

Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018

Virkemidlenes effekter i det selektive, markedsstyrte og boligeierdominerte norske boligregimet

Research on housing policy instruments aimed at the disadvantaged in the housing market in Norway 2005–2018

The effects of policy instruments in a housing regime dominated by means-testing, market mechanisms and homeownership

Jardar Sørvoll

OsloMet – Storbyuniversitetet, SVA Senter for arbeids- og velferdsforskning,
Velferdsforskningsinstituttet NOVA
jarso@oslomet.no

SAMMENDRAG

Artikkelen er en analyse av den samfunnsvitenskapelige forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge mellom 2005 og 2018. Med støtte i den tredje kunnskapsoppsummeringen på feltet behandler artikkelen forskningen om kommunale boliger, bo-oppfølgingstjenester og boligøkonomiske virkemidler. I gjennomgangen av forskningen på feltet fremheves blant annet verdifulle beskrivelser av boligsosial praksis og boforholdene i kommunale boliger samt forskning som påviser eller sannsynliggjør husholds- eller samfunnseffekter av de boligsosiale virkemidlene. Artikkelen konkluderer med at det er behov for mer forskning om de boligsosiale virkemidlenes effekter som tar den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet på alvor. På den annen side argumenteres det for at studier av virkemidlenes virkninger ikke bør gå på bekostning av forskning på det norske selektive, eierdominerte og markedsbaserte boligregimets konsekvenser for vanskeligstilte. Vanskeligstiltes boligsituasjon påvirkes ikke kun av politiske

virkemidler, men også av generelle mekanismer i det norske boligregimet. Derfor er det avgjørende at oppmerksomheten om effekter suppleres med kritisk forskning på boligregimets virkninger for lavinntektshusholdninger og andre vanskeligstilte grupper.

Nøkkelord

boligforskning, boligregime, boligsosiale virkemidler, vanskeligstilte på boligmarkedet

ABSTRACT

This article is an analysis of the research on social housing policy instruments aimed at the disadvantaged in the Norwegian housing market between 2005 and 2018. Based on the third evaluation of research related to disadvantaged groups in Norway, I discuss the research on social rented housing, housing assistance and economic policy instruments. In the conclusion, I argue that there is need for more research on the effects of social housing policy instruments that takes the counterfactual theory of causation more seriously. On the other hand, I recommend that the focus of researchers on the individual and societal effects of policy instruments be supplemented by studies of the residual, market-oriented, and homeownership-biased Norwegian housing regime's consequences for disadvantaged groups. The housing conditions of disadvantaged groups are not only influenced by the instruments of social housing policy, but also by general mechanisms in the housing regime. In light of this, it is vital that researchers supplement research on the effects of policy instruments with critical studies on the consequences of the Norwegian housing regime for low-income households and other disadvantaged groups.

Keywords

disadvantaged in the housing market; housing regime; housing research; social housing policy instruments

INNLEDNING

Fra slutten av 1970-tallet beveget norsk boligpolitikk seg gradvis i retning av en boligsosial vending. På 1980- og 1990-tallet ble den lange etterkrigstidens (ca. 1950–1990) generelle produksjonssubsidier og regulerte boligmarkeder gradvis erstattet av idealet om velfungerende boligmarkeder og selektiv støtte til vanskeligstilte (Sørvoll, 2011; 2016). Dette politikkskiftet førte også til en viss forskyvning i boligforskningens fokus fra markedsreguleringenes generelle effekter (Gulbrandsen, 1980) til de selektive boligsosiale virkemidlenes betydning for ulike grupper (se Hansen & Åhrén, 1991, for et tidlig eksempel).

I denne artikkelen oppsummerer jeg sentrale funn og innsikter fra forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i perioden 2005 til 2018.¹

1. Begrunnelsen for tidsavgrensningen er enkel. Analysene i artikkelen dekker hele perioden etter at den første boligsosiale kunnskapsoppsummeringen ble publisert (Jf. Hellevik & Nordvik, 2004).

Jeg diskuterer empiriske og metodiske styrker og begrensninger ved forskningslitteraturen på feltet, og med dette utgangspunktet reflekterer jeg over veien videre for norsk boligforskning. Artikkelen bygger delvis på empirien presentert i kapittel 4 i NOVA-rapport 13/2015 (Sørvoll & Aarset, 2015), en publikasjon som er den tredje i rekken av kunnskapsoppsummeringer om forskning relatert til vanskeligstilte på boligmarkedet (Hellevik & Nordvik, 2004; Rambøll, 2010).

I det som følger, gjør jeg først rede for artikkelens empiriske og metodiske grunnlag. Deretter defineres dagens markedsstyrte, selektive og eierorienterte boligregime, begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» og de boligsosiale virkemidlene. I artikkelens hoveddel diskuteres sentrale bidrag til forskningen om de boligsosiale virkemidlene – kommunale boliger, bo-oppfølgingstjenester og de boligøkonomiske virkemidlene. Jeg er i denne artikkelen spesielt opptatt av forskningen om de boligsosiale virkemidlenes effekter i bred forstand. Det betyr at jeg er opptatt av virkemidlenes betydning både på husholds- og samfunnsnivå. Til sist i artikkelen oppsummerer jeg den boligsosiale forskningens styrker og begrensninger. Jeg argumenterer for at det er behov for mer forskning om de boligsosiale virkemidlenes virkninger som tar den kontrafaktiske dimensjonen ved effektstudier på alvor. Det advares imidlertid mot et ensidig fokus på de boligsosiale virkemidlenes husholdseffekter. Slik forskning kan og bør suppleres med undersøkelser av det selektive, markedsstyrte og eierdominerte norske boligregimets konsekvenser for vanskeligstilte.

EMPIRISK, METODISK OG TEORETISK UTGANGSPUNKT

Som nevnt ovenfor bygger denne artikkelen delvis på kapittel 4 i den siste norske boligsosiale kunnskapsoversikten. Kunnskapsoppsummeringen består dels av en katalog over relevante faglige arbeider fra perioden 2005 til 2015 og dels av en analyserapport hvor denne forskningen systematiseres og diskuteres. De overordnede metodiske retningslinjene for kunnskapsoppsummeringen var transparens, bredde og balanse. Kriteriene for utvelgelse av relevante arbeider var klare og gjennomsluktige og utformet for å unngå skjønnsmessige utvalgsskjevheter samt fange inn den mest relevante forskningen. Med utgangspunkt i de overordnede retningslinjene ble det foretatt litteratursøk på *google scholar*, Husbankens elektroniske katalog, Norart, Bibsys og sentrale forskningsmiljøers hjemmesider (Se Sørvoll & Aarset, 2015, s. 28–33, for mer om kriteriene og søkestrategiene som ble benyttet i utarbeidelsen av kunnskapsoversikten). Underveis i arbeidet med denne artikkelen ble det foretatt en gjennomgang av publikasjonene til sentrale forskere og forskningsmiljøer utgitt etter 2015.

Artikkelen omtaler og diskuterer forskning om virkemidlenes målgrupper, organisering, praktisering og virkninger. Den behandler videre arbeider både med et deskriptivt, fortolkende siktemål og forskning med en ambisjon om å avdekke årsakssammenhenger. De boligsosiale virkemidlenes kausale effekter er et særskilt sentralt tema i artikkelen. Begrunnelsen for dette er både politisk, samfunnsmessig og forskningsintern.

For det første har mange forskere pekt på at vi trenger mer kunnskap om boligvirkemidlenes effekter for mottagerne og samfunnet (se for eksempel Hansen & Åhrén, 1991; Hansen, 1999; Hellevik & Nordvik, 2004; Nordvik, 2008; Aarland, 2012; Sørvoll & Aarset, 2015). En

vurdering av i hvilken grad den boligsosiale forskningen lever opp til denne anbefalingen, er dermed av forskningsintern verdi. For det andre er de mest sentrale boligsosiale virkemidlene – kommunale boliger, startlån, bostøtte, boligtilskudd og bo-oppfølgingstjenester (jf. Nordvik, 2008) – av åpenbar betydning for mottagernes boforhold, boligkarrierer og livs-sjanser. Virkemidlene har også konsekvenser for andre enn mottagerne. Startlånstildeling og bygging av kommunale boliger kan for eksempel ha betydning for det generelle boligvolumet og prisnivået på lokale boligmarkeder. På denne måten påvirker disse virkemidlene etableringsmulighetene til alle som etterspør boliger i et marked, ikke minst lavinntektsgrupper som ikke tilfredsstiller de kommunale boligene eller startlånets tildelingskriterier (jf. Astrup, Barlindhaug & Medby, 2014). Slike substansielle, samfunnsmessige konsekvenser av de boligsosiale virkemidlene er i seg selv et viktig argument for å bry seg om deres effekter. For det tredje har viktigheten av effektstudier også blitt fremhevet på politisk nivå. I regjeringens nasjonale strategi for det boligsosiale arbeidet *Bolig for velferd* heter det: «Vi vil initiere forskning som gir kunnskap om effektene av det boligsosiale arbeidet» (Departementene, 2014, s. 26). Dermed kan denne artikkelens fokus på virkemidlenes virkninger fungere som et politikkrelevant innspill i forsknings- og samfunnsdebatten.

