

Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet

EN KUNNSKAPSOVERSIKT

JARDAR SØRVOLL & MONICA FIVE AARSET

A photograph of a person from behind, wearing a dark jacket, looking out a large window. The person's right hand is resting on the window frame. The view outside the window is bright and slightly blurred, suggesting an outdoor setting.

NOVA

Velferdsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet

En kunnskapsoversikt

JARDAR SØRVOLL
MONICA FIVE AARSET

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 12/2015

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

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

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Høgskolen i Oslo og Akershus 2015

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-568-1
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-569-8
ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

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

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

Forord

Denne publikasjonen er analysedelen til prosjektet «Vanskeligstilte på boligmarkedet – en kunnskapsoversikt» finansiert av Husbanken. Prosjektleder vil gjerne takke de som møtte til det eneste, men også fruktbare referansegruppemøte for prosjektet: Maja Flåto (Husbanken), Kjersti Halvorsrud (KMD), Anna Katharina Fonn Matre (KMD), Hans Christian Sandlie (NOVA, SVA, HiOA), Anne Skevik Grødem (ISF) og Kim Astrup (NIBR). Maja og Kjersti takkes også for gode kommentarer til kapittel 4. Viggo Nordvik (NOVA, SVA, HiOA) skal for øvrig også ha en stor honnør for å ha kommentert og kvalitetssikret rapporten. Prosjektleder har tatt flere av hans gode kommentarer til følge. Ellers takkes også kontaktpersonene i Husbanken Midt-Norge, Rune Flessen og Øyvind Ustad.

Kapittel 1, 2, 4 og 5 er skrevet av prosjektleder (Jardar Sørvoll). Utkastet til kapittel 3 er skrevet av Monica Five Aarset, men omarbeidet av prosjektleder. Prosjektleder vil benytte anledningen til å takke Monica og Vegard Svagård for samarbeidet på prosjektet. Monica og Vegard har tatt på seg mesteparten av jobben med å katalogisere de ulike forskningsarbeidene i den boligsosiale forskningslitteraturen (prosjektets del 2). Det takker jeg dem for!

Takk også til NOVAs bibliotekar, Tordis Korvald, for gjennomføring og hjelp med litteratursøk.

Jardar Sørvoll
Ski, november 2015

Innhold

Sammendrag	7
1 Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet – en kunnskapsoversikt	15
1.2 Bakgrunn: hvorfor kunnskapsoversikt?	15
1.3 Boligsosial politikk rettet mot vanskeligstilte	19
1.4 Den norske boligmodellen	23
1.5 Katalog over forskningsbidrag: kriterier og arbeidsmetoder	28
1.6 Analyse av forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet m.m. – generelle prinsipper	33
1.7 Disposisjon for rapporten	37
2 Vanskeligstilte	39
2.1 Hvem er de vanskeligstilte? Situasjonsbetinget eller kvantifiserende tilnærming	39
2.2 Kartlegging av bostedsløse	45
2.3 Årsaker til bostedsløshet og annen vanskeligstilling på boligmarkedet	48
2.4 Boligsituasjon og boligkarrierer	57
2.5 Studier basert på registerdata	58
2.6 Studier basert på ulike levekårsundersøkelser	65
2.7 Studier basert på surveyer til kommuner og/eller avgrensede grupper vanskeligstilte	73
2.8 Studier basert på kvalitative data	74
2.9 Avslutning: Hva vet vi? Og hva må vi vite? Den norske modellen og de vanskeligstilte	81
3 Integrering, marginalisering og segregering	85
3.1 Innledning og begrepsavklaringer	85
3.2 Bolig og integrasjon	87
3.3 Marginaliseringsprosesser: eksempelet diskriminering på leiemarkedet	93
3.4 Bostedsegregering og flyttemønstre	100
3.5 Kunnskapsbehov om segregering	102
3.6 Kunnskapsbehov? Hvordan fungerer den norske boligmodellen for innvandrere og deres etterkommere?	104
4 Virkemidler og tiltak	109
4.1 Effekter av økonomiske virkemidler	110
4.2 Kommunale boligtilbud	128
4.3 Bo-oppfølging	139
4.4 Kommunal organisering og samordning	140
4.5 Offentlige prosjekter og satsinger	143
4.6 Private, frivillige og offentlig–privat samarbeid	147
4.7 Nye kunnskaps- og metodebehov? En oppsummering	153

5 Kunnskapsoversikt om vanskeligstilte på boligmarkedet:	
en kort oppsummering	157
5.1 Innledning: Behov for mer fagdebatt om boligforskningen	157
5.2 Kunnskapsbehov om vanskeligstilte på boligmarkedet	158
5.3 Kunnskapsbehov om integrering, marginalisering og segregering på boligmarkedet.....	159
5.4 Kunnskapsbehov om boligsosiale virkemidler	160
5.5 Den norske boligmodellen under lupen	161
Summary	163
Litteratur	167

Sammendrag

Prosjektet «Vanskeligstilte på boligmarkedet – en kunnskapsoversikt» består av to deler. Innenfor rammen av prosjektets første del ble det utarbeidet en katalog over relevante forskningsarbeider om vanskeligstilte på boligmarkedet, boligsosiale virkemidler og integrering, marginalisering og segregering på det norske boligmarkedet i perioden 2005 til 2015. Prosjektets andre del består av en presentasjon og analyse av forskningen om samme tema fra det samme tidsrommet. Denne rapporten er publikasjonen fra prosjektets del 2.

Formålet med prosjektets andre del er å presentere den eksisterende boligsosiale forskningslitteraturen for interesserte i offentlige virksomheter, forskningsmiljøer og allmenheten. Rapporten er videre ment å identifisere kunnskapshull, nye datakilder, legge til rette for en kumulativ forskning som bygger på funnene fra tidligere studier, samt bidra til en informert og kritisk debatt om den norske boligmodellen og den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte. En av hovedkonklusjonene fra rapporten er at kritisk debatt om faglige arbeider er en mangelvare på det boligsosiale feltet. Vi foreslår derfor etableringen av et nettbasert tidsskrift med fagfellevurdering for å stimulere etterprøvingen og meningsbrytningen en formålstjenlig politikk rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet trenger.

Kapittel 1 Innledning

I kapittel 1 gjør vi rede for grunntrekkene ved den norske boligmodellen og den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte. Vi påpeker at vanskeligstilte handler innenfor den norske boligmodellens strukturer, som for eksempel satsingen på personlig ansvar, «velfungerende boligmarkeder» og eierlinja som boligpolitiske hovedgrep. I rapporten presiseres det at forskningen må reflektere at vanskeligstilte på boligmarkedet lever deler av sine liv innenfor denne modellen, og at boligsosiale behov ikke kun kan føres tilbake til individuelle kjennetegn, men også til strukturelle trekk ved lokale boligmarkeder. For eksempel kan størrelsen og sammensetningen av boligmassen i en kommune påvirke vanskeligstiltes sjanser til å skaffe seg et tilfredsstillende sted å bo.

I kapittel 1 diskuteres også opphavet til forskningsspørsmålene og perspektivene i rapporten. Det fremheves at utgangspunktet for rapportens problemstillinger er oppdragsgivers utlysningstekst, den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet (2014-2020), to tidligere boligsosiale kunnskapsoversikter (Hellevik & Nordvik 2004; Rambøll 2010), den eksisterende forskningslitteraturen og egne refleksjoner. I den sammenheng minnes det om at rapporten ikke diskuterer rammevilkårene for forskning eller de boligsosiale studienes kvalitet, men er en forskningsoversikt hvor konklusjonene fra vitenskapelige arbeider presenteres og diskuteres i det kritiske ordsiftets tjeneste.

Kapittel 2 Vanskeligstilte

I kapittel 2 sammenfattes forskningen om ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Innledningsvis diskuterer vi hvem som er de vanskeligstilte, og mekanismene bak vanskeligstilling. Vi tar utgangspunkt i følgende bredt aksepterte definisjon av hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet: «vanskeligstilte» er «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (*Bolig for velferd*:16; se og: Hellevik og Nordvik 2004; Nordvik 2010; NOU 2011:15; Hansen & Åhrén 1991).

Med dette utgangspunktet diskuterer vi to ulike holdninger til kartlegging og beregning av antallet vanskeligstilte. Økonomen Viggo Nordvik er en representant for den kritiske tilnærmingen til kvantifisering og kartlegging (Nordvik 2008). Han mener at som følge av variasjonene i den heterogene gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet og problemene med å identifisere de som trenger offentlig hjelp, er det liten grunn til å bruke krefter på beregninger som med nødvendighet blir upresise. Istedet mener Nordvik at forskere bør bruke sin tid på å kartlegge «hendelser og situasjoner som utløser problemer og vanskeligheter» på boligmarkedet (Hellevik & Nordvik 2004:46). Dette er et logisk standpunkt gitt at Nordvik og andre (jf. Gulbrandsen & Hansen 2007) mener at boligsosiale utfordringer for flertallet av de vanskeligstilte er «overgangsproblemer som oppstår som følge av hendelser i arbeidslivet (for eksempel oppsigelser), i privatlivet (for eksempel oppløsning av parforhold eller sykdom) eller som følge av en kombinasjon av to eller flere slike hendelser» (Hellevik & Nordvik 2004.:47).

En mer positiv holdning til kartlegging av vanskeligstilte kommer til uttrykk blant annet i SSBs beregninger. Med utgangspunkt i data fra 2011 konkluderer for eksempel SSB med at «45 000 husholdninger [...] er vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge», og at «det bor i alt 122 000 personer i disse husholdningene».¹ Etter vår oppfatning har Nordvik flere gode poenger.

Skal man utforme en hensiktsmessig boligsosial politikk, må man prioritere kunnskap om mekanismene som gjør at noen havner, forlater eller forblir i kategorien «vanskeligstilte på boligmarkedet». På den annen side mener vi at hans motstand mot kvantifisering er for bastant. Beregninger av antallet vanskeligstilte sier noe vesentlig om omfanget av de boligsosiale problemene samfunnet må løse. Det er også interessant å sammenligne antallet vanskeligstilte over tid. Gjennom sammenligninger kan man blant annet utforske virkningene av økonomiske svingninger for vanskeligstillingsens omfang. Endelig kan kartlegginger av svært vanskeligstilte enkeltgrupper, som bostedsløse, komplementere en forskningsstrategi sentrert rundt identifisering av mekanismer og kritiske situasjoner. Kartleggingene av bostedsløse er for eksempel et nyttig kunnskapsgrunnlag for utformingen av den kommunale boligpolitikken.

I kapittel 1 presenterer vi forskningen om vanskeligstilte ved hjelp av en diskusjon av ulike data: registerdata, levekårsundersøkelser, surveyer til kommuner, mindre grupper vanskeligstilte og kvalitative data. Hellevik og Nordvik (2004) og Gulbrandsen & Hansen (2007) har tidligere anbefalt en økt satsing på registerdata i den boligsosiale forskningen. Vi er enige med disse forskerne om at registerdata har sine klare styrker – de lar oss følge en hel populasjon av vanskeligstilte over tid i motsetning til levekårsundersøkelser basert på utvalg. Dette er en stor fordel i og med at små og svake grupper som vanskeligstilte ofte er fraværende eller underrepresentert i utvalgsundersøkelser (jf. Nordvik 2010a; Strand 2013). Registerdata er dermed potensielt en god kilde til kunnskap om vanskeligstiltes boligsituasjon og boligkarrierer. Dette også fordi det er mulig å koble data fra ulike register, og dermed si noe om

¹ <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet> sett: 14.04.2015.

hvordan ulike forhold – som arbeidsdeltakelse og sykdom – påvirker vanskeligstiltes livssjanser.

Registerdata har likevel sine svakheter som kilde til kunnskap om vanskeligstilte. Vassnes skriver at: «En begrensning ved bruk av registerdata er at man i analyser må forholde seg til de variablene som finnes i registrene. I utvalgsundersøkelser basert på data fra spørreskjema, kan man i større grad tilpasse spørreskjemaet til de problemstillinger man ønsker å analysere» (Vassnes 1996:9). Det er videre problematisk å gjøre kausale slutninger på bakgrunn av registerdata uten plausible kontrollgrupper (jf. Clausen & Kristofersen 2008). Kort fortalt kan registerdata med fordel suppleres eller erstattes med andre kilder i mange tilfeller.

I kapittel 2 argumenteres det også for at kvalitative data kan brukes til å identifisere situasjoner og mekanismer som kan overføres til andre lignende enheter og individer. Et godt eksempel på dette er Flåto og Johannesens studie av bostedsløses økonomiske strategier publisert i *European Journal of Homelessness* (Flåto & Johannessen 2010). Det pekes videre på at levekårsundersøkelsene er gode kilder til kunnskap om boligsituasjonen og boligkarrierene til de nest mest vanskeligstilte og sårbare grupper som står i fare for å få boligsosiale problemer. Vi viser endelig til at Den norske studien av livsløp, aldring og generasjon (NorLAG) er en levekårsundersøkelse som kunne vært mer benyttet i den boligsosiale forskningen.

I kapittel 2 skriver vi at NorLAG gir «mulighet til å studere egnethet av boliger og tilpasninger av boligkonsum når funksjonsevnen reduseres. Videre gir disse dataene oss muligheter til å studere ulikheter mellom unge som kan få/får finansiell hjelp fra foreldre/besteforeldre i etableringsfasen, og dem som ikke har denne muligheten. Ikke minst er det av interesse å undersøke om slik foreldrehjelp kan beskytte mot sårbare situasjoner på boligmarkedet senere i livsløpet».

På bakgrunn av forskningen presentert i kapitlet tar vi avslutningsvis til orde for en storstilt evaluering av den norske boligmodellens konsekvenser for ulike grupper vanskeligstilte, inkludert et større forskningsfokus på den kommunale utleiesektoren. Den samme konklusjonen gjentas i kapittel 4, da med referanse til behovet for en kartlegging av boforhold, praksiser og rutiner i sektoren.

Viktige problemstillinger i denne sammenhengen er: 1. Hva er effektene av å konsentrere boliger til vanskeligstilte i et bestemt område? 2. Er det vesentlige forskjeller mellom den kommunale utleiesektoren fra kommune til kommune hva gjelder prinsipper for husleieutmåling, tildeling av boliger, størrelse og standard? Og hvordan påvirker disse forskjellene i så fall vanskeligstilte? 3. Hvordan påvirker den norske offentlige boligmodellen – hvor det ofte bare er svake grupper som er kommunale leieboere – de vanskeligstiltes bomiljø og karrieremuligheter på arbeids- og boligmarkedet? 4. I hvilken grad lever norske kommuner opp til det nasjonale resultatmålet om at: «Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø» (*Bolig for velferd* 2014:12). 5. Hvordan balanserer kommunene hensynet til to gode formål, bostabilitet for noen grupper og effektiv bruk av den knappe ressursen kommunale boliger utgjør? 6. Hvor flytter typisk tidligere kommunale leieboere? Til det private leiemarkedet, på institusjon eller eiermarkedet?

Kapittel 3 Integrering, marginalisering og segregering på boligmarkedet

I kapitlet om integrering, marginalisering og segregering på boligmarkedet trekker vi på NIBR-forskeren Susanne Søholts definisjoner. Hun fremhever at strukturell integrasjon «innebærer at minoritetsbefolkningen får like vilkår og muligheter i boligmarkedet som majoritetsbefolkningen ved at de får tilgang til rettigheter, medlemskap og posisjoner på sentrale områder i innvandringslandet» (Søholt 2010:5). En annen forståelse av integrasjon, som også blir lagt til grunn i kapitlet, er at boligsituasjon eller nabolaget påvirker vanskeligstiltes sjanser for integrasjon i samfunnet, i betydningen livssjanser på andre sentrale samfunnsområder som arbeidsmarkedet.

Søholt definerer marginalisering på boligmarkedet på følgende vis: «Med marginalisering av minoritetsbefolkningen i boligmarkedet mener jeg både de som befinner seg ytterkantene av boligmarkedet og de prosessene som bidrar til at folk havner i ytterkantene av boligmarkedet» (ibid.:9). I kapitlet fremhever vi at marginaliseringsmekanismer på boligmarkedet, for eksempel diskriminering på leiemarkedet, kan føre til begrenset strukturell integrasjon og liten makt over egen boligkarriere. Søholt skriver endelig at «etnisk segregasjon» betyr «at personer som deler visse etniske, religiøse eller fysiske kjennetegn

samles i de samme områdene og dermed adskilles fra personer med andre etniske kjennetegn» (ibid.:11).

I kapittel 3 har vi et særskilt fokus på ulike innvandrergupper. Det er imidlertid viktig å minne om at marginaliseringsmekanismene, som for eksempel diskriminering eller forskjellsbehandling på leiemarkedet, også kan ramme vanskeligstilte. Vanskeligstilte – om de er innvandrere eller ikke – kan også ha problemer med å konkurrere om de beste utleieboligene på det private markedet, og dermed måtte ta til takke med trange og relativt dyre boliger med lav standard. I kapittel 3 diskuterer vi denne marginaliseringsmekanismen med referanse til kjennetegn ved det norske småskalaleiemarkedet.

I kapittel 3 peker vi på følgende kunnskapshull i forskningslitteraturen om integrering, marginalisering og segregasjon på boligmarkedet:

- Kunnskap om det norske boligeierdemokratiet, dvs. borettslag og sameier, og innvandrergupperes deltagelse her
- Kunnskap om boligsituasjon og kjennetegn ved nabolags selvstendige effekt for integrasjon og samfunnsdeltagelse
- Kunnskap om tidligere flyktninger og arbeidsinnvandreres boligkarrierer
- Kunnskap om variasjonen i eierandeler blant innvandrere
- Kunnskap om de boligsosiale virkemidlenes betydning for innvandreres boligsituasjon og boligkarriere
- Kunnskap om omfanget av diskriminering av seksuelle og nasjonale minoriteter på leiemarkedet
- Kunnskap om lav etnisk segregasjon, sammenlignet med en del andre land, også fører til mer kontakt mellom ulike grupper
- Kunnskap om mekanismene bak etnisk segregering

Vi konkluderer med at disse temaene kan samles i et forskningsprosjekt ved hjelp av følgende problemstillinger: Hva er konsekvensene av den norske boligmodellen for ulike innvandrergupper når det gjelder integrering, marginalisering og segregering? Hva er for eksempel konsekvensene av eierlinja, småskalautleiernes dominans på leiemarkedet og den residuale modellen for offentlige utleieboliger for innvandrere? En mulig strategi for å svare fullgodt på disse problemstillingene er å satse på komparative studier av ulike nordiske

boligmodeller. Forskning av denne art er allerede gjort i en viss utstrekning, dermed finnes det et kunnskapsgrunnlag å kritisere og/eller bygge videre på (jf. Skifter Andersen 2012; Skifter Andersen, Magnusson Turner & Søholt 2013; Skifter Andersen mfl. 2015; se også: Nielsen mfl. 2014).

Skifter Andersen (2012) som har gjennomført en komparativ studie av de ulike nordiske boligmodellenes konsekvenser for innvandrere, er for øvrig relativt kritisk til den norske boligpolitikken. Han påpeker riktignok at de store kommunale boligkompleksene bidrar til høyere etnisk segregasjon i Stockholm, men synes ambivalent til den norske eierlinja. Han sammenfatter sine konklusjoner om Norge på følgende vis:

The Norwegian case shows that a lack of sufficient rental housing in a country can push immigrants into owner-occupation, which could be seen as desirable. But the price for this policy has been that many immigrants live in overcrowded accommodation. Moreover, the lack of rental housing results in a high demand pressure on rental housing. This makes room for increased rents but also discrimination, which has been well documented in the Norwegian case (Skifter Andersen 2012:47).

Kapittel 4 Virkemidler og tilbud

I kapittel 4 gjennomgår vi forskningen om de boligsosiale virkemidlene – bo-oppfølgingstjenester, bostøtte, startlån, boligtilskudd, tilskudd til utleieboliger og kommunale boliger – i relativt stor detalj. Hovedformålet med kapitlet er å drøfte hvorvidt den eksisterende forskningen på virkemidler dokumenterer eller sannsynliggjør effekter. Dette har lenge vært et sentralt tema i den boligsosiale forskningen. Fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til i dag har ulike forskere pekt på behovet for mer kunnskap om de boligsosiale tilbudene og virkemidlenes effekter for vanskeligstilte (Hansen & Åhrén 1991; Hellevik & Nordvik 2004; Aarland & Nordvik 2008; Rambøll 2010; Aarland 2012). Oppdragsgiver, VAM-programmets' nye utlysning om forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet og den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet er også opptatt av effekter.

I kapittel 4 konkluderer vi med at flere studier diskuterer virkninger av boligsosiale virkemidler mellom 2005 og 2010, men at det fremdeles er en generell svakhet knyttet til forskningslitteraturen at den gir begrenset presis og sikker kunnskap om effekter. Denne svakheten preger imidlertid forskningen

om boligøkonomiske virkemidler i mindre grad enn studiene av det kommunale boligtilbudet, oppfølgingstjenester, kommunal organisering og offentlige prosjekter og satsinger.

Et sentralt tema i kapittelet er for øvrig forskningen om ulike offentlige prosjekter og satsinger – som for eksempel Møreforskning og Fafo/Probas evaluering av aspekter ved Husbankens kommunesatsing (Yttredal, Moen Ouff & Hanche-Olsen 2013; Backer Grønningsæter mfl. 2014). Etter vår oppfatning tar ikke disse studiene den kontrafaktiske utfordringen og behovet for kontrollgrupper på fullt alvor, og kan derfor si lite presist om kommunesatsingens effekter.

I kapittel 4 etterlyser vi også mer kunnskap om følgende tema i lys av aktuelle boligpolitiske diskusjoner: grunnlånets boligsosiale funksjon, offentlig-privat samarbeid om leieboliger, boligsosial utbyggingspolitikk, leie-til-eie og oppfølgingstjenestenes organisering og innhold.

Kapittel 5 Forskningen om vanskeligstilte: en kort oppsummering av kunnskapsbehov

I kapittel 5 oppsummerer vi kunnskapsbehovene identifisert i rapporten. Igjen legger vi vekt på studier som kan fortelle oss noe vesentlig om den boligsosiale politikken og den norske boligmodellens konsekvenser for vanskeligstilte. Avslutningsvis i kapittel 5 påpeker vi nærmere bestemt at: «Bak flere av kunnskapsbehovene som er identifisert i denne rapporten, ligger det et ønske om en bredere evaluering av den norske boligmodellens effekter for vanskeligstilte. [...] Vi tror [...] at en bred studie av den norske boligmodellens (jf. 1.4) konsekvenser for vanskeligstilte kunne skapt engasjement og debatt: kort fortalt bidratt til det kritiske ordsiftet som behøves for å drive frem en hensiktsmessig boligsosial politikk. En slik evaluering burde ikke begrense seg til et snevert individorientert perspektiv, men innlemme studier både av de boligsosiale virkemidlenes effekter for boligmarkedet (jf. Astrup mfl. 2014) og strukturene i den norske boligmodellens konsekvenser for ulike grupper vanskeligstilte».

1 Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet – en kunnskapsoversikt

1.1 Innledning

Forskningsprosjektet «Vanskeligstilte på boligmarkedet – en kunnskapsoversikt» har to deler. Første del består av utvelgelse og sammenfatning av relevante artikler, rapporter og notater til en søkbar katalog over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge. I prosjektets del 2 blir denne forskningen presentert og drøftet. Denne publikasjonen utgjør prosjektets analyse-del, og er dermed en rapport fra andre del av prosjektet. I kapittel 1 gjør vi også rede for arbeidsmetodene og kriteriene for utvelgelse av forskningsarbeidene til den søkbare katalogen over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet.

I denne rapporten presenteres og evalueres forskningen om ulike grupper vanskeligstilte på det norske boligmarkedet, de boligsosiale virkemidlene (bostøtte, startlån, boligtilskudd, kommunale boliger og oppfølgingstjenester), samt segregerings, diskriminerings og integrasjonsprosesser på boligmarkedet. Vi har lagt særskilt vekt på å fremheve styrker og svakheter ved den eksisterende forskningen på disse feltene, samt peke på nye metoder, data og problemstillinger som kan være aktuelle i fremtidige studier.

I kapittel 1 presenterer vi først kort den historiske bakgrunnen og formålet med prosjektet (1.2), dernest gjør vi rede for dagens boligsosiale politikk (1.3), samt den generelle norske boligmodellen som utgjør en viktig strukturell ramme for de vanskeligstiltes boligsituasjon og handlingsmuligheter (1.4). Under punkt 1.5 gjør vi så rede for arbeidsmetodene og kriteriene for utvelgelse av arbeider til den søkbare katalogen over forskning på vanskeligstilte. Til sist presenterer vi retningslinjene for analysedelen med vekt på hvordan vi har avgrenset relevant forskning og aktuelle problemstillinger (1.6).

1.2 Bakgrunn: hvorfor kunnskapsoversikt?

Norsk boligpolitikk beveget seg gradvis mot en «boligsosial vending» (Sørvoll 2011) fra slutten av 1970-tallet. På 1990- og 2000-tallet ble det stadig mer

fokus på boligmarkedets vanskeligstilte: virkemidlene ble i større grad rettet mot grupper med særskilte behov, og Husbanken fikk et sterkt politisk mandat til å veilede kommunene i det boligsosiale arbeidet. Før midten av 1990-tallet forsøkte myndighetene å løse enkeltgruppers problemer med generelle virkemidler (Ytrehus red. 1999). Ifølge de varmeste forsvarerne av etterkrigstidens «sosiale boligpolitikk» var det innlysende at selektive virkemidler førte til stigmatisering av ressursvake grupper (jf. Stt. 1981–82:3804). Så sent som på slutten av 1980-tallet advarte stortingsflertallet mot større målretting av boligsubsidiene til vanskeligstilte. Flertallet hevdet blant annet at den generelle offentlige støtten til boligbygging bidro til lavere priser på boligmarkedet til glede for alle boligsøkere (Innst. S. 297 1989–90). Fra slutten av 1990-tallet stilte færre spørsmålstegn ved legitimiteten og effektiviteten til målrettede virkemidler som bostøtte, startlån og boligtilskudd. I tillegg bidro HVPU-reformen (1991) og den allmenne avinstitusjonaliseringen til at nye grupper hadde behov for bo-oppfølgningstjenester i eget hjem. På 2000-tallet ble videre bostedsløshet et fenomen som påkalte offentlige myndigheters oppmerksomhet (Ulfrstad 2011). Også de bostedsløse ble gjenstand for «avinstitusjonaliserings- og boliggyøringsideologien». Ifølge Ulfrstad betydde boliggyørings-tanken «et endret syn på boligens funksjon i rehabiliteringen, den blir ansett som en del av rehabiliteringsprosessen: Tjenester og rehabilitering skal skje innenfor et mest mulig «normalt» liv, som blant annet omfatter en normal eller mest mulig normal boligsituasjon» (Ulfrstad 2011:25).

Norsk boligforskning reflekterer og var en av drivkreftene bak denne historiske utviklingen fra generell boligpolitikk til boligsosial innsats for vanskeligstilte grupper.² De siste fem årene har riktignok «den brede boligpolitikken» – orientert mot den allmenne boligforsyningen, ungdommens etableringsutfordringer, leiemarkedet og fordelingsspørsmål – igjen fått mer oppmerksomhet i forskningen og det politiske ordskiftet (jf. Astrup,

² En alternativ tolkning er at boligforskningen ikke var en selvstendig drivkraft bak den boligsosiale vendingen, men kun fulgte etter pengestrømmen når oppdragsgiverne endret fokus (jf. kommentar på manus fra Viggo Nordvik). Forskningens rolle i prosessene rundt fremveksten av det boligsosiale arbeidet (jf. Thyness 2004; Ulfrstad 2011) og boligpolitikkenes orientering mot vanskeligstilte, er et interessant idéhistorisk tema som ikke kan forfølges i denne rapporten.

Johannessen & Medby 2013; Barlindhaug mfl. 2014a; Sørvoll og Sandlie 2014). Forskningsrådets VAM-program har blant annet finansiert flere prosjekter som tar opp problemstillinger knyttet til fordeling, gjeldsoppbygging, segregering, nabolagseffekter og andre utviklingstrekk på det allmenne boligmarkedet (Forskningsrådet 2014). I samme periode har det blitt større oppmerksomhet omkring den «brede boligpolitikken» i Husbankens samarbeid med kommunene. For å sitere en høringsuttalelse til *Rom for alle* (NOU 2011:15), har Husbanken gjennom kommunesatsingen beveget seg «fra boligsosiale handlingsplaner til et mer helhetlig boligpolitisk fokus» (Husbanken 2011:3). Dette begrunnes dels med at boligpolitikken og prosessene på boligmarkedet har stor betydning for vanskeligstiltes situasjon. Svak politisk satsing på boligbygging i kommunene kan for eksempel bidra til flere vanskeligstilte på boligmarkedet (ibid.). I lys av den «brede boligpolitikken» forsiktige comeback kan det være grunnlag for å snakke om en justering av den boligsosiale vendingen.

I samspill med Husbanken, departementer, kommuner og andre offentlige myndigheter har forskere beskrevet, evaluert og lagt føringer for den boligsosiale politikken. I forskningen fikk begrepet «vanskeligstilte boligsøkere» sitt gjennombrudd med Thorbjørn Hansen og Per Åhrén's rapport for programmet for storbyrettet forskning (Hansen & Åhrén 1991). Fra slutten av 1990-tallet ble det så gjennomført en rekke kartlegginger av fenomenet «bostedsløshet» (Ulfrstad 1997; Hansen m.fl. 2004; Hansen m.fl. 2006; Dyb og Johannessen 2009; Dyb og Johannessen 2013). Senere ble sentrale boligsosiale satsinger som *Prosjekt bostedsløs* (2001–2004), *På vei til egen bolig* (2005–2007) og Husbankens kommunesatsing gjenstand for den oppdragsfinansierte boligforskningens interesse (Dyb mfl. 2008; Grønningsæter mfl. 2014). Det samme gjelder det boligsosiale arbeidets virkemidler og organisering i kommunene (se for eksempel: Nordvik mfl. 2011; Langsether mfl. 2008; Sandlie mfl. 2011; Astrup mfl. 2014).

Det er flere grunner til at resultatene fra den boligsosiale forskningen i perioden 2005 til 2015 bør katalogiseres og analyseres. I første omgang er de to foregående kunnskapsoversiktene over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet utdaterte: mange viktige arbeider har blitt publisert siden de ble utgitt i 2004 og 2010 (Hellevik & Nordvik 2004; Rambøll 2010). Forskere,

byråkrater og aktører fra det sivile samfunn kan derfor ha nytte av en ny sammenfattende kunnskapsoversikt på ulike måter. En systematisk oversikt over forskningsstatusen på et område er en nødvendig forutsetning for kumulativ forskning som øker vår «kollektive kunnskap». Forskning utført uten bevissthet om tidligere undersøkelser gir ofte opphav til trivielle eller selvsagte konklusjoner. Eller sagt på en annen måte: Kunnskap om tidligere studier gjør det lettere for den «gode forsker» å lære av andres feil og triumfer (jf. Boote og Beile 2005).

Forskningen på boligmarkedets vanskeligstilte er videre samfunnsfinansiert, og i lys av dette synes det nødvendig å diskutere i hvilken grad den lever opp til den oppdragsfinansierte velferdsforskningens idealer: sannhet, uavhengighet, relevans og nytte (Nuland, Tranøy & Christensen red. 2009). Etter vår oppfatning er det særskilt viktig å dokumentere og problematisere hvorvidt forskningen makter å påvise målbare effekter av boligsosiale virkemidler for brukerne. Det synes også nødvendig å oppsummere og drøfte forskning som er relevant for resultatmålene til *Bolig for Velferd*, den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid (2014–2020). Mer generelt vil en sammenfattende oversikt som peker på kunnskapshull og metodiske begrensinger i den eksisterende litteraturen være et bidrag til en mer formålstjenlig forskning og praksis på det boligsosiale fagfeltet. Kunnskapsoversikten kan peke på områder hvor vi trenger mer kunnskap samt være en del av grunnlaget for praksisendringer. Forhåpentligvis kan også kunnskapsoversiktens analysedel være et utgangspunkt for faglig informert diskusjon om den boligsosiale forskningens metoder og resultater. En av konklusjonene i denne rapporten er at vi trenger et rikere ordskifte om forskningen på vanskeligstilte: per i dag fungerer ikke offentligheten som et kritisk og etterprøvende korrektiv.

Som vi skal komme tilbake til (jf. 1.6), har kunnskapsoversiktens analysedel i utgangspunktet primært fokus mot forskning som direkte analyserer vanskeligstiltes boligsituasjon og de boligsosiale virkemidlene. På den annen side forsøker vi å ta høyde for det vi kaller modifiseringen av den boligsosiale vendingen, og trekker dermed inn forhold og forskning om det generelle boligmarkedet der det synes relevant. Boligmarkedet og generell boligpolitikk er tross alt en sentral strukturell ramme for vanskeligstiltes boligsituasjon og handlingsmuligheter.

1.3 Boligsosial politikk rettet mot vanskeligstilte

Nedenfor presenterer vi kort begreper som står sentralt i rapporten: «boligsosialt arbeid», «boligsosiale virkemidler» og «vanskeligstilte på boligmarkedet». I neste delkapittel, 1.4, gjør vi rede for det vi kan kalle for den norske boligmodellen eller – sagt med andre ord – den strukturelle rammen vanskeligstilte handler innenfor. 1.3 er viktig å lese for dem som ønsker å lese rapporten, men opplever at de har lite bakgrunnskunnskap om den norske boligsektoren og den boligsosiale politikken. Lesere som har god oversikt over disse temaene risikerer lite ved å bla videre.

Vanskeligstilte. I kapittel 2 skal vi komme tilbake til definisjonen av «vanskeligstilte på boligmarkedet», og hvordan vi best kan kartlegge hvem de er. Her nøyer vi oss med å gjengi definisjonen som er mest brukt i dag. I den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet og andre steder heter det at «vanskeligstilte» er «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (*Bolig for velferd* 2014–2020:16). Det synes rimelig å hevde at det er forholdsvis få hushold i Norge som fanges inn av denne definisjonen. SSB har for eksempel beregnet at det var 120 000 personer som var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2011 (jf. kapittel 2). Dette er mange mennesker, men en ganske liten andel av befolkningen.

Blant de vanskeligstilte skilles det noen ganger mellom «varige» og «midlertidig» vanskeligstilte (Gulbrandsen & Hansen 2007). Dette er vage begreper som trenger en presis operasjonalisering for å kunne være av verdi i forskningen. Etter vår oppfatning er likevel distinksjonen mellom «varig» og «midlertidig» formålstjenlig som et utgangspunkt, for å forstå at «vanskeligstilte på boligmarkedet» er et samlebegrep som betegner grupper som kan være veldig ulike hverandre. Bostedsløse som bor på hospits eller natthjem og har rusproblemer er et eksempel på en gruppe som sannsynligvis har langvarige problemer. Aleneforsørgeren som trenger bostøtte for å betale husleia kan være en illustrasjon på en person som kun er forbigående vanskeligstilt (jf. kapittel 2). Etter alt å dømme er de som har svært alvorlige og langvarige problemer i mindretall blant gruppen vanskeligstilte. Ifølge den nasjonale kartleggingen var det for eksempel 6 259 bostedsløse i 2012 (Dyb & Johannessen 2013).

Selv om det kan være hensiktsmessig å snakke om «varige» og «midlertidige» boligsosiale problemer, må vi ikke glemme at virkeligheten er langt mer komplisert. Nordvik skriver om dette i en artikkel om boligsosiale virkemidler i *Plan* fra 2008:

Vansker på boligmarkedet er ikke noen man enten har eller ikke har; det finnes et *kontinuum* av grader av problemer, og avgrensingen av hvilken grad av individuelle problemer som er et samfunnsproblem er ikke triviell. Videre er det slik at problemer og behov varierer i betydelig grad over tid (Nordvik 2008:30–31).

Blant annet på grunn av mangfoldet i gruppen vanskeligstilte, og problemer med å definere hvem som trenger offentlig hjelp, mener Nordvik at det er liten grunn til å foreta kartlegginger av antallet «vanskeligstilte på boligmarkedet». Han skriver at: «Man trenger kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet, denne kunnskapen bør imidlertid ikke ta form av en kartlegging eller telling» (Nordvik 2008:31). Isteden bør vi forske på situasjoner og mekanismer som fører til at noen blir vanskeligstilte, ifølge NOVA-økonomen (jf. kapittel 2; Nordvik 2008; Hellevik & Nordvik 2004). Noe av tanken bak Nordviks resonnement identifisering og kartleggingen av kritiske situasjoner og mekanismer, er en nødvendig forutsetning for utformingen og gjennomføringen av en politikk som virker. Det er vi langt på vei enige i.

Slik vi skal komme tilbake til grundig i kapittel 2, mener vi likevel at Nordvik er litt for bastant i sin motstand mot kvantitative kartlegginger. For det offentlige kan det blant annet være nyttig å ha en grov oversikt av omfanget på samfunnsproblemene som skal løses, og for kommunene synes det viktig å ha informasjon viktige grupper svært vanskeligstilte som bostedsløse.

Boligsosialt arbeid. Ifølge Thyness er «boligsosialt arbeid» en betegnelse på «arbeidet med å skaffe de fattigste og svakest stilte i samfunnet egen bolig, hjelp til å mestre sin boligsituasjon og til å finne sin plass i nærmiljøet» (Thyness 2004:236). Ulfrstad mener: «Boligsosialt arbeid er å bistå individene i å erverve nødvendige ressurser og redusere hindringene i boligsituasjonen, slik at flest mulig kan skaffe og opprettholde en bolig og en god boligsituasjon» (Ulfrstad 2011:61). Både Ulfrstad og Thyness synes orientert mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, som for eksempel tidligere bostedsløse og/eller personer med dobbeltdiagnose (rus- og psykiatri) med et omfattende behov

for bo-oppfølgningstjenester. Slike tjenester kan være alt fra økonomisk rådgivning, rehabilitering, sosial kontakt og hjelp med vask og hygiene (Ulfrstad 2011). Sammenlignet med perspektivet til Thyness og Ulfrstad er vi i denne kunnskapsoversikten mer opptatt av den større gruppen nest-mest vanskeligstilte, og hele bredden av virkemidler rettet mot vanskeligstilte: bostøtte, startlån, boligtilskudd, tilskudd til utleieboliger, kommunale boliger og oppfølgingstjenester. Med et samlebegrep kan vi kalle disse ordningene for de *boligsosiale virkemidlene* (jf. kapittel 4).

Bostøtte. Ifølge bostøtteloven er: «Føremålet med den statlege bustøtta er å sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad» (LOV-2012-08-24-64).³ Etter at bostøtten ble utvidet til flere lavinntektsgrupper i 2009 har «alle med låg inntekt og høge buutgifter [...] kunne få bustøtte» i månedlige utbetalinger (St. prp. Nr. 11 2008–2009:6). Noen ganger fremheves det at bostøtten er det viktigste virkemiddelet i den boligsosiale politikken⁴; det er i hvert fall en støtteordning med relativt mange mottakere. Omtrent 110 400 husstander mottok bostøtte i september 2013 (Aarland & Astrup 2013).

Startlån. Ifølge forskriften skal det stadig mer behovsprøvde startlånet «bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den» (FOR-2014-03-12-273).⁵ Staten og Husbankens satsing på startlånet har økt betydelig de siste ti årene. I 2011, 2012 og 2013 bidro startlånet til å finansiere godt over 10000 (stort sett) brukte boliger. Fra og med 1. april 2014 ble vilkårene for lånet snevret inn til vanskeligstilte eller «personer med langvarige boligfinansieringsproblemer» som det heter i forskriften. Det betyr at for eksempel ungdom med (presumtivt) midlertidige etableringsproblemer ikke lenger er en del startlånets målgruppe (Se for eksempel: Astrup mfl. 2014).

Boligtilskudd til etablering og tilpasning av bolig. Ifølge boligtilskuddets forskrift fra 2011 skal ordningen «bidra til etablering i egen bolig og til å sikre

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-08-24-64> sett:26.11.2015.

⁴ <http://www.arbeiderpartiet.no/Aktuelt/Kommentarer/Ny-lov-om-bostoette> sett:26.11.2015.

⁵ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-03-12-273> sett:26.11.2015.

egnete boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet» (FOR-2011-02-23-191).⁶ Tilskuddet kan kombineres med startlån og/eller bostøtte og er ofte relativt gunstig for mottakerne. Når det er sagt må man vurderes som «varig vanskeligstilt» for å få tilskudd, og det er relativt få utbetalinger i året. Mellom 2009 og 2014 ble det gitt tilskudd til etablering til mellom ca. 1200 og 1500 boliger hvert år (Husbanken 2014:5).

Tilskudd til utleieboliger. I forskriften heter det at Husbankens tilskudd til utleieboliger «skal bidra til flere egnede utleieboliger for ungdom og vanskeligstilte på boligmarkedet» (FOR-2011-02-23-192).⁷ Fra 2010 til 2014 bidro dette tilskuddet til etableringen av rundt 1000 kommunale utleieboliger årlig (Husbanken 2014:5).

Kommunale boliger. Norge har en langt lavere andel offentlige utleieboliger enn mange andre europeiske land. Per i dag utgjør kommunale boliger omkring 4–5 prosent av boligmassen, og er et tilbud som primært tilbys relativt vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, hvis man ser bort fra omsorgsboliger (Gulbrandsen & Hansen 2010). I Sverige utgjør for eksempel det kommunale boligtilbudet en langt større andel av boligmassen – nærmere bestemt 18 prosent i 2011 – og er i prinsippet rettet mot alle sosioøkonomiske grupper (Bengtsson red. 2013). Selv om kommunale boliger er et relativt lite boligtilbud i Norge er det imidlertid av stor betydning i den boligsosiale politikken. Det er et sentralt virkemiddel for kommunene: mange av de mest vanskeligstilte bor her.

Husbankens grunnlån. Husbankens grunnlån glemmes ofte når forskere skriver om de boligsosiale virkemidlene. Det er antagelig en arv fra den lange perioden i tiårene etter 2. verdenskrig da grunnlånets forløper – oppføringslånet – var en sentral motor i den allmenne boligbyggingen. I løpet av det siste tiåret har imidlertid grunnlånets funksjon endret seg. Ifølge Husbankens veileder prioriteres i dag blant annet grunnlånssøknader om «lån til utleieboliger, blant annet til flyktninger», «utbedring av boliger med boligsosialt formål, blant annet boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne», [...] og «andre boligsosiale søknader om grunnlån» (Husbankens veileder for grunnlån:6).

⁶ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-02-23-191> sett: 27.11.2015.

⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-02-23-192> sett: 27.11.2015.

Riksrevisjonen er blant dem som har kritisert de boligsosiale virkemidlene for å fungere for dårlig sammen. For fem til ti år siden var det et veldig vanlig synspunkt at kommunene i for liten grad så de ulike virkemidlene i sammenheng, og at de ulike tjenestene som arbeidet med oppfølgingstjenester, kommunale boliger og boligøkonomiske virkemidler i liten grad samarbeidet med hverandre. Det ble argumentert for at dette hadde negative konsekvenser for måloppnåelsen i det boligsosiale arbeidet: for eksempel identifiserte Riksrevisjonen kommunale leieboere og startlåsmottakere som ikke fikk bostøtte (jf. kapittel 4; Riksrevisjonen 2007–2008; Langsether mfl. 2008; Sandlie mfl. 2011).

Det finnes imidlertid minst to gode grunner til at det bør finnes mange ulike boligsosiale virkemidler som ikke alltid kan eller bør spille sammen med hverandre: individene som karakteriseres som vanskeligstilte er forskjellige og har svært ulike behov, i tillegg varierer den boligpolitiske konteksten fra kommune til kommune:

[...] vi trenger et mangfold av virkemidler. Først og fremst fordi det er så mange og så vidt forskjellige skjebner som skjuler seg bak begrepet «vanskeligstilte» på boligmarkedet. Noen har problemer på boligmarkedet av rene økonomiske årsaker, mens andre har mer sammensatte årsaker til sine vansker. I tillegg er det stor variasjon i hvordan tilstanden er på de lokale boligmarkedene hvor de boligsosiale virkemidlene jo skal anvendes. Det er for eksempel ikke sikkert at startlån er det beste virkemidlet i de mest pressede lokale boligmarkedene, og det er ikke sikkert at boligtilskudd til bygging av kommunale leieboliger er det mest hensiktsmessige i kommuner med nedgang i befolkningen (Nordvik 2008:29).

1.4 Den norske boligmodellen

Vanskeligstilte på boligmarkedet handler innenfor en struktur vi kan kalle den norske boligmodellen. Denne modellen – slik den utviklet seg i det 20. århundret og fram til i dag – kan sammenfattes i følgende punkter på forenklet vis:

- *Personlig ansvar og «velfungerende boligmarkeder»*: I 2015 er bolig for de fleste i Norge definert som et personlig ansvar, og i offisielle boligpolitiske dokumenter sies det gjerne at statens rolle i boligsektoren er å legge til rette for velfungerende boligmarkeder, samt supplere markedet

der det synes nødvendig – for eksempel gjennom de boligsosiale virkemidlene rettet mot vanskeligstilte (St. meld. 23 2003–2004; Meld. St. 17 2012–2013).

- *Ansvarsfordelingen i boligpolitikken: Staten (KMD), Husbanken, kommunene og private:* I den siste boligpolitiske stortingsmeldingen står det blant annet følgende om ansvarsfordelingen mellom ulike myndighetsnivåer og private aktører i boligsektoren: «Staten set mål, fastset juridiske og økonomiske rammer og bidreg til kunnskapsutvikling. Ulike statlege institusjonar spelar ei viktig rolle og påverkar aktiviteten på bustadmarknaden. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har ansvaret for bustad- og bygningspolitikken.⁸ [...] Husbanken er det statlege gjennomføringsorganet i bustadpolitikken og gjev lån til bygging av bustader der det er sett krav til kvaliteten, som til dømes miljøet og universell utforming. Husbanken gjev også startlån til kjøp av bustad, ulike typar tilskot og bustøtte. [...] Lokalt er det kommunane som står for den praktiske gjennomføringa av bustadpolitikken. Det gjer kommunen som reguleringsstyresmakt og gjennom å skaffe bustader til vanskelegstilte på bustadmarknaden. [...] Private aktørar har ei sentral rolle på bustadmarknaden i Noreg. Dei skal prosjektere og byggje bustader, stå for finansiering og sal og forvalte og halde ved like bustadmassen (Meld. St. 17 2012–2013:20). I tillegg til denne beskrivelsen bør det legges til at Husbanken spiller en viktig rolle som veiledere og partnere for kommunene i det boligsosiale arbeidet. Noen ganger hevdes det – noe forenklet – at Husbanken de siste femten årene har gått fra å være en bank i den generelle boligbyggingens tjeneste, til å være en velferdsetat for administrasjon og gjennomføring av boligsosial politikk. Det er også grunn til å presisere at det norske markedet for omsetning og bygging av boliger i dag fungerer mer i tråd med markedsøkonomiske idealer enn de gjorde for 30 og 40 år siden. Prisregulering og husleieregulering er avskaffet på eier- og leiemarkedet, og etterkrigstidens subsidierte og behovsstyrte boligbygging er erstattet av

⁸ Etter regjeringsskiftet i 2013 endret dette departementet navn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

en markedsorientert, utbyggerstyrt boligbygging (Sørvoll 2011; Nordahl red. 2012).⁹

- *Velferdsstatens og samfunnsøkonomiens viktige, men lite uttalte rolle:* Når boligpolitikk diskuteres glemmes ofte at boligsektoren ikke er en isolert del av samfunnet. For eksempel har høy sysselsetting, (relativt sett) høye lønninger og velferdsstatens inntektssikrende ordninger (arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, sykelønn, pensjoner) og tjenester (eks. helse-tjenester, utdanning) bidratt til at den norske boligstandarden er høy, og at det er relativt få bostedsløse og andre vanskeligstilte i Norge. Når det er sagt er det åpenbart meget interessant å merke seg at direkte subsidier til boligformål ble redusert fra 1980 til 2005 i Norge, og at det brukes større offentlige ressurser på for eksempel bostøtte i våre skandinaviske naboland (jf. Stamsø 2009). Kort fortalt er ikke boligpolitikken et område preget av finmasket fordelingspolitikk per i dag (Sørvoll 2016). Nivået på husholdenes boligkapital – og dermed deres livssjanser – preges av tilfeldigheter og «ulykker», som tidspunkt for boligkjøp, samlivsbrudd og svingninger på markedet (jf. det pågående VAM-prosjekt ledet av NOVA-forskeren Lena Magnusson Turner: *Social inequality and housing over the life course: good choices or lucky outcomes?*). På den annen si mottar norske husholdninger en hel rekke økonomiske overføringer og tjenester fra staten; noe som øker deres sjanse til å greie seg selv på boligmarkedet. I tillegg kan det argumenteres for at målet om å spre selveie til flest mulig, bidrar til en jevnere fordeling av kapital og eiendom enn det som ellers ville vært tilfelle. Dette må også tas med i betraktningen når den norske boligmodellen skal evalueres.
- *Eierlinja:* Norge er kjennetegnet av en komparativt sett høy eierandel, og sterk politisk oppslutning om tanken at husholdningene bør eie sin egen bolig. Ifølge levekårsundersøkelsen fra 2015 bor 84 prosent av

⁹ Prisregulering på borettslagsboliger og husleiereguleringen ble avskaffet fra 1980-tallet. I 1988 var det *de facto* slutt på prisreguleringen som virkningsfullt virkemiddel. I 2010 ble den siste resten av husleiereguleringen avskaffet. Utviklingen mot en mer markeds- og utbyggerstyrt boligforsyning skjøt fart etter den kraftige nedgangen på boligmarkedet i perioden 1988-1993 (Sørvoll 2011; Nordahl red. 2012).

befolkningen i selveide boliger.¹⁰ Flere publikasjoner dokumenterer og analyserer eierboligens sterke støtte i norsk politikk etter 2. verdenskrig (Annaniassen 2006; Sørvoll 2011) – riktignok kombinert med oppslutning om begrensninger på boligeieres handlefrihet som prisregulering fram til 1980-tallet (Sørvoll 2008). De siste årene har flere tatt til orde for å øke eierandelen blant vanskeligstilte (se for eksempel: Sørvoll 2011). I Husbankens årsrapport for 2014 står det for eksempel: «I Husbanken stimulerer vi til at flere kan gå fra å leie til å eie boligen. Eierpotensialet i lavinntektshusholdninger er stort» (Husbanken 2014:3). I regjeringens strategi for boligmarkedet fra 2015 heter det at: «Regjeringen vil legge til rette for at så mange som mulig som ønsker det skal kunne eie sin egen bolig. Ønsket om å eie sin egen bolig ligger dypt i den norske folkesjelen. Det handler om identitet. Og det handler om mental og økonomisk trygghet» (Regjeringens strategi for boligmarkedet 2015:1). I tråd med slike eiervennlige uttalelser har norske politikere – på tross av protester fra økonomer og boligforskere – i regelen holdt fast på en lav beskatning av husholdningene egne boliger, spesielt siden midten av 1970-tallet (Torgersen 1996; Sørvoll 2016).

