikke er noen prosjekter, hvorfor mener du at det ikke finnes noen prosjekter som har fokusert på dette? Er det faktisk mulig å definere grad av sosial bærekraft i boligutvikling?
- Avsluttende spørsmål
- Er sosial bærekraft en trend/utvikling som vil holde seg?
  - Mener du man bør styrke offentlig regulering for å styrke sosial bærekraft i boligutviklingen?