I det som følger, skiller jeg mellom effekter på husholds- og samfunnsnivå (jf. Hansen, 1999; se også ovenfor). Effekter på husholds- eller individnivå er det samme som de boligsosiale virkemidlenes betydning for mottagerne med hensyn til for eksempel boligstandard, disposisjonsform (eie eller leie), bostabilitet, helse eller arbeidsmarkedstilknytning. Samfunns- eller sekundæreffekter er indirekte virkninger på samfunnsforhold, som virkninger på tilbudet og prisene på boligmarkeder, andelen boligeiere eller bomiljøer. Startlånet – et Husbanklån som gis til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge – kan eksempelvis gi opphav til både husholds- og samfunns effekter. Det kan hjelpe husholdninger fra trangboddhet på leiemarkedet til bedre boforhold på eiermarkedet. Samtidig kan startlånet (hvert fall på kort sikt) få uønskede samfunns effekter som høyere priser på lokale boligmarkeder eller forverring av bomiljøer fordi ressurssterke leieboere flytter fra nabolag med mange vanskeligstilte leieboere.

Påvisning av kausale effekter er en av samfunnsvitenskapens store metodiske og teoretiske utfordringer. En utbredt forståelse av kausalitet er den kontrafaktiske tilnærmingen. Den innebærer kort fortalt at A er årsak til B hvis B bare kan eksistere som følge av A. Denne teoretiske forståelsen av kausalitet ligger til grunn for flere kvantitative analysemetoder som er utviklet for å beregne effekter av reformer, virkemidler og andre hendelser (Tuft, 2013a). Det gjelder blant annet forskjeller i forskjeller (*Difference in Differences*) og *Regression discontinuity design* (Ugreninov & Birkelund, 2013). I mange kvantitative analyser inspirert av den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet skilles det mellom en effekt- og en kontrollgruppe som er tilstrekkelig like hverandre til å kunne være gjenstand for meningsfulle sammenligninger. Den første gruppen eksponeres for eksempel for en velferdsreform, mens kontrollgruppen ikke berøres av denne offentlige intervensjonen. Hvis forskerne påviser at levekårene i effektgruppen – i motsetning til levekårene i kontrollgruppen – forbedres på relevante områder, kan det tolkes som en sterk indikasjon på at reformen har kausale effekter. I fravær av slike kontrafaktiske analyser er det strengt tatt problematisk å konkludere med at det finnes en kausal sammenheng mellom A og B (jf. Sørvoll & Aarset, 2015).

På den annen side er det ikke alltid mulig å gjennomføre kvantitative studier som tar den kontrafaktiske forståelsen av kausalitet på alvor. Slike studier er i større eller mindre grad avhengige av en rekke forutsetninger som ofte ikke vil være oppfylt i praksis, som identifisering av plausible kontrollgrupper som er tilnærmet like som effektgruppen bortsett fra ulik grad av eksponering til offentlige reformer. Forskjeller i forskjeller er riktignok en metode som «korrigerer for forskjeller mellom grupper forut for en intervensjon» (Tufte 2013b, s. 98). Denne metoden forutsetter imidlertid at «*forskjellene* mellom treatment- og kontrollgruppen er *de samme over tid*» (Ugreninov & Birkelund, 2013, s. 75). En forutsetning som ikke nødvendigvis vil være oppfylt.

I forlengelsen av refleksjonene ovenfor vil jeg i det som følger, diskutere i hvilken grad forskningen på boligsosiale virkemidler har maktet å påvise eller sannsynliggjøre husholds- og samfunnseffekter, og dermed tatt den kontrafaktiske utfordringen på alvor.

DET NORSKE BOLIGREGIMET OG «VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET»

- «Boligregime» kan defineres som et samfunns «sosiale, politiske og økonomiske organisering av produksjonen, fordelingen og konsumpsjonen av boliger» (Kemeny, 1981, sitert fra Bengtsson, Ruonavaara & Sørvoll, 2017, s. 81). I likhet med andre boligkonsumenter handler vanskeligstilte innenfor rammen av de strukturelle trekkene til det norske boligregimet. Dette regimet kan kort og forenklet karakteriseres ved hjelp av følgende punkter:
- **Velfungerende boligmarkeder og selektiv støtte til vanskeligstilte.** De fleste husholdningene forventes å ta ansvar for sin egen boligsituasjon på markedet. Ifølge for eksempel St.meld. nr. 23 (2003–2004) bør staten kun ha en markedskorrigerende funksjon og «tilrettelegge for at markedene skal fungere best mulig» (St.meld. nr. 23 2003–2004, s. 6). Direkte offentlig støtte i form av boligsosiale virkemidler rettes kun mot vanskeligstilte, dvs. husholdninger som ikke greier å hjelpe seg selv på boligmarkedet med egne ressurser.
- **Selveie som dominerende disposisjonsform.** Det er en offentlig målsetting at så mange som mulig bør eie sin egen bolig, og denne ambisjonen gjelder også for husholdninger som defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Omkring 77 prosent av befolkningen er selveiere eller andelseiere. Dette er en relativt høy eierandel i et internasjonalt perspektiv (Kohl & Sørvoll, 2018).
- **Leiemarkedet som midlertidig stoppested.** For de fleste husholdningene er leiemarkedet et midlertidig stoppested. I dag er kun 23 prosent av husholdningene leieboere, det store flertallet på det private leiemarkedet. Ett av det norske boligregimets særdrag er den lave andelen offentlige utleieboliger rettet mot lavinntektsgrupper. I Norge utgjør den kommunale utleiesektoren 4–5 prosent av boligmassen, og kun litt over halvparten av disse boligene er forbeholdt vanskeligstilte (Holmøy, 2018).
- **Markeds- og utbyggerstyrt boligforsyning.** Fra og med 1990-tallet ble boligforsyningen enkelt sagt markeds- og utbyggerstyrt. I dag er det private aktører som i stor grad bestemmer boligproduksjonens volum, beliggenhet, pris og målgruppe (Nordahl, 2012).

Begrepene «vanskeligstilte på boligmarkedet» og «boligsosiale virkemidler» er sentrale i det norske boligregimet. Det er vanlig å definere «vanskeligstilte» som «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (se for eksempel Hellevik & Nordvik, 2004; NOU 2011: 15; Departementene, 2014). «Vanskeligstilte på boligmarkedet» er ikke en egenskap ved husholdninger, men en konsekvens av misforhold mellom deres økonomiske og sosiale ressurser og tilbudet på et lokalt boligmarked (jf. Nordvik, 2005). I forskningslitteraturen trekkes det stundom et skille mellom «varig» og «midlertidig» vanskeligstilte (jf. Gulbrandsen & Hansen, 2007), begreper som reflekterer at kategorien vanskeligstilte rommer et mangfold av individer, livssituasjoner og boligproblemer av varierende alvorlighetsgrad. Både en person som sliter med forbigående vansker med å etablere seg i egen bolig, og en bostedsløs kjennetegnet av langvarig rusavhengighet og psykiske lidelser, kan defineres som «vanskeligstilte». Størrelsen på gruppen vanskeligstilte er videre svært avhengig av kriteriene som legges til grunn. Det illustreres på en opplysende måte av flere beregninger (Nordvik, 2010; Thorsen, 2017). Thorsen (2017) viser for eksempel at antallet vanskeligstilte på boligmarkedet i 2015 varierte mellom 17 500 til 259 000 personer avhengig av hvilke variabler som vektlegges.

Mangfoldet i gruppen som potensielt kan defineres som vanskeligstilte, begrunner den relativt store variasjonen i kommunenes boligsosiale verktøykasse (Nordvik, 2008). Det boligsosiale arbeidet omfatter all virksomhet som hjelper målgruppene å etablere og opprettholde et godt boforhold i et tilfredsstillende bomiljø (se Thyness, 2004 og Ulfrstad, 2011 for lignende, men ulike definisjoner av begrepet boligsosialt arbeid). I denne artikkelen er det forskningen om kommunale boliger, bo-oppfølgingstjenester og de individrettede boligøkonomiske virkemidlene som er gjenstand for særskilt analyse. Dette er boligsosiale virkemiddelkategorier som har stått spesielt sentralt i forskningen og boligpolitikken etter 2005 (jf. Nordvik, 2008).

KOMMUNALE BOLIGER

Kommunale boliger har i stadig større grad blitt rettet mot de mest vanskeligstilte husholdningene de siste tretti årene (jf. Gulbrandsen & Hansen, 2010). I skrivende stund er den kommunale utleiesektoren i Oslo for eksempel en av de mest markedsorienterte og behovsprøvde i Europa. Den tilfredsstillende i større eller mindre grad alle fem idealtypiske kjennetegn på residual og markedsorientert *social housing*, som (1) begrenset størrelse i forhold til markedet for selveide boliger og private utleieboliger, (2) behovsprøvd tildeling til vanskeligstilte husholdninger, (3) tidsbestemte kontrakter (*low security of tenure*) (4) markedsbaserte husleier og selektiv bostøtte til leieboerne, (5) forretningsmessig produksjon og boligforvaltning (Sørvoll, 2018). Motstykker til en slik form for *social housing* finnes for eksempel i Danmark og Sverige, hvor relativt store allmenne boligsektorer i teorien er ment som livsvarige og konkurransedyktige alternativer for alle sosioøkonomiske grupper (jf. Bengtsson (red.), 2013).

