

Sosiale boliginitiativ i Oslo og Trondheim kommune

Mellom leie og eie, stat og marked

Hanna Skilbrei Bøen



Masteroppgave i samfunnsgeografi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo

60 studiepoeng

Høsten 2022

Antall ord: 39305

© Hanna Skilbrei Bøen

2022

Sosiale boliginitiativ i Oslo og Trondheim kommune: Mellom leie og eie, stat og marked

Hanna Skilbrei Bøen

<https://www.duo.uio.no/>

Sammendrag

I flere større norske byer preges boligmarkedet i økende grad av høy prisvekst, ustabilitet og økt ulikhet. Boligmarkedet fungerer ikke optimalt for alle, og noen personer faller gjennom i dagens boligsystem. Flere kommuner forsøker å møte disse utfordringene ved å utvikle nye sosiale boligpolitiske initiativ. Denne politikken er rettet mot de som faller utenfor det boligsosiale tilbudet i kommunen, og ikke får møtt boligbehovene sine på boligmarkedet.

I denne oppgaven skal jeg ta for meg Oslo og Trondheim kommune sitt arbeid med å utvikle nye sosiale boligpolitiske initiativ. Gjennom en kvalitativ komparativ casestudie utforsker oppgaven *hva som kjennetegner de nye sosiale boligpolitiske initiativene i de to kommunene, og på hvilke måter og i hvilken grad nye initiativ avviker fra tidligere politikk*. Videre skal jeg forklare *likheter og ulikheter mellom kommunenes sosiale boligpolitiske initiativ*. Disse forskningsspørsmålene belyses gjennom teorier om boligregimer, post-politikk og institusjonell endring. Oppgaven bidrar med en nyansering av hvilket handlingsrom kommunene har til å utvikle nye sosiale boligpolitiske initiativ, og viser hvordan kommunenes kontekst er med på å skape forskjeller i den politiske utviklingen.

Forord

Når denne masteroppgaven skal leveres er det mange som jeg ønsker å takke.

Veileder Terje Wessel, for gode råd og konstruktive tilbakemeldinger.

Informantene som deltok i prosjektet og andre som har bidratt.

Husbanken og Osloforskning for tildeling av stipend.

Instituttet for sosiologi og samfunnsgeografi og By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) for mange fine læringsmuligheter.

De fine folkene jeg har studert sammen med.

Min kjære Jakob.

Og til slutt venner og familie som har støttet meg på veien.

Takk skal dere ha!

Hanna Skilbrei Bøen, Oslo, 2022

Oversikt over tabeller:

Tabell 1. Sammenligning av boforhold og støtte til dekning av bokostnader i 2015

Tabell 2. Oversikt over informanter

Oversikt over figurer:

Figur 1. Klassifisering av det norske boligregimet i lys av to sentrale dimensjoner

Figur 2. Tredje boligsektor i Oslo

Figur 3. Tredje boligsektor i Trondheim

Figur 4. Oslo og Trondheim kommune i det norske boligregimet

Figur 5. Oslo og Trondheim kommunes initiativ i det norske boligregimet

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Arbeid med nye initiativ i kommunene	2
1.2 Teoretisk innfallsvinkel i oppgaven	3
1.3 Oppgavens formål og forskningsspørsmål	4
1.4 Oppgavens oppbygging	5
2 Boligregimer, boligbehov og boligpolitikk	6
2.1 Velferdsstaten og boligen	7
2.1.1 Statlig og kommunal boligpolitikk	8
2.1.2 Boligmarkeder	9
2.2 Boligregimer	9
2.2.1 Dualistiske- og integrerte boligsystem	10
2.2.2 Stiavhengighet i boligregimer	11
2.3 Det norske boligregimet - utviklet gjennom en stiavhengig prosess	14
2.4 Post-politikk	16
2.4.1 Post-politisk teori	16
2.4.2 Repolitisering	17
2.4.3 Post-politisk tilstand i boligregimet	17
2.4.4 Nyliberalistisk styring	17
2.4.5 Institusjonell endring	18
2.5 Oppsummering	19
3 Initiativ sett i kontekst av det norske boligsystemet	20
3.1 Avgrensning av initiativ og definisjoner	20
3.1.1 Forståelse av sosiale boligpolitiske initiativ	20
3.1.2 Relevante definisjoner for oppgaven	20
3.1.3 Tredje boligsektor	21
3.2 Hva er kommunenes handlingsrom til å imøtekomme disse behovene?	22
3.2.1 Nasjonale føringer og forventninger	23
3.2.2 Kommunens mulighet til å styre nybyggingen	24
3.2.3 Organisering i kommunen	25
3.2.4 Kommunens juridiske handlingsrom	26
3.3 Boligstrukturen i kommunene	27
3.3.1 Fordeling av boliger	27
3.3.2 Boligstatus	27
3.3.3 Støtte til bolig	28
3.3.4 Prisutvikling	28
3.4 Oppsummering	28
4 Forskningsdesign og metode	29
4.1 Forskningsdesign og metode	29
4.1.1 Min posisjonaltet	30
4.2 Casestudie	31
4.3 Datainnsamling	32
4.3.1 Utvalg av informanter	32
4.3.2 Semi-strukturerte intervju	33
4.3.3 Dokumentanalyse og sekundærkilder	35
4.4 Analyse av data	35
4.4.1 Koding	36
4.4.2 Tematisk analyse	36
4.5 Etske betraktninger	37
4.6 Soliditet	38
5 Beskrivelse av de sosiale boligpolitiske initiativene	40

5.1. Oslo kommunes utvikling av initiativ	40
5.1.1 Nye veier til egen bolig	41
5.1.2 <i>Kunnskapsgrunnlaget</i>	42
5.1.3 Oslobolig	43
5.2 Trondheim kommunes utvikling av initiativ	43
5.2.1 Boligpolitisk plan 2020	44
5.2.2 Kommunale utleieboliger til flere	45
5.2.3 Boligstiftelser i Trondheim	46
5.3 Oppsummering	47
6 Analyse og diskusjon: På hvilke måter og i hvilken grad avviker nye initiativ fra tidligere politikk?	48
6.1 Analyse av initiativene i Oslo sett i lys av eie- og markedsorientering	48
6.1.1 Eierorientering i Oslo kommunes utvikling av nye initiativ	48
6.1.2 Markedsorienteringen i de politiske initiativene i Oslo	57
6.2 Analyse av initiativene i Trondheim sett i lys av eie- og markedsorientering	65
6.2.1 Eierorientering i Trondheim kommunes utvikling av initiativ	65
6.2.2 Markedsorienteringen i de politiske initiativene i Trondheim	69
6.3 Diskusjon av hvordan og i hvilken grad initiativene i Oslo avviker fra tidligere politikk	81
6.3.1 Opprettholdelse av holdninger omkring disposisjonsform i Oslo	81
6.3.2 Initiativene i Oslo reflekterer en sterk markedsorientering	83
6.4 Diskusjon av hvordan og i hvilken grad initiativene i Trondheim avviker fra tidligere politikk	84
6.4.1 Utforskning av en større åpenhet omkring disposisjonsform	84
6.4.2 Forsøk på å utforme boliger som er et alternativ til det kommersielle boligmarkedet	85
6.5 Oppsummering	88
7 Diskusjon: hvordan kan likheter og ulikheter mellom kommunenes sosiale boligpolitiske initiativ forklares?	91
7.1 Ulike utfordringer, forutsetninger og forståelser i de to kommunene	91
7.1.1 Ulike utfordringer i boligmarkedene	91
7.1.2 Forskjeller i hvilke aktører som finnes og velges	92
7.1.3 Ulik anerkjennelse av problem	93
7.1.4 Ulike forståelser knyttet til disposisjonsform	94
7.1.5 Sammenheng mellom utforming av initiativ og effektiv utførelse	94
7.1.6 Lokale ulikheter skaper variasjon	95
7.2 Stiavhengighet i boligregimet	95
7.3 Oppsummering	96
8 Konklusjon	97
8.1 Oppgavens forskningsspørsmål og funn	97
8.2 Det er vanskelig å reversere markedsbasert og eierorientert politikk	99
8.3 For fremtidig forskning	99
8.4 Avsluttende oppsummering	100
Litteratur	101
Vedlegg 1	110
Vedlegg 2	112

1 Innledning

Temaet for denne masteroppgaven er utviklingen av en bredere kommunal boligpolitikk i Oslo og Trondheim kommune. Dette er relevant å studere fordi det er en økning i personer som har utfordringer med å møte sine boligbehov i større byer i Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022). Disse utfordringene er særlig knyttet til prisvekst i boligmarkedene og utfordringer i leiemarkedet som fører til at flere har vansker med å kjøpe eller leie en egnet bolig. I møte med disse utfordringene har Oslo og Trondheim startet å utvikle nye boligpolitiske initiativ, som fokuserer på bostabilitet og rimelighet i boligmarkedet. Til tross for at dagens boligpolitikk fungerer svært godt for de aller fleste i Norge, er det noen som faller utenfor. I den nasjonale strategien for sosial boligpolitikk *Alle trenger et trygt hjem* står det at “Boligen vår er noe av det aller viktigste vi har. På hjemmebane er vi trygge og kan leve akkurat som vi vil. Hvordan boligen vår ser ut, hvor den ligger og miljøet rundt, påvirker alle deler av livet” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 3). Boligen er i seg selv et velferdsgode, men er også viktig for annen velferd (Umblis et al., 2019). Å sikre en god bolig er derfor sentralt for å gi forutsetninger for et godt liv for alle.

I norsk boligpolitikk har eierlinja vært førende siden etterkrigstida (Sandlie & Sørvoll, 2017). Eierlinja beskriver den brede politiske enigheten i Norge om å gjøre det mulig for flere å kjøpe sin egen bolig. Som redaksjonen i Tidsskrift for boligforskning (2021) skriver: “Å lykkes på boligmarkedet i Norge innebærer i all hovedsak å eie egen bolig”. Det norske boligregimet har vært preget av sterk markedsorientering siden 1980-tallet (Stamsø, 2009). Dette innebærer at politikken i stor grad handler om å stimulere til velfungerende boligmarkeder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Sørvoll (2011) beskriver den statlige boligpolitikken fra 1990-tallet som en “boligsosial vending” preget av endrede virkemidler og et skifte i fokus mot særlige grupper, der staten får en rolle som tilrettelegger for velfungerende boligmarkeder. Høy prisvekst i større norske byer har bidratt til at urbane boligmarkeder blir mindre tilgjengelige for personer med middels til lav inntekt (Mamre, 2021). Det har blitt vanskeligere for førstegangsetablerere og barnefamilier å kjøpe bolig, og foreldrekjøp har blitt mer vanlig (Oslo kommune, 2019a). Ulikhet og segregering blir trukket frem som utfordringer i boligmarkedene (Hernæs et al., 2020). Sandlie og Sørvoll (2017)

peker på flere svakheter i leiemarkedet, blant annet høye leiepriser, midlertidighet, kortvarige kontrakter, stor andel uprofesjonelle utleiende, samt utilstrekkelig regulering og oppfølging. En begrenset inngang i eiermarkedet og utilstrekkelige muligheter for å bo godt i leiemarkedet, har medført at flere aktører, inkludert kommunene, har rettet oppmerksomhet mot boligbehov som ikke blir møtt.

1.1 Arbeid med nye initiativ i kommunene

I den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid *Bolig for velferd (2014-2020)* var et av målene at “[...] den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv” (Departementene, 2014, s. 25). I tråd med dette ble det i økt grad studert hvordan en kommune kan jobbe for en helhetlig kommunal boligpolitikk. I rapporten *Kommunen som en aktiv boligpolitisk aktør*, som er utviklet av Asplan Viak (Plathe, 2018) på bestilling av Kommunesektorens organisasjon, fremkommer det et tredelt boligbehov: det ordinære markedet, boliger for vanskeligstilte (boligsosiale tiltak), og boliger for innbyggere med “vanlige inntekter” og lite egenkapital. Dette er personer som ikke får kjøpt eller vil kjøpe en bolig, ikke får en egnet leiebolig, eller som ikke kan få en kommunal bolig (Støa et al., 2022). Kommunens handlingsrom innenfor dette feltet er ikke tydelig definert, og det er i større grad opp til den enkelte kommune å finne egne løsninger. Støa et al. (2022, s. 51) peker på at:

“Boligbehovet og kommunens utfordringer i boligpolitikken må defineres, boligpolitiske mål, strategier og tiltak må forankres i kommunens plan- og styringssystem, og kommunene må velge virkemidler, organisering og samarbeid som svarer ut kommunens utfordringer.”

I strategien *Alle trenger et trygt hjem* er sosial bærekraft, og “[...] tydelige roller, og nødvendig kunnskap og kompetanse” blant annet satt som mål for den nasjonale sosiale boligpolitikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 7). Det påpekes at sosial bærekraft skal sidestilles med økonomisk og miljømessig bærekraft, men defineres ikke utover dette. Videre påpekes det at “[...] innspill fra kommuner, utbyggere og forskere viser at kommunene ønsker flere verktøy for å ivareta den sosiale dimensjonen i boligbyggingen og områdeutviklingen” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 24).

Trondheim og Oslo kommune arbeider med planleggingen og gjennomføringen av initiativ som skal imøtekomme den sosiale dimensjonen i boligbyggingen (Oslo kommune, 2019b; Trondheim kommune, 2020a). Som Hanssen og Aarsæther (2018) peker på har norske kommuner et begrenset handlingsrom for å bidra til å sikre en inkluderende boligforsyning. Begrepet “tredje boligsektor” har blitt brukt i denne sammenhengen for å beskrive politikk og alternative boligmodeller (Prosser, 2020). Kjærås og Haarstad definerer tredje boligsektor som “[...] en regulert lav- eller ikke-profittsøkende boligsektor rettet mot å skape rimelige boliger” (2022, s. 2, min oversettelse). I oppgaven bruker jeg isteden begrepet “sosiale boligpolitiske initiativ” (eller forkortet til “initiativ”), fordi begrepet tredje boligsektor er fylt med forskjellig innhold og ladet med ulik betydning av ulike aktører. I begge kommunene er de sosiale boligpolitiske initiativene under utvikling og er i en utforskende fase, hvor nye virkemidler skal testes ut og vurderes. Initiativene i byene er ulike, og baserer seg på ulike virkemidler og former for organisering. Selv om studiet er geografisk avgrenset til to kommuner, kan oppgaven ha relevans for utviklingen av initiativ i andre kommuner i Norge.

1.2 Teoretisk innfallsvinkel i oppgaven

Begrepet “boligregime” er sentralt i det teoretiske rammeverket, og betegner en stabil organisering av bruksmønstre, virkemidler og ideologi i boligsektoren (Matznetter & Mundt, 2012). Ifølge Sørvoll (2018, s. 49) er det norske boligregimet karakterisert ved: “[...] velfungerende boligmarkeder og selektiv støtte til vanskeligstilte”, “[...] selveie som dominerende disposisjonsform”, “[...] leiemarkedet som midlertidig stoppested” og “[...] markeds- og utbyggerstyrt boligforsyning”. Denne beskrivelsen kan sees i tråd med en historisk utvikling i boligregimet. Stamsø (2009) skriver at i et historisk perspektiv har det norske boligregimet utviklet seg fra å være sosialdemokratisk til å gå i en nyliberal retning. Boligregimer reflekterer problemer og artikulering av interesser som ligger tilbake i tid. Et boligregime kan fremstå som et funksjonelt rammeverk på et gitt tidspunkt, og som mindre funksjonelt i en ny tid. Boligregimet er derfor til en viss grad bestemmende for aktuelle løsninger på eldre og nye sektorproblemer. Boligregimer er stivhengige og endrer seg ofte gjennom inkrementelle endringer (Bengtsson og Ruonavaara, 2010, s. 198).

Norsk boligpolitikk har blitt beskrevet som å være i en post-politisk tilstand som defineres ved at “[...] ideologiske konflikter tilsidesettes fra beslutningstaking og den offentlige sfære”

(Christiansen og Kjærås, 2021, s. 32). Den tverrpolitiske enigheten om den norske eierlinja og mangelen på alternativer til det etablerte boligregimet er en viktig årsak til denne kritikken. For å løse opp i denne tilstanden er det ifølge Christiansen og Kjærås (2021, s. 32) nødvendig å “[...] identifisere og politisere konflikter”. Politiseringsprosesser kan her forstås ved at de kan bidra til å endre innholdet i politikken og måten den er organisert (Kjærås og Haarstad, 2022, s. 3). En slik institusjonell endringsprosess vil være gradvis, og kan frembringes av at viktige problemer ikke kan løses innenfor de eksisterende rammene (Nordahl, 2014, s. 491). Kommunen kan være en aktiv aktør i den boligpolitiske debatten, i sitt arbeid med å utvide den kommunale boligpolitikken.

1.3 Oppgavens formål og forskningsspørsmål

Formålet med oppgaven er å utforske initiativene kommunene utvikler for å få en bedre forståelse av hva initiativene som utvikles innebærer, se disse i lys av eksisterende politikk, og forstå hvorfor vi ser ulikheter i initiativene som utvikles. Gjennom denne utforskningen ønsker jeg å bidra med innsikt i hvilken rolle kommunen tar på seg i dette arbeidet, og eksisterende muligheter og hindringer for politikktutvikling. Forskningsspørsmålene er delt opp i tre hovedspørsmål. Disse tre spørsmålene vil jeg å besvare i den samme rekkefølgen som jeg presenterer her, i tre kapitler. Det første spørsmålet lyder som følgende:

Hva er de nye sosiale boligpolitiske initiativene i de to kommunene?

I dette forskningsspørsmålet er jeg opptatt av hvilke mål som fremmes, og hvilke virkemidler som foreslås for å oppnå disse målene. Dette spørsmålet vil bli besvart i kapittelet hvor jeg beskriver initiativene (kapittel 5), og mer grundig i analysekapittelet (kapittel 6). Dette spørsmålet er først og fremst beskrivende, og er viktig for å besvare forskningsspørsmålene som følger. I og med at disse initiativene er under utvikling, er det relevant å tydeliggjøre hvordan initiativene utformes og hvilke vurderinger som ligger til grunn. Det neste spørsmålet er:

På hvilke måter og i hvilken grad avviker nye initiativ fra tidligere politikk?

I dette forskningsspørsmålet er jeg opptatt av å forstå om initiativene som utvikles representerer en endring fra tidligere politikk. Formålet er å utforske i hvilken grad

kommunene utnytter sitt handlingsrom. Dette knyttes særlig opp til dimensjonene eie- og leie-orientering, og markeds- og administrasjons-orientering, som er sentrale i det norske boligregimet (Stamsø, 2009; Sørvoll, 2018). Det siste forskningsspørsmålet er komparativt fokusert:

Hvordan kan likheter og ulikheter mellom kommunenes sosiale boligpolitiske initiativ forklares?

Kommunenes handlingsmuligheter er bestemt både av historiske forutsetninger og trekk ved markedssituasjonen. Jeg tror at man ved å komparativt analysere initiativene som utvikles i større grad kan bli bevisst på styrende faktorer, samt forstå hvordan effektfulle og målrettede initiativ kan utformes.

1.4 Oppgavens oppbygging

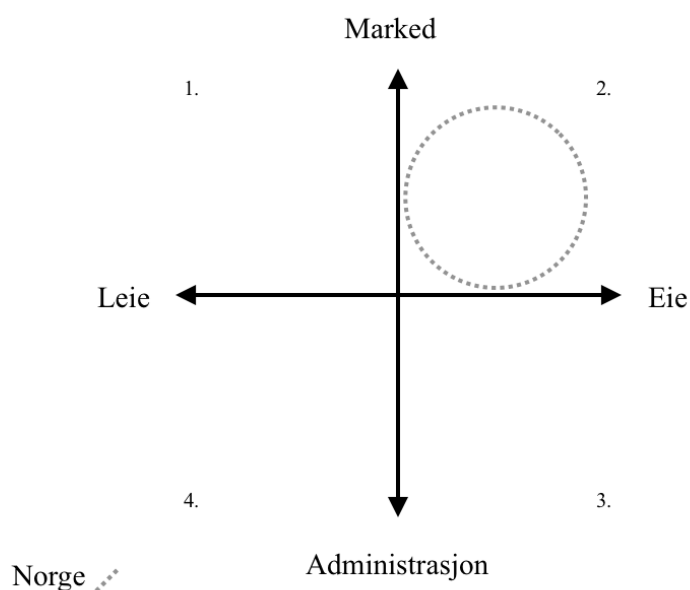
I kapittel 2 presenteres og diskuteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. I kapittel 3 skal jeg beskrive den boligpolitiske konteksten. Her vil jeg først ta for meg en begrepsavklaring av hvordan jeg beskriver de sosiale boligpolitiske initiativene. Deretter presenteres den nasjonale og kommunale boligpolitikken og handlingsrommet. Til sist vil boligstrukturen i de to kommuner bli gjort rede for. I kapittel 4 tar jeg for meg forskningsdesignet og metoden som brukes i oppgaven. Dette inkluderer en redegjørelse for casestudie som forskningsdesign, datainnsamling og –analyse, samt etiske betraktninger og soliditet ved forskningen. I kapittel 5 besvarer forskningsspørsmål 1, og beskriver de sosiale boligpolitiske initiativene i kommunene og hvordan disse fremkommer i dokumenter. Kapittel 6 utgjør analysekapittelet hvor jeg besvarer forskningsspørsmål nummer 2. Dette kapittelet er organisert slik at jeg først tar for meg hvordan dimensjonene (1) eie- og leie-orientering og (2) markeds- og administrasjons-orientering kommer til uttrykk i initiativene i hver kommune gjennom intervjuer og dokumenter. Deretter følger to diskusjonskapitler, hvor jeg vurderer hvor initiativene i kommunene plasserer seg i forhold til tidligere politikk. I kapittel 7 tar jeg for meg det siste forskningsspørsmålet, hvor jeg diskuterer og analyserer hvordan ulikhetene mellom kommunene kan forklares. Kapittel 8 er konklusjonen, hvor jeg kommer tilbake til oppgavens formål, ser forskningsspørsmålene i sammenheng og reflekterer over eventuell fremtidig forskning.

2 Boligregimer, boligbehov og boligpolitikk

Oppgaven tar for seg nye boligbehov, og hvordan disse imøtekommes med ny boligpolitikk. Begrepet boligregime er sentralt i det teoretiske rammeverket, og betegner en stabil organisering av bruksmønstre, virkemidler og ideologi i boligsektoren. Boligregime er derfor til en viss grad bestemmende for aktuelle løsninger på eldre og nye sektorproblemer. Det teoretiske perspektivet post-politikk kan benyttes til å beskrive hvordan ulike politiske holdninger underkjennes, reproduseres eller endres. Forsøk på å utvikle ny politikk kan forstås som strømninger i boligregimet. Eksisterende institusjoner kan beskrives som stabile, og tar del i å opprettholde politikk. Samtidig kan hvilke problemer man er opptatt av og hvilke løsninger som ansees og som gangbare endre seg over tid.

Figur 1 illustrerer det teoretiske rammeverket i oppgaven. Denne figuren representerer ulike hovedinnretninger for boligregimer, og kan betegnes som et kors. Disse hovedinnretningene viser i hvilken grad boliger allokeres ut ifra marked eller statlig styring (betegnet som administrasjon), og i hvilken grad leie eller eierskap vektlegges som dominant disposisjonsform. De fire rutene i korset er nummerert (1, 2, 3, 4). Det norske boligregimet er illustrert med stor stiplet sirkel som er plassert i det øverste høyre hjørnet (rute nummer 2), med en sterkt markeds- og eier-orientert boligpolitikk. En boligpolitikk som er nøytral i å støtte ulike disposisjonsform og som er i balanse mellom styring og administrasjon vil befinne seg i midten av korset.

Boligregimet, representert ved dette korset (figur 1), legger føringer på kommunenes politikk. Føringene som gis gjennom nasjonal politikk tillater ikke stor geografisk variasjon på et lavere nivå. Dermed vil ikke nye initiativ bevege seg ut at sirkelen som representerer det norske boligregimet. Samtidig eksisterer det et visst handlingsrom for endring innenfor boligregimet, og dette handlingsrommet kan kommuner utnytte på ulikt vis. Det er relevant å påpeke at storbyene, og særlig Oslo, kan ha et større behov for velfungerende leiemarkeder enn små kommuner. Dette er både knyttet til stor mobilitet innenfor og på tvers av storbyene, men også til at disse byene har en svært sammensatt befolkning. Dermed vil det være større behov for å utvikle ny politikk på slike steder.



Figur 1. Klassifisering av det norske boligregimet i lys av to sentrale dimensjoner

Teorikapittelet er inndelt i fire hovedkapitler, nemlig 2.1 velferdsstaten og boligen, 2.2 boligregimer, 2.3 det norske boligregimet og 2.4 post-politikk, repolitisering og ny-liberalisme. Kapittel 2.1 tar for seg boligen i et rettighet- og velferdsperspektiv, hvor boligen har en særlig rolle plassert mellom stat og marked. 2.2 tar for seg teori om boligregimer, som handler om boligens rolle i et overordnet strukturperspektiv, hvor bruksmønstre, virkemidler og ideologi er organisert, og beskriver hvordan boligregimer er stivhengige. 2.3 tar for seg hvordan det norske boligregimet har utviklet seg, og hva som karakteriserer boligregimet i dag. Til slutt tar 2.4 for seg post-politiske perspektiv, som kan brukes til å diskutere i hvilken grad det skapes nye rom i politikken, hvilke aktører inkluderes, hvilke forståelser politikktutformingen hviler på. Denne teorien beskriver en ny-liberalistisk tilstand, og derfor blir denne kort beskrevet. Jeg tar for meg repolitisering og institusjonelt endringsperspektiv, og forstår kommunen som en endringsaktør.

2.1 Velferdsstaten og boligen

Velferdsregime-teorien til Esping-Andersen (1990), beskriver hvordan ulike velferdsregimer sikrer velferden til befolkningen på ulike måter, og har dannet et grunnlag for komparativ boligforskning (Matznetter & Mundt, 2012). Boligen blir regnet som en av velferdsstatens fire pilarer, sammen med utdanning, helse og pensjon/inntektssikring (Stamsø, 2009). I og med at boligen både er et markedsgode som har en verdi som kan byttes i boligmarkedet og samtidig

er et velferdsmessig gode, har den en spesiell rolle i velferdsstaten (Bengtsson, 2001). Denne tosidigheten er med på å gjøre bolig til et svært komplekst felt, både i forskningslitteraturen og politisk. Boligen har blitt omtalt som både som den vaklende pilaren under velferdsstaten (Torgersen, 1987) grunnet i hvordan boligen produseres og fordeles, og som hjørnesteinen i velferdsstaten (Malpass, 2008). Selv om boligen blir ansett som et sentral velferdsgode, har innbyggere i motsetning til helse, utdanning og pensjon, ikke juridisk rett på en bolig (Solstad et al., 2021; Bengtsson, 2001). Boligen ansees for å være den enkeltes private ansvar (Solstad et al., 2021), og retten til bolig utøves av individer i boligmarkedet. Statens rolle i produksjonen og distribusjonen av boliger i Norge i dag er minimal.

Ettersom at boligen primært handles som en markedsvare, er det relevant å se nærmere på hvordan man begrunner statlig innblanding i markedet. Ifølge Bengtsson (2001) kan statlige korrektiver til markedet forsvares fordi boligen for det første har en sentral rolle for innbyggere, og for det andre fordi at “[...] varen ville ikke bli fordelt til alle innbyggere til en akseptabel pris og kvalitet i et uregulert marked” (Bengtsson, 2001, s. 258). Pawson et al. (2020) presenterer markedssvikt, fordelingshensyn og makroøkonomisk stabilitet som grunner for statlig intervensjon i boligmarkeder. Markedssvikt handler om at enkeltpersoners valg fører til negative effekter for samfunnet. En form for markedssvikt er tynne markeder, hvor omsetningen av boliger er såpass lav at prissignaler som etterspørsel blir hindret (Solstad et al., 2021, s. 91). I dette tilfellet kan statlig innblanding i markedet bidra til å vise at det finnes betalingsvilje for egenskaper som ikke avsløres i markedet (Solstad et al., 2021, s. 91). Kommunal utbygging av ikke-kommersielle leieboliger kan være et eksempel på dette.

2.1.1 Statlig og kommunal boligpolitikk

Boligpolitikken i Norge er delt inn i to hovednivåer, med en overordnet statlig og en lokal boligpolitikk på regionalt eller kommunalt nivå. Denne inndelingen mellom statlig og lokal boligpolitikk gjelder for de fleste land (Bengtsson, 2012). Først og fremst er rollefordelingen i norsk boligpolitikk organisert slik at staten legger rammer for boligpolitikken, og det er kommunenes oppgave å forvalte virkemidler (Barlindhaug et al., 2012). Kommunene har en sentral oppgave i å utføre den statlige boligpolitikken (Stigen et al., 2018), ved at de har ansvaret for nybygging, og den boligsosiale politikken (Nordahl, 2012). Det er de private aktørene i markedet som står for byggingen av nye boliger og salg av disse på markedets premisser (Barlindhaug et al., 2012). Som Barlindhaug et al. (2012) peker på, har denne

rollefordelingen vært uendret, mens virkemidlene har vært under endring de siste 30-40 årene. Flere av kommunens ansvarsområder er lovpålagt av staten, dermed er det nødvendig å skille mellom de oppgavene kommunen er nødt til å utføre og kan velge å påta seg (Stigen et al., 2018, s. 139). Oppgavene til kommunen er dermed negativt avgrenset, og så fremt ansvaret ikke er lagt til staten, kan kommunen velge å påta seg andre oppgaver (Stigen et al., 2018).

2.1.2 Boligmarkeder

Et boligmarked består av boliger som byttes mellom aktører på et gitt tidspunkt. Boligen som et markedsgode blir betegnet av Maclennan (2012) som kompleks, varig, romlig fastsatt, og heterogen. Disse karakteristikene påvirker hvordan boligmarkeder fungerer. I boligmarkeder spiller reguleringsbestemmelser, utbyggeratferd, samt husholdningers preferanser og betalingsvilje en rolle (Barlindhaug, 2012). Man skiller mellom nasjonale og lokale boligmarkeder, og eier- og leiemarkeder. I urbane boligmarkeder er arealknapphet en viktig faktor som påvirker prisveksten (Barlindhaug, 2012). I mange land er urban boligforsyning preget av større ikke-markedssektorer (Gibb, 2012), men dette er ikke tilfellet i Norge. Boligmobilitet beskriver prosessen hvor personer forsøker å tilpasse sine behov til tilgjengelige boliger i markedet (Clark, 2012). Denne prosessen kan være hindret av ulike forhold i markedene.

2.2 Boligregimer

Boligregimeteori gir en forståelsesramme for boligens rolle i samfunnet. Boligregimer er ofte beskrevet utydelig uten en klar definisjon (Ruonavaara, 2020), og blir ofte brukt til å omtale boligsystemer. Esping-Andersen (1990) forstår regimebegrepet som sammensetningen av juridiske og organisatoriske forhold mellom staten, markedet og familien. Disse velferdsregimene inndeler Esping-Andersen (1990) i liberale, sosialdemokratiske og korporatistiske (konservative) velferdsregimer, men disse typologiene vier jeg derimot ikke stor oppmerksomhet i oppgaven. Jeg vil derimot bruke begrepet som et rammeverk for den stabile organiseringen av mønstre for bruken av bolig, politiske virkemidler og ideologi i boligsektoren. Boligregimets struktur er dermed sentralt for å forstå hvordan utfordringer i boligsektoren forstås og løses både i fortiden og i dag. På tross av boligregimers stabilitet, kan de endre seg over tid i takt med at de underliggende faktorene (Dewilde, 2017). Dewilde (2017) trekker frem ideologien i boligregimet og maktrelasjoner som viktige underliggende faktorer.

Kemeny definerer boligregime som et samfunns “[...] sosiale, politiske og økonomiske organisering av produksjonen, fordelingen og konsumpsjonen av boliger” (Kemeny, 1981, i Bengtsson et al., 2017, s. 81, min oversettelse). Ruonavaara (2020) bygger videre på denne definisjonen, og peker på viktigheten av utførelsen av særlige prinsipper ved boligforsyningen. Ruonavaara (2020, s. 10) definerer et boligregime som “[...] et sett av fundamentale prinsipper som boligforsyningen styres av i et avgrenset område (kommune, region, land) på et gitt tidspunkt” (min oversettelse). Prinsipper refererer blant annet til statlig støtte og privatisering (Ruonavaara, 2020). Denne definisjonen viser også til at boligregimer kan endre seg over tid, og kan forenes med tilnærmingen til stivhengighet i boligregimer. Boligregimer reflekterer problemer og artikulering av interesser som ligger tilbake i tid. Boligregimene kan fremstå som funksjonelle rammeverk på et gitt tidspunkt, og som mindre funksjonelle i en ny tid. Videre kan det som er gode løsninger på et tidspunkt skape problemer på et senere tidspunkt.

