

Dette er en «postprint». Vennligst referer til: Sørvoll, J. & Norvik, V. 2021. «Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder». I Solstad, A. mfl., Boligsosialt arbeid. Oslo: Universitetsforlaget: 89-121.

Kapittel 5:

Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder

Av: Jardar Sørvoll & Viggo Nordvik

Innledning

Boligsosiale virkemidler kan defineres som redskaper utformet for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger med å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon. Forskningslitteraturen om boligsosiale virkemidler i Norge består i stor grad av empiriske bidrag om virkemidlenes mottagerprofil, effekter og kommunale organisering (Sørvoll, 2018; Ekhaugen et al., 2017; Astrup et al., 2015; Sørvoll & Aarset, 2015; Hellevik & Nordvik, 2004). I dette kapitlet skal vi drøfte noen mer prinsipielle og teoretiske spørsmål av relevans for det boligsosiale arbeidet og boligpolitikken i Norge og andre land:

- Hvorfor bør staten (i det hele tatt) intervensere på boligmarkedet?
- Hva er boligsosiale virkemidler, og hvordan kan vi kategorisere dem?
- Hva er mulige effekter av boligsosiale virkemidler?
- Bør vi subsidiere personer (etterspørselen) eller murstein (tilbudet)? Hvilke typer boligsosiale virkemidler er mest formålstjenlige?

I dette kapitlet er det ikke meningen å formulere definitive svar på det som er svært kompliserte problemstillinger. Det er snarere vår ambisjon å introdusere og drøfte sentrale teoretiske begreper, perspektiver og innsikter som kan være til nytte for personer som er interessert og/eller involvert i utformingen og gjennomføringen av det boligsosiale arbeidet. Målet er at kapitlet skal kunne brukes som en teoretisk veileder eller *rough guide* av aktører som er engasjert i det boligsosiale feltet.

Kapitlet er kort fortalt ment å bidra til refleksjon omkring hvordan de boligsosiale virkemidlene kan begrunnes, kategoriseres og utformes. Selv om kapitlet på denne måten er et teoretisk bidrag til en empirisk forskningslitteratur, bruker vi reelle eksempler fra Norge og andre land for å illustrere poenger og argumenter. Kapitlet bygger på den nasjonale og internasjonale forskningslitteraturen om boligsosiale virkemidler og deres effekter (se for eksempel: Galster, 1997; Yates & Whitehead, 1998; Nordvik, 2006; Yates, 2012; Pawson, Milligan & Yates, 2020). I tillegg forventes kapitlets teoretiske drøftinger å ha praktisk relevans og understøtte arbeidet med utformingen og gjennomføringen av det faktisk eksisterende boligsosiale arbeidet.

Nedenfor drøfter vi kapitlets problemstillinger etter tur. Vi begynner med å skissere ulike begrunnelser for statlig intervensjon på boligmarkedet, og går deretter over til å drøfte boligsosiale virkemidler og deres kategorisering, effekter og formålstjenlighet. Basert på diskusjonene i kapitlet skisserer vi så noen generelle teoretiske lærdommer for arbeidet med utformingen og justeringen av boligsosiale virkemidler. Til sist i kapitlet kommenterer vi kort dagens norske boligsosiale virkemidler i lys av de teoretiske perspektivene drøftet i kapitlet.

Begrunnelser for offentlig intervensjon på boligmarkedet

Ifølge Pawson, Milligan og Yates (2020) kan offentlige intervensjoner på boligmarkedet begrunnes med henvisning til markedssvikt, fordelingshensyn eller makroøkonomisk stabilitet. I diskusjonen nedenfor tar vi utgangspunkt i Pawson og kollegaers inndeling, og trekker videre veksler på Sens kapabilitetsbegrep og litteraturen om den sosiale investeringsstaten.

Det samfunnsøkonomiske begrepet «markedssvikt» er en gjenganger i begrunnelser for offentlige intervensjoner på boligmarkedet. I samfunnsøkonomisk teori forutsettes det gjerne at frie markeder i utgangspunktet genererer en effektiv og optimal fordeling av ressurser. Denne optimismen på markedets vegne kjenner vi igjen fra Bondevik-regjeringens stortingsmelding *Om boligpolitikken* fra 2003. Her heter det at boligmarkedet «vil fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (St. meld. 23 2003–2004: 6). I tråd med forestillingen om «markedssvikt» legger imidlertid stortingsmeldingen til grunn at det offentlige bør supplere markedet på ulike måter.

Bredt definert viser begrepet «markedssvikt» til alle situasjoner hvor handlingene til enkeltaktører fører til resultater som ikke er optimale for samfunnet som helhet (Pawson mfl., 2020: 34). Noen aktuelle eksempler på markedssvikt i boligsektoren er eksterne effekter, utilstrekkelig informasjon og tynne markeder (MacLennan & Tu, 1996; Nordvik, 2018). En ekstern effekt av frie valg og

transaksjoner på boligmarkedet kan være overbefolkning og trangboddhet som legger til rette for hurtig spredning av smittsomme sykdommer (Myrdal & Åhrén, 1933). Et ønske om å motvirke slike forhold var et av motivene bak utviklingen av den offentlige boligpolitikken i Skandinavia i mellomkrigstiden (ibid.). Det virker nesten unødvendig å nevne at også koronavirusets spredning i tettbefolkede områder kan begrunne boligpolitiske intervensjoner i ulike deler av verden. Faktum er at smittespredning ikke bare er et alvorlig problem for dem som bor i særskilt utsatte områder, men også kan ha negative konsekvenser for den generelle folkehelsen.

Introspeksjon og hverdagsobservasjoner forteller oss videre at mange mangler kunnskap om boligkvalitet, valgmuligheter og konsekvenser av handlinger på boligmarkedet. Quigley (1999) illustrerer dette på en god måte når han begrunner behovet for minimumskrav i bygnings- og boliglovgivningen. Hans poeng er at mange ville tatt skikkelig dårlige beslutninger på boligmarkedet, hvis ikke staten hadde sørget for et visst minstemål av *ordning och reda*:

Choosing to occupy a dwelling implies a choice of electrical wiring, insulation materials, heating and ventilation systems – a whole range of attributes that could be actively dangerous if they were not adequately maintained and properly hooked up. This alone provides real justification for government programs mandating standards in materials, design and construction [...]. Without a government role, consumers can make *really* bad choices (Quigley, 1999: 201).

I sin tur kan selvfølgelig valg tatt av boligeiere, utleiere eller leieboere få uheldige eksterne effekter for andre – elektriske systemer installert av uærlige fagpersoner eller ukyndige amatører kan for eksempel føre til branner med store materielle og menneskelige omkostninger. Noen bygningsmaterialer tar også lettere fyr enn andre, og det kan argumenteres for at markedet svikter hvis utbyggere velger å bruke slike materialer. Kort fortalt finnes det flere plausible forbrukerpolitiske begrunnelser for boligpolitiske intervensjoner – det gjelder å verne forbrukerne mot konsekvensene av uheldige valg.

Tynne markeder kan også være en form for markedssvikt som kan begrunne offentlig intervensjon. I et velfungerende marked hvor alle aktørene har full informasjon, vil prissignaler avsløre konsumentenes preferanser. Teoretisk sett vil utbyggere og utleiere i et slikt marked framskaffe det antall boliger det finnes betalingsvilje for blant husholdningene. Hvis betalingsviljen for visse boligegenskaper (som god tilgjengelighet, fellesarealer, utleiedel etc.) overstiger kostnadene ved å produsere dem, vil også slike egenskaper produseres i markedet. I tynne markeder hvor svært

få boliger bygges, omsettes eller leies ut, finnes det imidlertid ikke prissignaler som avslører konsumentenes etterspørsel. For det offentlige kan det derfor være formålstjenlig å stimulere utleie og bygging av boliger i slike markeder – for eksempel for å demonstrere at det finnes betalingsvilje for visse typer boliger blant konsumentene (Nordvik, 2018).

Det vil finnes ulike meninger blant forskere om omfanget av markedssvikt på boligmarkedet. Pawson og kollegaer (2020: 34–35) argumenterer for at boligsektoren typisk bryter med de fleste idealtypiske forutsetninger for velfungerende markeder («frimarkedskonkurranse») i samfunnsøkonomisk teori. Ifølge Pawson mfl. (2020) gjelder dette for eksempel sentrale forutsetninger som mange selgere og kjøpere (spesielt på boliglånsmarkedet), ingen eksterne effekter («eksternaliteter»), homogene og utbyttbare produkter og fullstendig informasjon blant produsenter og konsumenter. Både Pawson mfl. og MacLennan argumenterer dessuten for at boligtilbudet tilpasser seg mye senere til endringer i etterspørselen enn det forestillingen om perfekte markeder forutsetter. Pawson forklarer boligtilbudets sendrektighet (*inherent inelasticity*) med henvisning til boligplanleggingens kompleksitet og det faktum at byggeareal er en knapp ressurs. Ifølge O’Sullivans parafraze av MacLennan er det i det hele tatt en iboende egenskap ved boligmarkeder at de er «beset with [...] market failure, arising from long product life, slow supply adjustment, information imperfections and external effects that markets operating without a socially determined ‘game plan’ to orient them are bound to be sub-optimal» (O’Neil, 2003, sitert fra Pawson mfl., 2020: 35).

Hensynet til makroøkonomisk stabilitet trekkes fram av Pawson mfl. (2020) som et annet argument for en aktiv boligpolitikk. Kombinasjonen av høy samlet gjeldsbelastning i befolkningen, sterk boligprisvekst og deregulerte finansmarkeder kan true den økonomiske stabiliteten. I nedgangstider kan husholdninger med høye boliglån skjære ned drastisk på ikke-boligrelatert forbruk, noe som i sin tur kan bidra til å forsterke bekymringsverdige utviklingstrekk som kraftige boligprisfall og massearbeidsløshet. Videre kan selvsagt høy boliggjeld i befolkningen være en trussel mot det private bankvesenet i en situasjon hvor boligprisene faller og arbeidsledigheten øker (Pawson mfl., 2020: 38–39). I Norge innførte regjeringen for eksempel en boliglånforskrift i 2015 med sikte på å begrense husholdningenes låneopptak. En regjering kan også ønske å stimulere boligforsyningen for å redusere risikoen for store svingninger i byggevolum og boligpriser (Kiøsterud, 2005; Yates, 2012).

Uavhengig av alle overveielser knyttet til makroøkonomisk stabilitet, effektiv ressursallokering og markedssvikt kan fordelingshensyn begrunne offentlig intervensjoner på boligmarkedet (se for eksempel: Quigley, 1999). I praksis begrunnes ofte boligsosiale virkemidler implisitt eller eksplisitt med slike argumenter.

Ulikhet med hensyn til økonomiske ressurser, levekår og livssjanser er anerkjent som et samfunnsproblem på tvers av det politiske spekteret. Sett med egalitære briller kan økonomisk ulikhet gi opphav til uheldige forskjeller i politisk makt mellom samfunnsgrupper. Fattigdom og andre levekårsutfordringer, som dårlig helse, virker videre begrensende på menneskers mulighet for deltagelse på sentrale samfunnsarenaer, og kan føre til stigmatisering både av enkeltpersoner og geografiske områder kjennetegnet av en opphopning av levekårsutfordringer. Dårlige levekår har dessuten en tendens til å gå i arv og reduserer dermed livssjansene også til nye generasjoner (se for eksempel: Chetty et al., 2016). Det finnes dermed flere mulige og komplementære begrunnelser for en fordelingspolitikk som bekjemper, begrenser eller lindrer konsekvensene av ulikhet og levekårsutfordringer for enkeltpersoner og samfunnet. Et spørsmål som melder seg, er like fullt hvorfor staten bør bedrive fordelingspolitikk *akkurat* med boligsektoren som arena? Eller sagt på en mer konkret måte: Hvordan kan vi begrunne at staten subsidierer vanskeligstilte personers boligkonsum på markedet gjennom bostøtte, og/eller finansierer og administrerer tildeling av boligrelaterte goder og tjenester som sosiale utleieboliger og bo-oppfølgingstjenester? Hvis målet er å bekjempe ulikhet og dårlige levekår, hvorfor kan ikke staten like gjerne dele ut penger til personer som trenger det?