Forskningslitteraturen om kommunale boliger i Norge dekker en rekke politikkrelevante temaer som prinsipper for husleiefastsettelse, praksis knyttet til utleie, bomiljø og beboernes boligkarrierer. Resultatene i noen arbeider kan brukes til å problematisere grunntrekk

i den sterkt behovsprøvde og markedsorienterte kommunale boligmodellen. For eksempel svarer 41 prosent av kommunene som responderte på en NIBR-survey, at mangel på offentlige utleieboliger er en «stor utfordring» (Knudtzon, Barlindhaug & Holm, 2011). Resultatene fra NIBR-surveyen minner om konklusjonene i Riksrevisjonens evaluering av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge fra 2007 til 2008. Godt over halvparten av kommunene i Riksrevisjonens undersøkelse rapporterer at de mangler boliger egnet for barnefamilier, personer med rus- og/eller psykiske problemer eller mennesker med nedsatt funksjonsevne (Riksrevisjonen, 2007–2008, s. 8). Oslo kommunes boligbehovsplaner illustrerer at generell boligknapphet og mangel på boliger tilpasset bestemte grupper også er et problem i hovedstaden (se for eksempel Oslo Kommune, 2015). Brattbakk og Hagen mfl. (2015) argumenterer for at boligmangelen i Oslo begrenser kommunens handlefrihet og fører til dårligere bomiljø i de kommunale gårdene. Boligknappheten betyr at kommunen med nødvendighet må prioritere de mest vanskeligstilte gruppene, noe som gjør det vanskelig å sørge for gode og blandede bomiljøer uten sterk konsentrasjon av for eksempel rusavhengige med psykiske lidelser. Vassenden, Bergsgard og Bratts (2013) surveydata fra 16 kommuner illustrerer for øvrig et paradoks knyttet til rusavhengige i den kommunale boligsektoren: Selv om både brukerne og kommunene foretrekker spredt bosetning, bor fortsatt flertallet av rusavhengige i kommunale boliger geografisk konsentrert.

I den nasjonale strategien for det boligsosiale arbeidet heter det at utleieboliger «for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et godt bomiljø» (Departementene, 2014, s. 12). Gode bomiljø og gode boliger er ingen selvfølge i den kommunale boligsektoren. I Riksrevisjonens undersøkelse rapporterte 83 prosent av kommunene at de har utfordringer knyttet til de kommunale boligenes fysiske standard. Over 50 prosent av de store kommunene svarte videre «at det er blitt vanskeligere å sikre et godt bomiljø fordi det er flere med rus- og/eller psykiatriproblemer i de kommunale boligene». Riksrevisjonen bemerket også at «[e]n del barnefamilier i kommunale boliger bor under forhold med dårlig bomiljø» (Riksrevisjonen 2007–2008, s. 9).

Det finnes flere studier av barn og barnefamiliers vilkår i den kommunale boligmassen. Basert på et bredt utvalg av kvalitative og kvantitative data undersøker Elvegård og Michelsen (2015) om det er trygt for barn og unge å bo i kommunale boliger i Bergen. Elvegård og Michelsen konkluderer med at bomiljøet i de kommunale boligene stort sett er like trygge som i andre sammenlignbare urbane bomiljøer, men at noen enkeltfamilier bor i svært dårlige bomiljøer preget av åpenlys rusmisbruk og sjenerende bråk. Forskerne argumenterer også for at det er «en viss risiko for å havne i utrygge bomiljø om man tildeles kommunal utleiebolig» (Elvegård & Michelsen, 2015, s. 8). Stefansen og Skevik (2006) analyserer boforholdene til barn i kommunale boliger basert på en panelstudie av 1627 lavinntektsfamilier. Resultatene til Stefansen og Skevik indikerer at barn i lavinntektsfamilier som leier av kommunen, generelt hadde lavere boligstandard enn sammenlignbare grupper på det private markedet. Lavere boligstandard kan i sin tur ha negative konsekvenser for muligheten til å leve et fullverdig liv som 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 luftveisproble-

mer 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, s. 250).

Kvalitative studier bekrefter mye av inntrykket fra Stefansen og Skeviks analyser. Selv om kommunale boliger kan oppleves som et tryggere og mer stabilt alternativ enn leiligheter på det private markedet, er lav boligstandard, fukt og råte et problem som nevnes av beboere i kvalitative studier (Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Grødem & Sandbæk, 2013).

En annen sentral problemstilling som har blitt nevnt i det boligsosiale ordskiftet, er avveiningen mellom hensynet til gjennomstrømming og bostabilitet i den kommunale sektoren. Logikken i dagens sterkt behovsprøvde kommunale utleiesektor tilsier korte leiekontrakter og høy utskiftning av beboere: behovsprøvingen blir mer konsekvent hvis husholdninger med relativt sett god økonomi flytter til det private eier- eller utleiemarkedet. Mange kommuner arbeider da også aktivt for å øke gjennomstrømmingen ved å hjelpe beboere ut av den kommunale boligmassen og dermed skape større rom for de mest vanskeligstilte. Noen leieboere kan imidlertid oppleve tidsbestemte kontrakter som en utrygghet i hverdagen, for eksempel barnefamilier som ønsker å bevare sin tilknytning til et nærmiljø eller skolekrets. Andre husholdninger ønsker å flytte til det private markedet eller har slått seg til ro med at kommunen fornyer utleiekontraktene rutinemessig ved utløp. I sistnevnte tilfeller kan vi snakke om en slags «permanent midlertidighet» (Elvegård & Svendsen, 2017, s. 77). Kommunene står i realiteten overfor en meget vanskelig avveining: Det finnes gode grunner for å prioritere bostabilitet all den tid forskning tyder på at oppvekst i gode og stabile bomiljø er positivt for barns levekår og livssjanser. På den annen side kan en sterk prioritering av bostabilitet på bekostning av gjennomstrømming svekke kommunenes evne til å tilfredsstille de mest vanskeligstiltes boligbehov (jf. NIBR & NOVA, 2017).

Elvegård og Svendsen (2017) undersøker problemstillinger knyttet til bostabilitet versus gjennomstrømming i en større kvalitativ studie av barnefamilier og kommunal praksis i syv store kommuner (inkludert Oslo og Trondheim). Ifølge forskernes funn vektlegger leieboerne og kommunene generelt ulike hensyn: Beboerne ønsker bostabilitet i form av lange kontrakter, og kommunene ønsker større sirkulasjon i boligmassen. På den annen side er det ofte diskrepans mellom offisiell politikk og boligsosial praksis: Kommunene legger mer vekt på bostabilitet og fornyer flere kontrakter enn deres målsetting om gjennomstrømming tilsier (Elvegård & Svendsen, 2017).

Et annet viktig spørsmål er hva som typisk kjennetegner boligkarrieren til kommunale leieboere. Ved å studere boligkarrierer får vi utdypet vår forståelse av denne kategorien leieboeres vilkår og muligheter i det norske boligregimet. En sentral problemstilling i så måte er for eksempel hvor mange beboere som etablerer seg som boligeiere i løpet av et visst tidsrom. Gulbrandsen og Hansens (2010) registerbaserte studie av boligkarrierene til kommunale leieboere i perioden 2001 til 2005 forsøker nettopp å besvare dette spørsmålet. De viser at spesielt relativt unge leieboere i 30-årene hadde en ikke-triviell sjanse for å bevege seg over i boligmarkedets eiersegment i løpet av undersøkelsesperioden. Det tyder på at de kommunale boligene kan fungere som gjennomgangsboliger eller trappetrinn i boligkar-

rieren, kanskje spesielt for grupper med en viss økonomisk trygghet, stabil trygdeinntekt eller arbeidsmarkedstilknytning. Aarlands analyser av data fra bostøtteregisteret indikerer for øvrig at det finnes et betydelig boligeierpotensiale blant kommunale leieboere (Aarland, 2012).

Etter min oppfatning er det mye som savnes i forskningslitteraturen om kommunale boliger. Virkemiddelet er av stor betydning for vanskeligstilte og den kommunale boligpolitikken. Derfor fortjener det større oppmerksomhet fra både forskningsbestillere og forskningsutøvere. For det første kan tema som allerede er berørt i forskningslitteraturen, studeres i større empirisk bredde. For det andre er det grunnlag for å stille noen omfattende og kanskje ubehagelige spørsmål om konsekvensene av den sterkt behovsprøvde norske kommunale boligsektoren for beboerne spesielt og samfunnet generelt: Hva er for eksempel effektene av den sterke konsentrasjonen av svært vanskeligstilte husholdninger i deler av den kommunale boligmassen i Oslo for barns oppvekstmiljø og senere livssjanser? Det synes også interessant å diskutere den kommunale boligsektorens samfunnseffekter i større bredde, for eksempel dens bidrag til sosioøkonomisk bostedssegregasjonen i de største norske byene.