Et begrepspar som blir mye brukt for å beskrive boligregimer er selektiv og universell boligpolitikk. Disse begrepene brukes på ulike måter, her vil jeg bruke disse for å karakterisere generelle trekk ved boligpolitikken i tråd med Bengtsson et al. (2017). Med selektiv boligpolitikk menes det at staten påtar seg ansvaret for en skjermet sektor som skal sikre boliger til personer som er svakere stilt i samfunnet (Bengtsson, 2001). Universell boligpolitikk betyr på den andre siden en boligpolitikk hvor staten skaper korrektiver i markedet, for å gjøre bolig tilgjengelige for den generelle befolkningen. I Norge ble den selektive innretningen styrket på 1980-tallet, og det norske boligregimet betegnes som selektivt (Bengtsson et al., 2017).

2.2.1 Dualistiske- og integrerte boligsystem

Kemeny mente at boligregimer handler om hvordan ulike disposisjonsformer er organisert i samfunnet (Matznetter og Mund, 2012). Denne forståelsen av boligregimebegrepet er relevant for å forstå kommunens muligheter for å skape et bredere boligtilbud, hvor valg av disposisjonsform står sentralt. Kemeny (2006) skiller mellom dualistiske leie-systemer og integrerte leiemarkeder. I dualistiske leie-systemer er leie-systemet todelt, med en privat leiesektor i det åpne leiemarkedet, og en beskyttet offentlig-leiesektor. Norge er et tydelig eksempel på et dualistisk leie-system. I et integrert leiemarked derimot, opererer ulike leieformer i det åpne markedet, både de som er for-profit og ideelle aktører. I et integrert

leiemarked finnes det derfor flere leiealternativer, som har blitt utviklet for å være konkurransedyktige. Denne todelingen kan knyttes til ulike perspektiver på retten til bolig, hvor alle har tilgang til ikke-kommersielle leiebolig alternativer i et integrert leiemarked. I et dualistisk leie-system, på den andre siden kun de som har særlige boligbehov som har rettslig krav om offentlig utleiebolig for vanskeligstilte. Kemeny (2006) peker på flere utfordringer med dualistiske leie-systemer. Utfordringer leietakere møter i dette system, er særlig rettet mot svak eller ikke-eksisterende trygghet i boligsituasjonen. Leie blir et mindre godt alternativ i dualistiske leie-systemer (Kemeny, 2006).

2.2.2 Stiavhengighet i boligregimer

Stiavhengighet bygger på ideen om at historiske prosesser og hendelser har betydning for dagens hendelser, men kan operasjonaliseres til å bety noe mer enn dette og kan brukes som et analytisk verktøy. Dette er relevant for å studere institusjonell endring i boligregimer over tid. Begrepet stiavhengighet defineres på flere ulike måter (Pierson, 2004). Her trekker jeg frem Levi (1997, s. 28, min oversettelse) som definerer stiavhengighet slik “[...] når et land eller en region har fulgt en sti, er kostnadene ved å snu om høye. Det vil være andre stivalg, men forankringene av visse institusjonelle ordninger hindrer en enkel reversering av det opprinnelige valget” (min oversettelse). Her kommer det frem hvordan stiavhengighet ikke beskriver historiske hendelser, men hvordan disse hendelsene skaper forhold som kan få særlige implikasjoner på senere tidspunkt. Man kan skille mellom en sterk og svak stiavhengighet (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). En sterk forståelse av stiavhengighet kan beskrives som en deterministisk holdning, hvor effekten av en tidligere handling vil være helt og holdent styrende for senere utfall. En svakhet ved dette perspektivet er at det ser bort ifra aktørers muligheter til å påvirke og endre strukturer. En svak forståelse av stiavhengighet kan kalles et aktørbasert perspektiv, hvor utfall aktivt skapes og systemer har en fasthet som kan være vanskelig men mulig å endre.

Det er flere grunner til at boligregimer er særlig vanskelige å endre (Bengtsson et al., 2017). Boliger har sterke mentale, materielle og sosiale karakteristikk (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). Her er det snakk om den fysiske boligmassen, og de kulturelle og sosiale forholdene folk har til boligen (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). En boligmasse har lang varighet, og tar lang tid å endre og produsere. Boligen har en viktig rolle i menneskers liv, og det er ofte sterke følelser knyttet til ens bolig og nabolag (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). I tillegg er

det sterke sosiale holdninger knyttet til boligens rolle i samfunnet. Kemenys (Kemeny, 1981 i Bengtsson et al., 2017) definisjon av “myte om boligeierskap” tydeliggjør at det kan være sterke sosiale og kulturelle oppfattelser knyttet til disposisjonsform i et samfunn. Særlig i land med høy grad av eierskap, er det ofte sterke holdninger knyttet til eierskap som en boform som gir trygghet, selvbestemmelsesrett, høy økonomisk gevinst, status, velferd, og større rom for livsutfoldelse. Slike dype oppfattelser knyttet til disposisjonsform, kan sees i sammenheng med at en sterk politisk vilje for å støtte opp om eierskap som disposisjonsform, som kan ha effekter for andre disposisjonsformer som ikke utgjør et fullgodt alternativ og dermed blir oppfattet som mindre ettertraktet (Bengtsson et al., 2017).

Bengtsson et al. (2017) mener at den høye graden av stivhengighet i boligsektoren har tre forklaringer. Boligen har bestemte karakteristikk som forbruks- og investeringsgode (Bengtsson et al., 2017; Bengtsson & Ruonavaara, 2010). Markedet sørger i stor grad for distribusjonen av boliger, og statens rolle handler i størst grad om å gi korrektiver til boligmarkedet (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). For det tredje bidrar markedet til å skape en utfordring med dobbel legitimitet når det kommer til politiske endringer (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). I og med at boliger handles på markedet, kreves ikke kun politisk enighet om politiske endringer, men også en aksept av produsenter og konsumenter i boligmarkedet. Disse karakteristikkene ved boligsystemet, gjør for eksempel utviklingen av en kooperativ sektor vanskelig i et boligsystem hvor en slik disposisjonsform ikke er utbredt. Dermed er treghet i boligregimet også en viktig faktor, som gjør boligsektoren stivhengig, som vanskeliggjør politisk endring. Bengtsson et al. (2017, s. 3-4, min oversettelse) beskriver en stivhengig prosess slik:

“Et typisk tilfelle av stivhengighet er der aktører mer eller mindre bevisst designer institusjoner ved punkt A (“critical juncture”), som på et senere punkt B (“political focus point”) tjener som begrensninger for politisk beslutningstaking, og dermed gjør noen politiske alternativer umulige eller usannsynlige.”

Denne definisjonen er hjelpsom for å operasjonalisere hvordan ulike steg i en stivhengig prosess fungerer. Her forstås stivhengighet som en metode, som handler om å studere hendelser og deres effekter på senere handlingsvalg (Bengtsson & Ruonavaara, 2010) . “Critical junctures” kan derfor forklares som handlinger som velges av aktører. Her formes institusjoner ved at aktører “velger” en vei (enten bevisst eller ubevisst) og velger vekk en

annen. I det som kalles et “focus point” altså et nytt “valg/veivalg”, vil påvirkningen av en “critical juncture” bli tydelig. Malplass (2011) mener at dersom man skal bruke stivhengighet til å analysere et boligregime er det nødvendig å fokusere på kontinuitet så vel som endring. Teorien om “critical junctures” ser bort ifra inkrementelle endringer som skjer over lang tid (Bengtsson & Kohl, 2020). Mahoney og Thelen (2010) sin typologi om institusjonell endring retter perspektivet mot små endringer som skjer over lang tid. Denne teorien ble utviklet for å forklare utviklingen av en mer liberal politisk styring (Blackwell & Kohl, 2019). Bengtsson og Ruonavaara (2010, s. 198) beskriver også endringene i boligregimene i nordiske land som inkrementelle.

Bengtsson (2013) peker på at stivhengighet kan baseres på mekanismene legitimitet, makt, effektivitet. Med legitimitet beskriver Bengtsson (2013, s. 34, min oversettelse) at “[...] den normative logikken som ligger bak etablerte institusjoner kan nyte en høy grad av legitimitet, både blant beslutningstakere og i samfunnet ellers”. Dette kan for eksempel sies om eierlinja i Norge. Mekanismen makt forklares slik:

“Institusjoner skapes ofte som et resultat av mer eller mindre åpen maktkamp, og de opprettholdes og stabiliseres av den maktfordelingen som de definerer. Institusjonelle ordninger styrker dermed visse aktører og svekker andre, som samtidig påvirker forutsetningene for å forandre institusjonene” (Bengtsson, 2013, s. 34, min oversettelse).

Med effektivitet menes konsekvensene av et valg:

“[...] etablerte institusjoners koordineringsevne kan forventes - i hvert fall i overskuelig fremtid - å gi større inntekter og mindre kostnader til berørte aktører enn alternative ordninger. Samtidig kan et systemskifte i seg selv innebære betydelige transaksjonskostnader” (Bengtsson, 2013, s. 33, min oversettelse).

I dette perspektivet peker Bengtsson (2013) på at en stivhengig hendelse kan forklares ved flere mekanismer, og at mekanismene kan påvirke hverandre.

2.3 Det norske boligregimet - utviklet gjennom en stivhengig prosess

I dette delkapittelet skal jeg ta for meg hvordan det norske boligregimet har utviklet seg gjennom en stivhengig prosess. Bengtsson et al. (2017) beskriver hvordan utviklingen i nordiske boligregimer kan beskrives ved en utviklingsmodell med fire faser. Disse fasene betegnes som: 1) introduksjonsfasen, 2) konstruksjonsfasen, 3) managementfasen og 4) privatiseringsfasen (Bengtsson et al., 2017, s. 8). Jeg vil ta for meg utviklingstrekk i det norske boligregimet i disse ulike fasene. Her blir det tydelig hvordan stivhengige prosesser har bidratt til at dagens boligregime kan karakteriseres som markedsstyrt, selektivt og eierorientert (Sørvoll, 2018).

Introduksjonsfasen, betegner perioden hvor boligen blir utviklet som et politisk spørsmål og staten så seg nødt til å involvere seg i boligmarkedets funksjoner (Bengtsson et al., 2017, s. 8). I Norge er denne fasen betegnende for perioden som strakk seg fra 1901-1945 (Bengtsson et al., 2017, s. 12). I disse årene ble boligpolitikken formet, på bakgrunn av at det i denne perioden meldte seg et stort boligbehov i byene. Boligtilførselen ble sikret gjennom spontane, både private, filantropiske og offentlige tiltak, rettet mot den store boligmangel på bakgrunn av flere boligkriser og lav boligstandard (Bengtsson et al., 2017, s. 12). I denne perioden ble leietakerens rettigheter i leieforholdet (i motsetning til det tidligere ensrettede fokuset på gårdseierens private eiendomsrett) og utvikling av boliger som kunne fristille leietakeren fra gårdseiermarkedet, utviklet som viktige politiske saker (Annaniassen, 2006, s. 26).

Kommunen fikk en rolle i boligspørsmålet for første gang. I en brosjyre som Arbeiderpartiet hadde skrevet i forbindelse med kommunevalget i 1910, står det "Boligspørsmålet er derfor gått over fra at være en privataffære til at bli en samfunnssak av den aller største betydning" (Annaniassen, 2006, s. 35). Annaniassen (2006, s. 24) peker på historiske røtter tilbake til 1800-tallet, før staten grep inn i boligforsyningen, allerede viste at Norge hadde en utpreget eierstruktur i samfunnet, sammenlignet med nabolandet Sverige som hadde leie som utpreget disposisjonsform. Før boligpolitikk og disposisjonsform ble et tema i politikken, lå det føringer som kom til å bli styrende for senere politikkutforming.

Konstruksjonsfasen betegner en periode i utviklingen av boligtilførselen som preges av stor byggevirksomhet for å dekke den høye boligetterterspørselen (Bengtsson et al., 2017, s. 8).

Denne perioden varte fra 1946 til 1972 (Bengtsson et al., 2017; Annaniassen, 2006).

Etterkrigstiden var preget av storstilt boligbygging, men også utvikling av boligpolitikken

institusjonelle fundament. Her la førkrigstidens politiske utvikling av boligspørsmålet føringer for hvordan politikken ble utformet. Dette gjaldt særlig med hensyn til ideen at ingen skulle tjene penger på å eie andre sin bolig, som staket ut kursen for den norske eierlinja.

Institusjoner for å sikre boligbygging ble etablert, med statlig finansiering og lån gjennom Husbanken, som ble en sentral aktør i boligproduksjonen (Bengtsson et al., 2017, s. 13). I denne perioden ble boligpriser sterkt regulert, for å sikre at boligsubsidiene som gikk inn i boligutbyggingen, skulle komme fellesskapet til gode, ikke den enkelte. I distriktene ble særlig bygging av eierboliger fremmet, mens i de større byene fikk boligkooperasjoner en viktig rolle. I Oslo hadde kommunen en sterk relasjon til OBOS, og den kooperative boligsektoren vokste fra 16 til 45 prosent i perioden fra 1950 til 1980 (Bengtsson et al., 2017, s. 13).

Managementfasen er preget av en oppmerksomhet omkring styring og opprettholdelse av den boligmassen som ble utviklet i den foregående fasen (Bengtsson et al., 2017). Denne utviklingsperioden varte fra 1973-1994 (Bengtsson et al., 2017, s. 12). Denne perioden var preget av intensjonelle endringer og en markeds vending i boligregimet. Prisreguleringer på eierboliger hadde allerede blitt fjernet på 60-tallet, men på 80-tallet ble reguleringer på borettslagsleiligheter også fjernet (Annaniassen, 2006, s. 120). Denne endringen bunnet særlig i et misforhold mellom beboeres og boligsøkende sin interesser innad i boligkooperasjonen (Annaniassen, 2006, s. 108). Tidligere hadde boligpolitikken operert med ulike markeder, et beskyttet og et markedsstyrt. Det gamle systemet fungerte ikke lenger optimalt, utfordringer med hensyn til systemets effektivitet og legitimitet ble oppfattet som uopprettelige (Annaniassen, 2006, s. 120). Lærdommene fra denne avreguleringsperioden kan være med på å påvirke oppfatninger om disposisjonsform, prisreguleringer og statlige subsidier (Sørvoll og Bengtsson, 2018).

Under privatiseringsfasen peker Bengtsson et al. (2017, s. 12) på en utvikling hvor boligtilførselen i økende grad blir markedsrettet. Denne perioden i det norske boligregimet, strekker seg fra 1995 frem til i dag. Denne perioden var preget av deregulering av kreditt- og boligmarkedet og økonomiske kriser (Annaniassen, 2006, s. 121; Stamsø, 2009, s. 211). Det skjedde en politisk nedskjæring av den generelle sosialdemokratiske boligpolitikken (Annaniassen, 2006, s. 127). Institusjonelle endringer og nye målsettinger i boligpolitikken ble tatt uten politisk debatt (Annaniassen, 2006, s. 125). Politikk for en selektivt rettet boligvelferd ble utviklet (Annaniassen, 2013), som Sørvoll (2016) har beskrevet som den

“boligsosiale vendingen”. Det var også i denne perioden politikken for velfungerende boligmarkeder ble utviklet (Nordahl, 2012). Dermed ble det norske boligregimet fra 1980-tallet endret fra å være et universelt til et selektivt boligregime, med behovsprøvde boliger til vanskeligstilte (Bengtsson et al., 2017).

2.4 Post-politikk

De teoretiske perspektivene knyttet til post-politikk gir en ramme for å belyse konflikter som ikke kommer til overflaten i boligpolitikken. Med henblikk på problemstillingene i denne oppgaven kan disse knyttes til hvilke konflikter og løsninger som presenteres i initiativene, og vurderinger av disse initiativene kan belyse hva som ansees som mulige alternativer. Slik kan denne teorien belyse handlingsfeltet og bidra til å forklare forskjellene mellom de sosiale boligpolitiske initiativene som utvikles.

2.4.1 Post-politisk teori

Post-politikk er et teoretisk perspektiv som beskriver en type politikk hvor politisk uenighet blir tilsidesatt og preges av konsensus. Tidligere politikk blir forstått som mer tydelig og konfliktfylt. Dette teoretiske perspektivet ble utviklet for å forklare nyliberal politikk (Allmendinger & Haughton, 2012). Filosofene Mouffe og Rancière er viktige filosofer innenfor dette perspektivet, og anser en post-politisk politikk som en politikk hvor uenighet og konflikt ikke er tilstede (Metzger et al., 2014; Mouffe, 2005). Christiansen og Kjærås (2021, s. 32) beskriver at i en post-politisk tilstand vil “[...] ideologiske konflikter tilsidesettes fra beslutningstaking og den offentlige sfære”. Et eksempel på dette kan være den gjennomgående oppfattelsen i Norge om at boligeierskap er et “badge of citizenship” (Turner og Wessel, 2019, s. 504). Ifølge Rancière handler uenighet om hvorvidt det eksisterer en uenighet, hva uenigheten dreier seg om og hvilke aktører som er involvert i den (i Metzger et al., 2014).

Dette teoretiske perspektivet handler også om å beskrive hvordan en politikk som kan beskrives som post-politisk, og begrepet om repolitisering (også kalt politisering) står sentralt. Kjærås og Haarstad beskriver en repolitiseringsprosess som “[...] prosessen ved å legitimere det som tidligere har blitt ansett som ikke legitimt, utgjør kjernen av det politiske og representerer en kontinuerlig kamp om ‘hva som er mulig’” (2022, s. 1). Dermed forstås det mulig, men vanskelig, å endre en post-politisk tilstand.

2.4.2 Repolitisering

I en repolitiseringsprosess kan aktører, perspektiver og konflikter bli anerkjent. Depolitisering er et begrep som beskriver en reversert prosess (Christiansen og Kjærås, 2021). Hvilke aktører, institusjoner og ideer som eksisterer, er med på å påvirke hvordan en repolitiseringsprosess kan forme politikken (Beveridge og Koch, 2017). Swyngedow mener at “[...] det politiske utfolder seg ikke i det politiske rom (parlamenter, etc.)”, men at repolitisering finner sted i “[...] offentligheten av offentligheten” (Kjærås og Wathne, 2020, s. 32, min oversettelse). Dersom det blir en stor nok oppmerksomhet rundt “det politiske” kan disse perspektivene bevege seg inn i institusjoner. Et slikt perspektiv passer inn i det teoretiske rammeverket for denne oppgaven, ettersom de politiske initiativene forstås som forsøk på å imøtekomme umøtte behov som blir uttrykt (Kjærås og Wathne, 2020). Her blir kommunen forstått som en aktør som kan være del av en repolitisering- eller depolitiseringsprosess.

2.4.3 Post-politisk tilstand i boligregimet

Norsk boligpolitikk har blitt beskrevet som å være i en post-politisk tilstand (Christiansen og Kjærås, 2021). Oslos borgermester Marianne Borgen uttalte for eksempel at «boligpolitikken er borte fra den politiske debatten, og overlatt til markedet» (Vestreng, 2019). I et post-politisk perspektiv kan denne bemerkningen tolkes som at politikken har blitt reorientert mot en markedsstyring, og bort fra debatter om for eksempel rimelighet og sosiale hensyn, gjennom en utbyggerstyrt lokal boligpolitikk. Den tverrpolitiske enigheten om den norske eierlinja har særlig blitt gjenstand for en slik kritikk (Sørvoll, 2018). Kjærås og Haarstad (2022, s. 1) mener privat boligeierskap i seg selv kan illustrere post-politisering, ettersom dette i mange land har blitt “[...] hegemonisk og relativt ubestridt” (min oversettelse).

2.4.4 Nyliberalistisk styring

Nyliberalisme beskriver en styring preget av markedsretting og en begrenset stat (Sager, 2015), og kan derfor beskrives som en prosess av “[...] politisk styrt intensivering av markeds-styre og kommodifisering” (Brenner et al., 2010, s. 184, min oversettelse). Økonomiske og sosiale problemer blir forstått gjennom et markedsperspektiv (Peck & Tickell, 2002). Med et slikt perspektiv kan sider ved norsk boligpolitikk karakteriseres ved teknokratiske og resultatsøkende trekk (Wilson & Swyngedouw, 2022). Allmendinger og Haughton (2012, s. 92) påpeker at planleggingsprosesser i større grad kan betegnes ved

“samstyrings-prosesser” (*governance*). Samstyring blir av Vabo og Røiseland (2008, s. 90) definert som den “[...] ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening”. Dette betyr at den offentlige politikken i økende grad styres gjennom horisontale styringsstrukturer, hvor staten inngår i gjensidig avhengige nettverk med andre aktører. Videre blir styringen basert på incentivering og koordinering av aktører, hvor offentlige myndigheter er avhengig av at aktører de samarbeider med har “[...] felles mening og retning” (Vabo & Røiseland, 2008, s. 91). Partnerskap er et empirisk eksempel på et samstyring fra norsk planleggingspraksis, hvor Oslobolig AS er et eksempel offentlig-privat samarbeid.

Et relevant begrep er reguleringsfangst som beskriver hvordan den kompetansen innenfor felt som tidligere ble behandlet av offentlige instanser, har blitt overført av private aktører (Christiansen & Kjærås, 2021). Dette har for eksempel skjedd med boligutbyggingen i Norge. I og med at private aktører har en stor kompetanse innenfor feltet, og spiller en sentral rolle i boligforsyningen, er politikere avhengige av private aktører. Dermed skaper dette en barriere i politikkkutforming og endring, ettersom markedsaktører har en særlig interesse og kompetanse og må forhandles med.

2.4.5 Institusjonell endring

For å forklare og forstå repolitisering av boligpolitikken med kommunen som aktør er det relevant å se på institusjonell endring, ettersom eksisterende institusjonelle strukturer og organisering kan både hindre og fremme en slik prosess. North (1990) peker på at institusjonell endring skjer gradvis. Nordahl (2014) peker på at dersom politikken ikke løser de problemene den er ment å løse, vil dette i seg selv utgjøre et behov for endring. Dette knytter hun for eksempel opp til at boligmarkeder som ikke er velfungerende vil skape behov for institusjonell endring. Nordahl (2014, s. 492) trekker frem tre faktorer som er avgjørende for at institusjonell endring skal finne sted, nemlig anerkjennelse av utilstrekkelige rammer for å løse problemer hos politikere og viktige aktører, bevissthet om alternative politiske virkemidler og villighet til å benytte seg av disse, samt avstanden mellom ny og eksisterende politikk.

2.5 Oppsummering

Det teoretiske rammeverket beskriver hvordan boligregimet utgjør stabile strukturer for boligforsyning i samfunnet. Disse strukturene kan ha utviklet seg gjennom en stivhengig prosess som legger føringer for fremtidig politikkutvikling. Eksisterende institusjoner, strukturer og kulturelle forståelsene er med på å begrense rommet for og viljen til å skape politisk endring. Post-politikk og repolitisering kan forstås som strømninger innenfor boligregimet. Repolitisering kan ha flere mulige utfall, men på kort sikt er det lite trolig at repolitisering kan føre til et helt nytt regime. Det kan muligens legges det press på regimet, men fremveksten av et alternativ krever mange års systematisk endring. Ved å analysere hvordan boligspørsmål løftes opp gjennom sosiale boligpolitiske initiativ i kommunen, kan man se forskjeller i forståelse og muligheter for endring i kommunene.

3 Initiativ sett i kontekst av det norske boligsystemet

I dette kapittelet beskrives sider ved konteksten som initiativene utvikles i. Først defineres og avgrenses hva som menes med sosiale boligpolitiske initiativ i oppgaven, her inkluderes ulike definisjoner som er ment å tydeliggjøre begrepene som tas i bruk. Deretter blir det beskrevet hvordan behovet for slike initiativ blir uttrykt. Så beskrives kommunens handlingsrom til å imøtekomme disse behovene, både nasjonale føringer, ansvarsområder, økonomi, politikk og juss innrammer dette feltet. Til slutt beskrives den konkrete boligstrukturen i de to kommunene, og utfordringsbilder knyttet til rimelighet og stabilitet påpekes.

3.1 Avgrensning av initiativ og definisjoner

3.1.1 Forståelse av sosiale boligpolitiske initiativ

Først og fremst vil jeg tydeliggjøre hvordan jeg har avgrenset oppgaven, ved å definere hva som menes med sosiale boligpolitiske initiativ. Dette begrepet ble valgt, fordi feltet som oppgaven studerer er bredt, og ikke betegnes ved et omforent begrep. Kommunene utvikler boliginitiativ som skiller seg fra hverandre på flere punkter, og bruker ulike begrep for å beskrive disse. Jeg har valgt å bruke et begrep som henviser til utviklingen av nye løsninger, som ikke beskriver tilbydere eller de som etterspør boligene. Begrepet er nøytralt og brukes for å omtale ulike politiske og organisatoriske forståelser som får uttrykk i ny politikk.

Med sosiale boligpolitiske initiativ mener jeg arbeidet kommunene gjør for å påta seg ansvar for sosiale utfordringer i boligmarkedet, utover dagens boligsosiale virkemidler. Jeg ser på initiativ som retter seg mot en større målgruppe av befolkningen, som ikke kun er rettet mot personer som imøtekommer selektive krav. Altså som ikke retter seg mot personer som er vanskeligstilte, men likevel har utfordringer på boligmarkedet. Jeg fokuserer på initiativ som skal løse utfordringer knyttet til rimelighet og stabilitet i boligmarkedet. Som også skiller seg fra eksisterende løsninger, altså de som går ut over for eksempel å øke takten i nybyggingen. Initiativene jeg ser på begrenser seg ikke til å være kun ikke-kommersielle initiativ.

3.1.2 Relevante definisjoner for oppgaven

Begreper som brukes for å betegne politikken som er temaet for oppgaven er blant andre sosial bærekraft, inkluderende eller sosial boligpolitikk eller sosioøkonomiske hensyn i boligpolitikk eller boligutvikling (Plathe, 2018; Stugu, 2018; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022). Barlindhaug et al. (2014, s. 8) definerer sosial

boligbygging slik: “En nybyggingspolitikk med en sosial profil viser til en boligbyggingspolitikk som sørger for at en andel av de nybygde boligene tilbys til priser/husleier som er lavere enn i tilsvarende, omkringliggende boliger”. Begrep som sosial bærekraft, blir ofte tatt i bruk uten å tydelig defineres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Sosial boligpolitikk er et bredt begrep i en norsk kontekst. Sosial boligpolitikk og boligsosial politikk brukes ofte om hverandre. Nasjonal strategi for sosial boligpolitikk *Alle trenger et trygt hjem* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), er et eksempel på dette, som i stor grad beskriver den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte. Stugu (2018) peker på at det ofte skjer en forveksling av begreper i den offentlige debatten, dette er særlig knyttet til boligsosial politikk og sosial boligpolitikk.

Som Leishman og Rowley (2012) peker på er litteraturen omkring det engelske begrepet “affordable housing” bred, men for en enkel definisjon handler dette om forholdet mellom boligens pris og husstandens inntekt. Stone (2006, s. 151) definerer “affordable housing” som “[...] et uttrykk for den sosiale og materielle opplevelsen til personer, organisert som husstander, i relasjon til deres individuelle boligsituasjon”. Her finnes det altså nyanser, i hvorvidt man kun snakker om boligens kjøps- eller leiepris i henhold til inntekt, eller kvaliteter ved boligen i en bredere forstand som kan inkludere størrelse, kvalitet, lokasjon og andre faktorer. En slik forståelse av å vurdere boligen, og personers mulighet for å få en bolig som kan imøtekomme slike krav finnes ikke i Norge. Som Andal (2022a) påpeker er mantraet om at alle skal ha en “trygg og god bolig” ikke bunnet i en tydelig definisjon på hva en trygg og god bolig faktisk er.

3.1.3 Tredje boligsektor

Tredje boligsektor i en norsk kontekst er ikke et tydelig definert begrep (Narvestad et al., 2022). Begrepet tas i bruk av ulike aktører, fra kommuner, private utbyggere, ikke-kommersielle boligbyggerlag og aktivister, som har ulike perspektiver og interesser. Kjærås og Haarstad presenterer en definisjon på tredje boligsektor som betegnes som “[...] en regulert lav- eller ikke-kommersiell sektor rettet mot å tilby løsninger for rimelige boliger” (2022, s. 2, min oversettelse), videre beskriver forfatterne at en slik sektor som “[...] ofte støttet av statlige eller kommunale subsidier, lover eller reguleringer, som forbindes med et bredt utvalg av modeller for utvikling, eierskap og organisering av bolig” (Kjærås og

Haarstad, 2022, s. 4, min oversettelse). Definisjonen til Kjærås og Haarstad (2022) passer til å beskrive initiativene jeg studerer i oppgaven. Samtidig ser jeg dette begrepet i relasjon til en bredere politisk debatt, hvor denne definisjonen ofte, men ikke alltid passer med innholdet som tillegges begrepet. Tredje boligsektor kan defineres ofte ut ifra tilbud eller etterspørsel, avhengig av hvorvidt man snakker om boligtilbydere eller personer som etterspør boliger. Christiansen og Kjærås (2021) mener det eksisterer en definisjonskamp om begrepet, og hvorvidt det er et kommersielt eller ikke-kommersielt botilbud. Jeg har valgt å ikke benytte begrepet “tredje boligsektor” for å beskrive initiativene, fordi jeg tror den varierende bruken av begrepet vil bidra til forvirring. Dette blir for eksempel tydelig når vi ser på hvordan kommunene anvender begrepet.

“Tredje boligsektor” eller “tredje sektor” tas i bruk i politiske dokumenter i både Oslo og Trondheim kommune. Trondheim kommune (2020b, s. 88) tar i bruk begrepet “tredje sektor”, og har valgt å benytte seg av EUs definisjon av tredje sektor som lyder: “Den tredje sektor omfatter private foreninger og stiftelser; ikke-kommersielle samvirkeforetak, gjensidige og sosiale foretak; og individuelle aktiviteter som gjennomføres uten lønn eller tvang- med mål om å gagne samfunnet eller personer utenfor egen familie og hushold” (Trondheim kommune, 2020b, s. 88). Oslo kommune presenterer sin egen definisjon på tredje boligsektor og skriver:

“[...] det er et behov for en kommunal boligpolitikk som legger til rette for et boligtilbud til den delen av befolkningen som har problemer med å skaffe en egnet bolig på det regulære markedsstyrte boligmarkedet og som faller utenfor det kommunalt disponerte boligmarkedet med kommunale utleieboliger for vanskeligstilte” (Oslo kommune, 2019b, s. 7).

Her er det stor forskjell på hvilket innhold som legges i begrepene, noe jeg vil komme tilbake til i analysen.

3.2 Hva er kommunenes handlingsrom til å imøtekomme disse behovene?

Kommunens handlingsrom i boligpolitikken er både begrenset og muliggjort av den nasjonale boligpolitikken, økonomi, lover, ansvar, organisering, holdninger, så vel som kunnskap, som jeg vil komme inn på i dette kapittelet.

3.2.1 Nasjonale føringer og forventninger

Staten setter rammer for boligmarkedet, og utformer de boligøkonomiske virkemidlene som kommunene har til rådighet (Nordahl, 2012). Den nasjonale boligpolitikken fremgår i flere dokumenter blant annet *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), *Fornytt strategi for boligmarkedet* fremgår det at regjeringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) og *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). I strategidokumenter og nasjonale føringer knyttet til boligutvikling og forvaltning, legges det stor vekt på at alle skal bo trygt og godt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). I *Alle trenger et trygt hjem* står det at “Det er først og fremst et privat ansvar å skaffe seg et sted å bo, og de fleste gjør det på egenhånd. Boligpolitikken handler derfor i stor grad om å stimulere til velfungerende boligmarkeder gjennom effektive plan- og byggeprosesser” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 5). I *Fornytt strategi for boligmarkedet* fremgår det at regjeringen “[...] vil legge til rette for at så mange som mulig som ønsker det skal kunne eie sin egen bolig” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018), dette er i tråd med den boligpolitikken vi har hatt i Norge siden etterkrigstiden. Personer som ikke mestrer boforholdet skal få hjelp til dette (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 8).

Rapporten *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022) utredet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, påpeker at hensynet til sosial bærekraft i en viss grad blitt satt på siden. Den kommunale innsatsen knyttet til bolig skal være helhetlig og effektiv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 8). De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging for perioden 2019-2023 som særlig er rettet mot boligpolitikken, er beskrevet slik:

“Kommunenes boligpolitikk og boligplanlegging er en integrert del av kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling. Den legger til rette for en variert befolkningsstruktur gjennom god tilgang på boligtomter som grunnlag for tilstrekkelig, variert og sosial boligbygging. Kommunene tar boligsosiale hensyn i areal og samfunnsplanleggingen gjennom krav til boligstørrelse og nærområder, og ved å regulere nok boligtomter. Kommunene legger til rette for leie-til-eie løsninger

for vanskeligstilte i boligmarkedet. Kommunene planlegger for et tilbud av tilrettelagte boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 29).