- *Leiemarkedet – et midlertidig stoppested for de fleste, og en viktig sektor for de som defineres som vanskeligstilte:* Fra 1920 til 2011 ble de offentlige og private leieboligenes andel av boligmassen gradvis redusert fra 47 til 23 prosent, mye som et resultat av en villet politikk. I løpet av samme periode forekom det en markant endring i leiemarkedets funksjon: fra å være et langvarig stoppested for mange ble det i større grad et midlertidig stoppested for de fleste knyttet til livsfaser og hendelser (ungdomstid, samlivsbrudd osv.) (Langsether mfl. 2003; Sandlie 2013). Eierstrukturen på dagens norske leiemarked er preget av småskala-utleiere som eier ut en eller noen få boliger. Ifølge Folke- og bolig-tellingen fra 2011 leier 74 prosent av leieboerne bolig av kategorien «slektninger eller venner» eller «annen privat person» (Sandlie 2013). Sammenlignet med mange andre europeiske land er størrelsen på det norske leiemarkedet videre beskjedne. En stor del av dem som på et gitt tidspunkt defineres som vanskeligstilte er imidlertid offentlige eller private leieboere. Det norske leiemarkedet er dermed av stor boligsosial

¹⁰ <http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/bo/hvert-3-aar/2015-11-25#content> sett:25.11.2015. Borettslagsboliger regnes her som selveide boliger.

betydning: Ifølge SSBs definisjon var 44.3 prosent av de vanskeligstilte leieboere i 2011.¹¹ Videre var for eksempel omkring 90 000 av de ca. 110 000 husstandene som mottok bostøtte leieboere i september 2013 (Astrup & Aarland 2013). På bakgrunn av levekårsundersøkelsen fra 2012 skriver Sandlie at: «Sannsynligheten for å være leieboer henger nært sammen med alder, inntekt og sivil status. Den typiske norske leieboeren er gjerne en ung enslig person med forholdsvis lav inntekt» (Sandlie 2013:74). Endelig er det verdt å minne om at leieboliger jevnt over er mindre og har dårligere standard enn den gjennomsnittlige eierboligen (Sandlie 2013).

- *Det kommunale boligtilbudet:* Som nevnt ovenfor er det norske offentlige boligtilbudet med sine 4–5 prosent av boligmassen mindre enn i de fleste europeiske land. De kommunale boligene i Norge er videre vendt eksplisitt mot vanskeligstilte hushold i motsetning til for eksempel situasjonen i Sverige og Danmark (Gulbrandsen & Hansen 2010; Bengtsson red. 2013).

Hva er denne norske boligmodellens konsekvenser for vanskeligstilte? Det er et av spørsmålene vi er opptatt av i denne rapporten. Her nøyer vi oss med å slå fast at mange som gjerne defineres som vanskeligstilte er private eller kommunale leieboere (jf. også kapittel 2 og 3), mottar bostøtte og/eller et annet boligsosialt virkemiddel. De lever dermed sitt boligliv – for kortere eller lenger perioder – utenfor den norske boligmodellens hovedspor. På den annen side påvirkes også vanskeligstilte i høy grad av modellens generelle karakteristika og funksjonsmåte. For bare å nevne to eksempel: Vanskeligstiltes mulighet til å skaffe seg en velegnet bolig vil blant annet avhenge av boligmassens volum og sammensetning. Hvor mange og hvilke typer boliger som produseres av utbyggere innenfor rammen av den markedsbaserte boligforsyningen er derfor av stor betydning også for de boligsosiale virkemidlenes målgrupper. Det er også volumet og sammensetningen av boliger som tilbys av utleiery på det private leiemarkedet.

¹¹ <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet> sett: 14.04.2015.

1.5 Katalog over forskningsbidrag: kriterier og arbeidsmetoder

Hva er boligsosial forskning og forskning på boligmarkedets vanskeligstilte i Norge? Hvilke arbeider bør være med i den søkbare katalogen? Svarene er ikke gitt, det aktuelle forskningsfeltet må skjæres til og avgrenses. Med støtte i *common sense* samt metodelitteratur om kunnskapsoversikter eller *systematic literature reviews* har vi kommet frem til følgende generelle retningslinjer for katalogen (se eks.: Rambøll 2010; Hassel mfl. 2011; Caspersen mfl. 2011):

- *Transparens*. Kriteriene for eksklusjon og inklusjon av arbeider må være definert og transparente. Det gjør det mulig for andre å etterprøve og kritisere utvalget av arbeider.
- *Balanse*. Klare kriterier reduserer også risikoen for uheldige skjevheter i utvalget. Rambøll (2010) viser for eksempel til et «desk drawer» fenomen, dvs. at forskerne som gjennomfører en kunnskapsoversikt utelukkende tar med arbeider de har kjennskap til fra før. Ved hjelp av klare kriterier kan man også unngå at gjennomførernes egne favorittforskere eller favoritttema blir prioritert, på bekostning av sentrale tema og forskere som er mer perifere for utførerne.
- *Bredde*. Det fremheves at kunnskapsoversikter og katalogiseringer bør baseres på et bredt utvalg publikasjonstyper, for eksempel forskningsrapporter, fagfellevurderte artikler og avhandlinger. Kunnskapsoversikter som bare dekker en bestemt publikasjonstype kan gi misvisende resultater. Det snakkes for eksempel ofte om «publication bias», i den forstand at fagfellevurderte tidsskrifter har en tendens til å trykke artikler som viser klare resultater. I en kunnskapsoversikt er det imidlertid like viktig å peke på områder hvor effekter er uklare og kunnskapssituasjonen mangelfull.

I den foregående kunnskapsoversikten blir det sterkt advart mot «skjevhet, eller *bias*, i utvelgelse av kilder» (Rambøll 2010:8). Forskerens forkunnskaper beskrives nærmest som en trussel. Vi deler Rambølls vektlegging av klare og gjennomsiktede kriterier for utvelgelse av katalogens bidrag. På den annen side vil vi sterkt fremheve den positive betydningen av engasjement og kunnskap om forskningen om vanskeligstilte, boligpolitikk, boligmarked og det

boligsosiale feltet. Det er ikke kun en forutsetning for utarbeidelsen av en god katalog av søkbare arbeider, men også en forutsetning for en sammenfatning og vurdering av forskningen som vil være relevant og nyttig for forskningsmiljøene, aktører i sivilsamfunnet og myndighetene.

Kriterier for eksklusjon og inklusjon. Bidragene i katalogen er i tråd med prinsippene om transparens, balanse og bredde valgt ut med utgangspunkt i følgende kriterier:

- *Tidsavgrensning.* I tråd med oppdragsgivers utlysningstekst har vi begrenset oss til arbeider publisert mellom 2005 og 2015.
- *Nasjonalt fokus.* Katalogen inneholder kun studier om norske forhold. Dette er ikke en selvsagt avgrensning. Det ville vært interessant å utformet en katalog over relevante arbeider fra den internasjonale forskningsfronten om ulike grupper vanskeligstilte og boligvirkemidler. På den annen side tillot ikke prosjektets rammer de vanskelige avveiningene knyttet til en slik internasjonal ambisjon.
- *Tematisk avgrensning.* Det første utgangspunktet for katalogens tematiske avgrensning var temaene og spørsmålene (se 1.6) presentert av oppdragsgiver i utlysningsteksten. Her ble følgende temaer trukket frem: vanskeligstilte på boligmarkedet, boligsosiale virkemidler og tilbud, og integrering, segregering og marginaliseringsprosesser på boligmarkedet. Vi har holdt oss relativt strengt til denne avgrensningen. Dette har både en pragmatisk og en saklig begrunnelse. Hensynet til å fullføre arbeidet på den tilmålte tiden er den pragmatiske begrunnelsen. Den saklige begrunnelsen er at oppdragsbeskrivelsen var å lage en katalog over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. Derfor mener vi det er rimelig å utelate boligrelevante arbeider som ikke eksplisitt handler om vanskeligstilte, boligsosiale virkemidler og tilbud eller integrering, segregering og marginaliseringsprosesser. Arbeider som er utelatt med denne begrunnelsen er for eksempel publikasjoner om ungdoms etableringsproblemer (for eksempel Sandlie 2008), virkemidler i boligforsyningspolitikken (jf. Barlindhaug mfl. 2014a) og eldreboligpolitikken (Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Vi har også valgt å ikke inkludere arbeider som kun tar opp temaer knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet som et deltema. Et annet tema som er sjaltet ut er bosettingen av mindreårige asylsøkere.
- *Publikasjonsavgrensninger.* I tråd med breddeprinsippet inneholder katalogen en lang rekke ulike publikasjonstyper. Rapporter og notater publisert av

forskere ved institutter som NIBR, NOVA og Fafo utgjør den største andelen av publikasjoner i katalogen. Det reflekterer at mye av den bolig-sosiale forskningen er oppdragsfinansiert, primært av Husbanken, men også av andre offentlige myndigheter. I katalogen finnes det imidlertid også masteroppgaver, fagfelle vurderte artikler fra internasjonale og norske tidsskrifter, bøker og bokkapitler. To publikasjonstyper, som teoretisk sett kunne fortjent en plass i katalogen, er utelatt: 1. Artikler i populærvitenskapelige tidsskrifter eller tidsskrifter uten fagfellevurdering, som for eksempel det ypperlige tidsskriftet *Plan*. 2. Rapporter skrevet av representanter for Husbanken, kommunene eller andre offentlige enheter. Igjen er det dels saklige og dels pragmatiske hensyn som ligger bak denne vurderingen. Det er ikke noe galt med populærvitenskapelige artikler som sjanger i seg selv – heller ikke boligforskningens notater og rapporter (inkludert den du leser nå) er fagfellevurdert i streng forstand. Ofte er imidlertid de populærvitenskapelige artiklene basert på rapporter og notater som allerede er en del av katalogen, og/eller har en form som minner om meningsbærende kronikker eller innlegg uten forankring i nye empiriske studier. Derfor virker det unødvendig å inkludere slike artikler i katalogen. Når det gjelder rapporter utformet av offentlige myndigheter er vi tilbøyelig til å mene at dette kan regnes som empirisk materiale eller bakgrunnsstoff for fremtidige studier. For både slike rapporter og populærvitenskapelige artikler gjelder det også at vi sparte oss for vanskelige og tidkrevende avveininger ved å utelukke samtlige publikasjoner av denne art. Til sist må det nevnes at også papere skrevet til konferanser er utelatt fra rapporten, som følge av pragmatiske avveininger, fordi papere vanligvis er lite kvalitetssikret, og fordi funn og konklusjoner ofte allerede er publisert i rapporter eller notater som er en del av katalogen.

Systematiske og pragmatiske litteratursøk. På bakgrunn av avgrensningene knyttet til tid, geografi, tema og publikasjon gjennomførte vi både pragmatiske og systematiske litteratursøk. Vi søkte først systematisk etter relevante arbeider på søkemotoren *google scholar*. For å identifisere litteratur til temaet «marginalisering, segregering og integrering» søkte vi på ulike varianter av ordene «innvandrere», «etterkommere», «nasjonale minoriteter», «flyktninger», «segregering», «etniske minoriteter», «marginalisering» og «integrering» i kombinasjon med ordene «bolig», «boligmarked» og «bomønster». Et engelskspråklig søk ble også gjennomført med tanke på temaet «marginalisering, segregering og integrering». I

dette søket brukte vi begrepene: «immigrants», «migrants», «ethnic minorities», «refugees» og «segregation» i kombinasjon med «Norway» og «housing».

For å finne relevante forskningsarbeider knyttet til temaene «vanskeligstilte» og «virkemidler og tilbud» ble følgende begreper skrevet inn i *google scholar*: «bostøtte», «boligtilskudd», «startlån», «kommunale boliger», «tilskudd til utleieboliger», «vanskeligstilte på boligmarkedet», «bostedsløse», ulike varianter av «boligsosial», «boligsosialt arbeid» og «oppfølgingstjenester».

Det er kjent at *google scholar* har sine styrker og svakheter. Den dekker for eksempel ikke alle vitenskapsdisipliner like bra (se Jacksó 2005 for en gammel evaluering av søkemotoren).¹² For oss fungerte denne søkemotoren godt når det gjaldt å identifisere mange av de mest relevante publikasjonene. På *google scholar* var det mulig å finne sentrale rapporter, notater, artikler og masteroppgaver. Vi var imidlertid klar over at *google scholar* og våre opprinnelige søkeord ikke ville føre oss til alle arbeidene som vi og oppdragsgiver ønsket å ha med i katalogen. Derfor utførte vi også mange søk vi kan kalle praktiske eller pragmatiske, samt to ytterligere systematiske søk gjennomført av NOVAs forskningsbibliotekar Tordis Korvald. Disse søkene var blant annet nødvendige for å fange opp viktige temaer som ikke nødvendigvis ble dekket ved hjelp av de opprinnelige søkeordene, som litteratur om *Housing First*, offentlig-privat samarbeid og ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet som rusmisbrukere, vanskeligstilte leieboere, og personer med psykiske sykdommer.

For det første søkte vi i Husbankens elektroniske katalog ved hjelp av mange av de samme søkeordene nevnt ovenfor.¹³ Denne katalogen er en god kilde, blant annet til notater skrevet på oppdrag fra Husbanken som kan være vanskelig å identifisere andre steder. Vi har også sett etter relevante arbeider på publikasjonslistene til sentrale forskere og på litteraturlistene til viktige artikler og rapporter. Et spesielt nyttig praktisk søk var for øvrig gjennomgangen av publikasjonene på hjemmesidene til NOVA, NIBR og Fafo, institutter som huser noen av landets mest produktive bolig- og/eller urbanforskningsmiljøer. I tillegg til våre egne praktiske søk, har vi fått tips om en håndfull relevante

¹² Se også: https://en.wikipedia.org/wiki/Google_Scholar sett:28.11.2015.

¹³ <http://husbanken.bibkat.no/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=601> sett:28.11.2015.

publikasjoner gjennom e-post lister, kollegaer og medlemmer av prosjektets referansegruppe.

NOVAs forsknings-bibliotekar gjennomførte systematiske søk i to elektroniske databaser: Norart og Bibsys. Norart er «Nasjonalbibliotekets database for norske og nordiske tidsskriftartikler».¹⁴ Bibsys var tidligere den sentrale søkemotoren for forskningslitteratur i Norge, nå er dens plass overtatt av en ny søkemotor som heter Oria.¹⁵ Gjennom disse to systematiske søkene identifiserte vi relevant litteratur som vi ikke ellers ville funnet.

Den praktiske utformingen av katalogen. Når vi har utformet katalogen har vi lagt vekt på at de ulike postene skal være oversiktlige, informative og relativt kortfattede. Vi presenterer de ulike forskningsbidragenes bakgrunn, datagrunnlag og problemstillinger på maksimalt 200 ord. Deretter har vi oppsummert bidragenes hovedkonklusjoner i kulepunkter og identifisert tre til fem nøkkelord.

Som et forsøk på å avgrense prosjektet i tråd med dets rammer, har vi ikke gitt alle kategorier forskningsbidrag like stor plass i katalogen: i omtalene av masteroppgaver og de ulike foranalysene til de boligsosiale utviklingsprogrammene har vi begrenset oss til korte beskrivelser. Det synes også betimelig å minne om at sammenfatningene i katalogen ikke innebærer vurderinger av funn eller publikasjoner. Vi gir ikke stilkarakterer. Formålet med sammenfatningen er å få frem rapport- og artikkelforfatternes konklusjoner, om disse er holdbare eller ikke tas det ikke stilling til i katalogen. I en del tilfeller – hvor forfatterens egne resonnementer ikke har vært glassklare eller en publikasjon har hatt svært mange konklusjoner – har vi imidlertid måttet tolke hva som er

¹⁴ <https://www.helsebiblioteket.no/for-forskere/publisering-og-formidling/norske-og-nordiske-tidsskriftartikler-norart> sett:28.11.2015. Søkeordene som ble brukt i Norart kan fremstilles på følgende måte: «(Bolig? or leie?) AND (Etnisk? OR innvandrer? OR minoritet? OR flyktning? OR asyl? OR segreg? OR integr? OR ghetto? OR marginalisering? OR vanskeligstil? Or hjemløs? or bostedsløs?) = 40 Avgrenset til 2005-2015» (Notat fra Tordis Korvald).

¹⁵ Kombinasjonen av søkeord som ble brukt i Bibsys kan fremstilles på følgende måte: Bolig? or leie?) AND ((bs.alle = "«Etnisk? minoritet?»") OR innvandrer? OR minoritet? OR flyktning? OR asyl? OR segreg? OR integr? OR ghetto? OR marginalisering? OR vanskeligstil? Or hjemløs? or bostedsløs?) AND ((bs.aar >= "2005") AND (bs.aar <= "2015")) = 683» (Notat fra Tordis Korvald).

et forskningsbidrags mest sentrale funn. Dermed kan det selvfølgelig hende at våre egne stemmer skinner sterkere igjennom enn det vi ideelt sett skulle ønske ved noen anledninger.

En viktig presisering. I sammendragene av de ulike publikasjonstypene i katalogen har vi ofte – men langt fra alltid – brukt forfatterens egne ord i større eller mindre grad bokstavelig talt uten å bruke sitattegn. Disse ordene har vi gjerne hentet fra sammendrag eller oversatt fra engelske artikkelabstract. Dette har vi gjort av tre årsaker: 1. Selv om utgangspunktet ofte har vært forfatterens egne ord har ordlyden likevel måtte endres noe eller mye for å passe inn med helheten og katalogens generelle stil, derfor ville sitattegn vært misvisende, 2. Det er forfatterens egne budskap og konklusjoner som er viktig i katalogen, omtrent som i søkemotorene til tidsskrifter på nett – den elektroniske katalogen er ingen selvstendig vitenskapelig publikasjon som skal krediteres medarbeiderne på dette prosjektet, 3. Hvis vi skulle brukt mer tid på å utforme originale formuleringer, kunne formålet og konklusjonene i spesielt kompliserte fagartikler blitt fordreid. I tillegg ville det kanskje blitt for lite tid til å gjennomføre prosjektets analysedel.

1.6 Analyse av forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet m.m. – generelle prinsipper

I prosjektets analysedel presenteres og drøftes forskning knyttet til temaene vanskeligstilte på boligmarkedet, boligsosiale virkemidler og tilbud og integrasjon, segregering og marginaliseringsprosesser på boligmarkedet. Analysedelen er spørsmålsdrevet; hensikten er å diskutere sentrale problemstillinger med utgangspunkt i den eksisterende forskningen. Men hva eller hvem er det som *egentlig* bestemmer hva som er sentrale problemstillinger innenfor temaene vanskeligstilte, boligsosiale virkemidler og tilbud og «marginalisering, integrering og segregering? I første omgang tar vi utgangspunkt i problemstillingene som ble oppgitt i oppdragsgivers utlysningstekst:

Sentrale problemstillinger [vanskeligstilte på boligmarkedet]:

- Hvem er de vanskeligstilte og hva vet vi om hvor mange de er?
- Hva kjennetegner deres boligsituasjon og boligkarrierer?
- Hva vet vi om utviklingstrekk blant ulike grupper vanskeligstilte?
- Hva er videre kunnskapsbehov knyttet til de vanskeligstilte gruppene?

Sentrale problemstillinger [Marginalisering, integrering og segregering]:

- Hva vet vi om marginaliseringsmekanismer i boligmarkedet og blant vanskeligstilte grupper?
- Hva vet vi om segregering mellom ulike grupper i det norske boligmarkedet?
- Hva vet vi om ulike virkemidler og tilbud som motvirker marginalisering og segregering?
- Hva vet vi om integrering og om man lykkes med dette i det boligsosiale arbeidet?
- Hva er videre kunnskapsbehov innenfor denne tematikken?

Sentrale problemstillinger [boligsosiale virkemidler og tilbud]:

- Hva vet vi om effektene og virkningene av ulike økonomiske virkemidler på området?
 - Hva vet vi om kommunale boligtilbud på området (for eksempel kommunale boliger, leie-til-eie ordninger, osv.)?
 - Hva vet vi om kommunal organisering og samordning på tvers av sektorer og betydningen av dette for vanskeligstilte?
 - Hva vet vi om tilbud enten fra private og frivillige aktører eller tilbud hvor private og offentlige samarbeider?
 - Hva er videre kunnskapsbehov innenfor denne tematikken?
- (Husbanken 2015a)

Disse problemstillingene står ikke sentralt i analysedelen fordi de er nevnt av oppdragsgiver, men primært fordi de er av stor samfunnsmessig og politisk betydning. Offentlig-privat samarbeid er for eksempel et tema med stor aktualitet i debatten om fremskaffelse av leieboliger for vanskeligstilte. Det er derfor av stor interesse å diskutere i hvilken grad den eksisterende forskningen kan opplyse oss om dette temaet. De boligsosiale virkemidlenes effekter er på sin side et tema med stor betydning for vanskeligstilte og evalueringen av den boligsosiale politikken. I denne rapporten diskuterer vi både effekter av virkemidlene for enkeltindivider og for boligmarkedet som helhet.

I tillegg til spørsmålene nevnt av oppdragsgiver formulerer vi egne temaer og problemstillinger. Vi diskuterer blant annet forskningen om bo-oppfølgingstjenester, samt evalueringene av offentlige prosjekter og satsinger,

inkludert Husbankens kommunesatsing, ofte kjent under betegnelsen boligsosiale utviklingsprogram. Når vi diskuterer forskningen om de offentlige satsingene drøfter vi inngående hva som skal til for å måle deres effekter. I kapittel 2 diskuterer vi også styrker og svakheter ved ulike typer data som kunnskapskilder om vanskeligstilte på boligmarkedet – registerdata, levekårsundersøkelser, surveyer til kommuner og begrensede grupper vanskeligstilte og kvalitative data. Etter vår oppfatning er det viktig å minne forskere, oppdragsgivere og den interesserte allmenhet om den banale, men viktige innsikt at ulike datakilder egner seg for å belyse forskjellige problemstillinger.

Det videre naturlig å drøfte temaer av relevans for den nye nasjonale boligsosiale strategien *Bolig for velferd* (2014-2020). I denne rapporten er det flere referanser til den eksisterende forskningen som er relevant for å belyse strategiens målsettinger, som for eksempel at: «Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø» (*Bolig for velferd*:12).

Hva som er viktige tema og problemstillinger bestemmes også med utgangspunkt i vår dialog med de to foregående kunnskapsoversiktene (Hellevik & Nordvik 2004; Rambøll 2010) og ulike forskningsbidrag. Både kunnskapsoversiktene publisert av Hellevik og Nordvik og Rambøll etterlyste for eksempel mer forskning om de boligsosiale virkemidlenes effekter. Derfor er det naturlig å evaluere effektlitteraturen på en grundig måte i denne kunnskapsoversikten.

Denne rapporten har ikke kun et snevert boligsosialt fokus på forskningen om de mest vanskeligstilte gruppene. Den er også orientert mot de bedrestilte av de svakest stilte, samt forskning om sårbare grupper som står i fare for å ramle ned i kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet. I rapporten presenteres videre forskning om de boligsosiale virkemidlenes effekter for boligmarkedet, og mer forskning om hvordan strukturene i den norske boligmodellen påvirker vanskeligstiltes boligsituasjon og handlingsmuligheter etterlyses. Temaet «marginalisering, integrering og segregering» berører endelig temaer som går langt utenfor smale individ- og tjenesteorienterte boligsosiale problemstillinger.

Servil oppdragsforskning? Eller rapportens formål revisited. Noen vil kanskje innvende at denne kunnskapsoversikten er et eksempel på servil oppdragsforskning: forfatterne forholder seg tilsynelatende lojalt til oppdragsgivers

(les myndighetenes) problemstillinger, og åpner dermed ikke opp for en bredere kritikk av norsk boligpolitikk, kan noen hevde. Enkelte forskere og kommentatorer, som samfunnsgeografen Arild Holt-Jensen og økonomen Mary Ann Stamsø, har kritisert den boligpolitiske utviklingen i Norge de siste tiårene i harde ordelag. I en kronikk i *Aftenposten* skriver for eksempel Stamsø at: «Boligpolitikken har gått fra å omfatte folk flest til å konsentreres om en liten gruppe med meget lav inntekt eller spesielle behov. Men også disse gruppene får lite hjelp».¹⁶ I sin rapport *Bolig for alle?* gitt av tankesmien Res Publica kritiserer Holt-Jensen det siste offentlige boligutvalget (NOU 2011 15) – og dermed også norsk boligpolitikk – for å ha et snevert boligsosialt fokus. Ifølge Holt-Jensen er boligutvalget alt for lite kritiske til eierlinja og de eksisterende virkemidlene i den norske boligpolitikken (Holt-Jensen 2013). I lys av Stamsø og Holt-Jensens kritikk synes det dermed sannsynlig at noen kan mene at denne rapporten er nok et «systemlojalt» innspill i boligdebatten.

Det som i hvert fall *er klart* er at forfatterne av denne rapporten mener det er legitimt og riktig, å føre en politikk rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁷ I den forstand er dette en «systemlojal» rapport. Gjennom rapporten ønsker vi imidlertid å bidra til et kritisk og informert ordskifte om den boligsosiale politikken og dens virkninger. I sin tur *kan* dette ordskifte bidra til større og/eller mindre politikkendringer. Selv om temaene og problemstillingene i denne kunnskapsoversikten vil være kjent for den boligsosiale politikkenes forsvarere, mener vi derfor eventuelle anklager om servilitet skyter langt over mål.

Hvis dette prosjektet har en innebygd skjevhet har det kanskje til og med en viss brodd mot *status quo*, i hvert fall når det gjelder perspektivet på den boligsosiale forskningen. Vi ønsker å utvide kunnskapsgrunnlaget for det boligsosiale ordskiftet ved å foreslå nye forskningsprosjekter, metoder og data som kan tette kunnskapslukene på det boligsosiale feltet. I kapittel 2 og 4 tar

¹⁶ <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Hvor-er-boligpolitikken-6612608.html> sett:29.11.2015

¹⁷ Det betyr ikke at vi ikke kan være kritiske til denne politikken, ønske oss endringer, eller ikke er opptatt av debatten om den generelle boligforsyningen og boligpolitikken orientert mot flertallet av befolkningen. Det er vi. Men det er ikke tema for denne rapporten.

vi for eksempel til orde for en storstilt evaluering av den norske offentlige boligmodellen. Vi etterlyser også en bredere diskusjon og evaluering av den norske boligmodellens (jf. 1.4) konsekvenser for vanskeligstilte og sårbare grupper – dvs. de som står i fare for å forflytte seg til kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet. Mer generelt er vårt fokus på boligmarkedets strukturer en motvekt mot en smal individorientert boligsosial debatt.

Hva rapporten ikke handler om. Denne rapporten er en presentasjon og analyse av eksisterende forskning, men ikke en avhandling om den boligsosiale forskningens rammevilkår eller vitenskapelig kvalitet som helhet.¹⁸ Vi deler således ikke ut stillkarakterer, og drøfter heller ikke oppdragsforskningens konsekvenser for boligforskningen. I fremtiden kunne det imidlertid vært interessant med en ekstern evaluering – i betydningen internasjonal – av norsk boligforskning hva gjelder kvalitet, relevans og rammevilkår.

1.7 Disposisjon for rapporten

I kapittel 2 diskuterer vi forskningen på ulike grupper vanskeligstilte, inkludert bostedsløse. Vi peker også på styrker og svakheter ved ulike data som kunnskapskilder til forskningen på vanskeligstilte på boligmarkedet. I kapittel 3 gjør vi rede for forskningen om marginalisering, segregering og diskriminering på boligmarkedet. I kapittel 4 fokuserer vi på virkemidlene og tilbudene på det boligsosiale feltet. Her legger vi vekt på forskningen om effektene av de boligøkonomiske virkemidlene, kommunale boligtilbud og offentlige prosjekter og satsinger. I kapittel 5 oppsummerer vi rapporten og peker på metoder, data og problemstillinger som bør og kan prege den boligsosiale forskningen i fremtiden.

¹⁸ Vi kritiserer imidlertid enkelte forskningsbidrag – og ikke minst peker vi på kunnskapshull i litteraturen som helhet – der det synes riktig og relevant.

2 Vanskeligstilte

Oppdragsgiver trekker frem følgende problemstillinger under overskriften «vanskeligstilte»:

- Hvem er de vanskeligstilte og hva vet vi om hvor mange de er?
- Hva kjennetegner deres boligsituasjon og boligkarrierer?
- Hva vet vi om utviklingstrekk blant ulike grupper vanskeligstilte?
- Hva er videre kunnskapsbehov knyttet til de vanskeligstilte gruppene?

I dette kapitlet presenteres og diskuteres et stort antall studier av ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi konsentrerer oss dels om spørsmålene ovenfor, men vi drøfter også styrker og svakheter ved ulike datakilder til kunnskap om vanskeligstilte som registerdata, levekårsundersøkelsene, surveyer og kvalitative data. I tillegg presenteres synspunkter og forskning om årsakene til at noen blir vanskeligstilt på boligmarkedet.

Kapitlet begynner med en presentasjon av ulike forsøk på å avgrense og telle gruppen eller grupper av vanskeligstilte (2.1 og 2.2), og fortsetter med en diskusjon av vanskeligstillingens årsaker (2.3). Fra 2.4 til 2.8 gjennomgås og drøftes styrker og svakheter ved ulike datakilder og funn fra forskningen om ulike grupper vanskeligstilte. Vi har valgt å drøfte forskjellige datakilder i detalj i erkjennelse av at empirien legger føringer for kunnskapen som produseres. Bevissthet om styrker og svakheter ved data er derfor viktig både for oppdragsgivere, forskere og den interesserte offentligheten.

2.1 Hvem er de vanskeligstilte? Situasjonsbetinget eller kvantifiserende tilnærming

Definisjoner. Hvem er de vanskeligstilte på boligmarkedet? Hvordan bør vi definere og måle hvem som tilhører denne kategorien? Dette er ikke trivielle problemstillinger. Ord og begreper kan bidra til å forme menneskelig forståelse og praksis. Kort fortalt kan begreper i vårt tilfelle virke styrende for utformingen og gjennomføringen av forskningsprosjekter (jf. Hellevik & Nordvik 2004).

I boligsosiale handlingsplaner og forskningslitteratur skilles det gjerne mellom ulike kategorier vanskeligstilte som flyktninger, rusmisbrukere, personer med psykiske sykdommer, utviklingshemmede, bevegelseshemmede, løslatte fanger, økonomisk vanskeligstilte og barnefamilier med lavinntekt. Det er viktig å minne om at langt fra alle individene innenfor disse kategoriene kan karakteriseres som «vanskeligstilte på boligmarkedet». Mange flyktninger skaffer seg selv et egnet sted å bo – det samme gjelder rusmisbrukere, bevegelseshemmede og personer med psykiske utfordringer. Det synes derfor riktigere å karakterisere disse kategoriene som «potensielt vanskeligstilte». I tillegg vil en del «vanskeligstilte» høre til i flere av gruppene nevnt ovenfor, og dermed være kjennetegnet av sammensatte problemer (Ulfrstad 2011).

I forskningslitteraturen og offentlige dokumenter er det vanlig å hevde at «vanskeligstilte» er «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (*Bolig for velferd*:16; se og: Hellevik og Nordvik 2004; Nordvik 2010; NOU 2011:15; Hansen & Åhrén 1991). Dermed blir «vanskeligstilte på boligmarkedet» veldig enkelt sagt synonymt med målgruppene for de boligsosiale virkemidlene – bostøtte, startlån, boligtilskudd, kommunale boliger og oppfølgingstjenester (Husbanken 2015a; jf. kapittel 4). Når det er sagt, er ikke alle startlåsmottakere – spesielt før innstrammingen av ordningen i 2014 – eller bostøttemottakere vanskeligstilte slik vi vanligvis forstår dette begrepet.

Nordvik skiller på sin side mellom «tre ulike typer av vanskeligstilte på boligmarkedet» (Nordvik 2010:122):

1. Hushold som ikke selv greier å skaffe og/eller opprettholde tilfredsstillende boforhold, og som heller ikke har fått noen form for hjelp. Dette er altså snakk om uløste boligsosiale problemer.
2. Hushold som i utgangspunktet ikke selv greier å skaffe eller opprettholde tilfredsstillende boforhold, som har fått hjelp men som likevel ikke har kommet seg helt ut av den vanskeligstilte posisjonen. Vi kan altså her snakke om delvis løste boligsosiale problemer.
3. Hushold som i utgangspunktet ikke selv greier å skaffe eller opprettholde tilfredsstillende boforhold, og som har fått hjelp av en slik art at vi kan si at det boligsosiale problemet er løst (Nordvik 2010:122).

Nordvik forutsetter på denne måten at en person bør regnes som vanskeligstilt selv om vedkommende har fått tilstrekkelig eller utilstrekkelig offentlig hjelp. Poenget i definisjonen er altså at ingen vanskeligstilte hypotetisk sett ville vært i stand til å skaffe eller opprettholde et trygt og godt boforhold på egenhånd.

Flere forskere er også opptatt av distinksjonen mellom «langvarig» og «midlertidige» vanskeligstilte (NOU 2002:2; Gulbrandsen & Hansen 2007; Nordvik 2010a). Dette er upresise begreper med uklare skiller som krever mer presise operasjonaliseringer. Likevel synes distinksjonen mellom «varig» og «midlertidig» nyttig som et utgangspunkt for å skille mellom ulike idealtyper. En enslig forsørger med forbigående rett til bostøtte, har antagelig lite til felles med en person med dobbeltdiagnose (rus- og psykiatri) med omfattende og langvarig behov for bo-oppfølgingstjenester. Som følge av at begrepet «vanskeligstilte» dekker personer med problemer av svært ulik karakter og alvorlighetsgrad bør man kanskje «heller snakke om *målgruppene* for den boligsosiale politikken enn å snakke om målgruppen» (Nordvik 2008:30).

Forskere som Nordvik (2010a) og Gulbrandsen & Hansen (2007) argumenterer for at de fleste i den brede kategorien vanskeligstilte har boligsosiale utfordringer av midlertidig karakter. Ifølge Gulbrandsen og Hansen bør man derfor strengt tatt ikke omtale «vanskeligstilte» «som en gruppe av bestemte individer», men snarere «snakke om de som til en hver tid er i vanskeligheter» (Gulbrandsen & Hansen 2007:7). På bakgrunn av levekårsundersøkelsen fra 2007 viser Nordvik at «enslige og unge er overrepresenterte» i kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet (Nordvik 2010a:150). Ifølge NOVA-forskeren tyder dette på at: «for svært mange er perioden som vanskeligstilt på boligmarkedet avgrenset i tid. Noen hjelpes ut av situasjonen ved hjelp av de boligsosiale virkemidlene, mens andre nok bedrer situasjon uten denne typen hjelp» (ibid.:150).¹⁹

Er det opplysende å kvantifisere antallet vanskeligstilte? Vet vi så hvor mange de vanskeligstilte på boligmarkedet er? Er det i realiteten formålstjenlig å beregne antallet vanskeligstilte? Det finnes ulike oppfatninger om disse

¹⁹ Som vi kommer tilbake til under punkt 2.6, påpeker riktignok Nordvik at levekårsundersøkelsen sannsynligvis ikke fanger opp mange av de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Det betyr at omfanget av «varig vanskeligstilte» antagelig er en del større enn det levekårsundersøkelsen gir inntrykk av.

spørsmålene. I første omgang må det nevnes at det har blitt gjennomført noen forsøk på kartlegge omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. En SSB studie basert på Folke- og boligtellingsdata fra 2011 inkluderer eksempelvis husholdninger som har inntekter under EUs lavinntektsgrense, er trangbodde eller har høy gjeldsbelastning i sin definisjon av «vanskeligstilte». Med dette utgangspunktet konkluderer SSB med at «45 000 husholdninger [...] er vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge», og at «det bor i alt 122 000 personer i disse husholdningene».²⁰ Blant disse husholdningene er det en kraftig overrepresentasjon av leieboere: «Blant de vanskeligstilte leier totalt 44,3 prosent, mens resten eier sin egen bolig. Leieandelen for dem som ikke er vanskeligstilte, er 15,3 prosent».²¹

En annen SSB undersøkelse konkluderer med at det fantes 150 000 vanskeligstilte på boligmarkedet i 2009 basert på data fra EU-SILC og bostedsløskartleggingen gjennomført i 2008 (NOU 2011 15:42). Begge SSB analysene viser at enslige, innvandrere, leieboere og «ikke-yrkesaktive» er overrepresenterte grupper i kategorien vanskeligstilte. I studien fra 2009 konkluderes det med at 20 prosent av de vanskeligstilte er tradisjonelle familier med mor, far og barn, mens kun fire prosent var aleneforsørgere. Dette indikerer at de boligsosiale virkemidlene er relativt godt tilpasset sistnevnte gruppes behov (NOU 2011 15).

Nordviks analyse av levekårsundersøkelsen fra 2007 inneholder også et anslag over antallet vanskeligstilte. Han argumenterer for at 19 prosent av respondentene i undersøkelsen kan regnes som vanskeligstilte som følge av en utilfredsstillende boligsituasjon (trangboddhet etc.). Noe færre (17,7 %) mener Nordvik kan karakteriseres som økonomisk vanskeligstilte. Interessant nok er det kun seks prosent av levekårsundersøkelsens respondenter som kunne plasseres i begge kategorier, dvs. at de både var økonomisk vanskeligstilte og levde med en utilfredsstillende boligsituasjon (Nordvik 2010a).

Strand (2013) følger opp Nordviks studie med en beregning av antallet vanskeligstilte på boligmarkedet i levekårsundersøkelsen fra 2012. Hun benytter følgende indikatorer i sine beregninger: lavinntekt på husholdsnivå

²⁰ <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barne-familier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet> sett: 14.04.2015.

²¹ Ibid.

(under 60 prosent av medianinntekten), uegnet bolig eller bomiljø (trangboddhet etc.) og betydelig risiko for å miste bolig. Med dette utgangspunktet kommer hun fram til to definisjoner av vanskeligstilt på boligmarkedet:

Vanskeligstilt 1: Personer og husstander som har uegnet bolig og samtidig lav inntekt, etter at de eventuelt har mottatt offentlig støtte (sosialhjelp, bostøtte og/eller andre offentlige overføringer),

Vanskeligstilt 2: [*Vanskeligstilt 1*], eller personer som har lav inntekt og samtidig høy bostøtbelastning (Strand 2013:109).

I analysene av levekårsundersøkelsen fra 2012 konkluderer Strand med at «sju prosent av husholdene er vanskeligstilte etter definisjon 1, og tolv prosent etter definisjon 2, og denne forskjellen er statistisk signifikant» (Strand 2013:109).

SSB (2009), SSB (2011), Nordvik (2010a) og Strand (2013) illustrerer forsøk på å beregne antallet vanskeligstilte som helhet. Noen mener imidlertid at slik kvantifisering er en uinteressant regneøvelse som gir opphav til upresise og misvisende forestillinger.²² Det er som å legge sammen epler og pærer: personen med dobbeltdiagnose og aleneforsørgeren i eksempelet ovenfor har så pass lite til felles at de ikke bør plasseres i samme kategori. Det kan også innvendes at resultatene av målingene er såpass definisjonsavhengige og upresise, at det er riktigst å si at antallet vanskeligstilte er et sted mellom «mange» og «veldig mange».²³ På denne bakgrunn kan det argumenteres for at det ikke er fornuftig å bruke ressurser på å beregne andelen vanskeligstilte som en samlet gruppe: det er mer fornuftig å måle antallet av mer ensartede undergrupper som bostedsløse (jf. 2.2) eller personer med dobbeltdiagnose. Målinger av mer finmaskede grupper synes også som et nødvendig grunnlag for utformingen og målrettingen av kommunenes boligsosiale tilbud.

Kanskje kan også en interesse for kvantifisering overskygge oppmerksomheten om mekanismene og situasjonene som ligger bak at noen blir vanskeligstilte? Hvis målet er å forebygge og bekjempe vanskeligstilling, er det ikke det viktigste å identifisere kritiske situasjoner der behovet for boligsosiale

²² Økonomen og boligforskeren Viggo Nordvik er en representant for dette synet. Resten av 2.1 er for øvrig påvirket av korte samtaler med ham om temaet «vanskeligstilte og kvantifisering».

²³ Sitat fra Viggo Nordvik i minst to samtaler i november 2015.

virkemidler og tjenester er størst? Hellevik og Nordvik argumenterer for å anlegge et dynamisk perspektiv. De anbefaler oss nettopp å rette oppmerksomheten mot «hendelser og situasjoner som utløser problemer og vanskeligheter» på boligmarkedet (Hellevik og Nordvik 2004:46). Ifølge de to NOVA-forskerne er som kjent problemene de fleste vanskeligstilte møter «overgangsproblemer som oppstår som følge av hendelser i arbeidslivet (for eksempel oppsigelser), i privatlivet (for eksempel oppløsning av parforhold eller sykdom) eller som følge av en kombinasjon av to eller flere slike hendelser» (ibid.:47). I forlengelsen av dette anbefaler de å «kartlegge problemfylte situasjoner på boligmarkedet, bakgrunnen for disse, deres varighet, hva som kan avhjelpe problemene, og hva som best hindrer at de utvikler seg til mer permanente problemer» (ibid.:47).

På tross av innvendingene nevnt ovenfor er det etter vår oppfatning gode argumenter for å fortsette målingen av antallet «vanskeligstilte» som samlet gruppe. Det er tross alt ikke trivielt om antallet vanskeligstilte er for eksempel ca. 100 000 eller omtrent 500 000; tvert imot sier det noe vesentlig om omfanget av de boligsosiale problemene samfunnet bør løse. I tillegg kan det være et poeng å sammenligne antallet med boligsosiale behov over tid. På denne måten kan man danne seg en oppfatning av hvordan økonomiske ned- og oppgangskonjunkturer påvirker antallet vanskeligstilte og dermed også det boligsosiale arbeidet. En svakhet ved noen av kvantifiseringsforsøkene nevnt ovenfor, for eksempel Nordvik (2010a) og Strand (2013), er imidlertid at de ikke gir grunnlag for meningsfylte sammenligninger fordi de benytter ulike indikatorer.

Endelig vil ikke kvantifisering nødvendigvis gå på bekostning av forskning på enkeltgrupper, kritiske situasjoner og mekanismer. De kan snarere tenkes å komplementere hverandre. For kommunene vil imidlertid identifisering og kartlegging av kritiske situasjoner, samt studier av enkeltgruppers omfang og utfordringer, være mest matnyttig. Kort fortalt er kunnskap om situasjoner, mekanismer og de mest sårbare enkeltgruppene en nødvendig forutsetning for et effektivt boligsosialt arbeid. En annen måte å si det på er at kvantitativ kartlegging kan være mest hensiktsmessig når det er tale om langvarig vanskeligstilte (eks. bostedsløse), mens fokus på situasjoner og

mekanismer er mest relevant for den store majoriteten med forbigående utfordringer (jf. Gulbrandsen & Hansen 2007).

2.2 Kartlegging av bostedsløse

Kartleggingene av bostedsløse er et godt eksempel på en kunnskapskilde kommunene og staten kan og bør bruke som grunnlag for politikkutforming. Det er til nå gjennomført fem nasjonale tellinger i Norge (Ulfrstad 1997; Hansen mfl. 2004; Hansen mfl. 2006; Dyb & Johannessen 2009; Dyb & Johannessen 2013). Disse undersøkelsene følger samme metodiske mal, og tar utgangspunkt i følgende definisjon av «bostedsløshet»:

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt (Dyb & Johannessen 2013:34).

Definisjonen av «bostedsløshet» er ikke gitt og varierer fra land til land. Den norske definisjonen minner mye om de boligsentrerte-definisjonene benyttet i Sverige og Danmark. I alle de tre skandinaviske landene tar den offisielle definisjonen av «bostedsløshet» utgangspunkt i en persons posisjon på boligmarkedet (Benjaminsen, Dyb & O'Sullivan 2009).

De nasjonale kartleggingene i Norge er basert på svar fra respondenter i et utvalg kommuner. Kommuneutvalget består av alle kommuner med et folketall over 40 000, samt et representativt utvalg av kommuner fra to grupper; kommuner med 10 000–39 000 innbyggere og kommuner med under 10 000 innbyggere²⁴ Det er respondentene i kommunene – som for eksempel representanter for NAV, midlertidige botilbud og kommunale boligkontor – som identifiserer bostedsløse i tråd med definisjonen nevnt ovenfor (Dyb &

²⁴ Utvalget bestod av 100 kommuner i de fire første kartleggingene. Den siste tellingen i 2012 ble gjennomført med 124 kommuner, som følge av ønsket om å inkludere kommuner som samarbeider med Husbanken i boligsosiale utviklingsprogram (Dyb & Johannessen 2013).

Johannessen 2013).²⁵ Dyb og Johannessen påpeker dermed med rette at: «Undersøkelsen står og faller på at personene i tjenesteapparatet setter av tid og ressurser til å fylle ut registreringsskjemaer og sender inn skjemaene til NIBR» (ibid.:36).

Kartleggingene har forsøkt å besvare mellom annet følgende enkle, men like fullt vesentlige spørsmål: Hvor mange er de bostedsløse? Hvem er de bostedsløse? (kjønn, alder, inntekt osv.) Hvor holder de bostedsløse til? (hospits, venner og familie etc.) Hvor lenge har personene respondentene identifiserer vært bostedsløse? I 2012 var antallet bostedsløse 6 259 personer ifølge den nasjonale kartleggingen. Dette var omtrent det samme antallet som ble registrert i 2008. Fra 1996 til 2012 har antallet bostedsløse per 1000 personer gått ned fra 1.5 til 1.26. Andelen bostedsløse i storbyene er imidlertid vesentlig høyere enn de nasjonale gjennomsnittstallene. Per månedsskiftet november–desember 2012 var andelen bostedsløse i storbyene 2.23 for hver 1000 innbygger (Dyb & Johannessen 2013).

Hvem er så de bostedsløse? Ifølge Dyb og Johannessen «bekrefter» den siste tellingen «langt på vei det tradisjonelle bildet av den bostedsløse: Flertallet er menn i tretti-, førtiårene, de er enslige, lever på sosialhjelp eller andre offentlige ytelser, de har lav utdanning og svak tilknytning til arbeidslivet» (ibid.:32). Hele 70 prosent av de bostedsløse er menn. Det finnes likevel også andre grupper bostedsløse. Dyb og Johannessen nevner blant annet mindre grupper som «personer med midlertidig opphold i landet», «bostedsløse barnefamilier» og krigsveteraner. Det er også verdt å merke seg at ca. 25 prosent av de bostedsløse er kjennetegnet av dobbeltdiagnose eller ROP (rusavhengighet og psykisk lidelse). 54 prosent av de bostedsløse er for øvrig rusmisbrukere av en eller annen type (ibid.).

Hvor oppholder de bostedsløse seg? De fleste bostedsløse bor hos venner og familie (39 %). Ca. 25 prosent oppholder seg i midlertidig botilbud som hospits eller campingplasser. Noen bor også på natthjem (5 %) eller sover ute.

²⁵ Selv beskriver Dyb og Johannessen respondentene blant annet på følgende måte: «Respondentene er både kommunale instanser og statlige aktører; helseforetakene, kriminalomsorgen, andre statlige instanser, samt private aktører (Dyb & Johannessen 2013:37). NAV er den viktigste respondenten, fulgt av representanter for helsetjenestene og kommunale boligkontor/boligtjenester (ibid.:40).

Andre bostedsløse er i fengsel, innenfor rammen av friomsorgen (til sammen 7 %) eller i institusjon (15 %).

Hvor lenge er folk bostedsløse? For mange er bostedsløshet et relativt langvarig eller tilbakevendende problem. Ifølge den siste tellingen har én av fire vært bostedsløse i over seks måneder; 31 prosent har gått inn og ut av bostedsløsheten over en lengre periode (ibid.).

Kartleggingen gjennomført i 2012 bidrar også med interessant informasjon om de bostedsløses opphav, og hendelsene og egenskapene som ligger bak at en person blir bostedsløs. De fleste bostedsløse er født i Norge (77 %); andelen bostedsløse innvandrere har imidlertid steget fra og med 2003. Når det gjelder kritiske hendelser og egenskaper er det verdt å minne om at mange bostedsløse er rusmisbrukere (54 %), psykisk syke (38 %), avventer behandling eller bor på institusjon (30 %), eller har høy gjeld (17 %). Flere har også blitt kastet ut eller mistet sin bolig av andre årsaker i nær fortid (27 %). Personer som nylig har sluppet ut av fengsel er også en sårbar gruppe. Åtte prosent av de bostedsløse er tidligere innsatte som ble skrevet ut fra fengsel i løpet av seks måneder før den siste tellingen (ibid.).

Etter vår oppfatning er kartleggingene av bostedsløse et nyttig redskap for offentlige myndigheter. Det bør derfor gjennomføres jevnlige tellinger også i fremtiden. Kartleggingene gir ikke minst kunnskap som er nødvendig for å evaluere resultatene av *Bolig for velferd* (2014–2020), den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet. En av målsettingene i strategien er å bekjempe og forebygge bostedsløshet. I tillegg tar man sikte på å begrense kommunenes bruk av midlertidige botilbud som hospits, campingplasser og hoteller, samt å hindre at personer som skrives ut fra institusjon blir bostedsløse. Den nasjonale strategien legger også stor vekt på å forhindre bostedsløshet blant barnefamilier. Det heter nærmere bestemt at: «Bostedsløshet blant barnefamilier og unge skal forebygges og reduseres» (*Bolig for velferd* 2014–2020:12). I strategien står det også at: «Midlertidige botilbud skal bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og slike opphold skal ikke vare mer enn tre måneder» (ibid.:12).