I diskusjonen om den norske kommunale boligmodellens husholds- og samfunnsvirkninger er det viktig å minnes at alternative *social housing*-modeller kan ha både fordeler og ulemper. Et empirisk informert ordskifte om den kommunale boligsektoren med alle sine problemer blir først virkelig interessant når komparative og kontrafaktiske perspektiver trekkes inn i debatten. Slike perspektiver kan hjelpe oss å veie sannsynlige effekter, kostnader og gevinster ved mulige reformer. Det er for eksempel mulig at gevinsten ved en større og mindre behovsprøvd kommunal boligsektor i Oslo i form av et mer variert bomiljø ville blitt ledsaget av sterkere etnisk bostedssegregasjon. I en artikkel i *International Journal of Housing Policy* argumenterer Andersen mfl. (2016) for at Stockholm er kjennetegnet av høyere etnisk segregasjon enn andre nordiske hovedsteder som følge av sine store og geografisk konsentrerte kommunale boligområder.

Det er i det hele tatt flere nye og gamle problemstillinger som kjemper om plassen i en fremtidig evaluering av den kommunale boligsektoren i Norge. Kvaliteten på boliger og bomiljøet – og dets konsekvenser for barn og andre gruppers levekår og livssjanser – er en åpenbar kandidat for en større nasjonal kartlegging. AFIs BO-indeksprosjekt er av interesse i denne sammenheng. I samarbeid med Bærum kommune og Leieboerforeningen i Oslo forsøker instituttet å utvikle en indeks som skal måle utviklingen av boligforhold og bomiljø over tid. Indeksen – som det bør være mulig å eksportere til andre kommuner – kan slik sett bidra til å dokumentere effekter av politikkenninger (Afi, 2018).

Praksis og organisering i den kommunale boligsektoren er berørt i tidligere forskning (Langsether & Skårberg, 2007; Medby & Langsether, 2007), men det er fortsatt upløyd mark på dette området. Forskere har til nå ikke evaluert fordeler og ulemper med ulike organisatoriske modeller for boligbygging, boligtildeling, boligforvaltning og bo-oppfølging. Hva er for eksempel erfaringene med foretaksmodellen i Oslo? Hva er gevinstene og kostnadene ved at Boligbygg Oslo KF har ansvaret for boligene og bydelene har ansvaret for beboerne? Et annet viktig tema er kommunenes samarbeid med private selskaper om fremskaffelse og drift av kommunalt disponerte utleieboliger. Som følge av at flere kommuner – inkludert Oslo, Bergen og distriktskommuner som Hamarøy – har satset på dette de siste

årene, er det grunnlag for å studere fordeler og ulemper ved ulike samarbeidsmodeller for private, kommuner og beboere (jf. Sørvoll & Sandlie, 2014). Det ville også vært interessant med en bred kvalitativ og kvantitativ kartlegging av kommunal behovsprøvningspraksis, dvs. retningslinjer og praksis knyttet til både boligtildeling og fornyelse av kontrakter. I en verden med ventelister, generell boligknapphet og mangel på boliger egnet for bestemte grupper står alle kommuner overfor vanskelige valg på dette området. Det er også grunn til å etterlyse en grundigere kartlegging av kommunenes avveininger mellom bostabilitet og gjennomstrømming. Elvegård og Svendsens (2017) undersøkelse gir et verdifullt innblikk i praksisene til syv store kommuner, men en survey-undersøkelse av alle kommuner ville gitt et bredere og mer representativt bilde.

Endelig representerer Gulbrandsen og Hansens (2010) studie kun et første forsøk på å analysere boligkarrieren til kommunale leieboere ved hjelp av registerdata. Flere forskere har anbefalt en sterkere satsing på registerdata i forskningen om vanskeligstilte på boligmarkedet (Hellevik & Nordvik, 2004; Gulbrandsen & Hansen, 2007). Administrative registerdata gjør det mulig å følge en hel populasjon over et lengre tidsrom, noe som i sin tur gjør det mulig å se for eksempel kommunale leietagers boligkarrierer i sammenheng med vekslende politiske reformer og økonomiske konjunkturer. Det er også relativt lite skjevhets- og frafallsproblematikk knyttet til slike data. Dette er en stor fordel, da det er grunn til å tro at de mest vanskeligstilte er underrepresentert i levekårsundersøkelser basert på et utvalg respondenter. Registerdata om vanskeligstilte er også mulig å koble med andre typer data og slik sett velegnet til å belyse sammenhenger mellom for eksempel utviklingen av boligsituasjon, helse, arbeidsmarkedsdeltagelse og inntekt over tid (Sørvoll & Aarset, 2015). I et nytt forskningsprosjekt (*Disadvantaged in the housing market: Effects of public interventions*) finansiert av Forskningsrådet forsøker NOVA og Frischsenteret (UiO) å utnytte alle styrkene ved registerdata i studier av de boligsosiale virkemidlenes effekter. Forskningsprosjektet har en arbeidspakke om langtidseffektene av kommunale boliger for beboerne, bomiljøer og boligmassen i lokale boligmarkeder. (NOVA & Frischsenteret, 2016).² Som tidligere nevnt er slike effektmålinger av potensielt stor verdi fordi de kan bidra til et mer informert faglig og politisk ordskifte om de boligsosiale virkemidlenes effekter.

Den sterkt behovsprøvde kommunale boligsektoren i Norge fungerer egentlig ikke i tråd med sine egne prinsipper hvis det store flertallet leieboere bor kommunalt over lang tid. Derfor er det også viktig å studere botid og overganger til boligeierstatus blant forskjellige grupper leietagere (for eksempel «barnefamilier» eller «rusavhengige»). I fravær av slike studier kan vi i realiteten ikke fastslå om det kommunale boligtilbudet representerer et midlertidig trappetrinn i boligkarrieren, og dermed en suksess på sine egne premisser. Ideelt sett vil registerdata – på grunn av sin representativitet og muligheten for kobling med andre data – være det beste empiriske grunnlaget for slike analyser.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til effektmålinger basert på registerdata. Det kan ta lang tid å få slike data utlevert fra SSB, samtidig som det krever erfaring og meto-

2. Prosjektet ledes av samfunnsøkonomen Viggo Nordvik. Jeg skylder å gjøre oppmerksom på at jeg selv er en av medarbeiderne på prosjektet.

disk kløkt for å utnytte registerdata på en opplysende måte. For å påvise kausale effekter av det kommunale boligtilbudet holder det strengt tatt ikke å ha data om leieboerpopulasjonen. I tillegg må man ha data om en kontrollgruppe som minner sterkt om de kommunale leieboerne som studeres med hensyn til økonomi, helse og alder etc. Har man data om en slik gruppe, kan man sannsynliggjøre effekter ved å peke på systematiske gjennomsnittsforskjeller mellom kontroll- og effektgruppen (Sørvoll & Aarset, 2015).

BO-OPPFØLGNINGSTJENESTER

Ulfrstad skriver at bo-oppfølgingstjenester er «et samlebegrep for alle de tjenestene som er nødvendig for å kunne bo» (Ulfrstad, 2011, s. 95). Slike tjenester kan være forebyggende (økonomisk rådgivning etc.), hjemmetjenester (som renhold), tyngre helsetjenester (Drøpping, 2005) eller bomiljøarbeid. I flere av de største norske byene blir det nå tatt til orde for å styrke eller videreutvikle bo-oppfølgingstjenestene. Det er ikke overraskende. Konsekvensene av avinstitusjonaliseringen siden slutten av 1980-tallet (HVPU-reformen etc.) og en stadig mer behovsprøvd boligtildeling er en kraftig økning av leieboere som trenger oppfølgingstjenester for å kunne opprettholde et trygt og godt boforhold. Dette er en utvikling som ikke minst har stilt krav til bo-oppfølgingstjenestene i storbyene (Brattbakk mfl., 2016).

Bo-oppfølgingstjenestenes økende betydning understreker deres aktualitet som forskningstema. I årene etter 2005 er det flere arbeider som bør trekkes frem i denne sammenheng, som studiene av den nasjonale bostedsløshetsstrategien *På vei til egen bolig* (Ytrehus, Sandlie & Skårberg, 2007), Holms undersøkelser av tjenestene til personer som sliter med psykiske lidelser (Holm, 2006; 2012), Eriksens arbeid om ulike opplevelser av brukermedvirkning i bo-oppfølging (2017) samt Holm, Helgesen og Lids (2015) analyse av arbeidet med å legge til rette for gode overganger mellom institusjoner og ordinære boligtilbud.

Hansens evaluering av *Housing First*-prosjektene i Bergen og Sandnes er også av stor interesse. *Housing First* er et motstykke til den såkalte trappetrinnsmodellen som gradvis introduserer personer med psykiske helseplager og/eller rusproblemer til ordinære boforhold etter en serie med ulike bostadier. I *Housing First*-prosjekter får denne gruppen raskt tilgang til ordinære boliger og mottar bo-oppfølgingstjenester der. Bolig betraktes slik sett ikke som en belønning eller et resultat av suksess på andre felter, men som en grunnleggende forutsetning for stabilitet, samfunnsdeltagelse og verdighet hos vanskeligstilte. Brukerstyring og valgfrihet for brukerne er også viktige stikkord i *Housing First*. Hansens evaluering av prosjektene Bergen og Sandnes dokumenterer at brukerne generelt sett er fornøyd med nabolagene, boligene, tjenestene og oppfølgingen i prosjektene. Ifølge evalueringen var det imidlertid «svært vanskelig å identifisere» forbedringer i brukernes psykiske helse, livskvalitet eller rusavhengighet (Hansen, 2017, s. 9). Hansen foreslår derfor at oppfølgingsteamene forsterkes med psykiater og lege i tråd med de opprinnelige amerikanske forbildene (Hansen, 2017).