Samfunnsøkonomer har en tendens til å sette konsumentsoververeniteten høyt. De overbevises ikke uten videre av argumenter om at boligsektoren utgjør en egen fordelingspolitisk sfære: Konsumentenes suverenitet eller frihet til å ta egne valg forventes i utgangspunktet å generere utfall som er best mulig for den enkelte. Med utgangspunkt i en rendyrking av en slik tankegang er det ikke behov for verken bostøtte, offentlige sosiale utleieboliger eller andre boligsosiale virkemidler. Det vil være tilstrekkelig for staten å overføre penger til vanskeligstilte personer, som selv står fritt til å velge hvordan de ønsker å disponere midlene. Dette følger av de ovenfor nevnte samfunnsøkonomiske resonneringer om de fordelaktige konsekvensene av frie markedstransaksjoner:

Et sentralt resultat i den økonomiske velferdsteorien er at fritt bytte av varer og tjenester gir den høyeste behovstilfredsstillelsen om det ikke finnes noen informasjonsproblemer, eksterne effekter eller andre former for markedssvikt. Av dette følger det at om en av fordelingspolitiske grunner ønsker å støtte noen personer, gir ubundne inntektsoverføringer den høyeste behovstilfredsstillelsen. Gir man ikke-bundet pengehjelp, kan personen bruke dette til å skaffe seg en bolig – eller til noe helt annet. Bruker hun pengene til noe helt annet, betyr det at hun setter større

pris på dette andre; det gir henne høyere behovstilfredsstillelse. Dette kalles ofte prinsippet om konsumentsoverensstemmelse (Nordvik, 2018: 29).

Det ligger en anti-paternalisme i konsumentsoverensstemmelsesprinsippet som kan virke sympatisk og befriende – prinsippet medfører kort og greit respekt for at vanskeligstilte er i stand til å vurdere hva som er best for dem selv. Hvis en person ønsker å prioritere dataspill, treningsavgifter og Tusenfryd-billetter til barna sine framfor et ekstra soverom, er det grunn til å tro at denne prioriteringen er basert på kloke beveggrunner. Når det er sagt, finnes det mange mulige pragmatiske og prinsipielle argumenter for å bedrive fordelingspolitikk med boligsektoren som arena.

Et mye anført argument for fordelingspolitiske intervensjoner i boligsektoren er at boliger av tilfredsstillende kvalitet er et av flere goder som er så pass viktig for menneskers livskvalitet, at de ikke bør allokere via markeder alene. Slike formyndergoder (*merit goods*) bør derfor hvert fall i en viss utstrekning fordeles med utgangspunkt i fordelingspolitiske avveininger, ifølge dette argumentet. Formyndergode-argumentasjonen innebærer et paternalistisk brudd med forestillingen om konsumentsoverensstemmelse, et brudd som også kan begrunnes med henvisning til at dårlige boforhold blant vanskeligstilte kan ha negative effekter for resten av samfunnet (Nordvik & Sørvoll, 2014). Med støtte i argumentasjonen i forskningslitteraturen om den såkalte nye sosialinvesteringsstaten kan man videre anføre at en god boligsituasjon er et fundament for deltagelse på andre sentrale samfunnsområder (Morel, Pallier & Palme, 2012; Newman et al., 2009). Stabilitet, forutsigbarhet og kvalitet i boforholdet kan for eksempel styrke vanskeligstiltes evne til å delta på arbeidsmarkedet. I sin tur kan dette begrunne boligsosiale virkemidler som bostøtte, startlån og kommunale boliger (Nordvik, 2018). Tanken om at en god og stabil boligsituasjon utgjør et fundament for økt livskvalitet og økt mestring av andre livsarenaer, er også en del av begrunnelsen for den kjente *Housing First*-strategien for bekjempelse av bostedsløshet. I *Housing First*-prosjekter er det snakk om en stabil og tjenestetilknyttet bolig som et virkemiddel i rusbegrensningens eller rusavvenningens tjeneste (Hansen, 2017; Barvik & Flåto, 2018).

Det finnes også flere andre argumenter for å føre en spesifikk fordelingspolitikk i boligsektoren. Med inspirasjon i Amartya Sens kapabilitets- og frihetsbegrep kan det argumenteres for at en tilfredsstillende bolig er en essensiell komponent i et fullgodt liv. I lys av Sens begrep kan boligsosiale virkemidler som bostøtte fungere som redskaper som øker vanskeligstiltes reelle frihet til å velge en boligsituasjon de har grunn til å verdsette (Kimhur, 2020; se også kapittel 4). Hvis et virkemiddel som bostøtte skal fungere som et godt mulighets- eller frihetsutvidende redskap, kan det være nødvendig å kombinere det med andre virkemidler som bidrar til reell sjanselighet mellom ulike grupper på

boligmarkedet. Et eksempel på det siste kan være politiske redskaper utformet for å motvirke diskriminering av etniske minoriteter (og/eller vanskeligstilte generelt) på leiemarkedet (Andersson et al., 2012). Mer generelt kan Sens kapabilitetsbegrep bidra til å underbygge et prinsipielt standpunkt om at boligsosial politikk ikke primært handler om å produsere og fordele boligsosiale virkemidler, men at dette kun er midler for å oppnå målet om at vanskeligstilte på boligmarkedet og alle andre har vide og reelle muligheter til å oppnå en tilfredsstillende boligsituasjon.

Myndigheter kan også ønske å føre en boligspesifikk fordelingspolitikk fordi de er bekymret for at direkte overføringer av penger ikke vil nå husholdsmedlemmene de primært ønsker å begunstige. Dette kan kalles husholdsinterne fordelingsutfordringer (Bojer, 2005). Hvis myndighetene egentlig er mest interessert i å forbedre barns levekår, kan det blant annet være formålstjenlig å utforme bostøtten på en måte som gir barnefamilier incentiver til å øke sitt boligkonsum. Ulike studier indikerer blant annet at bostabilitet i yngre år er positivt for akademiske prestasjoner senere i livet (Aarland & Reid, 2019).

Fordelingspolitikk med boligsektoren som arena kan også forsvares med henvisning til boligmarkedets rolle som sentral arena for produksjon og reproduksjon av økonomisk og geografisk ulikhet. Bekymringen for konsekvensene av den ujevne fordelingen av boligkapital i et samfunn (jf. Forrest, 2018; Galster & Wessel, 2019) kan brukes som begrunnelse for en omfordelende eiendoms- og boligbeskatning. En bekymring av denne art kan også legitimere boligsosiale virkemidler utformet for å øke eierandelen blant vanskeligstilte grupper (Yates, 2012). Det kan anføres at det er god fordelingspolitikk å spre presumptive fordeler knyttet til selveie – som større bostabilitet, mer innflytelse over egen boligsituasjon og mulighet til å tjene penger på eventuell prisoppgang i markedet – til en større andel av befolkningen. Hvis det i et faktisk eksisterende samfunn er meget gunstig å eie sin egen bolig framfor å leie, trekker imidlertid ikke alle fordelingspolitiske hensyn i retning av å innføre eller styrke boligsosiale virkemidler som fremmer selveie. En alternativ eller komplementær strategi er innføring av en mer omfordelende boligbeskatning kombinert med økonomiske og juridiske reformer som gjør det mer gunstig for vanskeligstilte (og alle andre) å være leieboere (Sørvoll & Nordvik, 2019).

Geografisk ulikhet i byrommet og opphopning av levekårsutfordringer kan betraktes som markedssvikt (Yates, 2012; Pawson, Milligan & Yates, 2020), men det kan også begrunne fordelingspolitiske boligvirkemidler. Bostedssegregasjon – definert som geografisk konsentrasjon av befolkningsgrupper med for eksempel lignende sosioøkonomisk profil og/eller landbakgrunn – kan gi opphav til uønskede nabolageffekter (Sørvoll, Nordvik & Turner, 2020). Hvis andelen personer med bestemte kjennetegn i et område – for eksempel økonomisk vanskeligste – overstiger et terskelnivå,

kan dette gi opphav til negative selvforsterkende effekter i form av kriminalitet og reduksjon av unge menneskers sjanse til å konkurrere om attraktive utdannings- og jobbmuligheter (Galster, 2007; Brattbakk & Wessel, 2017). Tillits- og fellesskapsfølelsen i samfunnet kan også reduseres hvis folk bare bor side om side med mennesker som minner om dem selv (Uslaner, 2011). Både nabolagseffekter og hensynet til tillitsnivået i samfunnet er faktorer som kan brukes som begrunnelse for virkemidler, utformet for å lindre eller redusere bostedssegregasjon. Det gjelder for eksempel spredning av sosiale utleieboliger til byområder hvor det finnes få slike boligtilbud, eller juridiske virkemidler som bidrar til at nye og attraktive boligområder får en viss andel rimelige boliger forbeholdt grupper med begrensede økonomiske ressurser (Sørvoll, Nordvik & Turner, 2020).

Legitimitetshensyn kan være et siste pragmatisk argument for boligsektoren som en egnet fordelingspolitisk sfære. Hvis det er slik at det er liten støtte blant velgerne for generelle økonomiske overføringer til vanskeligstilte, kan det være attraktivt for politikere å kanalisere midler på velferdsbudsjettet til formål og grupper med større legitimitet i befolkningen (Quigley, 1999; Nordvik & Sørvoll, 2014). «Gode boforhold for vanskeligstilte barnefamilier» kan være en egnet illustrasjon på et slikt godt formål i boligsosial sammenheng.

De prinsipielle og pragmatiske begrunnelsene for boligpolitikk gjengitt ovenfor forutsetter alle samfunn hvor markedet i stor grad bestemmer fordelingen av tjenester, goder, inntekt og formuer. I begrunnelsene framstår markedet i noen grad som en naturtilstand som ikke trenger en særskilt eller grundig begrunnelse. Sentrale norske boligpolitiske dokumenter preges av lignende forutsetninger om markedet som samfunnets dominerende fordelingsmekanisme. I stortingsmeldingen *Boligpolitikken for 90-årene* heter det for eksempel at et av målene for boligpolitikken er at fordelingen «av boliger skal være bedre enn den boligfordelingen inntekts- og formuesfordelingen alene ville gitt. Dette innebærer at også *økonomisk vanskeligstilte* gis økonomisk mulighet til å skaffe seg og disponere en god, nøktern bolig» (St. meld. 34 1988–89: 10). Det vil si at boligpolitikken ikke forutsettes å være en arena for millimeterrettferdighet eller fordelingspolitiske grep med sikte på å redusere ulikhet mellom samfunnsgrupper i stor stil. Snarere er det primært snakk om at politikken skal bidra til «nøkterne» boliger til vanskeligstilte – dvs. heve og opprettholde et rimelig bunn-nivå på boligkvaliteten til samfunnsborgerne som har de laveste markedsbestemte formuene og inntektene. Det er altså «vanskeligstilte på boligmarkedet» som er politikkenes objekt, og ikke de mest økonomisk ressurssterke og deres boligformuer – som potensielt kunne vært gjenstand for økonomisk omfordelende beskatning. I sentrale boligpolitiske dokumenter fra de siste tretti årene brukes primært argumenter forankret i fordelingspolitiske hensyn og markedssviktbegrepet for å begrunne boligsosiale virkemidler utformet for å løfte kvaliteten på vanskeligstiltes boforhold (St. meld. 34 1988–89; St. meld. 23 2003–2004; Meld. St. 2012–2013).

I denne delen av kapitlet har vi drøftet ulike argumenter for offentlige intervensjoner på boligmarkedet. Ifølge Quigley utgjør flere av disse argumentene til sammen en overbevisende begrunnelse for offentlig boligpolitikk: «Taken together, these factors provide a powerful rational for a government role in housing provision. Consumer protection, the mitigation of external effects, the distribution of income, and the pursuit of equal opportunity are all spheres in which the judicious exercise of government power can improve the lot of consumers and investors in the housing market” (Quigley, 1999: 203). Det bør legges til at det ikke bare er veloverveide (*judicious*) beslutninger basert på prinsipielle argumenter og vitenskapelig evidens som ligger til grunn for boligpolitikk i virkelighetens verden. I likhet med situasjonen på alle andre politikkkfelt *kan* interesseorganisasjoner, politikeres taktiske overveielser, velgernes preferanser og offentlige etaters behov for egenmarkering påvirke utformingen av boligpolitikken virkemidler. De interessante statsvitenskapelige problemstillingene dette faktumet reiser (jf. Bengtsson, 2009), er ikke et tema i dette kapitlet, men det minner oss på at boligpolitikken ikke utformes i et lukket rom frikoblet fra samfunnets interessekonflikter og politiske avveininger av taktisk karakter. Det finnes ingen systematiske studier av kunnskaps- og idégrunnet for norsk boligsosial politikk, men det er grunn til å tro at en sentral reform som dereguleringen av boligmarkedet på 1980-tallet ble gjennomført på bakgrunn av både faglig informerte argumenter og partistrategiske vurderinger (Sørvoll, 2008; se kapittel 10). Det er videre interessant å merke seg at en gjennomgang foretatt av sentrale britiske forskere konkluderer med at viktige boligpolitiske reformer og veivalg i Storbritannia i liten grad har vært basert på prinsipielle faglige argumenter eller samfunnsvitenskapelig evidens (MacLennan, More & More, 1999).