Det synes rimelig å minne om at bostedsløshet blant barnefamilier ikke er veldig utbredt i Norge. Når det er sagt kan det være en fattig trøst for dem som er rammet, spesielt hvis de er bostedsløse over lengre tid. Ifølge den siste

tellingen lever 679 barn i bostedsløse hushold. Mange av disse familiene bor midlertidig hos venner eller familie (39 %). 21 prosent bor i en eller annen form for midlertidig botilbud som hospits eller campingplass, og hele 27 prosent bor på krisesenter. Dyb og Johannessen fremhever at barnefamiliene skiller seg ut sammenlignet med andre grupper bostedsløse: det er langt flere som ikke er etnisk norske, de er i liten grad kjennetegnet av rusmisbruk, og de har langt oftere blitt bostedsløse som følge av samlivsbrudd og/eller vold i nære relasjoner. Endelig er barnefamilier, sammenlignet med populasjonen som helhet, mye sjeldnere bostedsløse over lang tid (Dyb & Johannessen 2013:164–168).

Gitt målsettingene i den nasjonale strategien kan det være formålstjenlig å utlyse et forskningsprosjekt om bostedsløse barnefamilier, eventuelt et prosjekt om vanskeligstilte barnefamilier der bostedsløshet er ett av flere temaer. Som følge av at bostedsløse barnefamilier er en relativt liten gruppe, er det praktisk mulig å følge hele eller store deler av populasjonen over tid gjennom kvantitative og kvalitative studier. I en analyse av bostedsløse barnefamiliers vilkår vil det være interessant å spørre følgende enkle, men vesentlige spørsmål: 1. Hvilke konsekvenser har bostedsløsheten for ulike typer barnefamilier? 2. Hvor lenge er barnefamilier typisk bostedsløse, og i hvilken utstrekning går de inn og ut av gruppen «bostedsløse»? 3. Hva kan stat og kommune gjøre for å bekjempe og forebygge bostedsløshet blant barnefamilier? Det siste spørsmålet leder oss naturlig over til bostedsløshetens årsaker. Uten kunnskap om hvorfor noen blir bostedsløse er det vanskelig å utforme effektive tiltak.

2.3 Årsaker til bostedsløshet og annen vanskeligstilling på boligmarkedet

Ifølge det siste offentlige boligutvalget er det nettopp behov for mer kunnskap om årsakene til at noen hushold blir vanskeligstilte på boligmarkedet:

Det er behov for mer kunnskap om hvilke mekanismer som gjør at personer blir vanskeligstilte på boligmarkedet. [...] Det er behov for mer kunnskap om hvordan vanskeligstilte kommer i slike situasjoner, hvilke behov de har og hva som gjør at de blir værende i eller kommer ut av situasjonen. Det er særlig behov for data som kan følge personer over tid (NOU 2011 15:51).

Boligutvalget følger dermed opp oppfordringen til Hellevik og Nordvik (2004) om å flytte oppmerksomheten til kritiske situasjoner og hendelser i forskningen. Etter vår oppfatning er det åpenbart at det er nødvendig med empirisk kunnskap om hvorfor personer blir vanskeligstilt; bare på den måten kan man håpe på å utforme en formålstjenlig politikk.

Faglig informert diskusjon om årsaker er en alvorlig sak: årsaksforklaringer som får gjennomslag i det politisk-administrative miljø kan legge avgjørende føringer for utformingen og gjennomføringen av offentlig politikk. Meget enkelt sagt kan man skille mellom «individuelle» og «strukturelle» årsaker til vanskeligstilling (se for eksempel: Dyb mfl. 2013). Eksempler på individuelle årsaker kan være «ulykker» av ulike slag (som samlivsbrudd, vold i nære relasjoner) eller egenskaper ved personer som alkoholisme, kriminell atferd, narkotikamisbruk, psykiske problemer, lavinntekt eller manglende skolegang. Strukturelle årsaker kan være trekk ved arbeidsmarkedet (eks. høy arbeidsledighet, høye krav til formalkompetanse) eller boligmarkedet (eks. boligknapphet, mangel på egnede boliger, systematisk diskriminering). Hvis forskere i et land stort sett fremhever individuelle årsaker til vanskeligstilling, vil deres politikkanbefalinger etter alt å dømme skille seg avgjørende fra situasjonen i et land hvor akademikere stort sett fremhever strukturelle forhold. En vektlegging av individuelle årsaksforklaringer peker i retning av selektive virkemidler rettet mot enkeltgrupper. Strukturelle årsaksforklaringer kan på sin side være argumenter for generelle virkemidler som tar sikte på å påvirke størrelsen og sammensetningen av boligmassen.

I Norge vil sannsynligvis de fleste forskere stille seg bak Nordviks teoretiske avvisning av rent individualistiske forklaringer (jf. Gulbrandsen & Hansen 2007; Dyb mfl. 2013). Ifølge Nordvik er det «å være vanskeligstilt på boligmarkedet [...] ikke en egenskap ved bare hushold/personer, det er mer et misforhold mellom de mulighetene som faktisk finnes på et lokalt boligmarked og innbyggernes ressurser» (Nordvik 2010a:123). Etter vår oppfatning peker han her på en vesentlig innsikt: årsakene til vanskeligstilling må søkes både på det «individuelle» og «strukturelle» nivå. Selv om egenskaper ved individer og «ulykker» som samlivsbrudd eller gjeldsproblemer kan være sentrale bestanddeler i en forklaring, må vi ikke glemme at strukturelle trekk ved lokale boligmarkeder som boligdekning og boligsammensetning kan være

av stor betydning. Hvis boligpriser og boligmasse i en kommune i liten grad tilfredsstiller en gruppes behov, for eksempel enslige eller barnefamilier med svak økonomi, kan dette utvilsomt bidra til vanskeligstilling.

De siste tjue årene kan det likevel synes som individualistiske forklaringer har vært styrende for boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte i Norge. Den boligsosiale vendingens politikk har utvilsomt vært rettet mot å avhjelpe individuelle problemer gjennom selektiv økonomisk støtte og oppfølging (jf. kapittel 1). I en artikkel i *European Journal of Homelessness* av Benjaminsen, Dyb og O'Sullivan (2009) understrekes for eksempel at den offentlige satsingen på å bekjempe bostedsløshet i Norge var tuftet på individualistiske forståelser. Artikkelforfatterne fremhever riktignok at strategien *På vei til egen bolig* (2005–2007), var knyttet til ønsket om at det offentlige skulle bidra til et «velfungerende boligmarked», noe som kan betraktes som en erkjennelse av at strukturer betyr noe. Med støtte i Dyb, Helgesen og Johannessen (2008) viser de også til at kommunene mente mangel på egnede boliger var en viktig årsak til bostedsløshet. Benjaminsen, Dyb og O'Sullivan fastholder likevel at Norge, i likhet med andre nordiske land, har vært preget av en individualistisk forståelse: «the social democratic regimes have arrived at a perception of homelessness from the perspective of individual vulnerabilities» (Benjaminsen, Dyb & O'Sullivan 2009:43). Konklusjonene i disse forskernes artikkel tyder også på at denne forståelsen har fått konsekvenser for offentlig politikk i Norden. De skriver at generell boligpolitikk i liten grad har vært et satsingsområde i disse landenes bostedsløsstrategi:

Housing supply issues are only a minor aspect of the social democratic strategies [...]. [...] a characteristic of the strategies in the Nordic countries is a concentration on strengthening social services and interventions for the homeless though also with a focus on developing targeted accommodation and preventing homelessness stemming from evictions (Benjaminsen, Dyb & O'Sullivan 2009:44).

Hva sier så den eksisterende forskningslitteraturen om kausale sammenhenger? Meget få arbeider tar opp spørsmålet om årsaker på en helhjertet måte. Det kan være flere grunner til dette. En substansiell grunn kan være at bakgrunnen for at noen blir eller vedvarer å være vanskeligstilt ofte er komplisert. Ulfrstad skriver godt om de stundom innviklede årsakene i boken *Velferd og bolig*. Han

analyserer årsakene til vanskeligstilling som et *wicked problem* eller umedgjørlig problem. Ulfrstad stiller nærmest spørsmålstegn ved om det er mulig å fastslå «hva som er *den egentlige* årsaken til bostedsløsheten?» (Ulfrstad 2011:161–162). Han mener at «hvert enkelt delproblem er en medvirkende årsak til andre delproblemer, det blir som med høna og egget» (ibid.:162):

Vanskeligstilling i boligsituasjonen og bostedsløshet er uten tvil komplekse problemer. Som vi har sett henger vanskeligstilling på boligmarkedet tett sammen med en rekke andre problemer. For eksempel har vi flere ganger her i boken påpekt den nære sammenhengen mellom rusmisbruk, psykiske problemer og boligsituasjonen. Vi vet at en uholdbar boligsituasjon, for eksempel med opphold på hospits, kan lede til misbruk av rusmidler, kanskje for å dempe ned en ubehagelig livssituasjon. Misbruk av rusmidler over tid kan så gi psykiske problemer. Vi kan imidlertid like godt snu denne årsaksrekken: En psykisk syk ruser seg for å dempe ubehaget ved sykdommen, mestrer ikke sin boligsituasjon og havner på hospits (Ulfrstad 2001:161).

Etter vår oppfatning kan kompleksiteten Ulfrstad skriver om være et argument for å droppe årsaksbegrepet i streng forstand, og isteden fokusere på mekanismer og situasjoner, slik Hellevik & Nordvik (2004) og boligutvalget anbefaler oss.²⁶ For utformingen og gjennomføringen av offentlig politikk er det viktig med innsikt i de individuelt varierende og kompliserte årsakene bak vanskeligstilling. En god forståelse av bakgrunnen for en persons boligsosiale utfordringer, er et steg på veien mot en godt tilpasset individuell plan. Etter vår oppfatning kan man likevel stille spørsmålstegn ved om forskere bør satse mye på å trenge gjennom til de «egentlige» eller «dypeste» årsaker. All den tid man er nødt til å prioritere mellom ulike forskningstema, synes det viktigere å satse på identifisering og kartlegging av typiske situasjoner og mekanismer som ofte fører til bostedsløshet eller andre boligsosiale problemer. For utformingen og gjennomføringen av offentlig boligpolitikk er det ikke minst avgjørende med kunnskap om de mest typiske kritiske situasjonene. Når det er sagt er det,

²⁶ Vår forståelse av begrepet mekanisme er inspirert av Jon Elster. Han definerer mekanismer som 'plausible, frequently observed ways in which things happen' (Elster 1989:viii). Samfunnsvitere bruker mekanismebegrepet i erkjennelse av at menneskeskapte samfunn har en «stokastisk» karakter og sjelden eller aldri preges av strengt lovmessige sammenhenger.

som vi skal komme tilbake til, viktig med kunnskap om hvordan strukturelle faktorer – som trekk ved det private boligmarkedet og den kommunale boligmassen – påvirker omfanget av boligsosiale problemer og antallet vanskeligstilte. Slik forskning kan bidra til å vise i hvilken grad og på hvilken måte den generelle boligforsyningen og boligpolitikken påvirker det boligsosiale saksfeltet.

Nedenfor sammenfatter vi den mest sentrale forskningslitteraturen om avgjørende situasjoner, mekanismer, individuelle egenskaper og strukturelle forhold som ligger bak vanskeligstilling. I første omgang bør det nevnes at de nasjonale kartleggingene av bostedsløshet er en viktig kilde til kunnskap om dette temaet. Tidligere i kapitlet (jf. 2.2) viste vi til at løslatelse fra fengsel var en situasjon som ofte er forbundet med risiko for bostedsløshet; det samme gjelder utskrivninger fra andre institusjoner (Dyb & Johannessen 2013). I en artikkel i *Housing Studies, Imprisonment: A major Gateway to Homelessness*, diskuterer Dyb forholdet mellom kriminalomsorg og bostedsløshet basert på en survey av norske fanger (Dyb 2009; se også: Dyb mfl. 2006). Hun viser at ca. 66 prosent av respondentene kunne kategoriseres som hjemløse når de forlot fengselet etter avsluttet soning. Resultatene fra undersøkelsen viser at innsatte som var bostedsløse etter soning var mer sosialt marginaliserte enn andre innsatte før de havnet i fengsel:

The survey clearly indicates that the inmates released into homelessness tend to have been homeless or living in precarious housing conditions and otherwise socially marginalised before commencing their sentence. Conversely, the majority of the one-third that do not face homelessness on release had a place to live before imprisonment, often a place owned by themselves, and were more likely than the majority of the prison population to enjoy a level of social integration (Dyb 2009:821).

Kartleggingene av bostedsløse forteller oss også at unge voksne som forlater barnevernets omsorg er en gruppe som kan være sårbare for bostedsløshet. I tillegg er rusmisbrukere og psykisk syke overrepresentert i bostedsløshetsstatistikken (Dyb og Johannessen 2013; jf. 2.2).

Rapporten *Forklaringer på bostedsløshet* setter for øvrig funnene i den siste kartleggingen inn i et større perspektiv. Den er et viktig bidrag i litteraturen om mekanismer og situasjoner (Dyb mfl. 2013). Det empiriske grunnlaget for

rapporten er kartleggingen av bostedsløse fra 2012, statistikk fra SSB og casestudier gjennomført i kommunene Drammen, Bergen, Oslo, Haram, Sandnes og Tromsø. *Forklaringer på bostedsløshet* illustrerer at gode forklaringer på vanskeligstilling må trekke på både «individuelle» og «strukturelle» mekanismer.

På bakgrunn av forskning fra Danmark, Sverige og Norge konkluderer Dyb og kollegaer med at velutviklede velferdsstater kjennetegnet av små forskjeller, lite fattigdom, omfordeling og inntektstrygghet ved sykdom og arbeidsledighet har færre vanskeligstilte enn andre land. I tillegg peker forskerne på at de utløsende faktorene for at noen blir bostedsløse varierer fra gruppe til gruppe. For mange er rusmisbruk og/eller psykisk sykdom en vei til bostedsløshet. Dyb mfl. påpeker imidlertid at: «Forelderen i bostedsløse barnefamilier i liten grad» har «sammensatte individuelle problemer som rusavhengighet og psykisk sykdom» (Dyb mfl. 2013:194). For bostedsløse barnefamilier er vold fra partner derimot en viktig forklaring på bostedsløshet.

I tillegg til individuelle forklaringer som psykisk sykdom, rusmisbruk og lavinntekt viser Dyb og kollegaer også til strukturelle mekanismer. Ikke minst hevder informantene i alle casekommunene at «boligmangelen er en vesentlig årsak til bostedsløshet» (ibid.:185). På denne bakgrunn konkluderer forskerne med at: «Et presset boligmarked synes å være et grunnleggende strukturelt problem, som legger rammer for mulighetene til å bidra til å løse brukernes boligproblemer» (ibid.:185). I en annen rapport, *Rus og bolig*, antyder Dyb og Holm (2014) på bakgrunn av kvalitative intervjuer at mangel på egnede kommunale boliger er et stort problem for bosettingen av rusmisbrukere. Dette er en plausibel antagelse i lys av behovet for egnede kommunale boliger som har blitt rapportert fra kommunene i andre undersøkelser (jf. kapittel 4). Funnene fra Dyb og Holms intervjuer indikerer også at rusmisbrukere – og sannsynligvis også mange andre sårbare grupper – har problemer med å vinne innpass på store deler av leiemarkedet. Gitt strukturen på det norske leiemarkedet, hvor småskalautleie og formidling gjennom sosiale nettverk står sentralt, kan dette også være en rimelig antakelse. Poenget er at sårbare grupper antagelig har problemer med å signalisere til utleierye at de er «gode leietakere», i tillegg til at de i utgangspunktet står svakt i konkurransen om ledige boliger på grunn av lav økonomisk og sosial kapital (jf. kapittel 3).

Så langt om bostedsløse for denne gang. Nordviks analyse av levekårsundersøkelsen fra 2007 dekker i stor grad de bedre stilte av de vanskeligstilte. Han peker på at enslige har større sjanse for å være vanskeligstilte på boligmarkedet enn par. Minst to mekanismer bidrar til å forklare denne kjensgjerningen. For det første kan par «utnytte stordriftsfordeler i konsumet på en helt annen måte enn det enslige kan» (Nordvik 2010a:134). For det andre ser vi at enslige yngre, som er midt i overgangen mellom skole og voksenliv, har mye større sjanse for å være vanskeligstilte enn andre grupper. Levekårsundersøkelsen indikerer at færre blir vanskeligstilte når etableringsfasen er vel unnagjort (Nordvik 2010a).

Nordviks analyse av levekårsundersøkelsen indikerer også at samlivsbrudd er en viktig forklaring på vanskeligstilling:

Blant dem som er vanskeligstilte i den forstand at de har både økonomiske problemer og boligproblemer, har mer enn dobbelt så stor andel opplevd et brudd gjennom de siste to årene. Også blant dem som bare har økonomiske problemer eller bare har boligproblemer, er de nyskilte overrepresenterte. Her kan nok årsakssammenhengene gå begge veier. Vansker med økonomi og boforhold kan slite på forhold, og selve bruddet kan skape problemer langs begge disse dimensjonene (Nordvik 2010a:140).

Som nevnt under 2.1, tolker Nordvik funnene i levekårsundersøkelsen dithen at de fleste vanskeligstilte har midlertidige problemer: ungdom med etableringsproblemer og personer med ferske samlivsbrudd bak seg er viktige undergrupper av vanskeligstilte. Strands analyse av vanskeligstilte i levekårsundersøkelsen fra 2012 antyder også at vanskeligstilling i stor grad kan være et livsfasefenomen:

Det at mange unge defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet trenger ikke nødvendigvis tolkes som et stort sosialt problem. I stede (sic) kan dette sees som et utslag av en livsfaseovergang, hvor unge voksne i en kort periode bor noe dårligere, før de aller fleste etablerer seg i egen, eid bolig. Det er all mulig grunn til å tro at unge leietakere er den befolkningsgruppen med størst potensiale for å endre sin egen økonomiske situasjon og sin egen bosituasjon relativt raskt, selv uten egne tiltak rettet mot denne gruppen. Det som i tilfellet vil være mer bekymringsfullt, er dersom en dårlig bosituasjon som ung er starten på

en mer permanent og marginalisert status på boligmarkedet. Det er derfor viktig å overvåke bosituasjonen blant unge-voksne, for og eventuelt kunne fange opp en slik negativ utvikling (Strand 2013:122).

Det er imidlertid viktig å huske på at levekårsundersøkelsene sannsynligvis er preget av systematisk frafall av tunge grupper i bostedsløshetsstatistikken, som rusmisbrukere og psykisk syke. Dermed er det ikke merkelig at de viser at de fleste vanskeligstilte har problemer av forbigående karakter (Nordvik 2010a; Strand 2013).

I tillegg til Nordvik og Strands undersøkelser viser studiene presentert og drøftet nedenfor (2.4–2.8) på mange faktorer som kan forklare at hushold kan plasseres i kategorien vanskeligstilte over lengre og kortere tidsrom.

Policy relevans? Hva er policy relevansen av forskningen presentert ovenfor? Etter vår oppfatning peker anbefalingene fra forskningen i minst to grove hovedretninger. For det første viser Dyb og Johannessen (2013) at det er grunn til fortsatt innsats for de mest vanskeligstilte husholdene. Bostedsløse er en relativt liten gruppe mennesker, men deres utfordringer er betydelige. Det faktum at mange innsatte i norske fengsler blir bostedsløse etter endt soning kan for eksempel kreve særskilt politisk oppmerksomhet. I den sammenheng er det verdt å merke seg at Holm, Helgesen og Lid (2015) har gjennomført en begrenset undersøkelse av samarbeidet mellom ulike myndighetsnivåer knyttet til tilbakeføringen av personer fra fengsel og andre institusjoner til samfunnet.

For det andre peker Nordvik og Strands studier av levekårsundersøkelsene i retning av «fortsatt satsing på virkemidler som hjelper dem som trenger litt økonomisk hjelp for å komme seg ut av en vanskeligstilt» situasjon (Nordvik 2010a:150). Poenget i denne sammenheng er at levekårsundersøkelsene fra 2007 og 2012 viser at en del har etableringsproblemer på boligmarkedet, selv om de ikke har utfordringer knyttet til psykisk sykdom, rusmisbruk eller andre problemer utover svak økonomi og utilfredsstillende boforhold. Dermed taler Nordvik og Strands forskning for en videreutvikling av de boligøkonomiske virkemidlene, kanskje spesielt bostøtte og startlån.

Som følge av at levekårsundersøkelsene og kartleggingen av bostedsløshet fanger inn ulike grupper vanskeligstilte, kan de to policyanbefalingene nevnt ovenfor betraktes som komplementære.

Kunnskapsbehov om situasjoner, mekanismer og strukturelle forhold. Etter vår oppfatning trenger vi mer kunnskap om situasjoner, mekanismer og strukturelle faktorer som øker sjansen for at hushold blir vanskeligstilte. For det første anbefaler vi gjennomføringen av flere studier som undersøker sammenhengene mellom strukturelle forhold som kjennetegn ved boligmarkedet og forekomsten av bostedsløshet og/eller annen vanskeligstilling. Denne anbefalingen følger opp råd formulert av Dyb og kollegaer som skriver at «særtrekkene ved de lokale boligmarkedene er en forklaring på bostedsløshet, og det vil være både interessant og nyttig å forfølge problemstillingene og se nærmere på forbindelsen mellom bostedsløshet og de lokale boligmarkedene» (Dyb mfl. 2013:196).

For det andre kan det være behov for «mer kunnskap om hva som må til for å sikre vellykkede overganger fra institusjon og fengsel til egen bolig» (*Bolig for velferd* 2014–2020:19). Ifølge den nasjonale boligsosiale strategien mangler vi kunnskap «om konkrete årsaker til at noen blir bostedsløse etter fullført behandling eller soning» (ibid.:19). Noen foreløpige svar på strategiens formulerte behov er riktignok nylig levert i rapporten *Bolig etter fengsel og institusjon – samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer* (se også: Snertingdal & Bakkeli 2013). Rapportens konklusjoner på dette området er imidlertid basert på dokumentstudier og et begrenset antall kvalitative intervjuer. Likevel er det verdt å merke seg at «kommunale informanter opplever det [...] som langt mer krevende å finne en bolig for personer med et uttalt rusmisbruk, enn for personer med psykiske vansker» (Holm, Helgesen & Lid 2015:128). Dette antyder at en mer effektiv behandling av rusmisbruk er en av betingelsene for en mer vellykket bosetting av tidligere innsatte i norske fengsler.

For det tredje bør flere studier ha som ambisjon å følge vanskeligstilte grupper over tid. På denne måten kan man blant annet undersøke om vanskeligstilling blant ungdom er et livsfase eller kohortproblem (jf. Strand 2013), samt identifisere plausible forklaringer på hvorfor noen hushold forblir vanskeligstilte i lengre tid. Slik vi skal komme tilbake til nedenfor (jf. 2.4), har studier av vanskeligstiltes boligkarrierer vært etterlyst fra flere hold. Holm, Helgesen og Lid foreslår for eksempel å følge personer som har vært i fengsel eller andre institusjoner over tid, for slik å «kartlegge barrierer, flaskehalser og utfordringer» for bosetting (Holm, Helgesen & Lid 2015:145).

2.4 Boligsituasjon og boligkarrierer

Oppdragsgiver spør om hva vi vet om ulike grupper vanskeligstiltes bolig-situasjon og boligkarrierer. Med sitt fokus på «boligkarrierer» gjentar oppdragsgiver dermed oppfordringene til det siste boligutvalget (NOU 2011 15) og flere i forskningsmiljøene, om å studere målgruppene for det boligsosiale arbeidet over flere år (Hellevik & Nordvik 2004; Gulbrandsen & Hansen 2007). Forskningsrådets utlysning om vanskeligstilte på boligmarkedet fremhever også betydningen av å studere hushold over tid.²⁷

Hva er så hensikten med å studere vanskeligstilte over tid? Ifølge Gulbrandsen og Hansen gir det grunnlag for å besvare blant annet følgende viktige problemstillinger:

I hvilken grad vil personer og husstander med svak eller ingen tilknytning til boligmarkedet forbli i denne posisjonen? Hvilke muligheter har marginaliserte grupper til å komme inn på det ordinære boligmarkedet? Hvordan kan posisjon og muligheter på boligmarkedet bremse, avverge eller akselerere marginaliseringsprosesser? Hvilke hendinger og forløp på andre markeder og arenaer, som for eksempel på arbeidsmarkedet og innenfor familien, utløser boligproblemer eller har sin årsak i boligproblemer? Viktige spørsmål er hvordan offentlig tilbud som er innrettet mot å avhjelpe vanskelige situasjoner faktisk fungerer, hvordan de ulike tilbudene spiller sammen og hvordan tilbud kan ha ikke-tilsiktete (bi)effekter? I hvilke situasjoner vil tiltak rettet mot boligsituasjonen være de mest adekvate, og i hvilke situasjoner vil andre typer tiltak ha best effekt, på sikt også for boligsituasjonen for dem det gjelder? Vi vet at marginaliserings-, utstøtings- og stigmatiseringsprosesser skjer i boligsektoren, men vi har liten kunnskap om karakteren av disse prosessene og følgelig har vi liten innsikt i hvordan de kan snus eller motvirkes (Gulbrandsen & Hansen 2007:11–12).

Nedenfor skal vi presentere og diskutere forskning som kan svare på noen av disse problemstillingene, spesielt i hvilken grad vanskeligstilte forblir vanskeligstilte over lengre perioder, og hvordan deres muligheter er for å finne en plass på boligmarkedet for normalhushold. De boligsosiale virkemidlenes

²⁷

<http://www.forskningsradet.no/no/Utlysning/VAM/1254012881166/p1173268235938?progId=1228296805261&visAktive=true sett:23.11.2015>.

effekter er et annet viktig tema Gulbrandsen og Hansen peker på. Vi kommer ikke helt utenom effekter i dette kapitlet, men virkningene av startlån, boligtilskudd, oppfølgingstjenester og kommunale boliger blir først diskutert i full bredde i kapittel 4.

Fra 2.5 til 2.8 gjennomgår vi studier av forskjellige grupper vanskeligstiltes boligsituasjon og boligkarrierer basert på ulike typer data: registerdata (2.5), ulike levekårsundersøkelser (2.6), spørreundersøkelser (2.7) og kvalitative studier (2.8). I 2004 ønsket Hellevik og Nordvik mer «kvantitativ forskning for å komplettere den primært kvalitative forskningen som er gjort» om vanskeligstilte (Hellevik & Nordvik 2004:8). Presentasjonen av forskning fra 2.5 til 2.8 viser at den kvantitative forskningen har ekspandert kraftig på det boligsosiale området etter at Hellevik og Nordvik publiserte sin kunnskapsoversikt. Fra 2.5 til 2.8 tar vi sikte på å konsentrere oss om to ting: 1. Svakheter og styrker ved ulike datakilder, 2. Kunnskapsbidragene om ulike grupper vanskeligstilte i eksisterende forskning.

2.5 Studier basert på registerdata

Gulbrandsen & Hansen (2007) og Hellevik & Nordvik (2004) trekker frem data fra administrative registre som spesielt velegnet for å studere vanskeligstilte over tid. Hellevik & Nordvik anbefaler å «utnytte registerdata i langt større utstrekning enn tilfelle har vært hittil i forskningen om svake grupper på boligmarkedet» (Hellevik & Nordvik 2004:45). Administrative register kan defineres som «en systematisk samling av informasjon om en bestemt gruppe av enheter (f.eks. personer/bedrifter) hvor enhetene er avgrenset av et sett av regler (f.eks. ledige som melder seg på arbeidskontoret)» (Vassnes 1996:7).

Det er flere potensielle styrker ved registerdata. For det første kan slike data gi informasjon om en hel populasjon, for eksempel kunnskap om alle bostøttemottakere i Norge eller samtlige som bor i offentlig bolig i en kommune. Risikoen for generaliseringer på sviktende grunnlag er derfor langt mindre i registerstudier enn i utvalgsundersøkelser hvor bare deler av populasjonen analyseres. Hvis registerdata dekker hele populasjonen slipper man også måleproblemene knyttet til lav svarprosent i surveyer (Vassnes 1996; Clausen & Kristofersen 2008).

For det andre kan man – hvis man får lov av registreier og andre offentlige myndigheter – koble forskjellige registre med ulik informasjon om individene man ønsker å studere. Det gir grunnlag for å se sammenhenger mellom ulike samfunnssfærer som markedene for bolig-, arbeid- og livsledsagere over tid (Hellevik & Nordvik 2004; Gulbrandsen & Hansen 2007). Gjennom koblinger av ulike registre kan vi for eksempel beregne i hvilken utstrekning arbeidsledighet eller sykdom øker sjansen for vanskeligstilling på boligmarkedet.

For det tredje kan registeranalyser koste mindre tid og penger enn studier basert på andre typer data. Ved bruk av administrative register slipper respondenter å bruke tid på intervjuer eller surveyer. Forskere som velger registerstudier bruker også mindre tid på utvalg, utforming av spørreskjema og gjennomføring av datainnsamlingen (Vassnes 1996). Det som imidlertid *kan* ta en del tid er å vente på klarsignal for å få lov til å bruke registerdata fra registreiere og andre offentlige instanser. Som regel vil det også ta tid å koble ulike registre sammen til et materiale som er mulig å analysere. I NIBR-prosjekt om startlånssøkeres boligkarriere måtte man for eksempel vente i lang tid før relevante registerdata (fra uspesifisert prosjektstart en gang i 2008 til januar 2011) var klar for analyse (Barlindhaug mfl. 2011:1).

For det fjerde styrker visse egenskaper ved studieobjektene «vanskeligstilte på boligmarkedet» argumentene for å benytte registerdata. Gruppen personer med store boligsosiale utfordringer er liten i Norge. De blir derfor nærmest usynlige i utvalgsundersøkelser. I tillegg er grupper med begrenset økonomisk, sosial og kulturell kapital kjent for å ha lavere svarprosent enn andre gruppe som blir gjenstand for spørreundersøkelser (Clausen & Kristofersen 2008). Gulbrandsen og Hansen hevder at: «Selv om et forskningsprosjekt er spesielt innrettet mot å dekke en eller flere problemgrupper gjennom stratifisert oversampling som i utgangspunktet gir store nok utvalg, vil lav responsrate likevel ofte gjøre det vanskelig å trekke generelle og sikre konklusjoner» (Gulbrandsen & Hansen 2007:15). Registerdata – som innebærer at man unngår problemene knyttet til utvalg og frafall – er dermed en type data som kan være spesielt velegnet til å belyse vanskeligstiltes boligkarriere på en empirisk informert måte.

Registerdata har selvfølgelig også sine begrensninger som kunnskapskilde. Vassnes påpeker at: «En begrensning ved bruk av registerdata er at man i analyser må forholde seg til de variablene som finnes i registrene. I utvalgsundersøkelser basert på data fra spørreskjema, kan man i større grad tilpasse spørreskjemaet til de problemstillinger man ønsker å analysere» (Vassnes 1996:9). Clausen og Kristofersen (2008) minner oss om at man bør være varsom med å konkludere om årsaksforhold basert på registerdata om en gruppe individer. Hvis man for eksempel ønsker å si noe om startlånets effekter basert på Husbankens startlansregister, bør man strengt tatt ha tilgang til data om en kontrollgruppe som ikke fikk lån. Et annet problem er imidlertid at de som fikk og ikke fikk startlån kan være avgjørende forskjellig fra hverandre, noe som vanskeliggjør etableringen av meningsfulle kontrollgrupper (jf. kapittel 4). Endelig kan registerdata isolert sett gi begrenset informasjon om kompliserte samfunnsforhold. Derfor bør man ofte kombinere registerstudier med andre datakilder, for eksempel dokumentstudier eller kvalitative intervjuer.

I perioden 2005 til 2015 har en del studier om vanskeligstilte på boligmarkedet benyttet registerdata for å følge hushold over tid:

- Nordvik og kollegaer benytter Husbankens bostøtteregister blant annet for å studere bostøttens effekter for arbeidsdeltakelse, fordeling, boligkarrierer, boligsituasjon og flytting (se for eksempel: Nordvik & Åhrén 2005; Nordvik mfl. 2006; Nordvik 2012; Nordvik 2015).
- Bostøtteregisteret benyttes i Kristin Aarlands studier av vanskeligstiltes mulighet for etablering i eierbolig (se for eksempel: Aarland 2011; Aarland 2012).
- Astrup og Aarland (2013) bruker bostøtteregisteret for å studere i hvilken grad bostøtten fungerer som et økonomisk sikkerhetsnett for boligeiere.
- Nielsen har brukt registerdata for å undersøke konsekvensene av å vokse opp med utilfredsstillende boforhold (Nielsen 2011).
- Gulbrandsen bruker registerdata tilrettelagt av SSB i sin studie av utvalgte flyktninggruppers flyttemønstre (Gulbrandsen 2008).
- Gulbrandsen og Hansen (2010) bruker registerdata tilrettelagt av SSB som grunnlag for å studere kommunale leieboeres boligkarrierer.

- Barlindhaug og Astrup (2011) bruker data fra bostøtteregisteret (2012) i sine eksemplifiseringer av mulige indikatorer på såkalt «housing affordability» i Norge.
- Barlindhaug og kollegaer analyserer startlåns- og boligtilskuddsmottakeres boligkarrierer basert på Husbankens register over mottakere (Barlindhaug 2011; Barlindhaug mfl. 2011).

Noen av de viktigste konklusjonene fra registerstudiene nevnt ovenfor gjengis i kapittel 4. Her skal vi konsentrere oss om noen utvalgte funn og konklusjoner. Kort fortalt illustrer registerstudiene gjennomført fra 2005 til 2015 både styrkene og svakhetene ved administrative register som datakilder. Vi har valgt å presentere to arbeider – Gulbrandsen & Hansen 2010 og Barlindhaug mfl. 2011 – for å illustrere disse styrkene og svakhetene.

Gulbrandsen og Hansen (2010) undersøker kommunale leieboeres boligkarriere fra 2001 til 2005. Formålet med studien var «å få bedre kunnskap om hvordan det kommunale boligtilbudet fungerer for vanskeligstilte på boligmarkedet» (Gulbrandsen & Hansen 2010:84). Basert på opplysninger om alle som var registrert som kommunale leieboere i Folke- og bolig tellingen i 2001, studerer Gulbrandsen og Hansen blant annet flyttemønster, demografiske hovedtrekk og mulighetene for eieretablering.

Samlet sett viser Gulbrandsen og Hansens studie at den kommunale utleiesektoren i Norge i noen grad fungerer i tråd med de politiske intensjonene. I Norge er og skal kommunale boliger være et tilbud til vanskeligstilte og eldre (omsorgsboliger):

I forhold til «normalbefolkningen» er eldre personer overrepresentert og middelaldrene er underrepresentert. De fleste, 72 prosent, er enslige. Blant de enslige er menn overrepresentert i de unge aldersgruppene og kvinner i de eldre. Barnefamilier er underrepresentert, men utgjorde dog 17 prosent av alle husholdningene i de kommunale boligene og ca. 30 prosent av alle hushold med hovedperson under 60 år.

Som forventet etter formålet med kommunale boliger, har beboerne i de kommunale boligene oftere enn andre lav utdanning og oftere lav inntekt. Blant mennesker i yrkesaktiv alder mottar kommunale leieboere oftere enn andre ulike former for offentlig støtte. En betydelig andel av de kommunale beboerne i yrkesaktiv alder er født utenfor Norge (Gulbrandsen & Hansen 2010:84).

Et annet interessant funn fra studien er at dødsraten blant eldre kommunale leieboere var mye høyere enn gjennomsnittet for eldre på nasjonalt nivå: «I aldersgruppen 60–69 år er dødsraten [...] 3,5 ganger så høy blant de kommunale beboerne som i befolkningen ellers» (ibid.:85). Dette funnet kan etter alt å dømme forklares med sammensetningen av beboerne i den kommunale sektoren. I Norge er kommunale boliger som kjent en knapp ressurs målrettet mot vanskeligstilte (jf. kapittel 1 og 4), noe som betyr at personer med dårligere helse enn normalen er overrepresentert som offentlige leieboere. I tillegg er sannsynligvis yngre eldre med dårlig helse overrepresentert i kommunale omsorgsboliger (ibid.).

Gulbrandsen og Hansen viser også at det store flertallet av husholdningene i den kommunale utleiesektoren er enslige. Ca. 72 prosent av de kommunale husholdningene var enpersonshushold i 2001. Det er spesielt de eldste husholdene som gjerne består av en person. Barnefamilier er dermed langt sjeldnere kommunale leietakere enn i resten av boligsektoren: «Det var barn under 18 år i 17,2 prosent av husholdningene, mot 35,6 prosent i kontrollutvalget» (ibid.:30).

Registerdataene om flyttemønster tyder på at kommunale boliger fungerer som gjennomgangsboliger for en del yngre offentlige leieboere: «Av de yngste, de under 30 år, hadde 60 prosent flyttet innen utgangen av 2004» (ibid.:85). Blant de yngste offentlige leieboerne var det også en del som flyttet til eierboliger i løpet av perioden 2001 til 2005. Gulbrandsen og Hansen skriver at «mellom hver fjerde og hver femte kommunale leieboer i 30-åra som flyttet i perioden, flyttet inn i eid bolig» (ibid.:86). For å si det enkelt er det kommunale leieboere som ligner mest på normalhusholdningene – hva gjelder inntekt, yrkestilknytning og utdanning – som later til å ha størst sjanse for å bli eiere.

Gulbrandsen og Hansens studie bidrar med en grov empirisk oversikt over boligsituasjonen og boligkarrierene til offentlige leieboere i perioden 2001 til 2005. Den bidrar slik sett med opplysninger som er viktig for å evaluere det kommunale boligtilbudet i Norge. På den annen side har Gulbrandsen og Hansens studie åpenbare begrensninger. For det første følger den de kommunale leieboerne over en relativt kort periode. Det betyr at vi kun får begrenset informasjon om utviklingen i deres bolig- og arbeidsmarkedskarriere over tid.

Som i alle andre studier som utelukkende er basert på registerdata, er det også mange interessante forhold studien til Gulbrandsen og Hansen ikke kan si noe om. Det gjelder for eksempel bomiljøet i tilknytning til de kommunale boligene. Endelig var det mange svakheter ved registerdataene Gulbrandsen og Hansen fikk utlevert fra SSB. De skriver selv at: «Mange av våre funn og konklusjoner er basert på usikkerhet grunnet mangler ved data» (ibid.:89). Det gjelder for eksempel dataene om flytting og eieretablering. Dessverre er det også slik at det kan bli vanskeligere å studere kommunale leieboere på bakgrunn av registerdata i fremtiden. I Folke- og boligtellingsen fra 2011 blir dessverre ikke kommunale leieboere skilt ut som egen gruppe. Dette er en alvorlig svakhet ved tellingen som vanskeliggjør forskning på en av de mest vanskeligstilte gruppene på det norske boligmarkedet.

Barlindhaug mfl. (2011) er basert på koblinger mellom Husbankens startlansregister og andre relevante registerdata om startlanssøkerne i perioden 2005 til 2009. Et av hovedformålene med NIBR-forskernes studie var å undersøke boligkarrieren til de som fikk avslag på sine søknader som følge av utilstrekkelig lånebetjeningsevne i 2006. Eller sagt på en annen måte: I hvilken grad lykkes de som fikk avslag å etablere seg som boligeiere?

Barlindhaug mfl. dokumenterer at 30 prosent av husholdene som fikk avslag som følge av svak økonomi i 2006, likevel var etablert som eiere i 2008. Det er imidlertid interessant at hele 87 prosent av søkerne som fikk startlån og boligtilskudd var boligeiere samme året. Disse husholdene er meget like hva gjelder graden av økonomisk vanskeligstilling, som søkerne som fikk nei på grunn av svak betjeningsevne. Det antyder at de klassiske gruppene for det boligsosiale arbeidet prioriteres når knappe tilskuddsmidler skal fordeles, samt at boligtilskuddet er et meget effektivt virkemiddel for de heldige mottakerne. Ifølge Barlindhaug mfl. (2011) kan det i lys av dette være et poeng å satse mer på boligtilskudd i fremtiden, eventuelt erstatte boligtilskuddet med et rente- og avdragsfritt lån som rekker lenger enn dagens beskjedne tilskuddsmidler. Etter vår oppfatning har de et godt poeng: Barlindhaug og kollegaers analyse av startlansregisteret sannsynliggjør at mange av de som fikk avslag på grunn av manglende betjeningsevne i 2006, kunne blitt eiere med litt (men ikke mye) hjelp fra det offentlige.

En av begrensningene ved studien til Barlindhaug mfl. er at den følger startlånssøkerne over et relativt kort tidsrom. På sikt blir det interessant å undersøke boligkarrieren til ulike typer søkere: i hvilken grad fortsetter for eksempel de som fikk tilslag på startlån i 2006 å være eiere? En annen begrensning ved studien er at den ikke opererer med kontrollgrupper i streng forstand: for å teste virkningene av startlånet må man egentlig studere en gruppe som ikke fikk lån, men som er tilstrekkelig lik startlånmottakerne til å fungere som sammenligningsgrunnlag. Slik kunne man tatt den kontrafaktiske utfordringen på alvor: dvs. hva som ville skjedd hvis startlånet ikke hadde eksistert. Når det er sagt, kan det argumenteres for at de som fikk avslag som følge av dårlig betjeningsevne fungerer som kontrollgruppe for de som mottok både lån og tilskudd i 2006.

Trenger vi flere studier basert på registerdata? Det er åpenbart at registerdata kan bidra avgjørende til kunnskap om vanskeligstiltes boligkarrierer og boligsituasjon. Analysene til Gulbrandsen og Hansen (2010), Barlindhaug mfl. (2011) og andre forskningsbidrag illustrerer styrkene ved registerdata. Ikke minst kan man identifisere vesentlige forskjeller mellom ulike grupper i en populasjon ved hjelp av slike data. Gulbrandsen og Hansen (2010) sannsynliggjør eksempelvis – på tross av svakheter ved data – at den store majoriteten av de offentlige leieboerne som etablerer seg som eiere i løpet av undersøkelsesperioden er yngre enn gjennomsnittsbeboeren. Barlindhaug mfl. (2011) avdekker på sin side interessante likheter mellom gruppen av startlånssøkere som fikk avslag på grunn av svak økonomi, og gruppen som fikk tildelt både lån og tilskudd. Nordviks analyser av Husbankens bostøtteregister viser også interessante ulikheter mellom grupper innenfor samme populasjon: forskjellige typer bostøttmottakere viser nærmere bestemt ulik grad av tilbøyelighet til å flytte og forbedre sin boligsituasjon (Nordvik 2015; se kapittel 4).

Registeranalyser som avdekker iøynefallende mønstre i populasjonen av vanskeligstilte – som studiene til Nordvik og Barlindhaug mfl. – er åpenbart svært policy relevante og kan brukes til å argumentere for justeringer av de boligsosiale virkemidlene. Mer generelt har – som nevnt ovenfor – registerdata mange styrker som kilde til kunnskap om vanskeligstilte grupper. Det tilsier en fortsatt satsing på slike data i fremtidens boligsosiale forskning.

Registerdataenes svakheter tilsier imidlertid at de i mange tilfeller med fordel bør erstattes eller kombineres med andre datakilder. Nedenfor (2.6–2.7) skal vi peke på noen styrker ved data (levetårundersøkelsene, andre surveyer og kvalitative data) som kan supplere eller erstatte registerdata for mange formål. En styrke ved registerdata er at de kan bidra med presis informasjon om individer eller andre enheter på noen områder, men de bidrar ikke i seg selv med forståelse og forklaringer. Noen av de eksisterende registeranalysene av vanskeligstilte er preget av et begrenset ambisjonsnivå hva gjelder tolkninger og problemstillinger (se for eksempel: Barlindhaug 2011). Det er viktig å minne om at data ikke snakker for seg selv, men først blir relevant hvis de belyser problemstillinger som er relevant for målgruppen. Noen ganger kan manglende ambisjonsnivå være et uttrykk for at data har begrenset utsagnskraft, andre ganger kan det være forskeren som ikke har hatt tid, overskudd eller ferdighetene til å foreta dypere analyser.

2.6 Studier basert på ulike levetårundersøkelser

Det finnes mange studier av vanskeligstilte som baserer seg på ulike typer levetårundersøkelser. Vi har allerede vært inne på noen av svakhetene ved levetårundersøkelsene gjennomført i 2003–2004, 2007 og 2012. I utvalgsundersøkelser i et land som er så pass velstående som Norge, vil de mest vanskeligstilte utgjøre en meget liten andel av utvalget. Svært vanskeligstilte har også typisk lavere svarprosent enn andre grupper (Clausen & Kristoffersen 2008; Nordvik 2010a). I forordet til NOVAs analyse av levetårundersøkelsen fra 2007 skriver Sandlie at «viktige grupper, som for eksempel innvandrere, bostedsløse, rusmisbrukere og psykiatriske pasienter er ikke tilstrekkelig representert i utvalget til at disse kan analyseres nærmere i denne typen undersøkelser» (Sandlie 2010:12).

Når dette er sagt har levetårundersøkelsene fra 2003–2004, 2007 og 2012 også sine klare styrker. En fordel er at de gir god informasjon om de best stilte av de vanskeligstilte, pluss grupper som står i fare for å få behov for offentlig boligassistanse i fremtiden. I sin studie av vanskeligstilte i levetårundersøkelsen identifiserer for eksempel Nordvik noe han kaller for «sårbare eiere» (Nordvik 2010a:144). Ifølge Nordvik var ca. 155 000 boligeiere sårbare, i betydningen at de stod i fare for å havne i en situasjon hvor de ikke kunne

dekke sine utgifter (se også: Strand 2013). Mange av disse var riktignok enslige eldre med beskjedne inntekter, men med nedbetalte boliglån. Dermed var antagelig gruppen som stod i fare for å miste sin bolig mindre enn levekårsundersøkelsen kan tyde på ved første blikk. I tillegg mener Nordvik at svarene fra levekårsundersøkelsen indikerer at det finnes en selvseleksjon inn i eiersegmentet: det er i noen grad ansvarlige lavinntektshushold som makter å flytte til og opprettholde et boforhold i eiersektoren. Lavinntektshushold som har mindre styring med egen økonomi synes i større grad å forbli leieboere (Nordvik 2010a).

I noen utvalgsundersøkelser av levekår er for øvrig problemet med frafall av vanskeligstilte kanskje et mindre problem, selv om det fortsatt vil eksistere. Dette fordi utvalget er trukket fra en bestemt gruppe man ønsker å studere, for eksempel barnefamilier med lavinntekt. Det er for eksempel tilfelle med levekårsdataene som ble brukt i NOVAs prosjekt om barnefamilier kjennetegnet av lavinntekt (Stefansen & Skevik 2006; Nordvik 2010b; Magnusson Turner 2012).

Nedenfor skal vi presentere noen sentrale funn fra studier som trekker på ulike levekårsundersøkelser:

- Skevik Grødem studerer innvandrerbarns boforhold med utgangspunkt i levekårsundersøkelsen for innvandrere gjennomført i 2005–2006 (Skevik Grødem 2011).
- Medby og Astrup (2011) analyserer langtidsleietakere med utgangspunkt i levekårsundersøkelsen fra 2007.
- Stefansen og Skevik (2006) undersøkte boforholdene til barn i kommunale boliger ved hjelp av data fra NOVAs prosjekt om Barns levekår (2000-2009).
- Nordvik (2010b) studerer barn og unges boligforhold med støtte i data samlet inn i NOVA prosjektet *Barns levekår* (2000-2009).
- Magnusson Turner (2012) analyserer boligforholdene til barn i lavinntektsfamilier basert på data benyttet i NOVAs prosjekt om *Barns levekår* (2000-2009).
- Aarland og Nordvik (2009) studerer eieretablering blant lavinntektshushold med utgangspunkt i data fra levekårsundersøkelsen EU-Silc fra 2003 og 2004 (se også: Aarland & Nordvik 2008).

Studiene til Aarland og Nordvik (2008; 2009) og Medby og Astrup (2011) fokuserer på vanskeligstilte på henholdsvis eiermarkedet og leiemarkedet. Den norske boligsektoren er som kjent (jf. kapittel 1) preget av høy eierandel og sterk politisk støtte til boligeie. En stor andel av de vanskeligstilte husholdene er leieboere, og for normalhusholdningene er leieboliger typisk et midlertidig stoppested i boligkarrieren. Leieboliger er også i gjennomsnitt preget av langt dårligere standard og bomiljø enn eierboliger (Sørvoll & Sandlie 2014). Dermed gir Aarland og Nordvik – som studerer eieretablering blant lavinntektshushold – og Medby & Astrup – som undersøker vilkårene til langtidsleietakere – viktige bidrag til forståelsen av vanskeligstiltes situasjon og handlingsmuligheter på det norske boligmarkedet. Når den norske boligmodellen skal evalueres blir det nettopp viktig hvordan vanskeligstilte eiere og vanskeligstilte leieboere greier seg på boligmarkedet. Eller sagt på en annen måte: Hvordan fungerer *egentlig* den norske boligmodellen (jf. kapittel 1) – med et dominerende eiermarked og et komparativt sett lite leiemarked – for vanskeligstilte?

Aarland og Nordvik viser at en relativt stor andel av hushold med beskjedne inntekter var boligeiere i 2004. Ifølge levekårsundersøkelsen eide nesten en tredjedel (30 %) av husholdningene i den nederste inntektsdecilen sin egen bolig. Tilsvarende tall for den nest nederste gruppen var hele 54 prosent. Disse tallene må ikke skygge for at andelen boligeiere stiger jevnt med økende inntekt. Blant de 20 prosent mest velstående husholdene eide 95 prosent sin egen bolig i 2004 (Aarland & Nordvik 2008).

Aarland og Nordvik analyserer også overgangen fra leie til eie. Et hovedpoeng i deres artikkel i *Housing Studies – On the Path to Homeownership: Money, Family Composition and Low-income Households* – er at mekanismene bak lavinntektshusholds (definert som de 25 prosent fattigste husholdene i levekårsundersøkelsen) flytting fra leie til eie skiller seg fra mekanismene som gjelder for resten av leieboerpopulasjonen: leieboere som ikke er kjennetegnet av lavinntekt blir typisk boligeiere når de blir foreldre eller skaffer seg en partner. Ifølge NOVA-forskernes analyser har imidlertid ikke lavinntektshushold samme tilbøyelighet eller mulighet til å flytte fra leie- til eierbolig når antallet husstandsmedlemmer endrer seg. Sjansen for å etablere seg på eiermarkedet synes imidlertid å øke med størrelsen på lavinntektsleieboernes

oppsparte midler. Denne mekanismen er mye sterkere blant lavinntekts-hushold enn andre leieboere (Aarland & Nordvik 2009).