Ifølge Ulfrstad (2011) vet vi for lite om virkningene av ulike typer bo-oppfølgingstjenester. Det er lett å være enig med Ulfrstad og samtidig legge til at det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om bo-oppfølgingstjenestenes husholds- og samfunnsvirk-

ninger. Vi trenger blant annet flere studier som sammenligner erfaringene fra ulike satsinger og tjenester på tvers av kommuner. Om noen år vil det være interessant å undersøke (eventuelle) resultater av noen store byers ambisjoner om å styrke bo-oppfølgingstjenestene, inkludert virkningene av *Housing First*-satsinger. Hva er for eksempel gevinstene og kostnadene knyttet til *Housing First*-prosjekter sammenlignet med ordinære bo-oppfølgingstjenester? Og i hvilken grad har slike prosjekter bidratt til større bostabilitet og et bedre koordinert tjenestetilbud? (Snertingdal & Bakkeli, 2015; Hansen, 2017). Ved å stille slike spørsmål kan vi få større kunnskap om hva som kreves for å etablere og opprettholde trygge og gode boforhold for personer med rusproblemer og/eller psykiske helseplager.

Når det er sagt, bør vi også være erkjenne generaliseringens begrensninger på dette området. Den eksakte løsningen på svært vanskeligstiltes boligproblemer varierer fra person til person og fra boligmarked til boligmarked. Selv om allmenne erfaringer er av verdi, kan den mest effektive medisinen i noen tilfeller være problematisk å overføre til andre individer og kommuner. Boligsosiale problemer som bostedsløshet har blitt beskrevet som *wicked problems*, dvs. et fenomen med «sammensatte årsaker» som gjerne finner sin løsning på tvers av tjenesteområder (Ulfrstad, 2011, s. 154–155). I tillegg må metodene som brukes for å fremskaffe og opprettholde gode og trygge boforhold tilpasses mulighetene på lokale boligmarkeder.

DE BOLIGØKONOMISKE VIRKEMIDLENES INDIVID- OG MARKEDSEFFEKTER

Bostøtte, startlån og boligtilskudd til etablering omtales ofte med samlebegrepet individrettede boligøkonomiske virkemidler. *Bostøtte* er månedlige utbetalinger som skal «sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad» (LOV-2012-24-64). Virkemiddelet skal bidra til at lavinntektsgrupper får en høyere boligstandard enn de ellers ville skaffet seg på egen hånd. De siste ti årene har imidlertid virkemiddelets boligpolitiske funksjon stundom havnet i skyggen av dets rolle i kampen mot fattigdom (Nordvik & Sørvoll, 2014). *Startlånet* er et virkemiddel som skal hjelpe personer med å etablere seg i egen eid bolig ved hjelp av full- eller toppfinansiering. I 2014 ble det kunngjort en forskriftsendring som førte til en langt klarere prioritering av personer med langvarige etableringsproblemer på boligmarkedet. Ungdom med presumtvt midlertidige etableringsutfordringer er ikke lenger en del av startlånets målgruppe (Astrup mfl., 2014). Boligtilskudd til etablering er et meget gunstig rente- og avdragsfritt lån som skal hjelpe personer i kategorien «varig vanskeligstilt» å etablere seg i egen eid bolig (Astrup, 2014).

Forskningslitteraturen om de boligøkonomiske virkemidlene kan deles inn i fire kategorier: 1. Virkninger for individer og grupper, 2. Markedseffekter, 3. Organisering og praksis, 4. Konsekvenser av reformer.

I perioden 2005–2018 er det publisert flere studier av de boligøkonomiske virkemidlenes virkninger for individer og grupper. Nordvik har gjennomført analyser av bostøttens betydning for flyttheadferd, arbeidsdeltagelse, boligkarrierer, boligsituasjon og økonomisk ulikhet. Disse studiene hviler tungt på Husbankens register med informasjon om alle bostøttemottagere og er av stor interesse som følge av sine empiriske bidrag til diskusjonen om bostøt-

tens betydning for vanskeligstilte. Ifølge Nordvik og Åhrén (2005) reduserer bostøtten for eksempel i liten grad mottagernes arbeidsdeltagelse, og virkemiddelet er dermed tilsynelatende ingen trussel mot arbeidslinja. I en artikkel i *The Journal of Housing and the Built Environment* viser Nordvik videre at bostøtten påvirker flytteadferden til to grupper bostøttemottagere på ulikt vis. De som har boutgifter under det maksimale boutgiftstaket i ordningen, er mer tilbøyelig til å flytte til større boliger enn mottagere som har boutgifter som allerede overskrider maksbeløpet (Nordvik, 2015). Resultatene fra Nordviks studie indikerer at insentivene for å flytte fra trangbodde til mer romslige boliger i tråd med bostøttens intensjoner varierer med mottagernes opprinnelige boutgifter. Nordviks studie er for øvrig et sjeldent eksempel på en kvantitativ analyse som gir plass til en kontrollgruppe, og slik sett forsøker å ta høyde for den kontrafaktiske dimensjonen ved effektstudier.

Andre studier undersøker bostøttens betydning for boligeiere generelt og barnefamilier spesielt. All den tid mange kommuner arbeider med å øke eierandelen blant vanskeligstilte, er dette studier med stor politikkrelevans. Basert på informasjon fra bostøttere registeret og simuleringer av arbeidsledighetsscenarioer viser Astrup og Aarland (2013) at bostøttens betydning som sikkerhetsnett for boligeiere er svært begrenset. Som følge av ordningens lave innteks- og boutgiftstak vil bostøtten i liten grad fungere som en sikkerhetsventil for boligeiere som er arbeidsledige eller opplever kraftig renteoppgang. Astrup og Aarlands studie indikerer også at bostøtten i liten grad bidrar til flere boligeiere blant vanskeligstilte barnefamilier. De påpeker 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, s. 91).

En studie av Røed-Larsen og Sommervoll (2011) basert på data fra SSBs leiemarkedsundersøkelser peker på en uintendert og uønsket virkning av bostøtten: Leieboere som er bostøttemottagere, betaler generelt høyere husleie enn andre leietagere. Med støtte i min egen tolkning av Røed-Larsen og Sommervoll (2011, s. 17) kan dette kontrainuitive resultatet muligens forklares ved hjelp av tre mekanismer. Det kan hende statusen som bostøttemottager gir utleier et signal om at leieboeren vil være lite opptatt av pris, som følge av at han eller hun ikke betaler hele regningen selv. Kanskje medfører også statusen som bostøttemottager et «sosialt stigma» som reduserer antallet potensielle utleiere, og dermed også bostøttemottagernes muligheter til å konkurrere om rimelige utleieboliger. Endelig kan utleiere tolke bostøtte som et signal om at leieboeren har egenskaper som medfører risiko – som for eksempel uønsket adferd eller stor flyttetilbøyelighet – og derfor priser sine bekymringer inn i husleien.

Barlindhaug, Johannessen og Kvinge (2011) studerer startlånssøkeres boligkarrierer basert på informasjon fra Husbankens registre. Studien sannsynliggjør at boligtilskudd er et svært effektivt virkemiddel i kombinasjon med startlån. Hvis målet er å hjelpe flere vanskeligstilte inn på eiermarkedet, kan det i lys av Barlindhaug og kollegaers studie argumenteres for at det bør satser mer på tilskudd til etablering eller omforme dagens boligtilskudd til et rente- og avdragsfritt lån som gjør det mulig å fordele knappe budsjettmidler til flere søkere. Aarland (2012) undersøker startlånets bidrag til mottagernes boligeierstabilitet gjennom en studie av mottagere som også får bostøtte fra det offentlige. Hun studerer kohortene som fikk startlån i 2004, 2005 og 2006 og følger deres boligkarrierer frem

til 2011. Ved slutten av hennes undersøkelsesperiode er 80 prosent av undersøkelsesobjektene fortsatt boligeiere, noe som taler for at startlån og bostøtte i kombinasjon bidrar til boligeierskap som varer over tid. Kvalitative intervjuer gjennomført av Astrup og Aarland (2013) indikerer videre at startlånet har fungert som et sikkerhetsnett for boligeiere i en del tilfeller. Startlånet kan brukes til refinansiering av alle typer lån og dermed bidra til en ny start for personer som sliter med forbruksgjeld eller andre økonomiske utfordringer. Det kan imidlertid tenkes at startlånets funksjon som sikkerhetsnett har blitt mindre etter forskriftsendringen i 2014 som følge av at det da ble et krav og forventning om at mottagerne skal være varig vanskeligstilte.