Kategoriseringer av boligsosiale virkemidler

Boligsosiale virkemidler – definert som redskaper utformet for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger med å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon – kan begrunnes prinsipielt med henvisning til fordelingspolitiske overveielser, behov for å korrigere markedssvikt eller hensynet til makroøkonomisk stabilitet. Som antydnet ovenfor har imidlertid de to førstnevnte argumentkategoriene dominert i de eksplisitte og implisitte begrunnelsene for etableringen og utformingen av boligsosiale virkemidler i Norge (se for eksempel: St. meld. 34 1988-89; St. meld. 23 2003–2004; Meld. St. 17 2012–2013).

«Boligsosiale virkemidler» rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet er et særnorsk begrep (se for eksempel: Nordvik, 2008; Sørvoll, 2018), men politiske redskaper av denne typen gjenfinner vi over hele OECD-området. I de første tiårene etter andre verdenskrig satset de fleste europeiske land på å

subsidiere den generelle boligforsyningen. Målsettingen var å avskaffe boligknappheten og heve boligstandarden til det brede laget av befolkningen. Fra og med midten av 1970-tallet forekom det imidlertid en vending fra generelle produksjonssubsidier til økonomisk støtte målrettet mot lavinntektsusholdninger. Det skjedde så og si i alle OECD-land – riktignok til ulik tid og med ulik styrke (se for eksempel: Turner & Whitehead, 2002; Doherty, 2004; Yates, 2012). Norge er et eksempel på et land som har tatt et ganske langt steg i retning av en markedsorientert boligpolitikk rettet mot de mest vanskeligstilte. Den boligsosiale vendingen (se kapittel 1 og 10) har ikke vært like konsekvent gjennomført i mange andre europeiske land. Over hele Europa består imidlertid boligpolitikken rettet mot husholdninger i den nedre delen av inntektsfordelingen typisk av en kombinasjon av forskjellige boligsosiale virkemidler som kan kategoriseres på ulike måter (Aarland & Sørvoll, 2020).

I forskningslitteraturen skilles det ofte mellom selektive og universelle (generelle) boligvirkemidler (Bengtsson, 2001). Enkelt sagt er selektive virkemidler politiske redskaper som rettes mot og er forbeholdt bestemte grupper av befolkningen – typisk personer som tilhører den nederste delen av inntektsfordelingen. Bostøtte og det norske startlånet *kan være* eksempler på slike behovsprøvde selektive virkemidler (se kapittel 2). Universelle virkemidler er åpent tilgjengelig for hele befolkningen og er ikke gjenstand for behovsprøving. Den kommunale utleiesektoren i Sverige – den såkalte *allmännyttan* – blir ofte brukt som empirisk eksempel på et universelt boligvirkemiddel i forskningslitteraturen (Bengtsson, 2013; Grander, 2017). Dette i motsetning til sitt norske motstykke som kan tjene som en perfekt illustrasjon på et selektivt virkemiddel. I Norge er kommunale utleieboliger i regelen forbeholdt de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet (Sørvoll, 2019).

Boligforskere kategoriserer også boligvirkemidler med utgangspunkt i deres direkte virkninger på boligmarkedet (se for eksempel: Yates, 2012). Noen virkemidler stimulerer konsumentenes etterspørsel (*demand-side subsidies*), andre virkemidler er utformet med tanke på å øke tilbudet av boliger på markedet (*supply-side subsidies*). Mange av de sentrale boligsosiale virkemidlene i Norge – som bostøtte, startlån og tilskudd til boligetablering – stimulerer vanskeligstilte personers etterspørsel etter boliger på markedet. Norsk boligsosial politikk er likevel ikke bare etterspørselsorientert: Bygging av kommunale utleieboliger og husbanklån til boligoppføring er eksempler på virkemidler som stimulerer boligtilbudet. I likhet med bostøtte, startlån og tilskudd til etablering *kan* disse virkemidlene riktignok kategoriseres som selektive, målrettede virkemidler. Det illustrerer at boligvirkemidler kan være selektive og tilbudssidestimulerende på samme tid – ikke bare etterspørselsfremmende og selektive. Uten å øve for mye vold mot virkeligheten kan vi plassere ulike virkemidler i en firefeltstabell, som illustrerer

ulike kombinasjoner av dikotomiene selektiv–universell og etterspørselsstimulans–tilbudsstimulans. Nedenfor kategoriserer vi sentrale boligvirkemidler i Norge anno 2020 i en slik tabell:

Tabell 5, 1. Forenklet kategorisering av boligpolitiske virkemidler i Norge anno 2020

	Etterspørselsstimulans	Tilbudsstimulans
Selektiv	Bostøtte, startlån, boligtilskudd til etablering	Tilskudd til utleieboliger, bygging av kommunale utleieboliger
Universell	Fradragsrett for gjeldsrenter, «underbeskatning» av boligformue og fordelene med å eie og selge egen bolig.	Husbanklån til boligoppføring, legale rammer for boligsektoren, f.eks. husleieloven og plan- og bygningsloven

Det bør nevnes at kategoriseringen av boligvirkemidler ved hjelp av dikotomiene universell–selektiv og etterspørselsstimulans–tilbudsstimulans har sine begrensninger som tankeskjemaer for å forstå boligpolitikk og boligmarked. Ovenfor har vi for eksempel omtalt bostøtte som et selektivt, behovsprøvd virkemiddel. Det er ikke gitt at dette er den mest korrekte beskrivelsen av bostøttens utforming og funksjon i reelt eksisterende boligsektorer. Inspirert av Bengtsson (2001) vil vi hevde at den svenske bostøtten har bidratt til å gjøre det mulig for grupper med lavere inntekter å vinne innpass på det samme boligmarkedet som alle andre borgere. På denne måten har bostøtten bidratt til den svenske boligpolitikken universelle karakter, dvs. en boligpolitikk rettet mot å tilfredsstille alle borgeres boligbehov på ett og samme boligmarked. Et lignende resonnement kan gjøres gjeldende for den norske bostøtten, selv om den kommunale boligsektoren i Norge – i motsetning til den svenske *allmännyttan* – er strengt behovsprøvd og ikke kan beskrives som et universelt virkemiddel med noen rimelighet. Noen velferdsstatsforskere mener videre at universalisme ikke innebærer at alle borgere i et land har tilgang til et gode, men snarere at alle borgere har tilgang til et virkemiddel på samme vilkår hvis de tilfredsstiller tildelingskriteriene (Anttonen, Häikiö & Stefánsson, 2012). Vurdert ut ifra dette kriteriet er den norske bostøtten et universelt virkemiddel. Det kan også argumenteres for at tildelingskriteriene for bostøtte både i Norge og mange andre land skiller seg

avgjørende fra den skjønnsmessige og potensielt stigmatiserende behovsprøvingen forbundet med selektive virkemidler som sosialhjelp. I Norge kvalifiserer alle husholdninger (med noen få unntak) med høye bostøtter og lave inntekter for bostøtte, en stønad som blir regnet ut med utgangspunkt i en helt nøytral og upersonlig GAP-formel (Nordvik & Sørvoll, 2014).

Dikotomien etterspørselsstimulans–tilbudsstimulans risikerer på sin side å tegne et overforenklet bilde av virkemidlenes påvirkning på boligmarkedet. Slik vi skal komme tilbake til i neste del av kapitlet, kan virkemidler som i første omgang stimulerer konsumentenes kjøpekraft på markedet, på lengre sikt påvirke boligtilbudet ved at utbyggere svarer og tilpasser seg deres etterspørsel. Det er også slik at virkemidler som er utformet for å øke tilbudet på markedet, ikke nødvendigvis fører til et større boligvolum på lokale markeder: Produksjon av sosiale utleieboliger kan for eksempel fortrenge private boligtilbud i større eller mindre grad (Nordvik, 2006; Astrup, Barlindhaug & Medby, 2014).

Med våre dikotomier som veivisere risikerer vi også å se bort fra betydningen av det vi i Norge ofte kaller bo-oppfølgingstjenester (se kapittel 6; Ulfrstad, 2011). Slike tjenester er gjerne utformet for å sørge for trygge og stabile boligtilbud for personer med rus- eller psykisk helseproblemer. Bo-oppfølgingstjenester kan grovsorteres i den selektive virkemiddelkategorien, men gir i seg selv ikke sterke bidrag verken til boligmarkedets etterspørsels- eller tilbudsside.

På tross av begrensningene nevnt ovenfor mener vi dikotomiene selektiv–universell og etterspørselsstimulans–tilbudssidestimulans er nyttige redskaper for å forstå og kategorisere boligsosiale virkemidler. I lys av det ufullstendige og overforenklede bildet vi risikerer å formidle ved hjelp av dikotomiene, kan det likevel være formålstjenlig å beskrive ulike boligsosiale virkemidler ved hjelp av en mer omfattende og detaljert liste av mulige komponenter i en boligsosial politikk rettet mot vanskeligstilte:¹

Direkte (*in-kind*) støtte i form av goder eller tjenester

Tildeling av sosiale utleieboliger forbeholdt vanskeligstilte

Bo-oppfølgingstjenester

¹ Listen er inspirert av Nordviks kategorisering av faktiske og mulige virkemidler i «eldreboligpolitikken» (Nordvik, 2020). Videre er listen utformet på bakgrunn av Vedungs inndeling av offentlige virkemidler i kategoriene gulrot, pisk og preken (kommunikasjon) – *carrots, sticks and sermons* (Vedung, 2007).

Økonomiske insentiver («gulerøtter»)

Bostøtte

Direkte økonomiske subsidier til kjøp av egen bolig

Skattefradrag for boligrelaterte kostnader

Påvirkning av egenskaper ved boligtilbud og bomiljø (volum, standard og/eller spilleregler)

Bygging av sosiale utleieboliger forbeholdt vanskeligstilte

Plan- og bygningslovgivningen (areal- og reguleringspolitikken)

Prisregulering på eierboliger

Husleieregulering

Husleielovgivning (knyttet til husleiekontraktens varighet, vern mot vilkårlig oppsigelse og husleieøkninger mv.)

Områdebaserte satsinger

Fysisk byfornyelse

Skattefordeler og/eller direkte økonomiske tilskudd til private produsenter av sosiale utleieboliger

Lovfestet vern mot diskriminering (vilkårlig forskjellsbehandling) på eier- og leiemarkedet

Samarbeid mellom offentlige virksomheter og private aktører (eksempelvis offentlige støttekjøp av boliger for å framskynde ønskede private boligprosjekter, og/eller avtale om at kommuner får tilvise personer tilhørende egne målgrupper til boliger i private prosjekter)

Informasjon, kommunikasjon og rådgivning («preken»)

Offentlig rådgivning og informasjon til vanskeligstilte om mulighetene på lokale boligmarkeder

Rådgivning og kommunikasjon mellom offentlige virksomheter plassert på ulike myndighetsnivåer (for eksempel boligsosial rådgivning fra en statlig virksomhet til en kommune)

Rådgivning og kommunikasjon fra offentlige virksomheter til private aktører om behovet og det kommersielle potensialet for å bygge boliger rettet mot vanskeligstilte, eventuelt ved hjelp av offentlige subsidier

Virkemidlene kategorisert i listen presentert ovenfor kan kombineres på et nærmest uendelig antall måter. Listen er på ingen måte uttømmende, men den dekker de fleste virkemidlene som vanligvis forbindes med det faktisk eksisterende boligsosiale arbeidet i norske kommuner. Det kreves ikke mye fantasi for å gjenfinne dagens norske boligsosiale virkemidler og Husbankens funksjon som boligsosial rådgiver for norske kommuner i listen (Nordvik, 2008; Sørvoll, 2018). I tillegg omfatter listen virkemidler som fungerer som svake eller sløve boligsosiale redskaper i norsk boligpolitikk anno 2020. Det gjelder ikke minst areal- og reguleringspolitikken (Nordahl, 2018). Virkemidler som ikke (lenger) finnes, eller som spiller en forholdsvis liten rolle i Norge – som subsidierte tomter til «sosiale utbyggere» og husleieregulering (se kapittel 10) – er også nevnt i listen som dømmer på mulige komponenter i en boligsosial politikk. De fleste virkemidlene som nevnes i listen, er imidlertid markedsrettende snarere enn markedsrettende (jf. Yates, 2012). Det har de til felles med de boligsosiale virkemidlene i Norge anno 2020. Disse virkemidlene er ment å korrigere eller sminke på resultatene av markedsprosessene på eie-, leie- og boliglånsmarkedene. Ifølge Bengtsson (2001) kjennetegnes boligpolitikken i de fleste vestlige land av slike markedskorreksjoner. Det vil si at boliger primært fordeles via markedsmekanismer og frivillige kontrakter mellom selgere og kjøpere på eier- og leiemarkedet. Bengtssons beskrivelse av politikken (begrensede) plass i boligsektoren kan være dekkende for situasjonen i Norge, Sverige og andre land etter ca. 1990. Den er antagelig mindre dekkende for boligpolitikken i den lange etterkrigstiden mellom ca. 1950 og 1990, hvor offentlig boligformidling, forkjøpsrett og prisregulering utgjorde sentrale komponenter i boligpolitikken i både Norge og Sverige (Sørvoll, 2014; se kapittel 10).