Medby og Astrups analyse av levekårsundersøkelsen fra 2007 viser at omtrent 120 000 hushold kan kategoriseres som «langtidsleietakere» – definert ved hjelp av en rekke ulike kriterier som botid (mer enn fem år) og alder (de yngste og de som bor i omsorgsbolig er utelatt). Majoriteten av disse husholdningene er kjennetegnet av relativt beskjedne inntekter – 71 prosent hører hjemme blant de to laveste kvintilene i levekårsundersøkelsen. Når det er sagt presiserer Medby og Astrup at kun 14 prosent av langtidsleietakerne kan plasseres i gruppen «vanskeligstilte på boligmarkedet», og at beskjedne 18 prosent hører hjemme i kategorien «lavinntekt». De to NIBR-forskerne tegner i det hele tatt et nyansert bilde av langtidsleietakerne:

Det er ikke overraskende en klar tendens til at langtidsleietakerne har lavere husholdsinntekter enn eiere, dårligere boforhold og høyere boutgiftsbelastning. Det kan derfor fastslås at husholdninger som er langtidsleietakere generelt har dårligere levekår enn husholdninger som eier sin bolig.

Likevel må det slås fast at de fleste langtidsleiehusholdningene ikke er vanskeligstilte eller har andre spesielle levekårsutfordringer. De kommer heller ikke inn under lavinnteksdefinisjonen vår. Det avdekkes videre ingen tendens til at langtidsleie er mest utbredt i de største byene. Det betyr at mange leier bolig lenge også i områder med lavt boligprisnivå. Leid bolig kan altså være en foretrukket disposisjonsform for noen (Medby & Astrup 2011:7).

To ulike levekårsundersøkelser har blitt benyttet til å studere barn og barnefamiliers boligsituasjon. Dette er viktig forskning all den tid vanskeligstilte barnefamilier er en prioritert gruppe i det boligsosiale arbeidet (jf. *Bolig for velferd* 2014–2020).

Skevik Grødem (2011) studerer boligsituasjonen til innvandrerhusholdninger med barn basert på levekårsundersøkelsen for innvandrere fra 2005/2006. Et av de viktigste forskningsspørsmålene i hennes studie er: «I hvilken grad opplever barnefamilier med innvandringsbakgrunn problemer på det norske boligmarkedet, og hvilke faktorer bidrar til å styrke eller svekke situasjonen deres på boligmarkedet?» (Skevik Grødem 2011:7). Skevik Grødems

analyse viser at leieboere, kommunale leieboere, dårlige boforhold og trangboddhet er overrepresentert i innvandrerbefolkningen. Hun viser imidlertid at det er store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Antallet som eier sin egen bolig varierer for eksempel mye mellom ulike grupper: «Andelen selveiere varierer sterkt med landbakgrunn: andelen er høy blant innvandrere fra Sri Lanka, Pakistan, Vietnam og Bosnia-Hercegovina, mens den er lav blant innvandrere fra Irak og – særlig – Somalia» (Skevik Grødem 2011:8). Skevik Grødem's studie har også mange andre interessante funn om innvandrere – boligproblemer, nabolageffekter og integrasjon (jf. kapittel 4).

Flere studier trekker på data fra NOVA-prosjektet *Barns levekår: betydningen av familiens inntekt for barns hverdagsliv* (Stefansen & Skevik 2006; Nordvik 2010b; Magnusson Turner 2012). Dette prosjektet var basert på et representativt utvalg av lavinntektsfamilier (definert som familier med inntekter under 60 prosent av medianen) som ble intervjuet tre ganger i løpet av ti år (2000–2009). *Barns levekår* var dermed en såkalt panelstudie med deltagelse av 1627 lavinntektsfamilier, samt 310 familier som fungerte som kontrollgruppe og representant for befolkningen som helhet (Stefansen & Skevik 2006; Sandbæk & West Pedersen red. 2010).

I en artikkel i *Nordisk Sosialt Arbeid* analyserer Stefansen og Skevik (2006) boligsituasjonen til husholdninger med barn som bor i kommunale boliger. Forfatterne presiserer at dataene samlet inn i prosjektet *Barns levekår* er særskilt velegnet til å studere familier i kommunale boliger: i og med at et utvalg er trukket ut fra populasjonen av lavinntektsfamilier vil andelen kommunale leieboere være tilstrekkelig stort til å foreta sammenligninger med andre grupper, ifølge Stefansen og Skevik. Det bør nevnes at kun en liten andel av lavinntektsutvalget, nærmere bestemt 187 familier, bodde i kommunal bolig når de ble intervjuet første gang (ibid.).

Et av de viktigste funnene i Stefansen og Skeviks studie er at en del barnefamilier synes å bli boende i kommunal bolig over et langt tidsrom; dette er i strid med den politiske målsettingen om at kommunale boliger skal være gjennomgangsboliger:

Analysene viste at familiene som bodde i kommunal bolig, gjennomsnittlig hadde bodd der i fem år (siden 1998, undersøkelsen ble gjennomført i 2003). Men det var betydelig variasjon: vi har familier i

utvalget som har bodd i kommunal bolig i opp til 18 år, og 22 prosent av familiene som bodde i kommunal bolig på intervjudtidspunktet hadde bodd i boligen i åtte år eller mer. I et barneliv er dette lang tid: 17 prosent av barna som bodde i kommunal bolig på intervjudtidspunktet, hadde bodd i boligen hele livet. Av 10–12-åringene hadde 42 prosent bodd i kommunal bolig siden de var seks år, altså hele barneskoleperioden (Stefansen & Skevik 2006:246).

Stefansen og Skevik (2006) understreker i lys av dette relevansen av å «studere kommunale boliger som boliger der barn tilbringer store deler av barndommen» (ibid.:247). I den sammenheng er det verdt å merke seg datamaterialet samlet inn til prosjektet *Barns levekår* indikerer sterkt at barnefamiliene i de kommunale boligene hadde lavere boligstandard enn de andre lavinntektsusholdene. På denne bakgrunn argumenterer Stefansen og Skevik for at «standarden må heves på de boligene som tilbys barnefamilier, fordi barn bør ha rett til et anstendig hjem. Det kan også bety at boligene må tildeles for lengre perioder av gangen, slik at familiene får en stabil bosituasjon» (ibid.:251). De viser blant annet til at standarden på de kommunale boligene – slik det kommer til uttrykk i datamateriale – kan hindre barn fra å leve et fullverdig barneliv på linje med andre barn:

Når barn vokser opp i kommunale boliger, er det rimelig å tenke at de skal kunne leve det som er et gjengs barneliv i boligen. Det kan for eksempel innebære å ha plass til å ha venner på besøk, å ha et sted hvor de kan sitte i fred for småsøsken med leksene, og å ikke pådra seg luftveisproblemer på grunn av fukt og mugg. Bildet våre familier gir, er at den typiske kommunale boligen ikke oppfyller disse kravene. Mens unger flest bor godt og dessuten har sitt eget rom, er de kommunale boligene små og det kan være problemer med både fukt og støy (Stefansen & Skevik 2006:250).

Nordvik (2010b) studerer boligkarrieren og boligsituasjonen til barnefamiliene i lavinntektsutvalget mellom 2003 og 2009. Han viser – i og for seg ikke overraskende – at sjansen for å bli og forbli eier øker i takt med inntekten også for familiene i lavinntektsutvalget. Nordvik presiserer at både tidligere, nåværende og forventninger om fremtidig inntekt (og hvor flink man er til å signalisere dette) spiller en rolle for boligkonsumet; de med høyest kombinert tidligere, nåværende og fremtidig inntektsmuligheter har størst sjanse til å være

boligeiere. De dårligst stilte i lavinntektsutvalget er imidlertid overrepresentert i den kommunale utleiesektoren.

På bakgrunn av utvalgshusholdenes boligkarrierer fra 2003 til 2009 synes Nordvik å mene at den norske «eierlinja» fungerer relativt bra for mange barnefamilier med lave inntekter:

Når en majoritet av barnehushold med svært lave inntekter både er og forblir boligeiere, er det fristende å konkludere med at eierlinjen i den norske boligpolitikken har lyktes. Dette er da også en del av sannheten. Vi ser imidlertid at det også er ganske mange (32 prosent) i den laveste inntektsgruppen som har leid bolig gjennom hele perioden. Blant dem som akkurat passerer 60 prosentgrensen er andelen langvarige leietakere også ganske høy (20 prosent). Blant husholdene i lavinntektsutvalget med en permanentinntekt som overstiger 80 prosent av medianinntekten er andelen varige leietakere på et betydelig lavere nivå (Nordvik 2010b:104).

Magnusson Turner (2012) bygger videre på Nordviks studie i sitt arbeid *En empirisk studie om barnefamilier med vedvarende lav inntekt*. Hun viser blant annet at familier som er kjennetegnet av vedvarende lavinntekt også har en tilbøyelighet til å flytte mellom ulike leieboliger: med andre ord mens leieboliger for de fleste norske familier – også de med beskjedne inntekter – er et midlertidig stoppested blir leiesektoren et permanent oppholdssted for mange familier som har lave inntekter over et lengre tidsrom. Magnusson Turners studie avdekker også konsekvenser for barn som bor i leide og dårlige boliger over et lengre tidsrom: «Effektene består i at barnen mer sjelden har eget rum og i de fall det er spørsmål om langvarig lav kvalitet på bostaden mer sjelden tar hem kamrater. Det er effekter som i seg selv kan ha ytterligere effekter for barnen såsom at sakne venner og at kjenne seg utenfor og til og med avvike» (Magnusson Turner 2012:125).

På tross av problemene knyttet til manglende empiri om de mest vanskeligstilte, illustrerer studiene presentert ovenfor at utvalgsundersøkelser av levekår kan bidra til å belyse vanskeligstiltes boligsituasjon på en verdifull måte. Levekårsundersøkelsene fra 2007 og 2012 bidrar til å belyse boforholdene til de nest-mest vanskeligstilte og «sårbare grupper» (dvs. hushold som kan bli vanskeligstilte eller i det minste står i fare for å få problemer med å betale sine

boutgifter i en periode). Videre bidrar dataene samlet inn i forbindelse med prosjektet *Barns levekår* og levekårsundersøkelsen for innvandrere, til å dokumentere boforholdene til barnefamilier kjennetegnet av lave inntekter og/eller ikke-norsk landbakgrunn.

Til sist i dette delkapitlet vil vi trekke frem en levekårsundersøkelse som med fordel kunne blitt benyttet i den boligsosiale forskningen.²⁸ Undersøkelsen vi har i tankene er den Norske studien om livsløp, aldring og generasjon (NorLAG). Dette er en survey med mer enn 11.000 respondenter som ble intervjuet i 2002 og i 2007. I 2016 vil det bli gjennomført en ny datainnsamling til det samme panelet. NorLAG inneholder spørsmål om blant annet boligkonsum, boligstandard, flyttemønstre, nabolag og økonomiske overføringer mellom generasjoner. I kombinasjon med annen informasjon i NorLAG (pensjonering, formue, familierelasjoner, helse, livskvalitet) kan disse data gi ny kunnskap om boligens og lokalmiljøets betydning på ulike trinn i livsløpet.²⁹

I en boligsosial sammenheng gir NorLAG-dataene for eksempel mulighet til å studere egnethet av boliger og tilpasninger av boligkonsum når funksjonsnivoen reduseres. Videre gir disse dataene oss muligheter til å studere ulikheter mellom unge som kan få/får finansiell hjelp fra foreldre/besteforeldre i etableringsfasen, og dem som ikke har denne muligheten. Ikke minst er det av interesse å undersøke om slik foreldrehjelp kan beskytte mot sårbare situasjoner på boligmarkedet senere i livsløpet.

Relevansen av å gjennomføre en slik studie styrkes av nye tendenser dokumentert i Norstat-surveyer. I Norstats landsdekkende undersøkelser gjennomført fra 2008 til 2013, rapporterte stadig flere boligeiere under 40 år at de hadde fått økonomisk hjelp i forbindelse med boligkjøp. Fra 2008 til 2013 økte andelen under 40 som svarte at de hadde fått bolighjelp fra familien fra 24 til 41 prosent (Gulbrandsen & Sandlie 2015).

²⁸ De neste to avsnittene er basert på tekst skrevet av Viggo Nordvik som er lett omarbeidet av prosjektleder.

²⁹ http://www.nsd.uib.no/nsddata/serier/access_norlag.html sett:26.11.2015.

2.7 Studier basert på surveyer til kommuner og/eller avgrensede grupper vanskeligstilte

Det finnes studier av vanskeligstiltes boligsituasjon som hviler tungt på surveyer til mindre enkeltgrupper av vanskeligstilte eller til representanter for det kommunale hjelpeapparatet. I mange tilfeller kan det være vanskelig å spørre vanskeligstilte direkte. Det kan ofte være problematisk å identifisere dem man ønsker å undersøke. I tillegg kan det være en bekymring at man ikke får tilstrekkelig høy svarprosent. Derfor hender det at forskere isteden velger å sende spørreundersøkelser til personer som forventes å ha kunnskap om vanskeligstiltes situasjon, som for eksempel ansatte i kommunale tjenester. Kartleggingene av bostedsløse er de mest kjente av surveyene som bruker en slik strategi (jf. 2.2).

Et andre eksempel på en surveybasert undersøkelse, er Dyb og Holms rapport fra 2015 – *Rus og bolig: Kartlegging av boligsituasjonen til personer med rusmiddelproblemer*. Denne rapporten er nettopp basert på surveyer sendt til ansatte i enhetene i TSB (Tverrfaglig spesialisert rusbehandling) samt lavterskeltilbud for rusmisbrukere «og ikke pasientene og brukerne» (Dyb & Holm 2015:21). NIBR-forskernes undersøkelse synes å understreke at rusmisbrukernes allmenne sosioøkonomiske profil har størst betydning for deres boligforhold ved avsluttet behandling innenfor TSB-systemet: «Personer med høyere utdanning, tilknytning til arbeidslivet, familie (gift/samboer) og med ordnet boligsituasjon før innsøking til behandling, vil sannsynligvis også ha bolig ved avsluttet behandling. Betydningen av type rusmiddel og hvorvidt personen fullfører behandlingen har i en multivariat analyse liten eller ingen effekt på boligsituasjonen» (ibid.:8).

En tredje relevant studie basert på survey, er Vassenden, Bergsgard og Bratts studie fra 2013 – *Sammen eller hver for seg? Botetthet og integrering blant rusavhengige kommunale leietakere*. Denne studien er basert på to spørreundersøkelser, en sendt til alle landets kommuner og en besvart av 72 rusmisbrukere som bodde i offentlige leieboliger i 16 kommuner. Et sentralt funn fra IRIS-forskernes studie er at det finnes en stor diskrepans mellom realitet og ønsker når det gjelder det kommunale boligtilbudet til rusmisbrukere. Surveyene viser at nesten ingen rusmisbrukere ønsker å bo i nærheten av andre rusmisbrukere, samtidig som flertallet av kommunerepresentanter svarer at de ønsker å spre

boliger til rusmisbrukere over et større område. Likevel er realiteten at majoriteten av rusmisbrukerne bor konsentrert, noe som har negative konsekvenser for bomiljøet, beboernes trivsel og rusmisbrukernes integrering i samfunnet (Vassenden, Bergsgard & Bratt 2013).

Studiene til Dyb og Holm og Vassenden, Bergsgard & Bratt illustrerer noen av styrkene til egenproduserte surveyer. I noen tilfeller vil slike surveyer være den beste metoden for å få breddekunnskap om et fenomen eller detaljert kunnskap om en mindre gruppe. Etter vår oppfatning kan surveyer med fordel benyttes i større utstrekning, ikke minst i analyser av vanskeligstiltes vilkår på lokale boligmarkeder.

Konteksten vanskeligstilte på boligmarkedet handler innenfor er utpreget lokal, i den forstand at alle lokale boligmarkeder har sine spesielle begrensninger og særegenheter hva gjelder boligsammensetning og boligområder. Dette er et argument for at forskere bør satse mer på surveyer sendt til utvalgte grupper vanskeligstilte i lokale boligmarkeder og/eller deler av det kommunale bolig- og tjenesteapparatet. Lokale surveyer kan fange opp interessante aspekter ved vanskeligstiltes situasjon som ikke fanges opp av registerdata eller levekårsundersøkelser på nasjonalt nivå. For eksempel kan offentlige leieboere i ulike kommuner oppleve forskjellige vilkår fra sted til sted som følge av variasjoner i kommunal boligpolitikk.

Når man fortolker data samlet inn fra informanter som representerer det offentlige eller private aktører, er det imidlertid viktig å huske på at grupper som selv ikke tar kontakt med en tjenestetilbyder eller unnlater å melde fra om sine behov er usynlige i datamateriale.

2.8 Studier basert på kvalitative data

Kvalitative studier – og spesielt kvalitative intervjuer – har alltid vært en sentral del av den boligsosiale forskningen (Hellevik & Nordvik 2004). Det er en kilde til ulike grupper vanskeligstiltes selvforståelse, handlingsmuligheter og livsverden. Dette er grupper som har lite direkte tilgang til media; det kan derfor argumenteres for at det er et selvstendig poeng å løfte deres interesser og synspunkter frem i forskningen. Når man skal utforme politikk er det videre viktig med kunnskap om vanskeligstiltes opplevelser av sin egen boligsituasjon og de offentlige boligvirkemidlene. I tillegg kan kvalitative studier identifisere

kritiske situasjoner og mekanismer som kan kartlegges i større bredde gjennom surveyer eller registerdata. Hvis man er usikker på hva som er hindringene for at en gruppe blir bosatt på boligmarkedet, kan det gi god mening å gjennomføre kvalitative case studier som et første steg. Surveyer kan for eksempel vise seg lite fruktbare når de baseres på utilstrekkelig forarbeid og manglende bakgrunnskunnskaper.

Kvalitative studier generelt og kvalitative undersøkelser av vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt kan også ha sine begrensninger. De fleste vil mene at det er problematisk å generalisere på bakgrunn av kvalitative studier basert på et håndfull intervjuer. På den annen side er antallet svært vanskeligstilte – som bostedsløse eller en del kommunale leieboere – av begrenset omfang. Dermed blir generaliseringsproblemene kan hende mindre, hvert fall hvis man tar utgangspunkt i foreliggende statistikk og intervjuer et relativt stort antall personer. Det kan også argumenteres for at kritiske situasjoner, mekanismer, atferd og handlingsmulighetene som identifiseres i intervjuer kan generaliseres eller overføres til lignende individer. Et mulig eksempel på slike generaliseringer skal vi komme tilbake til nedenfor, blant annet med referanse til Flåto og Johannessens artikkel *Economic Strategies among Long-Term Homeless People: The concept of Harvesting Economy*.

Det faktum at levekårsundersøkelsene gjennomført i 2003–2004, 2007 og 2011 i liten grad fanger inn de mest vanskeligstilte er også et argument for kvalitative intervjuer. Registerdata kan riktignok gi informasjon om slike grupper, men kvalitative undersøkelser gir forskeren større fleksibilitet hva gjelder temaer og problemstillinger. I noen tilfeller vil det kunne være hensiktsmessig å kombinere surveyer og/eller registerdata med kvalitative intervjuer – noe som boligforskere også gjør i en viss utstrekning (Se for eksempel: Dyb mfl. 2013; Astrup & Aarland 2013). Ved hjelp av kvantitative data kan man skaffe seg en bred oversikt over en gruppe vanskeligstiltes boligsituasjon; mens kvalitative studier gir mulighet til å forfølge noen temaer mer i bredden.

Her ønsker vi å presentere og kommentere funnene og tolkningene i et knippe kvalitative studier. Undersøkelsene er valgt ut på bakgrunn av sin relevans for å forstå livs- og boligsituasjonen til viktige grupper vanskeligstilte:

- Flåto og Johannessen (2010) studerer bostedsløses økonomiske strategier
- Johannessen (2012) analyserer situasjonen til unge bostedsløse.
- Skog Hansen og Lescher-Nuland (2011) studerer boligforholdene til barnefamilier i kommunale boliger i hovedstaden
- Skevik Grødem og Sandbæk (2013) studerer barnefamilier som flytter mye
- Vassenden, Lie og Skoland (2012) studerer vanskeligstilte leieboere i «eierboliglandet» (se også: Vassenden & Lie 2013; Vassenden 2014).

I en artikkel i *European Journal of Homelessness* fortolker Flåto og Johannessen de økonomiske strategiene til langvarig bostedsløse i Oslo med utgangspunkt i intervjuer og deltagende observasjon. Ifølge Flåto og Johannessen var det rasjonelt for deres langvarig bostedsløse informanter – som var ofte var kjennetegnet av tungt rusmisbruk – å dele sine ressurser med venner og bekjente. Informantene delte i stor utstrekning bolig, penger og rusmidler med hverandre i håp om tjenestegjengjeldelse ved en senere anledning. For en langvarig bostedsløs er det ikke rasjonelt å spare, men å dele og forbruke det lille han eller hun har, ifølge Flåto og Johannessens analyse: penger og ressurser kan lett stjeles når man sover ute. De to forskerne påpeker at informantene ga uttrykk for at de delte med andre selv om omkostningene kunne være betydelig. Informanter ga for eksempel uttrykk for at bostedsløse gjerne delte sin bolig med andre, selv om det betydde at de stod i fare for å bli kastet ut:

All of the homeless persons interviewed in this study had previously lived with friends and acquaintances. The informants emphasised that to possess an apartment meant that they could help other people in need. Although any resulting noise and neighbourhood disturbances often caused the tenant to lose the apartment, the informants told us that people will most likely return the favour when they are in need of a place to sleep in the future. One respondent said that he did not want to live in an apartment. He had had apartments before, but kept losing them because he could not say no to all the people who wanted to live there with him (Flåto & Johannessen 2010:95).

Flåto og Johannessens studie understreker betydningen av sosiale nettverk for de bostedsløses overlevelse, og tegner et nyansert og komplekst bilde av de langvarige bostedsløses livssituasjonen. «The harvesting economy», begrepet de bruker om de bostedsløse informantenes økonomiske strategi, har sannsynligvis stor overføringsverdi til hele populasjonen av de mest vanskeligstilte i kategorien bostedsløse. I en situasjon med knappe ressurser, stor rusavhengighet og begrenset mulighet for lagring, blir hverdagen en evig kamp for å overleve. Denne konteksten gjør det rasjonelt å forbruke og dele. I sin tur betyr denne gjengjeldelsens økonomi at de bostedsløse knyttes sammen i sosiale nettverk. Eller sagt med Flåto og Johannessens egne ord: «Within the harvesting economy sharing with friends is not only a good deed, it is a sensible investment, a security for a time when one has nothing oneself» (Flåto & Johannessen 2010:96):

Through the mechanisms of the harvesting economy, social networks bind homeless persons closer together. Economic capital relies on social networks and time off becomes increasingly difficult to distinguish from work. The homeless persons involved in this study were never off work, even when it seemed like they were mingling with friends. Every day was a hunt for money to buy what they needed, and when they were not hunting there was still business going on in the shelters and on the street (Flåto & Johannessen 2010:104).

Rapporten *Unge i Randsonen* er et godt eksempel på et kvalitativt arbeid som trekker på og supplerer en kvantitativ studie, nærmere bestemt den siste kartleggingen av norske bostedsløse. Johannessen (2013) studerer situasjonen til bostedsløse under 25 år gjennom kvalitative intervjuer med ansatte i hjelpeapparatet i Oslo og Trondheim og syv representanter for de unge bostedsløse selv. En av bakgrunnene for studien er at andelen unge bostedsløse økte markert fra 1996 til 2008. I kartleggingen fra 2012 utgjorde personer under 25 år 23 prosent av de bostedsløse. Det var fem prosent mindre enn i tellingen fra 2008 (ibid.).

Det mest interessante i Johannessens studie etter vår oppfatning er synspunkter som kommer til uttrykk i intervjuene med representanter for hjelpeapparatet. Informantene gir uttrykk for at det kan være vanskelig å hjelpe bostedsløse mellom 18 og 25 år fordi mange ikke ønsker hjelp. Personer

nærmere 30, som har gjennomlevd en tøff periode med bostedsløshet og rusmisbruk, ønsker oftere hjelp, men disse kan også være vanskeligere å hjelpe som følge av alvorlige rusproblemer. Informantene understreker at «gruppen unge 'forsviner' for dem når de er mellom 20–25 år. [...] I følge informantene er klientene mye mer utslitte, og har brent alle broer når de kommer tilbake etter en 'runde' som bostedsløse» (Johannessen 2013:21). Etter vår oppfatning er disse informantsynspunktene potensielt policy relevant; hvis nye studier kan avdekke at unge bostedsløse i stor utstrekning glipper mellom fingrene på den sosiale boligpolitikken kan det være et argument for økt innsats rettet mot denne gruppen. Johannessens analyse viser imidlertid at det ikke nødvendigvis blir enkelt å hjelpe de unge bostedsløse. Hun beskriver de unge bostedsløse som ambivalente: «De ønsker omsorg, og har kanskje ikke så mange omsorgspersoner som er til stede i livene deres. Samtidig er de lei av systemet og ønsker ikke å bli fulgt opp av voksne mennesker som skal kontrollere dem» (ibid.:22).

Til sist i 2.8 ønsker vi å trekke frem tre kvalitative studier av vanskeligstilte leieboerhusholdninger. På denne måten ønsker vi å supplere beskrivelsen av denne viktige boligsosiale målgruppens boligsituasjon fra de kvantitative studiene gjengitt ovenfor.

I rapporten *Bolig og oppvekst: Konsekvenser av å vokse opp i dårlige boforhold* analyserer Fafo-forskerne Skog Hansen og Lescher-Nuland (2011) boforholdene til vanskeligstilte barnefamilier i kommunale boliger i Oslo. Det empiriske grunnlaget for rapporten er intervjuer med representanter for elleve familier med bakgrunn fra Norge (3), Pakistan (2), Vietnam (1) og Somalia/østlige Afrika (5). Ved første øyekast er dette et lite materiale å generalisere ut i fra. På den annen side styrkes undersøkelsens utsagnskraft ved at den gjengir et bilde som harmonerer godt med hva vi ellers vet om boforholdene blant kommunale leieboere. De kvalitative intervjuene viser at informantene gjennomgående lever med dårlig boligstandard (eksempelvis fukt og råte), og i bomiljøer de opplever som belastende, utrygge og preget av sosiale problemer. Skog Hansen og Lescher-Nuland fremhever med rette at betydningen av slike forhold for barns livssjanser bør forskes mer på i fremtiden.

Skevik Grødem og Sandbæk drøfter på sin side fenomenet barnefamilier som flytter mye i rapporten *Helt bakerst i køen*. Datagrunnlaget for rapporten er kvalitative intervjuer gjennomført med ti kvinner som er foreldre for barn som har flyttet mye, og opplever at familien har en ustabil boligsituasjon.

Utvalget av kvinner reflekterer at leieboere og hushold med minoritetsbakgrunn er overrepresentert blant vanskeligstilte barnefamilier med en svært vanskelig boligsituasjon. Bare en av informantene kommer derfor fra Norge, mens resten kommer fra Somalia (7) og Irak (2). Alle informantene er leieboere, tre på det kommunale og sju på det private markedet.

Ikke overraskende er også disse informantenes boligsituasjon preget av dårlige boforhold: «Boligproblemene de rapporterer om, er godt kjent fra tidligere studier og handler i hovedsak om trangboddhet, dårlig materiell standard og om problemer som fukt, trekk, kulde og mugg» (Skevik Grødem & Sandbæk 2013:7). Informantene som leier i det private opplever imidlertid en mer ustabil boligsituasjon enn de kommunale leieboerne: de opplever å få korte kontrakter, oppsigelser i kontraktperioden og høye husleier. Skevik Grødem og Sandbæk fremhever at informantene opplever trekk ved leiemarkedet og eiermarkedet som en stor hindring på veien mot en bedre boligsituasjon for seg selv og sin familie. Det er vanskelig for informantene – som har mange barn, ingen fast arbeidsinntekt og stort sett utenlandsk opphav – å få tilslag på en leiebolig. I tillegg får de ikke hjelp av kommunen, verken til å skaffe seg en bedre bolig verken på leie- eller eiermarkedet. Informantene fra Somalia rapporterer også om etnisk diskriminering på leiemarkedet (ibid.). På denne bakgrunn er Fafo-forskerne klare på at det norske boligmarkedet fungerer dårlig for disse vanskeligstilte barnefamiliene:

Det er et alvorlig problem at flere av familiene vi har intervjuet, i så liten grad har funksjonelle alternativer og valgmuligheter. De bor under til dels svært dårlige forhold og har, ofte til tross for svært aktive forsøk, store problemer med å komme seg ut av situasjonen. De opplever å bli avvist på flere arenaer. De kommer bakerst i køen på det private leiemarkedet, de er til dels helt utestengt fra å komme inn på eiermarkedet, og informantene i dette prosjektet forteller også om til dels svært negative møter og mangelfull hjelp fra det offentlige. Det at de blir utestengt på så mange områder – med den konsekvens at de blir boende under dårlige forhold over tid – har alvorlige konsekvenser både for foreldre og barn. Flere av informantene beskriver en følelse av å være utestengt. Det er i stor grad også et samfunnsproblem, ikke minst når eksklusjonen rammer noen landgrupper særlig hardt. Som vi har sett, er både irakere – men særlig somaliere – utsatt (Skevik Grødem & Sandbæk 2013:9).

Vassenden, Lie og Skoland (2012) intervjuer 27 vanskeligstilte leieboere i kommunal- og privat sektor i studien gjengitt i rapporten «*Man må ha en plass å bo*». Et av hovedpoengene i rapporten er at noen vanskeligstilte med begrenset eller ingen mulighet til å eie, opplever å være stigmatisert og sosialt ekskludert i et land hvor den store «vellykkede» majoriteten er boligeiere (se også: Vassenden & Lie 2013; Vassenden 2014). Basert på de kvalitative intervjuene og foreliggende kunnskap om det norske boligmarkedet konkluderer IRIS-forskerne også med at norsk boligpolitikk bidrar direkte til stigmatisering og sosial eksklusjon av betydelige grupper. De oppsummerer sin kritiske konklusjon på følgende måte:

We find that Norwegian housing policy, in its current form, contributes to social exclusion and differentiation in the two cities that we studied. Social exclusion and obstacles to full citizenship come about because of the contemporary characteristics of the three main housing sectors: (a) Home ownership is unattainable to many groups, due to housing shortage and rising house prices. (b) Private rental is, for weaker groups, marked by temporariness as well as lack of entry for non-white people, people with language barriers, families with many children, or people with other visible characteristics that are stigmatising such as experience with drug dependency, and/or economic hardship. (c) The social housing sector is residualised and stigmatised, partly due to the increased targeting in housing policies (Vassenden, Lie & Skoland 2012:vii).

De kvalitative studiene nevnt ovenfor bidrar alle med vesentlig kunnskap og vurderinger om vanskeligstiltes boligsituasjon og den offentlige boligpolitikken utfordringer. Den mest originale studien er kanskje Flåto og Johannessens artikkel om bostedsløses økonomiske strategier, en artikkel som illustrer at deltagende observasjon kan være både en tidkrevende og fruktbar datakilde.

Etter vår oppfatning illustrer imidlertid studiene til Skog Hansen og Lescher-Nuland (2011) & Skevik Grødem og Sandbæk (2013) et problem ved en del kvalitative studier. Rammene for begge studier er så pass knapp at de kun gir grunnlag for å gjennomføre en håndfull intervjuer. I fremtiden er det lov å håpe på at det vil publiseres kvalitative studier som gir rom for flere intervjuer, noe som i sin tur kan gi opphav til rikere analyser av vanskeligstiltes situasjon med vekt på variasjoner mellom ulike grupper.

2.9 Avslutning: Hva vet vi? Og hva må vi vite? Den norske modellen og de vanskeligstilte

Hva vet vi samlet sett om ulike grupper vanskeligstilte? I dette kapitlet har vi blant annet presentert en rekke forskningsarbeider som forteller oss mye om ulike grupper vanskeligstiltes boligkarrier og boligsituasjon. Det gjelder spesielt viktige grupper som kommunale leieboere, bostedsløse og vanskeligstilte leieboere. Etter vår oppfatning trenger vi imidlertid fortsatt flere studier som følger vanskeligstilte hushold over tid, for slik å kunne identifisere hvorfor noen forblir i en utilfredsstillende boligsituasjon over flere år. Vi har også argumentert for at vi trenger flere arbeider som undersøker betydningen av strukturelle forhold på lokale boligmarkeder – for eksempel sammensetningen av boligmassen eller trekk ved den kommunale og/eller private utleiesektoren – for vanskeligstiltes boligsituasjon og handlingsmuligheter. I kapittel 3 diskuterer vi for øvrig forskning om vesentlige strukturelle trekk på det norske boligmarkedet som segregering og diskriminering.

Vi har også drøftet styrker og svakheter ved ulike typer data i dette kapitlet. I Hellevik og Nordviks kunnskapsoversikt fra 2004 blir verdien av registerdata fremhevet sterkt (Hellevik og Nordvik 2004). Etter vår oppfatning er det grunn til å fortsette satsingen på slike data i fremtiden. Det ville imidlertid vært en styrke om flere registerstudier kunne hente data fra det kommunale myndighetsnivået: boligpolitikken gjennomføres tross alt lokalt, og i tillegg er det ikke mulig å skille ut kommunale leieboere i Folke- og boligtellingsen fra 2011. Kanskje registerdata om offentlige leieboere i kommunene kan bøte på denne uheldige situasjonen.

På den annen side har registerdata sine begrensninger – de kan blant annet være en stor tidstyv og de svarer ikke nødvendigvis på det vi ønsker å vite noe om. Derfor bør de med fordel kombineres eller erstattes med andre datakilder som surveyer og/eller kvalitative intervjuer i mange tilfeller.

Til sist vil vi argumentere for at vi bør formulere skarpere problemstillinger i forskningen om vanskeligstilte. Det kan være en styrke med empirinære studier av konkrete problemstillinger. På den annen side kan vi lett komme i en situasjon hvor vi ikke ser skogen for bare trær. Etter vår oppfatning burde flere tørre å besvare de store spørsmålene basert på egen og andres forskning. Forskere bør for eksempel oftere spørre hva som *egentlig* er

konsekvensen av den norske boligmodellen basert på utstrakt selveie for ulike grupper vanskeligstilte? For å besvare dette spørsmålet må man mellom annet studere mulighetene for eieretablering blant lavinntektshold, slik Aarland og Aarland og Nordvik har gjort i flere studier (Aarland & Nordvik 2008; Aarland 2011; Aarland 2012). I en studie fra 2011 konkluderer Aarland med at en «betydelig andel av bostøttetakerne som per desember 2010 enten bodde i kommunal eller ikke-kommunal leiebolig, kan ha økonomisk mulighet til å bli boligeiere gitt deres inntekter, husholdssammensetning og dagens boligpriser» (Aarland 2011:18). Noen vil utvilsomt tolke dette som et argument for at eierlinja fungerer – også for vanskeligstilte. Andre vil som Vassenden, Lie og Skoland (2012) argumentere for at den norske boligmodellen produserer sosial eksklusjon og stigmatisering, med støtte i forskning som sannsynliggjør at etniske minoriteter blir diskriminert på leiemarkedet (jf. kapittel 3).

Vassenden, Lie og Skolands studie vender vår oppmerksomhet mot betydningen av leiemarkedet for vanskeligstilte i den norske boligmodellen. I en interessant studie undersøker Nielsen konsekvensene av å vokse opp i leiebolig med utgangspunkt i Folke- og boligtellingerne fra 1970, 1980 og 2001. Han konkluderer med at «det å ha bodd i leiebolig i barndommen har store konsekvenser for egen sannsynlighet for å leie bolig, motta sosialhjelp og ha så dårlig helse at man er ufør» (Nielsen 2011:25). Nielsen presiserer at disse sammenhengene fortsatt eksisterer når det er kontrollert for fars inntekt og utdanning. Hans studie gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe presist om hvordan det å være leieboer i barndommen – som ofte er forbundet med dårlige boforhold – påvirker senere livssjanser. Vi stiller oss dermed bak Nielsens anbefaling om at forskere i fremtiden «bør fokusere særskilt på å finne ut hvilke kjennetegn ved bolig og boforhold som har selvstendig effekt på marginalisering» (Nielsen 2011:25).

Etter vår oppfatning bør det faglige ordskiftet om den norske boligmodellens konsekvenser fokusere både på vanskeligstiltes vilkår og muligheter på både eier- og leiemarkedet. I tillegg må en slik diskusjon også ta høyde for de boligsosiale virkemidlenes uintenterte markedseffekter (jf. kap. 4), samt eierlinjas potensielle bidrag til makroøkonomisk sårbarhet som følge av dens bidrag til boligprisvekst og husholdningenes høye gjeldsbyrde. I alle tilfelle bør

norske boligforskere engasjere seg i en informert diskusjon om norsk boligpolitikks effekter for vanskeligstilte: ideelt sett kan vi dermed bidra til en informert boligpolitisk praksis.

Studiene gjengitt i dette kapitlet taler også for en storstilt evaluering av den kommunale utleiesektoren, boligsektoren som i større og større utstrekning har blitt et tilholdssted for svært vanskeligstilte hushold (jf. også kapittel 4). Viktige spørsmål i en slik evaluering vil for eksempel være: 1. Hva er effektene av å konsentrere boliger til vanskeligstilte i et bestemt område? 2. Er det vesentlige forskjeller mellom den kommunale utleiesektoren fra kommune til kommune hva gjelder prinsipper for husleieutmåling, tildeling av boliger, størrelse og standard? Og hvordan påvirker disse forskjellene i så fall vanskeligstilte? 3. Hvordan påvirker den norske offentlige boligmodellen – hvor det ofte bare er svake grupper som er kommunale leieboere – de vanskeligstiltes bomiljø og karrieremuligheter på arbeids- og boligmarkedet?

3 Integrering, marginalisering og segregering

3.1 Innledning og begrepsavklaringer

De siste ti årene har det blitt publisert flere arbeider som hører hjemme under overskriften «integrering, marginalisering og segregering». Samtidig er det ikke noe klart skille mellom forskning på vanskeligstilte på boligmarkedet generelt, og litteraturen som kan plasseres under overskriften «marginalisering, segregering og integrering». Noen av temaene og arbeidene fra kapittel 2 vil derfor nevnes eller utdypes i dette kapitlet.

Svært mye av forskningen som diskuterer marginalisering, segregering og integrering på eller via boligmarkedet omhandler etniske minoriteter. Dette tematiske fokuset reflekteres naturlig nok i dette kapitlet, men selv om integrerings-, segregerings- og marginaliseringsprosesser på boligmarkedet ofte knyttes til etniske minoriteter, så angår de også andre grupper, ikke minst blant de vanskeligstilte. Selv om det å ha minoritetsbakgrunn ikke er det samme som å være vanskeligstilt, kan det også være at mekanismene som typisk genererer problemer på boligmarkedet er ulike for minoriteter og majoriteten. Nettopp derfor kan det være på sin plass med et minoritetsperspektiv i politikk og forskning på det boligsosiale feltet.³⁰ Når det gjelder tilpasningene til den norske boligmodellen er det imidlertid viktig å være klar over, at det vil finnes store forskjeller i og mellom ulike grupper innvandrere og etterkommere.

I dette kapittelet vil vi særlig drøfte følgende problemstillinger med utgangspunkt i den eksisterende forskningslitteraturen og oppdragsgivers problemstillinger:

- Hva vet vi om marginaliseringsmekanismer i boligmarkedet og blant vanskeligstilte grupper?
- Hva vet vi om segregering mellom ulike grupper i det norske boligmarkedet?
- Hva vet vi om ulike virkemidler og tilbud som motvirker marginalisering og segregering?
- Hva vet vi om integrering og om man lykkes med dette i det boligsosiale arbeidet?
- Hva er videre kunnskapsbehov innenfor denne tematikken?

³⁰ Takk til Viggo Nordvik for denne presiseringen.

I dette kapitlet har vi valgt å bli løftet frem Susanne Søholts forskning spesielt. Hun har i flere arbeider belyst ulike sider ved etniske minoriteters boligsituasjon (se for eksempel: Søholt 2007; 2010; 2013). Vi benytter Søholts definisjoner av «marginalisering», «segregering» og «integrasjon» som det begrepsmessige utgangspunktet. Hun fremhever at «etnisk segregasjon» betyr «at personer som deler visse etniske, religiøse eller fysiske kjennetegn samles i de samme områdene og dermed adskilles fra personer med andre etniske kjennetegn» (Søholt 2010:11). Søholt skriver videre at strukturell integrasjon «innebærer at minoritetsbefolkningen får like vilkår og muligheter i boligmarkedet som majoritetsbefolkningen ved at de får tilgang til rettigheter, medlemskap og posisjoner på sentrale områder i innvandringslandet» (ibid.:5). Ifølge NIBR-forskeren betyr marginalisering «at man har begrenset eller ingen innflytelse over vesentlige sider ved ens boligsituasjon» (ibid. 2010:9). En utdypende måte å si det på er at marginaliseringsprosesser eller marginaliseringsmekanismer, som for eksempel diskriminering på leiemarkedet, bidrar til at hushold blir svakt integrert og opplever liten kontroll over sin egen boligsituasjon og boligkarriere.

Det er viktig å understreke at selv om Søholts definisjoner tar utgangspunkt i etniske minoriteter, er de selvfølgelig også fullt anvendbare til studier av andre grupper, inkludert grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det har vært en utfordring å avgrense kapitlet til arbeider som er mest relevant for boligsosial politikk og boligsosial forskning. Boligpolitikk og prosesser på boligmarkedet kan for eksempel bidra til geografisk segregering eller integrering av etniske minoriteter eller vanskeligstilte – men de vil i høyden være en av mange faktorer. Vi har valgt å avgrense diskusjonen i analysedelen til arbeider som har en eksplisitt boligdimensjon, og vil legge spesielt vekt på forskning som omhandler boligpolitikkenes betydning for marginaliserings-, segregerings- og integreringsprosesser.

Under punkt 3.2 gjør vi rede for og diskuterer forskningen om boligsektoren og innvandreres integrasjon i det norske samfunnet. Deretter vender vi oppmerksomheten mot marginaliseringsprosesser på boligmarkedet (3.3). Sentralt i denne sammenheng står forskningen om diskriminering på leiemarkedet. I delkapittel 3.4 gjør vi rede for og diskuterer forskningen om etnisk

bostedssegregasjon. Under punkt 3.6 oppsummerer vi relevante kunnskaps-hull i forskningslitteraturen om «segregering, marginalisering, integrering» og boligmarkedet.

3.2 Bolig og integrasjon

Som nevnt ovenfor fremhever Søholt at strukturell integrasjon på bolig-markedet betyr at en minoritetsgruppe har like store muligheter på eie- og leiemarkedet som majoriteten av befolkningen:

Å bli strukturelt integrert innebærer at minoritetsbefolkningen får like vilkår og muligheter i boligmarkedet som majoritetsbefolkningen ved at de får tilgang til rettigheter, medlemskap og posisjoner på sentrale områder i innvandringslandet (Heckmann og Schnapper 2005; Søholt 2007). Når det gjelder rettigheter på boligfeltet kan det omhandle rett til å kjøpe og leie bolig, rett til boliglån, rett til å kunne søke og bli tildelt kommunal bolig, rett til å melde seg inn i boligbyggelag og få medlemskap, rett til boligsosiale virkemidler slik som bostøtte og Husbanklån, alt på samme vilkår som majoriteten. Posisjon kan handle om faktisk mulighet til å skaffe bolig på lignende måte som majoritetsbefolkningen og mulighet til å oppnå lignende resultat. I Norge betyr det at minoritetsbefolkningen opplever reell mulighet til å bli boligeiere, fordi Norge er et eierland (St.meld. nr. 23 203-2004). Posisjon kan også dreie seg om at selveiere og borettslagseiere med innvandrerbakgrunn har mulighet til å bli valgt inn i styret for boligselskapet på samme vilkår som andre. Hvorvidt minoritetsbefolkningen blir strukturelt integrert i boligmarkedet handler ikke bare om formelle muligheter, men også om uformelle og praktiske muligheter (Søholt 2010:5-6; se også: Søholt 2005).

Søholt mener altså at integrasjon handler både om formelle rettigheter og reelle muligheter til for eksempel å bli boligeier, skaffe seg en velegnet leiebolig eller bli valgt inn i styret i et borettslag eller sameie. En annen måte å tenke om bolig og integrasjon på er om boligsituasjon eller bomiljøet påvirker en gruppes sjanser for integrasjon i samfunnet, i betydningen deltagelse og livssjanser på viktige arenaer som arbeidsmarkedet, idrettslag, frivillige organisasjoner, foreldremøter og/eller dugnader. Norske boligforskere har forsøkt å besvare problemstillinger som er relevant for både strukturell integrasjon på

boligmarkedet, og for nabolag og boligsituasjonens effekter for integrasjonen i betydningen deltakelse og livssjanser.

Når det gjelder strukturell integrasjon kan man kort oppsummert si at forskningen fra de ti siste årene gir grunnlag for minst to overordnede påstander. Med støtte i en oversiktsartikkel av Skevik Grødem og Skog Hansen (2015) publisert i *Nordic Journal of Migration Research – Integrating in Homeownerland: The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion* – kan det for det første argumenteres for at den norske boligmodellen fungerer tilfredsstillende for mange innvandrere: flertallet eier sin egen bolig og er dermed godt integrert langs eierdimensjonen. For det andre viser forskningen at det finnes innvandrergrepper som ikke er spesielt godt integrert i boligsektoren langs eierdimensjonen objektivt sett. Ifølge sosiologen Anders Vassenden har også lave eierandeler blant noen innvandrergrepper også en viktig subjektiv dimensjon. I sine kvalitative studier antyder han at det å være boligeier oppleves som viktig for integrasjon og tilhørighet til det norske samfunnet; og være leieboer kan derimot oppleves som sosialt stigmatiserende for innvandrere i boligeierlandet (Vassenden & Lie 2013; Vassenden 2014).

Variasjonen i innvandrergreppenes eierandeler dokumenteres i samfunnsgeografen Lena Magnusson Turners studie *Demografisk utveckling och bostadsbehov i norska storbyar*. På bakgrunn av Folke- og boligtellingsen i 2011 viser hun at husholdninger fra Pakistan og Sri Lanka i noen tilfeller har like høy eierandel som majoritetsbefolkningen i Norges fem største byer. Også hushold fra Vietnam, India og Latin-Amerika var kjennetegnet av en relativt høy andel boligeiere i 2011. Magnusson Turners studie viser videre at relativt sett få husstander fra Irak, Somalia og resten av gruppen «Afrika sør for Sahara» eide sin egen bolig i de fem største byene. Kun 26 prosent av husholdene fra Somalia eide for eksempel sin egen bolig i Oslo; boligeierandelen blant somaliske innvandrere i de andre byene var enda lavere (Magnusson Turner 2015).

Hva forklarer at noen innvandrergrepper i større grad er boligeiere enn andre etniske minoriteter? Søholt forklarer variasjonene i eierandel blant innvandrere med henvisning til «i første rekke sosioøkonomiske ressurser, men selvsagt også preferanser, ønsket om å eie. I tillegg kommer de mulighetene

som ligger i støtte fra de ressursene som det etniske miljøet en hører til har bygget opp i Norge» (Søholt 2010:6-7). Søholt har i flere publikasjoner analysert ulike etniske gruppers tilpasning til det norske boligmarkedet (se for eksempel: Søholt 2014; Nielsen mfl. 2014). Her legger hun vekt på at også kulturelle verdier spiller en rolle for ulike minoritetsgruppers boligmarkedsatferd og dermed deres eierandeler. I en artikkel publisert i *Journal of Ethnic and Migration Studies* konkluderer hun med at pakistanere og tamiler hadde verdier som i større grad lot seg forene med vellykket tilpasning til det norske boligmarkedet enn personer med bakgrunn fra Somalia. Hun skriver at «religious and social norms which rejected the 'Norwegian way' of becoming homeowners hampered Somalis entry to the ordinary housing market, unlike the case of Pakistani and Tamil households» (Søholt 2014:1649). Ifølge Søholt kan det være vanskelig for personer fra Somalia å kjøpe bolig «fordi det innebærer boliglån og betaling av renter, som forfektes å være uforenlig med islam» (Søholt 2010:10). Det er på den annen side vanskelig å fri seg fra mistanken om at den lave eierandelen til husstander fra Somalia mest er et produkt av begrensede økonomiske ressurser.

Den tilgjengelige empirien tyder også på at tidspunktet for etableringen i Norge er viktig for å forklare variasjonene i boligeierandeler. I de fleste tilfeller har grupper som typisk kom til Norge for flere tiår siden en høy eierandel, som for eksempel Pakistanere og Vietnamesere. På den annen side gjelder ikke denne mekanismen for alle. Chilenere etablerte seg i stor grad på 80-tallet, men de har en eierandel som er litt under snittet for innvandrergруппene som helhet (Søholt 2010).

Som vi skal komme tilbake til (jf. 3.3), indikerer studier at en del innvandrergруппer ikke har like stor mulighet til å konkurrere om utleieboliger som majoritetsbefolkningen som følge av forskjellsbehandling. Vi kan dermed snakke om manglende strukturell integrasjon på leiemarkedet.

Nabolagseffekter? Forskningslitteraturen om bolig og integrasjon i betydningen boligen og/eller nabolagets betydning for deltagelse i samfunnet er begrenset. Det finnes imidlertid noen studier av denne art. En studie av Skevik Grødem basert på Levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2005/2006, med særlig fokus på boligforhold for barn, konkluderer på følgende vis:

Verken bolig eller nabolag i seg selv later til å ha direkte betydning for innvandreres organisasjonsdeltakelse, språkbeherskelse, barns venneforhold og bruk av tilsynsordninger for barn. Det å bo i problembelastede boliger eller nabolag kan være en belastning, men vi finner ikke grunnlag i disse analysene for å si at bolig/nabolagsproblemer i seg selv hemmer eller fremmer integrering i særlig stor grad på kort sikt (Skevik Grødem 2011:107).

Noen studier undersøker eksplisitt *nabolagseffekter* (Raaum, Salvanes & Sørensen 2006; Brattbakk & Wessel 2013), det vil si om «det er noe ved området selv, en egenskap ved stedet, som forsterker eksisterende negative tendenser» (Gabrielsen 2014:39). I en artikkel i *Urban Studies* konkluderer Brattbakk og Wessel med at nabolaget de vokser opp i har en liten, men statistisk signifikant effekt på ungdommers inntekt og utdanningsnivå i Oslo. Basert på longitudinelle data argumenterer de for at ungdoms muligheter for å skaffe seg høy utdanning og høye inntekter stiger i takt med nivået på den sosioøkonomiske profilen i nabolaget de vokste opp (Brattbakk & Wessel 2013).