Det finnes også noen interessante studier av kommunal boligbygging og boligøkonomiske virkemidlers samfunnseffekter, dvs. primært forskning om deres sekundærvirkninger for boligpriser, boligvolum og boligeierrater. I et bidrag til tidsskriftet *The Journal of Housing Economics* forsøker Nordvik (2006) å beregne markedseffektene av kommunal boligbygging. Han viser at effektene av kommunal boligbygging for boligmassens størrelse bare var substansiell i norske kommuner hvor den opprinnelige andelen offentlige boliger var forholdsvis lav. I slike kommuner førte tilførsel av 100 nye offentlige boliger mellom 1990 og 2001 til 60 nye boligenheter samlet sett. Tilførsel av offentlige leieboliger hadde ingen statistisk signifikant effekt for boligvolumet i kommuner som allerede hadde en relativt høy andel kommunale boliger. Mekanismen som forklarer dette resultatet, er såkalte fortrenningseffekter, ifølge Nordvik. Fortrenningsmekanismen kan kortfattet og forenklet beskrives på denne måten:

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 fortrenningseffektene 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 (Sørvoll & Aarset, 2015, s. 121–122).

Slik Astrup, Barlindhaug og Medby (2014, s. 10) skriver, vil altså fortrenningseffektene avhenge «av i hvilken grad målgruppene for de kommunale utleieboligene ville klart å skaffe bolig på egen hånd i det private utleiemarkedet».

Nordvik har også studert effektene av kjøps- og etableringslånet (startlånets forgjenger) i perioden 1990 til 2001. Også i dette tilfellet finner han kun positive effekter for boligmassens størrelse i kommuner hvor bruken av virkemiddelet opprinnelig var relativt sett beskjedent (Nordvik & Medby, 2007). Det indikerer at fortrenningsmekanismen vist til ovenfor også er virksom på startlånsfeltet.

Nordviks beregninger understreker betydningen av forholdene på lokale boligmarkeder for boligosiale virkemidlers markedseffekter. NIBR-økonomene Astrup, Barlindhaug og Medby (2015) følger opp hans arbeid i en forskningsrapport. Den mest interessante konklusjonen fra rapporten er kanskje at startlånet fungerte prisdrivende i 2012 og 2014. Mens forskerne tolker resultatet for 2012 som en langsiktig virkning, mener de at beregningene for 2014 kan være et uttrykk for en kortsiktig positiv effekt. I 2014 kan startlånets bidrag

til høyere boligpriser ha gitt utbyggerne en stimulans til å bygge mer, noe som i sin tur vil bidra til lavere priser på lang sikt. Resultatene for 2012 tyder ifølge NIBR-økonomene på at utbyggerne ikke har reagert tilstrekkelig på prissignalene, og derfor ikke har kompensert for virkemiddelets prisdrivende virkninger. Svak tilbudssiderespons og høye priser kan faktisk bidra til å ekskludere husholdninger som ikke får startlån fra eiermarkedet. Det illustrerer at sosial eksklusjon fra det ordinære boligmarkedet av de nest mest vanskeligstilte kan være en uintendert konsekvens av boligsosiale virkemidler (Astrup, Barlindhaug & Medby, 2015).

Flere studier fokuserer på de boligøkonomiske virkemidlenes organisering. I kjølvannet av Riksrevisjonens kritiske rapport om tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet fokuserte forskningsutøvere og forskningsbestillere mye på organiseringen og (manglende) samordning av de boligøkonomiske virkemidlene (Barlindhaug & Astrup, 2008; Langsether, Hansen & Sørvoll, 2008). Det var naturlig all den tid Riksrevisjonen (2007–2008) fant at mange kommuner ikke utnyttet det potensialet som ligger i å vurdere og organisere boligsosiale virkemidler i sammenheng med hverandre. Forskningen bekreftet også mye av bildet Riksrevisjonens undersøkelse formidlet. Flere kommuner hadde for eksempel ingen rutinemessig prosedyre for å vurdere om kommunale leietagere var aktuelle mottagere av startlån eller bostøtte. I sin tur fikk dette antagelig konsekvenser både for det boligsosiale arbeidets resultater og for de vanskeligstilte: Færre kommunale leieboere enn det som ellers ville vært tilfellet, fikk for eksempel mulighet til å eie egen bolig som følge av manglende startlånsvurdering.

En siste kategori forskningslitteratur om boligøkonomiske virkemidler er arbeider som tar opp konsekvensene av lov- og forskriftsendringer. To sentrale rapporter peker seg ut som særskilt relevante: NOVA- og Fafos evaluering av bostøttereformen fra 2009 og NIBRs analyse av startlånets forskriftsendring i 2014. NOVA og Fafos evaluering av 2009-reformen – en reform som utvidet bostøtteordningen til 24 000 nye personer – er et godt utgangspunkt for å forstå virkemiddelets målgruppe og funksjon. Evalueringen viser at reformen hadde beskjedne konsekvenser for barnefamilier og fattigdomsbekjempelsen – dette på tross av at det var en politisk målsetting å hjelpe barnefamilier og øke innsatsen mot fattigdom gjennom reformen. Det illustrerer blant annet at bostøtten ikke først og fremst er et virkemiddel som kan redusere fattigdom – nesten alle mottagere kan defineres som fattige både før og etter bostøtte tas med i betraktningen – men heller er egnet til å «dempe konsekvensene av lavinntekt for vanskeligstiltes boforhold» (Nordvik mfl., 2011, s. 129).

Astrup og kollegaers surveyanalyse av startlånets forskriftsendring viser at kommunene generelt sett har endret sin praksis i tråd med innsnevringen av virkemiddelets målgruppe til vanskeligstilte med langvarige etableringsproblemer. En annen konsekvens er bruk av mer arbeidstid til behandling av søknader og flere avslag. Det er også interessant å merke seg at en del kommuner forbeholdt startlån for vanskeligstilte grupper også før forskrifts- endringen (Astrup mfl., 2015).

I årene som kommer, bør forskningsmiljøene fortsette å undersøke de boligøkonomiske virkemidlenes effekter. Som vist ovenfor har disse virkemidlene betydning både for individer, lokale boligmarkeder og mulighetene for et effektivt boligsosialt arbeid som skaffer så mange som mulig trygge og gode boforhold. Studiene av markedseffekter tydeliggjør mellom annet behovet for å ta det boligsosiale arbeidets geografiske dimensjon på alvor: Den riktige medisinen må tilpasses forholdene på lokale boligmarkeder (jf. Astrup, 2017).

Det taler for nye studier som analyser forskjellige typer boligmarkeder – og effekter av ulike virkemidler der. Det er også interessant med nye studier som viser de økonomiske og sosiale langtidsvirkningene av boligøkonomiske virkemidler for mottagerne ved hjelp av registerdata, kontrollgrupper og kvantitative analysemetoder som tar den kontrafaktiske dimensjonen ved effektstudier på alvor. I fremtiden blir det for eksempel viktig å undersøke langtidseffektene av nyere reformer av startlånet og bostøtteordningen. Det gjelder både startlansreformen av 2014 og endringer i bostøtten i årene etter den forrige større forskningsbaserte bostøtteevalueringen fra 2011 (Nordvik mfl., 2011).

AVSLUTTENDE OPPSUMMERING OG REFLEKSJONER: VEIEN VIDERE FOR NORSK BOLIGFORSKNING

Det kan virke paradoksalt at Norge – et land som kjennetegnes av ambisiøse velferds- og boligpolitiske målsettinger om at alle skal bo trygt og godt – har et boligregime som er utpreget eierorientert, selektivt og markedsstyrt (jf. Astrup, 2017). Norsk boligpolitikk har da også blitt omtalt som sosialdemokratiets såreste punkt, blant annet fordi den tilsynelatende bryter med honnørord som «politisk styring» og «rettferdig fordeling» (Sørvoll, 2016). Selv om vi kan like eller mislike norsk boligpolitikk, bør forskere som interesserer seg for temaet, uansett ha som målsetting å studere de selektive boligsosiale virkemidlene på sine egne premisser. Da må vi spørre i hvilken grad virkemidlene oppfyller sine politiske definerte målsettinger. I gjennomgangen av forskningslitteraturen ovenfor finner vi gode eksempler på studier som forsøker å besvare slike spørsmål, som evalueringene av bostøttereformen av 2009 (Nordvik mfl., 2011) og startlansreformen av 2014 (Astrup mfl., 2015). Vi finner også opplysende beskrivelser av kommunal praksis og boforholdene i kommunale boliger i forskningslitteraturen (Stefansen & Skevik, 2006; Elvegård & Svendsen, 2017). Endelig har blant annet Aarland (2012), Astrup, Barlinthaug og Medby (2015), Nordvik (2006; 2015) og Røed-Larsen og Sommervoll (2011) levert nyttige studier av husholds- og samfunnseffektene av ulike boligøkonomiske virkemidler. Forskningslitteraturen om boligsosiale virkninger i vid forstand er langt større i 2018 enn da Hellevik og Nordvik (2004) konkluderte med at det kollektive kunnskapsgrunnlaget om virkemidlenes effekter fremdeles var svakt.