Mange av virkemidlene i listen kan videre skilles analytisk fra hverandre ved hjelp av Vedungs tredelte typologi. Den svenske statsviteren grovsorterer offentlige virkemidler (styringsredskaper) i kategoriene *carrots* (gulrøtter), *sticks* (pisk) and *sermons* (preken). Sandlie og Sørvoll (2017) beskriver Vedungs typologi på denne måten: Gulrøtter er «frivillige økonomiske insentiver som oppfordrer til bestemte handlinger, mens pisk er en regel eller lov som pålegger eller forbyr aktører å handle på en bestemt måte. Prekener er kommunikasjon og ikke-bindende rådgivning eller retningslinjer som oppfordrer aktører til bestemte valg» (Sandlie & Sørvoll, 2017: 48; Vedung, 2007). En bostøtteordning knyttet til boligkvalitetskriterier kan være et eksempel på en gulrot som gir vanskeligstilte økonomiske insentiver til å forbedre sine boligforhold. Plan- og bygningslovgivningen og husleielovgivningen kan tjene som illustrasjon på boligsosiale pisker utbyggere og utleiere må forholde seg til. I noen europeiske land åpner for eksempel plan- og bygningslovgivningen for å stille krav til utbygger om å bygge et visst antall rimelige sosiale utleieboliger i nye prosjekter (Nordahl, 2018; Whitehead & Williams, 2011). Boligrådgivning direkte

til vanskeligstilte er et eksempel på et virkemiddel som kan karakteriseres som preken. Etter vår oppfatning er det liten grunn til å avskrive dette som en ubetydelig «myk» kategori av styringsredskaper. Tvert imot kan rådgivning være et viktig tilskudd til faktisk eksisterende boligsosiale virkemiddelpakker, blant annet som følge av at det kan bidra til å løse praktiske utfordringer som gjeldsproblemer samt bidra til å peke ut gode og realistiske alternativer på det private leiemarkedet. Kommunikasjon og rådgivning fra en statlig etat til lavere myndighetsnivåer som kommuner, regioner eller fylker kan også være et eksempel på preken. I Norge har Husbanken fungert som rådgiver og kompetanseressurs for kommunene i det boligsosiale arbeidet de siste tiårene (se kapittel 10).

Virkemidlene som nevnes i listen, vil påvirke både boligområder og individer direkte. Fysisk opprustning av boliger gjennom byfornyelse og områdesatsinger utformet for å løfte bomiljøene og levekårene i et område er en illustrasjon på det førstnevnte (Brattbakk mfl., 2015). Boligsosiale virkemidler kan påvirke boligsituasjonen til vanskeligstilte på ulike måter. For det første kan de påvirke vanskeligstiltes muligheter til å etterspørre boliger på markedet. Bostøtte kan til dømes styrke vanskeligstiltes reelle muligheter til å konkurrere om boliger over større geografiske områder enn det som ellers ville vært tilfelle (Galster, 1997). For det andre kan noen av virkemidlene nevnt i listen endre vanskeligstiltes strukturelle handlingsrom på boligmarkedet. Det gjelder blant annet bygging av kommunale boliger og aktiv bruk av plan- og bygningslovgivningen for å sikre et minimum av rimelige boliger i nye boligprosjekter. De boligsosiale virkemidlenes mulige effekter for vanskeligstiltes vilkår og muligheter på boligmarkedet behandler vi mer utførlig og systematisk nedenfor.

Intenderte og uintenderte effekter på ulike nivåer

Boligsosiale virkemidler kan ha intenderte og uintenderte effekter på ulike størrelser som individer, husholdninger, nabolag, boligpriser, eierandeler, arbeidsdeltagelse og inntektsfordelingen etter offentlige overføringer. Med begrepet «effekter av boligsosiale virkemidler» mener vi her virkninger som ikke hadde forekommet om virkemiddelet ikke hadde blitt anvendt. Vårt foretrukne effektbegrep legger dermed en kontrafaktisk forståelse av kausalitet til grunn. Denne tilnærmingen til kausalitet betyr i korte trekk at «A er årsak til B hvis B bare kan eksistere som følge av A» (Sørvoll, 2018: 48; se også: Tufte, 2013). I det som følger, skal vi spesielt konsentrere oss om «markedseffekter», «indirekte og/eller uintenderte individeffekter», men også diskutere boligsosiale virkemidlers betydning for offentlig ressursbruk, arbeidsmarkedet, lokalsamfunn og andre vesentlige samfunnsforhold.

Markedseffekter og indirekte individeffekter

I den virkelige verden kan utformingen og dimensjoneringen av boligsosiale virkemidler generere svært mange ulike effekter, som ofte er vanskelig å måle presist selv med bruk av raffinerte statistiske metoder. For enkelthetskyld skal vi i første omgang skille mellom effekter av boligsosiale virkemidler på to nivåer: *individ-* og *markedsnivå*. Individeffekter er endringer som påvirker personer som mottar et boligsosialt virkemiddel – for eksempel i form av at de forlater de bostedsløses rekker og flytter inn i en permanent bolig, skaffer seg en bolig av bedre kvalitet, eller at de endrer status fra leieboer til boligeier. For mottagerne kan boligsosiale virkemidler også ha mange andre mulige effekter – for eksempel i form av økt selvrespekt, arbeidsmarkedsdeltagelse og fysisk og psykisk velvære (se nedenfor).

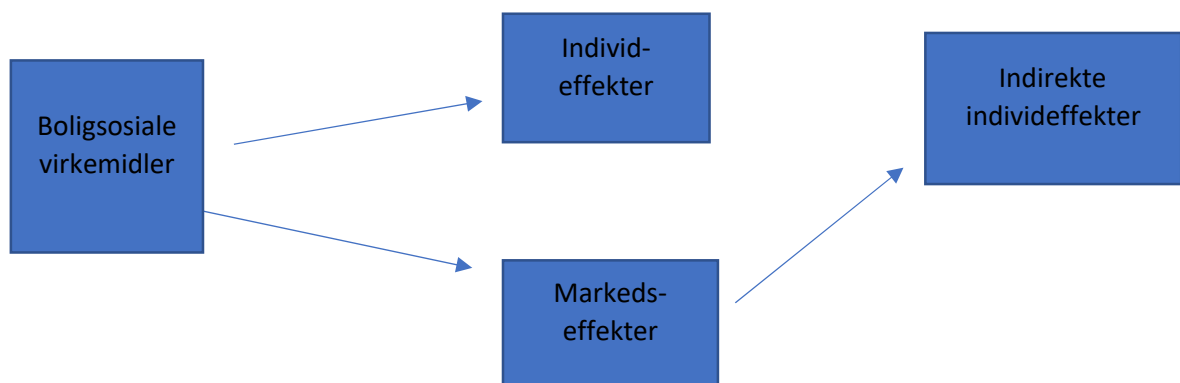
Boligsosiale virkemidler påvirker også makro-størrelser på boligmarkedet, som boligpriser, boligvolum, boligbygging og andelen boligeiere. Det kan kalles for markedseffekter. Markedseffekter får i sin tur såkalte *indirekte individeffekter* for andre personer enn mottagerne. Slike indirekte effekter kan være uintenderte og dermed ikke tatt med i betraktningen av boligpolitiske beslutningstagere. Hvis prisene i eier- og leiemarkedet stiger som følge av utdeling av etterspørselsstimulerende virkemidler som bostøtte og startlån, kan det gjøre det vanskeligere for ikke-mottagere å etablere seg på boligmarkedet. En annen indirekte markedseffekt kan være økt gjeldsoptak i husholdningene som følge av prisvekst stimulert av boligsosiale etterspørselsstimulanser. Offentlig boligbygging rettet mot vanskeligstilte kan videre fortrenge boligproduksjon og boligutleie blant private aktører, noe som kan redusere ikke-mottageres mulighet til å etablere seg. Det er et tankevekkende faktum at slike indirekte individeffekter er mest alvorlig for de nest-mest vanskeligstilte, dvs. personer som akkurat ikke kvalifiserer til bostøtte, startlån eller kommunale boliger. Spesielt på kort sikt kan bygging av kommunale boliger eller boligsosiale etterspørselsstimulanser heve etableringsstærken for denne gruppen (Astrup, Barlindhaug & Medby, 2014; se også: Sørvoll & Aarset, 2015). Det er i den sammenheng viktig å huske at personer som akkurat befinner seg over streken forskere trekker for å definere hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet (se for eksempel: von Simson & Umblijs, 2019), minner svært mye om mange av dem som befinner seg under streken (se kapittel 4).

Med støtte i Astrup mfl. (2014: 93–97) kan vi skille mellom følgende hovedkategorier indirekte effekter: eksklusjonseffekter, fordelingseffekter og risikoeffekter. *Eksklusjonseffekter* oppstår når noen hindres fra å etablere seg i et lokalt boligmarked – som eiere eller leiere – som følge av at de fortrenkes av mottagere av bostøtte, startlån, kommunale boliger eller lignende. Bostøtte er en

illustrasjon på et virkemiddel som har *fordelingseffekter*, blant annet fordi den økonomiske gevinsten knyttet til ordningen fordeles mellom mottager og utleier. Boligsosiale virkemidler som stimulerer til økt eieretablering blant vanskeligstilte, kan også få fordelingseffekter. På sikt kan det blant annet føre til formuesulikhet mellom mottagere og ikke-mottagere, som en konsekvens av at det bare er førstnevnte gruppe som kan akkumulere boligkapital som følge av eventuell prisstigning på markedet. Når det er sagt, kan boligsosiale virkemidler også føre til økonomisk utjevning, hvis vanskeligstilte boligeieres formues- og inntektssituasjon forbedrer seg. *Risikoeksponeringseffekter* oppstår når boligsosiale låneordninger påfører mottagerne sårbarhet for prissvingninger på boligmarkedet. Hvis disse ordningene er av stort omfang, kan de også føre til økt risiko på boligmarkedet og samfunnsøkonomien som helhet. Mottagere av boligsosiale låneordninger som startlån vil typisk ha begrensede økonomiske ressurser og høy gjeldsgrad.

Nedenfor presenterer vi en forenklet modell av den kausale forbindelsen mellom boligsosiale virkemidler, markedseffekter og direkte og indirekte effekter på individnivå.

Figur 5, 1: Individ-, markeds- og indirekte individeffekter av boligsosiale virkemidler.