3.2.3 KUNNSKAPSBEHOV OM BOLIG OG INTEGRASJON

Etter vår oppfatning er det mulig å peke på flere kunnskapshull i forskningslitteraturen om bolig og integrasjon. For det første synes det å være behov for en grundig studie av det vi kan kalle det norske boligeierdemokratiet: dvs. styrene og generalforsamlingene i borettslagsforeninger og sameier. Interessante spørsmål i denne sammenheng er hvilke tema og problemstillinger som drøftes og avgjøres på møtene, og hvilke grupper er representert i boligselskapenes representative organer? Svarene på slike spørsmål vil fortelle oss noe vesentlig om hvem som har makt og innflytelse i boligeierdemokratiet og dermed også hvem som er integrert i den norske boligsektoren. Søholt minner oss for øvrig om at vi «mangler kunnskap om hvordan minoritetsbefolkningen har påvirket forvaltningen av boligområdene og beboerdemokratiet i borettslagene og sameiene» (Søholt 2010:15).

Det er også grunn til å undersøke nærmere boligforhold og nabolagets effekter for integrasjon i betydningen livssjanser og deltagelse på ulike samfunnsarenaer. Det finnes kvantitative longitudinelle studier som kan si noe om dette, for eksempel Brattbakk & Wessel og Nielsens studie av forskjeller

mellem å vokse opp som boligeier og leieboere som barn (Nielsen 2011; jf. kapittel 2). Likevel tror vi få vil være uenige med oss i at disse sammenhengene kan og bør undersøkes i mer detalj. I en større evaluering av den norske boligmodellen (jf. kapittel 2) kan det for eksempel være relevant å undersøke langtidseffektene av å vokse opp i en husholdning som leier bolig av kommunen. Ifølge Skevik Grødem og Skog Hansen er det riktignok dokumentert at noen innvandrere på leiemarkedet er dårlig integrert med tanke på livssjanser og deltagelse som følge av lav «housing quality [boligkvalitet], neighbourhood factors [nabolageffekter] and housing instability» [lav bostabilitet] (Skevik Grødem & Skog Hansen 2015:117; se også kapittel 2). Vi mener imidlertid at de kvalitative og kvantitative studiene denne konklusjonen bygger på bør suppleres, blant annet med kvalitative studier som er mer omfattende enn for eksempel Skevik Grødem & Sandbæk 2013 (jf. kapittel 2).

Vi etterlyser også flere studier som analyserer i hvilken grad arbeidsinnvandrere og flyktninger opplever strukturell integrasjon i den norske boligmodellen på sikt. Det finnes riktignok en del litteratur om ulike aspekter ved flyktninger som gruppe på boligmarkedet, og den norske mottaks- og bosettingsmodellen for flyktninger basert på kommunal frivillighet (Danielsen & Gulbrandsen 2008; Hanche-Dalseth mfl. 2009; Ibenholt and Bakli 2009; Thorshaug mfl. 2009; Riksrevisjonen 2010; Søholt & Holm 2010; Thorshaug mfl. 2011; Guribye mfl. 2014).³¹ I lys av den økte flyktningetilstrømmingen, blant annet som følge av krigen i Syria, blir det enda viktig å analysere tidligere flyktningers boligkarriere og den norske bosettingsmodellen i årene som kommer.

Studier av ulike flyktninggruppers tilpasning til den norske boligmodellen kan blant annet trekke på Søholts arbeider om boligstrategiene til ulike etniske grupper, ikke minst hennes omfattende doktoravhandling *Gjennom nåløyet – en sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn* (Søholt 2007; se også: Søholt 2014; Nielsen mfl. 2014). I likhet med Søholts analyser må en studie av nye flyktninggruppers boligstrategier og boligkår ta utgangspunkt i møte

³¹ Den norske bosettingsmodellen betyr at det er kommunene selv som i siste instans avgjør om de vil motta og bidra til å bosette flyktninger.

mellom den norske boligmodellens strukturer og aktørenes (husholdenes) ulike ressurser og kulturelle bakgrunn.

I lys av funn referert til ovenfor kan det være interessant å forske mer på bakgrunnen for variasjonene i ulike innvandrergruppers boligeierandeler. Vi vet allerede en del om dette (jf. Søholt 2007; Søholt 2014), derfor må eventuelle nye studier supplere eksisterende studier i form av nye data og nye problemstillinger. Det ville antagelig vært nyttig med kvantitative studier som kan teste noen av boligmarkedstilpasningsmekanismene identifisert i Søholts forskning. Ny kunnskap fra slike studier kan bidra til utviklingen av nye virkemidler og offentlige strategier for å fremme selveie blant bestemte grupper.

Vi har også beskjedne kunnskaper om arbeidsinnvandreres boligsituasjon og boligkarrierer (jf. Søholt mfl. 2012; Sandlie & Seeberg 2013). En av grunnene til dette er at det er vanskelig å studere denne gruppen ved hjelp av kvantitative metoder; det finnes ikke noe register over arbeidsinnvandrere i EØS-området (Friberg & Eldring 2011). Likevel bør det være mulig å skaffe kunnskap om denne gruppen gjennom deltagende observasjon, kvalitative intervjuer og/eller surveyer. Sandlie og Seeberg peker for øvrig på en rekke forhold som gjør det vanskelig for arbeidsinnvandrere å oppnå strukturelle integrasjon – i betydningen like muligheter som majoritetsbefolkningen på boligmarkedet. De to NOVA-forskerne peker blant annet på betydningen av uformelle formidlingskanaler og diskriminering på leiemarkedet og høye priser og kapitalkrav på eiermarkedet. Det kan være noen av grunnene til at arbeidsinnvandrere velger eller blir tvunget til å bosette seg i ulovlige boliger (Sandlie & Seeberg 2013).

Fafos Poloniaundersøkelse av polske statsborgeres levekår i Norge antyder på sin side at boligsituasjonen til denne gruppen har bedret seg med tiden (Friberg & Tyldum 2007; Friberg & Eldring 2011). På den annen side er det klart at del polske arbeidsinnvandrere fortsatt sliter med utilfredsstillende boligforhold. Det viser blant annet Mostowskas etnografiske studie av bostedsløse polakker i Norge (Mostowska 2011; Mostowska 2013).

3.3 Marginaliseringsprosesser: eksempelet diskriminering på leiemarkedet

Søholt skriver som tidligere nevnt at marginalisering på boligmarkedet betyr «at man har begrenset eller ingen innflytelse over vesentlige sider ved ens boligsituasjon» (ibid. 2010:9). Hun understreker også at hun «Med marginalisering av minoritetsbefolkningen i boligmarkedet mener jeg både de som befinner seg ytterkantene av boligmarkedet og de prosessene som bidrar til at folk havner i ytterkantene av boligmarkedet» (ibid.:9). En kan videre hevde at marginaliseringsmekanismer, som for eksempel diskriminering på leiemarkedet, bidrar til at hushold blir svakt integrert og opplever liten kontroll over egen boligsituasjon. I *Husrom uten hjerterom? Kan bolig motvirke marginaliseringsprosesser?* skriver Bakke mfl. om forholdet mellom begrepene «sosial eksklusjon» og «marginalisering»:

Halvorsen (2002:168) forklarer marginalisering som partiell eller ufullstendig deltakelse på et eller flere livsområder der det er en normativ forventning om deltakelse. Sluttproduktet av en slik marginaliseringsprosess kan være sosial eksklusjon. Marginaliseringsbegrepet er i så måte en 'mildere' variant av eksklusjonsbegrepet, men inneholder likevel noe av det samme. Sosial eksklusjon forbindes imidlertid med noe mer enn partiell deltakelse, nærmere bestemt et fravær av deltakelse på en eller flere arenaer (Bakke mfl. 2012:2).

I 3.3 har vi valgt å bruke diskriminering på leiemarkedet som et eksempel på en marginaliseringsmekanisme som bidrar til at hushold blir svakt strukturelt integrert på boligmarkedet. Systematisk forskjellsbehandling på leiemarkedet betyr at grupper som blir diskriminert ikke har samme muligheter som majoritetsbefolkningen til å konkurrere om ledige boliger. De kan dermed bli henvist til dyre og dårlige leietilbud – fordi utleierne er bevisst på at de har få valgmuligheter. Det finnes indikasjoner på at dette skjer i Norge i dag (jf. Søholt 2010; Beatty & Sommervoll 2012). I Norge – hvor vi vet at standarden på utleieboligene i gjennomsnitt er dårligere enn eierboliger (se for eksempel: Nielsen 2011; Sandlie 2013) – er derfor forskjellsbehandling på leiemarkedet et alvorlig samfunnsproblem.

En rekke studier har over lang tid vist at etniske minoriteter opplever å bli diskriminert på boligmarkedet leiemarkedet (Søholt & Astrup 2009a;

Tronstad 2009; Andersson, Jakobsson & Kotsadam 2012; Midtbøen & Lidén 2015). De fleste av disse studiene er basert på informanternes selvrapportering, men det finnes også en eksperimentell studie (Andersson, Jakobsson & Kotsadam 2012).

I SSBs levekårsundersøkelse oppgir mange innvandrere å ha opplevd diskriminering. Tronstad skriver at: «I overkant av 20 prosent blant innvanderne i LKI hevder at de har blitt nektet å leie eller kjøpe bolig på grunn av sin innvandrerbakgrunn» (Tronstad 2009:17). Søholt og Astrups (2009a) rapport om forskjellsbehandling i leiemarkedet finner også at mange har opplevd diskriminering når de har forsøkt å leie bolig. Begge studiene viser imidlertid at det er store forskjeller mellom ulike grupper når det gjelder erfaring med diskriminering. Ifølge SSB-undersøkelsen utpeker noen grupper seg spesielt: «Det er blant innvandrere fra Somalia, Irak og Iran vi finner de høyeste andelene, henholdsvis 42, 38 og 34 prosent, har opplevd forskjellsbehandling når de skulle leie eller kjøpe bolig» (Tronstad 2009:17). Søholt og Astrup (2009a) finner også at særlig somaliere og irakere rapporterer at de blir diskriminert på leiemarkedet (se også Skevik Grødem & Skog Hansen 2015).

Hva sier forskningen om årsakene til forskjellsbehandlingen på leiemarkedet? Ifølge Skevik Grødem og Skog Hansen er konkurransen mellom ulike grupper og utleiernes store frihet til å velge leietakere en av mekanismene som fører til diskriminering: «Given the competition, the rental market is an 'owner's market'. Individuals and organisations that have a dwelling to let are likely to end up in a situation where they can pick and choose who they wish to let to» (Skevik Grødem & Skog Hansen 2015:122). Utleiere vegrer seg for å leie ut til familier med mange barn eller husstander med ingen eller svak tilknytning til arbeidslivet – noe som blant annet kjennetegner mange innvandrere fra Somalia, en gruppe som opplever å bli mye diskriminert (jf. Søholt & Astrup 2009a). Det største problemet for en del innvandrergupper kan kort fortalt være at de ikke makter å signalisere at de er leietakere som gir utleier en trygg avkastning på sine investeringer: utleiery frykter lav betalings- evne og at mange barn vil føre til større kostnader knyttet til vedlikehold. Manglende evne til å signalisere betalingsevne gjelder selvfølgelig også for vanskeligstilte i majoritetsbefolkningen. Det kan imidlertid også forekomme diskriminering av innvandrere på leiemarkedet betinget av etnisitet eller

rasistiske holdninger. På bakgrunn av levekårsundersøkelsen for innvandrere (2005-2006) viser Søholt og Astrup (2009a) at: «Leietakere med somalisk bakgrunn opplevde at hudfarge var en barriere. Både somaliere og irakere opplevde at nasjonal bakgrunn var et hinder for å få leie» (Søholt & Astrup 2009a:12).

Det er også mulig å hevde at strukturen på det norske leiemarkedet – preget av småskalautleie av venner, bekjente og andre privatpersoner (jf. Sandlie 2013; se 1.4) – kan bidra til forskjellsbehandling.³² Leiekontraktene i det dominerende sokkel - og ekstraboligsegmentet formidles i stor grad gjennom uformelle kanaler som slekt og venner, noe som gjør at denne delen av leiemarkedet er lite tilgjengelig for boligsøkere med begrenset sosial kapital og nettverk i Norge, som for eksempel en del innvandrergupper (Sørvoll & Sandlie 2014). I en situasjon hvor norske byer og tettsteder hadde hatt et større kommunalt og/eller et profesjonelt storskalamarked hadde kanskje problemene med marginalisering på leiemarkedet vært mindre. Det er grunn til å tro at en mer transparent og byråkratisk boligformidling ville gjort verdien av «kjennskap og vennskap» mindre på leiemarkedet. Problemer knyttet til etnisk forskjellsbehandling kunne også blitt mer begrenset. På den annen side ville også profesjonelle storskalautleiere ta hensyn til potensielle leietakers økonomiske situasjon, spesielt i fravær av offentlige garantier for husleien.³³ Søholt og Astrup bidrar på sin side til å nyansere oppfatningen av det offentlige som utleier: «En overveiende andel av de som får leie i kommunene har innvandrerbakgrunn. Når skjønn brukes i tillegg til kriterier, kan det likevel virke som hushold med spesifikke innvandrerbakgrunner, på bakgrunn av antakelser om adferd, lettere blir sortert ut» (Søholt & Astrup 2009a:14).

³² Folke- og boligtellingsen fra 2011 viste at 74 prosent av leieboerne leide boliger av utleierkategoriene «slektninger eller venner» eller «annen privat person» (Sandlie 2013).

³³ Se også: Paper av Jardar Sørvoll fra 2015: «Staten, kommunene, private og leiemarkedet: Et større og mer profesjonelt leiemarked i norske byer?», skrevet i regi av forskningsprosjektet «Et velfungerende leiemarked»; se http://www.hioa.no/Mediabiblioteket/node_31750/node_42469/Privat-offentlig-samarbeid-og-leiemarkedet-Jardar-Soervoll sett:30.11.2015.

3.3.1 METODISKE UTFORDRINGER KNYTTET TIL FORSKNING PÅ DISKRIMINERING

Det kan være vanskelig å måle diskriminering av flere årsaker. Det er vanskelig å definere hva som er diskriminering og hva som er legitime praksiser. Det er også utfordrende å bestemme seg for den mest praktiske og effektive måle-metodene (jf. Midtbøen & Lidén 2015). Som nevnt ovenfor er studiene som diskuterer diskriminering på boligmarkedet i stor utstrekning basert på rapportering av selvopplevd diskriminering. Det har sine klare fordeler. Som Midtbøen og Rogstad understreker i en rapport om rasisme og diskriminering, er kunnskap om selvopplevd diskriminering – den subjektive opplevelsen av diskriminering – særlig relevant i et levkårsperspektiv fordi hverdagserfaringene påvirker personers opplevelse av integrasjon og/eller eksklusjon fra samfunnssfærer (Rogstad & Midtbøen 2009). Erfaringer fra leiemarkedet/boligmarkedet kan dermed virke inn på personers relasjon til storsamfunn og samfunnsinstitusjoner generelt. Skevik Grødem og Skog Hansen peker for eksempel på at vilkårlige og potensielt diskriminerende utvelgelsesprosesser i leiemarkedet motvirker utviklingen av *generell tillit* (Skevik Grødem og Skog Hansen 2015:117).

På den annen side er det lite tilfredsstillende å basere seg bare på selvrapporterte opplevelser. Vi har ingen garantier for at det respondentene svarer eller skriver gir et riktig bilde. Det er imidlertid utfordrende å finne gode objektive indikatorer på diskriminering på boligmarkedet. En mulig metode er å gjennomføre eksperimentelle studier, som *blind tester*. En fordel med eksperimentelle studier er at de kan isolere effekten for eksempel av å ha et utenlandsk navn og på den måten studere diskriminering mer direkte (jf. Midtbøen & Lidén 2015:28). Det er gjennomført flere slike eksperimentelle studier av diskriminering på leiemarkedet i USA (Hanson, Hawley & Taylor 2011).

I Norge er det kun gjennomført en slikt eksperimentelt studie av leiemarkedet. Studien er utført av Andersson, Jakobsson og Kotsadam og er basert på korrespondansetester, det vil si at fiktive søknader på utleieannonser er sendt via epost for så å undersøke responsen fra utleier på søkere fra ulike sosiale klasser og etniske tilhørigheter (Andersson, Jakobsson & Kotsadam 2012). Det viste seg at kvinner med høystatusyrker var mest populære blant utleierne i Andersson, Jakobsson og Kotsadams studie. Slik Midtbø og Lidén

skriver kom: «Menn med arabiske navn som jobber i lavstatusyrker [...] dårligst ut i undersøkelsen og hadde 25 prosent lavere sannsynlighet for å få leid en bolig sammenlignet med kvinner i høystatusyrker» (Midtbø & Lidén 2015:72).

3.3.2 KUNNSKAPSBEHOV OM DISKRIMINERING OG MARGINALISERING PÅ BOLIGMARKEDET

Det er grunn til å supplere den eksisterende forskningslitteraturen om marginalisering og diskriminering på boligmarkedet, med flere studier som bruker et mangfold av datakilder og analyserer lite undersøkte temaer.

Både Midtbøen og Lidén (2015) og Søholt og Astrup (2009a) understreker betydningen av kombinasjonen av ulike typer studier og metodiske tilnærminger for å få større forståelse for diskrimineringsproblematikken – for å kunne gi et bilde av omfang og på hvilke områder leiesøkere/takere med minoritetsbakgrunn systematisk diskrimineres i leiemarkedet.

Etter vår oppfatning er det videre mye som taler for at forskningen om marginalisering og diskriminering på boligmarkedet må konsentrere seg mer om effektene av diskriminering på lang sikt. I en kunnskapsoversikten om forskning på likestillings- og diskrimineringsutfordringer blant samer, nasjonale minoriteter og innvandrere påpeker Midtbøen og Lidén at: «Forskning på diskriminering foretas som regel enten løsrevet fra konkrete arenaer [...] eller innenfor én enkelt sfære om gangen (*enten* arbeidsliv *eller* skole, etc.) (Midtbøen & Lidén 2015:91). Midtbøen og Lidén etterlyser forskning som ser på utbredelsen av og virkningene av diskriminering på flere samfunnsarenaer og flere deler av menneskers liv. De viser i denne sammenheng til begrepet *kumulativ diskriminering* (Midtbøen og Lidén 2015). Begrepet *kumulativ diskriminering* innebærer at diskrimineringens konsekvenser «smitter» eller overføres mellom generasjoner og samfunnsområder. Diskriminering på arbeidsmarkedet kan føre til en mer marginal boligsituasjon, for eksempel større fare for å bli «bortvalgt» på leiemarkedet. Hvis foreldregenerasjonen opplever diskriminering kan livssjanser og risiko for diskriminering gå i arv. Midtbøen og Lidéns poeng er at slik kumulativ diskriminering «ikke fanges opp av forskning som fokuserer på enkelttidspunkter og enkeltarenaer og er derfor vanskelig å måle» (ibid.:92).

Vi mangler også kunnskap om omfanget av noen gruppers diskrimineringsutfordringer på boligmarkedet. Midtbøen og Lidén (2015) konkluderer med at vi vet en del om diskrimineringsutfordringer på boligmarkedet for innvandrere, men mindre om utfordringene for samer og svært lite om utfordringer for nasjonale minoriteter. Det eksisterer en del forskning på generelle diskrimineringsutfordringer blant samer i Norge (se for eksempel: Bals mfl. 2010; Hansen 2011), men ikke på samers situasjon på boligmarkedet spesielt.

Når det kommer til nasjonale minoriteter generelt (norske rom, romani-folk, kvener, skogfinner og jøder) eksisterer det ifølge Midtbøen og Lidén (2015) lite forskning om levekår og diskrimineringsutfordringer. Dette henger blant annet sammen med at det ikke eksisterer noen statistisk oversikt over selvopplevd etnisitet i Norge; SSB registrerer bare objektiv informasjon om opphavsland og foreldres opphavsland.³⁴ Noe som gjør det vanskelig å oversikt over levekårsutfordringer. Selv om det per i dag ikke finnes systematisk kunnskap om norske roms boligsituasjon, er det grunn til å tro at mange av dem bor under svært ustabile og dårlig boforhold og opplever utfordringer på boligmarkedet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2009, Lidén, 2005; Tyldum og Friberg 2014; Langford & Dyb 2011).

Det foreligger heller ingen systematisk kunnskap om romanifolks boligsituasjon. I en nylig gjennomført offentlig granskning av norsk politikk overfor tater/romanifolk fremkommer det imidlertid at romanifolk fortsatt utsettes for diskriminering og ekskludering i storsamfunnet og i møte med offentlige instanser (NOU 2015:7; Aarset og Nordvik, 2015). Enkelte romanifolk forteller at deres tilhørighet til folkegruppen brukes som argument for at de ikke får jobb eller får leie bolig.

I en gjennomgang av forskning på diskriminering av lesbiske, homofile og hivpositive finner Grønningsæter og Nuland lite som tyder på diskriminering på boligmarkedet er en omfattende utfordring for denne gruppen (Grønningsæter og Nuland 2008:30). Studien ser imidlertid kun på eventuell diskriminering knyttet til kjøp av bolig, og ikke på leiemarkedet. Vi vet derfor lite om i hvilken grad lesbiske, homofile og hivpositive blir diskriminert på leiemarkedet.

³⁴ Unntaket her er Sametingets valgmannntall som føres i tilknytning til folkeregisteret.

I tillegg til en metodisk og tematisk utvidelse av forskningen på diskriminering på boligmarkedet, etterlyser vi også flere studier som kan bidra til evalueringen og diskusjonen om ulike virkemidler som kan bidra til å bekjempe lav samfunnsmessig integrasjon og marginalisering. Et slikt virkemiddel er såkalte områdeløft, som for eksempel Groruddal- og Tøyensatsingene. I motsetning til de individorienterte boligsosiale virkemidlene (bostøtte, startlån, boligtilskudd og kommunale boliger) er de designet for å påvirke levekårene og livssjansene for hele kollektivet innenfor et område. Nettopp fordi effektene av slike områdeløft eller områdebaserte strategier er omdiskuterte (jf. Gabrielsen 2014), kan det være interessant å evaluere de norske eksemplene nærmere. De er en interessant kontrast til det boligsosiale fokuset på individer, på tross av at kanskje kritikere vil si at årsaken til personers relative deprivasjon ikke kun kan knyttes til sted, men kanskje helst til kjennetegn ved individer, globale økonomiske prosesser og/eller velferdsstaten (jf. Gabrielsen 2014).

Etter vår oppfatning bør flere studier også undersøke hvordan gode boligforhold i seg selv kan være med på bekjempe marginalisering samt bidra til bedre integrasjon av utsatte gruppe i samfunnet. Noe av tanken bak prosjekter i norske kommuner, som for eksempel amerikansk inspirerte *Housing First* satsinger (se for øvrig en kunnskapsoversikt utarbeidet av Fafo-forskeren Mette I. Snertingdal: Snertingdal 2014), er at en stabil boligsituasjon legger til rette for rehabilitering av bostedsløse med rusproblemer og eller psykiske sykdommer. En stabil og god boligsituasjon kan imidlertid også bidra til større deltagelse også på andre arenaer som arbeidsmarkedet eller i frivilligheten.

En studie publisert av Agderforskning er for øvrig et eksempel på en undersøkelse av temaet bolig og marginalisering. En sentral problemstilling i Agderforskningens prosjekt var: *Hvordan kan bolig som virkemiddel motvirke marginaliseringsprosesser?* (Bakke mfl. 2012:i). Det er imidlertid en kvalitativ studie av begrenset omfang: den omfatter intervjuer med 14 informanter som har psykiske- og rusrelaterte utfordringer samt barneverns klienter. Likevel kan undersøkelsen benyttes som et utgangspunkt for å utforske temaet bolig, integrering og marginalisering videre. Ifølge Agderforskning kan en stabil og

trygg boligsituasjon være et bidrag i kampen mot marginalisering på blant annet følgende måter:

«En forutsigbar boligsituasjon motvirker sårbarhet ved andre livsendrende brudd»;

«Mulighet for å påvirke utformingen av boligen gir en følelse av «hjem»;

«Boliger som tilrettelegger for barn motvirker negativ sosial arv»;

«Boligens geografiske og sosiokulturelle plassering påvirker mulighetene for sosial deltakelse» (Bakke mfl. 2012:iv-v).

Endelig slutter vi oss til Søholts påpekning av at: «Det har vært begrenset oppmerksomhet om hvordan boligsosiale virkemidler fungerer for å bedre boligsituasjonen for innvandrerbefolkningen» (Søholt 2010:2). Siden spesielt noen innvandrergrupper er overrepresentert blant de vanskeligstilte på boligmarkedet er dette et viktig forskningstema. En start kan være å se på noen innvandrergruppers opplevelse og erfaringer av det kommunale boligtilbudet. Noen studier er innom dette temaet (jf. Skevik Grødem & Sandbæk 2013), men det kan være et poeng med mer omfattende kvantitative og kvalitative undersøkelser.

3.4 Bostedsegregering og flyttemønstre

I den tidligere nevnte kunnskapsoversikten fra 2010 trekker Søholt et skille mellom demografisk, etnisk og sosioøkonomisk segregasjon på konvensjonelt vis:

Med demografisk segregasjon menes forskjeller i romlig fordeling av befolkningen etter alder, kjønn og husholdstyper. Med sosioøkonomisk segregasjon mener man at klasse- og ressursforskjeller legger føringer på hvor folk bor i det geografiske rommet, for eksempel i en by. Med etnisk segregasjon mener man at personer som deler visse etniske, religiøse eller fysiske kjennetegn samles i de samme områdene og dermed adskilles fra personer med andre etniske kjennetegn (Søholt 2010:11).

Bostedssegregering kan ha mange ulike årsaker. I en NIBR-rapport om byplanlegging og bostedssegregasjon vises det til at bostedssegregering kan skyldes følgende faktorer:

a) husholdningenes ulike økonomiske ressurser og store prisforskjeller mellom boliger i ulike deler av byen, b) segmentering i boligmarkedet, c) diskriminering, d) spesielle boligpreferanser som at en ønsker å bo i nærheten av familien, der en er vokst opp, osv., e) forhold ved fysiske kvaliteter og fysiske utformingen av boområder samt f) område-omdømme (Kvinge mfl. 2012:91).

Og som Søholt påpeker kan «segregasjon være frivillig, selvpålagt eller påtvunget» (Søholt 2010:13:

Den er påtvunget om det er få andre muligheter i boligmarkedet enn å bo i samme område som andre med samme opphavsland som en selv, eller i områder preget av innvandrerbefolkning. Segregasjon er også påtvunget om det er slik at de sosiale forventningene fra foreldre, slekt eller etnisk miljø er så sterke at man opplever at man må bosette seg i områder hvor det allerede, relativt sett, bor mange med samme bakgrunn. Segregasjonen er frivillig om man opplever området som et bra sted å bo, ut fra bolig- og miljøkvaliteter, eller pga. sosiale kvaliteter (Søholt: 2010:13).

Forskning kan fortelle oss mye om den etniske, geografiske og demografiske segregasjonen i hovedstaden. Her vil vi først og fremst bruke Oslo og etnisk bostedssegregasjonen som eksempler. Den etniske segregasjonen i Oslo er svakere enn i mange Europeiske hovedsteder, inkludert Stockholm (Søholt 2010; Skifter Andersen mfl. 2015). Likevel preges også Oslo av at ikke-vestlige innvandrere flytter og blir boende i bestemte områder. Den tilgjengelige statistikken viser for eksempel at Søndre Nordstrand, Oslo indre øst og Groruddalen er områder preget av høy konsentrasjon av innvandrere. I løpet av de siste tiårene har det også skjedd en endring i mange innvandrergruppers flyttemønster. Groruddalen har tatt over fra Oslo indre øst som «favoritt-destinasjon». Eller som Søholt og Wessel skriver: «Oslo inner east has been replaced by Groruddalen as the major hub of minority settlement» (Søholt & Wessel 2010:58). Det er interessant å merke seg at selv om mange innvandrergrupper flytter til forsteder (inkludert Groruddalen) og til områder med høyere sosioøkonomisk status, er det meget få grupper som har en tendens til å flytte til Oslo Vest. Det gjelder også pakistanere, en gruppe som har vært i Norge lenge og har høy arbeidsmarkedsdeltakelse. Dette bidrar til at

høystatusområdet Oslo vest er et område med få innvandrere – det er først og fremst etniske nordmenn som flytter hit. Folk fra Iran synes riktignok å være et unntak (jf. Søholt & Wessel 2010; Magnusson Turner & Wessel 2013).

Det bør nevnes at forskning indikerer at områdene i Oslo hvor det bor mange innvandrere, ikke kan sammenlignes med en del tilsvarende områder i andre europeiske land hva gjelder levekårsutfordringer (kriminalitet, fattigdom osv.). Boliger, boligområder og skoler er for eksempel av en slik standard at det ikke er vanlig å snakke om «gettofisering» i forskningen om norske drabantbyer (Andersen 2012; Andersen 2014). Den høye andelen innvandrere som eier sin egen bolig er for øvrig et særkjenne ved Norge. Det kan imidlertid diskuteres om dette kun er et produkt av norske innvandrernes sterke sosioøkonomiske posisjon: en form for strukturell tvang i den norske boligmodellen kan også spille en rolle. Det kan være at innvandrere bestemmer seg for å satse på å bli boligeiere, delvis fordi de har vanskelig for å skaffe seg en velegnet bolig for de alternativene på eiermarkedet er bedre (kvalitet, størrelse etc.) og diskriminering gjør det vanskelig å få en god bolig til en akseptabel pris på leiemarkedet (jf. Søholt 2010).

3.5 Kunnskapsbehov om segregering

Etter vårt skjønn finnes det minst tre klare mangler ved forskningslitteraturen om bostedssegregering. For det første er det riktig at vi vet en del om etniske bomønstre, men vi vet mindre om denne relativt lave segregasjonen (sammenliknet med andre land) gir seg utslag i større samfunnsmessig integrasjon enn andre steder. Eller sagt på en annen måte: selv om ulike grupper bor i samme område er det ikke gitt at de har mer kontakt enn steder hvor tilsvarende grupper bor mer spredt (Søholt & Astrup 2009b).

For det andre kan det synes som kunnskapen om mekanismene bak etnisk segregering på boligmarkedet er relativt begrenset. Søholt og Wessel (2010) antyder at økonomiske faktorer som inntektsnivå ikke kan forklare fenomenet etnisk segregering i Oslo fullt ut. De vedgår imidlertid at en del empiri peker i retning av at etnisk bostedssegregering er et produkt av økonomiske ressurser. Sagt i klartekst betyr dette at innvandrere i stor grad flytter til Groruddalen fordi det er der de har råd til boliger til seg og sin familie. I sin gjennomgang av forskningen og empirien på feltet peker imidlertid Søholt og

Wessel på en rekke andre potensielle forklaringsvariabler. Disse kan imidlertid den eksisterende forskningen si lite om, ifølge forskerne fra NIBR og Universitetet i Oslo:

As a whole, the pattern clearly points beyond a pure economic rationale. The additional factors behind clustering/dispersal include cultural motives, urban experience, demographic behaviour (i. e. fertility/mortality) and not the least, inter-group relations. At present, there is not much knowledge of any of these factors (Søholt & Wessel 2010:62).

Vi vet imidlertid at vi må lete etter mekanismene bak etnisk-geografisk segregeringen både i boligmarkedsatferden til etniske nordmenn og etniske minoriteter (jf. Søholt 2010). Både Bloms studie (2012) av levekårsundersøkelsen for innvandrere og Søholt og Lynnebakkes (2015) kvalitative intervjuer med innvandrere fra Tyrkia, Somalia og Polen indikerer for øvrig at bostedspreferanser hos innvandrere har begrenset betydning for etnisk segregasjon. Resultatene fra studiene indikerer dermed at etnisk segregasjon ikke er et resultat av frivillige handlinger, men betinget av strukturelle forhold, som for eksempel økonomiske ressurser.

Boligadferden til etniske nordmenn og dens konsekvenser for bosteds-segregering er relativt lite utforsket (jf. Blom 2012). «Hvit-flukt» eller tilsvarende begreper refererer til påstanden om at majoritetsbefolkningen forlater de mest innvandrertrette områdene. I forskningslitteraturen er imidlertid dette fenomenet lite studert.

Nordvik og Magnussen Turner (2014) har imidlertid nylig publisert en relevant studie i *Housing Studies* basert på longitudinelle data om den voksne befolkningen i Oslo i perioden 1998 til 2008. Ifølge de to NOVA-forskerne er ikke «hvit-flukt» mekanismen som best forklarer at noen flytter fra områder med en høy innvandrerandel. Det er snarere størrelsen på familien og dens sammensetning som synes å være den viktigste forklaringen for at noen forlater eller blir værende i et område. De to forskerne fremhever at familier med barn mellom 6-11 ofte blir værende i et nabolag. Endring og stabilitet i et nabolag er således i høy grad et livsfasefenomen, ifølge Nordvik og Magnusson Turners studie:

This paper utilises a large-scale register-based longitudinal data-set with annual information on residents, to analyse time patterns of neighbourhood survival. Utilising such a rich data-set allows us to gain

insight in the broad patterns. The two most important findings are that the family phase and children are the strongest predictors of out-mobility and that the data do not support any claims of white flight being a driver of change in the Oslo area. [...]The prime driver of out-mobility is family size and composition. Presence of children in a household significantly depresses the probabilities of moving out of a neighbourhood. This effect is especially strong for families with children aged 6–11 years old—a period of life where the close neighbourhood plays a most important role in their everyday life. Hence, it seems that normal life course mobility dominates the propensities to stay in and to move out of neighbourhoods in Oslo (Nordvik & Magnusson Turner 2014:21).

For det tredje mener vi at flere studier med fordel kunne undersøkt aspekter ved den norske boligmodellens konsekvenser for graden av etnisk og sosio-økonomisk bostedssegregering i Oslo og andre byer. Kanskje det er iboende mekanismer i den norske boligmodellen som kan forklare etnisk segregasjon? En studie av Skifter Andersen mfl. (2015) undersøker nettopp hvordan ulike boligmodeller påvirker den etniske bostedssegregeringen i de nordiske hovedstedene Oslo, Stockholm, Danmark og Helsinki. Skifter Andersen og kollegaer konkluderer blant annet med at den store offentlige utleiesektoren i deler av Stockholm, har bidratt til at byen er hovedstaden med sterkest etnisk bostedssegregasjon i Norden. De fremhever videre at Oslo har en relativt sett liten offentlig boligsektor, men likevel preget av større etnisk segregasjon enn København, riktignok bare så vidt. I Oslo kan det virke som konsentrasjonen av relativt rimelige borettslagsboliger i deler av byen, for eksempel i Groruddalen, kan forklare noe av den etniske segregasjonen, hvis vi skal tro på Skifter Andersen mfl. (2015) og deres konklusjoner.

3.6 Kunnskapsbehov? Hvordan fungerer den norske boligmodellen for innvandrere og deres etterkommere?

I dette kapitlet har vi pekt på mange temaer som kan egne seg for nye forskningsprosjekter innenfor temaet «integrering, marginalisering og segregering». Vi har nærmere bestemt pekt på blant annet følgende kunnskapsbehov, ofte med referanse til andre forskeres synspunkter eller studier:

- Kunnskap om det norske boligeierdemokratiet, dvs. borettslag og sameier, og innvandrergruppers deltagelse her.
- Kunnskap om boligsituasjon og kjennetegn ved nabolags selvstendige effekt for integrasjon og samfunnsdeltagelse.
- Kunnskap om tidligere flyktninger og arbeidsinnvandreres boligkarrierer
- Kunnskap om variasjonen i eierandeler blant innvandrere
- Kunnskap om de boligsosiale virkemidlenes betydning for innvandreres boligsituasjon og boligkarriere
- Kunnskap om omfanget av diskriminering av nasjonale og seksuelle minoriteter på leiemarkedet
- Kunnskap om lav etnisk segregasjon, sammenlignet med en del andre land, også fører til mer kontakt mellom ulike grupper.
- Kunnskap om mekanismene bak etnisk segregering

En samlande problemstilling for mange eller alle tema nevnt ovenfor kan formuleres på følgende måte: Hva er konsekvensene av den norske boligmodellen for ulike innvandrergupper når det gjelder integrering, marginalisering og segregering? Hva er for eksempel konsekvensene av eierlinja, småskalautleiernes dominans på leiemarkedet og den residuale modellen for offentlige utleieboliger for innvandrere? Dette er viktige problemstillinger uten helt åpenbare svar. En mulighet er å sammenligne erfaringer fra ulike nordiske land, som kjennetegnes av relativt særegne boligmodeller (jf. Bengtsson red. 2013). Noen interessante studier av denne art eksisterer allerede (jf. Skifter Andersen 2012; Skifter Andersen, Magnusson Turner & Søholt 2013; Skifter Andersen mfl. 2015; se også: Nielsen mfl. 2014). En videreføring av slike komparative perspektiver vil være riktig også på andre områder, etter vår oppfatning: ved å sammenlikne med andre land kan vi komme et steg nærmere en adekvat evaluering av vår egen modell.

Skifter Andersen (2012) som har studert boligpolitikkenes konsekvenser for innvandrere posisjon på boligmarkedene i Norden, synes for øvrig ambivalent til den norske modellen. Når det er sagt synes det verdt å minne om at han også peker på negative konsekvenser av for eksempel dansk boligpolitikk for innvandrere. Nærmere bestemt fremhever han at prisreguleringen

på andelsboliger og leieboliger i København, fører til at boliger fordeles til venner og bekjente, noe som forklarer innvandrernes lave representasjon i disse disposisjonsformene. Her er hans sammenfattende vurdering av norsk boligpolitikk konsekvenser for innvandreres boligforhold:

The Norwegian case shows that a lack of sufficient rental housing in a country can push immigrants into owner-occupation, which could be seen as desirable. But the price for this policy has been that many immigrants live in overcrowded accommodation. Moreover, the lack of rental housing results in a high demand pressure on rental housing. This makes room for increased rents but also discrimination, which has been well documented in the Norwegian case (Skifter Andersen 2012:47).

Et siste tema som kan trenge ytterligere belysning er boligsituasjonen og boligmarkedsatferden til etterkommere av innvandrere (jf. Søholt & Astrup 2009b; Magnusson Turner 2015). Etterkommerne blir stadig flere og deres boligmarkedsatferd kan bidra til endrede husholds- og segregasjonsmønstre. Søholt og Astrup (2009b) finner i sin studie av etterkommere mellom 18 og 40 år basert på registerdata at over 50 prosent fortsatt bor hjemme. Selv om en del av etterkommerne var relativt unge er dette høye tall sammenlignet med andre grupper. Søholt og Astrups studie viser blant annet også at flertallet av etterkommerne bosetter seg i områdene hvor de selv vokste opp, og at de i likhet med velkjente mønstre bor trangt relativt sett.

I en fersk phd-avhandling i sosiologi undersøker Hermansen hvordan barn av innvandrere i Norge klarer seg i utdanning og arbeidsliv som voksne (Hermansen 2015). Basert på blant annet registerdata viser Hermansen at innvandrernes etterkommere opplever betydelig oppadgående sosial mobilitet sammenliknet med sine foreldre. Inntektsforskjellene mellom etterkommere og majoriteten er mindre enn i foreldregenerasjonen, og inntektsfordelingen blant norskfødte barn av innvandrere nærmer seg den vi finner i majoritetsbefolkningen. Hermansens funn peker med andre ord mot fremveksten av en ny og etnisk sammensatt norsk middelklasse. Vil mønstret Søholt og Astrup fant i tallene fra 2005 fortsette eller vil den fremvoksende middelklassen føre til endrede bolig- og flyttmønstre?

I sin phd-avhandling i sosialantropologi undersøker Aarset familie- og hverdagsliv blant etterkommere med høyere utdanning (Aarset 2015). Hun

finner et økende kjernefamiliefokus og ønske om å bo i kjernefamiliehus hold fremfor storfamiliehus hold, samt at enkelte av parene i hennes studie flyttet vekk fra innvandrer tette områder og etablerte seg i utkanten av Oslo i områder som i all hovedsak er dominert av en majoritetsnorsk middelklasse. Aarsets studie er en kvalitativ studie basert på et begrenset utvalg, men kan likevel peke på noen tendenser som bryter med tidligere mønstre.

4 Virkemidler og tiltak

Oppdragsgiver løfter frem følgende problemstillinger under overskriften «virkemidler og tiltak»:

- Hva vet vi om effektene og virkningene av ulike økonomiske virkemidler på området?
- Hva vet vi om kommunale boligtilbud på området (for eksempel kommunale boliger, leie-til-eie ordninger, osv.)?
- Hva vet vi om kommunal organisering og samordning på tvers av sektorer og betydningen av dette for vanskeligstilte?
- Hva vet vi om tilbud enten fra private og frivillige aktører eller tilbud hvor private og offentlige samarbeider?
- Hva er videre kunnskapsbehov innenfor denne tematikken?

I tillegg til oppdragsgivers problemstillinger vil vi diskutere forskning som evaluerer offentlige prosjekter og satsinger på det boligsosiale området. Som nevnt i kapittel 1, vil vi også drøfte forskningen om bo-oppfølgingen av ulike grupper vanskeligstilte i dette kapitlet.

Et hovedtema i kapitlet er i hvilken grad forskningen dokumenterer eller sannsynliggjør effekter av boligsosiale virkemidler i bred forstand, dvs. bolig-økonomiske virkemidler, bo-oppfølging, offentlige prosjekter, kommunale boligtilbud og offentlig-privat samarbeid. I den første kunnskapsoversikten fra 2004 fremhever Hellevik og Nordvik at allerede Hansen og Åhrén (1991) påpekte at forskningen på boligvirkemidlenes virkninger var beskjeden. De to NOVA-forskerne la til at: «Situasjonen er ikke mye bedre nå» (Hellevik & Nordvik 2004:54). Forfatterne bak Rambølls kunnskapsoversikt fra 2010 konkluderer på lignende vis. De skriver at det «foreligger *lite forskning som viser hvilke effekter boligsosiale virkemidler har for individene*» (Rambøll 2010:35). Aarland og Nordvik etterlyser på sin side «undersøkelser av hvordan boligpolitiske virkemidler som bostøtte, startlån og boligtilskudd til etablering virker inn på boligkarrierer» (Aarland & Nordvik 2008:80). Et annet sted skriver Aarland at det er «gjort lite forskning på eieretablering for husstander

med lave inntekter og hvilken rolle de boligsosiale virkemidlene spiller i denne prosessen» (Aarland 2012:11).

Kapitlets fokus på virkninger er ikke bare en oppfølging av tidligere forsøk på å identifisere kunnskapsbehov, men også i tråd med signaler fra den gjeldende nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet. Her legges det vekt på å fremme forskning «som gir kunnskap om effektene av det boligsosiale arbeidet» (*Bolig for velferd* 2014:26). VAM-programmets ferske utlysning om vanskeligstilte på boligmarkedet følger opp denne interessen for effektstudier. I utlysningsteksten heter det at: «Det er først og fremst kunnskap om virkningen av tiltak og virkemidler som skal motvirke eksklusjon som etterspørres. Det er fordi man vet lite om hvilken virkning boligsosiale virkemidler har for mottakerne».³⁵ Videre presiseres det at «Prosjektet skal bidra til mer kunnskap om hvordan situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet utvikler seg over tid, hvilken rolle boligsosiale virkemidler spiller i denne utviklingen».³⁶

I dette kapitlet foretar vi en ny vurdering av forskningen på virkemidlenes effekter. Vi spør blant annet om det fremdeles er slik at vi vet lite om de boligsosiale virkemidlenes virkninger for boligforhold, boligkarrierer og boligmarkedet som helhet? Til sist peker vi på temaer, mekanismer, data og metoder som vi fortsatt mener er for lite utforsket i forskningslitteraturen om boligsosiale virkemidler.

Disposisjon. Kapitlet presenterer og vurderer forskningen på boligøkonomiske virkemidler (4.1), kommunale boligtilbud (4.2), bo-oppfølgings-tjenester (4.3), kommunal organisering av boligvirkemidlene (4.4), offentlige prosjekter og satsinger (4.5), samt frivillige og privates rolle i det boligsosiale arbeidet (4.6).

4.1 Effekter av økonomiske virkemidler

Det synes hensiktsmessig å dele opp forskningen på de boligøkonomiske virkemidlenes effekter i tre kategorier:

³⁵ <http://www.forskningsradet.no/no/Utlysning/VAM/1254012881166/p1173268235938?progId=1228296805261&visAktive=true> sett: 14.11.2015.

³⁶ Ibid.

- A. Analyser av de boligøkonomiske virkemidlene– bostøtte, startlån, boligtilskudd og tilskudd til leieboliger – og deres virkninger for målgruppene
- B. Analyser av de boligøkonomisk virkemidlenes effekter for boligmarkedet
- C. Studier av samspillet mellom ulike virkemidler

Kunnskap om både A, B og C er viktig for et informert boligsosialt og boligpolitisk ordskifte.

Virkninger for målgruppene. Hva vet vi om de boligøkonomiske virkemidlenes effekter for målgruppene? Nedenfor gjennomgår vi forskningen på bostøtte, startlån, boligtilskudd til etablering og tilskudd til utleieboliger.

4.1.1 BOSTØTTE

Bostøtten er et sentralt virkemiddel i den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte. I 2013 mottok ca. 110 400 husstander bostøtte. I september 2013 var omkring 20 000 av disse boligeiere; resten var leieboere (Astrup & Aarland 2013). Bostøtten skal hjelpe mottakerne til å skaffe eller opprettholde akseptable boforhold, og samtidig forbedre lavinntektshusholds økonomi ved å redusere deres boligutgiftsbelastning. På denne måten er bostøtten både et bolig- og velferdspolitisk virkemiddel: den skal bidra til gode boforhold og samtidig motvirke fattigdom og ulikhet. I tillegg skal bostøtten redusere den økonomiske risikoen i den kommunale boligforvaltningen og dermed fremme bygging av offentlige leieboliger. Ifølge Nordvik og Sørvoll (2014) har norske myndigheter gitt forrang til bostøttens fordelingspolitiske begrunnelse de siste ti årene. Den rødgrønne regjeringens bostøttereform (2008–2009) ble for eksempel lansert som et ledd i kampen mot fattigdom. Reformen forsterket en trend som var startet av tidligere regjeringer: ordningen ble åpnet for nye grupper og krav til boligstandard og Husbankfinansiering ble fjernet. Den sistedelte også hushold med trygdeinntekt og arbeidsinntekt i tråd med regjeringens arbeidslinje. Målet var å motivere mottakere med trygdeinntekt til å søke arbeid, og hindre at mottakere med arbeidsinntekt falt helt ut av arbeidslivet (Nordvik mfl. 2011; Sørvoll 2011a).

Siden 2009 har «alle med låg inntekt og høge buutgifter, bortsett frå studentar og sivilt tenestepliktige, kunne få bustøtte» (St. prp. Nr. 11 2008–09:6). Bostøtten beregnes ved hjelp av en såkalt gap-formel: «Bostøtten skal som hovedregel dekke en viss andel – 70 prosent [...]– av husholdningens boutgifter som overstiger en rimelig egenandel. [...] Husholdet skal selv dekke egenandelen pluss 30 prosent av differansen mellom boutgiften og egenandelen» (Nordvik mfl. 2011:37). Størrelsen på mottakernes egenandel øker for øvrig med deres inntekt: jo høyere inntekt dess høyere egenandel. Det finnes videre et øvre tak for boutgifter som inngår i beregningen av bostøtten, utgifter over taket må mottakerne dekke selv.

På tross av at bostøtte er et sentralt bolig- og velferdspolitisk virkemiddel i de fleste OECD-land, er forskningen om ordningens konsekvenser for mottakerne relativt begrenset. Bostøtten behandles for eksempel sjelden i faglitteraturen om sosialpolitikkenes fordelingsvirkninger (Nordvik 2011a; Nordvik 2015). Norge er ikke et unntak fra dette mønsteret. Økonomen Viggo Nordvik har imidlertid studert bostøttens betydning for boforhold og atferd på bolig- og arbeidsmarkedet. I en studie publisert i *The Journal of Housing and the Built Environment* undersøker han flytteatferden til to grupper bostøttemottakere: de som har boutgifter over boutgiftstaket og de som har boutgifter under boutgiftstaket. Ved hjelp av bostøtteregisteret dokumenterer han at sistnevnte kategoris tilbøyelighet til å flytte var ti prosent større mellom august 2009 og mai 2010, enn kontrollgruppen bestående av mottakere som hadde boutgifter over taket. Han viser også at denne gruppen som har boutgifter under taket er mer tilbøyelig til å flytte fra trange til større boliger i tråd med bostøttens målsettinger. På den måten viser Nordvik at bostøttens utforming har betydning for målgruppenes tilbøyelighet til å forbedre sin egen boligstandard. Gruppen som har boutgifter over taker flytter mindre, og når de gjør det forbedrer de sjeldnere sin boligsituasjon. Eller sagt på en annen måte: viser Nordvik at design, og ikke bare størrelsen på overføringene til bostøtte på statsbudsjettet, påvirker ordningens effekter. Hvis det er slik at noen mottakere har få insentiver til å forbedre sin boligsituasjon, kan det være et argument for å endre bostøtten, for eksempel ved å justere boutgiftstaket (Nordvik 2015).

Ytrehus (2015) peker også på en mulig skjevhet i bostøtteordningen i en artikkel i *Journal of Housing for the Elderly*. Med støtte i kvalitative intervjuer med eldre bostøttemottakere, stiller hun spørsmålstegn ved om dagens bostøtteordning stimulerer til høyere boligkvalitet blant eldre. De eldre Ytrehus intervjuet betraktet bostøtten som et viktig tilskudd til økonomien, men den bidro ikke til høyere boligkvalitet blant intervjuobjektene.

Nordvik – noen ganger i samarbeid med kollegaer – har også gjennomført studier av bostøttens konsekvenser for mottakeres arbeidsdeltagelse, boligkarrierer, boligsituasjon og dens fordelingsvirkninger for grupper som pensjonister og hushold uten varige trygdeytelser (Nordvik & Åhrén 2005; Nordvik mfl. 2006; Nordvik 2012). Det empiriske grunnlaget for disse studiene er registerdata fra Husbankens bostøttereister (se kapittel 2). Studiene er viktige blant annet fordi de bidrar til å måle om bostøtten oppfyller sine politisk definerte målsettinger. Nordvik og Åhrén (2005) konkluderer for eksempel med at bostøtten i liten grad svekker mottakernes langsiktige tilknytning til arbeidslivet. Bostøtten kan dermed vanskelig beskrives som en stor trussel mot «arbeidslinja».