Når det er sagt, finnes det også generelle mangler i forskningslitteraturen om de boligsosiale virkemidlene. Rent tematisk er det grunnlag for å etterlyse et større fokus på de største byene. Andelen vanskeligstilte boligsøkere og den økonomiske belastningen på relevante kommunale virksomheter er her større enn andre steder. Dimensjoneringen og utformingen av de boligsosiale virkemidlene i storbyene er viktig, ikke bare for de vanskeligstilte selv, men også for boligmarkedet og samfunnet som helhet. Tenk bare på de kommunale boligenes betydning for bomiljø, bostedssegregasjon og økonomisk ulikhet i Oslo (jf. Brattbakk mfl., 2016). Forskningen om de boligsosiale virkemidlenes markedseffekter indikerer også at forskere bør bry seg enda mer om tilbudssideresponsen i lokale boligmarkeder. Det er et viktig tema fordi tilbudssideresponsen er avgjørende for at den kortsiktige priseffekten av virkemidlene bidrar til høyere boligbygging på lengre sikt – og dermed også lavere priser (jf. Astrup, 2017).

Selv om relevante studier av virkemidlenes husholds- og samfunnseffekter er nevnt ovenfor, har den boligsosiale forskningen samlet sett fortsatt mye å gå på når det gjelder å ta den kontrafaktiske utfordringen ved effektstudier på alvor. I denne sammenheng kan det nevnes at Kunnskapssenterets systematiske litteratursøk på det boligsosiale feltet gir opphav til bekymring. Søket identifiserte «ingen randomiserte kontrollerte studier og bare én studie som brukte kontrollgrupper for å undersøke effektene av tiltakene» (Kunnskapssenteret, 2014, s. 2). Etter 2014 er Nordvik (2015) og Ekhaugen mfl. (2017; se nedenfor) sjeldne eksempler på individorienterte effektstudier som gjør et forsøk på å dele inn i plausible kontroll- og effektgrupper. Bekymringen knyttet til mangelfulle eller fraværende effektanalyser gjelder for øvrig både forskning på enkeltvirkemidler og studier av prosjekter og satsinger som tar sikte på å øke den generelle måloppnåelsen av det boligsosiale arbeidet mer allment, som Husbankens kommuneprogram (jf. Grønningsæter mfl., 2014).

I konsulentselskapene Ideas2Evidence og Vista Analyses evaluering av de boligsosiale virkemidlene (Ekhaugen mfl., 2017) kan det for eksempel stilles spørsmåltegn ved om de økonometriske registerdataanalysene makter å påvise kausale effekter. Det konkluderes blant annet med at personer som mottok startlån i 2010, i større grad er trangbodde enn resten av befolkningen. Ifølge samfunnsøkonomen Kristin Aarland har imidlertid konsulentselskapenes rapport flere svakheter. Hun fremhever at forskerne «proklamerer kausalitet, men det er en forholdsvis enkel analyse med mange utelatte variabler. Som kontrollgruppe brukes hele resten av populasjonen, eller husstander som har fått avslag på sin søknad om startlån» (Aarland, 2017). Aarland stiller spørsmålstejn ved om det er rimelig å bruke hele befolkningen som kontrollgruppe som følge av at det her vil finnes grupper som vil være svært ulike startlånmottagerne, som relativt pengesterke boligeiere og eldre personer. Hun påpeker i den forbindelse at startlånets negative konsekvenser for trangboddhet «er et resultat som det refereres til flere ganger i rapporten, men det er altså kun signifikant i regresjonene der hele populasjonen er kontrollgruppe» (Aarland, 2017).

I de siste årene har boligforskernes velgjørere i departementer og etater rettet mye av oppmerksomheten mot individeffektene av boligsosiale virkemidler (Se for eksempel, NOVA & Frischsenteret, 2015; Ekhaugen mfl., 2017). Det er prisverdig all den tid mer kunnskap om effekter er viktige av forskningsinterne, samfunnsmessige og politiske grunner (se ovenfor). Det er imidlertid viktig at forskere ikke postulerer kausale effekter på sviktende grunnlag – det er bedre for forsknings- og politikktutviklingen å formulere berettiget usikkerhet med hensyn til resultatene eller nøye seg med å identifisere relevante empiriske mønstre. Det er videre ikke alltid mulig eller rimelig å gjennomføre kvantitative effektstudier – blant annet fordi *ceteris paribus*-kriteriet (alt annet likt eller under ellers like forhold) noen ganger er umulig å tilfredsstillende eller håndtere på en tilfredsstillende måte i den ikke-eksperimentelle samfunnsvitenskapen. Når det er sagt, kan forskere som tar den kontrafaktiske utfordringen på alvor – eller hva som ville vært utfallet for vanskeligstilte og kommunene i en alternativ virkelighet uten et virkemiddel – uansett stå godt rustet til å foreta gode drøftinger av effekter. Et relevant eksempel her er forskningen på bo-oppfølgingstjenester. I en kvalitativ drøfting av bo-oppfølgingstjenestenes virkninger og kostnader er det opplysende å ta hensyn til både plausible effekter av alternative virkemidler og kontrafaktiske situasjoner hvor offentlige intervensjoner ikke eksisterer (NOVA & Frischsenteret, 2016).

Selv om effektstudier er viktig av flere grunner, vil jeg likevel advare mot et ensidig fokus på de boligsosiale virkemidlenes individ- eller husholdeffekter. Slike analyser bør ikke skygge for andre og like viktige temaer i boligforskningen, som de boligsosiale virkemidlenes samfunns effekter og betydningen av det norske boligregimets grunnleggende kjennetegn for vanskeligstilte. Vanskeligstilte husholdningers boligsituasjon påvirkes ikke bare av de boligsosiale virkemidlene, men også av generelle mekanismer virksomme i på det norske boligmarkedet. Derfor er det avgjørende at forskere blant annet studerer virkningene av den markedsstyrte boligbyggingen for lavinntektshusholdningers muligheter for å etablere seg på boligmarkedet. Analyser av det markeds- og eierdominerte boligregimets konsekvenser kan også legge grunnlaget for kunnskapsbaserte reformer som også peker ut over dagens fokus på individrettede virkemidler og de aller mest vanskeligstilte. For å nevne et mulig eksempel: Hvis forskere påviser at vesentlige og stabile kjennetegn ved det norske boligregimet gjør det spesielt utfordrende for visse typer husholdninger å etablere seg på leiemarkedet, kan det være et argument for å innføre markedskorrigerende reformer i et forsøk på å øke disse gruppens mulighet til å konkurrere om utleieboliger tilpasset deres ønsker og behov.

Det finnes allerede gode forbildestudier som belyser sentrale trekk ved det norske boligregimet og deres virkninger for lavinntektshusholdninger og andre sårbare grupper på boligmarkedet. Flere studier indikerer for eksempel sterkt at personer med innvandrerbakgrunn forskjellsbehandles og diskrimineres på leiemarkedet (se for eksempel Søholt & Astrup, 2009; Sørvoll & Aarset, 2015). I en fersk studie analyserer videre Turner og Wessel konsekvensene av den markedsbaserte boligbyggingen og det uregulerte boligmarkedet for ulike grupper i Oslo. Deres studie etterlater et inntrykk av at mulighetene for lavinntektsgrupper er svært begrensede i hovedstadens boligsektor. Kort fortalt fungerer flyttekjedene – som teoretisk sett skal gi flere muligheter til å etablere seg når boliger blir ledige – dårlig i Oslo. Det skyldes ikke minst at en stor andel ledige eier- og leieboliger raskt fylles opp av personer som ikke etterlater seg en bolig når de flytter, som for eksempel relativt økonomisk privilegerte ungdommer som forlater gutte- eller jenterommet. Smulene fra de rikes flytteaktivitet – i form av ledige boliger i andre boligsegmenter – kommer således langt fra alltid andre grupper til gode (Turner & Wessel, 2018).

Til sist i denne artikkelen vil jeg understreke at det er behov for mer informert diskusjon og fagfelle vurdering av norsk boligforskning generelt og studier av boligsosiale virkemidler spesielt. Få av arbeidene som er nevnt ovenfor, har vært gjenstand for fagfelle vurdering i streng forstand, noe som er beklagelig fordi de representerer politikkrelevant forskning det er av offentlig interesse å diskutere og kvalitetssikre. Et aktuelt eksempel er Ekhaugen og kollegaers evaluering av de boligsosiale virkemidlene. Her fremsettes det potensielt konsekvensrike politiske anbefalinger som rådet om å innsnevre eller legge ned startlånet (Ekhaugen mfl., 2017). Det ville vært en fordel om analysene som ligger til grunn for slike politikkråd – uansett i hvilken retning de går – hadde vært gjenstand for fagfelle vurdering og akademisk debatt. Hvis ikke kan nasjonale og kommunale myndigheter i verste fall legge vekt på forskningsresultater som understøtter deres agenda uten hensyn til relevante faglige motforestillinger. Tidsskriftet du nå leser, vil forhåpentligvis fungere som en motvekt til slike *worst case*-scenarier og bidra til et mer levende, kunnskapsbasert og kritisk ordskifte om norsk og internasjonal bolig- og urbanforskning.