Samfunnsøkonomisk teori og empiriske studier illustrerer at det viktig å skille mellom boligsosiale virkemidlers effekter på kort og lang sikt. Etterspørselsstimulerende virkemidler som bostøtte og startlån kan bidra til høyere boligpriser på kort sikt, og dermed også heve etableringsterskelen for andre individer (ikke-mottagere) på boligmarkedet. På lengre sikt *kan* boligprisvekst fungere som et signal til utleiery og utbyggere om å forsyne markedet med flere boliger. Hvorvidt etterspørselsstimulerende virkemidler påvirker boligtilbudet og boligprisen på lengre sikt, avhenger av tilbudssidens evne til å respondere på prissignaler. Hvis utbyggerne ikke ønsker eller evner å øke

produksjonen av boliger når prisene øker, vil boligsosiale virkemidler som bostøtte og startlån kun føre til høyere priser på markedet og ikke ha noen gunstige effekter for boligtilbudet og boligprisene på lengre sikt. Det bør derfor understrekes at de indirekte, uintenderte effektene av boligsosiale etterspørselsstimulerende virkemidler kan være kontraproduktive, i den forstand at de hever etableringskostnadene eller ekskluderer ikke-mottagere fra eie- eller leiemarkedet (Nordvik & Medby, 2007; Yates, 2012; Astrup, Barlindhaug & Medby, 2014).

Flere forhold kan begrense eller hindre tilbudssidens respons på prissignaler. Eksempler kan være arealknapphet, tidskrevende planleggings- og byggeprosesser, et utilstrekkelig antall ferdigregulerte tomter og utbyggenes egne strategier og lønnsomhetsvurderinger. Ifølge Hilber og Schöni (2016) bidro byråkratisk ineffektivitet og manglende regulering av byggeklare tomter til at individrettede etterspørselsstimulerende virkemidler har hatt svak tilbudsideeffekt i England. Det kan imidlertid være at de to forskerne gjør det litt for enkelt for seg selv her: Selv om boligprisene øker og det finnes byggeklare tomter i et lokalt boligmarked, er det ikke gitt at boligprodusentene ønsker å bygge der. De kan for eksempel ønske å bruke kompetanse, kapasitet og tid i et mer attraktivt boligmarked hvor avkastningsforventningene er høyere. Noen utbygger kan også ønske å begrense produksjonen i en periode, hvis de kalkulerer med at prisene vil øke kraftig på litt sikt (Sørvoll, 2014).

Vi kan skille mer systematisk mellom ulike forklaringer på svak tilbudsrespons ved hjelp av Barlindhaug og Nordahl (2011: 7–8, 21–22): 1. Utbyggeres atferd (lønnsomhetsbetraktninger), 2. Makroøkonomiske faktorer (tilgang på arbeidskraft, produktivitetsutvikling, tilgjengelig kapital etc.), 3. Institusjonelle rammebetingelser (lover og forskrifter, kommunenes areal- og reguleringspolitikk), 4. Kjennetegn ved urbane boligmarkeder (arealknapphet og befolkningsvekst). Det kan også argumenteres for at det finnes en større eller mindre treghet i alle boligmarkeder: Som følge av boligproduksjonens kompleksitet og knappheten på byggeareal er det vanskelig for utbyggere å respondere hurtig på etterspørselsøkninger (O'Sullivan, 2003).

Det finnes ulike oppfatninger om hvor stor tilbudsrespons som kan forventes i et lokalt leiemarked. Galster er et eksempel på en forsker som legger et optimistisk perspektiv til grunn. Han argumenterer for at tilbudssiden på leiemarkedet vil svare relativt hurtig på etterspørselsøkninger, med mindre «one is dealing with a situation in which the private rental market is either undeveloped or rigidly constrained» (Galster, 1997: 569). Yates og Whitehead (1998) er representanter for et langt mer pessimistisk syn på utleierens ønske om og evne til å respondere på prissignaler. Deres pessimisme er blant annet knyttet til egenskaper ved småskalautleiere som leier ut én eller noen få boliger – en utleierkategori som dominerer de fleste boligmarkeder (Crook & Kemp, red. 2014). Slike

utleiere kan kanskje forventes å kunne oppskalere tilbudet relativt enkelt hvis etterspørselen øker. På den annen side kan ikke småskalautleiere – som enkeltpersoner som leier ut en mindre del av eget hus – nødvendigvis forventes å være profittmaksimerende. De kan nærmere bestemt ønske å trekke sine utleieenheter inn og ut av markedet som følge av faktorer som er kausalt uavhengig av etterspørselsstimulanser – som for eksempel personlig økonomi eller livsfasefaktorer (Yates & Whitehead, 1998). Utleiere kan for eksempel trekke en sokkelbolig ut av leiemarkedet fordi de ønsker større boareal til seg selv og familien.

Utfordringene knyttet til bolignæringens respons på prissignaler *kan* være et argument for en større vektlegging av tilbudsstimulerende boligsosiale virkemidler som kommunal boligbygging. Når det er sagt, har også slike virkemidler markedseffekter som kan ha indirekte effekter på individnivå. I en studie publisert i 2006 undersøker Nordvik effekten av kommunal boligbygging på den totale boligmassens størrelse i ulike lokale boligmarkeder i Norge. Han finner at effektene av kommunal boligbygging for boligvolumet bare var statistisk signifikant i kommuner hvor andelen kommunale utleieboliger var lav. Markedseffekten av en tilførsel av 100 nye kommunale boliger var her lik en økning på 60 nye boliger totalt sett. I kommuner som allerede hadde en relativt høy andel kommunale boliger, fant Nordvik ikke noen slike kvantitative markedseffekter på det totale boligvolumet (Nordvik, 2006). Dette resultatet kan forklares med henvisning til en generell *fortrengningsmekanisme*: I lokale boligmarkeder med relativt mange kommunale boliger vil nye offentlige utleieenheter med større sannsynlighet tildeles personer som har råd til å etterspørre boliger på det private utleiemarkedet. Her kan således bygging av kommunale utleieboliger fungere som en etterspørselsdemper på det private markedet og således fortrenge private utleiere. I lokale boligmarkeder hvor andelen kommunale boliger er lav fra før, er det grunn til å tro at nye kommunale boliger primært vil fordeles videre til vanskeligstilte som ikke har evne til å leie seg en bolig på vilkårene tilbudt på det private markedet. Dermed forekommer det ingen eller en relativt svak fortrengningseffekt på slike lokale boligmarkeder (se for eksempel: Sørvoll & Aarset, 2015). I faktisk eksisterende boligmarkeder vil det utvilsomt være snakk om grader av fortrengning. Kort fortalt vil styrken på fortrengningseffektene variere med evnen til å skaffe seg en bolig på det private utleiemarkedet, blant personene i målgruppen for det sosiale utleietilbudet (Astrup mfl., 2014).

Fortrengningsmekanismen vist til ovenfor gjelder ikke bare for kommunal boligbygging. Lignende mekanismer kan også manifestere seg i boligmarkeder eksponert for etterspørselsstimulerende virkemidler – som for eksempel det norske startlånet og dets forgjenger etableringslånet (Nordvik & Medby, 2007).

Nordviks studie fra 2006 illustrerer at boligsosiale virkemidlers effekter varierer med hensyn til egenskaper ved ulike lokale boligmarkeder. Ifølge den sentrale urban- og boligøkonomen George Galster (1997) taler slike kontekstavhengige faktorer som regel til fordel for boligsosiale etterspørselsstimulanser som bostøtte. Galster kommer fram til denne konklusjonen ved å drøfte mulige fordeler og ulemper ved etterspørsels- og tilbudsstimulerende boligsosiale virkemidler gitt ulike målsettinger. Han drøfter virkemidlenes sannsynlige bidrag til å realisere boligpolitiske målsettinger som «maksimering av nytten og minimering av ulempene for ikke-mottagende lavinnsteksthusholdninger», begrense offentlig ressursbruk, fysisk byfornyelse, positive nabolagseffekter og geografisk valgfrihet for vanskeligstilte boligsøkere.

Galster framhever at det ikke finnes en beste boligpolitisk praksis som fungerer optimalt i alle tilfeller. Boligsosiale strategier basert både på tilbuds- og etterspørselsstimulerende virkemidler kan gi gode resultater avhengig av egenskaper ved lokale boligmarkeder og myndighetenes målsettinger. Likevel konkluderer Galster med at «demand-side approaches are superior on many efficiency and equity grounds typically considered paramount» (Galster, 1997: 575). Han argumenterer for at boligsosiale strategier basert på etterspørselsstimulerende virkemidler “directly attack the root of the fundamental housing problem in most markets: the inability of some households to afford decent-quality housing at current rents for such” (Galster, 1997: 575). Det vil si at Galster er optimistisk med tanke på utleiernes evne til å svare med å tilby det antall boliger med den kvaliteten som etterspørres i markedet. Han konkluderer også med at etterspørselsstimulanser som bostøtte er overlegen virkemidler som kommunal boligbygging når det gjelder å øke vanskeligstiltes geografiske valgfrihet knyttet til bosted. (Se Galster, 1997: 561–575 og Yates, 2012 for grundigere diskusjon med flere nyanser.)

Vi er enige med Galster i at det finnes gode argumenter for å foretrekke etterspørselsstimulerende virkemidler i noen tilfeller. På den annen side kan det spørres om han går for langt i å framheve bostøttens fortreffelighet? Yates og Whitehead (1998) svarer et klart ja på dette spørsmålet. For det første argumenterer de for at Galster er for optimistisk når det gjelder utleiernes evne til å respondere på etterspørselsstimulanser. Ifølge Yates og Whitehead har for eksempel private utleierye i England lav informasjon om markedsutviklingen og ofte ikke-økonomiske motiver bak sin virksomhet. Det betyr at etterspørselsstimulanser fort kan føre til prisøkninger som kan heve etableringsterskelen i lokale boligmarkeder, ifølge Yates og Whitehead. De argumenterer videre for at Galster ikke tar tilstrekkelig hensyn til sentrale politiske målsettinger og virkemidlenes effekter for mottagerne, sosioøkonomisk bostedssegregasjon og makroøkonomiske forhold. Yates og Whitehead argumenterer blant annet for at tilbudsstimulanser kan være viktig for å motvirke store prissvingninger og opprettholde en stabil boligproduksjon. Kort fortalt mener de at det ikke er rimelig

å hevde at etterspørselsstimulerende virkemidler gir de beste resultatene i de fleste lokale kontekster, og argumenterer derfor for en større agnostisisme eller fordomsfrihet knyttet til utformingen av boligsosial politikk rettet mot vanskeligstilte (Yates & Whitehead, 1998: 415–423).

Til denne diskusjonen mellom Galster og Yates & Whitehead bør det legges til at det alltid bør tas hensyn til den konkrete designen av boligsosiale virkemidler når deres sannsynlige effekter diskuteres. En bostøtteordning som ikke stiller krav til boligstandard, vil kanskje få mindre effekt for mottagernes boligkvalitet, enn en bostøttevariant som bare er tilgjengelig for personer som bor i boliger med visse egenskaper og størrelser. Betydningen av den konkrete utformingen av boligsosiale virkemidler illustreres også av Nordviks registerbaserte studie av norske bostøttmottageres flytteeatferd. Han viser at bostøttmottagere som har boutgifter under ordningens maksgrenser, flytter oftere til mer romslige boliger, enn mottagere som allerede har boutgifter som overstiger boutgiftstaket. Det vil si at det kan argumenteres for at bostøtten kun har effekter som er i tråd med intensjonene bak virkemiddelet for den førstnevnte gruppen (Nordvik, 2015).

Andre mulige effekter av boligsosiale virkemidler

Boligsosiale virkemidler har ikke bare individ- og markedseffekter direkte relatert til boligmarkedet, men kan også påvirke andre markeder. Arbeidsmarkedseffektene av selektive boligsosiale virkemidler er for eksempel en del diskutert i forskningslitteraturen. Bostøtte *kan* for eksempel gi mottagerne incentiver til å begrense sin deltagelse på arbeidsmarkedet, hvis de opplever en forverring av sin økonomiske situasjon når bostøtteutbetalingene avtrappes eller forsvinner med økende arbeidsinntekt. På makronivå kan denne mekanismen føre til en generell reduksjon i samfunnets totale arbeidstilbud. I praksis er det imidlertid ikke gitt at bostøtten avstedkommer slike effekter. En undersøkelse av Nordvik og Åhrén basert på det norske bostøtteregisteret finner ingen vesentlige effekter på mottagernes arbeidsdeltagelse (Nordvik & Åhrén, 2005).