Forskningslitteraturen viser også at bostøtten kan få uintenderte konsekvenser for leieboere. Røed Larsen og Sommervolls analyse av SSBs leiemarkedundersøkelse fra 2006 og 2009–2010 viser at bostøttemottakere betaler høyere leie enn andre. Ifølge Røed Larsen og Sommervoll kan kanskje to mekanismer forklare dette intuitivt overraskende resultatet. For det første kan utleiende betrakte bostøtte som signal om «sosialt stigma» – eller økt risiko for uønsket atferd som tidlig flytting («vakansrisiko») – og velge andre leietakere, noe som i sin tur reduserer mottakernes muligheter til å konkurrere om de rimeligste leieboligene. For det andre kan bostøtte gi signaler til utleiende om at leieboeren ikke betaler for seg selv, og dermed kunne tenkes å være mindre opptatt av husleienivået sammenlignet med andre leietakere (Røed Larsen & Sommervoll 2011).

Noen arbeider diskuterer eller nevner bostøttens betydning som sikkerhetsnett for boligeiere. Dette er et sentralt forskningsspørsmål som følger av den boligpolitiske målsettingen om å øke eierandelen blant vanskeligstilte (Aarland & Nordvik 2009; Aarland 2012; Astrup & Aarland 2013). Rapporten *Økonomisk risiko og boligeie* fra 2013 er det første arbeidet som

forsøker å studere bostøttens rolle i boligeiepolitikken systematisk og empirisk. Her fremhever forfatterne ordningens begrensninger som sikkerhetsnett for personer som opplever midlertidig inntektsbortfall. På grunn av bostøtteordningens lave inntektsgrenser vil relativt få hushold kvalifisere for bostøtte selv om det skulle være arbeidsledig i 12 måneder. Forfatterne konkluderer med at «bostøtteordningen i liten grad vil være et sikkerhetsnett for barnefamilier med to voksne, mens den i noe større grad vil være det for enslige og for enslige forsørgere» (Astrup & Aarland 2013:120). Som følge av det lave boutgiftstaket vil bostøtten også i begrenset grad kompensere vanskeligstilte mottakere ved renteoppgang eller andre hendelser som bidrar til høyere boutgifter. Majoriteten av mottakerne har allerede bokostnader over taket, og vil dermed ikke kompenseres av bostøtteordningen hvis deres boutgifter øker. Mottakere med bokostnader under taket får mer bostøtte hvis deres boutgifter stiger, men vil ofte måtte finansiere store deler av økningen selv. Disse konklusjonene hentet fra *Økonomisk risiko og boligeie* er for øvrig basert på analyser av bostøttere registeret og simuleringer av arbeidsledighetsscenarioer (Astrup & Aarland 2013).

Det er imidlertid verdt å merke seg at bostøtten kan fungere som et godt sikkerhetsnett for den lille gruppen boligeiere som mottar både startlån og boligtilskudd. Dette er i første rekke personer som er i den klassiske målgruppen for det boligsosiale arbeidet, som beboere i kommunale boliger, økonomisk vanskeligstilte, funksjonshemmede, flyktninger eller rusmisbrukere. I Barlindhaug, Johannessen og Kvinges startlånsutvalg fikk 39 prosent av dem som fikk både boligtilskudd og startlån bostøtte i 2008 (Barlindhaug mfl. 2011).

En siste publisasjon som må nevnes i kategorien «bostøtteforskning», er NOVA og Fafos evaluering av reformen av 2009 som utvidet ordningen til nye grupper. Basert på bostøttere registeret og kvalitative intervjuer evaluerer NOVA og Fafo bostøttens betydning for byggingen av kommunale utleieboliger, fattigdomsbekjempelse, mottakeres boligkarrierer, boligkvalitet for vanskeligstilte og gode boliger for barnefamilier.

NOVA og Fafo-forskerne estimerer at 24 000 nye bostøttemottakere ble produsert i løpet av året etter reformen ble gjennomført. Den politiske målsettingen om å nå flere barnefamilier ble likevel ikke realisert:

En svært stor andel av denne veksten har kommet i søkergruppen *Andre berettigede*, og mange av de nye mottakerne av bostøtte bor i private leieforhold. Dette tolker vi som at reformen faktisk har bidratt til at bostøtten når mange i de nye gruppene den skulle nå; eksempelvis enslige menn mellom 25 og 50 år som ikke har barn eller trygdeinntekter, med en presset privatøkonomi, sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet og en noe uordnet livsførsel. Veksten i antall barnefamilier som får bostøtte er imidlertid ikke imponerende høy, spesielt finner vi ikke mange (nye) mottakere som kan klassifiseres som store barnefamilier (Nordvik mfl. 2011:8-9).

Gitt den politiske retorikken som ledsaget reformen, er det verdt å merke seg NOVA og Fafos vurdering av dens konsekvenser for bostøtten som virkemiddel i kampen mot fattigdom. Forskerne konkluderer med at bostøtten, også etter reformen i 2009, ikke primært er et virkemiddel designet for å motvirke inntektsfattigdom: nesten alle mottakere har inntekter som ligger under fattigdomsgrensen på 60 prosent av medianinntekten både før og etter bostøtten legges til i regnestykket:

Den primære oppgaven til bostøtten er ikke å tette fattigdomsgapet, men å dempe konsekvensene av lavinntekt for vanskeligstiltes boforhold. Også personer med lav inntekt skal kunne etablere seg og opprettholde en god boligsituasjon. Bostøtten favner etter reformen i større grad grupper som er utsatt for fattigdom (se kapittel 5). Samtidig ligger inntektsgrensene i bostøtteordningen fremdeles langt under fattigdomsgrensen. De som mottar bostøtte har svært lave inntekter. Undersøkelsen viser at tilnærmet alle bostøttemottakere har inntekter under fattigdomsgrensen, både før og etter utbetaling av bostøtte. Bostøtten synes ikke å være noe effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen, hvis fattigdomsbekjempelse i hovedsak handler om å minimere andelen av befolkningen som lever i hushold med inntekt under fattigdomsgrensen (Nordvik mfl. 2011:129).

NOVA og Fafos konklusjoner støttes av tidligere forskning – naturlig nok ettersom reformen av 2009 åpnet bostøtten for flere fattige hushold. West Pedersen og Sandlie (2006) viser at kun 18,5 prosent av utvalget i levekårsundersøkelsen for 2004 som var fattige etter EUs definisjon (60 prosent av medianinntekten) mottok bostøtte. Forekomsten av fattigdom blant

respondentene i levekårsundersøkelsen som mottok bostøtte ble også redusert kun marginalt.

Samlet sett er bostøttens forskningslitteratur et godt utgangspunkt for å forstå ordningens virkninger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Forskningen kan også fungere som veileder til reformer av bostøtten. Selv om ordningens design – for eksempel boutgiftstak og funksjonskrav – har betydning for bostøttens effekter, levner forskningen liten tvil om at større overføringer er nødvendig for at bostøtten skal fungere bedre som boligpolitisk og fattigdomsbekjempende virkemiddel (jf. Nordvik mfl. 2011). Bostøttens omfang og design må riktignok vurderes i et større sosialpolitisk perspektiv, men det er likevel verdt å merke seg at den har klare begrensninger som sikkerhetsnett for boligeiere. Det gjelder både boligeiere som opplever et midlertidig inntektstap, og vanskeligstilte bostøttemottakere som blir rammet av høyere boutgifter (Astrup & Aarland 2013). Både Nordvik mfl. (2011) og Astrup & Aarland (2013) konkluderer videre med at bostøtten treffer vanskeligstilte barnefamilier i for liten grad. Astrup og Aarland skriver at «flere forskningsarbeider har vist at det er liten overlapp mellom inntekten en barnefamilie må ha for å betjene et boliglån for en passende bolig, og den inntekten som husstanden kan ha for å kvalifisere til bostøtte» (Astrup & Aarland 2013:91; se for eksempel: Barlindhaug & Astrup 2008). Det *kan* være et argument for å heve inntektsgrensene og boutgiftstaket for større familier.

4.1.2 STARTLÅN

Startlånet er et behovsprøvd lån som ble innført som en erstatning for etablerings- og kjøpslånet i 2003. I tråd med den generelle boligsosiale vendingen har startlånet blitt et mer sentralt virkemiddel med tiden: i 2007 utstedte Husbanken for første gang flere startlån enn oppføringslån (Sørvoll 2011a). Startlånet skal hjelpe individer som har problemer med å etablere seg på eierboligmarkedet med topp- eller full-finansiering. Lånet administreres av Husbanken, tildeles av kommunene, og har en rente som vanligvis ligger noe under gjeldende markedsrente. Fra 1. april 2014 var ikke ungdom med lav egenkapital lenger en særskilt definert målgruppe for startlånet. De nye forskriftene som gjaldt fra dette tidspunktet presiserte at startlånmottakere skulle ha langvarige etableringsproblemer, men samtidig være kapable til å

betjene et banklån. Som Astrup mfl. skriver betydde forskriftsendringen «i hovedsak at startlånsordningen skal spisses mot såkalte vanskeligstilte» (Astrup mfl. 2014:8).

Startlånets forskningslitteratur er preget av et fokus på kommunal praksis og organisering (Econ 2005; Econ 2006; Econ 2009; Nordvik, Aarland & Ford 2011; Borgeraas & Brusdal 2012a; Borgeraas & Brusdal 2012b; Astrup mfl. 2014; se 3.3). Noen bidrag fokuserer imidlertid ordningens virkning for mottakerne direkte. Proba samfunnsanalyse dokumenterer at andelen startlånsinntakere som kan kategoriseres som «vanskeligstilte» ble redusert fra 32 til 25 prosent mellom 2005 og 2011. I samme periode ble det noe vanligere å gi startlån til kategorien «førstegangsetablerere», dvs. personer som ofte ikke har store økonomiske utfordringer på lang sikt. Proba diskuterer startlånets virkninger for «vanskeligstilte» og «førstegangsetablerere» på teoretisk grunnlag. Ifølge Proba har startlånet utelukkende positive virkninger for førstegangsetablerere. Det fører «primært til at de blir eier av bolig raskere enn de ellers ville blitt. De kommer raskere inn på eiendomsmarkedet og nyter godt av en eventuell prisvekst» (Proba samfunnsanalyse 2012:16). Når det gjelder vanskeligstilte mener Proba at virkningene avhenger av kommunal praksis. Spesielt er det viktig at kommunene gjør gode vurderinger av gjeldsbetjenings-evne, og følger opp vanskeligstilte i etterkant av startlånstildeling, ifølge Proba.

Basert på kvalitative intervjuer med Namsmannen og gjelds- og bolig-rådgivere i kommunene, viser Aarland og Astrup at startlånet i mange tilfeller er en del av boligeieres sikkerhetsnett. «Refinansiering av boliglånet ved hjelp av startlån kan bokstavelig talt være 'en ny start' for skyldner ettersom forbruksgjeld og andre krav kan legges inn i boliglånet og nedbetales», konkluderer de to økonomene (Astrup & Aarland 2013:13). Aarland og Astrup fremhever også at boliglån sjelden misligholdes, og at luksusforbruk og forbruksgjeld som oftest er bakgrunnen for gjeldskriser blant boligeiere.

Noen arbeider berører startlånets betydning for mottakernes bolig-karriere. Aarland (2012) forsøker å belyse virkemiddelets bærekraft på sikt gjennom en analyse av boligkarrieren til startlånsinntakere som også mottar bostøtte – altså en relativt vanskeligstilt gruppe. Ved hjelp av bostøtteregisteret studerer hun tre kohorter av denne gruppen – dvs. startlånsinntakere med bostøtte som fikk innvilget startlån i 2004, 2005 og 2006 – og følger dem frem

til september 2011. Aarland beregner at 80 prosent av husholdene i utvalget fortsatt er boligeiere ved slutten av analyseperioden, dvs. tidlig på høsten 2011. Hun understreker imidlertid at den tilgjengelige empirien gjør det vanskelig å avdekke hvorfor 20 prosent av utvalget forlater boligeiernes rekker i løpet av perioden.

Startlånets forskningslitteratur gir også indirekte holdepunkter for å evaluere ordningens betydning for mottakerne. Forskningen viser for det første at kommunenes og statens økonomiske tap knyttet til mislighold av startlån er begrensede (Econ 2009; Nordvik, Aarland & Ford 2011; Astrup mfl. 2014). I sin tur indikerer det at relativt få mottakere har fått økonomiske problemer som følge av høy gjeldsbelastning. På den annen side er antallet misligholdte startlån for stort til at det kan betraktes som trivielt: mellom 2004 og 2010 varierte antallet tapte startlån mellom 95 og 133. Den samlede verdien av disse tapene varierte mellom 9 og 17 millioner kroner (Nordvik, Aarland & Ford 2011:36).

4.1.3 BOLIGTILSKUDD OG TILSKUDD TIL LEIEBOLIGER

Tilskudd til etablering og tilpasning av bolig er et sterkt behovsprøvd virkemiddel: kun hushold som plasseres i kategorien «varig vanskeligstilt» kvalifiserer som mottakere. Dette kan for eksempel være personer med en beskjeden, men stabil trygdeinntekt. Tidligere var målgruppen for boligtilskuddet noe bredere definert. I virkemiddelets forskrift fra 2003 heter det at tilskuddet «skal medvirke til at husstander med svak økonomi blant funksjonshemmede, sosialt vanskeligstilte, flyktninger, eldre og unge i etableringsfasen skal få nøkterne og egnede boliger» (FOR-2003-01-28-106).

I forskriften som gjelder i dag er «unge i etableringsfasen» utelatt fra målgruppen, og det står at tilskuddet «skal bidra til etablering i egen bolig og til å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet» (FOR-2011-02-23-191). En annen måte å si det på er at boligtilskuddets formål er «å bidra til bærekraftig boligeierskap blant varig vanskeligstilte på boligmarkedet» (Astrup 2014:7). Tilskuddet er relativt sjenerøst, men det er relativt få som begunstiges av ordningen (Sandlie & Nordvik 2009). Barlindhaug mfl. (2011) viser at kun 13 prosent av dem som søkte startlån i 2006 også fikk boligtilskudd. I 2014 ble det gitt 1224 boligtilskudd på til sammen 333 millioner kroner

(Husbankens årsrapport 2014:5). Mottakerne får tilskuddet som et rente- og avdragsfritt lån som avskrives over et tidsrom på 20 år. Ifølge Astrup (2014) utgjør tilskuddet mellom 10 og 50 prosent av en boligs verdi i normale tilfeller.

Boligtilskuddets forskningslitteratur er ikke spesielt omfangsrik. Det er åpenbart at tilskuddet bidrar til å lette eieretableringen betraktelig for mottakerne. Mange mottakere får også bostøtte og startlån av det offentlige, og dermed bidrar tilskuddet – i kombinasjon med andre virkemidler – til å trygge en stabil boligsituasjon for *noen*. Forskningen gir også noen empiriske illustrasjoner på boligtilskuddets funksjon i den boligsosiale politikken. Barlindhaug (2011) analyserer boligkarrieren til boligtilskuddsmottakere i perioden 2006 til 2008. På grunn av den korte undersøkelsesperioden kan imidlertid ikke undersøkelsen strengt tatt besvare om boligtilskuddet bidrar til bærekraftig eieretablering for vanskeligstilte over tid. Barlindhaug mfl. (2011) viser at søkere som fikk startlån i kombinasjon med boligtilskudd i 2006, ikke skilte seg nevneverdig fra gruppen som ikke fikk startlån som følge av svak økonomi. Dette indikerer at tilskuddets funksjon er å sørge for at noen av de mest vanskeligstilte kan etablere seg med egen eid bolig. Dette illustreres av andre funn fra Barlindhaug og kollegaers undersøkelse av startlåns- og boligtilskuddssøkere i 2006. På den annen side kan ikke tilskuddet hjelpe alle. En mottaker må fortsatt ha en viss inntekt for å kunne betjene et lån:

Sannsynligheten for tilsagn på lån i kombinasjon med tilskudd øker imidlertid når søker bor hos foreldre eller i kommunal bolig, tilhører en av de boligsosialt prioriterte gruppene (flyktning, funksjonshemmet, bostedsløs, rusmisbruker eller mennesker med psykiske lidelser) eller søkerkategorien «økonomisk vanskeligstilte». [...] Videre øker sannsynligheten for å få lån i kombinasjon med tilskudd med inntekt, men avtar med grad av yrkesaktivitet. Dette har trolig sammenheng med at målgruppen for tilskuddet til etablering er særlig vanskeligstilte. Av dem vil mange være utenfor arbeidsmarkedet (Barlindhaug mfl. 2011:11–12).

Så langt om tilskuddets funksjon for mottakerne. Et annet viktig spørsmål er om det er effektivt: kunne man produsert flere stabile eiere blant vanskeligstilte ved å reformere boligtilskuddet? I et notat fra 2014 diskuterer Astrup om utformingen og den kommunale praktiseringen av boligtilskuddet er formåls effektive. Han argumenterer for at tilskuddet ville vært mer effektivt –

dvs. bidratt til flere eieretableringer blant vanskeligstilte – hvis avskrivningsreglene ble fjernet og tilskuddet tilbakebetalt i sin helhet. Det ville betydd at tilskuddsmidlene kunne gjenbrukes av nye mottakere. Videre fremhever han at fastrente på startlån og bostøtten ofte er mer effektive og mer hensiktsmessige virkemidler i eieretableringspolitikken:

Boligtilskuddets viktigste funksjon er en reduksjon av inntektsskranken for boligeie, slik at flere vanskeligstilte kan komme inn på Eiermarkedet. Inntektsskranken bestemmes ved at lånesøker ikke bare skal kunne betjene dagens markedsrente, men også skal være i stand til å tåle betydelig renteøkninger. En viktig boligfinansiell funksjon som boligtilskuddet har, er derfor å håndtere renterisiko. Det er imidlertid andre virkemidler som også gjør dette innenfor dagens virkemiddelmeny. I dette notatet ser vi på to slike virkemidler: fastrente på startlånet og bostøtte. Begge er mindre ressurskrevende måter å håndtere renterisiko på (Astrup 2014:5).

Tilskudd til utleieboliger. Husbankens tilskudd til utleieboliger skal bidra til å fremme bygging, kjøp og utbedring av utleieboliger for vanskeligstilte. Tilskuddet tildeles kommuner eller andre aktører som aksepterer minimum 20 år med kommunal tildelingsrett. «Tilskuddet kan ikke overstige 40 % av godkjente prosjektkostnader», ifølge Husbankens veileder (Husbanken 2015b:2).

Forskningslitteraturen om Husbankens tilskudd til utleieboliger er liten; og ingen bidrag diskuterer ordningens effekter for vanskeligstilte direkte (se eks. Barlindhaug & Medby 2007; Knudtzon, Barlindhaug & Holm 2011). Knudtzon og kollegaer evaluerer for eksempel tilskuddsordningen på grunnlag av et bredt datamateriale – blant annet kvalitative intervjuer med ansatte i Husbankens regionkontorer og en spørreundersøkelse tilsendt alle norske kommuner – men analyserer ikke effekter for vanskeligstilte beboere (Knudtzon, Barlindhaug & Holm 2011).

4.1.4 BOLIGØKONOMISKE VIRKEMIDLERS EFFEKTER FOR MARKEDET

Hva vet vi om de boligøkonomiske virkemidlenes betydning for det norske boligmarkedet? I hvilken grad fører de for eksempel til høyere boligpriser eller større boligtilbud på kort og lang sikt? Slike samfunnsøkonomiske spørsmål behandles i noen forskningsbidrag. Dette er viktig forskning fordi den bidrar

til å besvare hva som er formålstjenlig boligpolitikk, ikke bare for vanskeligstilte, men for samfunnet som helhet. Når virkemidler utformes og evalueres må deres virkninger i bred forstand tas med i betraktningen. Analyser av boligvirkemidlenes markedseffekter er for eksempel en nødvendig forutsetning for en informert diskusjon av hva som er mest effektivt av selektive og generelle virkemidler eller etterspørsels- eller tilbudsorienterte virkemidler. Markedseffektene av selektive virkemidler sier også noe viktig om hva som er konsekvensen for hushold som (akkurat) ikke kvalifiserer for bostøtte, startlån, kommunal bolig eller boligtilskudd (Nordvik 2006; Nordvik & Medby 2007). Boligtilbudet er som kjent gitt på kort sikt. Det innebærer at noen individer vil hindres fra å etablere seg når noen andre hjelpes inn på boligmarkedet av det offentlige, med mindre boligvirkemidlene samtidig bidrar til en langsiktig økning av boligmassen (Astrup, Barlindhaug & Medby 2014).

Et sentralt bidrag i litteraturen om markedseffekter er Nordviks artikkel i tidsskriftet *Housing Economics: Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing*. Her undersøker Nordvik effekten av byggingen av kommunale boliger for boligmarkedene i norske kommuner. Slik sett bidrar han til å belyse markedsvirkningene av Husbankens tilskudd til utleieboliger. Han konkluderer med at nye offentlige boliger har klart størst virkning for det totale boligtilbudet i kommuner som har en forholdsvis liten kommunal boligsektor. Effekten av 100 nye offentlige boligenheter ble 60 nye boliger totalt i slike kommuner mellom 1990 og 2001, ifølge Nordvik. I kommuner med en stor offentlig boligsektor (dvs. over medianen) var effektene langt mindre: 100 nye offentlige enheter skaper bare åtte nye boliger totalt. Denne beskjedne økningen er ikke statistisk signifikant (Nordvik 2006; se og Nordvik & Medby 2007).

Nordvik hevder at mekanismene bak disse resultatene er såkalte *crowding-out*-effekter (Nordvik 2006). Relevansen av det vi på godt norsk kan kalle fortrengningsmekanismer kan beskrives kort på følgende måte: I lokale boligmarkeder hvor relativt mange allerede bor i kommunale boliger – også personer som kunne betalt prisen for en bolig på det ordinære boligmarkedet – vil nye offentlige enheter fortrenge andre boligtilbud. Etterspørselen og prisene på markedet vil reduseres i betydelig grad og i sin tur dempe private aktørers tilbøyelighet til å bygge eller leie ut nye boliger. I lokale markeder hvor

det er relativt få offentlige boliger fra før vil fortrenkningseffektene være mindre, som følge av at færre av de nye kommunale enhetene vil allokere til personer med tilstrekkelig kjøpekraft til å konkurrere på det ordinære boligmarkedet. Fortrenkningseffektene vil i praksis avhenge «av i hvilken grad målgruppene for de kommunale utleieboligene ville klart å skaffe bolig på egen hånd i det private utleiemarkedet» (Astrup, Barlindhaug & Medby 2014:10).

Innenfor rammen av prosjektet *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder* analyserer Nordvik også markedseffektene av startlånets forgjenger (kjøp- og etableringslån) fra 1990 til 2011. I kommuner med lavt forbruk av etablerings- og kjøpslån førte 100 nye lån til 77 nye boliger, mens kun 19 nye boliger blir resultatet i kommuner med et relativt høy andel lånemottakere fra før. Også i dette tilfellet synes altså fortrenkningseffektene å være kraftigst i boligmarkeder preget av relativt stor dosering av et virkemiddel i utgangspunktet (Nordvik 2006). Nordvik konkluderer videre med at selektive lån ga større positiv stimulans til boligmassen enn direkte økning av tilbudet gjennom kommunale boliger (Nordvik & Medby 2007).

Nordvik undersøker også de selektive virkemidlenes konsekvenser for fordelingen av boligmassens disposisjonsformer. På lang sikt argumenterer Nordvik for at selektive lån (dvs. startlånets forløpere) økte andelen brukereide boliger relativt mye: «Den estimerte langtidseffekten av de selektive lånene ligger i området 0,75–0,55 flere eide boliger per selektive lån» (Nordvik & Medby 2007:56). Bostøtten og boligtilskuddet gir imidlertid små og ikke statistisk signifikante effekter av denne art, ifølge Nordvik. Nye kommunale boliger bidrar ikke overraskende til å redusere andelen eide boliger i et lokalt boligmarked: «for hver nye kommunale bolig som kommer til reduseres den beboereide boligmassen i kommunen med 0,6 boligenheter. Størrelsen på denne marginale effekten avhenger, litt overraskende, ikke av hvor stor den kommunalt eide boligmassen er» (Nordvik & Medby 2007:57).

En generell lærdom fra prosjektet *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*, er at lokal kontekst kan være av stor betydning for boligvirkemidlenes markedseffekter. Tidligere studier av selektive virkemidlers effekter på markedsnivå tok for eksempel ikke hensyn til skalaeffekter, dvs. om et virkemiddel var mye eller lite brukt i utgangspunktet (Nordvik og Medby 2007). Nordviks studie av kommunale boliger og behovsprøvde boliglån

illustrerer imidlertid «hvor viktig det er å teste for eventuelle skalaeffekter når en vurderer hvilke effekter boligpolitiske virkemidler faktisk gir» (Nordvik & Medby 2007:52). Størrelsen på boligtilbudet er åpenbart ikke det eneste hensynet i boligpolitikken, men det er verdt å merke seg at innsatsen til kommuner som forsøker å bygge eller bevilge seg til flere boliger i stor skala kan være forgjeves (Nordvik & Medby 2007).

Medby (se Nordvik & Medby 2007) og Proba (2012) forsøker å estimere startlånets betydning for boligprisene. I offentlig debatt blir det ofte hevdet at startlånet er prisdrivende, men verken Medby eller Probas resultater bekrefter denne antagelsen. Det kan skyldes svakheter ved studiene. Proba konkluderer riktignok med at «veksten i startlån i perioden 2005–10 har løftet boligprisene med mellom 0,4 og 18,4 prosent» (Proba 2012:24). Det er imidlertid heftet betydelig usikkerhet ved dette anslaget. Som påpekt av Astrup, Barlindhaug og Medby tar ikke Proba høyde for forskjeller «mellom virkninger på kort og lang sikt og drøfter ikke eksplisitt om startlånet har en midlertidig eller permanent effekt på etterspørselen» (Astrup, Barlindhaug og Medby 2014:69).

Tråden fra *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder* plukkes opp av NIBR-økonomene Astrup, Barlindhaug og Medby (2014; 2015) i to rapporter. De er ikke bare opptatt av markedseffekter – boligpriser, boligtilbud, sammensetningen av disposisjonsformer etc. – men også hvordan individer som ikke mottar offentlig boligstøtte påvirkes av disse effektene. Temaene for rapporten *Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler* er tidligere forskning, teoretiske modeller og eksempelberegninger av markedseffekter (Astrup, Barlindhaug & Medby 2014).

NIBR-økonomenes empiriske analyser av markeds- og individeffekter gjengis i en oppfølgerrapport fra 2015. Problemstillingene som undersøkes er nærmest identisk med spørsmålene fra *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*, og NIBR-økonomene bygger også eksplisitt videre på dette prosjektet:

- Påvirker bruken av startlån, boligtilskudd til etablering og bostøtte prisnivået i boligmarkedet?
- Vil framskaffelse av kommunale utleieboliger ha fortregningseffekter i boligmarkedet, forstått som at tilvekst i massen av kommunale

utleieboliger ikke gir full uttelling i den samlede boligmassens størrelse, men fortrenger en del av den private boligbyggingen?

- Hvilken effekt har de boligøkonomiske virkemidlene på eierandelen? (Astrup, Barlindhaug & Medby 2015:8-9).

I analysene av startlånets effekter for boligprisene er NIBR-økonomene opp-tatt av tidsdimensjonen – dvs. å skille mellom kort og lang sikt. Som følge av at boligtilbudet er gitt på kort sikt, vil startlånet umiddelbart føre til økt etterspørsel og høyere boligpriser. På sikt vil imidlertid «den kortsiktige prisveksten gi stimulanser til tilbudssiden gjennom økt nybygging. Økt nybygging vil i sin tur øke tilbudet i markedet og således dempe den kortsiktige prisøkningen» (ibid.:36). Denne prisdempende mekanismens styrke «avhenger av hvor pris-sensitiv eller priselastisk tilbudssiden i markedet er» (ibid.:36).

Basert på tverrsnittsanalyser av startlån, bostøtte og boligtilskudd gitt i 2012 og 2014, konkluderer NIBR-økonomene med at startlånet bidrar til høyere priser i lokale boligmarkeder. De konkluderer med at empirien viser at «kommuner som i større grad bruker startlånsordningen, alt annet likt, har et høyere prisnivå sammenlignet med kommuner som i mindre grad bruker startlånet» (ibid.:58). Resultatene fra 2014 kan tolkes som en positiv kortsiktig effekt, ifølge forskerne: Startlånet bidrar til en midlertidig prisoppgang som gir signaler til utbyggerne om at det er etterspørsel etter flere boliger, noe som i sin tur fører til høyere boligfrekvenser og lavere priser. Forskerne fremhever at resultatene fra 2012 snarere bør tolkes som langsiktige effekter. Det betyr at utbyggernes respons på økte priser ikke har vært tilstrekkelig til å motvirke startlånets prisdrivende effekt. Ifølge forskerne vil manglende tilbudsrespons «kunne resultere i permanent høyere priser og eksklusjon av andre hushold som ellers kunne klart seg» uten offentlig hjelp (ibid.:59).

NIBR-økonomene beregner effektene av nye kommunale boliger, startlån og boligtilskudd på boligmassens størrelse med utgangspunkt i Folke- og boligtellingerne fra 2001 og 2011. De konkluderer med at ett tilskudd til offentlig leiebolig har en statistisk signifikant boligeffekt som er sterkere enn det Nordvik fant i sin studie i *Housing Economics*. Det kan bety at fortrenningsmekanismene var svakere i årene 2001 til 2011 enn i perioden Nordvik studerte. I perioden 2001 til 2011 ble kommunale boliger i større grad tildelt

hushold som ellers vanskelig kunne betalt for en bolig på det private markedet (ibid.). NIBR-økonomene finner ingen statistisk signifikant økning av boligtilbudet som følge av startlån og boligtilskudd. All den tid startlånets prisdrivende funksjon teoretisk sett fremmer boligbygging er dette overraskende. Kanskje kan dette forklares som en konsekvens av manglende respons hos boligbyggerne på prissignaler. Astrup og kollegaer vektlegger også at startlånene primært hadde kohorteffekt i perioden 2001 til 2011. Denne effekten innebærer at unge hushold fremskynder sin boligetablering som en konsekvens av behovsprøvde lån. Kohortmekanismen gir relativt svak stimuli til etterspørselen og prisene i boligmarkedet. Dette i motsetning til det NIBR-økonomene kaller for EPV-effekten (Etableringen av permanent vanskeligstilte). Når startlånet bidrar til at permanent vanskeligstilte etablerer seg i eid bolig skaper det en etterspørsel som ikke ellers ville vært der. Hvis dette skjer i betydelig omfang hvert eneste år vil effekten på boligprisene og nybyggingen være betydelig. Det er nøyaktig det som kan skje som følge av omleggingen av startlånet i 2014 og prioriteringen av vanskeligstilte, ifølge NIBR-økonomene. De argumenterer i det hele tatt konsekvent for at streng behovsprøving er en forutsetning for at boligvirkemidlene skal bidra sterkt til å stimulere boligtilbudet:

En oppsummerende fortolkning og kanskje litt spissformulert konklusjon på estimatene på boligmasseeffekter, er at vi finner signifikante estimater på boligmasseeffekter av tilskudd til oppføring av kommunale boliger fordi disse tilskuddene har hatt en høy grad av behovsprøving, mens vi ikke finner signifikante boligmasseeffekter av startlånsordningen fordi den har hatt mindre grad av målretting og behovsprøving (Astrup, Barlindhaug & Medby 2014:78).

Astrup og kollegaer finner en svak statistisk signifikant effekt av startlånet på boligmassens sammensetning i perioden 2001 til 2011: «En økning i antall startlån med en enhet, øker eierandelen med 0,001 enheter» i en kommune (ibid.:85). Verken bostøtten eller boligtilskuddet påvirker fordelingen mellom eie og leieboliger i kommunen, ifølge forskerne. Ikke overraskende finner de også en klar negativ sammenheng mellom bygging av kommunale boliger og eierandeler på lokale boligmarkeder (ibid.).

4.1.5 SAMSPILLET MELLOM ULIKE VIRKEMIDLER

I ordskiftet om de boligøkonomiske virkemidlene synes «manglende samspill» og «utilstrekkelig kommunal samordning» å være en mye gjentatt kritikk. I Riksrevisjonens rapport om boligtilbudet til vanskeligstilte konkluderes det med at samspillet mellom startlån og bostøtte er for dårlig. Riksrevisjonen viser blant annet til at kun rundt fire prosent av startlånsinntakene også mottok bostøtte og boligtilskudd i årene 2005 og 2006. I tillegg peker Riksrevisjonen på at relativt få – 1211 for å være presis – av de 122 863 bostøttemottakerne i 2004 fikk startlån i 2005 (Riksrevisjonen 2007–2008). Basert på modellsimuleringer finner Astrup og Barlindhaug (2008) på sin side at mulighetene for samspill mellom boligtilskudd, startlån og boligtilskudd er begrensede. Det vil for eksempel si at de som har betjeningsevne til å kvalifisere for startlån sjelden tilfredsstiller bostøtteordningens trange nåløye. Motsatt betyr det at bostøttemottakere sjelden har god nok økonomi til å få startlån. I sin tur sår Astrup og Barlindhaugs konklusjoner tvil om effektiviteten i det som noen ganger kalles Husbankens «virkemiddelpakke». Som Sandlie og Nordvik (2009) er inne på, kan det være et tegn på dårlig måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet hvis vanskeligstilte grupper ikke får en trygg og god boligsituasjon fordi de ikke kvalifiserer for både bostøtte og startlån:

Særlig for par uten barn og barnefamilier med 2 voksne er avstanden mellom høyeste inntekt som kvalifiserer for bostøtte og den inntekten som kreves for å betjene et startlån betydelig. Dette gjelder også om 40 prosent av kjøpesummen gis som boligtilskudd. Men også for enslige forsørgere er det under dagens regelverk lite rom for samspill mellom ordningene. Vi finner kun samspill mellom ordningene i et lite inntektsintervall for unge enslige og unge uføre personer. Unge enslige er bare i bostøttens målgruppe dersom inntekten består av trygd eller offentlig stønad (Astrup & Barlindhaug 2008:12).

Sandlie og Nordvik (2009) problematiserer Riksrevisjonen og Astrup og Barlindhaugs (2008) kritikk av manglende samspill mellom ulike boligøkonomiske virkemidler. De vektlegger betydningen av å evaluere samspill på lang sikt, og dokumenterer at nesten 23 prosent av de som ble startlånsinntakere i 2003 fikk bostøtte minst ved ett tilfelle i perioden 2003 til 2008. NOVA-forskerne Sandlie og Nordvik argumenterer på denne bakgrunn for at «bostøtten utgjør et sikkerhetsnett som sikrer stabile boforhold og eierskap for

hushold med sårbar privatøkonomi som etablerer seg som eiere ved hjelp av startlån» (Sandlie & Nordvik 2009:84). Sandlie og Nordvik skriver om «dynamisk samspill», i den forstand at bostøtten bidrar til å understøtte vanskeligstiltes boligetablering via startlån «ved behov» (ibid.:84). Selv om det gjerne er slik at relativt få mottar bostøtte samme år som de får startlån for første gang, slik Riksrevisjonen med rette påpeker, viser Sandlie og Nordvik at dette kan endre seg på sikt.

4.1.6 KUNNSKAPSBEHOV OM BOLIGØKONOMISKE VIRKEMIDLER

Samlet sett er forskningen på boligøkonomiske virkemidler et godt utgangspunkt for å forstå deres funksjon for det boligsosiale arbeidets målgrupper og boligmarkedet som helhet. Konklusjonen om at forskningen på boligmarkedets vanskeligstilte i liten grad diskuterte effekter for målgruppene (jf. Hellevik & Nordvik 2004; Aarland & Nordvik 2008; Rambøll 2010), er ikke uten videre dekkende for forskningen gjennomgått under 3.1. I flere forskningsbidrag gjengis analyser av de boligøkonomiske virkemidlenes betydning for mottakernes boligkarrierer basert på registerdata som bostøtte- og startlansregisteret. I tillegg finnes det studier av virkemidlenes effekter på boligmarkedet. Allerede i dag har man dermed et godt utgangspunkt for ambisjonen om å «initiere forskning som gir kunnskap om effektene av det boligsosiale arbeidet» i den nasjonale strategien (*Bolig for velferd* 2014:26).

Det som savnes etter vår oppfatning er flere arbeider som kritisk diskuterer og etterprøver effektstudiene nevnt ovenfor. Noen arbeider, som for eksempel NIBR-økonomenes studie av markedseffekter, bygger på og diskuterer tidligere studier. Generelt ville det imidlertid være en styrke om effektstudiene hadde vært ledsaget av mer informert og lett tilgjengelig faglig diskusjon: det kunne skapt større sikkerhet om konklusjoners holdbarhet og lagt grunnlaget for utviklingen av nye analysemetoder. Fagmiljøer og oppdragsgivere bør tenke på mulighetene for å fremme en slik gunstig fagdiskusjon (se kapittel 5). Etter hvert som årene går vil det også være grunn til å foreta nye studier av virkemidlenes effekter, ikke minst gjelder det startlånet og andre virkemidler som har gjennomgått reformer som endrer deres utforming.

Det er også verdt å være oppmerksom på at de longitudinelle studiene som er gjort på bostøtte- og startlåneregistrene ikke kan identifisere hva som

skjer etter at mottakere faller ut av ordningene. Det er en svakhet: er det for eksempel slik at folk faller ut av bostøtten fordi de greier seg bra etter dette, eller er det slik at problemer framstår på nye måter. Hvis man kobler bostøtte-registeret med andre register eller gjennomfører surveyundersøkelser av tidligere mottakere av bostøtte, vil man bedre kunne identifisere langsiktige effekter av bostøtten.³⁷

Til sist kan det være grunn til å initiere studier av Husbankens grunnlån (jf. kapittel 1) og dets boligsosiale funksjon. Aarland, Nordvik og Paus (2011) har publisert en evaluering av grunnlånet, men denne publikasjonen vurderer ikke boligsosiale aspekter i streng forstand. Sett på bakgrunn av den økte målrettingen av grunnlånet synes det dermed å være et behov for en ny evaluering. I Husbankens årsrapport fra 2014 heter det at: «Grunnlånet er prioritert for utleieboliger, boligsosiale boliger og pilot- og forbildeprosjekter» (Husbanken 2014:3).

4.2 Kommunale boligtilbud

Omkring 4–5 prosent av den samlede boligmassen består av offentlige utleieboliger i Norge (Gulbrandsen & Hansen 2010). I 2014 eide norske kommuner rundt 83 000 boliger; det totale antallet kommunalt disponerte boliger var 105 567.³⁸ I et sammenlignende europeisk perspektiv er dette lite. Vi må ikke lenger enn til Danmark og Sverige for å finne en helt annen virkelighet. Her utgjør det man i internasjonale sammenligninger kan kalle for «offentlige utleieboliger» henholdsvis 22 (Danmark per 2012) og 18 (Sverige per 2011) prosent av boligmassen (Bengtsson red. 2013). I motsetning til våre skandinaviske naboland – hvor offentlige eller «allmenne» leieboliger er et tilbud som er åpent for hele befolkningen – er slike boliger vanligvis sterkt behovsprøvd i Norge. Den norske offentlige boligmodellen kan beskrives som *residual*, i den forstand at kommunale boliger har «blitt stadig mer rettet mot de aller mest vanskeligstilte» (Brattbakk & Landsverk Hagen mfl. 2015:74). Den kommunale leiesektoren har derfor stor betydning i den boligsosiale politikken.

³⁷ Takk til Viggo Nordvik for utgangspunktet til dette avsnittet.

³⁸ <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveelections.asp> sett:15.10.2015.

I tråd med leieboligens perifere posisjon i norsk boligpolitikk, var også forskningen om utleiesektoren generelt og det kommunale boligtilbudet spesielt av svært begrenset omfang før midten av 1990-tallet. Etter den «boligsosiale vendingen» (Sørvoll 2011) ble det imidlertid større fokus på det kommunale boligtilbudet i forskningen (Medby & Langsether 2006; Gulbrandsen & Hansen 2010). Hovedpunktene fra forskningen på kommunale boliger før 2005 kan sammenfattes i følgende punkter, ifølge et sitat fra Gulbrandsen og Hansen (2010):

- Det kommunale boligtilbudet utvides ikke kvantitativt, men en tilstreber et bedre og mer effektivt utnyttet tilbud.
- Det anvendes tildelingskriteier som i enda større grad enn tidligere prioriterer særlig vanskeligstilte.
- Boligene leies ut til tilnærmet markedsleie («gjengs leie») og nødvendig subsidiering skjer gjennom individuelt fastsatt bostøtte.
- For økonomisk og sosialt vanskeligstilte, herunder flyktninger, satses det i økende grad på overgangsboliger med kort leiekontrakt og botid.
- For eldre og funksjonshemmede blir eldre og lite tjenelige boliger erstattet med mer moderne og universelt utformede boliger (omsorgsboliger). Omsorgsboliger tiltenkes å erstatte tung satsning på institusjoner og sykehjem (Gulbrandsen & Hansen 2010:13).

Forskningen om kommunale boligtilbud i perioden 2005–2015 spriker over mange tema: blant annet effekter for boligmassens størrelse (Nordvik 2006; Astrup, Barlindhaug og Medby 2015; se 3.1), beboeres boligkarrierer (Gulbrandsen & Hansen 2010; se kapittel 2) statlige tilskudd til utleieboliger (Barlindhaug & Medby 2007; Knudtzon, Barlindhaug & Holm 2011; se 3.1), levekår og selvforståelse blant beboere (Vassenden, Bergsgard & Lie 2012; se kapittel 2), bomiljø (Ottesen 2007), offentlig formidling av boliger på det private boligmarkedet (Langsether 2005), struktur, forvaltning og husleiefastsettelse (Medby & Langsether 2007), praksis og rutiner for utleie (Langsether & Skårberg 2007), årsaker til lav vekst i den kommunale boligmassen (Econ 2008), midlertidig boligtilbud som hospits (Johannessen & Dyb 2011), boliger

for flyktninger (Thorshaug mfl. 2011), bofellesskap og samlokaliserte boliger (Skog Hansen & Skevik Grødem 2012), fra leie til eie (Astrup & Barlindhaug) og arbeidet med å skaffe boliger til personer etter fengsels- og andre institusjonsopphold (Holm, Helgesen & Lid 2015).

Nedenfor vil vi gjengi noen hovedpunkter fra utvalgte deler av forskningslitteraturen om kommunale boliger, samt peke på det vi mener er nye kunnskapsbehov. Vi starter med forskningen om de 4–5 prosent av boligmassen som omtales som «kommunalt disponerte boliger», og vender deretter blikket mot temaene «midlertidige botilbud» (hospits, natthjem, etc.) og «fra leie til eie».

Praksis, struktur og husleiefastsettelse. Langsether og kollegaer kartlegger det kommunale boligtilbudets praksis og struktur i fire publikasjoner. I rapporten *Bolig med kommunens bistand* dokumenteres norske kommuners formidling av leieboliger på det private markedet. Datagrunnlaget for rapporten er et nettbasert spørreskjema tilsendt representanter for alle landets kommuner. En hovedkonklusjon i studien er at de fleste kommuner og bydeler formidler boliger på det private markedet på en eller annen måte. Langsether fremhever imidlertid at denne praksisen i de fleste tilfeller er «sporadisk» og ikke «regelmessig» (Langsether 2005:8).

Langsether og Skårberg (2007) analyserer kommunenes rutiner og praksis for utleie av kommunale boliger på bakgrunn av en internettsurvey sendt til 103 kommuner og femten bydeler. En viktig problemstilling i rapporten er om kommunenes saksbehandling av tildeling og klager er i samsvar med god forvaltningspraksis? I tillegg undersøker forskerne om klausulerte boliger blir benyttet til deres intenderte formål, rutiner knyttet til manglende innbetaling av husleie, og det de beskriver som «rutiner og ressursinnsats for å redusere omfanget av utkastelser» (ibid.:7). Langsether og Skårberg konkluderer med at store kommuner jevnt over har bedre rutiner og utøver bedre forvaltningsskikk enn småkommuner. Det er videre grunn til å feste seg ved enkelte mangler ved norske kommuners forvaltning av den kommunale utleiesektoren: Én av tre kommuner i forskernes undersøkelse hadde for eksempel ikke vedtatt retningslinjer for prioriteringen av søkere. I fire av ti småkommuner ble det videre ikke gitt skriftlig begrunnelse for avslag.

Medby og Langsether (2007) analyserer den kommunale utleiesektorens struktur, forvaltningsprinsipper og husleiefastsettelse med utgangspunkt i en ny internettsurvey av alle norske kommuner (se også: Medby og Langsether 2006). Forskerne undersøker blant annet graden av behovsprøving i den kommunale utleiesektoren. De viser at mange kommuner praktiserte behovsprøving i ingen eller liten grad, stikk i strid med nasjonale krav om målretting til vanskeligstilte. Blant slike kommuner var det en klar overvekt av distriktskommuner, som kan ha bedrevet generell utleievirksomhet eller ønsket personalboliger til ansatte i offentlige virksomheter eller nøkkelinindustrier. Forskerne viser videre at 261 kommuner utelukkende tildelte kommunale boliger etter behovsprøving, dvs. at de levde opp til forventningene om at boligpolitikken var selektiv og den norske offentlige boligmodellen residual.

Et av utgangspunktene for Medby og Langsethers prosjekt var en utbredt forestilling om at markedsbasert husleiefastsettelse ble stadig vanligere.³⁹ Et viktig funn fra Medby og Langsether (2007) er imidlertid at markedsprinsippet var langt fra dominerende i den kommunale utleiesektoren i 2007. Forskerne konkluderer med «at et flertall av kommunene i undersøkelsen (60,2 prosent) ikke benytter markedsbasert leiefastsettelse ved nye kontrakter i noen av boligene de disponerer. De fleste av kommunene som bruker markedsleie bruker dessuten prinsippet bare i deler av sin boligmasse» (ibid.:10). En annen sentral konklusjon fra Medby og Langsether var at variasjonen i størrelsen, driftsformen og forvaltningen av offentlige

³⁹ I rundskrivet «En solidarisk boligpolitikk» fra 2001 anbefaler Kommunal- og regionaldepartementet kostnadsdekkende husleier i den kommunale utleiesektoren. Departementet viser til at subsidierte husleier er generell støtte til hushold uavhengig av behov. Ifølge departementet bør kommunene legge om til kostnadsdekkende husleie – som blant annet består av investeringskapital, avskrivninger og utgifter til vedlikehold – av flere årsaker. I rundskrivet fremheves det at «kostnadsdekkende husleie» fører til en «bevisstgjøring og synliggjøring av de reelle kostnadene [...], økte inntekter som kan benyttes til målrettede boligtiltak som f.eks. kommunal bostøtte», «bedre bruk av offentlige ressurser» (KRD 2001:15). Nasjonale myndigheter har ingen bindende krav til kommunene hva gjelder husleiefastsettelse, men i tråd med rundskrivet fra 2001 forutsetter tilsynelatende Husbanken en eller annen form for kostnads- eller markedsbasert husleie. Tanken er at leieboerne snarere bør subsidieres direkte gjennom kommunal og/eller statlig bostøtte (KRD 2001; Knudtzon, Barlindhaug & Holm 2011).

utleieboliger var stor mellom kommunene. Et relativt oppsiktsvekkende funn var at over 50 prosent av kommunenes saksbehandlingsrutiner knyttet til tildeling av boliger ikke tilfredsstilte forvaltningslovens bestemmelser. Det kunne for eksempel gjelde manglende anledning til å klage på tildeling av kommunal bolig. Langsether og Medby dokumenterer også at den kommunale utleiesektoren var fragmentert, i den forstand at ulike typer boliger gjerne var klausulert til bestemte grupper som økonomisk vanskeligstilte, eldre, funksjonshemmede, flyktninger og rusmisbrukere. Ofte ble slike øremerkede boliger tildelt av ulike kommunale etater.

Knudtzon, Barlindhaug og Holm (2011) følger opp noen av temaene fra Langsether og kollegaers forskning. I deres internettsurvey svarte 15 prosent av kommunene at «de kommunale boligene i stor eller ganske stor grad bebos av grupper som *ikke* er vanskeligstilte. De fleste av disse (27) er kommuner med mindre enn 5000 innbyggere» (ibid.:84). Disse resultatene er ikke vesentlig forskjellig fra Medby og Langsethers (2007) undersøkelse av behovsprøvingen i den kommunale utleiesektoren. Knudtzon og kollegaer bekrefter også inntrykket av at markedsleie ikke dominerer i den kommunale utleiesektoren. Det mest vanlige svaralternativet (33%) i forskernes spørreundersøkelse var at leien ble justert med utgangspunkt i et «*historisk bestemt nivå*» (Knudtzon, Barlindhaug, Holm 2011:55). Til sammenligning svarte til sammen 53 prosent av kommunene at de brukte markedsleiene på det private markedet som basis for husleiefastsettelsen. Riktignok valgte 28 prosent av kommunene alternativet hvor det ble presisert at «faktisk leie settes *noe lavere* enn leiene i det private leiemarkedet» (ibid.:55).

Behov, boforhold og sirkulasjon. Knudtzon, Barlindhaug og Holm (2011) besvarer også en lang rekke andre spørsmål av stor policy relevans. I kapittel 4 identifiserer de flere sentrale utfordringer som mangel på boliger, begrenset sirkulasjon i boligmassen og utilstrekkelig kvalitet og standard. Mange kommuner opplever den kommunale boligmassen som uegnet for målgruppene. En stor andel av kommunene svarer at de har utfordringer knyttet til størrelse, boligstandard og tilpasning for ulike brukergrupper (Knudtzon, Barlindhaug & Holm 2011; se også Econ 2009).

En annen utfordring, ifølge mange kommuner, er manglende sirkulasjon i den kommunale boligmassen. Liten utskifting av leietakere er en «stor

utfordring» i 48 prosent og «noen utfordring» i 42 prosent av kommunene (ibid.:88). Dette er tilsynelatende i konflikt med det siste boligutvalgets anbefaling om at: «Kommunal bolig skal være en midlertidig løsning for de aller fleste» (NOU 2011 15:85). En viktigere årsak til at manglende sirkulasjon oppleves som et problem i kommunene, er sannsynligvis at offentlige utleieboliger ofte er et knapt gode (se nedenfor). Det vil si at kommunene får et større tilbud til de mest trengende gruppene, hvis noen av de bedrestilte blant de eksisterende leietakerne flytter. Noen kommuner arbeider målrettet med å hjelpe kommunale leietakere over til markedet for eide boliger ved hjelp av boligøkonomiske virkemidler. Kommuner som ikke prioriterer dette arbeidet og heller ikke systematisk sjekker opp om eksisterende beboere oppfyller kravene for offentlig bolig vil dermed – alt annet likt – få mindre gjennomstrømming i boligmassen (Econ 2009).