Her legger regjeringen tydelige føringer for en sosial boligpolitikk, ved at boligsosiale hensyn skal tas i areal og samfunnsplanleggingen. Det legges vekt på geografisk konsentrasjon av personer med levekårsutfordringer. Samtidig er det tydelig her at regjeringens forventninger ikke samsvarer med virkemidlene kommunen disponerer, i forventningen om at boligsosiale hensyn skal tas gjennom “[...] krav til boligstørrelse og nærområder, og ved å regulere nok boligtomter” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 29). Selv om ikke-kommersielle boliger og nye initiativ for en sosial boligpolitikk har vært på den politiske agendaen i mange år, har dette ofte blitt satt til side.

3.2.2 Kommunens mulighet til å styre nybyggingen

Kommunen har en sentral oppgave i å utføre statens velferdspolitik (Stigen et al., 2018, s. 139), ved at de har ansvaret for nybygging og den boligsosiale politikken (Nordahl, 2012, s. 22). Kommunen skal legge til rette for nybyggingen gjennom arealplanlegging og byggesaksbehandling (Nordahl, 2012, s. 23), og hvorpå markedsaktører sørger for å skaffe tomter, finansiering og utbygging av boliger. Tidligere var dette kommunenes rolle. Denne fordelingen gjør det vanskelig for kommunen å påvirke boligutviklingen, når markedsaktører driver frem boligprosjektene (Nordahl, 2015, s. 62). Med hensyn til å påvirke sosial bærekraft i boligprosjekter, har kommunene et begrenset handlingsrom (Hanssen & Aarsæther, 2018).

Kommunen disponerer både individrettede og systemrettede boligsosiale virkemidler (Sandlie et al., 2011). Systemrettede virkemidler kan være statlige lån rettet mot utbygging av utleieboliger i kommunen (Sandlie et al., 2011, s. 28). Kommunen skal utføre den sosiale boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Vanskeligstilte defineres ut ifra deres posisjon i boligmarkedet, ikke som en gruppe i samfunnet. En person eller familie er vanskeligstilt dersom de “[...] er uten bolig, står i fare for å miste boligen sin, eller bor i uegnet bolig eller bomiljø” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 5). De individrettede virkemidlene kan deles inn i økonomiske virkemidler, kommunale boliger og oppfølgingstjenester (Sandlie et al., 2011, s. 28). Boligsosialt arbeid omfatter “[...] fremskaffelse av bolig samt å yte tjenester til personer og husstander med behov for hjelp og støtte til å opprettholde et boforhold” (Dyb, 2012, s. 253). Kommunen sørger for

fremskaffelsen av bolig gjennom sitt kommunale boligtilbud, som primært er et midlertidig botilbud for personer som ikke har en tilstrekkelig evne til å sikre seg en egen bolig (Nordahl, 2012, s. 23). Kommunen benytter seg også av virkemidler som økonomiske støtteordninger som startlån og bostøtte. Oppfølgingstjenester består av “[...] praktisk bistand for å etablere og opprettholde en stabil bo- og livssituasjon” (Sandlie et al., 2011, s. 29).

Private aktører er drevet av økonomisk inntjening i sine boligprosjekter. Kommunale tilskudd som kan gis til utbyggere som legger til rette for sosial boligbygging, krever at private aktører er villige og interesserte i å utvikle slike boligtilbud (Oslo kommune, 2019b). I byutviklingsprosjekter trekker Nordahl (2015, s. 63) frem at kommuner har “[...] liten finansiell implementeringskraft”. Samtidig er kommunens økonomiske handlingsrom i pressområder begrenset av prisvekst. Høye tomte- og eiendomspriser gjør sosiale hensyn i boligtilførselen vanskeligere for kommunen å styre. Markedet er en viktig premissgiver for utbyggingspolitikken Nordahl (2015). Som rapporten fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2022) påpeker, har kommunen begrenset mulighet til å utvikle sosiale boliginitiativ, og til å styre markedet i denne retningen. Studier viser at mange kommuner “[...] har målsettinger om mer sosial profil i nybyggingen”, men på tross av dette beskrives det at “[...] relativt få virkemidler var tatt i bruk for å sikre at kommunen kunne nå disse målsettingene” (Nordahl, 2018, s. 248). Det kreves en aktiv strategi og utforskning av tilgjengelige og utnyttede virkemidler, slik at kommunene kan oppnå sine målsetninger.

3.2.3 Organisering i kommunen

Kommunens organisering setter premisser for handlingsrommet for å utvikle boligpolitikken. Som det påpekes i Oslo kommunes kunnskapsgrunnlag (2019b), har Oslo kommune i likhet med mange andre kommuner, ikke tilstrekkelige instanser som kan påta seg rollen som boligutvikler. Her er det nødvendig at etater eller kommunale foretak påtar seg nye oppgaver, eller at kommunen utvikler kommunale boligbyggingsforetak (Oslo kommune, 2019b, s. 116). Det er dermed ikke sagt at den organisatoriske innretningen umuliggjør politisk utvikling. Det er ulike aktører og valg kommunen kan utnytte i en slik situasjon. Kommunene har en stor grad av frihet i hvordan de utfører boligpolitikken. (Sørvoll, 2011). Nordahl (2012, s. 23) skriver at “[...] i praksis gir staten kommunene betydelig handlingsrom for hvordan de vil innrette sin innsats ovenfor vanskeligstilte hushold”. Dette handler både om organiseringen og prioritering av arbeidsmetoder (Sørvoll, 2011). Kommunene har fått et

større ansvar i boligpolitikken, men dette har blitt fulgt av et begrenset handlingsrom (Hanssen og Aarseæter, 2018).

3.2.4 Kommunens juridiske handlingsrom

Det juridiske handlingsrommet handler om kommunens lovfestede ansvar og hvordan dette skal utføres. Dette inkluderer det boligsosiale arbeidet, så vel som kommunens arbeid med boligforsyningen. Sosiallovens forankring er tydeligere og mer forpliktende for kommunenes arbeid, enn plan- og bygningsloven (Reksten og Roald, 2021, s. 168). Derfor kan man se større forskjeller i hvordan ulike kommuner bruker plan- og bygningsloven (Reksten og Roald, 2021, s. 168). Gjennom utviklingen av reguleringsplaner møtes kommunen og det private, i avveininger om boligutviklingen (Nordahl, 2012). Utbygger fremmer forslag for regulering og kommunen kan stille krav til utbygger etter de statlige rammene fastsatt i plan- og bygningsloven (Nordahl, 2021, s. 102). I utbyggingsavtaler kan kommunen stille krav til boligenes form og funksjon, men ikke disposisjonsform, pris eller finansieringsmodell (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022, s. 18). Flere forfattere peker derfor på at kommunen har begrensede virkemidler til å stille krav til utbygger om sosiale hensyn (Nordahl, 2012; Hanssen & Aarsæther, 2018; Nordahl, 2018). Selv om kommunen har flere boligsosiale virkemidler, som Nordahl (2018) skriver kan kommunen benytte seg av “[...] kjøp av boliger eller kommunal disposisjonsrett til boliger som de tilbyr hushold som kommunen har et ansvar for, bruk av tilvisningsavtaler med private utbyggere, salg av tomter, forhandling og forkjøpsrett framforhandlet i utbyggingsavtaler” (Nordahl, 2018, s. 249), forblir boligsosiale virkemidler og nybygging adskilt i norsk boligpolitikk (Nordahl, 2012, s. 111). Juridiske styringsvirkemidler som kommunene i større grad kan teste ut er; utbyggingsavtaler, ekspropriasjon, kommunal forkjøpsrett og kommunal tomtepolitikk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022; Oslo kommune, 2019a, s. 119). Gjennom kommunal tomtepolitikk kan kommunen benytte eierrådighet som en strategi i boligpolitikken. For at en slik politikk skal være effektiv er derimot kommunen avhengig av tomtereserver (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022). I pressområder er tomtepriser ofte såpass høy at tomteoppkjøp er svært kapitalkrevende.

3.3 Boligstrukturen i kommunene

3.3.1 Fordeling av boliger

Statistikken som er presentert under er hentet fra Statistikkbanken til SSB (Statistisk sentralbyrå, 2021). Statistikken viser ulike sider ved fordeling mellom ulike disposisjonsformer i de to byene, samt støtte til dekning av bokostnader. Siden 2015 har det skjedd en utvikling knyttet til prisutvikling, som jeg peker på i forbindelse med sykepleierindeksen (Eiendom Norge, 2022).

Tabell 1 Sammenligning av boforhold og støtte til dekning av bokostnader i 2015 (Statistisk sentralbyrå, 2021).

	Oslo	Trondheim	Norge
Prosent trangbodde	20.4	12.3	10.3
Prosent som mottar bostøtte	7.1	5.0	5.1
Prosent som mottar sosialhjelp	4.2	3.0	3.1
Gjennomsnittlig bruksareal (kvm)	97.9	121.7	140.3
Prosent som eier boligen individuelt	42.3	57.9	71.0
Prosent som eier via borettslag	33.3	22.3	11.8
Prosent som leier	24.4	19.8	17.2
Gjennomsnittlig kvadratmeterpris	57,981	41,815	29,474

Note: Tall for boligstatus og støtte gjelder individer. Tall for boligpris er vektet etter boligtype (enebolig, småhus og leiligheter).

3.3.2 Boligstatus

Oslo kommune har en stor boligmasse sammenlignet med Trondheim kommune, med totalt 345406 boliger sammenlignet med 108303 boliger i Trondheim kommune (SSB, 2022). Som beskrevet i statistikken over (SSB, 2015) hadde Oslo i 2015 en fordeling av disposisjonsform hvor 24,4 prosent leide boligen sin, 42,3 prosent eide boligen sin, og 33,3 prosent eide boligen sin via et borettslag. I Trondheim var det i 2015 57,9 prosent som eide boligen sin individuelt, 22,3 prosent som eide via borettslag og 19,8 prosent som leide boligen sin. I Oslo har altså eierskap gjennom borettslag en større andel, og en noe høyere andel av leietakere. I statistikken er det ikke beskrevet hvor stor andel av leietakerne som leier boligen sin fra kommunen, men ifølge SSB var det totale antallet kommunalt disponerte boliger i Oslo i 2021 13230 (SSB, 2022), i Trondheim var antallet henholdsvis 4191 boliger. For å sammenligne

var antallet kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere i Oslo i 2021 19, og 20 i Trondheim. Samtidig viser statistikken at 64 prosent av nye søkere fikk avslag på kommunal bolig i Oslo i 2021, mens det i Trondheim kun var 26 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2022).

3.3.3 Støtte til bolig

Thorsen (2017) peker på at det er vanskelig å måle hvor mange personer som er vanskeligstilte og hvor mange personer som har en utilfredsstillende bosituasjon. Vi kan måle boligutgifter og økonomisk situasjon. For å måle hvorvidt personers bosituasjoner er tilfredsstillende brukes trangboddhet som et mål (Thoresen, 2017, s. 11). Av tabellen over er det 12,3 prosent av Trondheims befolkning som er trangbodde, mens det i Oslo er 20,4 prosent, som er dobbelt så høyt som gjennomsnittet i Norge. I følge Thorsen (2017, s. 19) er andelen av vanskeligstilte høyere i Oslo, enn i byene Stavanger, Bergen og Trondheim. I Oslo var det i 2015 7,1 prosent som mottok bostøtte, og 5,0 prosent i Trondheim. Personer som mottar bostøtte har høye boligutgifter og lav inntekt.

3.3.4 Prisutvikling

Sykepleierindeksen som er utviklet av Eiendom Norge (Eiendom Norge, 2022) viser at det er særlig i de større norske byene at personer med normale inntekter har færre muligheter for å dekke sine boligbehov. Sykepleierindeksen viser hvor stor del av boligene en sykepleier har mulighet til å kjøpe i et marked (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022, s. 11). I 2021 hadde en sykepleier i Oslo mulighet til å kjøpe 1 prosent av boligene i 2021. I 2013 lå indeksen på 10,6 prosent i, og i 2018 på 4,6 prosent (Oslo kommune, 2019a, s. 7). Dette viser hvordan prisveksten i Oslo (og omegn) har vært svært høy de seneste årene. I Trondheim lå sykepleierindeksen på 23 prosent i 2021 (Eiendom Norge, 2022).

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg avgrenset initiativene som oppgaven dreier seg om, og beskrevet ulike begreper som tas i bruk. Jeg har tatt for meg kommunens handlingsrom, ved å se på nasjonal boligpolitikk og føringer og hvilket ansvar kommunen har i boligpolitikken og økonomiske og juridiske begrensninger. Til slutt har jeg beskrevet sider ved boligstrukturen i de to kommunene.

4 Forskningsdesign og metode

I dette kapittelet skal jeg ta for meg metodologiske betraktninger og gjøre rede for oppgavens forskningsdesign. Kapittelet er delt inn i fem deler, hvor jeg starter med å forklare forskningsdesignet og metoden som er valgt, deretter beskriver jeg hvordan jeg skal studere byene som case, videre beskriver jeg datainnsamlingen og behandling, og tilslutt reflekterer jeg over metode og etiske vurderinger.

4.1 Forskningsdesign og metode

Jeg vil starte med å forklare hvordan metodene som jeg har valgt er brukt til å besvare oppgavens forskningsspørsmål (Monk og Bedford, 2016, s. 106). Formålet med denne masteroppgaven er å forstå hvordan kommunens sosiale boligpolitikk utvikler seg i to norske kommuner og hvorfor den utvikler seg som den gjør. Dette gjør jeg ved å studere de sosiale boligpolitiske initiativene som utarbeides i Oslo og Trondheim kommune, og sammenligne disse. Problemstillingen min er tredelt, hvor jeg først ønsker å beskrive hva de politiske vedtakene går ut på med tanke på mål og virkemidler. I min andre problemstilling ønsker jeg å utforske i hvilken grad de politiske initiativene kan forstås som nye sosiale boligpolitiske grep. For å diskutere dette lener jeg meg på teorier knyttet til stivhengighet og repolitisering. I min siste problemstilling ønsker jeg å forklare likhetene og ulikhetene i de politiske initiativene; dreier det seg primært om ulike forståelser eller ulike forutsetninger i byene?

Jeg skal bruke en miks av ulike metoder for å belyse mine forskningsspørsmål, og gjennomføre et sammenlignende kvalitativt casestudie. Å anvende en miks av metoder, eller triangulering av metoder, kan ifølge Winchester og Rofe (2016, s. 20) bidra til fyldigere og bedre kunnskap. Baxter (2016, s. 131) peker på at casestudier ikke er en metode for å innhente data (Baxter, 2016, s. 131), men en metodologi som han beskriver som “[...] en teori om hva som kan forskes på, hvordan det kan forskes på, og til hvilken fordel” (Baxter, 2016, s. 131, min oversettelse). I denne oppgaven tar jeg for meg *to* case, for å få kunne oppnå fordelene ved sammenligning samtidig som casene kan beskrives relativt detaljert.

Ragin og Amoroso (2019) peker på at komparasjon og kvalitative metoder regnes som forskningsstrategier, men mener at det kan være meningsfullt å kombinere disse metodene. De to metodene er forbundet med særlige karakteristikk knyttet til antall enheter og strategier for å undersøke dataene. Jeg bruker kvalitativ metode fordi denne

forskningsstrategien kan avdekke sosiale strukturer og/eller individuelle opplevelser (Winchester og Rofe, 2016). Gjennom intervjuer er det mulig å avdekke variasjon i ulike aktøres oppfatning av problemer, utfordringer og løsninger.

Komparasjon benyttes for å studere forskjeller mellom de to casene (Ragin og Amoroso, 2019). Ved å sammenligne casene, vil jeg forsøke å forklare ulikhetene mellom dem. Som Ragin og Amoroso (2019, s. 124) skriver, “[...] i forskning som fokuserer på ulikhet, er fokuset på likhetene i en kategori av case med like utfall som 1) skiller den kategorien fra andre kategorier og 2) forklarer utfallet manifestert ved den kategorien” (min oversettelse). Dermed kan en slik undersøkelse belyse, ved å fremheve likhet og ulikhet, kausale forhold som forklarer ulike utfall (Ragin og Amoroso, 2019, s. 126). Jeg har valgt to kommuner som har flere viktige likhetstrekk. Likhetene mellom kommunene dreier seg først og fremst om deres tilknytning til det samme boligregimet, men også om deres rolle som storbyer med funksjoner i hver sin region i Norge. Ulikhetene mellom kommunene er særlig knyttet til press i boligmarkedet, og en historie som har gitt stiftelser en viktigere rolle i Trondheim. Kommunene er dermed på mange måter like, men har også noen viktige ulikheter.

4.1.1 Min posisjonalitet

Det er nødvendig å ha et bevisst forhold til forskerens posisjon i forhold til et forskningsprosjekt. Dette betyr at mine personlige holdninger og opplevelser og roller, kan påvirke forskningen. I min bacheloroppgave studerte jeg alternative boligtiltak i Osloområdet. Dette arbeidet har preget min interesse for dette forskningsfeltet, og for ideelle aktører. Jeg er oppvokst i Oslo, og opplever bekymring over at dette stedet blir mindre tilgjengelig. Derfor har jeg også et personlig forhold til forskningstemaet. Dette har medført at jeg har sterke personlige holdninger til forskningstemaet. For min del betyr dette at jeg i større grad har vært åpen for, og mer interessert i de som i større grad utfordrer dagens boligpolitikk. Samtidig som jeg har opplevd et sterkt engasjement, har jeg til tider vært frustrert over denne personlige tilknytningen til forskningstemaet. Jeg har flere ganger opplevd å føle meg overveldet av nærheten til forskningstemaet, og opplevd at det blir “for mye”. Jeg har forsøkt å ha et kritisk forhold til dette, og være oppmerksom på mine personlige holdninger og følelser omkring temaet. Blant annet har jeg reflektert over temaet i memoer gjennom forskningsprosessen. Utover dette er jeg også preget av mitt faglige fellesskap (“interpretive communities”) (Stratford og Bradshaw, 2016, s. 117). Personene og ressursene jeg har rundt

meg under forskningsprosjektet, er også med å forme den forskningen som jeg gjør. Jeg har prøvd å forholde meg bevisst til disse påvirkningene.

4.2 Casestudie

Gerring (2004, s. 342) beskriver et casestudie som følgende “[...] en intensiv studie av en enkelt enhet med det formål å forstå en større klasse av (lignende) enheter” (min oversettelse), og legger senere til at et casestudie ikke trenger å være begrenset til ett case. Som Flyvbjerg (2011, s. 301) peker på, handler ikke valget om å gjøre et casestudie om hvordan studiet skal gjennomføres, men om å avgrense hva som skal studeres. Formålet med et casestudie er å gå i dybden av et fenomen, som kan gi innsikt i kontekst og forklare fenomenet (Baxter, 2016, s. 130). Dette formålet er knyttet til den sterkeste kritikken av casestudie forskningen, nemlig begrepet “N=1” (Baxter, 2016, s. 134). Casestudier blir ofte kritisert for å ha begrenset forklaringskraft, fordi antallet enheter i en populasjon er begrenset til et case eller en håndfull case. Dermed blir dette casestudiets svakhet, også dens styrke, og som forsker må en være klar over at det finnes begrensninger ved å generalisere funnene av et casestudie, som nettopp er svært kontekstbasert.

Seleksjonsbias (“selection bias”) trekkes frem som en av de største fallgruvene ved utvalg av case (Collier og Mahoney, 1996). For å unngå at resultatene i denne studien reflekterer mitt utvalg av case, har jeg gjort et bevisst valg av byer. I utgangspunktet var mulige case begrenset, ettersom jeg ønsket å velge byer med relativt lik kontekst, som hadde startet arbeidet med å utvikle nye initiativ. Jeg ønsket å skrive om Oslo fordi utfordringene som de boligpolitiske initiativene jeg var interessert i å studere er tydelige her, og kommunen har kommet et stykke på vei i å formulere en slik politikk, samtidig som det er en kontekst jeg har fått innblikk i gjennom arbeidet med bacheloroppgaven min.

Det er mange andre større norske byer som har høye boligpriser, her kan man særlig trekke frem Drammen, Tromsø, Bodø, Bergen, Trondheim og Stavanger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Likevel er det få av disse hvor det er satt i gang et arbeid med boligsosiale initiativ jeg var interessert i å studere. På en annen side, er det flere mindre kommuner som har arbeidet med og har hatt suksess med å gjennomføre ulike initiativ, men på grunn av deres størrelse, har ikke disse blitt inkludert i denne masteroppgaven. Jeg vurderte både Stavanger og Bergen kommune, og hadde samtaler med ansatte i begge disse kommunene. En viktig grunn til å ikke velge Stavanger er den uvanlige

boligprishistorikken, som skiller seg fra andre større norske byer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Bergen har startet å utarbeide initiativ for en sosial boligpolitikk, men arbeidet er tidlig i prosessen og retter seg i større grad mot dele-løsninger. Slike dele-løsninger ligger utenfor denne oppgavens forskningsområde.

I og med at dette politikkkfeltet er under utvikling, valgte jeg også å fokusere på de byene som hadde kommet lengst i arbeidet, for å ha mest mulig datamateriale tilgjengelig for min analyse. Jeg valgte derfor å studere Trondheim kommune fordi det er en større by, hvor man har startet opp arbeidet med slike boligpolitiske initiativ. I tillegg skiller initiativene i Trondheim kommune seg noe fra hovedstadens sosiale boligpolitiske initiativ, og danner derfor et passende grunnlag for komparativ analyse.

4.3 Datainnsamling

Datainnsamlingen i oppgaven er todelt. For det første inkluderer datainnsamlingen intervjuer, og for det andre studier av politiske dokumenter. Jeg vil først forklare utvalget av informanter og gjennomføringen av intervjuene, deretter hvordan de politiske dokumentene har blitt utvalgt.

4.3.1 Utvalg av informanter

Informantene til denne studien ble utvalgt gjennom en kombinasjon av målrettet utvalg og snøballutvalg (Stratford og Bradshaw, 2016). Jeg ønsket å snakke med ansatte i kommunen som hadde kjennskap til kommunens arbeid med boliginitiativ, og kontaktet derfor direkte personer som jeg oppfattet som sentrale i dette arbeidet. Jeg fikk også flere intervjupersoner anbefalt av mine informanter. Under et intervju ble jeg invitert til å intervju en av intervjupersonens kollegaer som hadde svært god kunnskap om temaet. Jeg opplevde at jeg raskt fikk svar fra personene jeg kontaktet, og mange som stilte til intervju var engasjerte i temaet og hadde mange tanker og refleksjoner å dele. I Trondheim kontaktet jeg også ansatte i ulike boligstiftelser, ettersom kommunens samarbeid med denne typen aktører blir beskrevet i det politiske vedtaket. I Oslo har jeg derimot ikke kontaktet aktører i den ideelle sektoren, siden disse ikke er inkludert i kommunens arbeid med boliginitiativ. Jeg var også interessert i å snakke med politikere om disse initiativene, ettersom at initiativene er politisk bestemt, men fikk dessverre ikke gjennomført de intervjuene som jeg ønsket her. I en oppgave med en større tidsramme, hadde det vært ønskelig også intervju politikere. Som et substitutt, belaget jeg meg på avisartikler der politikere er intervjuet eller fremlegger sine meninger. I Oslo har

jeg intervjuet fire ansatte i ulike etater, kommunale foretak, og byrådsavdelinger. I Trondheim har jeg intervjuet to ansatte i to boligstiftelser, samt to ansatte i to ulike kommunale avdelinger. I tillegg til dette har jeg intervjuet en forsker.

Hvilke informanter man får kontakt med kan ha mye å si for hvordan temaet belyses for meg og mine refleksjoner i ettertid. Utvalget av informantene mine i denne oppgaven kan dermed påvirke hvilke svar jeg har fått gjennom datainnsamlingen. Dette er særlig knyttet til at mitt omfang av informanter er noe begrenset, og at jeg har intervjuet ulike aktører i de to byene. Her viser jeg til at jeg ikke har inkludert ideelle aktører i Oslo, som for eksempel Tøyen boligbyggelag. Jeg har også intervjuet flere kommunalt ansatte i Oslo, enn det jeg har gjort i Trondheim. Dette valget kan føre til en ulik fremstilling av casene og et viktig å være bevisst over i analysen.

<i>Oversikt over informanter</i>
Ansatt i Eiendom og byfornyelsesetaten i Oslo kommune (EBY)
Ansatt i Oslo kommune
Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune
Forsker
Ansatt i byrådsavdeling for næring og eierskap i Oslo kommune
Ansatt i Svartlamon Boligstiftelse
Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune
Ansatt ved Byplankontoret i Trondheim kommune
Ansatt i Boligstiftelsen i Trondheim

Tabell 2. Oversikt over informanter

4.3.2 Semi-strukturerte intervju

Gjennom intervjuene ønsket jeg å innhente data om hvordan boliginitiativene forstås i de to kommunene og dermed få innblikk i aktørenes holdninger, verdier og forståelser. Jeg hadde utformet en generell intervjuguide som jeg benyttet gjennom intervjuene, men det ble også tydelig for meg at intervju spørsmålene ble oppfattet ulikt, og noen ganger var for vagt formulert. Intervjuguiden ble utformet spesielt for kommunalt ansatte, og på grunn av dårlig tid og forberedelser, ble intervjuguiden for andre aktører litt tilfeldig satt sammen. Intervjuene av de ulike aktørene ble derfor gjennomført på en noe annerledes måte, som er en svakhet ved intervjuene. Jeg var også i en prosess hvor jeg forsøkte å få oversikt over hvilke case som var

aktuelle, og hadde ikke full oversikt over konteksten i de ulike byene. Derfor gikk jeg inn i intervjuene med en relativt åpen intervjuguide. Dermed ble disse intervjuene i stor grad mindre styrt, og mer uformelle. En grunn til dette, var at jeg opplevde at det var vanskelig å innhente tilstrekkelig informasjon, og var dermed avhengig av disse informantene for å få en dypere forståelse. Her hadde jeg et mer åpent og utforskende blikk, og ble ledet av informantene. En utfordring med utformingen av intervjuguiden var derfor å formulere spørsmål som ikke ble oppfattet verken for åpne eller ledende eller åpenbare. En grunn til å velge relativt åpne spørsmål er fordi jeg studerer et handlingsfelt som er i utvikling, og dermed tillegges ulikt innhold i ulike byer. Begrepene som brukes er ofte verdiladet, og kan avspore en samtale. Et eksempel på dette er når jeg kom til å formulere meg feil under et intervju, og brukte begrepet “tredje boligsektor” fremfor sosiale boligpolitiske initiativ. Her kom intervjupersonen til å svare på sine holdninger til “tredje boligsektor” som begrep, fremfor det som var det faktiske spørsmålet. I og med at initiativene er så ulike i de to casene, blir formuleringene ofte generelle. Noen av intervjupersonene opplevde spørsmålene som utydelige og ønsket presiseringer under intervjuet, mens andre opplevde spørsmålene som tydelige.

Intervjuene varierte i lengde fra 40 minutter til 1 ½ time, avhengig av hvor mange refleksjoner de ulike informantene hadde omkring temaet. I intervjuer med personer som var særlig engasjerte, spesielt boligstiftelsene, kunne intervjuene spore av fra intervjuguiden. Dermed ledet de i større grad intervjuet inn på det de ønsket å snakke om. Dette kan være i kraft av deres rolle, eller at de bare var pasjonerte omkring saken. Jeg opplevde at noen av personene som var ansatt i kommunen var særlig påpasselige med hva de uttalte seg om under intervjuet. Flere uttrykte at de ikke kunne kommentere ulike spørsmål fordi det ville vært illojalt overfor deres arbeidsgiver. I de tre intervjuene som ble gjennomført digitalt, ble intervjuet i større grad styrt av informanten, særlig fordi de ofte hadde intervju spørsmålene foran seg under samtalen. Her ble det noe vanskeligere for meg å komme til, og stille oppfølgingsspørsmål. Dette hadde også å gjøre med til dels dårlig nettverksdekning under intervjuet, som ofte gjorde at jeg “hang etter” og det ville vært unaturlig å stille spørsmål i ettertid. En utfordring var språkforvirring (dialekt) under transkribering, samt utfordringer knyttet til lyd kvalitet grunnet avstand fra opptaker.

I etterkant av intervjuene har jeg reflektert over min rolle som intervjuer, og forstår i senere tid at informantens status også kan ha preget mine holdninger under intervjuene. For

eksempel følte jeg meg mer bekvem under intervjuene med informantene fra boligstiftelsene, og disse ble preget av en høyere grad uformalitet, enn aktører fra kommunene. Slike opplevelser er velkjent fra forskningslitteratur (Dowling, 2016), og skyldes ofte at intervjuer og intervjuobjekter har ulik status og kunnskap. I flere av intervjusituasjonene, opplevde jeg å føle meg “ung og dum” i kraft av å være masterstuderende.

Jeg gjennomførte sitatsjekk med alle informanter som ønsket dette, som var nesten alle informantene. Flere av informantene fra kommunen var opptatte av at de ikke kunne komme med egne vurderinger og meninger i sine sitater, og flere ønsket å endre direktesitater i etterkant av intervjuene. Det var særlig sitater hvor holdninger ble uttalt på en ufiltrert måte, som ble endret eller fjernet i etterkant gjennom sitatsjekk.

4.3.3 Dokumentanalyse og sekundærkilder

De politiske dokumentene som inngår i min analyse er: Bystyrets vedtak til *Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020a) (heretter: *Boligpolitisk plan 2020*), *Kommunedirektørens forslag til Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020b) (heretter: *Kommunedirektørens forslag*), og Bakgrunnsnotatet I *Rimelige utleieboliger i tredje sektor – en utredning om å etablere utleieboliger utenfor privat marked og offentlig eierskap* (Trondheim kommune, 2020c) (heretter: *Bakgrunnsnotat I*), *Bakgrunnsnotat IV – Kommunale utleieboliger til flere* (Trondheim kommune, 2020d) (heretter: *Bakgrunnsnotat IV*), byrådssaken *Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019a), *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk* (Oslo kommune, 2019b) (heretter: *Kunnskapsgrunnlaget*), og Byrådssak 293/21 *Byrådssak om opprettelsen av Oslobolig AS* (Oslo kommune, 2021). Disse dokumentene beskriver de sosiale boligpolitiske initiativene i kommunene. Utover disse dokumentene har jeg benytte meg av avisartikler som belyser tematikken, samt nasjonale føringer og strategier. Jeg ikke har gjennomført et systematisk litteraturstudie av nyhetsartikler. Jeg har brukt søk i Retriver på “tredje boligsektor” “tredje sektor” i flere omganger for ulike byer for å få et overblikk, og en forståelse av feltet. I de to byene har jeg lest artikler som er skrevet om temaet, men disse har ikke utgjort en stor del av min analyse.

4.4 Analyse av data

Jeg brukte mye tid på å sette meg inn i temaet, blant annet ved å lese meg opp på boligpolitikk og historie, kommunenes handlingsrom. Jeg utarbeidet også et teoretisk rammeverk før jeg

startet med datainnhenting. Samtidig var datainnhenting preget av en åpen og utforskende tilnærming, ettersom dette handlingsfeltet er i utvikling. Min forskningsstrategi beskrives som abduktiv, da jeg har gått frem og tilbake mellom teori og datainnhenting.

4.4.1 Koding

Som Cope (2016, s. 377) peker på, brukes koding i sosial forskning både til å redusere, organisere, utforske og analysere data. I etterkant kan kodene også bidra til utvikling av ny teori. Koding av data kan dermed ha mange formål og innebære ulike metodologiske grep. Min abduktive tilnærming til datainnsamlingen styrte hvordan jeg arbeidet med analysen. Før jeg startet prosessen med å kode, identifiserte jeg tidlige eller deskriptive koder (engelsk “initial codes”) (Cope, 2016, s. 381), som reflekterte mine vurderinger av relevante temaer basert på mitt teoretiske rammeverk og litteraturstudie. Allerede før jeg startet prosessen med å kode dataene, hadde jeg derfor en viss ide om hvilke temaer og kategorier som var relevante. Ut fra de tidlige ideene, har jeg gjennomgått en analyseprosess hvor nye temaer og analytiske koder har oppstått fra datamaterialet (Cope, 2016, s. 380). I denne prosessen var det vært essensielt å utvikle en refleksiv holdning til kodingen, der jeg prøvde å tenke over fortolkninger av de mønstrene jeg kunne observere. Gjennom kode-prosessen var jeg nødt til å gå tilbake til det teoretiske grunnlaget og tilpasse dette, ettersom det ikke tilstrekkelig kunne belyse temaene som oppstod fra analysen.

4.4.2 Tematisk analyse

Jeg benyttet meg av tematisk analyse i kodeprosessen. Ifølge Braun og Clarke gjør tematisk analyse det mulig å “[...] teoretisere den sosiokulturelle konteksten og strukturelle forhold” (Braun & Clarke, 2006, s. 85, min oversettelse). Tematisk analyse er et bredt analyseverktøy som kan brukes til å analysere data. Braun og Clarke (2006, s. 86) beskriver ulike faser som en tematisk analyse kan bestå av, men påpeker at en tematisk analyse kan gjennomføres på flere ulike måter. Braun og Clarke (2006, s. 86) diskuterer i hvilken grad forskeren burde gjøre seg kjent med litteratur forut for analysen, og diskuterer avveiningen mellom å bli “overstyrt” av litteraturen og å skaffe seg kunnskaper som gir et godt grunnlag for tolkning. I denne konkrete studien bygger jeg som sagt på en abduktiv tilnærming.