Slik vi stort sett har brukt begrepet ovenfor, refererer «markedseffekter» og «individeffekter» til boligsosiale virkemidlers påvirkning på et relativt begrenset antall faktorer som boligpriser, gjeldsoptak, eieretablering, kvalitet på boforhold og arbeidstilbud. Dette er selvsagt viktige fenomener av stor betydning for den enkelte og for samfunnet som helhet. På den annen side fanger begrepsparet «markeds- og individeffekter» på ingen måte opp alle substansielle effekter av boligsosiale virkemidler. Etter vår oppfatning kan begrepsparet også fungere som en skyggelegger som hindrer oss fra å se andre mulige effekter. I litteraturen om sosiale utleieboliger argumenteres det for eksempel for at korte tidsbestemte husleiekontrakter kan bidra til en grunnleggende ontologisk usikkerhet blant leietakerne (Fitzpatrick & Pawson, 2014; Fitzpatrick & Watts, 2016). Selv i

en situasjon hvor mange leietakere i realiteten får fornyet sine utleieavtaler, kan selve tilstedeværelsen av korte kontrakter skape en subjektiv opplevelse av utrygghet. Dette er verdt å merke seg all den tid korte tidsbestemte kontrakter kjennetegner store deler av den kommunale utleiesektoren i Norge (Elvegård & Svendsen, 2017). Psykologiske effekter av typen ontologisk trygghet eller utrygghet er vanskelig å kvantifisere, men de hører hjemme i en diskusjon om den boligsosiale politikkenes virkninger. Det samme gjelder boligsosiale virkemidlers mulige effekter for vanskeligstiltes helse- og livskvalitet mer generelt.

Boligforholds effekter for fysisk og psykisk folkehelse kan komme til uttrykk via både egenskaper ved bomiljø og nabolag og kvaliteter ved konkrete boliger (Helgesen, Holm, Monkerud & Schmidt, 2014). Dette er faktorer boligsosiale virkemidler kan påvirke – enten negativt eller positivt. Selv om det kan være vanskelig å dokumentere effektene av boligsosiale virkemidler for helseforhold, kan utvilsomt bo-oppfølgingstjeneste bidra til bedre psykisk og fysisk helse blant økonomisk vanskeligstilte og personer som sliter med psykiske lidelser og rusavhengighet (Hansen, 2017). Områdebaserte satsinger som gjør det enklere å bevege seg ute for barn og voksne, øker samhandlingen og deltagelsen i lokalmiljøet samt fremmer husholdningers utdanningsmuligheter og arbeidsdeltagelse, *kan* også påvirke psykisk og fysisk helse på en positiv måte. Per i dag har vi imidlertid lite håndfast forskningsbasert kunnskap om virkningene av såkalte områdeløft i norske byer (Andersen & Brattbakk, 2020).

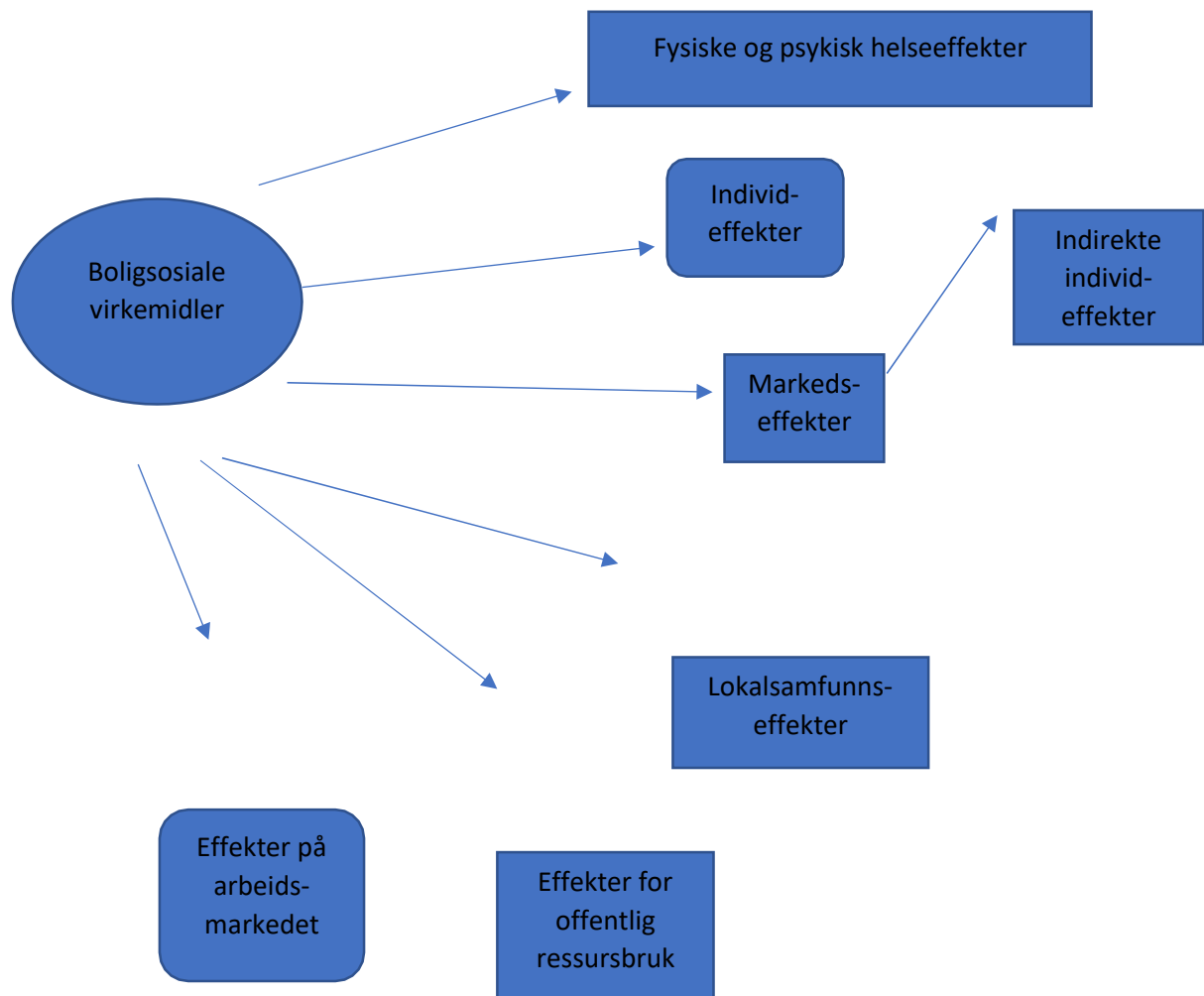
Utformingen og dimensjoneringen av boligsosiale virkemidler kan også generere andre «lokalsamfunns effekter», ved å endre befolkningssammensetningen, påvirke levekår og dermed bidra til å forme lokalbefolkningens livskvalitet og livssjanser. Konsentrasjon av sosiale utleieboliger for vanskeligstilte i noen byområder kan for eksempel generere selvforsterkende nabolageffekter som økt kriminalitet og opphopning av dårlige levekår. En boligsosial politikk som systematisk legger opp til en oppsplitting av ulike befolkningsgrupper, kan også redusere tillitsnivået i samfunnet og redusere unge menneskers livssjanser (Sørvoll, Nordvik & Turner, 2020; se ovenfor). Boligsosiale områdeløft og spredning av sosiale utleieboliger for vanskeligstilte over hele byrommet kan åpenbart få andre og mer positivt ladede nabolageffekter.

Det bør heller ikke glemmes at boligsosiale virkemidler legger beslag på offentlig ressurser, og dermed også påvirker mulighetsrommet til å prioritere andre velferdsområder. Videre har disse offentlige styringsredskapene samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster som fordeles mellom stat, kommune og individer (Barlindhaug, Johannessen & Dyb, 2011). En studie av Galster, Santiago, Smith og Leroux (2019) er et ferskt eksempel på en kost–nytte-beregning av de samfunnsøkonomiske effektene av boligsosiale virkemidler. De beregner kostnadene og gevinstene for mottagere, ikke-

mottagere (indirekte effekter) og samfunnet som helhet, og finner da at det eierstimulerende virkemiddelet de evaluerer, gir positive resultater både for enkeltindivider og samfunnet som helhet.

Nedenfor har vi laget en forenklet figur, som illustrerer de potensielle effektene av boligsosiale virkemidler vi har nevnt ovenfor. Det kan selvfølgelig også tenkes andre effekter, men for enkelthetskyld begrenser vi oss til effekter vi har diskutert eksplisitt i denne delen av kapitlet:

Figur 5,2: Mulige effekter av boligsosiale virkemidler.



Hvordan bør vi utforme boligsosiale virkemidler? Bør vi subsidiere personer eller murstein?

Diskusjonen ovenfor viser med all tydelighet at valg og utforming av boligsosiale virkemidler er krevende hvis man forsøker å ta hensyn til alle mer eller mindre sannsynlige effekter. I realiteten er det snakk om å veie mange ulike målsettinger (begrunnelser), grupper (mottagere og ikke-mottagere) og mulige effekter opp mot hverandre. Det boligsosiale planleggingsarbeidet kompliseres også av at det er svært vanskelig å måle effekter av virkemidler. Faglig holdbare effektevalueringer krever data av høy kvalitet og muligheten til å gjennomføre naturlige eksperimenter ved inndeling i kontroll- og effektgrupper, som er tilstrekkelig like hverandre til å kunne sammenlignes på en meningsfull måte. En kausal individeffekt av et boligsosialt virkemiddel finner vi strengt tatt bare hvis effektgruppen som mottar virkemiddelet, viser en statistisk signifikant tendens til andre atferdsmønstre eller andre egenskaper, sammenlignet med kontrollgruppen som ikke mottar virkemiddelet (Sørvoll, 2018).

Et ytterligere kompliserende element i boligsosial planlegging er at det heller ikke er selvsagt at kunnskapen som framskaffes av effektevalueringer, kan være retningsgivende for utformingen og dimensjoneringen av boligsosiale virkemidler i en annen geografisk kontekst eller annet tidsrom. Det er for eksempel et faktum at egenskaper ved lokale boligmarkeder – inkludert husholdningenes, utleiernes og boligprodusentenes tilpasning til effektene av boligsosiale virkemidler – vil variere fra sted til sted og fra tid til tid. Det betyr at det finnes et behov for oppdatert informasjon om egenskaper ved konkrete lokale boligmarkeder før virkemidler utformes og iverksettes. Effektevalueringer som avdekker individ-, markeds- og indirekte individeffekter konsentrerer seg videre om et begrenset antall relativt lett målbare forhold, som boligbygging, eierandeler og boligpriser. Dette er selvsagt forhold som er viktige nok, men andre sentrale faktorer som egner seg mindre til kvantifisering, bør rimeligvis også tillegges vekt i arbeidet med å utforme og videreutvikle boligsosiale virkemidler. Kvalitative undersøkelser eller surveydata kan for eksempel gi svar på hvordan leieboere opplever sentrale aspekter ved sosiale boligtilbud. Leieboere kan for eksempel bidra med viktig informasjon om hvorvidt korte tidsbestemte kontrakter virkelig bidrar til en grunnleggende ontologisk usikkerhet, slik forskningslitteraturen antyder (Fitzpatrick & Pawson, 2014; Fitzpatrick & Watts, 2017).