Knudtzon og kollegaer fikk også svar fra informanter i 226 kommuner om behovet for kommunale boliger. Henholdsvis 41 og 48 prosent av disse kommunene svarte at mangel på boliger var en «stor utfordring» eller «noe utfordring» (ibid.:85). Dette er i tråd med Riksrevisjonens funn publisert i 2008. Riksrevisjonen dokumenterte at det var lange ventelister for offentlige utleieboliger i mange kommuner: «74 prosent av de store kommunene oppgir at det er vanlig å vente opp til ett år» (Riksrevisjonen 2007–2008:8).

Forskerne bak stedsanalysen *Hva nå, Tøyen?* fra 2015 fremhever at behovet for offentlige utleieboliger har økt i Oslo over en lengre periode, som følge av befolkningsvekst og av-institusjonaliseringen av tjenestetilbudet til ulike grupper. Likevel har ikke antallet kommunale boliger økt. Ifølge forskerne har denne svekkelsen av den kommunale utleiesektoren i hovedstaden store konsekvenser for bomiljø, beboere og den lokale boligpolitikken. Som følge av boligknappheten er kommunens handlingsrom begrenset; i praksis må den prioritere svært vanskeligstilte boligsøkere og har mindre mulighet til å komponere blandede bomiljø (Brattbakk & Landsverk Hagen mfl. 2015). Sammensetningen av beboere i Oslos kommunale utleiesektor har dermed endret seg betraktelig de siste tiårene, noe som illustreres av tittelen på samfunnsgeografen Silje Ottesens masteroppgave: *Fra vandelstest til rulleblad – en studie av endringer i bomiljø i kommunale leiegårder på Torshov* (Ottesen 2007). Gjennom dybdeintervjuer med beboere sannsynliggjør Ottesen at

indikasjoner på dårlig bomiljø – som «sprøytespisser i oppgangen» (Ottesen 2007:116) – henger sammen med de politiske vedtakene som bidro til stadig sterkere behovsprøving av den kommunale utleiesektoren.

I tillegg til utfordringene knyttet til bomiljø har Oslo kommune også en behovs- og tjenesteutfordring, ifølge Brattbakk & Landsverk Hagen mfl. (2015): Det trange nåløyet fører til at personer som har behov for offentlig bolig faller utenfor det kommunale boligtilbudet. Videre innebærer konsentrasjonen av vanskeligstilte et «tjenesteproblem»: kommunen må gi en stadig større andel av beboerne ulike bo-oppfølgingstjenester (ibid.).

Flere av de nedslående konklusjonene fra forskningen gjengitt ovenfor, finner vi igjen i Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet utgitt i 2008. På bakgrunn av en spørreundersøkelse besvart av 192 kommuner viser Riksrevisjonen til svak forvaltningsskikk, lange ventelister, utilfredsstillende bomiljø, mangel på egnede boliger, dårlige boforhold for barnefamilier og opphopning av svært vanskeligstilte grupper i den kommunale boligsektor:

Undersøkelsen viser at det er mange svakheter knyttet til kommunal bolig. En stor andel av de som bor i slike boliger, har rus- og/eller psykiatriproblemer. Samtidig oppgir 76 prosent av kommunene at de har for få boliger som er tilpasset denne gruppen. Utfordringen med å ha tilstrekkelig antall boliger i forhold til behovet gjelder også for andre grupper. 68 prosent av kommunene svarer at de har for få boliger tilpasset store barnefamilier, og 53 prosent svarer det samme for personer med nedsatt funksjonsevne.

Undersøkelsen viser også at det er mange vanskeligstilte som venter lenge på å få tildelt kommunal bolig. Problemet er størst i de store kommunene. 74 prosent av de store kommunene oppgir at det er vanlig å vente opp til ett år. De som har stått lengst på venteliste, har i snitt ventet i 3 år (Riksrevisjonen 2007–2008:8).

[...] Mange kommunale boliger er i dårlig fysisk stand og det er store utfordringer knyttet til bomiljøet. Hele 83 prosent av kommunene oppgir at de i større eller mindre utstrekning har problemer med at boligene er i dårlig fysisk stand. 66 prosent av kommunene svarer også at de, i større eller mindre utstrekning, jevnlig har problemer med husbråk. Problemet er størst i de store kommunene. Over halvparten av de store kommunene oppgir at det er blitt vanskeligere å sikre et godt

bomiljø fordi det er flere med rus- og/eller psykiatriproblemer i de kommunale boligene.

En del barnefamilier i kommunale boliger bor under forhold med dårlig bomiljø. Tall fra barnevernstjenesten for en bydel i Oslo viser at halvparten av barn og unge som har tiltak i hjemmet bor i kommunale boliger (Riksrevisjonen 2007–2008:9).

Midlertidige botilbud. Ifølge § 27 i lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er kommunen «forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv» (LOV-2009-12-18-131). Personer som er i en «akutt nødssituasjon» har derfor rettslig krav på et midlertidig botilbud som for eksempel hospits, natthjem eller campingplasser (Kjellevold 2011). Det er en politisk målsetting at midlertidige botilbud «bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og slike opphold skal ikke vare mer enn tre måneder» (*Bolig for velferd* 2014:12; se også: Dyb, Helgesen & Johannessen 2008). Denne målsettingen må ses i lys av at hushold som bor i midlertidige botilbud regnes som «bostedsløse» i de nasjonale tellingene (se kapittel 2).

I rapporten *På ubestemt tid* fra 2011 kartlegger Johannessen og Dyb bruken av midlertidig botilbud på bakgrunn av en spørreundersøkelse tilsendt 145 botilbud og 107 kommuner. Hele 72 prosent av kommunene i NIBR-forskernes undersøkelse tok i bruk ulike former for midlertidige botilbud i egen kommune. Ganske mange kommuner (40 prosent) viste videre sine egne innbyggere til midlertidige tilbud i andre kommuner. Rusmisbrukere, psykisk syke og individer med dobbeltdiagnose er de hyppigste gjestene i det midlertidige botilbudet. Godt under halvparten av kommunene (41 prosent) hadde barnefamilier boende i midlertidige tilbud i løpet av 2010. Flere kommuner og tilbydere svarer at noen personer – på tross av klare politiske målsettinger – har bodd lenger i midlertidig botilbud enn tre måneder. For eksempel svarer 29 prosent av kommunene at «vanligste oppholdslengde for personer med rusavhengigheter er mer enn tre måneder» (Johannessen & Dyb 2011:13). NIBR-forskernes undersøkelse indikerer imidlertid at relativt få barnefamilier er blant husholdene med botid over tre måneder. Til sist er det verdt å merke seg at en stor andel av kommunene (67 prosent) nevner utkastelse fra bolig som den viktigste årsaken til at personer plasseres i midlertidige tilbud (ibid.).

Policy implikasjonen synes opplagt: hvis offentlige myndigheter lykkes med å hindre utkastelser vil behovet for midlertidig botilbud reduseres betraktelig.

Fra leie til eie. Ett av Husbankens politiske mandater er å innhente, utvikle og spre kunnskap om ulike leie til eie-modeller. Et av utgangspunktene for denne ambisjonen er forestillingen om at mange vanskeligstilte – også innenfor den sammensatte gruppen kommunale leieboere – har mulighet til å bli eiere på kort eller noe lengre sikt. Husbanken og noen norske kommuners arbeid med «eie til leie» kan også begrunnes med å peke på svakheter ved leiemarkedet og styrker ved eiermarkedet (Johannessen mfl. 2014; NOU 2011 15; se kapittel 2).

Slik Johannessen mfl. 2014 påpeker, er det «gjort lite [...] forskning og/eller utredning som samler informasjon om leie-til-eie i Norge» (Johannessen mfl. 2014:11). Noen relevante arbeider finnes dog. Astrup og Barlindhaug (2011) presenterer og drøfter eie til leie arbeidet i Fræna kommune samt erfaringer med såkalte delte eierskapsmodeller i Irland og Storbritannia. I forsknings- og utredningspublikasjoner finner man videre flere empiriske eksempler på praksis med leie til eie-modeller i norske kommuner. I Knudtson, Barlindhaug og Holms (2011) undersøkelse var det 56 kommuner som svarte at de hadde solgt bolig til leietager. En utredningsrapport fra Husbanken publisert i 2014 – *Leie-før-eie* – presenterer flere konkrete strategier for eieretablering. Rapporten skiller mellom fire idealtypiske arbeidsmetoder for leie til eie-arbeidet: «kjøp med en gang», «leie-før-eie», «delt eierskap» og «leie-før-eie rettet mot unge» (Johannessen mfl. 2014:23). Tre av disse arbeidsmetodene brukes i norske kommuner. «Kjøp med en gang» betyr at kommunale leieboere eller andre får tilbud om å kjøpe eksisterende bolig ved hjelp av startlån og boligtilskudd. Denne arbeidsmetoden benyttes i en del norske kommuner som for eksempel Bærum, Oslo, Asker, Drammen og Skien. «Leie-før-eie» er en arbeidsmetode basert på «et tidsbestemt leieforhold med en avtale om mulig kjøp av boligen etter endt kontraktsperiode» (ibid.:26). Slike tidsbestemte leieforhold med en åpning for boligkjøp på sikt finnes i Trondheim, Fræna og Sortland. «Leie-før-eie rettet mot unge» er en arbeidsmetode som gir ungdom en mulighet til å kjøpe sin leide bolig etter en viss tid. BATE-boligbyggelag er i ferd med å realisere et prosjekt basert på denne arbeidsmetoden i Randaberg.

Et siste arbeid i «eie til leie-litteraturen» som må nevnes, er Aarlands kvalitative studie av Malvik, Asker, Sandnes og Groruds bydels arbeid med å hjelpe vanskeligstilte over i egen eid bolig. I mange tilfeller vil dette innebære bruk av arbeidsmetoden «kjøp med en gang». På bakgrunn av kvalitative intervjuer konkluderer Aarland med at det er flere faktorer som kan bidra til vellykkede etableringer av vanskeligstilte på eiermarkedet: blant annet samlokalisering og god kommunikasjon mellom etater, god informasjon og gode rutiner for vurdering av potensielle boligeieres økonomi og tett oppfølging før og etter kjøp (Aarland 2012).

Oppsummering og kunnskapsbehov. Det kommunale boligtilbudets forskningslitteratur er omfattende og variert. Den leverer policy relevant kunnskap om sentrale temaer som «fra fengsel til egen bolig» (se kapittel 2), «bosetting av flyktninger» (se kapittel 4), «midlertidige botilbud», «leie til eie», bomiljø, boligbehov, boligkarrierer (se kapittel 2), struktur, regler og husleiefastsettelse. Vi savner imidlertid helhetlige synteser som forsøker å svare på den kommunale boligsektorens store spørsmål: Hva er konsekvensene av den residuale norske offentlige boligmodellen for vanskeligstilte spesielt og samfunnet generelt (jf. også kapittel 2)?

Forskningen gjengitt ovenfor synes å forsterke inntrykket av at myndighetene, oppdragsgivere og relevante forskningsmiljøer må ta den kommunale utleiesektoren på alvor. I eksisterende forskning finner vi tydelige eksempler på boligmangel og dårlige bomiljø (jf. Ottesen 2007; Riksrevisjonen 2007-2008; Knudtson, Barlindhaug & Holm 2011; Skevik Grødem & Sandbæk 2013), men vi savner likevel en mer detaljert breddeundersøkelse på nasjonalt nivå. En slik undersøkelse bør blant annet kartlegge situasjonen for barnefamilier i den kommunale sektoren (jf. kapittel 2). Et av de store spørsmålene i den sammenheng er i hvilken grad kommunene lever opp til det nasjonale resultatmålet om at: «Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø» (*Bolig for velferd* 2014:12).

NTNU samfunnsforskning gjennomførte for øvrig en «undersøkelse om trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune» i perioden januar til mai 2015 (Elvegård & Michelsen 2015:1). Denne studien er basert på et bredt datamateriale – befaring, dokumenter, intervju, registerdata og spørreundersøkelse – og kan tjene som et utgangspunkt for en

undersøkelse på nasjonalt nivå. Forskningsspørsmålene i NTNU samfunnsforsknings studie er enkle, men viktige: «(1) i hvilken grad det er trygt for barn og unge å bo i kommunale utleieboliger i Bergen kommune, og (2) hvilket arbeid som gjøres av Bergen kommune for å skaffe til veie og opprettholde trygge bo- og oppvekstforhold for barn og unge i kommunale utleieboliger» (Elvegård & Michelsen 2015:7).

Et eventuelt forskningsprosjekt på nasjonalt nivå bør også produsere en oppdatert og mer detaljert oversikt over regler og praksis i den kommunale sektoren. Knudtzon, Barlindhaug og Holms (2011) undersøkelse følger riktignok opp mange av temaene fra Langsether og Skårberg (2006) og Medby og Langsether (2007). Like fullt er det noen temaer som fortsatt krever grundigere belysning. Et tema som fortjener mer oppmerksomhet er kommunenes praktisering av prinsippet om at kommunale boliger skal være «gjennomgangsboliger». Eller sagt på en annen måte: hvordan balanserer kommunene hensynet til to gode formål, bostabilitet for noen grupper og effektiv bruk av den knappe ressursen kommunale boliger utgjør? Det er også grunn til å spørre, i lys av resultatene fra Langsether og Skårberg (2006) og Riksrevisjonen (2007–2008), om hvordan det står til med forvaltningsskikken i dagens kommunale utleiesektor? I hvilken grad behandler kommunene for eksempel avgjørelser om tildeling av kommunale boliger som enkeltvedtak ledsaget av skriftlige begrunnelser?

All den tid kommunale boliger er ment å være midlertidig synes det også relevant å undersøke hvordan de sterke oppfordringene om å komme seg videre oppleves av, forhenværende og nåværende, kommunale leietakere, samt hvilke boforhold de flytter til. Spesielt kunne det være av interesse å dokumentere hvordan bostabiliteten utvikler seg etter flytting fra kommunal bolig. Dette vil kreve både kvalitative og kvantitative data og analyseteknikker.⁴⁰

⁴⁰ Takk til Viggo Nordvik for utgangspunktet for det siste avsnittet.

4.3 Bo-oppfølging

Det er ofte ikke nok for kommunene å tildele boliger, eventuelt i kombinasjon med statlig og/eller kommunal bostøtte. I tillegg kreves det ofte bo-oppfølgingstjenester hvis vanskeligstilte skal få en god og trygg boligsituasjon. Lars-Marius Ulfrstad skriver i boken *Velferd og Bolig – Om boligsosialt (sam-)arbeid* at oppfølgingstjenester er «et samlebegrep for alle de tjenestene som er nødvendige for å kunne bo» (Ulfrstad 2011:95). Han skiller videre mellom «oppfølging som består i botrening, motivasjon og støttearbeid, og rehabilitering/ behandling» (ibid.:95). I Fafo-notatet *Bo- og tjenestetilbudet for bostedsløse* skiller Drøpping (2005) mellom tre hovedtyper av oppfølgingstjenester: forebyggende tjenester (for eksempel økonomisk rådgivning motivert av et ønske om å bekjempe utkastelser), hjemmetjenester som renhold og helsetjenester til mennesker med psykiske og fysiske utfordringer.

Tidligere forskning indikerer at kommunene i mange tilfeller investerer sparsomt med økonomiske og administrative ressurser i bo-oppfølgings-tjenestene. Dette har blitt vurdert som en alvorlig svakhet all den tid personer med psykiske- og/eller rusproblemer har behov for tett bo-oppfølging (se for eksempel: Ytrehus & Drøpping 2004; Drøpping 2005).

I forskningslitteraturen om bo-oppfølgingstjenester synes det verdt å trekke frem følgende relevante arbeider i perioden 2005–2015: evalueringene av *På vei til Egen bolig* – den nasjonale bostedsløsstrategien (se spesielt: Ytrehus, Sandlie & Skårberg 2007), Arne Holms undersøkelse av bo-oppfølgings-tjenestene til personer med psykiske sykdommer (Holm 2006), rapporten *En verdig bosituasjon innen psykisk helsearbeid* av samme forfatter (Holm 2012), Fafos kunnskapsoppsummering *Tre sårbare overganger til bolig* (Snertingdal & Bakkeli 2013), og NIBR-rapporten *Bolig etter fengsel og institusjon* (Holm, Helgesen & Lid 2015).

Kunnskapsbehov. Ifølge Ulfrstad vet vi for lite om bo-oppfølgings-tjenestenes innhold og effekter for vanskeligstilte. I boken *Velferd og Bolig* gir han følgende vurdering av oppfølgingstjenestenes utrednings- og forsknings-litteratur:

Det har i arbeidet med bostedsløshet i Norge vært lagt ned betydelige ressurser i evalueringer av prosjekter og tiltak. Man har imidlertid i mindre grad studert innholdet av booppfølgingstjenestene til bostedsløse,

og hvilke konkrete tjenester som gir best resultat. Dette er nødvendig kunnskap for å videreutvikle metodene i det (bolig)sosiale arbeidet i booppfølgingstjenestene (Ulfrstad 2011:133).

Ulfrstads konklusjon kan nyanseres. Tidligere forskning sannsynliggjør noen suksesskriterier for oppfølgingstjenester. Holm, Helgesen og Lid konkluderer blant annet med at studiene av oppfølgingstjenestene til personer med psykiske sykdommer (Holm 2006; Holm 2012) viser at, «det har skjedd en betydelig læring i kommunene knyttet til bosetting og oppfølging av personer med psykiske vansker som skrives ut fra institusjon, og der organisering, kompetanseoppbygging, kapasitet og ikke minst kommunikasjon med den spesialiserte andrelinjetjenesten er viktige kriterier for kommunenes suksess» (Holm, Helgesen & Lid 2015:30).

Etter vår oppfatning har Ulfrstad likevel et godt poeng. Det finnes et behov for nye systematiske kartlegginger og drøftinger av bo-oppfølgings-tjenestene med vekt på effekter for vanskeligstiltes boligsituasjon. Dette vil være i tråd med fokuset på å dokumentere effekter av virkemidler i den någjeldende nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet. Tidligere forskning dekker på ingen måte behovet for effektstudier av boligsosialt oppfølgingsarbeid. I tillegg synes det nødvendig å spørre – i lys av påpekningen av manglende behovsdekning i tidligere forskning (Ytrehus & Drøpping 2004) – om vanskeligstilte grupper får den bo-oppfølgingen de trenger for å opprettholde et tilfredsstillende boforhold.

4.4 Kommunal organisering og samordning

Riksrevisjonens kritikk. De siste syv årene har Husbanken – den viktigste oppdragsgiveren for forskningen om vanskeligstilte på boligmarkedet – vært opptatt av den kommunale organiseringens betydning for et formålstjenlig boligsosialt arbeid. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvordan kommunene best kan samordne arbeidet med de boligsosiale virkemidlene – kommunale botilbud, bo-oppfølgingstjenester, boligøkonomiske virkemidler – på tvers av etater og virksomheter. En av årsakene til den økte interessen for samordningsutfordringene er en kritiske rapport fra april 2008: *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument nr. 3:8 2007–2008. Ifølge Riksrevisjonen møtte ikke de vanskeligstilte en koordinert

og effektiv virkemiddelmeny i kommunene. I sin tur førte dette til at noen hushold – som i realiteten kvalifiserte til å motta ett eller flere boligsosiale virkemidler – gikk glipp av nødvendig bistand. Riksrevisjonens spørreundersøkelse til 192 kommuner avdekket for eksempel at mange ikke vurderte søkere om kommunale boliger som kandidater for startlån, og at det på ingen måte var automatikk i at startlånmottakere ble vurdert for bostøtte. I tillegg kritiserte Riksrevisjonen Husbanken for å svikte når det gjaldt å veilede og informere kommunene om betydningen av et samordnet boligsosialt arbeid (Riksrevisjonen 2007–2008).

Kommunal organisering av boligsosiale virkemidler. I kjølvannet av Riksrevisjonens kritikk gjennomførte Rambøll management en breddekartlegging av boligsosial organisering basert på en internettundersøkelse tilsendt alle Norges kommuner (Rambøll 2008). Parallelt med Rambølls kartlegging ble det utført en kvalitativ studie av det boligsosiale arbeidet i 22 kommuner i regi av NOVA (Langsether, Hansen & Sørvoll 2008). Både Rambøll og NOVAs undersøkelse understreket at den boligsosiale organiseringen – i hvert fall tilsynelatende – var variert og fragmentert. Langsether og kollegaer skriver at: «Kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet svært forskjellig. Nesten ingen kommuner er helt like, og det er vanskelig å påvise tydelige modeller for organiseringen. I de fleste kommuner er arbeidet på det operative nivået spredt på mange enheter» (ibid.:8). Ifølge NOVA-forskerne kan denne fragmenterte organiseringen – hvor forskjellige etater har ansvar for å tildele og utføre arbeidet med ulike virkemidler – innebære at noen hushold får utilstrekkelig bistand. Det kan for eksempel være et problem hvis enhetene som tildeler boliger og bo-oppfølgingstjenester ikke kommuniserer med hverandre om vanskeligstiltes behov (ibid.).

På bakgrunn av dokumentstudier og intervjuer i kommunene viser Langsether og kollegaer til flere mulige løsninger på samordningsutfordringene i det boligsosiale arbeidet. De konkluderer imidlertid med at: «Samforvaltning av alle eller de fleste boligsosiale oppgavene gir det beste grunnlaget for samordning av virkemidlene. Det betyr dessuten en samling av det boligsosiale miljøet og en styrking av den boligfaglige kompetansen» (ibid.:10). Sandlie mfl. (2011) – som gjennomførte fire case-studier – er opptatt av at

ansvaret for planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av det boligsosiale arbeidet forankres i et tydelig og sentralt organ i kommunene.

Kunnskapsbehov. I tillegg til studiene nevnt ovenfor finnes det mange undersøkelser av enkeltvirkemidlers organisering og praksis (se eksempelvis: Østerbye 2007; Proba 2012; Astrup mfl. 2014). Det finnes også flere forstudier og evalueringer av Husbankens boligsosiale utviklingsprogram (jf. 3.4) som behandler vesentlige trekk ved kommunenes boligsosiale praksis og organisering (se for eksempel: Dyb, Lied & Renå 2011; Renå, Lied & Medby 2012; Dyb & Lied 2015). I tiden som kommer vil samordningsprosessene knyttet til den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet (2014–2020) bli gjenstand for samfunnsvitenskapelig forskning. Det er naturlig all den tid strategien er forankret i fem departementer, og dens gjennomføring er satt bort til seks direktorater (Husbanken 2015a). En samordnet innsats på tvers av ulike sektorer nevnes som en av forutsetningene for strategiens suksess i dokumentet *Bolig for Velferd* (s. 25).

Samlet sett vil vi dermed i fremtiden ikke mangle forskningsbasert kunnskap om statlig og kommunal organisering og praksis. Det vi fortsatt savner er imidlertid flere konkrete eksempler på hvordan hensiktsmessig organisering fører til en mer effektivt boligsosial praksis, i den forstand at flere vanskeligstilte får hjelp til å skaffe seg eller opprettholde et godt boforhold. Langsether, Hansen & Sørvoll (2008) og Sandlie mfl. (2011) presenterer for eksempel plausible hypoteser om betydningen av god organisasjon, men følger ikke opp dette med empiriske bevis på effektene for vanskeligstilte. Det er en svakhet ved litteraturen om boligsosial organisering: samarbeid og samordning på tvers av myndighetsnivåer og etater har ingen verdi i seg selv. Eller sagt med ordene til Viggo Nordvik: «Litt flåsete kan man si at ingen bryr seg om hvorvidt Husbanken og Kriminalomsorgen eller andre velferdsdirektorater samarbeider og samhandler eller ikke. Det viktige er hvordan man greier å skape gode og verdige boforhold for folk som ellers ikke ville ha greid dette ved hjelp av egne ressurser» (Nordvik 2014:3).

Kort fortalt blir avstanden til praksis og den enkelte bruker ofte meget stor i litteraturen om boligsosial organisering. Ett interessant unntak her er Barlindhaug, Johannessen og Dybs studie *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*. Basert på fiktive, men realistiske klienthistorier

beregnes de økonomiske virkningene av boligsosiale virkemidler. På denne måten illustreres også hvordan boligsosial politikk kan påvirke den enkelte vanskeligstiltes liv på en positiv måte (Barlindhaug, Johannessen & Dyb 2011). Etter vår oppfatning synes det åpenbart at kommuner med et godt samordnet virkemiddelapparat vil være bedre rustet til å bidra til vellykkede klienthistorier.

4.5 Offentlige prosjekter og satsinger

Boligpolitikken gradvise orientering mot vanskeligstilte hushold har vært ledsaget av flere offentlige prosjekter og strategier. Det er ikke minst tale om *Prosjekt bostedsløs* (2001–2004), *På vei til egen bolig* (2005–2007), Husbankens kommunesatsing, ofte kjent via betegnelsen boligsosiale utviklingsprogrammer, og den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid fra 2014. Alle disse satsingene har eller vil bli gjenstand for den boligsosiale oppdragsforskningens interesse (se for eksempel: Dyb, Helgesen & Johannessen 2008; Ytrehus, Sandlie & Skog Hansen 2008; Yttredal, Moen Ouff & Hanche-Olsen 2013; Backer Grønningsæter mfl. 2014; Dyb & Lied 2015).

Kunnskapsbehov. Flere av evalueringene referert til ovenfor dokumenterer og drøfter endringer i kommunenes boligsosiale arbeid på en opplysende måte. Dyb og kollegaers evaluering av den nasjonale bostedsløsstrategien *På vei til egen bolig* er et eksempel i så måte. De viser blant annet hvordan satsingen på å forebygge og bekjempe bostedsløshet har båret frukter i form av etableringen av nye og permanente bo-oppfølgingstjenester, samt økt bevissthet om de mest vanskeligstiltes situasjon (Dyb, Helgesen & Johannessen 2008).

Etter vår oppfatning er det imidlertid grunn til å løfte frem et generelt problem ved evalueringene av de boligsosiale satsingene: de tar ikke velferdsforskningens kontrafaktiske problem (Bergh 2005) på alvor. Hvis forskere skal evaluere effektene av et offentlig prosjekt, må de i realiteten spørre hva som ville skjedd hvis det aldri hadde eksistert. Møreforskningens evaluering av boligsosialt utviklingsprogram i region øst, samt Fafo og Probas evaluering av Husbankens kommunesatsing som helhet illustrerer den manglende bevissheten om den kontrafaktiske utfordringen.

Kommunesatsingen må forstås på bakgrunn av Husbankens dreining i retning av velferdsetat, kompetansebank og veileder for kommunene i det

boligsosiale arbeidet på 2000-tallet. Satsingen har pågått siden 2009, og er noe forskjellig fra region til region. Forpliktende og tidsbestemte avtaler om boligsosiale utviklingsprogram mellom Husbanken og utvalgte kommuner har blitt inngått i alle seks regioner. I alle tilfeller skal programmene bidra til «økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet», «økt boligsosial aktivitet i kommunene» og «økt boligsosial kompetanse i kommunene».⁴¹ Husbanken beskriver videre tanken og hensikten bak kommunesatsingen på følgende måte:

Kommunene er ansvarlig for gjennomføringen av en helhetlig, lokalt tilpasset boligpolitikk. Husbankens rolle er å legge til rette for at kommunene har mulighet og kompetanse til å ivareta sitt ansvar på best mulig måte. I det langsiktige partnerskapet inngår blant annet kunnskapsutvikling, kompetanseheving, etablering av gode analyseverktøy og beslutningsgrunnlag, samt tiltak for bedre utnyttelse og samordning av Husbankens virkemidler. I programperioden gir Husbanken tilbud om faglig og finansiell støtte til utvikling av en helhetlig og lokalt tilpasset boligpolitikk.⁴²

Møreforskning evaluering av det boligsosiale utviklingsprogrammet i Husbankens region øst er primært basert på dybdeintervjuer, spørreundersøkelser, deltagelse på programsamlinger, dokumentstudier og KOSTRA-tall (Yttredal, Moen Ouff & Hanche-Olsen 2013:19–22). Det er primært programkommunenes egne ansatte som var gjenstand for dybdeintervjuene og spørreundersøkelsene gjennomført fra 2010 til 2012. I klartekst innebærer det at mange av Møreforskningens konklusjoner er basert på den rapporterte situasjonsforståelsen i kommunene. Etter vår oppfatning er det naturligvis relevant hva det boligsosiale arbeidets aktører selv mener om programmets resultater. For å forstå det boligsosiale arbeidets mekanismer – identifisere relevante løsninger og problemer knyttet til bosetting av vanskeligstilte – er dybdeintervjuer og spørreundersøkelser til kommunene hensiktsmessige metode og datavalg. På den annen side har slike data begrensninger når det gjelder å fange

⁴¹<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/> sett: 8.11.2015.

⁴²<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-planlegging/boligsosiale-utviklingsprogram/> sett: 8.11.2015.

opp de boligsosiale utviklingsprogrammenes konsekvenser for boligsosial aktivitet og vanskeligstiltes boligsituasjon. I sluttrapporten fra Møreforsknings evaluering påpekes det nettopp at dybdeintervjuer og spørreundersøkelser har sine svakheter som evalueringsdata:

Både i spørreundersøkelsen og i dybdeintervjuene har informantene stort sett vært de som står nærmest programmet, siden disse også kan si oss mest om hva programmet i seg selv har bidratt med. Svakheten med slikt design er at vi i begrenset grad når ut dit skoen trykker og kan si noe om programmet faktisk har bidratt til forbedringer for de som trenger det. Vi kan dermed forvente at vi har fått god informasjon om selve programarbeidet, men at kunnskapen om resultatene for sluttbrukerne kan være mer usikre (Yttredal, Moen Ouff & Hanche-Olsen 2013:22).

Datamateriale analysert i Fafo og Probas evaluering av Husbankens kommunesatsing minner om det empiriske grunnlaget for Møreforsknings sluttrapport. I kapittel 2 i sluttrapporten nevnes datakilder som litteratur- og dokumentstudier, dialogkonferanser med representanter fra kommunene, intervjuer med nøkkelansatte i KRD og Husbanken, KOSTRA, intervjuer i utvalgte casekommuner og en survey tilsendt alle deltagende programkommuner (Backer Grønningsæter mfl. 2014:22–26). Disse dataene er grunnlaget for å svare på tre hovedproblemstillinger: «Hva har vært innretningen på Husbankens kommunesatsing?», «Hva er resultatene?», «Hvordan vurderes satsingen når det gjelder addisjonalitet og bæredyktighet?» (Backer Grønningsæter mfl. 2014:6). På bakgrunn av det empiriske materiale viser – eller i det minste sannsynliggjør – Fafo og Proba til noen resultater, for eksempel kompetanseøkning og organisasjonsendringer i kommunene. Fafo og Proba konkluderer også med at: «De som jobber med satsingen – program- eller prosjektledere – i kommunene, synes at arbeidet er vellykket» (ibid.:7). I sluttrapporten er imidlertid Fafo og Proba forskerne klare på at de kan si lite sikkert om satsingens konsekvenser for brukerne og kommunens arbeid med vanskeligstilte:

De direkte konsekvensene for sluttbrukerne er det imidlertid vanskeligere å måle. Vi kan for eksempel ikke påvise økt bosetting av vanskeligstilte. Funnene kan likevel tyde på forbedringer; et eksempel er at det samtidig er flere søknader og kortere venteliste. Vi ser heller ikke store

endringer på indikatorer som antallet bostedsløse, tilgangen på kommunale boliger eller grad av brukermedvirkning (Backer Grønningsæter mfl. 2014:7).

Til sist i sluttrapportens sammendrag fremheves det videre – forbilledlig ærlig – at: «Et hovedspørsmål bak hele evalueringen er hvorvidt Husbankens kommunesatsing har ført til økt bosetting av vanskeligstilte? Det kan vi ikke påvise, men heller ikke det motsatte» (ibid.:8). Det er også interessant å merke seg at Husbanken og kommunene, etter rapportforfatterens mening, «har satset lite på å måle konkrete effekter av de tiltakene som er iverksatt i kommunene» (ibid.:7).

Både Møreforskning og Fafo/Probas evalueringer kan dermed si lite sikkert om kommunesatsingens effekter for boligsosial aktivitet og de vanskeligstilles boligsituasjon. Det må regnes som en svakhet med evalueringene.

Det er riktignok ikke enkelt å påvise eller sannsynliggjøre effekter av en offentlig satsing. Det er mulig å trekke frem minst fem metodiske utfordringer. For det første eksisterer det som nevnt en kontrafaktisk utfordring: Hva ville vært resultatet om satsingen ikke eksisterte? Svaret på dette spørsmålet er det umulig å observere direkte. For det andre er kommunesatsingen «en (form for) intervensjon i et felt hvor det allerede pågår et løpende arbeid som er i kontinuerlig utvikling» (Nordvik 2014:2). Problemet blir dermed å vurdere hva som «er effekten av dette pågående arbeidet» (ibid.:2) og hva som er virkningene av satsingen. For det tredje kan observerbare endringer før og etter satsingen startet være et resultat av økonomiske eller politiske endringer som ville fått konsekvenser i alle tilfelle (Nordvik, Sandlie & Sørvoll 2013). For det fjerde kan det være vanskelig å skille effektene fra en satsing fra tidligere prosjekter gjennomført i kommunene, som for eksempel *På vei til egen bolig* (2005–2007) (Nordvik 2014). For det femte kan tidspunktet for en evaluering være av betydning. I en del tilfeller vil sikkert effektene av satsingen manifestere seg på lengre sikt (Yttredal, Moen Ouff & Hanche-Olsen 2013), noe som taler for å gjennomføre evalueringer senere enn det som ofte er vanlig.

Et mulig konsekvens av disse metodiske utfordringene er at vi slutter å måle effekter av offentlige satsinger. Kanskje vi bør være tilfreds med å sannsynliggjøre virkningene av den boligsosiale politikken som helhet? Det kan argumenteres for at det er viktigere å dokumentere hva som fungerer for

vanskeligstilte uavhengig av hva som er opphavet til resultatforbedringer (Nordvik 2014). På den annen side er det mulig å overvinne eller i det minste redusere problemene knyttet til effektevalueringer av offentlige tiltak. Forskerne fra Fafo, Proba og Møreforskning kunne for eksempel brukt kommuner som ikke er berørt av satsingen som kontrollgruppe i kombinasjon med statistiske teknikker som *propensity score matching*. På denne måten kunne de sammenlignet utviklingen på bestemte indikatorer – for eksempel ventetid på kommunal bolig, bostøtte per innbygger, eller forekomst av leie-til-eie – i lignende kommuner som henholdsvis er berørt og ikke-berørt av Husbankens kommunesatsing. De ville dermed kommet nærmere enn løsning på den kontrafaktiske utfordringen (Nordvik, Sandlie & Sørvoll 2013).

Det blir viktig å ta høyde for sentrale metodiske utfordringer når det skal utvikles indikatorer, for å måle effektene av den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet, *Bolig for velferd* (2014–2020). I det nasjonale strategidokumentet fremheves nettopp betydningen av å utvikle gode indikatorer for måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet (jf. s. 14, s. 26).

4.6 Private, frivillige og offentlig–privat samarbeid

Forskning om frivillige. I Norge er statens ansvarsområde relativt omfattende i et komparativt perspektiv, noe som i sin tur kan gi begrenset spillerom for private og frivillige som velferdsprodusenter (Skog Hansen, Skevik Grødem & Bakkeli 2013). Frivillige organisasjoners andel av velferdsproduksjonen er da også langt lavere i sosialdemokratiske velferdsstater som Sverige og Norge enn i land som Storbritannia og Tyskland (Skevik Grødem 2014).

Deltagelse av frivillige organisasjoner i det boligsosiale arbeidet har likevel vært et mål etter den boligsosiale vendingen på 2000-tallet. I tråd med dette fremheves betydningen av å få med frivillige på lag i den nasjonale strategien *Bolig for velferd*. Her beskrives frivillige som «viktige samarbeidspartnere» for stat og kommune i arbeidet med å realisere strategien (s. 13). Mer konkret står det at frivillige, når det gjelder tjenester til vanskeligstilte preget av psykiske og/eller rusproblemer, «kan bidra til å supplere det offentlige tilbudet og delta i utviklingen av nye modeller for oppfølging» (s. 18). Endelig blir frivillige organisasjoners bidrag i det boligsosiale arbeidet beskrevet på følgende måte:

Frivillige og ideelle organisasjoner er sentrale aktører i det norske samfunnet og kan bidra på flere viktige områder i den boligsosiale strategien. De bør involveres i arbeidet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Flere av organisasjonene har lang tradisjon for å samarbeide med det offentlige om boligsosialt arbeid. Frivillige organisasjoner representerer tilhørighet, fellesskap og mening. De arbeider for å skape tillit mellom mennesker og bygge ned fordommer og motsetninger, og bidrar med dette til å sette individet i sentrum i det boligsosiale arbeidet (*Bolig for velferd* 2014-2020:14).

Flere forskningsarbeider dokumenterer og problematiserer frivillige organisasjoners rolle i det boligsosiale arbeidet. Evalueringene av ulike aspekter ved den offentlige satsingen *På vei til egen bolig* (2005–2007) dokumenterer at frivillige og private er sentrale tilbydere av tjenester til bostedsløse i de største norske byene. Dette er for øvrig i tråd med nasjonale målsettinger i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet (Ytrehus, Sandlie & Skårberg 2007; Ytrehus mfl. 2007; Dyb, Helgesen & Johannessen 2008; se også: Skog Hansen, Skevik Grødem & Bakkeli 2013).

I NIBR-rapporten *På vei til egen bolig: Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007* belyses frivilliges bidrag i det boligsosiale arbeidet gjennom en survey av kommuner som mottok Husbankens kompetansetilskudd til bo-oppfølgingstjenester. Ifølge surveyen var det 20 prosent av disse kommunene som hadde samarbeidet med frivillige organisasjoner om utvikling og/eller drift av tjenester rettet mot bostedsløse. Det er imidlertid interessant å merke seg at ingen av kommunene i undersøkelsen nevner samarbeid med frivillige organisasjoner som viktige årsaker til at strategiens målsettinger ble realisert, som for eksempel reduksjon av utkastelser og begjæringer. I en evaluering av *Prosjekt bostedsløs* (2001–2004) konkluderes det videre med at samarbeid med frivillige om tjenestetilbud, for eksempel til rusmisbrukere, kan medføre store administrative ressurser for kommunen. Ikke bare finansierer kommunen tjenestene, men de kan også måtte bruke ressurser på opplæring og oppfølging av de frivillige. I noen tilfeller har representanter for kommunene ment at det er dyrere å samarbeide med frivillige enn å drifte tjenestene selv. Samtidig kan tjenestetilbudet bli mindre fleksibelt og vanskelig å endre når frivillige er utførere (Ytrehus, Sandlie & Skog Hansen 2008). På den annen side viser en case-studie i NIBR-

evalueringen hvordan frivillige kan bidra med bo- og tjenestetilbud og kunnskap om sårbare grupper. Det påpekes at «Frelsesarmeen selger ‘pakketilbud’ [...]. ‘Pakken’ inneholder bolig og individuelt tilpasset oppfølging» (Dyb, Helgesen & Johannessen 2008:186).

Skog Hansen, Skevik Grødem og Bakkeli (2013) påpeker at frivillige organisasjoner kan være en potensiell kilde til såkalt «sosial innovasjon» på det boligsosiale feltet. Fafo-forskerne definerer «sosial innovasjon» på følgende måte:

Sosial innovasjon er nye løsninger på sosiale behov, som bidrar til å nå sosiale mål. Det kan foregå innenfor en sektor, men involverer gjerne aktører på tvers av sektorer (stat, marked, sivilsamfunn og frivillige organisasjoner). Det involverer et mangfold av aktører med ulike ressurser og ulik kompetanse, og kjennetegnes av åpenhet, deltakelse, samarbeid og en nedenfra- og opp tilnærming (Hansen, Skevik Grødem & Bakkeli 2013:7).

Skog Hansen og kollegaer argumenterer for at innovasjon i stadig mindre grad har preget det boligsosiale arbeidet siden det vokste fram som eget fagfelt fra årtusenskiftet. Dette kan henge sammen med skepsis til frivillige aktører i en del kommuner. Fafo-forskerne viser til at frivillige i liten grad har vært sentrale partnere i de boligsosiale utviklingsprogrammene i Husbankens region øst. Skog Hansen, Skevik Grødem og Bakkeli (2013) problematiserer om kommuner egentlig ønsker for mye innovasjon fra frivillige, og om frykten for å mislykkes er avgjørende for de stundom lunkne holdningene til samarbeid utenfor statens egne grenser.

Kunnskapsbehov. Etter vår oppfatning kan det finnes et behov for en bred gjennomgang av frivillige organisasjoners bidrag i det boligsosiale arbeidet. En slik studie finnes ikke per i dag. Studien kan baseres på en survey til relevante organisasjoner og kvalitative nærstudier av tjenestetilbud. Det er grunn til å spørre om hva frivillige bidrar med som ikke kommunen selv kan gjennomføre? Det er viktig at en ny studie av frivillighetens bidrag ikke reproducerer gamle innsikter og kunnskap. Hvis oppdragsgivere mener at «frivillige i det boligsosiale arbeidet» er et felt som står stille – dvs. at det har skjedd svært lite nytt siden *Prosjekt bostedsløs* og *På vei til egen bolig* – er det antagelig like klokt å bruke forskningsmidlene på andre satsinger.

Private og offentlig-privat samarbeid. Flere deler av den norske velferdsstaten er preget av politisk strid om private selskapers rolle. Det gjelder ikke minst utdannings- og helsesektoren. I et historisk perspektiv har også boligsektoren vært preget av ideologiske og interessebaserte konflikter omkring marked, privat profitt og fordeling (jf. Gulbrandsen 1980). På den annen side er boligen «velferdsstatens markedsvare» (Bengtsson 1995), i den forstand at offentlig politikk i stor utstrekning har tatt form av markedsreguleringer. I tillegg har det hele tiden vært private byggherrer, inkludert boligkooperasjonen, som har stått ansvarlig for norsk boligbygging: Norsk boligpolitikk har per definisjon betydd samarbeid mellom stat (Husbanken), kommunene og private utbyggere (jf. Kiøsterud 2005). I dag ønsker flere kommuner å forfølge boligsosiale målsettinger gjennom samarbeid med private utbyggere, ikke minst på leiemarkedet. Motivet for slikt samarbeid kan være ønske om å avlaste kommunens investeringsbudsjett, skaffe velegnede boliger til det boligsosiale arbeidets målgrupper, samt stimulere til et større profesjonelt leiemarked (Sørvoll & Sandlie 2014).

Forskningen om kommunenes samarbeid med private i det boligsosiale arbeidet er begrenset. Vi vil her trekke frem tre publikasjoner med særskilt relevans for dette temaet: *Modeller for utleie med sosiale formål* (Medby, Holm & Astrup 2012), *Boligbygging og sosial profil* (Barlindhaug mfl. 2014b), og *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid*.

Boligsosial utbyggingspolitikk? Barlindhaug mfl. (2014b) undersøker mulighetsrommet for «sosial boligbygging» i kommunene i en situasjon hvor boligsektoren omtales som «markeds- og utbyggerstyrt». NIBR-forskerne fremhever at kommunenes mulighet til å fremskaffe boliger med «sosial profil» i samarbeid med private utbyggere er beskjeden. Det kraftigste virkemiddelet i den kommunale utbyggingspolitikken – salg av tomtegrunn på vilkår – blir sjelden eller aldri brukt til å realisere for eksempel rimelige boliger til utvalgte målgrupper. Norske kommuner har heller ikke rettslig adgang til å pålegge private å bygge prisregulerte boliger gjennom reguleringsplaner eller utbyggingsavtaler. Hvis de hadde hatt en slik mulighet, kunne de for eksempel etablert et segment av rimelige leieboliger rettet mot relativt vanskeligstilte grupper som ikke kommer gjennom den trange «inngangsporten» til den kommunale boligsektoren.

I likhet med Barlindhaug mfl. (2014b) understreker også andre arbeider fra de siste årene at kommunenes mulighet til å styre og samarbeide med private er begrensede i utbyggingspolitikken. Foruten juridiske begrensninger vegrer mange kommuner seg fra å satse store ressurser i tomtepolitikken. EØS-avtalen og anbudsreglementet gjør det også vanskeligere å samarbeide med boligkooperasjonen, en aktør som ellers kunne vært en medspiller på det boligsosiale området (jf. Sørvoll 2015).

Samarbeid om boligsosial utleie? Som nevnt ovenfor ønsker flere kommuner å samarbeide med private om fremskaffelse av leieboliger til vanskeligstilte spesielt og det allmenne publikum generelt. Sørvoll og Sandlie (2014) presenterer og drøfter Bergens- og Oslomodellen for offentlig-privat samarbeid om fremskaffelse av leieboliger. Noe forenklet innebærer Bergensmodellen at private bygger leieboliger støttet av gunstig finansiering og tilskudd fra Husbanken. Bergen kommune får rett til å peke ut beboerne til en viss andel av disse boligene i 20 år. Oslomodellen er som Bergensmodellen basert på samarbeid mellom Husbanken, kommunen og private. Det beste eksempelet på modellen er Selvaag Realkapitals oppføring av 96 leieboliger på Bjørnåsen sør i Oslo. Disse boligene er oppført ved hjelp av gunstig Husbankfinansiering; i tillegg har kommunen tilvisningsrett til en andel av boligene.

Medby, Holm og Astrup (2012) diskuterer ulike modeller for utleie av ikke-kommersielle utleieselskaper. De slår fast at det finnes få eller ingen norske kommuner som har etablert samarbeidsrelasjoner med utleiere som ikke tilbyr kommunen tildelingsrett. NIBR-forskerne viser også at boligkooperasjonen – en aktør som tidligere har drevet en viss utleievirksomhet rettet mot prioriterte grupper i samarbeid med kommuner – er skeptiske til å satse på utleie innenfor rammen av dagens vilkår. Statlig tilskudd synes å være en forutsetning for boligbyggelags utleiesatsing. I dag er det imidlertid bare utleiere som gir kommunen disposisjonsrett som kvalifiserer for Husbankens tilskudd til utleieboliger.

Kunnskapsbehov. Kort fortalt understreker litteraturen om privates bidrag til det boligsosiale feltet samarbeidets begrensninger. Det er likevel en kjensgjerning at flere kommuner er på jakt etter nye virkemidler i utbyggingspolitikken. En rimelig tolkning er at noen kommuner leter etter en farbar strategi mellom etterkrigstidens planmessige boligpolitikk og dagens

markedsstyrte boligforsyning. I denne sammenheng vurderer de å samarbeide aktivt med private utbyggere for å realisere gode boligløsninger for vanskeligstilte (Sørvoll 2015).

Det er heller ikke kun i Bergen og Oslo at kommunen ønsker å samarbeide med private om fremskaffelse av leieboliger. Hamarøy kommune har også lansert en modell for produksjon av leieboliger til vanskeligstilte i samarbeid med private. Denne modellen ønsker flere kommuner å kopiere eller tillemppe etter egne behov. Hamarøymodellen innebærer kort fortalt at utbyggere oppfører en viss andel leieboliger med kommunal disposisjonsrett. Samtidig forplikter de seg til å oppføre noen boliger rettet mot det ordinære leiemarkedet i kommunen. Husbanken er på sin side positiv til å bidra med finansiering (Sørvoll & Sandlie 2014). Hamarøymodellen sikrer dermed utbyggerne – som i de fleste tilfeller vil være meget risikoaverse, spesielt i distrikter med lave tomte- og boligpriser – en viss trygghet gjennom gunstig finansiering og garantert avsetning av deler av leiemassen. På samme tid kan modellen bidra med boliger både til vanskeligstilte og andre grupper som ønsker å leie.

I fremtiden blir det aktuelt å evaluere ulike forsøk med offentlig-privat samarbeid om leieboliger til vanskeligstilte. Doffin.no indikerer at empirien om slike samarbeidsmodeller kan bli relativt omfattende på sikt. En slik evaluering bør besvare minst tre vesentlige spørsmål: 1. Hvor store er Husbanken og kommunenes kostnader knyttet til offentlig-privat samarbeid om fremskaffelse av leieboliger? 2. Hva er fordelene og ulempene ved slikt samarbeid sammenlignet med ordinær oppføring av kommunale boliger for vanskeligstilte? 3. Hvordan kan Husbanken – gjennom grunnlånet og/eller eventuelt andre låne- og støtteordninger – stimulere private til å bygge og drifte utleieboliger for vanskeligstilte? Nordvik (2005) drøfter for øvrig kostnadene knyttet til offentlig-privat samarbeid om produksjon, drift og vedlikehold av boliger for vanskeligstilte på teoretisk grunnlag. Han konkluderer ikke skarpt hva gjelder nytten av offentlig-privat samarbeid, men han gir uttrykk for en viss skepsis. Nærmere bestemt peker Nordvik på at: «Driften av boligene, spesielt det indre vedlikeholdet, påvirkes sterkt av sammensetningen av beboere og av omfang og art av de tilknyttede tjenestene» (Nordvik 2005:10):

For den private aktøren vil begge disse to faktorene framstå som risikofaktorer. Dette er en risiko den private aktøren må kompenseres for å bære. Et OPS behøver ikke å være uhensiktsmessig på tross av disse incitamentproblemene. Imidlertid vil det sannsynligvis være nødvendig at den private aktøren er mye mer effektiv enn kommunen i boligdrift for at kommunen skal være tjent med et OPS (Nordvik 2005:10).

Det boligsosiale feltets forskere bør også holde et våkent øye med utviklingen i boligforsyningspolitikken. Hvis kommuner gjør alvor av sine planer om å utfordre grensene for dagens politikk må forskningen reflektere dette. I fremtiden kan det blant annet være aktuelt å identifisere og evaluere eksempler på boligsosiale utbyggingsprosjekter. En aktuell metode for kommunene er eksempelvis å kjøpe de første boligene i et byggeprosjekt. På denne måten kan de bidra til at boligplaner blir realisert, samt fremskaffe egnede boliger til utvalgte grupper (Sørvoll 2015).