I analysen forsøkte jeg å bruke fremgangsmåten beskrevet av Braun & Clarke (2006) som en rettesnor, ettersom jeg ikke hadde gjennomført en lignende analyse tidligere. Den første fasen

forfatterne beskriver handler om å gjøre seg kjent med dataene, gjennom lesning forut for kodingen. Jeg brukte mye tid på å transkribere intervjuene i NVivo, og ble godt kjent med datamaterialet på denne måten. I den første fasen beskriver Braun og Clarke (2006) også at forskeren skal lage en oversikt over viktige temaer og ideer. I den andre fasen (Braun og Clarke, 2006, s. 88) starter arbeidet med å utvikle tidlige eller deskriptive koder. Jeg gjennomførte de to første stegene som beskrevet. Den tredje fasen handler om å søke etter temaer (Braun og Clarke, 2006, s. 89). I arbeidet med å søke etter temaer opplevde jeg prosessen som mer forvirrende og ikke-lineær. I denne fasen gikk jeg tilbake til mitt teoretiske rammeverk for å forsøke å anvende dette i større grad. Til slutt endte jeg opp med å starte med å skrive ut analysen, for å tydeliggjøre temaene for meg selv. I den fjerde fasen skal man revidere temaer (Braun og Clarke, 2006, s. 91), for å så definere og navngi temaer (Braun og Clarke, 2006, s. 92). Gjennom dette analysearbeidet, endret jeg det teoretiske rammeverket, slik at det i større grad kunne anvendes i analysen. Selv om jeg fulgte stegene som Braun og Clarke beskriver, opplevde jeg at de ulike fasene i stor grad gled over i hverandre. Jeg brukte databehandling programmet NVivo 12 til å transkribere og kode dataene.

4.5 Ethiske betraktninger

Gjennom forskningen har jeg har fulgt NSDs retningslinjer, som først og fremst omhandler informert samtykke og konfidensialitet. Når jeg tok kontakt med intervjupersoner, sendte jeg ut en introduksjons-mail hvor jeg beskrev hva masterprosjektet gikk ut på og hvorfor jeg var interessert i å snakke med dem. Dersom de var interessert i å delta på intervju, sendte jeg dem et samtykkeskjema på mail, som beskrev forskningsprosjektet med inngående og deres rettigheter. Dersom jeg gjennomførte fysiske intervju presenterte jeg samtykkeskjema for dem før intervjuet begynte. Med tanke på konfidensialitet oppstod det et etisk dilemma knyttet til at intervjupersoner ofte anbefalte meg nye informanter. I intervjusituasjonen var informantene dermed klar over hvilke andre informanter jeg skulle snakke med. For eksempel var at intervjupersonene i Trondheim var klar over at jeg hadde reist til byen for å intervju dem og andre inne for det handlingsfeltet. Dermed har jeg kompromittert intervjupersonenes anonymitet, samtidig var dette gjensidig overfor de ulike informantene da de aller fleste anbefalte hverandre gjensidig. Dermed kan informantene ha besvart spørsmålene i lys av denne kunnskapen. Jeg opplevde størrelsen på miljøet i de to byene som ganske lite og det

virket som at intervjupersonene innad i de byene kjente hverandre på forhånd. Dette kan muligens ha påvirket intervjuene og svarene jeg fikk.

Utover dette er jeg bevisst på at politikk påvirker ulike menneskers livssituasjoner. Tolkninger og vurderinger av politikktviklingen som presenteres, kan ha en påvirkning denne utviklingen. Derfor forsøker jeg å være bevisst min makt som forsker, ved å gjennomføre forskningen på en ærlig og redelig måte (Dowling, 2016, s. 35).

4.6 Soliditet

Å sikre at forskningen er rigorøs, betyr å forsikre andre om at forskningen er til å stole på. Dette er en seriøs og krevende oppgave, spesielt i kvalitativ forskning hvor man søker å “dele, tolke og framstille” andre menneskers opplevelser og holdninger (Stratford og Bradshaw, 2016, s. 125). For å sikre forskningens troverdighet er det viktig å både sørge for at forskningen sjekkes av andre, i forskningsmiljøet og av deltakere i studien, samtidig som man er åpen og beskriver forskningen på en grundig måte slik at den lar seg vurdere (Stratford og Bradshaw, 2016, s. 127).

Det finnes fire typer av triangulering som brukes for å vurdere soliditet, disse er å inkludere flere kilder, metoder, teorier og øyne som ser (Stratford og Bradshaw, 2016, s. 127). Gjennom hele forskningsprosessen har jeg diskutert forskningen og mine antakelser med min veileder, både i utformingen av forskningsdesignet og i analysen. Her har jeg flere ganger vært nødt til å gå tilbake og gjøre endringer, for eksempel for å tydeliggjøre skillet mellom å beskrive og vurdere informanternes utsagn i analysen. Jeg har benyttet en rekke ulike kilder gjennom studien, både dokumenter og intervjuer, med ulike informanter. I tillegg til dette har jeg sammenlignet forskningen min opp mot andre rapporter og masteroppgaver. Jeg har brukt flere ulike teorier i mitt teoretiske rammeverk, som gir ulike innfallsvinkler i forskningen. Jeg har hatt kontakt med mine informanter i flere runder når jeg har vært usikker på om jeg har fått tilstrekkelig innsikt i informantens holdninger, eller når noe har vært utydelig. Slik sikrer jeg at mine vurderinger stemmer over ens med det informanten faktisk har ment.

En svakhet ved utvalget av informanter, er at jeg ikke intervjuet politikere. Dette kunne kanskje bidratt til en dypere innsikt i de politiske vurderingene og en mer balansert fremstilling. En annen svakhet ved studien, er at datamaterialet er begrenset av

politikkutviklingen. Det er vanskelig å vurdere politikk som er i utvikling, her må man belage seg på vurderinger og prioriteringer, fremfor hva som blir det endelige utfallet. Særlig i Trondheim var dette en utfordring, hvor saksgangen tok lengre tid enn forventet.

Gjennom forskningen har jeg stilt meg selv kritiske spørsmål, og ofte diskutert med meg selv om jeg har gjennomført forskningen på en hensiktsmessig måte. Dette har særlig vært knyttet til hvordan jeg fremstiller informantenes utsagn, og vurderer informantens utsagn. Samtidig har jeg vært oppmerksom på hvordan mine egne vurderinger kan påvirke analysen, som beskrevet under delkapittelet om posisjonalitet. Dette har vært knyttet til spørsmål om: Har jeg en bias mot initiativ som i større grad inkluderer ideelle samfunnsaktører? Eller har jeg en underliggende kritisk holdning til dagens boligsystem, som gjør at jeg overvurderer små endringer? Underveis i prosessen har jeg hele tiden kommet tilbake til slike spørsmål, med det betyr ikke at funn og tolkninger er fri for subjektive innslag. For eksempel er det mulig at min bakgrunn som ung voksen og født osloborger kan ha påvirket valget av tema og forskningsspørsmål.

5 Beskrivelse av de sosiale boligpolitiske initiativene

I dette kapittelet skal jeg beskrive hva initiativene i de to kommunene går ut på, i tillegg til å kort kommentere hvordan de har blitt utviklet. Her tar jeg for meg ulike dokumenter som presenterer initiativene.

5.1. Oslo kommunes utvikling av initiativ

Bakgrunnen for utviklingen av sosiale boligpolitiske initiativ i Oslo kan man finne i den politiske plattformen til byrådssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti, hvor det legges til grunn at byrådet ønsker å utvikle en mer sosial boligpolitikk. Byrådet beskriver at de ønsker å skape en inkluderende by, og “[...] flere varierte boliger over hele byen” (Oslo kommune, 2019c, s. 37). I dokumentet står det at:

“Boligprisene i Oslo er de høyeste i landet og for mange er det krevende å komme seg inn på boligmarkedet. Boligpolitikken er et av de viktigste verktøyene for å redusere forskjeller, bevare byens mangfold og skape gode nabolag. Byrådet vil føre en aktiv boligpolitikk for å bygge flere og mer varierte boliger, og sørge for mer effektive planprosesser og saksbehandling. Byrådet vil legge til rette for utviklingen av en tredje boligsektor som skal sørge for et tilbud av rimelige eie- eller leieboliger. Det skal legges til rette for minst 1000 nye boliger innenfor tredje boligsektor innen utgangen av 2023, i tillegg til studentboliger. Målet skal nås i samarbeid med private og ikke-kommersielle aktører. På sikt er byrådets mål at minst 20 prosent av boligene i Oslo skal være rimelige boliger” (Oslo kommune, 2019c, s. 37).

I byrådserklæringen presenteres det en rekke virkemidler som skal støtte opp under denne målsetningen. Her beskrives takten i regulering av nye boliger, å jobbe for at nasjonale rammevilkår støtter opp om utviklingen av en tredje boligsektor, utrede etableringen av boligselskapet “Oslobolig”, jobbe for alternative boformer, teste ut pilotene “etablererbolig”- og “innsats-for-leie”-modellen, legge til rette for at private aktører utvikler tilbud og øke antallet studentboliger. Dette kapittelet vil fokusere på de nye lokale virkemidlene kommunen selv skal utvikle eller samarbeide om, og ikke virkemidlene som knytter seg til nasjonale rammevilkår. Virkemidlene oppgaven skal fokusere på ble fulgt opp med Byrådssaken 145/19 *Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019a) og det tilhørende *Kunnskapsgrunnlaget for en kommunal boligpolitikk* (Oslo kommune, 2019b), samt Byrådssak 293/21 *Byrådssak om*

opprettelse av Oslobolig AS (Oslo kommune, 2021a). Disse dokumentene presenteres kort under, og funn blir beskrevet i neste kapittel.

5.1.1 Nye veier til egen bolig

Byrådssaken *Nye veier til egen bolig* ble fremmet av byrådet i 23. Mai 2019, og saken 47 ble vedtatt i bystyret 26. Februar 2020, med tilleggsvedtak. Saken innledes med at:

“Byrådet ønsker å utvide den nåværende boligpolitikken med nye mål og flere virkemidler for å hjelpe grupper som ikke kvalifiserer for kommunale boligsosiale tilbud og som har vanskeligheter med å klare å kjøpe en egnet bolig” (Oslo kommune, 2019a, s. 1).

De vedtatte målene i saken er følgende:

“Kommunens boligpolitikk utvides med følgende mål: - Flere har mulighet til å kjøpe en egnet bolig - Økt stabilitet og forutsigbarhet i leiemarkedet” (Oslo kommune, 2019a, s. 1).

Strategiene som blir beskrevet er:

“Strategier for å nå mål 1 om at flere har mulighet til å kjøpe en egnet bolig:

- a. Bidra til boligbygging som gir en lavere salgspris enn markedspris
- b. Jobbe for å bedre finansieringsordninger som muliggjør at flere kan kjøpe en egnet bolig
- c. Jobbe for rammebetingelser på nasjonalt nivå som virker dempende på boligprisveksten

Aktuelle strategier for å nå mål 2 om økt stabilitet og forutsigbarhet i leiemarkedet:

- a. Gjennom egne utleieprosjekter bidra til større mangfold og stabilitet
- b. Tilrettelegge for at større private aktører etablerer sosialt bærekraftige og stabile leietilbud
- c. Jobbe for rammebetingelser som sikrer gode og forutsigbare leieforhold innenfor privat småskala utleie” (Oslo kommune, 2019a, s. 5).

Disse strategiene har blitt fulgt opp i varierende grad. I Byrådssaken beskrives det at strategiene skal testes ut gjennom arbeidet med 5 piloter (Oslo kommune, 2019a). Disse pilotene skal bidra til erfaringer om hvordan målene kan oppnås. Pilot 1 skal teste ut

utleieboliger som er inspirert av den danske Almenbolig+-modellen, og bygger på konseptet om “innsats-for-leie” (Oslo kommune, 2019a). Pilot 2 kalles “etablererboligmodellen”, og skal utforske hvordan kommunen kan bygge rimelige boliger og selge disse til førstegangsetablerere til under markedspris (Oslo kommune, 2019a). Pilot 3 skal utforske hvordan man kan kombinere kommunale boligtilbud, dette prosjektet er knyttet til utviklingen av eiendommen Hagegata 30 (Oslo kommune, 2019a). Pilot 4 skal utforske de samme virkemidlene som pilot 3 med varierte botilbud på samme lokasjon, men på Skøyen/Bestumkilen (Oslo kommune, 2019a). Pilot 5 skal utforske bruken av kombinerte botilbud i bygårder kommunen har kjøpt på forkjøpsrett (Oslo kommune, 2019a). Det er piloter som fokuserer på arbeidet med etablererboligmodellen, har blitt fulgt opp så langt.

Arbeidet med etablererboligmodellen har startet opp. Både pilot 2 og pilot 3, om kombinerer av kommunale utleieboliger og varierte botilbud i Hagegata 30, skal testes ut. Oppdragsbrevet fra Byrådsavdelingen for byutvikling til Eiendoms- og byfornyelsesetaten beskriver at:

“KVUen skal vurdere mulige alternativer for ett eller flere pilotprosjekter for utprøving av etablererboligmodellen gjennom bygging på kommunale tomter, utnyttelse av eksisterende kommunal bygningsmasse, erverv/anskaffelse, som del av pågående prosjekter og/eller sambruk med andre kommunale tilbud” (Oslo kommune, 2019d, s. 1).

Arbeidet med å utrede etablererboligmodellen følger Oslo kommune sitt investeringsregime. Byrådsavdeling for byutvikling gav Eiendoms- og byfornyelsesetaten i oppdrag å gjennomføre konseptvalgutredning for etablererboligmodellen, som har samarbeidet med Plan- og bygningsetaten samt Boligbygg Oslo KF (Oslo kommune, 2019d, s. 1).

5.1.2 Kunnskapsgrunnlaget

Kunnskapsgrunnlaget (Oslo kommune, 2019b) fulgte Byrådssak 145/19. Dette kunnskapsgrunnlaget ble utviklet av Byrådsavdeling for byutvikling i samarbeid med Husbanken, og har lagt grunnlaget for valget av strategier og mål i byrådssaken. Her belyses det sosiale boligpolitiske feltet, med innhenting av boligmodeller fra andre land og norske kommuner og mulige løsninger for utviklingen av en sosial boligpolitikk.

Kunnskapsgrunnlaget er ikke et politisk styrende dokument.

5.1.3 Oslobolig

I Byrådssak 293/21 beskrives opprettelsen av boligselskapet Oslobolig AS, som er et samarbeid mellom Oslo kommune, OBOS, NREP og Bane NOR Eiendom (Oslo kommune, 2021a). I Byrådssaken 293/21 står det at “Opprettelsen av Oslobolig er én av flere pilotprosjekter som byrådet jobber med for å utvikle den tredje boligsektoren” (Oslo kommune, 2021a, s. 1). Oslobolig AS målsetting og virksomhet er “OBOS, NREP, Bane NOR og Oslo kommune ønsker i fellesskap, gjennom Selskapet, å bidra til skalering av tilbudet for kjøp av bolig i Oslo ved bruk av boligkjøpsmodeller” (Oslo kommune, 2021b, s. 3).

5.2 Trondheim kommunes utvikling av initiativ

I 2019 vedtok Bystyret i Trondheim vedtaket nedenfor i sammenheng med arbeidet med *Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2019). Dette vedtaket er en gjentakelse av verbalforslag 52 (Trondheim kommune, 2020c):

“1. Bystyret mener kommunale utleieboliger bør være et tilbud som kan gis til alle som ikke har ønske eller mulighet til å komme seg inn på det private markedet. Tilbudet skal ikke forbeholdes såkalte «vanskeligstilte». En kommunal boligsektor med rimelige utleieboliger vil være sosialt utjevne, virke dempende på den galopperende prisutviklinga, gjøre det mulig for dem som ønsker det å velge et liv uten boliglån og renteforpliktelser, og gjøre det mindre stigmatiserende å bo i kommunale leiligheter.

2. Bystyret ber rådmannen utrede hvordan kommunen kan etablere eller bidra til å etablere en boligsektor for rimelige utleieboliger med nøktern standard - som kan være et alternativ til det kommersielle boligmarkedet.

(Trondheim kommune, 2019, s. 39)”.

Vedtakene som beskriver tredje boligsektor i *Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020a) er en oppfølging av dette vedtaket. *Kommunedirektørens forslag til Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020b), samt tilhørende bakgrunnsnotater, blant annet *Bakgrunnsnotat I* (Trondheim kommune, 2020c), samt *Bakgrunnsnotat IV* (Trondheim kommune, 2020d) følger i dette arbeidet. I disse dokumentene presenteres vurderinger omkring muligheter for å utvikle en tredje sektor, og hvordan dette kan se ut i praksis.

Arbeidet med tredje boligsektor i Trondheim er under utvikling. Når jeg betegner initiativene i Trondheim bruker jeg tredje sektor og tredje boligsektor om hverandre, her brukes generelt begge begrepene.

5.2.1 Boligpolitisk plan 2020

Boligpolitiskplan 2020 (Trondheim kommune, 2020a) ble vedtatt den 30. September 2020. Planen dekker både den sosiale og generelle boligpolitikken for Trondheim kommune. I denne planen blir arbeidet med en tredje boligsektor beskrevet. Vedtakene om tredje boligsektor inngår som et delmål for boligmarkedene, og målet lyder “Eie- og leiemarkedene skal være velfungerende. Alle skal bo trygt og godt i Trondheim” (Trondheim kommune, 2020a, s. 3). Vedtakene lyder som følger:

“3-5 Tredje boligsektor

A. Trondheim kommune skal samarbeide med ideelle aktører for å utvikle en tredje boligsektor og legge til rette for alternative boformer. Den tredje boligsektor skal være et reelt alternativ til å eie eller leie bolig i det private markedet, samt gjøre det mulig for flere å komme inn på eiemarkedet.

B. Trondheim kommune skal ha en plan for strategisk oppkjøp av tomter som reguleres for alternative boformer, småhus, selvbyggerleiligheter og lignende formål som bidrar til en tredje boligsektor, slik at kommunen kan tilby festeavtaler til boligstiftelser eller andre ideelle aktører.

C. Bystyret ber kommunedirektøren komme tilbake med en sak som beskriver hvordan salg av kommunale tomter kan bidra til å skape et tilbud i tredje boligsektor.

D. Trondheim kommune skal selv være en aktør i tredje boligsektor der kommunen allerede eier større områder. Det skal gjøres forsøk på å etablere rimelige utleieboliger i tredje boligsektor gjennom deltakelse i forskningsprosjektet Bopilot.

E. Kommunedirektøren bes fremme en sak for bystyret som vurderer om deler av kommunens boligmasse bør organiseres i et eget kommunalt foretak (KF) for å skape et tilbud med rimelige kommunale utleieboliger i tredje sektor. Målgruppen for tilbudet skal være mennesker som ikke ønsker å leie i det private markedet eller ikke har egenkapital til å kjøpe egen bolig (Gruppe B som beskrevet i planen) Saken skal vise beregninger for kostnadene involvert med å etablere et slikt tilbud.

G. Trondheim kommune skal anmode statlige myndigheter om å endre planlovgivingen så den medvirker til å etablere rimelige utleieboliger i den tredje sektor og om å gi statlig lånegaranti til ideelle aktører som bygger non-profitt for tredje sektor.

H. Kommunedirektøren bes legge frem en sak om hvordan de mange boligstiftelsene og frivillige organisasjoner som eier boliger i Trondheim kan spille en større rolle i bygging og utleie av boliger.

I. Bystyret registrer kommunaldepartementets signaler om lovendring for kommunalt eide boligstiftelser og ber kommunaldirektøren komme tilbake med en sak som beskriver hvordan hele eller deler av Trondheim boligstiftelse kan oppløses og organiseres under et kommunalt foretak og benyttes som boliger i den tredje boligsektoren eller andre lignende boligsosiale formål.” (Trondheim kommune, 2020a, s. 3).

I vedtakene er det særlig fokus på hvordan kommunen og boligstiftelser kan utvikle en tredje boligsektor. I punkt A skal “Trondheim kommune skal samarbeide med ideelle aktører for å utvikle en tredje boligsektor og legge til rette for alternative boformer” (Trondheim kommune, 2020a, s. 3). Punkt B handler om kommunens rolle i tomtekjøp for å kunne utvide denne sektoren. Punkt C handler om salg av eksisterende kommunale tomter som kan bidra inn i en tredje sektor. D som beskriver “Det skal gjøres forsøk på å etablere rimelige utleieboliger i tredje boligsektor gjennom deltakelse i forskningsprosjektet Bopilot” (Trondheim kommune, 2020a, s. 3), har ikke blitt fulgt opp innenfor tidsrammen til forskningsprosjektet Bopilot, som nå er avsluttet. I punkt E vurderes muligheten for å omorganisere kommunale boliger i et kommunalt foretak, som skal være rettet mot personer som ikke er vanskeligstilte på boligmarkedet. Punkt H etterspør hvordan ideelle aktører kan få en større rolle i boligmarkedet. Jeg fokuserer ikke på punkt G og I her, som handler om å anmode statlige myndigheter, og oppløsningen av Trondheim boligstiftelse. Disse vedtakene er brede i omfang og virkemidler. Administrasjonen arbeider med en oppfølgingssak om tredje boligsektor i Boligpolitisk plan 2020, og denne saken er ikke blitt ferdig behandlet.

5.2.2 Kommunale utleieboliger til flere

I *Bakgrunnsnotat IV – Kommunale utleieboliger til flere* (Trondheim kommune, 2020d) utvides vurderinger omkring kommunens rolle i å kunne tilby rimelige utleieboliger til

personer som ikke er vanskeligstilte. Det har vært uttrykt et politisk ønske om å utvide målgruppen for kommunale boliger i flere saker (Trondheim kommune, 2020d). Dette er blant annet knyttet til at det i 2018 var et økt tomgangstap i de kommunale boligene, som blant annet var knyttet til endret praksis i søknadsbehandlingen (Trondheim kommune, 2020d). Dette har reist spørsmålet om muligheten for å endre utnyttelsen av boligene. Vurderingene om å utvide gruppen uttrykkes gjennom en prioriteringsrekkefølge som skal uttrykke graden av hjelpebehov (Trondheim kommune, 2020d). Denne er illustrert slik:

“Gruppe A: Personer som ikke kan skaffes eid eller leid bolig i det private markedet. Gruppe B: Personer med svak økonomi som kan skaffes privat leid bolig, men ikke eid bolig. Gruppe C: Personer med kjøpsevne, men som ikke vil eie” (Trondheim kommune, 2020d, s. 7).

Her utgjør gruppe A personer som tildeles kommunal bolig i dag, mens gruppe B blir vurdert i vedtakene for *Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020a, s. 3).

5.2.3 Boligstiftelser i Trondheim

I vedtakene i *Boligpolitisk plan 2020*, får boligstiftelser en stor rolle. Trondheim har en rekke slike organisasjoner. Stiftelser opprettes ved at det avsettes verdier til et gitt formål, og stiftelser eies av dette formålet. Mange av boligstiftelsene har som formål å tilby boliger til personer som er utsatte på boligmarkedet. Boligstiftelsen har ulike historiske utspring og varierer i organisasjonsform og størrelse. Trondheim kommune har tidligere opprettet flere boligstiftelser, som fortsatt drives i dag. I *Bakgrunnsnotat I* (Trondheim kommune, 2020c, s. 6) trekkes stiftelser frem som eksempler på tredje boligsektor i Norge, og skriver “Stiftelser kan etter sin funksjon regnes som en del av kjernen i tredje sektor, men antallsmessig utgjør boligene en forsvinnende liten andel av boligmarkedet”. I de politiske vedtakene ønsker man å støtte stiftelsenes arbeid, som en viktig del av kommunens boligpolitikk. I oppgaven vil jeg trekke frem Svartlamon og Trondheim Boligstiftelse, som er opprettet av Trondheim kommune. Selv om stiftelsene utgjør en liten del av boligmarkedet, har stiftelse en lang historie og er beskyttet av stiftelsesloven. Særlig gjennom Svartlamons tilstedeværelse som en kulturaktør i bybildet i Trondheim, har stiftelsen fått mange støttespillere i byen, som sammen med beboerne har spilt en viktig rolle i å legitimere stiftelsen som aktør. Selv om Svartlamon ikke har som primær rolle å drive med boligpolitikk, men skal utgjøre et alternativ, så har de

skapt et tydelig eksempel på en fungerende tredje boligsektor. I tillegg til dette driftes stiftelsene på en effektiv måte, i og med at de ikke skal ta ut utbytte og ikke har vekst som målsetting.

5.3 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg beskrevet ulike sider ved de sosiale boligpolitiske initiativene som utvikles i kommunene. Her fremkommer likheter og ulikheter ved initiativene som utvikles i de to kommune. Disse forskjellene skal videre utdypes i analysen. Denne beskrivelsen har dermed lagt grunnlaget for analysen i neste kapittel.

6 Analyse og diskusjon: På hvilke måter og i hvilken grad avviker nye initiativ fra tidligere politikk?

I dette analyse- og diskusjonskapittelet skal jeg forsøke å besvare forskningsspørsmålet 2) *På hvilke måter og i hvilken grad avviker nye initiativ fra tidligere politikk?* Dette skal jeg gjøre ved å beskrive eie- eller leieorienteringen, og marked- og administrasjons-orienteringen i de to kommunene. Her tar jeg for meg byene hver for seg. Deretter følger to diskusjonskapittel, ett for hver av kommunene, hvor jeg diskuterer og vurderer i hvilken grad initiativene avviker fra tidligere politikk. Tilslutt oppsummeres kapitlet med to illustrasjoner.

6.1 Analyse av initiativene i Oslo sett i lys av eie- og markedsorientering

Ved å analysere dokumenter og intervjuer, belyser jeg i dette kapittelet ulike sider av eier- og markedsorienteringen i de sosiale boliginitiativene i Oslo kommune.

6.1.1 Eierorientering i Oslo kommunes utvikling av nye initiativ

Både i byrådssaken *Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019a), *Kunnskapsgrunnlaget* (Oslo kommune, 2019b) og byrådsplattformen (Oslo kommune, 2019c) vektlegges både eie og leie som disposisjonsform, men på ulike måter og rettet mot ulike målgrupper. I *Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019a) legges det til grunn to mål som retter seg mot både leie og eie som disposisjonsform. I Kunnskapsgrunnlaget påpekes det at for å imøtekomme utfordringene knyttet til rimelighet i boligmarkedet, er det behov for en politikk som “[...] gjelder både utleie-boliger og eierboliger, slik at flere skal få mulighet til å skaffe seg en god bolig og en stabil bosituasjon” (Oslo kommune, 2019b, s. 8). I budsjettforslag 2022 skriver Byrådet at de vil “[...] legge til rette for utviklingen av en tredje boligsektor som skal sørge for et tilbud av rimelige eie- eller leieboliger. Kommunen vil jobbe videre med pilotprosjekter for å teste ut nye boligpolitiske virkemidler som kan bidra til at flere kan komme seg inn på boligmarkedet” (Oslo kommune, 2022, s. 10).

Bredde i virkemidlene som presenteres i de politiske dokumentene

Det er en stor bredde i virkemidlene som beskrives i de ulike dokumentene. I *Nye veier til egen bolig* legges det frem flere strategier som skal understøtte målsetningene om å 1), tilgjengeliggjøre boligkjøp, og 2) økt stabilitet og forutsigbarhet i leiemarkedet (Oslo kommune, 2019a, s. 1). Strategiene knyttet til mål 1) handler om å gjøre boligkjøp rimeligere, lage nye ordninger for finansiering av boligkjøp og nye nasjonale rammebetingelser for å

dempe boligprisveksten. Med boligbygging som gir lavere salgpris menes kommunal og/eller privat boligbygging, herunder er det bestemt at målgruppen som skal tilbys rimeligere boligkjøp er førstegangsetablerere som har utfordringer med å ta opp boliglån (Oslo kommune, 2019a). Strategiene for å oppnå mål 2) som dreier seg om utfordringer i leiemarkedet, handler om å utvikle egne utleieprosjekter, legge til rette for større private aktører og endre rammebetingelser. Pilotene dreier seg dermed i hovedsak om å finne ut hvilke virkemidler kommunen kan benytte seg av, og her er man særlig opptatt av å utforske muligheten for enklere boligkjøp for målgruppen som utgjør personer som skal etablere seg, men som ikke får tatt opp banklån. Kommunen er også opptatt i flere av pilotene å teste ut muligheten for å kombinere ulike botilbud, som kommunale boliger med leie-til-eie, eller utleieboliger til andre målgrupper.

Eierskap velges som strategi i gjennomføring

Av pilotene som er beskrevet i *Nye veier til egen bolig*, er det tre ut av de foreslåtte pilotene som nå er i planleggingsfasen, nemlig Bergkrystallen, Mor Go'Hjertas vei 25-29 og Hagegata 30 (Oslo kommune, 2019a; Iversen og Kristiansen, 2021). På Bergkrystallen og i Mor Go'Hjertas vei er det pilot 2 med etablererboliger som skal testes ut, og i Hagegata 30 skal pilot 3 med kombinerings av kommunale botilbud testes ut. I Byrådssaken står det at piloten i Hagegata 30 skal være en "[...] kombinasjon av etablererboliger, jfr. pilot 2, utleieboliger for vanskeligstilte og utleieboliger for andre målgrupper" (Oslo kommune, 2019a, s. 8). Etablererboligmodellen skal utforske muligheten for at kommunen selv skal bygge boliger, og selge disse videre til 80 prosent av markedsprisen i området.

Selv om stabilitet og forutsigbarhet i leiemarkedet er en av hovedmålsettingene i *Nye veier til egen bolig*, har initiativ som anvender leie som disposisjonsform ikke blitt fulgt opp i arbeidet med byrådssaken. Allmenbolig+-modellen er den eneste piloten i *Nye veier til egen bolig* som skal utforske mulighetene for leie for personer som ikke er vanskeligstilte. Forut for byrådssaken ble denne piloten vurdert i en rapport som å være vanskelig å gjennomføre i Oslo. I et intervju beskriver en ansatt i Oslo kommune vurderingene som ble gjort av pilotprosjektet før byrådssaken:

“Institusjonene og ordningene som man hatt i Danmark siden 1930-tallet, er en forutsetning for å utvikle en modell som Allmenbolig +, disse finnes derimot ikke i Norge. I veldig korte trekk var vår konklusjon at vi så det var utfordrende i beste fall å

utvikle en slik modell i Oslo” (Ansatt i Eiendom og byfornyelsestaten i Oslo kommune).

Flere informanter påpeker det ikke er et tilstrekkelig handlingsrom rettet mot å utvikle leieboliger.

I *Byrådssak om opprettelsen av Oslobolig AS*, beskrives ulike boligkjøpsmodeller som anvendes av ulike aktører på markedet i dag, herunder deleie og leie-til-eie. Det inngår også en økonomisk analyse som foretar en sammenligning av leie, eie og deleie (Oslo kommune, 2021a, s. 15). Deleie er et bokonsept som er utviklet av og brukes av OBOS, og baserer seg på kjøp av minst 50 prosent av boligen hvor resten leies av boligselskapet (Oslo kommune, 2021a, s. 12). I en sammenligning av bokostnader, sparing og egenkapital, kommer leie dårligst ut, deretter deleie og eierskap som det mest gunstige (Oslo kommune, 2021a, s. 16). Her begrunnes valget av å benytte boligmodeller med at “Boligmodellene er utformet slik at det skal være mest gunstig å kjøpe boligen på ordinære vilkår, men likevel slik at bokostnadene reduseres gjennom bruk av boligmodeller sammenlignet med leie” (Oslo kommune, 2021a, s. 15).

Holdninger knyttet til eierskap som disposisjonsform

I de politiske dokumentene vektlegges fordelene eierskap gir for den enkelte, og for samfunnet. I Kunnskapsgrunnlaget beskrives eierlinja slik:

“Eierlinja i norsk boligpolitikk har stått sentralt og sterkt i norsk boligpolitikk for alle regjeringer i perioden etter andre verdenskrig. Bakgrunnen er hovedsakelig den samfunnsmessige verdien av at folk tar vare på sin egen bolig, og rettferdighetsperspektivet ved at folk flest eier sin egen bolig og kan spare i egen boligkapital fremfor å spare opp kapital for en utleier. Tidligere har dette blitt fulgt opp med subsidierte husbanklån og prisregulering, mens staten i dag hovedsakelig legger til rette for eierlinja gjennom skattesystemet og personrettede tilskuddsordninger.” (Oslo kommune, 2019b, s. 6).

I *Byrådssak om opprettelsen av Oslobolig AS* står det “Å eie egen bolig gir økonomisk trygghet. Forutsetningene for stabile og trygge boforhold er større for personer som eier enn de som leier” (Oslo kommune, 2021a, s. 1). Formålet med utviklingen av selskapet beskrives

slik: “Byrådet er opptatt av å føre en aktiv og sosial boligpolitikk og bidra til at flere kan få råd til å kjøpe sin egen bolig i Oslo. Boligprisene i Oslo er de høyeste i landet, og det er utfordrende for mange å komme seg inn på boligmarkedet” (Oslo kommune, 2021a, s. 1). Tanken om at det er rettferdig at så mange som mulig skal få tilgang til en den økonomiske tryggheten en eierbolig kan gi, står sentralt i utdragene fra begge dokumentene.