Selv om det er mye usikkerhet knyttet til hva som er den optimale politikken i faktisk eksisterende boligmarkeder, trenger likevel vi som arbeider med å designe, vurdere og tilpasse

virkemidlene på det boligsosiale feltet, noen teoretiske lyskastere og empiriske holdepunkter. Basert på diskusjonen i kapitlet og relaterte momenter formulerer vi her noen generelle råd eller sjekkpunkter for utformingen av boligsosiale virkemidler på lokalt og nasjonalt nivå:

- **Boligsosiale virkemidler har både individ-, markeds- og indirekte individeffekter.** Mulige effekter på individ- og markedsnivå må veies mot hverandre. Boligsosiale virkemidler kan ha gunstige effekter for mottagerne, men samtidig ha nøytrale, negative eller positive effekter for andre på kort og lang sikt.
- **Ta hensyn til egenskaper ved lokale boligmarkeder.** Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler vil blant annet variere med hensyn til tilbudssideresponsen i lokale boligmarkeder. Hvis utbyggerne og utleiernes evne til å svare på etterspørselsøkninger er begrenset, vil virkemidler som startlån og bostøtte bidra til høyere priser og høyere etableringsterskler på boligmarkedet. Ovenfor viste vi også at kommunal boligbygging kan ha fortrenningseffekter på lokale leiemarkeder – og at denne effekten kan øke i takt med i hvilken grad nye kommunale leieboere har kjøpekraft til å skaffe seg en bolig på det private leiemarkedet (Galster, 1997; Nordvik, 2006; Astrup mfl., 2014).
- **«Djevelen er i detaljene». De boligsosiale virkemidlenes konkrete utforming har betydning for deres effekter.** I diskusjonen forenkler og abstraherer vi med hensikt for å formidle noen generelle forskjeller mellom ulike typer virkemidler. Det er imidlertid åpenbart at kategorier som «selektive» og «generelle» virkemidler ikke nødvendigvis trenger å være veldig informative merkelapper: Boligsosiale virkemidler kan utformes på et nesten uendelig antall måter. Utformingen av konkrete virkemidler involverer mange ulike avveininger knyttet til målgruppe, kompensasjonsnivå og tildelingsrutiner, og de detaljerte løsningene som til slutt velges, vil få konsekvenser for virkemidlenes effekter.
- **Uintenderte effekter kan forventes.** Indirekte effekter er ikke nødvendigvis uintenderte fra myndighetenes side. Slik er det kanskje ofte i praksis, men det er fullt mulig å ta høyde for slike effekter i planleggingsarbeidet. Like fullt er det umulig å forutsi styrken eller variasjonen i mulige uintenderte effekter – konsumentene og produsentenes tilpasninger kan ikke forutsies nøyaktig.
- **Et virkemiddels suksess bør vurderes med utgangspunkt i flere kriterier.** Diskusjonen ovenfor kan leses som en advarsel mot å legge ensidig vekt på noen få kvantifiserbare individ-, markeds- og indirekte individeffekter på boligmarkedet. Slike

effekter bør ha en sentral plass i alle diskusjoner om effektene av boligsosiale virkemidler, men må veies mot andre og mindre kvantifiserbare effekter for mottagerne – eksempelvis knyttet til bomiljø eller fysisk og psykisk helse. På lignende vis mener både Galster (1997) og Yates og Whitehead (1998) at suksessen til boligsosiale virkemidler kan og bør vurderes med utgangspunkt i flere målsettinger. Selv om en effektstudie indikerer at kommunal boligbygging fortrenger private boligtilbud, betyr ikke det nødvendigvis at byggingen er et uttrykk for en naiv og mislykket boligsosial politikk. Det kan for eksempel tenkes at myndighetene ønsker å erstatte det de vurderer som dårlige private boligtilbud, med offentlige tilbud av høyere kvalitet. I tillegg kan det ha vært en målsetting ved den kommunale boligbyggingen å spre grupper med begrensede privatøkonomiske ressurser jevnere utover byrommet. Dette illustrerer poenget om at avveininger knyttet til valg av etterspørselsstimulerende eller tilbudsstimulerende boligsosiale virkemidler bare kan gjøres med referanse til konkrete målsettinger. I det fiktive dømet ovenfor gjelder det eksempelvis å veie kostnadene knyttet til fortrengning av private tilbud på leiemarkedet mot gevinstene av trygge boforhold for leieboerne og mindre bostedssegregasjon. Mer generelt er det en fordel å definere klart hvilke begrunnelser som ligger til grunn for intervensjoner på boligmarkedet – enten de er forankret i markedssviktbegrepet, fordelingshensyn, makroøkonomisk stabilitet eller en kombinasjon av to eller tre av disse begrunnelsene. Hvis begrunnelsene er klart formulert, vil det være enklere å føre en informert diskusjon om virkemidlenes grad av måloppnåelse.

- **En kombinasjon av boligsosial politikk og høy boligbygging?** I den boligpolitiske debatten hevdes det noen ganger at økt boligbygging vil løse de fleste utfordringene på boligmarkedet. Hurtig regulering av tomter og få myndighetspålagte krav vil føre til høyere boligbygging, som i sin tur vil generere lavere priser og lavere etableringssterskler for ungdom og andre grupper med begrensede økonomiske ressurser (Sørvoll, 2015). Her har vi ikke anledning til å gå inn på alle de boligsosiale implikasjonene av argumentasjonen gjengitt ovenfor, men vi må nøye oss med en kort kommentar med utgangspunkt i en grundig artikkel av Been, Ellen og O'Regan (2019) med den talende tittelen *Supply Skepticism: Housing Supply and Affordability*. Forfatterne drøfter her mange velkjente argumenter mot tesen om at økt markedsbasert boligbygging vil føre til rimeligere boliger for lav- og mellominntekstshusholdninger. Kort fortalt finner forfatterne begrenset empirisk og teoretisk støtte for skeptikernes argumenter, og argumenterer for at økt

boligbygging på sikt fører til rimeligere boliger for alle grupper. Been, Ellen og O'Regan presiserer imidlertid at økt markedsbasert boligbygging alene ikke vil tilfredsstille boligbehovet til husholdningene i de nederste delene av inntektsfordelingen i attraktive urbane boligmarkeder. De argumenterer derfor for det vi kan kalle en kombinasjon av en bred boligsosial politikk og en strategi rettet mot å øke boligtilbudet. Been og kollegaer erkjenner i den sammenheng at de gunstige priseffektene av økt boligbygging kan manifestere seg først på lang sikt, og at denne effekten uansett kan være utilstrekkelig for lavinntektsgruppers behov (Been, Ellen & O'Regan, 2019: 33). Alt i alt synes det rimelig å slutte at det finnes behov for boligsosiale virkemidler – eventuelt også rettet mot mellominntektsgrupper – også i en situasjon hvor boligbyggingen er høy og økende. Uansett vil personer uten arbeidsinntekt og personer som sliter med ikke-økonomiske utfordringer som psykiske lidelser eller rusavhengighet, være en målgruppe for det boligsosiale arbeidet. Dette er grupper som behøver en eller annen form for boligsosial oppfølging uavhengig av volumet på den markedsbaserte boligforsyningen.

- **Vektlegging av de klassiske boligsosiale virkemidlene og effektene av mekanismer på boligmarkedet.** Artikkelen til Been og kollegaer minner oss om at det kan være mye god boligsosial forebygging i et velfungerende boligmarked. Det kan argumenteres for at det bør være et av de viktigste delementene i alle helhetlige boligsosiale strategier, å legge til rette for et boligmarked hvor majoriteten kan hjelpe seg selv med egne ressurser. Enkelt sagt betyr færre vanskeligstilte – definert som personer som ikke kan framskaffe og opprettholde et boforhold uten offentlig hjelp – mer ressurser til å hjelpe dem som uansett vil trenge boligsosial assistanse. I et boligsosialt forebyggingsperspektiv kan ikke minst politikk utformet for å overvåke og (eventuelt) forbedre tilbudssidens respons på etterspørselsøkninger være viktig. God tilbudsrespons hindrer at selektive etterspørselsstimulanser som bostøtte og startlån fører til en varig økning av etableringsskrankene på lokale boligmarkeder (Astrup, 2017). For det andre kan det anføres at man bør kombinere bruk av de klassiske boligsosiale virkemidlene – som bostøtte, boligtilskudd og sosiale utleieboliger – med et blikk for mekanismer virksomme på det private boligmarkedet. Forskjellsbehandling (diskriminering) og dårlig fungerende flyttekjeder er mulige eksempler på mekanismer på det private boligmarkedet som kan skape flere vanskeligstilte personer, som ikke er i stand til å etablere seg i egen eid eller leid bolig. Flere studier med ulike typer data indikerer at etniske minoriteter

ofte kommer til kort i konkurransen med personer med norsk landbakgrunn om boliger på leiemarkedet – også selv om de objektivt sett kan demonstrere like stor stabilitet og betalingsevne som sine norske motparter (Sørvoll & Aarset, 2015; Andersson et al., 2012). Videre viser Turner og Wessel (2019) at den markedsbaserte boligbyggingen i Oslo i liten grad gir opphav til flyttekjeder som er gunstige for lavinntektshusholdninger. Dette er delvis en følge av at boligene som forlates når husholdninger flytter inn i nye boliger, ofte overlates til husholdninger som ikke bidrar til å frigjøre eldre boliger for vanskeligstilte – fordi de for eksempel flytter ut av gutte- eller jenterommet. Litt spissformulert kan vi konkludere med at smulene «fra de rikes flytteaktivitet [...] langt fra alltid» begunstiger lavinntektsgrupper i den norske hovedstaden (Sørvoll, 2018: 62). De boligsosiale implikasjonene av vilkårlig forskjellsbehandling og dårlig fungerende flyttekjeder vil blant annet avhenge av myndighetenes ambisjonsnivå. Potensielt *kan* slike fenomener imidlertid begrunne markedsrettende virkemidler som kan supplere de klassiske boligsosiale virkemidlene.

- **Boligsosiale virkemidler har betydning for offentlig ressursbruk, men hva er implikasjonene?** Ovenfor har vi vist at boligsosiale virkemidler har betydning for offentlig ressursbruk. Bekymring for de samfunnsøkonomiske kostnadene av boligsosiale virkemidler kan peke i retning av bevisste rasjoneringsstrategier når boligsosiale virkemidler utformes. Slike strategier vil som regel avføde selektive virkemidler utformet for å unngå overforbruk, dvs. at de er designet på en måte som sørger for at de bare kommer dem som virkelig har behov for dem til gode. Det kan være tale om såkalte selvseleksjonsmekanismer og meget streng og kontinuerlig behovsprøving (Nordvik, 2020). Etter vår oppfatning kan det selvsagt være gode samfunnsøkonomiske grunner til å hindre «overforbruk» av boligsosiale virkemidler. På den annen side er det mulig å spare seg til fant – også på dette området. Den kommunale utleiesektoren i Oslo kan tjene som en illustrasjon på mulige utfordringer knyttet til streng behovsprøving og rasjonering på det boligsosiale feltet. I Oslo er kommunale boliger forbeholdt de aller mest vanskeligstilte husholdningene: Den kommunale boligsektorens grunnleggende logikk er at offentlige utleieboliger er en knapt rasjonert ressurs. Streng behovsprøving, markedsleie og korte husleiekontrakter skal hindre overforbruk. Kort fortalt har skiftende byråd ønsket kort botid for flest mulig leieboere, for slik spare offentlige ressurser og kunne gi plass til de som til enhver tid har størst behov (Sørvoll, 2019). Konsekvensene av denne politikken for beboerne og bomiljøene i de kommunale boligene kan

imidlertid diskuteres. Det synes rimelig å spørre (samt studere empirisk) hva som karakteriserer bomiljøer hvor ulike grupper svært vanskeligstilte med lite til felles (personer med rusproblemer, barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn etc.) sameksisterer. Videre kan det anføres at korte kontrakter og kontinuerlig behovsprøving tapper bomiljøene for personer med relativt sett høy sosial, kulturell og økonomisk kapital, og at dette er personer som er avgjørende for velfungerende sosiale fellesskap og demokratiske beboerstyrer i de kommunale boligene. De korte kontraktene i sektoren kan videre skape ustabilitet og utrygghet for beboerne – uavhengig av om de fornyes eller ikke (Fitzpatrick & Pawson, 2014; Fitzpatrick & Watts, 2017). Det relativt lave antallet kommunale boliger bidrar også til at leieboerne i praksis har liten eller ingen valgfrihet med hensyn til leilighet og bosted (Langsholt, 2019; Sørvoll, 2019). Den kommunale boligsektoren i Oslo illustrerer på denne måten at hensynet til offentlig ressursbruk må veies opp mot konsekvenser både på individ- og samfunnsnivå når boligsosiale virkemidler utformes og evalueres. Det er ikke dermed sagt at det finnes enkle løsninger på kort sikt: En annen og mindre streng ressursrasjonering i den kommunale boligsektoren ville krevd et mye større antall kommunalt disponerte boliger i Oslo – noe som viser at det kan være vanskelig å forandre enkeltelementer uten å samtidig justere andre aspekter ved et virkemiddel (Sørvoll & Johannessen, 2020).

- **«Pakker» eller kombinasjoner av virkemidler.** I dette kapitlet har vi forenklet ved å diskutere boligsosiale virkemidler hver for seg; i virkelighetens boligsosiale arbeid er det ofte snakk om å sy sammen «pakker» eller kombinasjoner av virkemidler for å hjelpe vanskeligstilte oppnå en stabil bosituasjon. For personer rammet av alvorlige psykiske lidelser eller rusavhengighet er det for eksempel ofte ikke tilstrekkelig å framskaffe en bolig; det må også tilbys ulike oppfølgingstjenester hvis myndighetenes boligsosiale forpliktelser skal kunne oppfylles (se kapittel 6). Dette taler for større oppmerksomhet om effektene av ulike kombinasjoner av virkemidler enn det som har vært mulig i dette kapitlet.