4.7 Nye kunnskaps- og metodebehov? En oppsummering.

Virkninger, metoder og kunnskapshull. Flere av studiene referert til i dette kapitlet forsøker å sannsynliggjøre effektene av boligsosial politikk for målgruppene eller samfunnet som helhet. Det gjelder blant annet flere analyser av de boligøkonomiske virkemidlene (jf. 3.1). Dermed er situasjonen forbedret siden påstanden om at det finnes for få effektstudier ble fremsatt i de to foregående kunnskapsoversiktene om vanskeligstilte på boligmarkedet (Hellevik & Nordvik 2004; Rambøll 2010).

Manglende påvisning eller sannsynliggjøring av effekter for vanskeligstiltes boligsituasjon er likevel en generell svakhet ved forskningen diskutert i dette kapitlet. Det gjelder forskningen om kommunale boliger (3.2), bo-oppfølgingstjenester (3.3), kommunal organisering (3.4) og offentlige prosjekter og satsinger (3.5). Etter vår oppfatning er det grunn til å etterspørre større metodisk oppfinnsomhet i den sammenheng. Kunnskapssenterets systematiske litteratursøk om forskningen på boligsosiale tiltak fra 2014 identifiserte for eksempel «ingen randomiserte kontrollerte studier og bare én studie som brukte kontrollgruppe for å undersøke effekt av tiltakene» (Kunnskapssenteret 2014:2). Vi stiller oss bak kunnskapssenterets konklusjon, om at det «er behov for å gjennomføre kontrollerte studier av boligsosiale virkemidler i

Norge for å dokumentere eventuell effekt av slike tiltak på å få vanskeligstilte inn på boligmarkedet og/eller på at vanskeligstilte kan bli boende i eget hjem» (ibid.:2). Det finnes simpelthen et behov for mer kunnskap om de boligsosiale virkemidlenes virkning for målgruppene.

Studier som bidrar med kunnskap om effekter vil være av stor verdi i en mer omfattende evalueringen av konsekvensene av den norske boligmodellen (jf. også kapittel 1 og 2), en evaluering som selvfølgelig også må ta den kontrafaktiske utfordringen på alvor. I den sammenheng kan det for eksempel spørres hvilke strukturer vanskeligstilte hadde virket innenfor hvis den norske boligmodellen hadde lignet mer på den svenske, danske eller nederlandske boligsektoren?

På den annen side vil ikke avanserte statistiske teknikker og kontrollstudier fortelle oss alt vi trenger for å utforme og gjennomføre en formålstjenlig boligsosial politikk. Ulfrstad fremhever med rette at boligsosiale problemer som bostedsløshet er *wicked problems*, dvs. kompliserte utfordringer med «sammensatte årsaker» som må løses på tvers av en rekke kommunale sektorer (Ulfrstad 2011:154–155, 161–165). I realiteten finnes det neppe en riktig dosering av virkemidler som passer for alle individene i målgruppene for det boligsosiale arbeidet. Kommunene må ofte finne individuelt tilpassede løsninger for ulike typer vanskeligstilte. I tillegg vil hensiktsmessigheten av ulike virkemidler variere med boligmarkedets karakter fra sted til sted (Nordvik 2008). Blant annet derfor er det ikke grunn til å legge ned den kvalitative forskningen basert på dokumentstudier, observasjon og intervjuer. Vi trenger kvalitative studier for å kunne gjennomføre velinformerte kvantitative undersøkelser, og for å identifisere mekanismer bak boligsosiale problemer og boligsosiale løsninger. Vi trenger også kvalitative studier som ikke forsøker å løse det kontrafaktiske problemet, men som forholder seg aktivt til det i design og fortolkning av analyser.

I dette kapitlet har vi også pekt på en rekke større og mindre tematiske hull i den boligsosiale forskningen på virkemidler. Vi etterlyser blant annet flere studier av grunnlånets boligsosiale funksjon, offentlig–privat samarbeid om drift og produksjon av utleieboliger, boligsosial utbyggingspolitikk, leie til eie og oppfølgingstjenestenes innhold.

Fremfor alt etterspør vi imidlertid en større evaluering av den residuale norske offentlige boligmodellen, med vekt på hvordan kommunale boliger fungerer for forskjellig grupper vanskeligstilte i ulike kommuner. I en slik studie blir det viktig å kombinere ulike datakilder for å belyse den kommunale boligsektoren på en best mulig måte. Som følge av at Folke- og boligtellingsdata fra 2011 ikke gir grunnlag for å skille ut kommunale leieboere, kan det være hensiktsmessig å skaffe registerdata fra kommunene. I tillegg bør man vurdere om deltagende observasjon – i tillegg til kvalitative intervjuer med ulike beboergrupper – i bomiljøer kan være en velegnet metode i en slik evaluering. Flåto og Johannessens studie av bostedsløses økonomiske strategier viser at deltagende observasjon kan være en formålstjenlig metode for å undersøke vanskeligstiltes atferd og handlingsbetingelser på boligmarkedet (Flåto & Johannessen 2010).

Endelig mener vi at forskningen på virkemidler i større grad bør diskuteres kritisk av forskere i offentligheten. Studier av virkemidlers effekter forutsetter stor metodisk bevissthet og faglig modenhet; flere arenaer og muligheter for et informert ordskifte om boligsosiale forskningsspørsmål – for eksempel gjennom et nett-tidsskrift med fagfelleevaluering – ville derfor vært en styrke for effektforskningens holdbarhet.

5 Kunnskapsoversikt om vanskeligstilte på boligmarkedet: en kort oppsummering

5.1 Innledning: Behov for mer fagdebatt om boligforskningen

I denne kunnskapsoversikten har vi presentert og diskutert forskning om vanskeligstilte, offentlige virkemidler og integrering, marginalisering og segregering i den norske boligsektoren i perioden 2005 til 2015. Formålet har vært å legge til rette for en kumulativ forskning, oppsummere eksisterende kunnskap for interesserte i offentlig tjeneste, forskningsinstitusjoner og allmennheten, identifisere nye kunnskapsbehov, samt bidra til en informert diskusjon om den boligsosiale politikken i Norge.

Forskningsspørsmålene temaene som blir behandlet i rapporten er valgt ut med referanse til to tidligere kunnskapsoversikter om vanskeligstilte på boligmarkedet (Hellevik & Nordvik 2004; Rambøll 2010), den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet og oppdragsgivers problemstillinger. Konklusjonene og tolkningene i rapporten er imidlertid våre egne. Hensikten har ikke vært å argumentere for et bestemt syn, men bidra med et grunnlag for en kritisk og informert diskusjon om veien videre for den boligsosiale politikken og boligmodellen i Norge.

I dette avslutningskapitlet skal vi kort oppsummere noen av våre mest sentrale konklusjoner vedrørende nye kunnskapsbehov i den boligsosiale forskningen. Et generelt poeng fra rapporten, som kan utdypes med en gang, er imidlertid behovet for mer fagdiskusjon om viktige problemstillinger knyttet til forskningen på vanskeligstilte. Etter vår oppfatning er fraværet av eksplisitt kritisk diskusjon påfallende. Det betyr blant annet at konklusjoner som kan være riv ruskende gale – eller i det minste diskutabile – blir stående uimotsagt. Fordi fagdiskusjon er fraværende kan også viktige perspektiver og politiske løsninger gå tapt. Fraværet av debatt gjør at ulike posisjoner ikke brytes mot hverandre, og kan bidra til at gode argumenter ikke vinner fram.

De mest sentrale forskningsinstituttene på boligfeltet har kanskje noen midler som kan brukes til å stimulere til en mer kritisk boligsosial offentlighet. For eksempel kan man premiere forskere i større grad for å skrive fagkronikker

og/eller artikler i tidsskrifter som *Plan*. Det kan likevel være enda mer formålstjenlig om forskningsinstitutter, Husbanken, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og eventuelt andre interessenter går sammen om å finansiere et fagfellevurdert nett-tidsskrift med vekt på kritisk diskusjon. Poenget med et slikt tidsskrift ville være å diskutere funnene i nye rapporter og artikler – kanskje i form av egne temanummer – samt trykke enkelte studier med ny empiri og problemstillinger.

Et slikt tidsskrift vil kunne fungere disiplinerende for forskningen, heve ambisjonsnivået og bidra til en mer formålstjenlig boligsosial – og eventuelt – allmenn boligpolitikk.

5.2 Kunnskapsbehov om vanskeligstilte på boligmarkedet

I kapittel 2 er temaet forskningen om ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi bruker også en del plass på å drøfte styrker og svakheter ved ulike typer data i den boligsosiale forskningen: registerdata, levekårsundersøkelser basert på utvalg, surveyer av representanter til kommunen eller enkeltgrupper vanskeligstilte og kvalitative data.

Hellevik og Nordvik (2004) argumenterer i sin kunnskapsoversikt for å benytte registerdata i større utstrekning. De siste årene har det i tråd med dette blitt satset en del på registerdata i den boligsosiale forskningen. I kapittel 2 argumenterer vi for at denne satsingen bør fortsette. Registerdata har flere styrker – blant annet gir de mulighet til å følge hele populasjonen av en gruppe vanskeligstilte over tid i motsetning til levekårsundersøkelser basert på utvalg. Dette er viktig ettersom relativt små og svake grupper som de mest vanskeligstilte på boligmarkedet ofte ikke er representert i utvalgsundersøkelser (jf. Nordvik 2010a). På den annen side har registerdata også sine svakheter – de kan være tidkrevende og lite fleksible hva gjelder tema det er mulig å si noe om. Surveyer, levekårsundersøkelser og kvalitative data kan derfor være mindre presise, men også mer opplysende i mange tilfeller. Levekårsundersøkelsene har videre den styrke at de dekker situasjonen til de nest mest vanskeligstilte og sårbare grupper som står i fare for å få boligsosiale problemer på en god måte.

Med referanse til en artikkel av Flåto og Johannessen (2010) om bostedsløses økonomiske strategier, argumenterer vi også for at kvalitative studier –

basert på for eksempel intervjuer og/eller deltagende observasjon – kan identifisere mekanismer som kan generaliseres eller overføres til andre lignende individer eller situasjoner.

I kapittel 2 tar vi til orde for en storstilt evaluering av den norske offentlige boligmodellen. Den eksisterende forskningen indikerer at det finnes problemer knyttet til lav boligstandard og utilfredsstillende bomiljø i den kommunale utleiesektoren rettet mot de mest vanskeligstilte. Det gir grunnlag for en bredere studie av den norske offentlige boligmodellens – og ulike praktisering av denne modellen i forskjellige kommuner – konsekvenser for vanskeligstilte hushold.

I kapittel 2 argumenterer vi også for at vi trenger mer kunnskap om mekanismene bak at noen blir vanskeligstilt på boligmarkedet. Det kan være spesielt interessant med studier som kombinerer et blikk for individuelle og strukturelle forklaringer. En studie kan for eksempel undersøke om det finnes noen sammenheng mellom bostedsløshet i ulike kommuner og boligmarkedenes strukturer (jf. Dyb mfl. 2013). Endelig føyer vi oss inn i rekken av forskere som har etterlyst flere studier av vanskeligstiltes boligkarrierer over lengre tidsrom (jf. Hellevik & Nordvik 2004; Gulbrandsen & Hansen 2007). Gjennom slike studier kan man komme nærmere identifiseringen av mekanismene bak at noen forblir vanskeligstilte og andre kommer seg ut av denne kategorien.

5.3 Kunnskapsbehov om integrering, marginalisering og segregering på boligmarkedet

I kapittel 3 drøfter vi forskningen om integrering, marginalisering og segregering på det norske boligmarkedet. Avslutningsvis i kapitlet peker vi på at den eksisterende forskningslitteraturen om disse temaene har flere iøynefallende hull. For det første ville det vært interessant med en studie av et vesentlig samfunnsfenomen som det norske boligeierdemokratiet knyttet til borettslag og sameier og innvandreres deltagelse her. Det er et tema som beklageligvis ikke er dekket på en god måte i forskningslitteraturen (jf. Søholt 2010).

Vi peker også på at det synes å være rom for mer kunnskap om blant annet nabolags og boligsituasjoners virkninger for integrasjon i betydningen samfunnsdeltakelse, mekanismene bak de ulike boligeierandeler blant

innvandrere, de boligsosiale virkemidlenes effekter for minoritetsgrupper, diskriminering av ulike grupper på leiemarkedet og mekanismene bak etnisk segregering.

Avslutningsvis i kapittel 3 argumenterer vi for at kunnskapsbehovene nevnt ovenfor dekkes av følgende sammenfattende problemstilling: Hva er konsekvensene for ulike innvandrergupper av den norske boligmodellen når det gjelder integrering, marginalisering og segregering? I forlengelsen av denne problemstillingen slår vi et slag for verdien av nordiske sammenligninger av innvandrere (og andre gruppers boligkår) som et steg på veien mot en fullgod evaluering av den norske boligmodellen – kjennetegnet blant annet av eierlinja og et leiemarked dominert av småskalautleiere på det private markedet.

5.4 Kunnskapsbehov om boligsosiale virkemidler

I kapittel 4 gjør vi rede for og diskuterer forskningen på de boligsosiale virkemidlene – bo-oppfølgingstjenester, bostøtte, startlån, boligtilskudd, tilskudd til utleieboliger og kommunale boliger – i relativt stor detalj. Videre ser vi nærmere på forskningen om offentlige satsinger og offentlig-privat samarbeid på det boligsosiale området. Det mest sentrale temaet i kapitlet er hvorvidt og på hvilken måte den eksisterende forskningslitteraturen dokumenterer effekter av de boligsosiale virkemidlene for vanskeligstilte. Slike studier har vært etterlyst fra flere hold de siste ti årene (Hellevik & Nordvik 2004; Aarland & Nordvik 2008; *Bolig for velferd* 2014-2020). Konklusjonen i kapittel 4 er at det finnes flere studier som sannsynliggjør effekter i dag enn for ti år siden, men at manglende påvisning av virkninger for de vanskeligstilte fortsatt er en generell svakhet ved studiene av de boligsosiale virkemidlene. Dette gjelder kanskje spesielt forskningen på oppfølgingstjenester, kommunal boligorganisering og offentlige prosjekter og satsinger.

Vi påpeker blant annet at mange eksisterende studier – som for eksempel evalueringer av Husbankens kommunesatsinger (jf. Yttredal, Moen Ouff & Hanche-Olsen 2013; Backer Grønningsæter mfl. 2014) – ikke tar den kontrafaktiske utfordringen og behovet for kontrollgrupper på alvor og derfor ikke kan si noe presist om et virkemiddels effekter.

5.5 Den norske boligmodellen under lupen

Bak flere av kunnskapsbehovene som er identifisert i denne rapporten, ligger det et ønske om en bredere evaluering av den norske boligmodellens effekter for vanskeligstilte. Det gjelder for eksempel når vi argumenterer for at det er behov for å studere virkningene av den offentlige boligmodellen for innvandrere spesielt og vanskeligstilte generelt. Det er ikke noe galt med studier av viktige, men begrensede problemstillinger. Tvert imot må en god evaluering av hele boligmodellen trekke på mange mindre studier av vanskeligstiltes boligkår og boligkarrierer, kommunal praksis og virkemidlers effekter.

Vi tror imidlertid at en bred studie av den norske boligmodellens (jf. 1.4) konsekvenser for vanskeligstilte kunne skapt engasjement og debatt: kort fortalt bidratt til det kritiske ordsiftet som behøves for å drive frem en hensiktsmessig boligsosial politikk. En slik evaluering burde ikke begrense seg til et snevert individorientert perspektiv, men innlemme studier både av de boligsosiale virkemidlenes effekter for boligmarkedet (jf. Astrup mfl. 2014) og strukturene i den norske boligmodellens konsekvenser for ulike grupper vanskeligstilte.

Summary

In this report, we summarize and discuss the research on disadvantaged groups on the housing market in Norway, the policy instruments of Norwegian social housing policy, and integration, marginalization and segregation on the housing market in the years between 2005 and 2015.

The aim of the report is to provide an overview of relevant research for academics, professionals in the housing sector and the public at large, and contribute to an informed and critical debate about the social housing policy directed at the most vulnerable groups in society. Furthermore, we aim to identify knowledge gaps in the existing literature, and suggest promising paths for future research.

One of the main conclusions in this report is that the field of social housing research in Norway is in need of a broader and more critical scholarly debate. To foster a more vigorous debate, fresh ideas and novel research avenues we suggest establishing an online journal devoted to critical housing research. A journal such as this could perhaps learn from the example of the online journal *Critical Housing Analysis*.⁴³

The topics and questions discussed in this report draw on research questions formulated by the Norwegian Housing Bank, two pre-existing literature reviews (Hellevik & Nordvik 2004; Rambøll 2010), the conclusions of previous research, the new national strategy for social housing policy (2014-2020)⁴⁴, as well as (unavoidably) our own published works and personal research interests. We strongly emphasize that research on disadvantaged groups must transcend a focus on individual problems. Instead scholars should aim to study the challenges of vulnerable households with reference to the structures of the Norwegian housing model, characterized by widespread homeownership, strong political support for free housing markets, a small private

⁴³ <http://www.housing-critical.com/home-page-1/> Accessed: 1.12.2015.

⁴⁴ Housing for welfare. National strategy for housing and support services (2014-2020): https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/housing_for_welfare_national_strategy_for_housing_and_support_services_2014_2020.pdf Accessed: 1.12.2015.

rental market dominated by small-scale landlords, and a residual public housing sector.

In this report, we summarize and discuss a large quantity of quantitative and qualitative research on the Norwegian housing market and housing policy. In *Chapter 2*, we highlight that more research should be conducted on the consequences of the Norwegian model of housing for disadvantaged households in general, and the Norwegian model of residual social housing in particular.

In *Chapter 3*, we examine the research on integration, marginalization and segregation in the housing sector. We conclude the chapter by suggesting that there is a need for more research on these topics to fill blatant knowledge gaps:

- The Norwegian “housing democracy” connected to freehold flats and co-operative associations, and the level of integration, participation and power of immigrants within this democracy.
- The effects of housing and neighborhoods for the level of integration of immigrants within the Norwegian society.
- The housing careers of labor migrants and former refugees
- Variation amongst immigrant groups when it comes to homeownership rates
- The effects of social housing policy instruments on the housing situation and housing career of different immigrant groups
- The mechanisms of ethnic segregation
- Does the relatively low ethnic segregation in Oslo also foster contact between different groups of the population?

Most of these topics may be summarized under the heading of the following research questions: What are the consequences of the Norwegian housing model for different groups of immigrants? For example, what are the effects of the strong support for homeownership and the residual model of social housing for immigrants? These are questions that should be probed seriously in future research.

In *Chapter 4*, we evaluate the extensive literature on the policy instruments of the Norwegian housing policy directed at disadvantaged groups:

housing allowances, start-up loans, housing grants, various services to the disadvantaged and municipal public housing. The main aim of the Chapter is to assess to what extent the existing literature documents effects of the policy instruments for the disadvantaged.

At least since the early 1990s, several researchers have called for more studies of the effects of housing policy (Hansen & Åhrén 1991; Hellevik & Nordvik 2004; Aarland & Nordvik 2008; Rambøll 2010; Aarland 2012). In Chapter 4, we point to several meaningful studies of effects conducted between 2005 and 2015. However, we conclude that insufficient attention to the effects of policies and programs is still a weakness of the scholarly literature on social housing policy in general. In particular, this conclusion applies to the research on housing services, the public housing sector, the municipal organization of housing, and the Housing Bank's work with the municipalities.

We end the report by pointing to the possibility of a large-scale evaluation of the Norwegian housing model and its effects for marginalized groups. This could spur excitement in the research community, and contribute to a more vigorous discussion about the pros and cons of the housing policy directed at disadvantaged groups.

Litteratur

- Aarland, K. og Nordvik, V. (2008). *Boligeie blant husholdninger med lave inntekter*. NOVA-rapport 15/2008. Oslo: NOVA
- Aarland, K. og Nordvik, V. (2009). «On the Path to Homeownership: Money, Family Composition and Low-income Households», *Housing Studies*, 24(1): 81-101
- Aarland, K. (2011). *En modell for vurdering av eierskapspotensialet blant lavinntektsgrupper og vanskeligstilte på boligmarkedet*. Et notat, Oslo: NOVA
- Aarland, K.: (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*. Notat nr. 8/2012. Oslo: NOVA
- Aarset, M. F. (2015). *Hearts and roofs. Family, belonging and (un)settledness among descendants of immigrants in Norway*. Sosialantropologisk institutt. Oslo, Universitetet i Oslo. Phd
- Aarset, M. F. og R. Nordvik (2015). «Dagens situasjon. Levekår og livskvalitet blant tattere/romanifolk», Vedlegg 6 i Vedlegg til NOU 2015:7. *Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 og til i dag*
- Andersen, B. (2014). *Westbound and Eastbound. Managing sameness and the making of separation in Oslo*. Sosialantropologisk institutt. Oslo, Universitetet i Oslo. Phd.
- Andersen, B. (2012). «Oslo gettoiseres», S. Indregard (red.) *Motgift. Akademisk respons på den nye høyreekstremismen*. Oslo: Flamme og Manifest forlag. 172-86
- Andersson, L., Jakobsen, N. og A. Kostadam (2012). «A Field Experiment of Discrimination in the Norwegian Housing Market: Gender, Class, and Ethnicity», *Land Economics* 88(2): 233-240
- Annaniassen, E. (2006). *Én skandinavisk boligmodell?: historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*. Temahefte 1/06. Oslo: NOVA
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009). *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo*
- Astrup, K. C., K. Johannessen & P. Medby (2013). *Unges etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp?.* NIBR-rapport 22/2013. Oslo: NIBR
- Astrup, K. C. (2014). *Boligtilskudd til etablering – et effektivt virkemiddel?* Notat 2014:103. Oslo: NIBR
- Astrup, K. C. og Aarland, K. (2013). *Økonomisk risiko og boligeie*. NIBR-rapport 28/2013. Oslo: NIBR
- Astrup, K.C., Barlindhaug, R. og Medby, P. (2014). *Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler*. NIBR-rapport 24/2014. Oslo: NIBR

- Astrup, K.C., Barlindhaug, R., P. Medby (2015). *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser*. NIBR-rapport 12/2015. Oslo: NIBR
- Astrup, K.C., Monkerud, L., Ruud, M.E., Barlindhaug, R. og K. Aarland (2014). *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*. NIBR-rapport 27/2014. Oslo: NIBR
- Astrup, K.C. (2014). *Boligtilskudd til etablering- et effektivt virkemiddel?* NIBR-notat 103/2014. Oslo: NIBR
- Bakke m.fl. (2012). *Husrom uten hjerterom. Kan bolig motvirke marginaliseringsprosesser?* FoU-rapport nr. 1/2012 Kristiansand: Agderforskning
- Bakkeli, V. og R. Steen-Jensen (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger. Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene*. Fafo-rapport 5/2015. Oslo: Fafo
- Bals, M., Turi, A. L., Skre, I. og S. Kvernmo (2010). «Internalization symptoms, perceived discrimination, and ethnic identity in indigenous Sami and non-Sami youth in Arctic Norway», *Ethnicity and Health*, 15(2): 165-179
- Barlindhaug, R. og Astrup, K. (2012). *Housing Affordability. En drøfting av begreper og beregning av indikatorer*. NIBR-notat 110/2012. Oslo: NIBR
- Barlindhaug, R. og Astrup, K.C. (2008). *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 13/2008. Oslo: NIBR
- Barlindhaug, R. og Astrup, K.C. (2009). *Fra leie til eie - eller delt eierskap*. NIBR-notat 115/2009. Oslo: NIBR
- Barlindhaug, R. og Medby, P. (2007). *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Evaluering av omleggingen av modellen*, NIBR-rapport 7/2007. Oslo: NIBR
- Barlindhaug, R., Holm, A. Holth, F. Nordahl, B. (2014b). *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*, NIBR-notat 114/2014. Oslo: NIBR
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. og Renå, H. (2014a) *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 8/2014. Oslo: NIBR
- Barlindhaug, R., Johannessen, K. og Kvinge, T. (2011). *Boligkarriere for startlånesøkere*. NIBR rapport 15/2011
- Barlindhaug, R., Johannessen, K. og Dyb, E. (2011). *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*, NIBR-rapport 8/2011. Oslo: NIBR
- Bengtsson, B. (red.) (2013). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*, Malmö: Égalite
- Benjaminsen, L., Dyb, E. og E. O'Sullivan (2009). «The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention», *European Journal of Homelessness*, 3/2009:23-51
- Bergh, A. (2005). «On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution?», *European Sociological Review*, 21(4): 345-357

- Blom, S. (2012). *Innvandrerens bostedspreferanser - årsak til innvandrerrettet bosetting?* SSB-rapport 2012/44. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Bolig for velferd*. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)
- Boote, D.N. og Beile, P. (2005). «Scholars Before Researchers: On the Centrality of the Dissertation Literature Review in Research Preparation», *Educational Researcher* 34(3): 3-15
- Brattbakk I. og T. Wessel (2013). «Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo», *Urban Studies* 50(2): 391-406
- Brattbakk, I. og Hagen, A. L. (m. fl) (2015). *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i bydel Gamle Oslo*, AFI-rapport 8/2015. Oslo: AFI
- Caspersen, J. mfl. (2011). *Praksisutbytte? Kunnskapsoversikt om ungdoms utbytte av praksis i opplæringen*. NIFU-rapport 6/2011. Oslo: NIFU
- Clausen, S. og Kristofersen, L. (2008). *Barnevernsklinter i Norge. En longitudinell studie*. NOVA rapport 3/2008
- Danielsen, K. og Gulbrandsen L. (2008). *Flytting i nytt land. Flyktningers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet*. NOVA Rapport 13/2008, Oslo: NOVA
- Drøpping, J.A.(2005). *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*. Fafo-notat 19/2005. Oslo: Fafo
- Dyb, E. og Holm, A. (2015). *Rus og bolig. Kartlegging av boligsituasjonen til personer med rusmiddelproblemer*. NIBR-rapport 5/2015. Oslo: NIBR
- Dyb, E. og K. Johannessen (2009). *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*. NIBR rapport 17/2009. Oslo: NIBR
- Dyb, E. og K. Johannessen (2013) *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2013:5. Oslo: NIBR
- Dyb, E. og Lied, C. (2015). *Boligsosialt utviklingsprogram i Oslo. En evaluering*. NIBR-rapport 10/2015. Oslo: NIBR
- Dyb, E., Brattbakk, I., Bergander, K. og J. Helgesen (2006). *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Samarbeidsrapport NIBR/Byggforsk/KRUS 2006
- Dyb, E., Helgesen, M.K., og K. Johannessen (2008). *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 15/2008. Oslo: NIBR
- Dyb, E., Johannessen, K., Lied, C. og T. Kvinge, T. (2013). *Forklaringer på bostedsløshet*. NIBR rapport 6/2013. Oslo: NIBR
- Dyb, E., Lied, C. og Renå, H. (2011). *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen. Foranalyse*. NIBR-rapport 22/2011. Oslo: NIBR

- Dyb, E. (2009). «Imprisonment: A Major Gateway to Homelessness», *Housing Studies*, 24(6): 809-824
- Econ Pöyry (2008). *Kommunale utleieboliger. Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*. Rapport 2008-096. Oslo: Econ Pöyry AS
- Econ Pöyry (2005). *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*. Rapport 2005-096. Oslo: Econ Analyse
- Econ Pöyry (2006). *Startlånet – Samfinansiering, forvaltning og oppfølging*. Rapport 2006-094. Oslo: Econ Analyse
- Econ Pöyry (2009). *God praksis med startlån*. Rapport 2009-106. Oslo: Econ Analyse
- Elvegård, K. og Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Flåto, M. og Johannessen, K.(2010). «Economic Strategies among Long-Term Homeless People: The Concept of Harvesting Economy», *European Journal of Homelessness*, nr. 4/2010
- FOR-2011-02-23-191. Forskrift om boligtilskudd
- FOR-2011-02-23-192. Forskrift om tilskudd til utleieboliger
- FOR-2014-03-12-273. Forskrift om startlån
- Forskningsrådet (2014). *Prosjektoversikt: VAM (Velferd, arbeidsliv og migrasjon) 2014*. Oslo: Forskningsrådet
- Friberg, J. H. and G. Tyldum (2007). *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport. Oslo: Fafo
- Friberg, J. H. and L. Eldring (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport. Oslo: Fafo
- Gabrielsen, G. V. (2014). *Groruddalen; Oslos vakreste verkebyll? Problemrepresentasjon og stedsforståelse i Groruddalssatsingen*. Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Phd
- Grønningsæter, A. B, Becken, L.-E., Bakkeli, V., Klingenberg, S. og A. H. Strand (2014). *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Fafo-rapport 2014:51. Oslo: Fafo
- Grønningsæter, A. B. and B. R. Nuland (2008). *Diskriminering av lesbiske, homofile og bifile og av hivpositive. En litteraturgjennomgang*. Fafo-notat 2008:24 Oslo: Fafo.
- Grønningsæter, A.B., Becken, L.E., Bakkeli, V., Klingenberg, S. og A.H. Strand (2014). *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Fafo-rapport 51/2014. Oslo: Fafo.
- Gulbrandsen, L. (1980). *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundre*. Doktoravhandling i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo
- Gulbrandsen, L. (2008). «Bolig- og flyttehistorier for utvalgte grupper av flyktninger som ankom Norge i 2000 og 2001» i Danielsen, K. og L. Gulbrandsen (red.) *Flytting i nytt land. Flyktningers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet*. NOVA-rapport 13/2008. Oslo: NOVA.

- Gulbrandsen, L. & H. C. Sandlie (2015). «Housing Market and Family Relations in a Welfare State», *Critical Housing Analysis*, Vol. 2.
- Gulbrandsen, L. og T. Hansen (2007). *Registerbase for forskning om boligspørsmål*. Skriftserie 1/07. Oslo: NOVA
- Gulbrandsen, L. og T. Hansen (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001-2005*. NOVA rapport 4/10. Oslo: NOVA
- Guribye, E., m.fl. (2014). *Underskudd i bosettingen av flyktninger. En analyse av saksfremlegg og kommunale vedtak i Region Sør*. FoU-rapport nr. 3/2014. Kristiansand: Agderforskning
- Hanche-Dalseth, M., m.fl. (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene: en studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Arbeidsrapport nr. 238, Høgskulen i Volda, Møreforskning Volda
- Hansen, I.L.S. og Lescher-Nuland, B.R. (2011). *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Fafo 16/2011. Oslo: Fafo
- Hansen, K. L. (2011). *Ethnic discrimination and bullying in relation to self-reported physical and mental health in Sami settlement areas in Norway: The SAMINOR study*. Institutt for samfunnsmedisin, Universitetet i Tromsø. Phd
- Hansen, T. og P. Åhrén 1991. *Vanskeligstilte boligsøkere*. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt
- Hansen, T., E. Dyb og S. Østerby (2006). *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Prosjektrapport. Norges byggforskningsinstitutt og NIBR
- Hansen, T., Holm, A. og Østerby, S. (2004). *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Byggforsk prosjektrapport 2004
- Hanson, A., m.fl. (2011). «Subtle discrimination in the rental housing market: Evidence from e-mail correspondence with landlords», *Journal of Housing Economics* 20(4): 276-284
- Hellevik, T. og V. Nordvik (2004). *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Skriftserie. Oslo, NOVA. 4
- Hermansen, A. S. (2015). *Coming of Age, Getting Ahead? Assessing Socioeconomic Assimilation among Children of Immigrants in Norway*. Institutt for sosiologi. Oslo, Universitetet i Oslo. Phd
- Holm, A., Helgesen, M.K. og Lid, S. (2015). *Bolig etter fengsel og institusjon – samhandling mellom forvaltningsnivåer*. NIBR rapport 8/2015
- Holm, A. (2006). *Bolig – og oppfølgingstjenester i bosituasjonen for psykisk vanskeligstilte*. Prosjektrapport 2006. Oslo: Byggforsk
- Holm, A. (2012). *En verdig bosituasjon innen psykisk helsearbeid. Om boliger, tjenester og kapasitet innenfor kommunenes arbeid for personer med psykiske vansker*. NIBR-rapport 2/2012. Oslo: NIBR

- Holt-Jensen, A. (2013). *Bolig for alle?: problemer og visjoner for norsk boligpolitikk*. Oslo: Res Publica
- Husbanken (2011). *Husbankens høringsuttalelse til NOU 2011:15 Rom for alle - en sosial boligpolitikk for framtiden*
- Husbanken (2014). *Årsrapport 2014*, Oslo: Husbanken
- Husbanken (2015a). Oppdragsgivers utlysningstekst for prosjektet "Vanskeligstilte på boligmarkedet: En kunnskapsoversikt"
- Husbanken (2015b). Husbankens veileder for tilskudd til utleieboliger
- Husbankens veileder for grunnlån. <http://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b14.pdf> sett:04.12.2015
- Ibenholt, T. og O. Bakli (2009). *Bosetting av flyktninger*. Oslo, devoteam davinci
- Innst. S. nr. 297 (1988-1989). *Boligpolitikk for 90-årene*
- Jacsó, P. (2005). "Google Scholar: the pros and the cons", *Online Information Review*, 29 (2), 208 – 214
- Johannessen, K. og Dyb, E. (2011). *På ubestemt tid. Døgnovernatningssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger*, NIBR-rapport 13/201. Oslo: NIBR
- Johannessen, K., Astrup, K.C. og P. Medby (2013). *Unges etablering på boligmarkedet - er stigen trukket opp?* NIBR-rapport 22/2013. Oslo: NIBR
- Johannessen, K., Flåto, M., Hem, A. og E. Holt (2014). *Leie-før-eie– En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper*, Oslo: Husbanken
- Kjellehold, A. (2011). «Retten til bolig og oppfølgingstjenester». En utredning for boligutvalget, vedlegg til NOU 2011:15 *Rom for alle*
- Knudtzon, L., Barlindhaug, R. og A. Holm (2011). *Evaluerings av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. NIBR-rapport 33/2011. Oslo: NIBR
- Kunnskapssenteret (2014). *Boligsosiale tiltak for vanskeligstilte i Norge*. Notat fra Kunnskapssenteret, systematisk litteratursøk med sortering. Oslo: Kunnskapssenteret
- Kvinge, T., Barlindhaug, R., Lied, C. og M. E. Ruud (2012). *Byplangrep og bosteds-segregasjon*. NIBR-rapport 2012:11, Oslo: NIBR
- Langford, M. og E. Dyb (2011). *Om forholdet mellom nasjonal og internasjonal rett på boligområdet for rom*. Konsulentrapport for Kommunal- og regionaldepartementet
- Langsether, Å. og A. Skårberg (2007). *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. NOVA-rapport nr. 5/2007. Oslo: NOVA
- Langsether, Å., Gulbrandsen, L. og E. Annaniassen (2003). *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. NOVA-rapport 2003:2. Oslo: NOVA
- Langsether, Å., Hansen, T. og J. Sørvoll (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport nr. 18/2008. Oslo: NOVA

- Langsether, Å. (2005). *Bolig med kommunens bistand. En studie av kommunal bistand til boligsøkende for å skaffe dem bolig i det private leiemarkedet*. NOVA-rapport 17/2005. Oslo: NOVA
- Larsen, E.R. og D.E. Sommervoll (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*, vedlegg til boligutvalget, NOU 2015:15 Rom for alle
- Lidén, H. (2005). *Barn og unge fra nasjonale minoriteter En nordisk kunnskapsoversikt*. ISF-rapport 2005:007. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- LOV-2012-08-24-64. Bostøtteloven
- Magnusson Turner, L. (2015). «Demografisk utveckling och bostadsbehov i norska storbyar». *Boligbehov og ubalanse i norske storbyer*. L. Mangusson Turner, Nordvik, V. og J. Sørvoll. NOVA rapport 5/2015 Oslo: NOVA
- Magnusson Turner, L. og T. Wessel (2013). «Upwards, outwards and westwards: Relocation of ethnic minority groups in the Oslo region. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*. 95(1):1-16
- Medby, P. og Langsether, Å. (2006). *Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelsen i kommunale utleieboliger*, Skriftserie 3/2006. Oslo: NOVA
- Medby, P. og Å. Langsether (2007). *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, huseleiefastsettelse*. NOVA-rapport 12/2007. Oslo: NOVA
- Medby, P., Holm, A. og K. Astrup (2012). *Modeller for utleie med sosiale formål*, NIBR-rapport 18/2012. Oslo: NIBR
- Meld. St. 17 2012-2013. *Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*
- Midtbøen, A. H. og H. Lidén (2015). *Diskriminering av samer, nasjonal minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang*. ISF-rapport 2015:01. Oslo, Institutt for samfunnsforskning
- Mostowska, M. (2011). "Services for homeless immigrants: The social welfare capital of polish rough sleepers in Brussels and Oslo." *European Journal of Homelessness* 5(1): 27-47
- Mostowska, M. (2013). "Migration and Homelessness: The Social Networks of Homeless Poles in Oslo." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39(7): 1125-1140
- Nielsen, R. A. (2011). *Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig*. Fafo-notat 2011:20. Oslo: Fafo
- Nielsen, R. A., Holmqvist, E. Dhalmann, H. og S. Søholt (2014). «The Interaction of Local Context and Cultural Background: Somalis' Perceived Possibilities in Nordic Capitals' Housing Markets», *Housing Studies*, 30 (3): 433-452
- Nielsen, R. (2011). *Langsiktige konsekvenser av å vokse opp i leiebolig*. Fafo-notat 20/2011. Oslo: Fafo

- Nordahl, B. I. (red.) (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Oslo: Akademika Forlag
- Nordvik, V. (2014). *Indikatorer for den Boligsosiale satsingen – Et problemnotat*. Upublisert notat. Oslo: NOVA
- Nordvik, V. og L. Magnusson Turner (2014). «Survival and Exits in Neighbourhoods: A Long-Term Analyses», *Housing Studies* (ahead-of-print): 1-24
- Nordvik, V. og Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*, NOVA-rapport nr. 8/2007
- Nordvik, V. og Sørvoll, J. (2014). «Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case», *Housing, Theory and Society*, 31:3, 353-367
- Nordvik, V. og Åhrén, P. (2005). «The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case», *International Journal of Housing Policy*, nr. 5/2/2005 (131-146/996)
- Nordvik, V., Aarland, K. og Ford, M. (2011). *Effekter av et forsøk med endrete regler for deling av tap på startlån*. Oslo: NOVA
- Nordvik, V., Aarland, K. og E. Paus (2011). *Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring*, Oslo/Sandvika: NOVA/asplan viak
- Nordvik, V., Hansen, I.L.S., Koren, C. og B. Lescher-Nuland (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*. NOVA-rapport 2/2011. Oslo: NOVA
- Nordvik, V., Sandlie, H.C. og L. Gulbrandsen (2006). *Boforhold for pensjonister med bostøtte*. NOVA rapport 4/2006. Oslo: NOVA
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. NOVA-rapport 23/2005. Oslo: NOVA
- Nordvik, V. (2006). «Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing», *Journal of Housing Economics* nr.15/2006
- Nordvik, V. (2008). «Virkemidler i den boligsosiale politikken», *Plan* 4/2008
- Nordvik, V. (2010). «Vanskeligstilte på boligmarkedet», i Sandlie, H.C. (red): (2010). *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*. NOVA rapport 2/2010
- Nordvik, V. (2010b). «Bolig og boforhold», i Sandbæk, M. og Pedersen, A.W. *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*, NOVA-rapport 10/2010. Oslo: NOVA
- Nordvik, V. (2011). *Fordelingsvirkninger av bostøtte til hushold uten varige trygdeytelser*. Notat. Oslo: NOVA
- Nordvik, V. (2012). «Bostøtte: Samspill, fordeling og incitamenten». Sammendrag av notater. Oslo: NOVA
- Nordvik, V. (2015). «Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian case», *Journal of Housing and the Built Environ*, 20:667-681
- Nordvik, V., Sandlie, H.C. og J. Sørvoll (2013): *Evaluering av Husbankens kommunesatsing. Forslag til forskningsprosjekt fra NOVA*. Upublisert notat. Oslo: NOVA

- NOU (2011:15): *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2015:7. *Assimilering og motstand. Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 og til i dag*
- Nuland, B. R., Tranøy, B. S. og J. Christensen red. (2009). *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ottesen, S. (2007). *Fra vandelsattest til rulleblad – en studie av endringer i bomiljø i kommunale leiegårder på Torshov*, Masteroppgave i samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- Pedersen, A.W. og Sandlie, H.C. (2006). «Boutgifter, fattigdom og bostøttens treffsikkerhet» L. Gulbrandsen (red.) *Bolig og levekår i Norge 2004. En artikkelsamling*. NOVA-rapport 3/2006. Oslo: NOVA
- Proba Samfunnsanalyse (2012). *Virkninger av startlån*. Proba-rapport 1/2012. Oslo: Proba Samfunnsanalyse
- Raaum, O., Salvanes, K.G. og E.Ø. Sørensen (2006). «The Neighbourhood Is Not What It Used To Be», *The Economic Journal*, nr. 116/2006
- Rambøll (2010). *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004-2010*. Sluttrapport, desember, 2010
- Rambøll (2008). *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Oslo: Rambøll
- Regjeringens strategi for boligmarkedet*, 2015
- Renå, H., Lied, C. og Medby, P. (2012). *Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune. En ekstern foranalyse*, NIBR-rapport 14/2012
- Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Oslo: Riksrevisjonen
- Riksrevisjonen (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet (Dokument nr. 3:8)*
- Rogstad, J. og A. H. Midtbøen (2009). *Rasisme og diskriminering. Begreper, kontrovers og nye perspektiver*. Program: Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner - IMER. Oslo: Norges forskningsråd
- Sandlie, H. C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A. og T. Hansen (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. NOVA-rapport 5/2011. Oslo: NOVA
- Sandlie, H. C. og M. L. Seeberg (2013). *Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked*. NOVA-notat 1/2013. Oslo: NOVA

- Sandlie, H.C. og V. Nordvik (2009). *Utenfor de boligsosiale ordningene*. NOVA-notat 1/2009. Oslo: NOVA
- Sandlie, H.C. (2008). *To må man være. Ungdoms boligetablering på 1990-tallet*. NOVA-rapport 9/2008. Oslo: NOVA
- Sandlie, H.C. (2010). «Innledning», i Sandlie, H.C. (red): (2010). *Bolig og levekår i Norge 2007. En artikkelsamling*. NOVA-rapport 2/2010. Oslo: NOVA
- Sandlie, H.C. (2013). «Leiemarkedet», Sandlie, H.C. og A.S. Grødem (red.) *Bolig og levekår i Norge 2012*. NOVA rapport 14/2013
- Skevik Grødem, A. and I. L. Skog Hansen (2015). «Integration in Homeownerland: The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion», *Nordic Journal of Migration Research* 5(3): 117-125
- Skevik Grødem, A. og M. L. Sandbæk (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 45/2013. Oslo: Fafo
- Skevik Grødem, A. (2011). *Innvandrerbarn og bolig. Hva betyr boligen og bomiljø for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32. Oslo: Fafo
- Skevik Grødem, A. (2014). *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*, ISF-rapport 16/2014. Oslo: ISF
- Skifter Andersen, H. (2012). *Housing policy in the Nordic countries and its implication for the housing of immigrants*. SBI 2012:03. Hørsholm: SBI
- Skifter Andersen, H., Magnusson Turner, L og S. Søholt (2013). «The special importance of housing policy for ethnic minorities: evidence from a comparison of four Nordic countries», *International Journal of Housing Policy*, 13(1): 20-44
- Skifter Andersen, H. L. Magnusson Turner & S. Søholt (2013). «The special importance of housing policy for ethnic minorities: evidence from a comparison of four Nordic countries». *International Journal of Housing Policy*, 13(1): 20-44
- Skog Hansen, I.L. og Skevik Grødem, A. (2012). *Samlokaliserte boliger og store bofelleskap. Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Fafo-rapport 48/2012. Oslo: Fafo
- Snertingdal, M. I. (2014). *Housing first i Norge – en kartlegging*. Fafo-rapport 2014:52. Oslo: Fafo
- Snertingdal, M.I. og Bakkeli, V. (2013). *Tre sårbare overganger til bolig. En kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 53/2013. Oslo: Fafo
- Sommervoll, D. E. og T. K. M. Beatty (2012). “Discrimination in rental markets: Evidence from Norway”, *Journal of Housing Economics*, 21:121–130
- St. meld. nr. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*
- St. meld. nr. 17. (2012-2013). *Byggje – bu – leve. Ein bustadspolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*
- St.prp. nr. 11, (2008–2009). *Ei styrkt bustøtte*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

- Stamsø, M. A. (2009). «Housing and the Welfare State in Norway», *Scandinavian Political Studies*, 32(2): 195-220
- Stefansen, K. og Skevik, A. (2006). «Barnefamilier i kommunale boliger», *Nordisk sosialt arbeid*, 26(3):241-252
- Strand, A.H. (2013). «Vanskeligstilte på boligmarkedet», i Sandlie, H.C. og A.S. Grødem (red.). *Bolig og levekår i Norge 2012*. NOVA rapport 14/2013. Oslo: NOVA
- St. forh. (Stortingsforhandlinger) 1981-82:3804.
- Søholt, S. (2005). «Etniske minoriteter og integrasjon på boligmarkedet», *Plan* 6/2005:30-35
- Søholt, S. (2007). *Gjennom nåløyet – en sammenligning av tilpasning til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn*. NIBR-rapport 2007:11/Dr. polit-avhandling
- Søholt, S. (2010). *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert*. Oslo: Norges forskningsråd
- Søholt, S. (2014). «Pathways to Integration: Cross-cultural Adaptations to the Housing Market in Oslo», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40:10, 1637-1656
- Søholt, S. og B. Lynnebakke (2015). «Do Immigrants' Preferences for Neighbourhood Qualities Contribute to Segregation? The Case of Oslo», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:14, 2314-2335
- Søholt, S. og K. Astrup (2009a). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2. Oslo: NIBR
- Søholt, S. og K. Astrup (2009b). *Etterkommere av innvandrere: bolig og bostedsmønster*. NIBR-rapport 2009:3. Oslo: NIBR
- Søholt, S. og T. Wessel (2010). «Contextualising ethnic residential segregation in Norway: welfare, housing and integration policies», *Immigration, Housing and Segregation in the Nordic Welfare State: Country report for Norway, 2010*. NORFACE
- Sørvoll, J. (2008). *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligpolitikken 1970-1989*. NOVA-rapport 1/2008. Oslo: NOVA
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. NOVA Rapport 16/11, Oslo: NOVA
- Sørvoll, J. (2015). *Boligplanlegging i lys av det aldrende samfunn – muligheter og begrensninger*. Foredrag på Husbankkonferanse i Tromsø 11.11.2015: Tromsø: Vi utfordrer mytene! Bomiljø - en uvesentlig del av samfunnsdebatten? <http://www.husbanken.no/boligpolitikk/vi utfordrer mytene 2015 troms0/ sett:4.12.2015>
- Sørvoll, J. (2016). «Norsk boligpolitikk 1970-2015 – sosialdemokratiets såreste punkt?». Kommer i *Arbeiderhistorie* 2016

- Sørvoll, J. Martens, C. og S. O. Daatland (2014). *Plan for et aldrende samfunn*, NOVA-rapport 17/2014. Oslo: NOVA
- Sørvoll, J. og H. C. Sandlie (2014). *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid*. NOVA-notat nr. 4/14. Oslo: NOVA
- Thorshaug, K., m.fl. (2009). *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDi-rapport, IMDI, NTNU Samfunnsforskning
- Thorshaug, K., m.fl. (2009a). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Rapport. Trondheim: NTNU samfunnsforskning
- Thorshaug, K., Svendsen, S. Paulsen, V. og B. Berg (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går». *Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. Rapport. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Thyness, P. A. (2004). «Fra lokalsamfunnsarbeid til boligsosialt arbeid – reprise eller fornyelse», *Nordisk sosialt arbeid*, 24 (3):235-257
- Torgersen, U. (1996). *Omstridt boligslett: ut- og avviklingen av skatt av inntekt fra å bo i egen bolig 1882-1996: med særlig vekt på de tre siste tiår*. INAS-rapport 6/1996. Oslo: INAS
- Tronstad, K. R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere fra ti ulike land*. Rapport 2009/47. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Tyldum, G. og Friberg, J. H. (2014). *Et skritt på veien. Evaluering av handlingsplan for å bedre levekår blant rom i Oslo*. Fafo-rapport 2014:20. Oslo: Fafo
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Ulfrstad, L.-M. (1997). *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*
- Vassenden, A. (2014). «Homeownership and Symbolic Boundaries: Exclusion of Disadvantaged None-homeowners in the Homeowner Nation of Norway», *Housing Studies*, 29 (6):760-780
- Vassenden, A. og Lie, T. (2013). «Telling Others How You Live – refining Goffman's Stigma Theory through an Analysis of Housing Strugglers in a Homeowner Nation», *Symbolic Interaction*, 36(1):78-98
- Vassenden, A., Bergsgard, N.A. og Bratt, C. (2013). *Sammen eller hver for seg? Botetthet og integrering blant rusavhengige kommunale leietakere - funn fra spørreundersøkelser blant boligadministrasjoner og beboere*. Rapport IRIS 2013-206. Oslo: IRIS
- Vassenden, A., Lie, T. og Skoland, K. (2012). «Man må ha en plass å bo.» *En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland*. Rapport IRIS 2012-029. Oslo: IRIS
- Vassnes, E. (1996). *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak – bruk av registerdata*. Statistisk sentralbyrå notat 17/1996

- Ytrehus, S. (1999). *Perspektiver på boligforskning*. Prosjektrapport 99, Norges Byggforskningsinstitutt
- Ytrehus, S. (2015). «The Role of the Housing allowance for the Elderly in Norway: Views of Recipients». *Journal of Housing for the Elderly*, 29: 164-179
- Ytrehus, S. og J. A. Drøpping (2004). Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedsløse. Kort versjon og eksempelsamling fra Prosjekt bostedsløs. Fafo-rapport 465. Oslo: Fafo
- Ytrehus, S., Sandlie H. C. og I. L. Skog Hansen (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløs to år etter*. Fafo-rapport 2008:06. Oslo: Fafo
- Ytrehus, S., Sandlie H. C. og A. Skårberg (2007). *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Fafo-rapport 2007:07. Oslo: Fafo
- Ytrehus, S., Skog Hansen, I. L., Langsether, Å. Sandlie, H. C. og A. Skårberg (2007). *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. Fafo-rapport 2007:23. Oslo: Fafo
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M. og M. Hanche-Olsen (2013). *Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av Boligosialt utviklingsprogram. Sluttrapport*. Rapport nr. 35. Volda: Møreforskning
- Østerby, S. (2007). *Husbankens bostøtte og kommunenes saksbehandling*. NIBR-rapport 2007:4. Oslo: NIBR