En ansatt i Oslo kommune påpeker denne tankegangen “Det er noe med den norske modellen, hvor man er så fast innstilt på at veien til økonomisk stabilitet eller frihet er gjennom å eie” (Ansatt i Oslo kommune). Her peker informanten på holdningene vi har knyttet til disposisjonsformer, hvor eierskap blir oppfattet som trygt og muliggjør individers livsutfoldelse. Videre beskriver informanten at:

“Dersom man skal forsterke denne tankegangen, altså at det som vil oppfattes som en suksess i samfunnet generelt er at alle som ønsker gis mulighet til å kjøpe en tilstrekkelig bolig, da tenker jeg på en bolig som er stor nok til at det ikke blir trangboddhet, og plassering som gjør at det blir overkommelige reiseavstander, da tror jeg nok at etablererbolig- eller leie-til-eie-modellene er de som vil få flest inn på boligmarkedet” (Ansatt i Oslo kommune).

Her peker informanten på at utviklingen av etablererboligene ikke må komme i konflikt med eierlinja, ved at eierboligene som tilbys blir forbundet med dårligere bokvalitet. Altså at initiativene faktisk sidestilles ved en videreføring, men også en styrking av eierlinja, fordi flere personer vil få tilgang til å eie sin egen bolig.

Kritiske holdninger til leie som disposisjonsform

Gjennom dokumenter og intervju, kommer det frem flere kritiske holdninger til leie som disposisjonsform. Leie blir ofte sammenlignet med eierskap, og vurdert som et mindre gunstig alternativ. Dette knyttes opp til både mobilitet, økonomisk gevinst og stabilitet. En ansatt i Oslo kommune påpeker opprettholdelsen av eierlinja i dette sitatet:

“Det er jo en opprettholdelse av eierlinja, hvor man har som mål at folk skal kunne kjøpe og eie sin egen bolig. Jeg tenker at det er veldig mange gode grunner til det. Først og fremst at det vil gi en person større mulighet til å påvirke og endre sin egen bosituasjon” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

Den samme informanten beskriver videre sine holdninger knyttet til ulike disposisjonsformer her:

“Det er mye diskusjon om boligmarkedet, og det er mange som snakker om at man burde styrke leiesektoren og ha en billig leiesektor. Men der ser vi hvert fall en fare ved at det kan bidra til å øke sosial ulikhet på sikt. Hvis man har en leiesektor som også er rimelig, kan det på en måte bety at man har mulighet til å leie og spare opp penger sånn at overgangen til eiersektoren er mer overkommelig. Men det kan også bety at steget blir veldig mye større, at det er en stor andel som bare blir i leiesektoren hele livet, og det kan bidra til å på sikt øke sosiale forskjeller mellom de som står fast i leiemarkedet og de som eier bolig. Ikke minst med tanke på hvilke økonomiske verdier de kan overføre til neste generasjon. Så det å være barn av foreldrene som bare har leid hele livet, da får de ikke med seg noen ting, mens hvis foreldrene dine har eid får du med deg verdier som de har opparbeida seg gjennom boligeierskap. Også vil barna sine muligheter på boligmarkedet i mye større grad være avhengig av dine foreldres situasjon” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

I dette sitatet understrekes de finansielle mekanismene som gjør eierskap svært gunstig, som man går glipp av som leietaker. Informanten er særlig opptatt av at leie bidrar til ulikhet, fordi man går glipp av verdioverføring mellom generasjoner. Her er det tydelig at leie kun ansees som et gunstig botilbud, dersom det er kortvarig. Avslutningsvis i sitatet, påpeker informanten den sterke stivhengigheten i boligpolitikken, og at han derfor ikke anser det som gangbart å vurdere alternative retningsvalg. Samme informant i Oslo kommune påpeker videre hvordan leietakere har lav mulighet for å tilpasse bolig ut fra endrede boligbehov:

“Ved å eie kan man opparbeide seg muligheten til å kjøpe en større bolig ettersom boligbehovene endrer seg, når man får familie og sånne ting. Mens hvis du leier en bolig vil husleia bare øke hele tiden hvis du ønsker en større bolig. Så det kan bli mer overkommelig å kunne ha en boligkarriere og endre boligforholdet i forhold til boligbehovene” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

Her trekkes det frem den lave graden av mobilitet personer som leier har i boligmarkedet. Informanten antar at det er ønskelig å øke boligens størrelse gjennom livet, ved å gjøre en boligkarriere.

Begrepet tredje boligsektor som forklaringsbegrep

Begrepet tredje boligsektor brukes som et forklaringsbegrep i flere dokumenter, selv om det ikke har et omforent innhold. Bruken av begrepet kan bidra til å belyse holdninger knyttet til initiativene som utvikles. I dokumenter og intervjuer blir tredje boligsektor ofte brukt til å påpeke et behov, men også for å beskrive løsninger på disse behovene. Begrepet brukes ofte for å beskrive et felt, men er i liten grad tydelig avgrenset, og noen ganger forvirrende fordi det skal forklare mange ulike problemer i boligsystemet. I Kunnskapsgrunnlaget blir tredje boligsektor beskrevet slik:

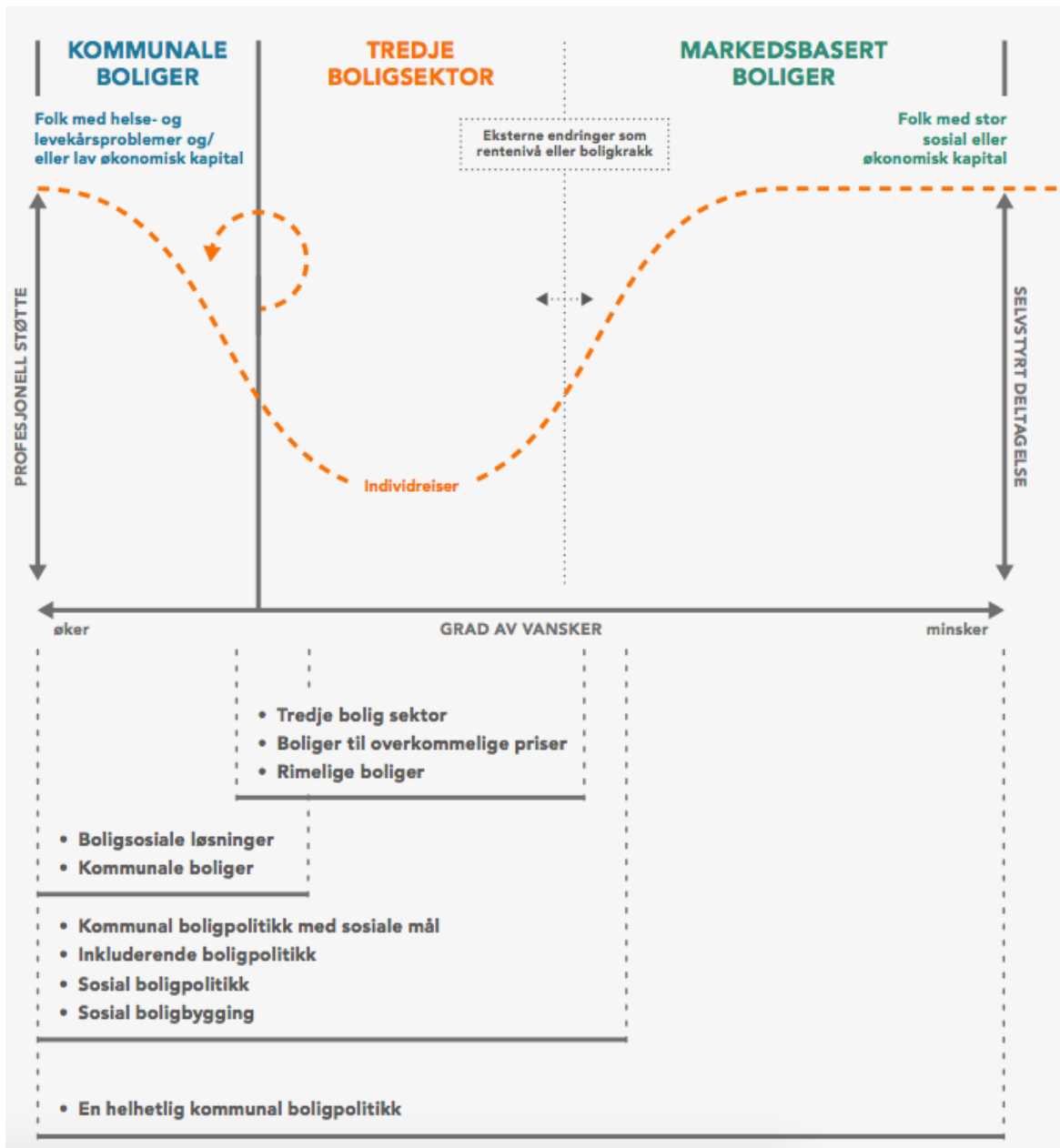
“Tanken om en tredje boligsektor tar utgangspunkt i at det er et behov for en kommunal boligpolitikk som legger til rette for et boligtilbud til den delen av befolkningen som har problemer med å skaffe en egnet bolig på det regulære markedsstyrte boligmarkedet og som faller utenfor det kommunalt disponerte boligmarkedet med kommunale utleieboliger for vanskeligstilte. Dette er personer og grupper som i et annet marked ville vært helt selvhjulpne, men som i en kommune med høye boligpriser og en relativt ensartet boligmasse ofte blir avhengig av offentlig bistand og/eller blir prisgitt et dyrt, småskala utleiemarked med få profesjonelle aktører” (Oslo kommune, 2019b, s. 7).

Her trekkes det frem eksempler på personer som ikke får møtt sine boligbehov, dette kan være:

“[...] sykepleiere, politifolk, håndverkere, lærere, offentlig ansatte, restaurantarbeidere, ansatte i servicenæringen (bussjåfører, butikkmedarbeidere), førstegangsetablerere, skilte og enslige” (Oslo kommune, 2019b, s. 8).

Disse personene beskrives ut ifra at deres lønn ikke er tilstrekkelig høy til at de kan opparbeide seg en egenkapital som muliggjør boligkjøp. Samtidig trekkes det frem at leiemarkedet er preget av at “[...] korte kontrakter og dårlige boforhold skaper samtidig ustabile bomiljøer og utrygghet” (Oslo kommune, 2019b, s. 8). I Kunnskapsgrunnlaget betegnes også personer som ikke ønsker å bo i kommunale boliger som en del av målgruppen og skriver “Beboere i kommunale utleieboliger mangler ofte en vei ut av den kommunale boligen og et egnet alternativ når situasjonen deres bedrer seg” (Oslo kommune, 2019b, s. 8). I denne forståelsen er også vanskeligstilte en del av målgruppen for en tredje boligsektor. I

henhold til illustrasjonen (figur 2) av hvordan boligtilbudet kunne fungert med en tredje boligsektor, legges det vekt på en “individreise” fra en kommunal til en markedsbasert bolig.



Figur 2. Tredje boligsektor i Oslo (Oslo kommune, 2019b, s. 9)

Beskrivelsen av tredje boligsektor i *Byrådssak om opprettelsen av Oslobolig AS*, viser hvordan tredje boligsektor i stor grad knyttes opp mot å muliggjøre boligeierskap:

“Med tredje boligsektor sikter byrådet til boliger som ligger mellom det ordinære boligmarkedet og kommunale tilbudet. De mest trengende har anledning til å bo i

kommunale boliger, mens andre har anledning til å kjøpe sin egen bolig. I tillegg er det en større gruppe med vanlige folk med vanlige lønninger som ikke har råd til sin egen bolig, og som heller ikke er kvalifisert til kommunale bostøtteordninger. Byrådet ønsker å legge til rette for og utvikle løsninger i boligmarkedet som gjør det lettere for denne gruppen til å komme seg inn på boligmarkedet” (Oslo kommune, 2021a, s. 2).

Denne store variasjonen i bruken av begrepet tredje boligsektor kan være noe av grunnen til at begrepet utelates fra byrådsaken *Nye veier til egen bolig*. I et intervju med en kommunalt ansatt i Oslo kommune, diskuterer informanten bruken av begrepet tredje boligsektor:

“Tredje boligsektor er ikke helt dekkende som en samlebetegnelse for alt det vi jobber med. For det antyder jo at man finner løsninger i en sektor som er noe annet enn den private sektoren som er dagens boligmarked og den kommunale utleiesektoren. Mens mye av det vi jobber med er ikke nødvendigvis å lage noe på siden av de sektorene, men se hvordan de sektorene, eller hvert fall eiersektoren eller det private markedet, kan fungere bedre og hvordan man kan gjøre det mulig for folk å komme inn der. Det kan være litt søkt å kalle en del av de løsningene vi ser på en tredje boligsektor, som noe helt annet enn eiermarkedet, hvis man tenker at det er første eller andre sektor” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

I dette sitatet er det tydelig at informanten lener seg opp mot forståelsen av at initiativene man skal utvikle defineres etter etterspørsel. I denne forståelsen legges det til grunn at tredje boligsektor i større grad forstås som en markedsgruppe, som skal hjelpes inn i boligmarkedet gjennom boligpolitiske initiativ. Her kan det virke som at disposisjonsformene man forestiller seg i de nye initiativene, i stor grad avspeiler tidligere politikk.

Sammenheng mellom valg av målgruppe og disposisjonsform

Målgruppene for de ulike pilotene blir ikke beskrevet i utstrakt grad, og dette er fortsatt ikke bestemt. Utredningen av de ulike strategiene gir derimot en indikasjon på hvordan målgruppene forstås. Strategi 1a og b legger til grunn at aktuelle målgrupper for rimelige eierboliger er førstegangsetablerere. Her beskrives det hvordan boliglånforskriften har gjort det vanskeligere å nå kravet om egenandel for personer som ikke “[...] har foreldre eller andre som kan stille som kausjonister” (Oslo kommune, 2019a, s. 5), og målgruppen er dermed “[...] personer som ikke kan møte krav om egenandel for å få banklån til kjøp av

bolig” (Oslo kommune, 2019a, s. 6). I oppdragsbrevet for etablererboliger beskrives det videre at “Målgruppen for denne løsningen vil primært være grupper som har vanskeligheter med å skaffe tilstrekkelig egenkapital for å få banklån til kjøp av bolig” (Oslo kommune, 2019d, s. 1), men at kriterier for hvem som skal tilbys etablererboliger ikke er utredet. Den andre målgruppen som presiseres beskrives under strategi 2a hvor det står at “Målgruppene for denne typen utleieboliger vil i første rekke være grupper som har vanskeligheter med å etablere stabile boforhold og som i dag ikke kvalifiserer for kommunale botilbud” (Oslo kommune, 2019a, s. 6). Her forstås målgruppen som en forlengelse eller utvidelse av det eksisterende kommunale botilbudet (Oslo kommune, 2019a, s. 6). Dermed er det en tydelig oppdeling av to primære målgrupper, som er definert under de to målene. Målet om at flere har mulighet til å kjøpe egnet bolig, er rettet mot førstegangsetablerere som har vanskeligheter med å ta opp boliglån. Målet om økt stabilitet og forutsigbarhet i leiemarkedet, er rettet mot målgruppen som har vanskeligheter med å etablere stabile boforhold. Begge målgruppene som defineres er svært store, og i liten grad tydelig definert.

“Kommunen har definert dette gapet, av at man har den kommunale politikken og så har man markedet, så ser man at det er et økende gap mellom disse to ordningene. Dette har vært en ganske udefinert gruppe, men det har vært en forståelse både politisk og administrativt av at den gruppen øker. Hvor det er et ønske om å hjelpe vanlige mennesker, som er sykepleiere og snekkere og folk som har en vanlig inntekt. Man ser at behovet har skiftet fra at man tidligere har tenkt at det kun er de vanskeligstilte som trenger hjelp på boligmarkedet, til at man nå ser at det faktisk er et endret behov. Det er folk som egentlig gjør alt riktig, de får seg jobb, de tjener gode penger, de lever et bra liv, de er økonomisk ansvarlige, de lever akkurat et sånn ideal liv man ser for seg at man skal leve, og likevel har man ikke mulighet til å komme seg inn på boligmarkedet. Det er jo den gruppen kommunen nå har lyst til å hjelpe, i tillegg til de som er mer vanskeligstilte, og som man tidligere har tenkte at man kunne hjelpe med startlån for eksempel, men der startlånene i dag ikke treffer like godt“ (Forsker).

I dette sitatet kommer informanten inn på ønsket om å hjelpe målgruppen. Utsagnene om at målgruppen er personer som “[...] gjør alt riktig” og “[...] lever akkurat et sånn ideal liv man ser for seg at man skal leve” (Forsker) uttrykker sympati. Her er det tydelig at man anser at folk som lever gode liv burde få mulighet til å eie sin egen bolig, og at det ligger en urettferdighet i at personer som ville vært potensielle boligkjøpere ikke er det.

Forholdet mellom disposisjonsform og målgruppe, kan også knyttes opp til kommunens eksisterende boligsosiale virkemidler, som i dette sitatet fra en ansatt i Oslo kommune:

“Jeg har mer tro på etablererbolig- og leie-til-eie-modellen, enn at det offentlige skal bygge rimelige utleieboliger til personer som ikke kvalifiserer til kommunale boliger. Dette skyldes at Oslo kommune allerede har mangel på boliger til vanskeligstilte”
(Ansatt i Oslo kommune).

Slik jeg tolker sitatet mener informanten at det er mer gangbart for kommunen å utvikle eieboliger enn leieboliger, fordi leieboliger vil komme i konflikt med kommunens boligsosiale arbeid. Dette viser hvordan utviklingen av nye initiativ er nært knyttet til eksisterende boligpolitikk.

6.1.2 Markedsorienteringen i de politiske initiativene i Oslo

I dette delkapittelet skal jeg ta for meg funn knyttet til grad av markedsorientering i initiativene. Jeg vil starte med å ta for meg i hvilken grad de politiske initiativene skal subsidieres, som setter rammer for hvilke målgrupper initiativene retter seg mot og til slutt hvordan initiativene skal organiseres og hvilke aktører kommunen samarbeider med.

Initiativ som krever lav grad av subsidiering

I *Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019a, s. 4) legges det til grunn at det skal være lav grad av subsidiering for å kunne “[...] utvikle robuste boligpolitiske løsninger”. Dette kriteriet henger sammen med at løsningene skal være “[...] bærekraftige ved at de kan opprettholdes over tid” og “[...] skal kunne skaleres opp til å bli et kraftfullt virkemiddel for kommunen” (Oslo kommune, 2019a, s. 4). Dersom byrådet skal kunne nå målet i Byrådserklæringen om at “[...] minst 20 prosent av boligene i Oslo skal være rimelige boliger” (Oslo kommune, 2019c, s. 37), gjøres det klart i *Nye veier til egen bolig* at kommunen ikke har mulighet til å utvikle disse boligene ut fra sin egen lomme. Oslo kommune er derfor avhengige av at løsningene har lave kostnader, dersom de skal kunne tilby boliger i det omfanget som de ønsker. En ansatt i Oslo kommune forklarer dette slik:

“Grunnen til at vi skrev inn det var jo at det er lett å komme opp med masse nye virkemidler som er flotte og spennende, men som forutsetter at man putter masse

penger i det eller at man subsidierer eller krever store investeringer fra kommunen sin side. Vi regner med at behovet er såpass stort at hvis det skal være interessante virkemidler, må det være mulig å skalere dem opp og derfor dette kriteriet om å ikke kreve stor grad av kommunale subsidier. Fordi hvis man bare finner løsninger som krever det, så er vanskelig å skalere det opp og det er stor fare for at det ikke vil bli opprettholdt over tid. Det er grunnen til at de kriteriene er der, og en viktig hensikt med det er jo nettopp det å kunne sortere gode og dårlige løsninger, eller løsninger vi kan bruke og løsninger som vi ikke kan bruke. Selv om dette er politisk viktig, er det jo fort ting som kan bli veldig dyrt hvis man går inn for løsninger som krever at kommunen skal kjøpe boliger for folk. Det er det som har vært hensikten, og har vært utfordringen også. Vi vet jo ikke helt om vi klarer å finne gode virkemidler og klarer å hjelpe folk uten å måtte sette av veldig stor andel av de offentlige budsjettene til det, for det er såpass stor kamp om alle budsjettkronene allerede. Det er også en utfordring når vi jobber med pilotene, at vi ikke har optimalisert modellen enda, så i første omgang er det ikke gitt at man klarer å få det til så billig at man ikke må putte inn ekstra penger. Så det kan være en utfordring for pilotprosjektene, å argumentere for å gjøre dersom det viser seg at det blir litt dyrt, og så står det i byrådsaken at det skulle ikke kreve subsidiering. Det er en utfordring vi jobber med nå. Da tenker vi at det er viktig å ha et langsiktig perspektiv og si at når vi evaluerer pilotene, er det grunn til å tro at vi vil klare å videreutvikle modellen. Så selv om kostnadsnivået er litt for høyt nå, er det mulighet å få det ned på sikt, slik at modellen blir mer bærekraftig” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

I sitatet er det tydelig at informanten er usikker på mulighetene for å utvikle initiativene. Denne usikkerheten er knyttet både til utformingen av og suksessen til pilotprosjektene. Som informanten påpeker at det er “[...] vanskelig å skalere det opp og det er stor fare for at det ikke vil bli opprettholdt over tid”. I sitatet virker det som at mulighetene til å utvikle politikken, står og faller på suksessen til pilotene. Dersom man ikke klarer å utvikle gode løsninger, er dette en politikk som ikke vil bli utviklet. Samtidig poengteres det at informanten ser det som mulig å kunne utvikle initiativ som kan gjennomføres.

I *Nye veier til egen bolig* er det særlig etablererboligene man forestiller seg kan oppnå boliger med en lav subsidieringsgrad. I oppfølgingsbrevet fra Byrådsavdelingen for byutvikling står det at “Pilotene skal prøve ut om kommunen kan selge boligene til omkring 80 prosent av

markedsverdi uten stor grad av kommunal subsidiering” (Oslo kommune, 2019d, s. 1). Utarbeidelsen av Oslobolig AS, gir også muligheter for å utvikle boligtilbud gjennom begrenset kommunal subsidiering ved at private aktører bidrar med subsidiering (Oslo kommune, 2021b). Selv om subsidieringen til initiativene skal være lav, vil det likevel legges til grunn en subsidiering, og det naturlige spørsmålet er da, hvem skal være mottakerne?

Vurderinger omkring relevante målgrupper for initiativene

Som beskrevet i kapitlet over, er målgruppene for etablererboligene ikke bestemt. En ansatt i Oslo kommune beskriver noen av vurderingene man er opptatte av:

“Poenget er jo å treffe de som trenger det mest, samtidig ser vi og at det er mange med relativt god inntekt som likevel har store vanskeligheter med å komme seg inn på boligmarkedet. Vi forsøker å finne et tilbud som treffer alle de som har behov for det. Dersom gruppen er veldig stor, og man i første omgang kun har noen få boliger til salgs, burde man tenke på hvem man burde gi tilbudet til først” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

Her vil jeg si at hensynet til hvem som defineres innenfor og utenfor målgruppen, og hvordan subsidier fordeles innad i målgruppen, blir blandet sammen. Man er opptatt av å treffe de som er mest vanskeligstilte, samtidig som man er opptatt av å hjelpe personer med gode inntekter. En slik avgrensning gjør målgruppen bred, og kan gå på kompromiss med å hjelpe de som har størst behov. Gjennom etablererboligmodellen utvelges naturlig personer som er bedre stilt, innenfor den målgruppen som blir beskrevet. Ettersom at det krever en relativt god og stabil inntekt for å kunne betjene boliglånet, selv om dette er 80 prosent lavere enn markedspris. Ettersom at etablererboliger er den eneste piloten som videreutvikles fra *Nye veier til egen bolig*, står Oslo kommune i fare for at initiativene vil treffe målgruppen skjevt. En annen vurdering man har vært opptatt av, er at det er viktig å utvikle initiativ som sikrer at personer ikke skal ta med seg prisstigningen, men at denne må overføres mellom de ulike personene som skal dra nytte av initiativene. I sitatet under kommer dette til uttrykk:

“Oslo kommune har gjort et forarbeidet, som jeg tror var viktig, hvor de har gjort en kartlegging av mulige løsninger. Det er nok viktig når man utarbeider ny politikk, å orientere seg først. Kommunen må starte et sted, og ta noen valg, selv om det ikke er helt sikkert hva disse vil komme til å bety. Jeg vil tro at mye av grunnen til at

kommunen har landet på disse løsningene, både handler om økonomisk robusthet, hvor kommunen må tenke på at boligbygging er dyrt og at de ikke kan gå for løsninger som kun tilfaller en veldig liten gruppe. Kommunen må prøve å søke løsninger som kan treffe en større gruppe, og faktisk hjelpe folk over tid, ved at det for eksempel ikke kun tilfaller første kjøper. Her er dette med oppskalering av løsninger og langsiktighet viktig. Det tror jeg på en måte er de prinsippene som har vært viktige. Så er det viktig å treffe målgruppen, det har vært viktig, at man har sett på løsninger som treffer de som sliter i dag” (Forsker).

Oslobolig har definert en tydelig målgruppe for boligene som skal selges. Målgruppen er beskrevet som “Personer som ikke eier annen bolig, eller tidligere har eid egen bolig (førstegangskjøpere) med lavere bruttoinntekt enn NOK 600 000, Personer som ikke eier annen bolig med lavere bruttoinntekt enn NOK 750 000” (Oslo kommune, 2021c, s. 1). Målgruppen er derfor å treffe personer som har betjeningsevne, men som ikke har muligheten til å kjøpe seg bolig i Oslo. En kommunalt ansatt i Oslo kommune utdyper:

“Oslobolig skal tilby kjøp av boliger med boligkjøpsmodeller til en definert målgruppe. Målgruppen sikter seg inn mot folk med gjennomsnittlig inntekt, som ikke har anledning til å kjøpe sin egen bolig fordi de blant annet ikke får hjelp hjemmefra eller ikke har andre løsninger for å komme seg inn på boligmarkedet” (Ansatt i Byrådsavdeling for næring og eierskap i Oslo kommune).

Videre beskriver Byrådssaken 293/21 at “Retningsgivende for målgruppen er en vurdering av hvem som i størst grad er representert på leiemarkedet i Oslo i dag” (Oslo kommune, 2021, s. 11). Her trekker samme informant at sykepleierindeksen var en mål som ble brukt for å vurdere målgruppen:

“Når målgruppen skulle defineres, var blant annet sykepleierindeksen et godt utgangspunkt. Indeksen viser at det er vanskelig for en enslig sykepleier med en gjennomsnittlig inntekt på omtrent 600 000 å komme seg inn på boligmarkedet i Oslo. Det er av stor betydning for Oslo at sykepleier og andre yrkesgrupper ikke har råd til å bo i byen”

Videre beskriver informanten hvordan Oslobolig skal tilby boliger, og gi trygghet til kunder:

“Oslobolig skal gå inn som et mellomledd, hvor man skal kjøpe boliger fra en utbygger og tilby til kunden. Oslobolig skal ikke bygge boliger selv. Tanken er egentlig at Oslobolig skal være et avlastningsinstrument, ved at utbyggere slipper å bygge opp en egen administrasjon for å tilby alternative veier inn på boligmarkedet, men heller kan bidra med å selge boliger til Oslobolig eller gå inn som eier i selskapet. Oslobolig vil også fungere som en trygg avtalemotpart for en vanlig kunde” (Ansatt i Byrådsavdeling for næring og eierskap i Oslo kommune).

Initiativ sees i sammenheng

Initiativene som utvikles i Oslo kommune sees i sammenheng med hverandre. En ansatt i Oslo kommune beskriver hvordan målgruppene for Oslobolig og etablererboligene utfyller hverandre:

“Med etablererboligene prøver vi å nå en målgruppe som ligger under Oslobolig. Når kommunen skal utforske handlingsrommet, så prøver vi å se på forskjellige ting, og prøve ut flere ting for å se hva som kan brukes, men også flere ting som kan utfylle hverandre. Sånn sett tenker vi at Oslobolig og etablererboligene utfyller hverandre, fordi Oslobolig henvender seg til de som har nok betalingsevne, men mangler egenkapital. Mens etablererboligene er da til de som ikke har tilstrekkelig betalingsevne til å kjøpe en bolig til 100 prosent pris, men kan klare det til 80 prosent. Det blir liksom to forskjellige målgrupper” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

Samtidig som det forsøkes å utvikle nye virkemidler som kan utfylle hverandre, er man også opptatt av å se de nye initiativene i sammenheng med de eksisterende boligsosiale virkemidlene. Forholdet mellom de nye initiativene og eksisterende boligsosiale virkemidler beskrives av en ansatt i Oslo kommune:

“Særlig så tenker vi at hvis man skulle se disse tilbudene i sammenheng med de eksisterende boligsosiale tilbudene man har for de vanskeligstilte, så har vi et ønske om det skal kunne favne et stykke nedover på inntekts-skalaen, sånn at man tetter eller lager et nytt trinn for de som kommer seg i en bedre situasjon og ikke lenger kvalifiserer seg for boligsosiale tilbud, eller som er av de bedrestilte der som får tilbud om startlån og at man kan bruke det for å kjøpe seg etablererboliger” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

Her beskrives altså de nye initiativene som “et nytt trinn” i det kommunale virkemiddelapparatet. Her ser man for seg at etablererboliger skal kunne komme personer som ikke lenger er vanskeligstilte, eller får tilbud om startlån, til gode.

Ikke-kommersielle aktører

I Byrådsplattformen står det at målet om å utvikle boliger innenfor tredje sektor “[...] skal nås i samarbeid med private og ikke-kommersielle aktører” (Oslo kommune, 2019c). I *Nye veier til egen bolig* nevnes derimot ikke ikke-kommersielle aktører. I sitatet under fra en kommunalt ansatt, trekkes det frem hvordan man i pilotprosjektet for Hagegata 30, ikke skal samarbeide med ideelle aktører, på tross av et sterkt ønske om det fra de ideelle aktørene sin side:

“Det har vært veldig mye lokalt engasjement rundt Hagegata 30, og hva som skal skje med den. Det har det vært i mange år, og det har vært en nøtt for kommunen å finne ut hva man gjør med den. Så det har vært mye kritikk fordi man av den grunn ikke har klart å gjøre noe som helst. Det er mye lokalt engasjement, hvor både private og lokale aktører har vært veldig engasjert. Tøyen boligbyggerlag har vært relativt uforpliktende med i en medvirkningsprosess og er ikke en samarbeidspartner med en aktiv rolle i det videre byggeprosjektet” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

Samarbeid med private aktører

I dokumentene trekkes private aktører inn ulike sammenhenger, men det er et tydelig skille omkring hvordan små og større private aktører omtales og involveres. Små private aktører blir beskrevet i forbindelse med at småskala utleie av private kan skape ustabile og uforutsigbare boforhold. I *Nye veier til egen bolig* påpekes det at større private aktører kan bidra til å “[...] fremskaffe stabile og forutsigbare leietilbud” (Oslo kommune, 2019a, s. 6). Vedtaket viser til at kommunen er interessert i å samarbeide med større private aktører om tilvisningsavtaler for leie eller for større utbyggingsprosjekter.

Etableringen av boligselskapet Oslobolig AS er et offentlig-privat samarbeid. Byrådssaken 293/21 fokuserer på det samfunnsansvaret som de private aktørene vil ta. En informant i Oslo kommune vektlegger ansvaret kommersielle aktører påtar seg slik:

“Oslobolig kan påvirke boligmarkedet i riktig retning. Vi opplever at utbyggere i Oslo har et samfunnsengasjement, og at det ikke nødvendigvis kun er det kommersielle som driver dem til å delta i prosjektet” (Ansatt i Byrådsavdeling for næring og eierskap i Oslo kommune).

En annen kommunalt ansatt peker på at kommunen kan bidra til å styre markedet gjennom Oslobolig AS som virkemiddel:

“Men det kommunen oppnår med det her er jo egentlig å forsøke å bidra til at volumet av den typen tilbud som det OBOS leverer i dag, blir større i markedet. At man får dratt med seg flere aktører som kan være med å gjøre volumet større” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune).

Samtidig som at kommunen aktivt går inn i samarbeid med private aktører, og ønsker å styre boligutviklingen, påpekes en oppfattet risiko ved dette. En annen kommunalt ansatt påpeker den mulig risikoen knyttet til at kommunen forsøker å styre markedet, og sier:

“Vi ser er at det ligger en latent risiko for at alle tiltak vi gjør som øker og bedrer etterspørselssiden etter boliger i Oslo, vil kunne påvirke tilbudssiden og prisnivåene, slik at boligprisene vil kunne drives opp dersom boligpolitiske tiltak øker etterspørselen etter boliger uten at det samtidig finner sted en tilsvarende økning på tilbudssiden. På en måte så er det jo sånn at, jo bedre vi lykkes med boligpolitiske tiltak, jo større potensiell risiko er det for at vi er med på å drive opp boligprisene ytterligere” (Ansatt i Eiendom og byfornyelsesetaten i Oslo kommune).