Avslutning: norske boligsosiale virkemidler i teoretisk lys

I dette kapitlet har vi diskutert ulike begrunnelser for offentlig intervensjon på boligmarkedet, samt boligsosiale virkemidler og deres mulige kategorisering og effekter. Vi har argumentert for at en teoretisk og empirisk informert utforming av boligsosiale virkemidler krever at ulike målsettinger, hensynet til ulike målgrupper og sannsynlige effekter veies mot hverandre. I kapitlet presenterer vi

også generelle råd og sjekkpunkter til bruk i utformingen og videreutviklingen av boligsosiale virkemidler.

Samlet sett er de teoretiske begrepene og resonnementene som er presentert i kapitlet, et godt utgangspunkt for å karakterisere og vurdere den boligsosiale politikken i Norge anno 2020. Med utgangspunkt i begrepsbruken benyttet i dette kapitlet kan vi karakterisere dagens norske boligsosiale politikk som sterkt selektiv, etterspørselsorientert og markedskorrigerende – det er mindre oppmerksomhet knyttet til tilbudssidens betydning for vilkårene for det boligsosiale arbeidet (se kapittel 10). I dette kapitlet har vi imidlertid forsøkt å formidle at det boligsosiale arbeidet og de boligsosiale virkemidlene er tett knyttet sammen med den generelle boligpolitikken og det ordinære boligmarkedet. Et marked med høy tilbudsrespons vil blant annet – alt annet likt – redusere antallet vanskeligstilte og fungere som en demper på behovet for boligsosiale virkemidler. Mer generelt kan det være grunn til å unngå et snevert boligsosialt fokus i boligpolitikken, og bekymre seg mer for hvordan man skal legge til rette for et velfungerende boligmarked med reelle muligheter for flest mulig til å etablere seg i en god og trygg bolig ved hjelp av egne ressurser.

Referanser

Andersen, B. & Brattbakk, I. (2020). Områdesatsinger i Norge. Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2) (under utgivelse).

Andersson, L., Jakobsson, N. & Kotsadam, A. (2012). A Field Experiment of Discrimination in the Norwegian Housing Market: Gender, Class, and Ethnicity. *Land Economics*, 88(2), 233–240.

Anttonen, A., L. Häikiö, & K. Stefánsson (Red.) (2012). *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Astrup, K.C. (2017). Kan boligmarkedet temmes? Smartere boligpolitikk i et markedsbasert system. I Askim, J., Kolltveit, K. & Røe, P. G. (Red.), *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring* (s. 76–89). Oslo: Universitetsforlaget.

- Astrup, K. C., Barlindhaug, R. & Medby, P. (2014). *Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler*. Rapport 2014:24. Oslo: NIBR.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E. & Aarland, K. (2015). *Kommunenes praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften*. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, R., Johannessen, K. & Dyb, E. (2011). *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk. Beregninger basert på konstruerte klienthistorier*. NIBR-rapport 8/2011. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2011). *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 31/2011. Oslo: NIBR.
- Barvik, H. & Flåto, M. (2018). *Housing First i Norge – En oppsummering av kunnskap om Housing First-tiltak i Norge*. Husbanken/Helsedirektoratet/Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Been, V., Ellen, I. G. & O'Regan, K. (2019). Supply Skepticism: Housing Supply and Affordability. *Housing Policy Debate*, 29 (1), 25–40, DOI: 10.1080/10511482.2018.1476899
- Bengtsson, B. (2001). Housing as a social right: implications for welfare state theory, *Scandinavian Political Studies*, (4) 4, 255–275.
- Bengtsson, B. (2009). Political Science as the Missing Link in Housing Studies. *Housing Theory and Society* 26(1), 10–25.
- Bengtsson, B. (2013). Sverige. Kommunal allmännyttan och korporative särinteressen. I Bengtsson, B. (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiske ljus*. Malmö: Egalité.
- Bojer, H. (2005). *Distributional justice: Theory and measurement*. Routledge.

Brattbakk, I., Hagen, A. L., Rosten, M. G., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., Thorstensen, E. & Bratseth, K. (2015). *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i bydel Gamle Oslo*. Rapport 2015:8. Oslo: Afi.

Brattbakk, I. & Wessel, T. (2017). Nabolagets effekt. Hva er problematisk med geografisk ulikhet? I J. Ljunggren (red.) *Oslo - Ulikhetenes by*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Chetty, R., Hendren, N. & Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *The American Economic Review*, 106(4), 855–902. doi:DOI: 10.1257/aer.20150572

Crook, T. & Kemp, P. A. (2014 red.). *Private Rental Housing. Comparative Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.

Doherty, J. 2004. European Housing Policies: Bringing the State Back In? *European Journal of Housing Policy*, 4(3): 253–260.

Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W. & Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse/Ideas2Evidence, Rapport 20/2017.

Fitzpatrick, S. & H. Pawson (2014). Ending Security of Tenure for Social Renters: Transitioning to 'Ambulance Service' Social Housing? *Housing Studies* 29(5), 597–615.

Fitzpatrick, S. & Watts, B. (2017). Competing visions: security of tenure and the welfarisation of English social housing. *Housing Studies*, 32 (8), 1021–1038.

Forrest, R. (2018). Housing and asset based stratification in the enrichment economy. *Critical Housing Analysis*, 5 (2), 4–13.

Galster, G. (1997). Comparing demand-side and supply-side housing policies: Sub-market and spatial perspectives. *Housing Studies*, 12 (4), 561–577.

Galster, G. (2007). Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis. *European Journal of Housing Policy* 7(1): 19–43.

Galster, G. & Turner, L. M. (2017). Status discrepancy as a driver of residential mobility: Evidence from Oslo. *Environment and Planning A*, 49(9), 2155–2175.

Galster, G. & Wessel, T. (2019). Reproduction of social inequality through housing: a three-generational study from Norway. *Social Science Research*, 78, 119–136.

Galster, G., Santiago, A.M, Smith, R. J. & Leroux, J. (2019). Benefit–Cost Analysis of an Innovative Program for Self-Sufficiency and Homeownership. *Evaluation Review*, 1–38. DOI: 10.1177/0193841X19846697

Grander, M. (2017). New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing. *International Journal of Housing Policy* 17(3), 335–352.

Hansen, I. L. S. (2017). *Fra bostedsløs til varig bolig*. Rapport 2017:6. Oslo: Fafo.

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

Hellevik, T. & Nordvik, V. (2004). *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA.

Hilber, C. A. L. & Schöni, O. (2016). *Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned*. ADBI Working Paper 569. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

Kimhur, B. (2020). How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges. *Housing, Theory and Society*, DOI:10.1080/14036096.2019.1706630

Kjøsterud, T. W. (2005). *Hvordan målene ble nådd* (Vol. 1/05): NOVA, Temahefte 1/05.

Langsholt, H-C. W. (2019). *Å leie der mange vil eie. En kvalitativ studie om identitet, stedstilhørighet og bomiljø blant kommunale leietakere på Torshov*. Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.

Maclennan, D. & Tu, Y. (1996). Economic perspectives on the structure of local housing systems. *Housing Studies*, 11(3), 387–406. doi:<https://doi.org/10.1080/02673039608720864>

Maclennan, D., More, A. & More, A. (1999). Evidence, What Evidence? The Foundations for Housing Policy. *Public Money and Management*, 19:1, 17–23.

Meld. St. 17 2012-2013. *Byggje – bu – leve*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Morel, N., B. Palier & J. Palme (Red.) (2012). *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Myrdal, G. & Åhrén, U. (1933). *Undersökning rörande behovet av en utvidgning av bostadsstatistiken jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor.*

Newman, S., Holupka, C. S. & Harkness, J. (2009). The long-term effects of housing assistance on work and welfare. *Journal of Policy Analysis and Management*, 81–101.

doi:<https://doi.org/10.1002/pam.20403>

Nordahl, B. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom. I Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.

Nordvik, V. (2006). Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing. *The Journal of Housing Economics*, 15, 279–292.

Nordvik, V. (2008). *Virkemidler i den boligsosiale politikken.* Plan 4/2008, s. 28–31.

Nordvik, V. (2015). Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian Case. *The Journal of Housing and the Built Environment*, 30,667–681. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10901015-9439-4>

Nordvik, V. (2018). En egen boligpolitikk for eldre? En normativ analyse. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 27–44.

Nordvik, V. (2020). Samfunnsøkonomiske analyser av boligtiltak for eldre. I Sørvoll, J. (red.) *Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer.* NOVA-rapport 5/2020 Oslo: NOVA.

Nordvik, V. & Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder.* Rapport 2007:8. Oslo: NOVA.

Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, Theory and Society*, 31, 353–367. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14036096.2014.907199>

Nordvik, V. & Åhrén, P. (2005). The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case. *International Journal of Housing Policy*, 5, 131–146.

O’Sullivan, T. (2003). Economics and Housing Planning. I T. O’Sullivan & K. Gibb (Eds.), *Housing Economics and Public Policy*: 218–234. Oxford: Blackwell.

Pawson, H. Milligan, V. & Yates, J. (2020). Why governments intervene in housing. I Pawson, H., Milligan, V. & Yates, J. (red.), *Housing Policy in Australia: A case for system reform*. Palgrave Macmillan.

Quigley, J. M. (1999). Why Should the Government Play a Role in Housing? A View from North America. *Housing, Theory and Society* 16: 201–203.

Røed Larsen, E. & Sommervoll, D. E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*. Notat laget for NOU 2011:15.

Sandlie, H. C. & J. Sørvoll (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for velferdsforskning* 1/2017, 45–59.

St. meld. Nr. 34 1988–89. *Boligpolitikk for 90-årene*.

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

Sørvoll, J. (2008). *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970–1989*. NOVA-rapport 01/2008, Oslo: Norge.

Sørvoll, J. (2014). Boligbygging i storbyene – retorikk og praksis. *Eiendomsmegleren* 2014/7-8, 12–14.

Sørvoll, J. (2018). Forskning på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 45–66.

Sørvoll, J. 2019. The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945–2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51–60.

<http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>

Sørvoll, J. & Aarset M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet: en kunnskapsoversikt*. Rapport 13/2015. Oslo: NOVA.

Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2019). Social Citizenship, Inequality and Homeownership. Postwar Perspectives from the North of Europe. *Social Policy and Society*, 19(2), 275–292.

Sørvoll, J. & Johannessen, K. (2020). *Kommunale boliger for vanskeligstilte i Oslo. Utfordringer og dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor*. NOVA – kort oppsummert 2/2020. NOVA: Oslo.

Sørvoll, J., Nordvik, V. & Turner, L. M. (2020). Bostedssegregasjon og politiske strategier. Erfaringer fra Norge og Oslo. *Samfunnsøkonomen*, 38(3), 65–78.

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

Turner, L. M. & Wessel, T. (2019). Housing market filtering in the Oslo region: pro-market housing policies in a Nordic welfare-state context. *International Journal of Housing Policy*, 19(4), 483–508.

Turner, B. & Whitehead, C. (2002). Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context. *Urban Studies*, 39 (2), 201–217.

Uslaner, E. M. (2011). Trust, Diversity, and Segregation in the United States and the United Kingdom. *Comparative Sociology*, 10(2), 221–247.

Ulfrstad, L. M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.

Vedung, E. (2007). Policy instruments: typologies and theories, i M.L. Bemelmans-Videc, R. Rist og E. Vedung (red.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.

von Simson, K. & Umblijs, J. (2019). Vanskeligstilte på boligmarkedet – dynamikk og tilstandsavhengighet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(2), 84–111.

Whitehead, C. & Williams, P. (2011). Causes and consequences? Exploring the shape and direction of the housing system in the UK post the financial crisis. *Housing Studies*, 26(7–8), 1157–1169.

Yates, J. (2012). Housing subsidies. I Clapham, D. F., Clark, W. A. V. & Gibb, K., *The SAGE Handbook of Housing Studies*. London: SAGE publications.

Yates, J. & Whitehead, C. (1998). In Defence of Greater Agnosticism: A Response to Galster's 'Comparing Demand-side and Supply-side Housing Policies'. *Housing Studies*, 13:3, 415–423.

Aarland, K. & Sørvoll, J. (2020). *Norsk boligpolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: NOVA.