OM ARTIKKELEN

Jeg er ene og alene ansvarlig for innholdet i artikkelen, men vil gjerne takke en rekke personer for deres bidrag til sluttresultatet. Takk til Katja Johannessen for informasjon og synspunkter om kommunale boliger. Jeg vil også takke Viggo Nordvik for gode kommentarer til kunnskapsoppsummeringen artikkelen bygger på. Takk også til Kristin Aarland og Lena Magnusson Turner for interessante faglige bidrag som trekkes på i artikkelen. I tillegg vil jeg takke for grundige kommentarer fra tidsskriftredaksjonen. Til sist er jeg takknemlig for synspunktene til to anonyme fagfeller. Husbanken har for øvrig finansiert brorparten av forskningsarbeidet som ligger til grunn for artikkelen.

REFERANSER

- Aarland, K. (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*. Notat nr. 8/2012. Oslo: NOVA.
- Aarland, K. (2017). *Noen kommentarer til Vista-Rapporten*. Upublisert manuskript.
- Afi (2018). *Informasjon om BO-indeksprosjektet*. <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-Arbeidslivsforskning/AFI/Prosjekter-AFI/BO-indeks> sett: 14.08.2018.
- Andersen, H. S., Andersson, R., Wessel, T. & Vilkkama, K. (2016). The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *International Journal of Housing Policy*, 16, 1–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14616718.2015.1110375>.
- Astrup, K. C. (2014). *Boligtilskudd til etablering – et effektivt virkemiddel?* Notat 2014:103. Oslo: NIBR.
- 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., Barlindhaug, R. & Medby, P. (2015). *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser*. Rapport 2015:12. Oslo: NIBR.
- Astrup, K. C. mfl. (2014). *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis for forskriftsendringen*. Rapport 2014:27. Oslo: NIBR.
- Astrup, K. C. mfl. (2015). *Kommunens praktisering av startlånsordningen – effekter av den nye forskriften*. Rapport 2015:27. Oslo: NIBR.
- Astrup, K. C. & Aarland, K. (2013). *Økonomisk risiko og boligeie*. Rapport, 2013:28. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, R. & Astrup, K. C. (2008). *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. Rapport 2008:13. Oslo: NIBR.
- Barlindhaug, R., Johannessen, K. & Kvinge, T. (2011). *Boligkarriere for startlånesøkere*. Rapport 2011:15. Oslo: NIBR.
- Bengtsson, B. (red.) (2013). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk Lju.*, Malmö: Égalite.
- Bengtsson, B., Ruonavaara, H. & Sørvoll, J. (2017). Home ownership, housing policy and path dependence in Finland, Norway and Sweden. I Ronald, R. & Dewilde, C. (red.), *Housing Wealth and Welfare* (s. 60–84). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- 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., Nyhus, O. H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K. & Iversen, J., M. V. (2016). *Storbyfaktoren*. Rapport 16:3. Oslo: Afi.
- Departementene (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for det boligsosiale arbeidet 2014–2020*.
- Drøpping, J. A. (2005). *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse*. Notat 2005:19. Oslo: Fafo.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W. & Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse: Oslo.
- Elvegård, K. & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Eriksen, R. E. 2017. Brukermedvirkning i bo-oppfølging. *Fontene*, 10, 43–55.
- Grødem, A. S. & Sandbæk, M. L. (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013:45. Oslo: Fafo.
- Grønningsæter, A. B. mfl. (2014). *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Rapport 2014:51, Oslo: Fafo.
- Gulbrandsen, L. (1980). *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundret* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo.
- Gulbrandsen, L. & Hansen, T. (2007). *Registerbase for forskning om boligspørsmål*. Skriftserie 2007:1. Oslo: NOVA.
- Gulbrandsen, L. & Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005*. Rapport 2010:4. Oslo: NOVA.
- Hansen, I. L. S. (2017). *Fra bostedsløs til varig bolig*. Rapport 2017:6. Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. (2011). *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold*. Rapport 2011:16. Oslo: Fafo.
- Hansen, T. (1999). Boligpolitiske virkemidler: Hvordan er de er tilkommet og hva er deres effekter? I Ytrehus, S. (Red.), *Perspektiver på boligforskning* (s. 33–44). Oslo: Byggforsk.
- Hansen, T. & Åhrén, P. (1991). *Vanskeligstilte boligsøkere*. Oslo: Byggforsk.
- Hellevik, T. & Nordvik, V. (2004). *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA.
- Holm, A. (2006). *Bolig – og oppfølgingstjenester i bosituasjonen for psykisk vanskeligstilte*. Oslo: Byggforsk.
- Holm, A. (2012). *En verdig bosituasjon innen psykisk helsearbeid. Om boliger, tjenester og kapasitet innenfor kommunenes arbeid for personer med psykiske vansker*. Rapport 2012:2. Oslo: NIBR.
- Holm, A., Helgesen, M. & Lid, S. (2015). *Bolig etter fengsel og institusjon – samhandling mellom forvaltningsnivåer*. Rapport 2015:18. Oslo: NIBR.
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger*. Rapport 2018:15. Oslo: SSB.
- Knudtzon, L., Barlindhaug, R. & Holm, A. (2011). *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. Rapport 2011:33. Oslo: NIBR.
- Kohl, S. & Sørvoll, J. (2018). *Varieties of Social Democracy – attitudes to home ownership in Nordic and German Social Democracy*. Upublisert paper under arbeid.

- Kunnskapssenteret (2014). *Boligsosiale tiltak for vanskeligstilte i Norge*. Oslo: Kunnskapssenteret.
- Langsether, Å. & Skårberg, A. (2007). *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. Rapport 2007:5. Oslo: NOVA.
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Rapport 2008:18. Oslo: NOVA.
- LOV–2012–24–64. *Lov om bostøtte*.
- Medby, P. & Langsether, Å. (2007). *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, huseleiefastsettelse*. Rapport 2007:12. Oslo: NOVA.
- NIBR & NOVA (2017). *Gjennomstrømming versus bostabilitet?* Upublisert prosjektbeskrivelse.
- Nordahl, B. (2012). Kommunens rolle i boligforsyningen – perspektiver og praksis. I Nordahl, B. (red.), *Boligmarked og boligpolitikk* (s. 93–116). Oslo: Akademika forlag.
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. Rapport 2005:23. Oslo: NOVA.
- 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. (2010). Vanskeligstilte på boligmarkedet. I Sandlie, H.C. (red.), *Bolig og levekår i Norge 2007*. Rapport 2010:2. Oslo: NOVA.
- 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/s10901-015-9439-4>.
- Nordvik, V. mfl. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform*. Rapport 2011:2. 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. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616710500162608>.
- NOVA & Frischsenteret (2016). *Disadvantaged in the housing market: Effects of public interventions*. Søknad til Forskningsrådets VAM-program.
- NOU 2011: 15. *Rom for alle*.
- Oslo kommune (2015). *Boligbehov. Bydelenes boligbehovskartlegging 2015*.
- Rambøll (2010). *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004–2010*. Oslo: Rambøll.
- Riksrevisjonen (2007–2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet* (Dokument nr. 3:8).
- 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.
- Snertingdal, M. I. & Bakkeli, V. (2015). *Housing first i Norge – sluttrapport: Prosesser, resultater og kartleggingskjema*. Oslo: Fafo.
- St.meld. nr. 23 (2003–2004). *Om boligpolitikken*.
- Stefansen, K. & Skevik, A. (2006). Barnefamilier i kommunale boliger. *Nordisk sosialt arbeid*, 26, 241–252.

- Søholt, S. & Astrup, K. C. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. Rapport 2009:2. Oslo: NIBR.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. Rapport 2011:16. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. (2016). Norsk boligpolitikk 1970–2015. Sosialdemokratiets såreste punkt? *Arbeiderhistorie* 2016, 187–207.
- Sørvoll, J. (2018). *Path Dependent Change in a Weak Link of the Welfare State? Social Rented Housing in Oslo 1935–2018*. Paper presentert på ENHR-konferansen i Uppsala 27–29 juni, 2018.
- Sørvoll, J. & Aarset M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske leiemarkedet: en kunnskapsoversikt*. Rapport 13:2015. Oslo: NOVA,
- Sørvoll, J. & Sandlie, H. C. (2014). *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid*. Notat 2014:4. Oslo: NOVA.
- Thorsen, L. R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* Rapport 2017:6. Oslo: SSB.
- Thyness, P. (2004). Fra lokalsamfunnsarbeid til boligsosialt arbeid – reprise eller fornyelse. *Nordisk sosialt arbeid*, 24, 235–257.
- Turner, L. M. & Wessel, T. (2018). *Housing market filtering in the Oslo region: premarket housing policies in a Nordic welfare-state context*. Akseptert for publisering i *International Journal of Housing Policy*.
- Tufte, P. A. (2013a). Forståelser av kausalbegrepet i samfunnsvitenskapene. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54, 341–354.
- Tufte, P. A. (2013b). Å studere sosiale årsakssammenhenger. *Sosiologi i dag*, 43, 91–109.
- Ugreninov, E. & Birkelund, G. E. (2013). Naturlige eksperimenter. *Sosiologi i dag*, 43, 65–89.
- Ulfrstad, L. M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vassenden, A., Bergsgard, N. A. & Bratt, C. (2013). *Sammen eller hver for seg? Botetthet og integrering blant rusavhengige kommunale leietakere*. Rapport 2013:206. Oslo: IRIS.
- Ytrefhus, Sandlie, H. C. & Skårberg, A. (2007). *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Rapport 2007:07. Oslo: Fafo.