Denne bekymringen handler om at dersom kommunen gjør flere personer i stand til å kjøpe bolig i markedet, vil dette medføre økte boligpriser, som vil være mot sin hensikt.

Gjennomføring i kommunen

I etablererboligmodellen skal kommunen ta på seg oppgaven som boligutbygger. Flere informanter påpeker utfordringene de opplever i forhold til å påta seg en slik oppgave:

“En utfordring vi har sett er at det hele skal løses på kortest mulig tid. I KVU så vi hen til Stockholmshusen og hentet mye inspirasjon fra dem. Forskjellen mellom dem og

oss er at de hadde en langt mer omfattende prosess med først å finne bygningstypologier som ville skape både kostnads- og arealeffektive bygg, men som samtidig vil ha kvaliteter som ville sikre et godt bomiljø og estetikk, og stedstilpasning. Dernest gikk de og ervervet tomt og regulerte spesifikt til dette. Jeg tror de brukte ti år fra de startet planleggingen til de første boligene stod klare, mens vi fikk beskjed om å løse det hele på tre år. Dette har også vist seg å ikke vært mulig å imøtekomme, men vi har hele tiden jobbet med et tidspress som vi har varslet at vi ikke har vært komfortable med. Det er forståelig at politikerne har ambisjoner om å levere på sin politikk, men da burde de startet arbeidet i 2015 og ikke 2019. Personlig mener jeg at vi har jobbet på litt urimelige vilkår. Dette har gått ut over måloppnåelsen. [...] Forhåpentligvis så aksepterer de det her som piloter, og tar en vurdering på hvordan dette fungerer, etter at det er gjennomført og ikke før. Det er også ønskelig at de velger å skalere det hele, og at vi da kan gis bedre tid til å finne egnede tomter og kan bygge mer standardisert i henhold til den designmanual vi har utarbeidet” (Ansatt i Oslo kommune).

Informanten opplever at utviklingen av initiativene er forhastet, og at dette kan gå ut over måloppnåelsen i prosjektene. Samtidig påpeker informanten at måten prosjektene utformes ikke blir optimalisert med hensyn til kostnader, ettersom at reguleringene for tomtene ikke er godt nok tilpasset. En annen informant fra Oslo kommune påpeker at det er organisasjonsmessige utfordringer som vanskeliggjør gjennomføring av initiativ i kommunen. Informanten peker på at det ikke eksisterer et apparat i Oslo kommune som har et overordnet ansvar for boligpolitikk, men at dette er fordelt hos mange ulike etater, virksomheter og avdelinger. Denne sektoriseringen i en stor kommune gjør det vanskelig å jobbe med denne typen boligpolitikk.

En annen informant peker på vanskelighetene ved å endre diskursen i kommunen:

“Når man har hatt en tilnærmet fraværende boligpolitikk i nesten 40 år, så er det vanskelig å vri den diskursive diskusjonen i en ny retning. Man tenker på en måte som gjør at disse løsningene som man nå kommer med, ikke alltid virker så veldig logiske eller man ser mange problemer ved de. Det krever at veldig mange ledd i systemet tenker litt annerledes om veldig mange ting, og det er en utfordring. Fordi det dreier seg om ganske store endringer i perspektiv, både knyttet til hva kommunens rolle er,

hva kommunen kan gjøre, og hva markedet klarer selv. Dette er utfordrende å få til organisatorisk i kommunen. Det er også det som gjør dette til et langsiktig arbeid.”

(Forsker)

6.2 Analyse av initiativene i Trondheim sett i lys av eie- og markedsorientering

Initiativene i Trondheim kommune er under utvikling, og Kommunedirektøren arbeider med å skrive en sak som skal beskrive forslag til gjennomføring som skal vurderes politisk. Arbeidet med tredje sektor går inn i ulike saker, særlig utviklingen av kommunale boliger, salg av kommunale eiendommer, kommunens forhold til boligstiftelser og flere. Vedtakene i *Boligpolitisk plan 2020*, og tilhørende dokumenter utgjør beskrivelsen av initiativene så langt. I og med at initiativene ikke er ferdigbehandlet politisk utgjør de i dag ikke entydige valg, men vurderinger og muligheter for utforskning. Det er usikkert å si hvordan de endelige initiativene vil ende opp med å se ut, men muligens vil noen av vurderingene som er viktige i denne fasen være styrende for de endelige initiativene. I dette kapittelet skal jeg forsøke å belyse hvilke uttrykk arbeidet med initiativ har fått så langt.

6.2.1 Eierorientering i Trondheim kommunes utvikling av initiativ

I intervjuer og dokumenter kommer det frem ulike forståelser av og holdninger til disposisjonsform i initiativene. I kapittelet trekkes både vedtaket fra 2019 (Trondheim kommune, 2019), vedtakene som beskriver tredje boligsektor i *Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020a), samt *Bakgrunnsnotat I* (Trondheim kommune, 2020c) og *Bakgrunnsnotat IV* (Trondheim kommune, 2020d) frem.

Disposisjonsformer i initiativet

Beskrivelsen av tredje boligsektor i vedtakene i *Boligpolitisk plan 2020*, er ikke knyttet til en bestemt disposisjonsform, og både leie og eie blir nevnt som relevante disposisjonsformer for slike initiativ. I vedtakene som beskriver tredje boligsektor i *Boligpolitisk plan 2020*, blir rimelig utleieboliger nevnt flere ganger som et viktig virkemiddel. Det påpekes i *Bakgrunnsnotat I* at “[...] en tredje sektor tenkes å bidra til et mer ordet leiemarked, til gunst for personer som bor langvarig til leie” (Trondheim kommune, 2020c, s. 6). I *Bakgrunnsnotat I* forklares det videre at “[...] dette kan beskrives med bakgrunn i de seleksjonsmekanismene som gjelder for henholdsvis det kommunale - og det private boligmarkedet” (Trondheim kommune, 2020c, s. 4). Her trekkes det frem at hvordan en beboer utvelges varierer mellom

disposisjonsformer. Kommunale botilbud tildeles vanskeligstilte, det private eiermarkedet utvelges beboere på bakgrunn av økonomi, mens i leiemarkedet utvelges beboere på bakgrunn av oppfattet attraktivitet og økonomi (Trondheim kommune, 2020c). Her forstår man altså at en tredje sektor i stor grad handler om å utvikle leieboliger, som vil skape et godt alternativ i leiemarkedet.

Fordeler med initiativ som støtter opp under en rimelig leiesektor

Den store fokuset på leie i ulike dokumenter, kan man se opp imot holdningene hos informantene. I et intervju med en kommunalt ansatt i Trondheim kommune påpekes det hvilke fordeler som forbindes med langtidsleie som et alternativ:

“Vi tror at det du finner i andre skandinaviske land, med rimelige og forutsigbare leieforhold, hvor du kan leie lenge, vil gagne mange. Fordi hvis du kan leie en periode, og så klarer du kanskje å kjøpe, eller du kan finne ut at du vil leie hele livet eller store deler av livet” (Ansatt ved Byplankontoret i Trondheim kommune).

Informanten påpeker videre de opplevde fordelene ved langtidsleie gjennom en boligstiftelse:

“Mange av de eldre som bor der, sier “her skal jeg bo til jeg dør, og det gir meg en enorm trygghet å kunne ha det sånn, å ikke skulle noe sted videre”. Yngre folk som bor i boligstiftelse sier at de får til et bra hverdagsliv, ved å kunne bo med lavere leie. Så hvis man går å snakker med de som bor der, så får man litt andre svar enn de teoretiske svarene man lager seg ut fra økonomiske modeller” (Ansatt ved Byplankontoret i Trondheim kommune).

I disse sitatene er det tydelig at leie hos denne informanten blir forbundet med kvaliteter som trygghet og stabilitet i boforholdet, også på lengre sikt. I sitatet understrekes også det følelsesmessige opplevelsen hos den enkelte beboer. Her er det også tydelig at boligstiftelsene i Trondheim er med å påvirke hvordan leie blir vurdert og hvilke holdninger som knyttes til disposisjonsformen. Berger og Renolen er også et eksempel på dette:

“Det private leiemarkedet er for de fleste både dyrt og preget av midlertidighet, det private eiemarkedet er utilgjengelig for mange, også mange med normal inntekt, og i en slik situasjon mener vi at vi bør legge til rette for gode alternativer. Det å ta

utgangspunkt i aktører som Boligstiftelsen Trondheim og Svartlamon Boligstiftelse så kan vi styrke og normalisere den tredje boligsektoren og legge til rette for at flere kan leie rimelig og langsiktig” (Berger og Renolen, 2020)

Skepsis til initiativ som kan svekke eller utfordre eierlinja

Samtidig uttrykkes det en skepsis til leie som disposisjonsform, gjennom intervjuer og dokumenter. Denne skepsisen er knyttet til hvordan den eksisterende boligstrukturen kan svekkes. I *Bakgrunnsnotat I* reises det bekymring om i hvilken grad utviklingen av rimelige utleieboliger kan skape en konflikt med dagens eierlinje, her står det “Kommunedirektøren anser det som ikke usannsynlig og uheldig at subsidierte boliger i en tredje sektor kan bli bygget på bekostning av selveide boliger” (Trondheim kommune, 2020c, s. 13). En ansatt i Trondheim kommune beskriver denne bekymringen slik:

“Det kan oppstå kryssende hensyn her, hvis man fremmer boliger innenfor et leiesegmentet, kan dette komme i konkurranse med mennesker som ønsker de samme boligene som kjøpsboliger. Derfor kan man si at det kan være kryssende hensyn mellom eierlinja og det å fremskaffe leieboliger for tredje sektor” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune).

I Kommunedirektørens forslag (Trondheim kommune, 2020b, s. 73) beskrives det videre hvilke hindringer man oppfatter knyttet til å utvikle leieboliger innenfor en tredje boligsektor:

“Etablering av en tredje boligsektor med rimelige utleieboliger vil kunne underminere selveierlinjen, føre til innlåsingeffekter, svarte markeder, samt kunne bli rammet av EUs regelverk om ulovlig statsstøtte. Dersom en tredje sektor med rimelige boliger skal etableres i Norge bør dette i så fall initieres av staten og her kan grep i planlovgivningen være et interessant spor” (Trondheim kommune, 2020b, s. 73).

Koblingen til svarte markeder, trekker særlig på vurderinger omkring de svarte markedene som oppstod i borettslag sektoren under prisreguleringen (Trondheim kommune, 2020b). Hensynet til innlåsing knyttes særlig til en lavere mobilitet innenfor en tredje sektor, og begrenset mulighet for å tre ut av denne. I *Bakgrunnsnotat I* sammenlignes leie med den typisk norske boligkarrieren:

“En alminnelig bolig-eie-karriere starter gjerne ved kjøp en mindre etablererbolig, videre en familiebolig ved familieførøkelse og eventuelt en mindre lettstelt bolig inn mot alderdommen. For den enkelte blir det ofte økonomisk gunstig å tre inn i eiermarkedet tidlig i boligkarrieren. Den som leier bolig vil på sin side også oppleve at boligbehovet endrer seg gjennom livsløpet. Det er derfor avgjørende at en tredje sektor blir et tilbud på som dekker geografisk vidt og byr på ulike boligtyper. I motsatt fall kan leietakeren bli tvunget til å bli “innelåst” i et boforhold på grunn av økonomiske forhold. Det er tvilsomt at en slik sektor kan oppstå alene ut fra et lokalt initiativ og det er uheldig dersom en slik sektor blir av en begrenset karakter” (Trondheim kommune, 2020c, s. 12).

Sitatet viser at disposisjonsformer vurderes ut ifra mulighet for investering og sparing i bolig, og i en bredere forstand hvilke muligheter dette tillater. Disse mulighetene er både knyttet opp til geografisk mobilitet og endring av boforhold. En informant fra Boligstiftelsen i Trondheim peker på negative narrativer knyttet til disposisjonsform:

“Narrativet vi blir fortalt gjør at det er vanskelig å ta opp dette her. Du leier deg til fattigdom, du må gjøre en boligkarriere, komme deg inn på boligmarkedet. Ja, det narrative er jo at man er dum hvis man ikke eier boligen sin. Hvordan skal man da kunne ta opp kampen for å endre boligpolitikken, når man hele tiden blir fortalt at man er dum fordi at man ikke gjør sånn som alle andre gjør, og kanskje blir møtt med holdninger som “åja eier du ikke? Ja, nei det var dumt”, liksom “hva er det som er galt med deg liksom?”” (Ansatt i Boligstiftelsen i Trondheim).

Informanten mener at slike negative narrativer kan være med på å styre diskusjoner omkring disposisjonsformer. Videre beskriver informanten hvorfor et slikt narrativ knyttet til leie opprettholdes:

“Jeg tror vi er enkelt skrudd sammen vi mennesker, at vi har vanskeligheter for å sette oss inn i andre sine liv. Det er det ordtaket, du kjenner ikke noen før du har gått en mil i deres sko. Det tenker jeg, vi skjønner ikke, vi kan ikke ha en reell forståelse av hvordan det er å være på leiemarkedet, uten at man har virkelig gjort en empatisk øvelse for å gå inn i det” (Ansatt i Boligstiftelsen i Trondheim).

Her pekes det på at grunnen til at mange har kritiske holdninger til leie, er knyttet opp til deres posisjon som eier. Personer som eier en bolig er i en helt annen økonomisk situasjon enn en typisk leietaker, som kan gjøre det vanskelig å sette seg inn i leietakerens situasjon. Dette handler derfor også om at leie som disposisjonsform ofte vurderes av eiere, eller opp mot eierskap. Dersom man tar leieboerens situasjon ut av regnestykket, er det åpenbart at eie medfører store økonomiske fordeler.

Det uttrykkes bekymring over at tredje boligsektor ikke vil være stor nok til å møte en leietakers endrede boligbehov gjennom en boligleie-karriere eller med hensyn til geografisk spredning.

“Det kan være er en utfordring å ha et regulert og et uregulert marked side om side, avhengig av den relative størrelsen på disse to markedene. Da kan man ha folk som flytter inn hit, som bor godt og trygt, men så er det familiære omgivelser eller en annen tiltrådt jobb tilsier at du skal flytte til en helt annen by, da har du ikke nytt godt i anførselstegn at du har vært gjennom en tvungen sparing, som du er når du har lån, du har ikke hatt de skattemessige fordelene med fradrag på gjeldsrente, så du sitter ikke med den boligkapitalen når du skal flytte. Så vi har gjort noen anførselstegn rundt dette, hvor vi kan beskrive at det kan være krevende hvis man får den typen boliger bare i visse deler av landet, ikke andre” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune).

6.2.2 Markedsorienteringen i de politiske initiativene i Trondheim

I dette kapitlet skal jeg ta for meg vurderinger knyttet til graden av markedsorientering i initiativene i Trondheim kommune. I vedtaket fra 2019 etterspørres det initiativ i en sektor som “[...] kan være et alternativ til det kommersielle boligmarkedet” (Trondheim kommune, 2019, s. 39). I vedtakene i *Boligpolitisk plan 2020* beskrives initiativene ved at “Den tredje boligsektor skal være et reelt alternativ til å eie eller leie bolig i det private markedet” (Trondheim kommune, 2020a). I *Bakgrunnsnotat I* legges det til grunn at tredje boligsektor forstås som å ligge “[...] utenfor privatmarked og offentlig eierskap” (Trondheim, 2020c, s. 3). I dokumentene presenteres det tydelig hvordan man ser for seg at initiativene skal være et alternativ til det private boligmarkedet, og at de sentrale aktørene i dette arbeidet er ideelle aktører og kommunen. Her skal jeg ta for meg noen ulike hensyn og vurderinger som er relevante å trekke frem.

I vedtaket fra 2019 etterspørres en sak som skal vurdere i hvilken grad “[...] kommunen kan etablere eller bidra til å etablere en boligsektor for rimelige utleieboliger med nøktern standard” (Trondheim kommune, 2019, s. 39). I *Kommunedirektørens forslag til Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020b), legges det til grunn en forståelse av at dette vedtaket følges opp ved å utrede mulighetene for å etablere en tredje sektor. Her presenteres en tydelig definisjon av tredje sektor definert ut ifra tilbuds-siden, altså aktører som ikke er statlige eller markedsaktører.

Definisjon av tredje boligsektor

Det presenteres ulike forståelser av hva tredje sektor eller tredje boligsektor er i ulike dokumenter og intervjuer. Definisjonen som er presentert i *Kommunedirektørens forslag til Boligpolitisk plan 2020* (Trondheim kommune, 2020b) er hentet fra EU-prosjektet “Third Sector Impact”, og lyder:

“Den tredje sektor omfatter private foreninger og stiftelser; ikke-kommersielle samvirkeforetak, gjensidige og sosiale foretak; og individuelle aktiviteter som gjennomføres uten lønn eller tvang- med mål om å gagne samfunnet eller personer utenfor egen familie og hushold” (Trondheim kommune, 2020b, s. 88).

Denne definisjonen knytter seg i stor grad opp mot den frivillige sektoren, og er ikke spesifikt knyttet opp til bolig. Denne definisjonen er heller ikke helt i tråd med avgrensningen av sosiale boligpolitiske initiativ, som jeg bruker i oppgaven, for eksempel fordi kommunen utelates som aktør. I definisjonene som kommunens administrasjon forsøkte å utforme var det et stort fokus på å avklare skillet mellom en sektor som defineres ut ifra etterspørsel eller tilbud, hvor etterspørsel betegner personene som skal tilbys bolig og tilbud betegner aktører som tilbyr boliger. En informant fra Eierskapsenheten i Trondheim kommune forklarer vurderingene som ble gjort slik:

“Da vi skrev Boligpolitisk plan, hadde vi et ganske stort fokus på tredje sektor som ble definert ut fra tilbudssiden, altså den som produserer boligjenester. Da støttet vi oss til den klassiske definisjonen som følger av EUs utredninger. Da sa vi at tredje sektor er en aktør som ikke er offentlig eller privat, men som ligger et sted i mellom. I det politiske ordsiftet og i debatten ellers, er det også en tendens til å betrakte tredje

sektor som en del av etterspørselssiden, altså de menneskene som har en for god økonomi for å få seg kommunal utleiebolig, men som har en for svak økonomi til å kunne kjøpe seg en egen eid bolig. Vi brukte det som innfallsvinkel, da vi skrev Boligpolitisk plan, at vi viste til den gruppa, men som en slags begrunnelse for en tredje boligsektor. Vi ser jo at det litt ulike ståsteder i fagdiskursen rundt det her, hvorvidt man betrakter tredje boligsektor ved tilbudssiden eller ved etterspørselssiden. Det legger litt ulike implikasjoner på valg av løsning, alt etter hvilken side du ser det her fra. For hvis du har det første perspektivet, som er det perspektivet vi har i Boligpolitisk plan, så er jo tilbyderen definert, da er det en non-profit aktør, ikke statlig eller privat, det er typisk en stiftelse, en organisasjon eller noe sånt. Da vil man argumentere for at markedet må være tredelt, privat, offentlig og en tredje sektor. Hvis du har det motsatte perspektivet, hvor du definerer etter etterspørselsgruppe, er det mennesker som har en for dårlig økonomi til å kjøpe seg bolig, og man ønsker å styrke økonomien deres, slik at de kan oppnå bolig i det private eiermarkedet. Innenfor dette tankesettet utgjør tredje sektor en markedsgruppe, og deres utfordringer kan løses innenfor de to tilbudsaktørene som vi har i dag. I vedtakene som ligger i Boligpolitisk plan, så omtales tredje sektor både ved dens tilbudsside og ved etterspørselside. Disse diskursene må vi rydde litt i når vi skriver den politiske saken. Det ser jeg på som en viktig ting å starte med” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune).

Her forsøker administrasjonen altså å definere ut tredje sektor etter tilbudssiden. Samtidig pekes det på at man kan definere et behov for en tredje sektor ved den etterspørselen. I vedtakene i *Boligpolitisk plan 2020*, blir dette innholdet mer blandet sammen, hvor man i større grad inkluderer kommunen som en aktør i tredje sektor. Her kan det virke som at det eksisterer en viss utydighet omkring hva initiativet er og ikke er. I tillegg til dette kan det virke som at kommuneadministrasjonens forsøk på å legge et innhold i begrepet tredje boligsektor, ikke passer helt med de politiske ønskene. I en avisartikkel av varaordfører (SV) Mona Berger og Ola Lund Renolen (MDG) presiseres hva som menes med en tredje boligsektor:

“Tredje boligsektor er et supplement til det markedsstyrte private leiemarkedet og til kommunale boliger som går til utsatte grupper som oppfyller kravene som stilles for å få kommunal bolig. Tredje boligsektor skal altså tilby en ikke-kommersiell utleiebolig

hvor folk som enten ikke kan, eller ikke ønsker å leie eller kjøpe i det private markedet kan kunne leie langsiktig” (Berger og Renolen, 2020).

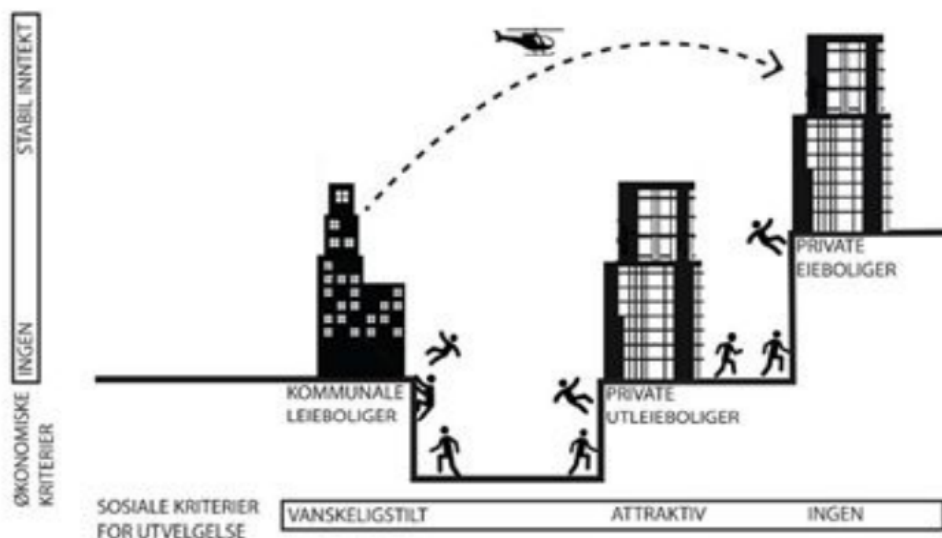
Denne definisjonen er bred og beskriver sektoren generelt, og ikke initiativ spesielt ettersom at dette ikke er politisk bestemt enda. Definisjonen passer også godt med definisjonen til Kjærås og Haarstad (2022), som ble presentert tidligere.

Utforming av initiativene

Vedtakene i *Boligpolitisk plan 2020* beskriver hvordan kommunen skal ta en aktiv del i utviklingen av initiativ innenfor tredje boligsektor, ved å ta i bruk ulike økonomiske virkemidler. Dette inkluderer å vurdere strategisk oppkjøp av tomt, tilby festeavtaler til boligstiftelser og andre ideelle aktører, salg av kommunal tomt, og at kommunen selv kan bidra inn i tredje boligsektor hvor kommunen eier større områder (Trondheim kommune, 2020a). Det er en pågående sak knyttet opp til det politiske vedtaket om at kommunen skal subsidiere stiftelser med rimeligere boliger, gjennom salg av tomme kommunale boliger. Her foreslås det at kommunen skal ta en aktiv rolle i å utvikle initiativene, og påta seg store kostnader.

Utgangspunktet for å subsidiere - “noen faller mellom stolene”

I *Kommunedirektørens forslag til Boligpolitisk plan* står det “Behovet for tredje boligsektor kan innenfor et individperspektiv begrunnes ut fra at noen faller “mellom stolene”, og at “[...] det er behov for virkemidler som favner et bredere lag av befolkningen” (Trondheim kommune, 2020b, s. 73). Ideen om å “falle mellom stolene i markedet” illustreres ved figur (figur 3). I figuren ser vi personer som “faller” i overgangene mellom alle sektorer i boligsystemet. Dette er både personer som forsøker å kjøpe en bolig, personer som forsøker å leie en bolig og personer som forsøker å få en kommunal bolig. I denne figuren forstår jeg at tredje boligsektor menes som den “gropen” personer som ikke får en leiebolig eller kommunal bolig, ender opp i. Det er også interessant med tanke på disposisjonsformer at eie plasseres på det øverste “trappetrinnet”, og man ser en helikoptertur fra kommunale boliger til eierbolig, som kanskje skal illustrere en redning.



Figur 3. Tredje boligsektor i Trondheim (Trondheim kommune, 2020c, s. 5)

Her legger Trondheim kommune derfor opp til at tredje boligsektor skal være rettet mot de som ikke har tilgang til kommunale boliger og har for lav inntekt til å finne en passende bolig i boligmarkedet. I *Bakgrunnsnotat I* beskrives altså en bred målgruppe ut fra et økonomisk perspektiv, basert på inntekt slik:

“Beregninger for husstander på én person viser eksempelvis at en årlig inntekt på drøye 400 000 kroner, gir kjøpsmulighet til knappe 10 prosent av omsatte boliger av relevant størrelse. På den andre siden ligger øvre inntektsgrense for å oppnå kommunal utleiebolig på knappe 240 000 kroner. Sammenstillingen indikerer at det er et betydelig gap i “inntektskriterier” mellom kommunal utleiebolig og kjøpsmarkedet” (Trondheim kommune, 2020c, s. 5).

Dette regnestykket basert på personers inntekt, er et forsøk på å estimere hvor stor målgruppen for initiativene kan være.

Kostnadsvurderinger omkring subsidier til tredje boligsektor

I dokumentene er det tydelig at kommunens administrasjon har et stort fokus på å forsøke å beregne de økonomiske utgiftene til å utvikle en tredje sektor. Det gjøres et kostnadsestimat for etableringen av rimelige utleieboliger i tredje sektor både i *Bakgrunnsnotat I* og i *Kommunedirektørens forslag*. Her estimeres det at tredje boligsektor vil komme til å koste

mellom 600 millioner til 1,2 milliarder avhengig av omfanget av sektoren (Trondheim kommune, 2020c). Kommunen er usikker på hva det vil koste å utvikle en tredje boligsektor, og om de ønsker å påta seg denne utgiften. I *Bakgrunnsnotat I* konkluderer utredningen med at det “[...] ut fra sosialpolitiske hensyn ikke kan forsvares [...] bruk av knappe kommunale midler til dette formålet” (Trondheim kommune, 2020c, s. 3). I *Kommunedirektørens forslag* (Trondheim kommune, 2020b) vektlegges utfordringen knyttet til å finansiere en tredje sektor:

“Dersom tredje sektor skal støttes finansielt for å gi boliger til et bredere lag av befolkningen, må kommunen innenfor dagens tilskuddsordning i så fall belage seg på å ta denne kostnaden selv. Alternativt kan staten utvide målgruppen for tilskuddsordningen” (Trondheim kommune, 2020b, s. 90).

En informant fra Svartlamon Boligstiftelse påpeker en opplevd motvillighet i kommunens administrasjon, og sier “I den originale utredningen til kommunedirektøren den gangen, var jo tredje boligsektor et for kostbart prosjekt, hvor man mente at staten må på banen og at kommunen ikke kan ta det her på egenhånd” (Ansatt i Svartlamon Boligstiftelse). Videre påpeker informanten at kostnadsestimatet overestimerer kostnaden av utviklingen av en tredje sektor. Dette knytter informanten blant annet til at estimatet beregner utgifter knyttet til å kjøpe boliger i markedet, fremfor å bygge boliger selv og utnytte kommunens eksisterende tomter og eiendomsmasse, som vil kunne gi en lavere kostnad. Videre peker informanten på at dersom kommunen skal utvikle en tredje sektor i samarbeid med stiftelser, vil boligstiftelser som Svartlamon kunne tilby og forvalte boliger til langt lavere pris, enn det som legges til grunn i kostnadsestimatet. Derfor beskriver informanten måten kommunens administrasjon har løst dette som “[...] den minst villige måten å komme frem til et svar på” (Ansatt i Svartlamon Boligstiftelse).

Et annet aspekt ved denne kostnadsvurderingen som informanten mener det er viktig å peke på, er at kommunens administrasjon utelukkende fokuserer på utgifter. Informanten mener at det er viktig å også kunne se merverdier som en tredje boligsektor kan skape, samtidig som det er vanskelig å kunne beregne disse sosiale fordelene i et budsjett. Informanten forsøker å illustrere hvordan boligene boligstiftelsen forvalter skaper merverdi for beboerne, og for samfunnet:

“Vi har en del uføretrygda folk som har hatt tunge fysiske lidelser, tunge psykiske lidelser blant annet, som har gjort at de ikke klarer å delta i arbeidsmarkedet. Men fordi de bor her, og fordi de har naboer som faktisk stiller forpliktelser til dem, så er de er nødt til å delta, de er nødt til å kjenne naboene sine og de er nødt til å være en del av et fellesskap, på godt og vondt. Det skaper en aktivitet og en glede i disse personene som er med på å dra dem oppover. Slik er det for veldig mange. Når vi lykkes på Svartlamon i å være et sosialt virkemiddel, er det fordi vi lykkes i å skape et fellesskap, som er med på å løfte folk oppover. Samtidig er vi ikke først og fremst et sosialt virkemiddel” (Ansatt i Svartlamon Boligstiftelse).

Her trekker informanten frem at fellesskapet som skapes i boligstiftelsen, får positive sosiale ringvirkninger. Og peker på at hvis man “[...] skal klare å utvikle i tredje sektor så må vi jo bli bedre på å se verdien av en del ting som er vanskelig å måle verdien av” (Ansatt i Svartlamon Boligstiftelse). Kostnadsestimatene som kommunens administrasjon beskriver kan kanskje mest av alt forstås som en bekymring om at disse initiativene er krevende å gjennomføre. Stiftelser er i seg selv et alternativ til markedsorientert boligforsyning, selv om boligene kan forvaltes i markedet. Dette er særlig knyttet opp til at boligstiftelser ikke skal ta ut profitt, og eies av sitt formål.

Som nevnt over beskriver et av punktene i vedtakene for *Boligpolitisk plan 2020*, at kommunen skal skape et tilbud med rimelige utleieboliger i tredje sektor, for det som i *Kommunedirektørens forslag* beskrives som Gruppe B (Trondheim kommune, 2020b). Her henviser man til en inndeling av målgrupper som beskrives i kapittelet om “Kommunale utleieboliger ikke bare til vanskeligstilte?” (Trondheim kommune, 2020b, s. 135). Her vurderes altså hvorvidt man kan vurdere å hjelpe personer som går ut over vanskeligstilte, og hjelpe målgruppen av “Personer med svak økonomi som kan skaffes privat leid bolig, men ikke eid bolig” (Trondheim kommune, 2020b, s. 136). Her legges det også til grunn en forståelse av at man først kan vurdere å hjelpe nye målgrupper når alle som er vanskeligstilte har dekket sitt boligbehov (Trondheim kommune, 2020c). Med tanke på målgruppe C som defineres som “Personer med kjøpsevne, men som ikke vil eie” (Trondheim kommune, 2020d, s. 7), påpekes det at:

“Kommunedirektøren mener at kommunale boliger først og fremst bør tildeles de som ikke klarer å skaffe bolig på det private boligmarkedet. Dersom Trondheim kommune

skal utvide sitt botilbudet til å omfatte en bredere målgruppe er det mer nærliggende å heller inkludere personer som i dag søker kommunal bolig, men som blir henvist til det private leiemarkedet” (Trondheim kommune, 2020d, s. 6).

Videre påpekes det at:

“Siden kommunen oppfattes som en seriøs aktør, er det sannsynlig at personer med knappe ressurser kan oppleve en trygghet ved å bo kommunalt. Kommunedirektøren mener derfor at det vil være betenkelig å heller prioritere personer med eie-potensiale og som har bedre forutsetningene til å kunne mestre det private leiemarkedet” (Trondheim kommune, 2020d, s. 7).

Den generelle skepsisen til å utvide målgruppen for kommunale boliger er tydelig i Kommunedirektørens vurderinger (Trondheim kommune, 2020b). I *Bakgrunnsnotat IV* stilles det også spørsmål ved hvordan en slik fordeling av kommunale boliger kan fungere i praksis (Trondheim kommune, 2020d).

Initiativ som knyttes opp til kommunale boliger

Gjennom de politiske vedtakene omkring tredje sektor, og administrasjonens behandling av disse vedtakene, har utviklingen av tredje sektor i Trondheim kommune på flere punkter sammenfalt med arbeidet med kommunens utleieboliger. I Trondheimsbudsjettet 2022 står det at:

“Vi skal få ned tomgangstap på kommunale boliger og sikre at alle vanskeligstilte familier i Trondheim får en trygg og egnet bolig. Vi ønsker også å få fortgang i arbeidet med å etablere en tredje boligsektor. Disse viktige satsingene må sees i sammenheng for å løse utfordringene. Kommunens eiendom skal brukes strategisk til å oppnå omfordeling og ønsket byutvikling og boligpolitikk.”

For å oppnå dette ønsker politikerne blant annet å:

“Kommunedirektøren skal så raskt som mulig i dialog med ideelle stiftelser i tredje sektor, gå gjennom kommunale leiligheter som står tomme og eiendommer med betydelig tomgang for å vurdere salg, utleie eller makeskifte. Det fremlegges sak som legger grunnlag for salg til stiftelser 1. tertial 2022. [...] De rødgrønne ber om å få

framlagt vurderingen av hvordan boligstiftelser og frivillige organisasjoner kan spille en større rolle i utleie av boliger og om deler av kommunens boligmasse bør organiseres i et eget kommunalt foretak for å tilby utleieboliger i tredje sektor innen første halvår 2022.” (Trondheim kommune, 2021, s. 16).

Administrasjonen uttrykker en skepsis til hvilke økonomiske implikasjoner en slik disponering av eiendommene kan ha:

“Når kommunen selger kommunale leilighetsbygg som går ut av den kommunale boligporteføljen, så er det politisk vedtatt at vi skal vurdere salg av disse eiendommene til stiftelser. Det blir jo en type samarbeidsform. Fordi i Trondheim er det et ønske om at den tredje sektor skal vokse, og da er spørsmålet hvordan skal Trondheim kommune bidra til den veksten” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune).

Informanten påpeker videre at “Vi er jo klar over at det kan være kryssende hensyn mellom ting, den tredje boligsektor vil jo måtte kjempe om midler opp mot andre kommunale formål. Det er det opp til politikerne å beslutte” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune). I intervjuer med en ansatt i Trondheim kommune, påpekes det at vurderinger omkring subsidiering av tredje sektor boliger skaper velferdspolitiske utfordringer i forhold til kommunens eksisterende boligsosiale boligpolitikk.

“Hvis man selger boliger til en underpris, eller hvis man bruker boliger til et annet formål enn kommunal utleiebolig, er man nødt til å gjenskaffe boliger til full pris uten at man får den samme dekninga tilbake. Da får man en økning på utgiftssida, uten en tilsvarende inntekt på inntektssida, da må den utgiften innenfor den «utgiftsdekkende husleien» dekkes av de kommunale leietakerne. Dette gjør vi noen vurderinger rundt i Boligpolitisk plan. Til syvende og sist er det en politisk beslutning, av i hvilken grad skal de aller mest vanskeligstilte være med å finansiere boligpolitiske tiltak som er retta mot andre grupper enn de kommunale leietakerne selv. De vedtatte prinsippene for boligøkonomien er at den skal være lukket. Det er en av problemstillingene vi jobber med, når vi jobber med salg av kommunale utleieboliger. Det kan jo virke som en tilsynelatende grei måte å ta ut boliger som i dag står ledig fra den kommunale boligporteføljen, å gi det bort eller selge den billig. Men det er ingenting som er gratis,

og noen må betale det, og i dette tilfellet vil det komme til å være de mest vanskeligstilte” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune).

Samarbeid med ideelle aktører

Stiftelser og frivillige organisasjoner utgjør sentrale aktører i kommunens boligpolitiske tiltak. Det er stort politisk engasjement omkring å utvikle tredje boligsektor i samarbeid med stiftelser. Andal (2022b) i Leieboerforeningen, og påpeker at Trondheim er den eneste storbyen som har ikke-kommersielle utleieboliger i form av boligstiftelser. Boligstiftelsene i Trondheim har både en rolle i kulturen, særlig gjennom Svartlamon, og representerer et alternativ. Informant fra Svartlamon Boligstiftelse peker på at boligstiftelser utgjør et alternativ til en nyliberalisering og individualisering:

“[...] vi er på et vis konsumenter som konstant er i konkurranse med hverandre og kjøper og selger av hverandre, og det det skaper en kultur der vi i mindre grad stiller opp for hverandre og i mindre grad får skape sammen, vi skaper for vår egen vinning på en måte. Det tror jeg gjør at mange opplever at det totale motsvaret til dette som Svartlamon er, oppleves for mange som veldig befriende. Hvis du setter opp en trehytte her, så tenker ikke andre: “hvordan går egentlig dette ut over boligverdien min, og min mulighet til å selge denne boligen i fremtiden?” Det er hensyn som vi har blitt veldig opptatt av å ta, fordi det påvirker økonomien vår. Det gjør oss konkurranse-avhengige av hverandre på et vis. Hele eierlinja, som jeg mener har vært en boligpolitisk suksess, men kulturelt sett så gjør det noe med oss som mennesker. Det å ha et motsvar til det, som konstant utfordrer den tankegangen og se hva slags verdier er det vi kan skape felles, hva slags reell frihet er det vi kan lage for å skape, og det å oppleve eierskap i et leieforhold, det er veldig spennende.”

Det er politisk vedtatt i Bystyret at kommunen skal samarbeide med boligstiftelser om å utvikle en tredje sektor. Eierskapsenheten i Trondheim sendte våren 2022 ut et brev til rekke ulike aktører, som en uformell høring om innspill omkring tredje sektor. Gjennom intervjuer avdekkes det ulike holdninger til et slikt samarbeid. Stiftelser har forholdt seg til kommunen i mange år, og flere av informantene jeg intervjuet er kritiske til hvordan kommunen forholder seg til dem som samarbeidspartnere. En informant fra en boligstiftelse er kritisk til kommunens lave villighet til å subsidiere tredje boligsektor og argumenterer for at man burde

være flinkere på å vurdere verdien av å subsidiere sosiale boliginitiativ, og at kommunen har vært dårlig til å se verdiene dette kan tilføre til samfunnet.

“Vi er i en situasjon der jeg opplever at kommunen, eller kommunens byråkrater i Eierskap, egentlig ikke har noen interesse i å drifte området. De synes både at det er for kostbart, dårlig anvendelse av området, og har egentlig ikke hatt noen særlig stor interesse for det. Det har vært veldig synd at vi opplever en kommune som egentlig ikke ønsker å spille på lag. Veldig mye av det som har skjedd av utviklingen, har egentlig skjedd litt på tross av kommunen dessverre, og ikke i samarbeid med kommunen som var intensjonen” (Ansatt i Svartlamon Boligstiftelse).

Informanten påpeker videre at det er en stor forskjell mellom den viljen boligstiftelsen opplever fra politikerne og fra kommunens administrasjon. Stiftelser utgjør en viktig samfunnsrolle ved at personer som ellers ville trengt en kommunal bolig kan dekke sitt boligbehov i boligstiftelsene, langsiktig. Villigheten til å utvikle tredje boligsektor har ifølge informantene avtatt, ved at personer som var ildsjeler i kommunen forsvant. Informanten mener at denne typen personer i kommunens administrasjon er avgjørende. Informanten påpeker en at det er en “public management” utvikling i kommunen “[...] der jeg opplever at alt skal måles etter gitte indikatorer, og det gjør at regnestykket blir ikke spesielt bra” (Ansatt i Svartlamon Boligstiftelse). Konklusjonen blir at stiftelser er for dyrt. Det samme uttrykker en informant fra Boligstiftelsen i Trondheim:

“Vi har sittet i møter hvor det ikke er aktuelt å ta med noe som helst om den tredje boligsektoren inn. Hvor kommunens administrasjon sier “vi vet ikke hva den tredje boligsektoren er, vi må finne ut hva det er først”. [...] Det er derfor jeg sier det at det ikke er noen vilje til å drive det. De som har fått saken brenner ikke for den. Jeg tror at mange kanskje ikke skjønner poenget, eller de ser ikke behovet” (Ansatt i Boligstiftelsen i Trondheim).

Informanten påpeker at det lave engasjement for initiativene kan handle om at vi i liten grad klarer å sette oss inn i andres situasjon. Informanten påpeker at vi “[...] omgås ofte med folk som ligner på oss selv” (Ansatt i Boligstiftelsen i Trondheim). Det som er annerledes eller alternativt kan oppfattes som fjernt eller det kan være vanskelig å se relevansen av det.

Samtidig kan det skje endringer på et nasjonalt nivå knyttet til en lovendring i stiftelsesloven, som kan gjøre det mulig for kommuner å oppløse stiftelser opprettet av kommuner.

Punkt I i *Boligpolitisk plan 2020*, påpeker hvordan boligene i Trondheim Boligstiftelse kan omorganiseres under et KF og benyttes innenfor tredje sektor eller andre boligsosiale formål (Trondheim kommune, 2020a). Her står kommunen altså overfor løsninger som kan gå i ulike retninger.

Lite fokus på private aktører

Private aktører nevnes ikke som en samarbeidspartner eller aktør i de politiske vedtakene. I begrunnelsen for å utforme initiativ innenfor en tredje sektor påpekes derimot utfordringer knyttet til små private aktører:

“Selv om privat leiebolig er en fullgod løsning for de fleste, skaper fraværet av profesjonelle aktører noen utfordringer, spesielt for varige leietakere” (Trondheim kommune, 2020, s. 89).

I Bakgrunnsnotatet stiller man seg positiv til utviklingen av en større profesjonell leiesektor:

“Kommunedirektøren mener at det velferdspolitiske hensyn taler for at en profesjonalisering av leiesektoren. En tredje boligsektor kan være positivt for personer som bor langvarig til leie i et marked preget av ikke-profesjonelle aktører” (Trondheim kommune, 2020c, s. 14).

Administrasjonens utfordringer med å legge et innhold i tredje boligsektor

Det er tydelig fra dokumenter og intervjuer at kommunens administrasjon oppfatter det som utfordrende å legge et innhold i tredje boligsektor, og å foreslå hvordan dette kan organiseres. Støa et al. (2022) bekrefter den frustrasjonen politikere har knyttet til dette. Dette har også vært tydelig for meg som forsker, som har opplevd tregheten i å ferdigstille saker som beskriver tredje boligsektor. En informant påpeker oppfattede utfordringer:

“De virkemidlene som vi har til rådighet, er rigget inn mot etablerte ordninger. Det er klart at jussen og økonomien er rigget inn mot de eksisterende ordningene. Når man snakker om en tredje sektor som man egentlig ikke helt har klart å gi et innhold i enda,

så er det klart at det er ikke rett frem, som innenfor de etablerte ordningene der det allerede finnes virkemidler” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune).

En annen informant fra Trondheim kommune peker på oppfattede motforestillinger hos Eierskapsenheten. Disse inkluderer holdningen om at “[...] kommunen har mer enn nok med å ta seg av de vanskeligstilte” (Ansatt ved Byplankontoret i Trondheim kommune) og at problemene som tredje boligsektor skal løse ikke eksisterer. Informanten peker også på en holdning om at det vil være “[...] urettferdig om kommunen skal støtte tredje boligsektor” (Ansatt ved Byplankontoret i Trondheim kommune), som vil føre til en ulik fordeling av fellesskapets goder som kun kommer enkelte individer til gode. Det informanten beskriver samsvarer med det Støa et al. (2022, s. 118) beskriver som “[...] utfordringer knyttet til administrasjonens kapasitet, vilje og evne til å utrede ulike alternative løsninger for utvikling av tredje boligsektor i byen”. Videre peker Støa et al. (2022) på at:

“[...] “kommunen” representerer mange ulike perspektiver, som gjennom ulike ansvarsområder har ulike politiske vedtak de skal svare ut. Det er noe som i praksis fører til at de må jobbe ut fra noe som utenfra kan se ut som motstridende mål. Det kommer fram at politiske målsetninger og vedtak ikke automatisk er forankret eller blir fulgt opp internt i kommunen. Det finnes ulike oppfatninger i de ulike enhetene om hvilke løsninger som best svarer på de politiske bestillingene” (Støa et al., 2022, s. 118).

6.3 Diskusjon av hvordan og i hvilken grad initiativene i Oslo avviker fra tidligere politikk

6.3.1 Opprettholdelse av holdninger omkring disposisjonsform i Oslo

Sterk eier-orientering i initiativene

I byrådssaken *Nye veier til egen bolig* og oppfølgingen av denne, ser man en høy grad av eierorientering i de nye initiativene som utvikles i Oslo kommune. I byrådssaken er det i stor grad målet om å gjøre det mulig for flere å kjøpe en egen bolig, som blir vektlagt i oppfølgingen av saken (Oslo kommune, 2019a). Av de tilhørende strategiene og pilotene, er det 4 av 5 piloter som retter seg mot den første målsetningen om å muliggjøre boligkjøp for flere. Her står etablererboligmodellen sentralt. I tillegg kan arbeidet med etableringen av

selskapet Oslobolig AS, fremheves som et tydelig eksempel på en sterk eierorientering. I byrådssaken om opprettelsen av Oslobolig AS (Oslo kommune, 2021a) sidestilles nærmest en sosial boligpolitikk med å styrke eierlinja, gjennom å muliggjøre boligkjøp for flere gjennom subsidierte finansieringsordninger for boligkjøp. I den grad tredje boligsektor omtales, tillegges det her i stor grad en forståelse om å muliggjøre boligkjøp for flere. Piloten som retter seg mot utleie gjennom en modell inspirert av Almenbolig+-modellen fra Danmark, ble allerede fra utredningsfasen ansett som vanskelig å gjennomføre i en norsk kontekst. Dette kan tyde på at initiativene som foreslås med leie som disposisjonsform er urealistiske, og at man ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkemidler som kan anvendes for å nå målene knyttet opp mot leiemarkedet (Oslo kommune, 2019a). Dette tyder på en sterk stivhengighet, hvor nye initiativ i stor grad viderefører eksisterende politikk. Det uttrykte politiske ønsket om å utvikle rimelige utleieboliger og samarbeide med ikke-kommersielle aktører som byrådet uttrykker i Byrådsplattformen (Oslo kommune, 2019c), skiller seg i stor grad fra eksisterende politikk og organisering i kommunen. Som Nordahl (2014) påpeker er avstanden mellom eksisterende og alternativ politikk avgjørende, og her kan det tyde på at initiativ som ligger nært opp til eksisterende boligpolitikk får størst gjennomslag. Denne videreføringen av eierlinja i initiativene kan dermed knyttes opp mot holdninger om hvilke løsninger som er mulige å gjennomføre.

Holdninger knyttet til disposisjonsform

I analysen har jeg belyst hvilke holdninger ansatte i kommunens administrasjon har til ulike disposisjonsformer. Det relevant å trekke frem stivhengighetsmekanismen legitimitet fra Bengtsson et al. (2017). I datamaterialet er det flere eksempler på at eierskap har en høy grad av legitimitet, sammenlignet med leie i Oslo. Leie blir ofte sammenlignet negativt med eierskap. Eksempler på dette er at eierskap blir betegnet som mer økonomisk gunstig, og ansett som en investering. I denne sammenligningen blir leie vurdert som et tapsprosjekt, som kan medføre økonomiske utfordringer. Eierskap blir beskrevet som en tryggere og mer stabil boform, som gir en større mulighet for å rå over egen bosituasjon, både med tanke på å endre bosituasjon og å påvirke ens bosted. Det kan hende at målgruppen som utgjør potensielle eiere opplever større grad av sympati fra eiere, enn det personer som ikke ønsker å eie, eller ikke har mulighet til å eie. Initiativene i Oslo er et eksempel på dette, som i stor grad begrunnes ut ifra en urettferdighet knyttet til at personer som har gjort alt rett, ikke får mulighet til å kjøpe bolig. Kommunen anser det som gangbart å utvikle boligkjøpsmodeller, men ikke mulig å utvikle rimelige utleieboliger. Dette er et interessant dilemma, fordi det

tydeliggjør den underliggende velferdspolitiske tanken om at offentlig støtte til eierskap er berettiget, men dette gjelder ikke for leieboliger. Denne tvetydigheten er interessant, og kan tyde på at boligpolitiske antakelser fra tidligere spiller inn på dagens vurderinger av nye virkemidler. Initiativene som utvikles i Oslo, representerer ikke en endring fra eksisterende eier-orientering. Det anerkjennes at det er en større gruppe i boligmarkedet som ikke får møtt sine boligbehov. Samtidig blir løsningene som skal imøtekomme denne gruppen, utformet som løsninger for å gjøre eierskap mulig for flere. Gjennom etablererboligmodellen, er det også i stor grad personer i det øvre sjiktet av målgruppen som vil bli truffet av initiativ. Løsninger på utfordringer i leiemarkedet er begrenset, og får begrenset oppmerksomhet.

6.3.2 Initiativene i Oslo reflekterer en sterk markedsorientering

Initiativ baserer seg på markedsløsninger og markedsaktører

Det er tydelig fra datamaterialet at Oslo kommune til dels er avhengige av markedsaktører for å gjennomføre sin boligpolitikk. Det påpekes i intervju at kommunalt ansatte opplever at kommunen har begrenset kompetanse som boligutvikler. Fra intervjuer fremkommer det også holdninger fra ansatte i kommunen, at dette arbeidet oppfattes som krevende og urealistisk. Flere informanter påpeker at det er avsatt for lite tid til å utvikle løsninger. Flere peker også på at måten kommunen har organisert det boligpolitiske ansvaret, er med på å vanskeliggjøre arbeidet. Informanter påpeker at det er usikkert om kommunen klarer å utvikle pilotene til den prisen som er ønsket, som gjør det utfordrende å gjennomføre boliginitiativene utover en testperiode. Måten kommunen organiserer utviklingen av pilotering for å redusere risiko ved en investering, kan knyttes opp mot markedstenkning (Støa et al., 2022, s. 125). Det påpekes at for å sikre et større volum av boliger, er Oslobolig AS et viktig virkemiddel. Samarbeidet med OBOS, NREP og BaneNor, representerer en tilrettelegging for utbyggere. Som en informant fra kommunens administrasjon påpekte, ansees arbeidet med Oslobolig AS som en positiv måte å skape engasjement hos private aktører, og på denne måten påvirke markedsaktører til å gjennomføre en boligutvikling i tråd med byrådets boligpolitiske ønsker. Markedsaktører blir oppfattet som effektive og mektige. Det kan virke som at kommunen oppfatter at de må fortsette i samme spor.

Initiativ retter seg mot personer som ikke får kjøpt en bolig

Kommunen forsøker å utvikle et boligtilbud som skal treffe en større del av befolkningen. Denne utvidelsen av boligpolitikken, tyder på at man anser at markedet ikke dekker en

økende del av befolkningen sitt boligbehov. I tråd med eksisterende boligsosiale virkemidler, skal boliger tildeles basert på kriterier. Dette representerer også en videreføring av den selektive støtten i eksisterende politikk. Målgruppen for initiativene er på den andre siden personer som er relativt godt stilt økonomisk. Disse personene blir utvalgt basert på evne til å betjene lån. Her anerkjennes førstegangskjøpere, og personer med vanlige inntekter som legitime målgrupper. Personer som ikke kan betjene et lån, anses derimot ikke som legitime å støtte. Prisutviklingen i boligkjøpsmarkedet får mye oppmerksomhet i dokumenter og intervjuer. Til sammenligning har ikke leiemarkedet hatt en like kraftig prisutvikling.

6.4 Diskusjon av hvordan og i hvilken grad initiativene i Trondheim avviker fra tidligere politikk

6.4.1 Utforskning av en større åpenhet omkring disposisjonsform

Større politisk villighet og fokus på leie som disposisjonsform

I Trondheim kommunes vedtak for *Boligpolitisk plan 2020* omkring tredje sektor, vektlegges leie som disposisjonsform i stor grad. Her anerkjennes leie som disposisjonsform og man er opptatt av hvilke muligheter leie kan gi. Her anerkjennes det at dette kan være en ønskelig disposisjonsform for personer utover kortvarig leie. I vedtaket fra 2019 (Trondheim kommune, 2019, s. 39) står det at rimelige utleieboliger vil “[...] gjøre det mulig for dem som ønsker det å velge et liv uten boliglån og renteforpliktelser”. Her vektlegges verdier som et leieforhold kan gi, nemlig mulighet for økonomisk fleksibilitet og sikkerhet, samt geografisk mobilitet. Boligstiftelser er viktige aktører i initiativene, og representerer rimelige utleieboliger som et alternativ i boligmarkedet. Boligstiftelsene i Trondheim er godt kjente, både i byen og ellers i landet. Dermed skaper dette en viktig motsetning til eierskap. I de politiske dokumentene gis leie som disposisjonsform dermed en større grad av legitimitet.

Eierskap har høy grad av legitimitet

I dokumentene fra Kommunedirektøren kommer det frem ulike perspektiver knyttet til disposisjonsform. Disse handler særlig om hvordan rimelige utleieboliger kan underminere selveierlinjen og føre til innlåsingeffekter (Trondheim kommune, 2020b). Her anser man det som et problem hvor “[...] leietakeren bli(r) tvunget til å bli “innelåst” i et boforhold på grunn av økonomiske forhold” (Trondheim kommune, 2020c, s. 12). Gjennom intervjuene får jeg inntrykket av at informanter i kommunens administrasjon er kritiske til å utvikle initiativ

basert på leie, fordi disse kan komme i konflikt med målet om å tilby eierboliger. Bengtsson (2013) peker på at eierskap er preget av en normativ logikk, dette finner man også eksempler på her. Leie blir vurdert opp imot eierskap, og vurdert negativ på grunn av den legitimiteten som eierskap har.

6.4.2 Forsøk på å utforme boliger som er et alternativ til det kommersielle boligmarkedet
Trondheim kommune utfordrer eksisterende boligpolitikk, og ønsker å skape alternativer til det kommersielle boligmarkedet. Det som er nytt fra tidligere politikk i Trondheim er at kommunen skal ta en aktiv rolle i tredje boligsektor, gjennom samarbeid med stiftelser, og selv skal utvikle innenfor den tredje boligsektor. Her bygger man på eksisterende aktørers arbeid, og dette har vært en politisk vilje til å utvikle tredje sektor over lengre tid. Flere stiftelser har forvaltet rimelige utleieboliger i mange år. Dette viser en mer gradvis utvikling i politikken. Samtidig er dette under utvikling, og gjennom dokumenter og intervjuer fremkommer det også at man ser utfordringer knyttet til hvordan initiativene kan gjennomføres.

Samarbeid mellom kommunen og boligstiftelser

Kommunens samarbeid med ikke-kommersielle aktører, kan forstås som et nytt grep i et boligregimeperspektiv, med hensyn til hvordan omfordelingen i velferdssamfunnet skjer. Dette kan knyttes opp til velferdssystemer hvor sivilsamfunnet spiller en viktig rolle. I boligregimeteori er det typisk i konservative velferdsregimer, kirken og andre ideelle organisasjoner som har ansvar for omfordelingen, og som utgjør et viktig alternativ til markedet. Boligstiftelser kan forstås som både en del av markedet, og å være på siden av markedet. I kraft av at boligstiftelser ofte tilbyr boliger på markedet, men samtidig er det ikke samme grad av profittorientering som hos andre markedsaktører. I og med at boligstiftelsene eies av sitt formål, følges de i stor grad av det man kan beskrive som en idealistisk rettesnor.

Det er tydelige utfordringer knyttet til samarbeidet mellom kommunen og boligstiftelsene i Trondheim. Dette kan man muligens knytte opp til maktperspektivet i stivhengighetsteori, hvor kommunens administrasjon kan være bekymret for å overlate makt til en ny aktør, og endre på eksisterende boligpolitiske strukturer. Dette er kanskje særlig tydelig i *Kommunedirektørens forslag* hvor det er mye skepsis knyttet til å utfordre organiseringen som eksisterer. Her er det også utfordringer med hensyn med effektivitet, kommunen må føre

penger inn i tredje sektor, og det er en bekymring for at det kan være mindre effektivt å organisere på ny måte.

Generelt virker det som at det oppfattes som krevende for kommunens administrasjon å skulle involvere og inngå samarbeid med boligstiftelser. Boligstiftelsene har lang erfaring og kunnskap om å utvikle rimelige utleieboliger, men denne kunnskapen ligger hos boligstiftelsene. Selv om arbeidet deres er kjent og har vært noe kommunen har forholdt seg til, så er ikke dette en kunnskap som kommunens administrasjon besitter. Det har også vært flere eksempler på at uenighet og lav forståelse for stiftelsenes perspektiver, i deres samarbeid og kommunikasjon. Dermed er det ikke sagt at bare fordi man har aktører som besitter relevant kunnskap, at denne vil bli utnyttet.

Utvikling av ny politikk møter motstand i eksisterende politikk

Holdningene hos kommunens administrasjon kan ikke kun knyttes til skepsis til aktører og disposisjonsform, men er også knyttet til kostnader og de boligsosiale virkemidlene. Selv om det ikke er fattet et politisk vedtak omkring hvilken målgruppe som tredje sektor skal rette seg mot, blir det i flere dokumenter presentert ulike vurderinger knyttet til hvordan målgruppen kan defineres. I *Boligpolitisk plan 2020* legges det til grunn at kommunen skal påta seg nye roller overfor personer som ikke er vanskeligstilte på boligmarkedet. Hos kommunens administrasjon er det en viss bekymring knyttet til hvordan nye initiativ kan skape utfordringer med hensyn til kommunens boligsosiale arbeid. I de politiske vedtakene blir kommunens rolle som samarbeidspartner og bidragsyter til utvidelsen av rimelige utleieboliger og en omorganisering og utvidelse av de kommunale utleieboligene til vanskeligstilte satt i sammenheng. Det er en bekymring hos kommunens administrasjon omkring økte utgifter til nye sosiale boliginitiativ. En informant sier at “Når vi jobber med boligpolitikk så er det det her med fordelingsvirkninger av boligpolitikken veldig sentralt” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune). Proposisjonen om endring av stiftelsesloven kan gi kommunen mulighet til å oppløse stiftelser. Mange kommuner ønsker å føre eiendommene i boligstiftelsene tilbake til kommunen, og på denne måten drive det boligsosiale arbeidet på en mer effektiv måte. Samtidig påpekes det også at utviklingen av en tredje sektor gjennom boligstiftelser kan bidra til å dra ned kostnadene for et slikt prosjekt. I *Bakgrunnsnotat I* beskrives det hvordan:

“Innenfor en samfunnsperspektiv kan en tredje sektor også begrunnes med effektivitetsmål. Her er tanken at et non-profit foretak kan frembringe rimeligere boliger enn hva markedet tilbyr, siden boligproduksjonen ikke har som formål å gi økonomisk gevinst” (Trondheim kommune, 2020c, s. 6).

Den lave villigheten til å utvikle tredje sektor i administrasjonen kan også knyttes opp til at den seksjonen i Trondheim kommunes som har fått ansvaret for å utrede tredje boligsektor, også har som ansvar å forvalte kjøp og salg av kommunens eiendommer. Dermed er de opptatte av kommuneøkonomien, og anser nye initiativ som lite effektive. Dette kan også forstås som et eksempel på mekanismen knyttet til makt i et stivhengighet perspektiv, hvor man er opptatt av å opprettholde eksisterende institusjoner. Slike vurderinger omkring kostnader beskrives også av Støa et al. (2022). Man er nødt til å bli flinkere til å trekke frem sosiale fordeler når man skal forsøke å estimere hvilke fordeler og ulemper utviklingen av denne politikken medfører.

Å subsidiere for å skape rimelige utleieboliger kobles opp mot svarte markeder og utfordringer knyttet opp til EUs regelverk om ulovlig statsstøtte (Trondheim kommune, 2020b). I denne sammenheng knyttes rimelige utleieboliger opp mot tidligere boligpolitikk og reguleringen i borettslagssektoren, som brukes som et argument mot å utvikle boliger med en rimelig husleie. Antakelsen om at ikke-kommersielle leieboliger utgjør en fattigdomsfelle går igjen i kommuneadministrasjonens vurderinger, som er en antakelse som bygger på tidligere politikkkutforming (Annaniassen, 2006).

Krevende å legge et innhold i politikken

Det er usikkerhet knyttet til hvordan man kan skape gangbare løsninger, samt en generell skepsis til å utvikle alternativer i kommunens administrasjon. Dette bidrar til å gjøre det vanskelig og tidkrevende å drive utviklingen av initiativene fremover. Støa et al. (2022, s. 10) trekker frem dette:

“Samtidig er ikke politiske mål alltid like godt forankret i administrasjonen. Det kan blant annet skyldes at konsekvensene av de politiske beslutningene ikke alltid er godt nok utredet, eller at det fins interne målkonflikter mellom ulike enheter og

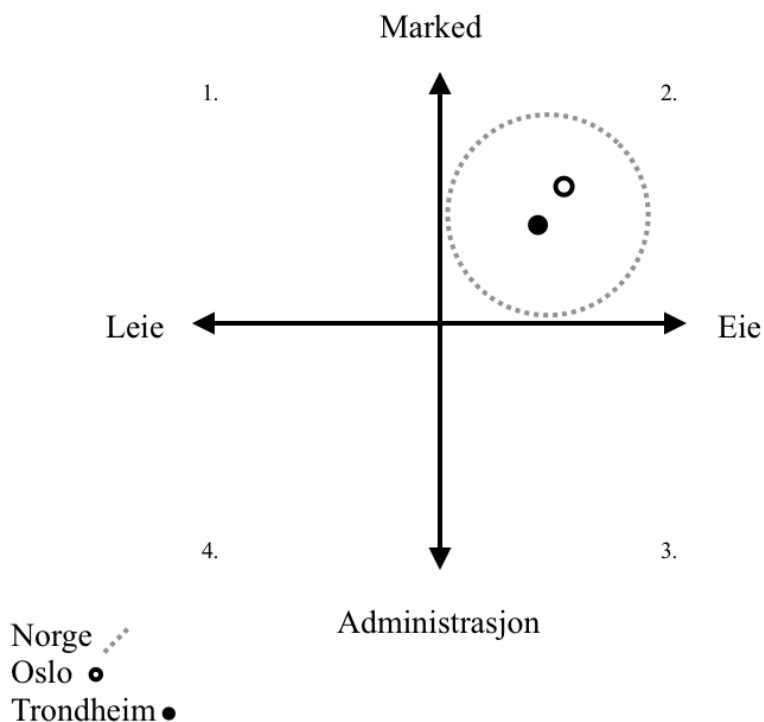
ansvarsområder. Derfor er det viktig å få fram et bedre grunnlag for å vurdere samfunnseffekten av en mer sosialt bærekraftige boligutvikling på lang sikt.”

Det er relativt stor avstand mellom ny og eksisterende politikk, særlig med tanke på kommunens rolle. Dette kan bidra til å gjøre politikken vanskeligere å gjennomføre. Dette kan forklare noe av grunnen til at arbeidet i Trondheim har stått litt stille, og at utformingen av sakene knyttet til tredje sektor tar lang tid å utforme. Et annet poeng som kan trekkes frem, som informantene fra boligstiftelsene pekte på, er avstand mellom de som skal utforme politikk og de som vil benytte seg av boliginitiativene. I intervjuene var personer fra stiftelsene mer opptatte av å beskrive hverdagslivet til personer som hadde utfordringer på boligmarkedet, og forstå den enkelte beboers holdninger.

6.5 Oppsummering

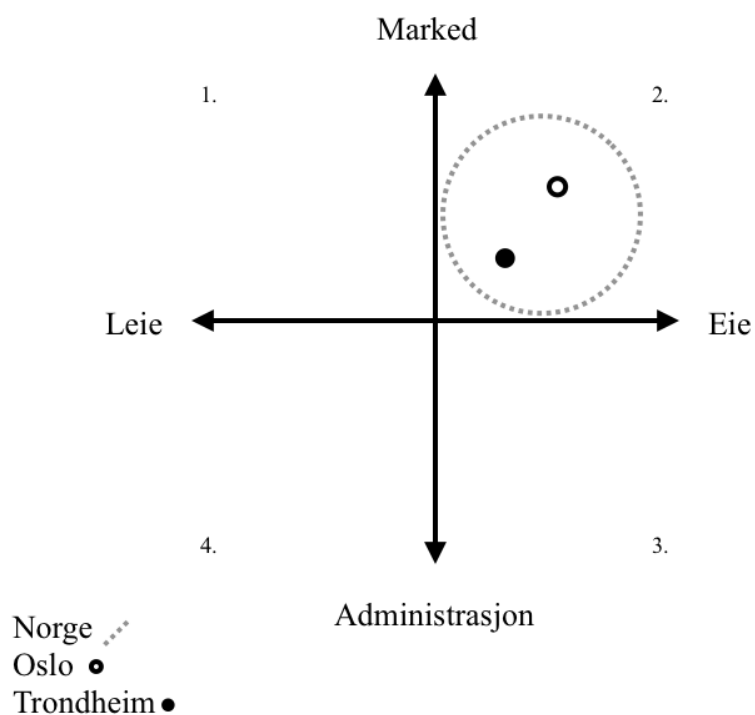
I dette analysekapittelet og i de følgende diskusjonskapitlene har jeg forsøkt å svare på forskningsspørsmålet 2) *På hvilke måter og i hvilken grad avviker nye initiativ fra tidligere politikk?* Jeg har vist og tolket i hvilken grad initiativene i kommunene representerer en eie- eller leieorientering, og marked- eller administrasjonsorientering. Dette kan illustreres ved de to figurene under. Figurene er en videre tolkning av figuren som er illustrert i teorikapittelet. Figurene illustrerer et kors, hvor hovedinnretningen i det norske boligregimet er markert med en stor stiplede sirkel som er plassert i det øverste høyre hjørnet (rute nummer 2). Den første figurene under viser hvordan Oslo og Trondheim kommune plasserer seg innenfor det norske boligregimet (figur 4). Den andre figuren viser hvor initiativene i kommune kan plasseres innenfor det norske boligregimet (figur 5). I begge figurene er Oslo kommune markert ved en sirkel som kun markert ved kantlinje, og Trondheim kommune markert med sirkel med fyll.

I figur 4 (figur 4) ser vi Oslo og Trondheim kommune plassert relativt nærme sentrum av den stiplede sirkelen. Oslo er plassert litt lengre opp og til høyre. Trondheim er plassert litt nærmere sentrum av korset. Dette skal illustrere konteksten i de to kommunene, som er litt ulik.



Figur 4. Oslo og Trondheim kommune i det norske boligregimet.

I figur 5 (figur 5) ser vi at Oslo kommune er illustrert ved uendret plassering. Trondheim kommune er derimot illustrert ved å ha beveget seg nærmere sentrum av korset, men ligger fortsatt innenfor den stiplede sirkelen (figur 5). Oslo kommunes initiativ illustreres ved en uendret plassering i det norske boligregimet, fordi initiativene som utvikles i stor grad er en videreføring av eksisterende politikk, som er sterkt rettet mot eierskap og markedsløsninger. Initiativene i Trondheim kommune blir derimot illustrert ved en endret plassering innenfor det norske boligregimet, som skal vise hvordan leieorientering og administrasjon i større grad enn tidligere blir valgt. Dette viser altså hvordan initiativene i Trondheim kommune drar mer i en nøytral politisk retning innenfor det norske boligregimet. Det er viktig å peke på at initiativene i begge byene har såpass stor kontinuitet at de bidrar til å opprettholde boligregimet. Så er det et spørsmål om initiativene i Trondheim kan spre seg, og om de er viktige nok til å justere balansen i regimet.



Figur 5. Oslo og Trondheim kommunes initiativ i det norske boligregimet

I analyse- og diskusjonskapittelet har jeg beskrevet hvordan kommunenes initiativ representerer ulike sosiale boligpolitiske grep. Det er ulikt i hvilken grad initiativene i de to kommunene, reflekterer eksisterende boligpolitikk.

7 Diskusjon: hvordan kan likheter og ulikheter mellom kommunenes sosiale boligpolitiske initiativ forklares?

I dette kapittelet skal jeg besvare det siste forskningsspørsmålet: *Hvordan kan likheter og ulikheter mellom kommunenes sosiale boligpolitiske initiativ forklares?* Dette er et komplekst spørsmål, men jeg skal diskutere noen faktorer som har blitt belyst gjennom denne oppgaven. Dette forskningsspørsmålet er relevant å besvare for å forstå hvordan den politiske utviklingen skjer, og hvilke faktorer som påvirker den. En bedre forståelse av dette, kan muligens bidra til å påvirke eller forme fremtidig politikktutvikling. Boligpolitikken i Oslo og Trondheim utvikles på flere måter i en stivhengig prosess, men i forskjellige retninger. Denne ulikheten kan knyttes til ulikheter i kommunenes boligpolitiske kontekst og hvordan alternative løsninger blir mottatt og videreutviklet.

7.1 Ulike utfordringer, forutsetninger og forståelser i de to kommunene

7.1.1 Ulike utfordringer i boligmarkedene

Oslo og Trondheim har opplevd sterk prisvekst i boligmarkedet de siste årene, men denne prisstigningen har vært mye større i Oslo. Oslo kommune har også større utfordringer i boligmarkedet, både med tanke på en økende andel leietakere, flere personer som er vanskeligstilte, flere som mottar bostøtte og sosialhjelp, i tillegg til at det er flere som bor trangbodd. I og med at utfordringene i boligmarkedet er større Oslo enn i Trondheim, kunne man forvente at boligpolitikken burde vært mer kraftfull i Oslo sammenlignet med i Trondheim. Samtidig som disse utfordringene skaper et større press på å finne løsninger, er høye boligpriser med på å vanskeliggjøre dette. En informant fra Oslo kommune peker på de ulike forutsetningene kommuner har, og at konteksten er avgjørende for kommunens handlingsrom:

“Det er jo litt forskjell på hva ulike byer og kommuner kan gjøre, og hvilke utfordringer de har. Det er forskjeller på hvor store utfordringene er og hvor sterk prisvekst man har. Det er også forskjeller på kommunens handlingsrom i forhold til hvor mye tomt de eier i utgangspunktet. Noen kommuner eier mye tomter og har en helt annen mulighet, og kan gjøre mye mer. Oslo eier derimot relativt få tomter, det forrige byrådet har solgt ut veldig mye, og da er det vanskeligere å bruke tomter og

selge dem billigere for å få bygd billigere boliger. Det er jo vanskelig når man må kjøpe dem til markedspris først. Der kan det være forskjell mellom byene. Trondheim vet jeg, har en del av de gamle kommunale boligene organisert i stiftelser. Det har jo vært en utfordring for dem på grunn av mindre styring over disse boligene. Samtidig kan det være interessant, fordi da har man en aktør, som man har mindre av i Oslo” (Ansatt i Byrådsavdelingen for byutvikling).

Informanten peker på at tomtereserver har mye å si for kommunenes handlingsrom. I Oslo hvor man ikke har dette, og er avhengig av å kjøpe i et dyrt marked, skaper dette en stor økonomisk begrensning. Det begrensede økonomiske handlingsrommet er også med på å gjøre kommunen mer avhengig av markedsaktører. Som informanten peker på påvirkes politikkkutformingene av hvilke aktører som kommunen kan samarbeide med og lene seg på.

7.1.2 Forskjeller i hvilke aktører som finnes og velges

Eksistensen av stiftelser og andre aktører er altså en viktig faktor. Samtidig er det ikke nok at aktørene finnes, de må også bli oppfattet som gunstige å samarbeide med politisk og i kommunens administrasjon. Her finner vi en ulikhet mellom Oslo og Trondheim. Trondheim har flere etablerte boligstiftelser, som kan beskrives ved å ha en viss makt, legitimitet og effektivitet. I Oslo finner man ikke så mange boligstiftelser som involverer seg i utviklingen av tredje boligsektor, men noen ideelle organisasjoner finnes. Noen av disse aktørene i Oslo, for eksempel Tøyen boligbyggelag, ser ut til å ha lav legitimitet og anerkjennelse hos kommunen. I Oslo er OBOS en stor aktør, som kommunen lener seg på i sin politikkkutvikling, og Oslo kommune knytter seg særlig opp mot markedsaktører gjennom Oslobolig AS. I utviklingen av etablererboligmodellen i Oslo, bygger kommunen på private aktørers arbeid med boligkjøpsmodeller. Trondheim har derimot et større innslag av ideelle aktører i byen, som tilbyr rimelige utleieboliger. Disse boligstiftelsene representerer alternativer, og flere av stiftelsene er godt kjente i byen. Dette skaper alternative verdier og ideer, som bidrar til åpenhet og alternative løsninger. Disse støtter kommunen seg på i sin politikkkutvikling, ved å velge å samarbeide med disse aktørene. Christiansen og Kjærås (2021) beskriver situasjonen i Oslo slik:

“Uten kommersielle aktører har byrådet i dag få verktøy for å supplere boligsystemet med ikke-kommersielle alternativer. I forlengelsen av dette klarer ikke byrådet alene å ta oppgjør med konsensusen rundt den kommersielle eierskapsmodellen. Byrådet

klarere ikke alene å politisere boligsystemet. For å politisere boligsystemet er det nødvendig med aktører som baserer seg på andre verdier, prinsipper og målgrupper.” (Christiansen og Kjærås, 2021, s. 40)

Christiansen og Kjærås (2021) beskriver Byrådet i Oslo kommune som å være i en ideologisk konflikt, hvor det er et ønske om å utvikle nye sosiale boligpolitiske initiativ, men samtidig er kommunen avhengig av kommersielle aktører. Dette kan forstås som en kombinasjon av en mangel på aktører som representerer alternativer, som kommunen oppfatter som legitime, effektive og mektige, og et høyt press på å finne løsninger. Initiativene i Trondheim løfter i større grad frem konflikter og presenterer løsninger som er alternativer til den eksisterende boligpolitikken. Boligstiftelsene i Trondheim skaper dermed viktige rom for å vurdere alternativer.

7.1.3 Ulik anerkjennelse av problem

I kommunene er det tydelige forskjeller knyttet til anerkjennelse av behov, og hvilke løsninger som velges. Et eksempel på dette fra analysen, er hvordan begrepet tredje boligsektor tas i bruk i de to kommunene. Begrepet tredje boligsektor brukes for å betegne en utfordring og bekymring om at flere personer “faller mellom stolene” i boligmarkedet, i begge kommunene. Sykepleierindeksen blir også brukt i denne sammenheng som en forklaring på hvorfor man trenger en slik boligpolitikk som utvikles. Dermed er det flere likheter i hvilke behov som anerkjennes i kommunene, forståelsen av løsninger er derimot ulik. Jeg oppfatter gjennom min analyse at Oslo har gått fra å rette fokus på konfliktene i boligsystemet, i utforskningen av politikken, til å gå mer og mer i retning av å tilpasse løsningene til den eksisterende boligpolitikken. I *Nye veier til egen bolig* hvor initiativene beskrives, utelates for eksempel begrepet tredje boligsektor. I senere dokumenter fra Oslo kommune, benyttes begrepet tredje boligsektor til å betegne boligkjøpsmodeller. Dette kan altså knyttes opp på tross av en anerkjennelse av disse utfordringene, er det ikke en vilje og mulighet til å vurdere alternative løsninger. En informant fra Trondheim kommune reflekterer over dette:

“Det er kanskje en form for realisme som har sivet inn hos politikerne i Oslo. Oslo har jobbet veldig lenge med tredje sektor, og man hadde ganske ambisiøse retorikk rundt den tredje sektor i Oslo. Så kom Oslo kommune med Kunnskapsgrunnlaget, og dernest kom det et vedtak om at de skulle ha en tredje boligsektor, men det skulle ikke

koste noe. Det er klart at hvis du skal ha en tredje boligsektor og det ikke skal koste noe, da må du lene deg på markedsløsninger” (Ansatt ved Eierskapsenheten i Trondheim kommune).

I Trondheim finnes det flere oppfatninger om hvordan tredje sektor kan defineres, men en gjennomgående forståelse er at tredje boligsektor skal tilby rimelige utleieboliger. I Trondheim er det altså en større villighet og mulighet for å vurdere alternativer.

7.1.4 Ulike forståelser knyttet til disposisjonsform

I norsk boligpolitikk er boligeierskap oppfattet som en mer legitim disposisjonsform. Flere av informantene fra administrasjonen i Oslo og Trondheim kommune har kritiske holdning til en politikk som vektlegger leieboliger. Dette handler om skepsis knyttet til tidligere utfordringer med prisregulering på boliger, og antakelsen om at leieboliger er en fattigdomsfelle. Boligeierskap har hos flere blitt beskrevet som en “myte” (Kemeny, 1981 i Begtsson et al., 2017), og eierskap blir i flere boligregimer oppfattet som den selvsagte eller naturlige disposisjonsformen (Ronald, 2008). Aktører som boligutviklere og utbyggere har en sterk maktposisjon i dette systemet og inngår i viktige maktforhold. I tillegg oppleves eierskap som en effektiv strategi for å sikre bolig til alle, både i det private markedet og til vanskeligstilte. I Oslo skilles det mellom ulike disposisjonsformer for ulike målgrupper i initiativene. I Trondheim skal initiativene tilby rimelige utleieboliger, dette er likt for de som er bedre og dårligere stilt innenfor målgruppen. I Oslo ønsket man opprinnelig at rimelige utleieboliger skulle tildeles de personene med lavest økonomisk evne. Den delen av målgruppen med sterke økonomi skal få mulighet til å kjøpe en bolig. Dette representerer en videreføring i tankegangen omkring hvordan kommunens ressurser skal fordeles, og det oppfattes som legitimt å fordele ressurser mot eierskap. Dette viser liten grad av nøytralitet mellom disposisjonsformer i initiativene som utvikles. På denne måten opprettholdes legitimiteten til eierskap gjennom subsidier og styring (Ronald, 2008, s. 1). Initiativene i Trondheim er på den andre siden et eksempel på at det stilles spørsmål ved konsensus omkring boligeierskap i markedet (Kjærås og Haarstad, 2022).

7.1.5 Sammenheng mellom utforming av initiativ og effektiv utførelse

Nordahl (2014) peker på at hvis det er stor avstand mellom eksisterende politikk og nye initiativ, er det enklere å forsøke å finne løsninger innenfor eksisterende politikk, enn å

forsøke å endre denne. Vedtakene i *Boligpolitisk plan 2020* skiller seg svært langt fra eksisterende politikk, som gjør det krevende for administrasjonen å finne løsninger. Det er dermed usikkert hvordan initiativene i Trondheim vil utvikle seg, og om disse vil gå mer i retning av det vi ser i Oslo. Den store avstanden mellom nye initiativ og eksisterende politikk, kan gjøre politikken vanskeligere å forankre i kommunens administrasjon (Støa et al., 2022). Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom begrepsforvirringen vi ser i Trondheim. Institusjonell endring krever kompetanse og villighet til å finne nye løsninger. Når ny politikk skal utformes, kan man ende med løsninger som ligner på de gamle.

7.1.6 Lokale ulikheter skaper variasjon

I denne forbindelse kan det være verdt å nevne Doreen Masseys perspektiv på økonomiske strukturer og geografiske kontekster. Massey (1984) påpeker at økonomiske investeringer og endringer i næringsstruktur alltid vil påvirkes av den historiske arven på det enkelte sted. På samme måte kan man tenke seg at repolitisering i boligpolitikken varierer fra kommune til kommune. I flere norske kommuner er det ulike forsøk på å imøtekomme behov i boligmarkedet med initiativ (Støa et al., 2020; Plathe, 2018), som er beskrevet i denne oppgaven. Selv om institusjonene og den nasjonale politikken er lik, vil forsøk på å utvikle initiativ ikke være identiske alle steder. Det vil finnes lokale variasjoner som vist i oppgaven, grunnet lokale forhold knyttet til for eksempel hvilke aktører, tomtetilgang, og virkemidler kommunene benytter seg av. Endring utspiller seg i spesifikke geografiske kontekster, der det som har skjedd tidligere påvirker utformingen av ny politikk.

7.2 Stiavhengighet i boligregimet

Utfordringene i boligmarkedene i større norske byer som man ser i dag, er ikke unike historisk. Denne situasjonen kan på flere måter knyttes opp til implementeringsfasen i norsk boligpolitikk. Før 1900 var boligsystemet preget av en sterk markedsorientering og en begrenset statlig styring i boligmarkedet. På denne tiden var derimot folk flest dårlig stilt og mange hadde en dårlig bosituasjon (Annaniassen, 2006). I dagens boligsystem er derimot de fleste nordmenn i en svært god bosituasjon, og mange har svært høy boligstandard. I disse to situasjonene er den generelle situasjonen til den gjennomsnittlige nordmann, svært ulik. I implementeringsfasen fra 1900 frem mot 1945 var boligpolitikken rettet mot størstedelen av befolkningen, der de fleste som bodde i byer var leietakere. Denne politikken var det dermed mange som ønsket. I dag er det en motsatt situasjon, hvor de fleste har en god bosituasjon,

mens en mindre andel har utfordringer i sin boligsituasjon. I dagens boligpolitiske situasjon er det derfor vanskeligere å endre på en boligpolitikk som mange har tjent på og kan tape på. Som flere av informantene pekte på, handler utviklingen av initiativene om å forsikre boligeiere på at deres boligsituasjon ikke vil påvirkes på en negativ måte. Igjen kan dette knyttes opp til at mange ikke ser behovet for en slik politikk, fordi svært mange har en god bosituasjon. Samtidig er det vanskeligere å snu utviklingen bort fra selektiv- og eier-orientert boligpolitikk i dag, enn det var for 70-100 år siden å gå den samme veien. I løpet av 1970- og 80-tallet ble den universelle boligpolitikken raskt avvirket. Sandlie & Sørvoll (2017) beskriver den politiske enigheten i norsk boligpolitikk siden 1980-tallet som konsensusbasert og stivhengig. Med andre ord har den boligpolitiske utviklingen gjennom de siste hundre årene formet og etablert et boligregime, med sterke røtter. Veivalgene som har blitt tatt, og som har formet den boligpolitikken vi har i dag, gjør det krevende å gå den andre veien. Denne stivhengigheten innenfor boligregimet er felles for de to kommunene. Som jeg illustrerte i oppsummeringen av forrige kapittel (figur 4 og 5), kan initiativ skape press i boligregimet, men en justering av boligregimet tar lang tid.

7.3 Oppsummering

Ulikhetene mellom initiativene kan forklares med en kombinasjon av ulike utfordringer, forutsetninger og forståelser. Dette er særlig tydelig med hensyn til ulike aktører som kommunen kan hente inspirasjon, kunnskap og erfaringer fra, og samarbeide med. Denne forutsetningen spiller en viktig rolle for hvilke handlingsvalg som ansees som mulige. Det er også tydelig hvordan ulike utfordringer i boligmarkedet, skaper ulikt press på å utvikle effektive virkemidler. Kommunene er i stor grad begrenset av forutsetninger, både innad i kommunene og i boligregimet. Måten initiativene er utformet anerkjenner og underkjenner konflikter på ulikt vis. Dette handler dels om vilje til å endre retning, men også om forståelsen av hva som er mulig.

8 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg gjennomført en kvalitativ casestudie av Oslo og Trondheim kommunes arbeid med nye sosiale boligpolitiske initiativ. I dette kapitlet skal jeg oppsummere funnene fra oppgaven, og presentere noen tanker omkring muligheter for fremtidig forskning. Hensikten med oppgaven har vært å bidra til å utforske prosesser, som henholdsvis former og skaper barrierer for politikkutvikling.

8.1 Oppgavens forskningsspørsmål og funn

Oppgavens formål, som beskrevet i introduksjonen, har vært å forstå muligheter og hindringer for politikkutvikling. Dette har jeg studert i lys av det teoretiske rammeverket for oppgaven, der begrepet “boligregime” utgjør en sentral komponent. Jeg har dermed studert boligpolitikken i et strukturelt perspektiv, hvor boligen inngår i sterkt stivhengige systemer og strukturer. I dette perspektivet blir utvikling av nye politiske initiativ ansett som vanskelige å utforme, særlig i en fase preget av “post-politisk” konsensus. Sider ved den norske boligpolitikken debatteres sjelden, slik at alternativene hele tiden er de samme. Dette kan knyttes opp til de to sentrale dimensjonene, nemlig leie og eie og marked og administrasjon, som har fått stor plass i analysen. Ved en eierorientert og markedsstyrt boligpolitikk, blir alternativer som går i konflikt med denne enigheten, raskt avskrevet. I kommunene som oppgaven har studert, blir rom for å diskutere boligpolitikken og alternativer åpnet og lukket. Politikkutformingen har jeg sett i lys av perspektivet institusjonell endring. I begge kommunene ser vi tegn på at det både anerkjennes behov og at det eksisterer en vilje til å utforske og gjennomføre initiativ. Samtidig er dette en prosess som krever tid og ressurser, og som vanskeliggjør utvikling. I en slik krevende politisk utviklingsprosess, ser vi eksempler på at det er enklere å finne løsninger i den eksisterende boligpolitikken enn å forsøke å utvikle ny politikk. Her spiller det særlige stedets historiske og kontekstuelle rammer en viktig rolle.

Hva er de nye sosiale boligpolitiske initiativene i de to kommunene?

Først og fremst har oppgaven beskrevet initiativ og vurderinger av initiativ i de to kommunene. I og med at initiativene er uttrykk for politikk som er i utvikling, er analysen i denne oppgaven et tidsbilde fra situasjonen i 2022. Det er ikke sikkert at dette bildet vil gjelde noen år fram i tid.

På hvilke måter og i hvilken grad avviker nye initiativ fra tidligere politikk?

Oppgaven har tatt for seg en systematisk gjennomgang av dokumenter som beskriver initiativene, og som har blitt belyst gjennom intervjuer med informanter fra kommunene og andre aktører. En svakhet ved denne datainnsamlingen kan være at politikere ikke har blitt intervjuet. Likevel har oppgavens datamateriale vist ulike sider ved initiativene og vurderinger man er opptatt av når initiativene utvikles. I oppsummeringen av kapittel 6, plasseres initiativene i kommunene innenfor det norske boligregimet. Her vurderes initiativene i Oslo som å representere en tilpasning til tidligere politikk. Initiativene i Trondheim kan så langt sees som en viss dragning mot en politikk som er mer balansert med tanke på leie og administrasjon. Samtidig ligger disse initiativene fortsatt innenfor det norske boligregimet, og representerer et visst press av å utvikle en mer nøytral politikk.

Hvordan kan likheter og ulikheter mellom kommunenes sosiale boligpolitiske initiativ forklares?

Ulikhetene og likhetene i initiativene som denne oppgaven har vist, kan forklares ved flere forhold. De ulike kontekstene i byene knyttet til utfordringer, forutsetninger og forståelser, bidrar til å forme initiativene på ulike måter. I Trondheim er *boligstiftelsene* et viktig alternativ til kommunen og rene markedsaktører. Stiftelsessformen gir kommunen en stor mulighet til å skape initiativ som avviker fra eksisterende boligpolitikk. Samtidig er det flere forhold som vanskeliggjør en slik utvikling. Her kan kanskje den store avstanden mellom nye initiativ og eksisterende politikk trekkes frem, samt forankring i administrasjonen. Jeg kunne valgt å fokusere mer på hvilke alternative aktører som finnes i Oslo, og studere hvorfor disse i mindre grad blir inkludert i initiativene. Oslo kommune har kommet lengre i å ferdigstille initiativ, og gjennom Oslobolig AS står allerede et fåtall leiligheter til salg. Initiativene har beveget seg i en retning hvor de i dag ligger nært opp til eksisterende boligpolitikk. Det er en rekke ulike aspekter som kan forklare dette utfallet. I Oslo er summen av utfordringer større enn i Trondheim, blant annet på grunn av høyere prisvekst, et svært ustabil leiemarked og en stor variasjon i etterspørselen. Derfor har kommunen hatt et større behov for å ferdigstille prosjekter så raskt som mulig. Man måtte sørge for at de valgte løsningene kunne fungere på kort sikt. I en slik situasjon, hvor man er avhengig av raske resultater, er det vanskelig å løfte blikket mot nye løsninger som kan medføre økt risiko. «Pilotering» har stått sentralt for kommunens utvikling, hvor man nettopp vil begrense risiko og kostnader.

Dette kan sees i et videre perspektiv. Utfordringene som denne oppgaven belyser får oppmerksomhet i flere norske byer enn de som er inkludert i denne studien. Selv om fokuset på å utvikle sosiale boligpolitiske initiativ som skal imøtekomme rimelighet og stabilitet kan finnes i flere norske byer, og disse opererer innenfor det samme norske boligregimet, vil den unike kontekst i hver by gi ulike utfall/initiativ på det enkelte sted. Dermed vil arbeidet med å utvikle slike initiativ innenfor dagens boligsystem, handle om at den enkelte kommune utforsker sitt handlingsrom og utnytter de mulighetene som finnes, for å skape gode løsninger.

8.2 Det er vanskelig å reversere markedsbasert og eierorientert politikk

Som beskrevet i kapittel 7, påvirker den sterke stivhengigheten i det norske boligregimet politikktutviklingen. Kommunenes forsøk på å utvikle initiativ som avviker fra dette boligregimet er dermed vanskelig. I et bredere perspektiv vil det være mye vanskeligere å gå tilbake fra en selektiv til en intervensjonistisk politikk. I perioden på 1980- og 90-tallet hvor rammene for boligpolitikken ble endret, skjedde utviklingen relativt raskt (Annaniassen, 2013). Å gjenskape ordninger som krever at myndighetene tar et større ansvar i boligpolitikken er for det første kostbart og for det andre upopulært i deler av befolkningen. Dermed er det også viktig at disse utfordringene løftes opp på et nasjonalt nivå, som også etterspørres av flere kommuner.

8.3 For fremtidig forskning

Det er flere begrensninger ved denne studien som gir rom for fremtidig forskning og andre perspektiver. Dette kan særlig knyttes opp til at initiativene er under utvikling, og at politikktutviklingen vil ta lang tid. Selv om dette har vært en utfordring i studien, mener jeg det er relevant å følge utviklingen av slike initiativ, istedenfor å vente og studere resultatene av politikken. I og med at dette feltet er flytende, kan det være relevant for aktører som jobber med å utvikle politikken at det foregår forskning som kan gi økt forståelse av prosessene. Samtidig ville det nok vært lettere og kanskje mer givende å gjøre denne sammenligningen noen år frem i tid. I og med at initiativene er under utvikling, vil det også være interessant å vurdere effektiviteten av ulike initiativ, hvis og når disse blir satt ut i livet. Et annet spennende utgangspunkt for fremtidig forskning, kan være å studere slike initiativ i andre kommuner. Det kunne også vært givende å studere muligheter for endringer i nasjonal politikk, som kan gi nye rom for å utvikle initiativ.

8.4 Avsluttende oppsummering

Denne oppgaven har vist hvordan to kommuner har forskjellige forutsetninger for å imøtekomme behov knyttet til rimelighet og stabilitet i lokale boligmarkeder. Stivhengighet i det norske boligregimet, og bred enighet knyttet til boligsystemet innretning, skaper begrensninger og sterke føringer for politikkutviklingen. Innenfor et boligregime kan det oppstå spenninger lokalt, som avhenger av konkrete trekk ved historien og utviklingen på det stedet. Det er selvfølgelig ingen nyhet at politisk utvikling varierer fra sted til sted. Denne kvalitative casestudien gir heller ikke grunnlag for å generalisere funn. Imidlertid har studien bidratt med en nyansering av to kommuners handlingsrom til å utvikle nye sosiale boligpolitiske initiativ.

Litteratur

- Allmendinger, P. & Haughton, G. (2012). Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? *Transactions Institute of British Geographers*, 37(1), 89–103.
- Andal, A. R. (2022a). Kva betyr det å bu trygt og godt? Ikkje så veldig mykje, viser det seg. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), 45–46.
- Andal, A. R. (2022b, 3. oktober). Trondheim kan skryte av sine ikke-kommersielle utleieboliger. *Leieboerforeningen*. <https://www.leieboerforeningen.no/blogg/trondheim-kan-skryte-av-sine-ikke-kommersielle-utleieboliger-2022-10-03/>
- Annaniassen, E. (2006). *Én skandinavisk boligmodell? historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland* (NOVA Temahefte 1/06). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Annaniassen, E. (2013). Norge – det sosialdemokratiske ägarlandet. I B. Bengtsson (Red.), E. Annaniassen, L. Jensen, H. Ruonavaara og J. R. Sveinsson, *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* (s. 195-276). Égalité.
- Bengtsson, B. (2001). Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255–275.
- Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193–203.
- Bengtsson, B. (2012). Housing politics and political science. I D. F. Clapham, W. Clark & K. Gibb (Red.), *The SAGE handbook of housing studies* (s. 206-229). SAGE.
- Bengtsson, B. (2013). Varför så olika? Om en nordisk gåta och hur den kan lösas. I B. Bengtsson (Red.), E. Annaniassen, L. Jensen, H. Ruonavaara og J. R. Sveinsson, *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* (s. 13-49). Égalité.
- Bengtsson, B., Ruonavaara, H. & Sørvoll, J. (2017). Home Ownership, Housing Policy and Path Dependence in Finland, Norway and Sweden. I D. Dewilde & R. Ronald (Red.), *Housing Wealth and Welfare* (s. 1-36). Edward Elgar Publishing.
- Bengtsson, B. & Kohl, S. (2020). Incremental Change in Housing Regimes: Some Theoretical Propositions with Empirical Illustrations. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 15–24.
- Berger, M. & Renolen, O. L. (2020, 23. juni). En mulighet for tredje boligsektor i Trondheim. *Nidaros*. <https://www.nidaros.no/en-mulighet-for-tredje-boligsektor-i-trondheim/o/5-113-63430?fbclid=IwAR0NyGBSGFVYhvz52mQFNiM1VGMj0ZHRFhapVUhsQE52sr3yF9Uxvd2ljPO>

- Barlindhaug, R. (2012). Urbane boligmarkeder. I B. I. Nordahl (Red.), *Boligmarked og Boligpolitikk* (s. 57-71). Akademika forlag.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Holth, F. & Nordahl, B. I. (2012). *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*. (NIBR notat 2012: 114). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/2331/2012-114.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. I. & Renå, H. (2014). *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. (NIBR rapport 2014: 8). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://www.ks.no/contentassets/b36c8510d0e04ff28055d9d860317f32/rapport.pdf>
- Beveridge, P. & Koch, P. (2017). The post-political trap? Reflections on politics, agency and the city. *Urban Studies*, 54(1), 31–43.
- Baxter, J. (2016). Case Studies in Qualitative Research. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 130-146). Oxford University Press.
- Blackwell, T. & Kohl, S. (2019). Historicizing housing typologies: beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism. *Housing Studies*, 34(2), 298–318.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), 182–222.
- Christiansen, I. M. & Kjærås, K. (2021). Kampen om en tredje boligsektor i Oslo: De kommersielle og ikke-kommersielle alternativene. *Tidsskrift for Boligforskning*, 4(1), 28–45.
- Clark, W. (2012). Residential mobility and the housing market. I D. F. Clapham, W. Clark & K. Gibb (Red.), *The SAGE handbook of housing studies* (s. 66-83). SAGE.
- Cope, M. (2016). Organizing and Analyzing Qualitative Data. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 373-392). Oxford University Press.
- Collier, D. & Mahoney, J. (1996). Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research. *World politics*, 49(1), 56-91.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

- Dewilde, C. L. (2017). Do housing regimes matter?: Assessing the concept of housing regimes through configurations of housing outcomes. *International Journal of Social Welfare*, 26(4), 384–404.
- Dowling, R. (2016). Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 29-44). Oxford University Press.
- Dunn, K. (2016). Interviewing. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 149-188). Oxford University Press.
- Dyb, E. (2012). Lokal boligsosial samstyring. I B. I. Nordahl (Red.), *Boligmarked og boligpolitikk* (s. 253-274). Akademika forlag.
- Eiendom Norge. (2022, 16. august). *Sykepleierindeksen H1 2022*. Eiendom Norge. <https://eiendommenorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2022>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (s. 301-316). SAGE.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354.
- Gibb, K. (2012). Housing markets. I D. F. Clapham, W. Clark & K. Gibb (Red.), *The SAGE handbook of housing studies* (s. 1- 4). SAGE.
- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (2018). Pbl (2008) - en lov for vår tid? *Plan*, 50(3), 2–7.
- Hernæs, Ø., Markussen, S., & Røed, K. (2020). Økende inntektssegregering i norske byregioner. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2), 111–129.
- Iversen, B. & Kristiansen, A. A. (2021, 23. september). Heller ikke til neste år vil noen bo i «tredje boligsektor» i Oslo. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/oslo/i/5GLL0X/heller-ikke-til-neste-aar-vil-noen-bo-i-tredje-boligsektor-i-oslo>
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory, and Society*, 23(1), 1–18.
- Kjærås, K. & Wathne, M.K. (2020). *In conversation with Erik Swyngedouw*. Parallel.
- Kjærås, K. & Haarstad, H. (2022). A geography of repoliticisation: Popularising alternative housing models in Oslo. *Political Geography*, 94(4), 1 –10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Fornytt strategi for boligmarkedet. For en trygg bolighandel, bedre bomiljø, effektive byggeprosesser og bærekraftig gjeld*.

https://www.regjeringen.no/contentassets/3737467ab7a74611a27dabdded23e9e2/fornyet_strategi_boligmarkedet.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/oppdatert-versjon-alle-trenger-en-nytt-hjem.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2022). *Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning*. (OE-rapport 2021-

74). <https://www.regjeringen.no/contentassets/19312d364c7747678c3190f61cc90b5d/oe-rapport-2021-74-sosial-barekraft-og-planbestemmelser.pdf>

Leishman, C. & Rowley, S. (2012). Affordable Housing. I D. F. Clapham, W. A. V. Clark, & K. Gibb (Red.), *The Sage Handbook of Housing Studies* (s. 5-26). Sage.

Levi, M. (1997). A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. I M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (Red.), *Comparative politics : rationality, culture, and structure* (s. 19-41). Cambridge University Press.

MacLennan, D. (2012). Understanding Housing Markets: Real Progress or Stalled Agendas? I D. F. Clapham, W. A. V. Clark, & K. Gibb (Red.), *The Sage Handbook of Housing Studies* (s. 5-26). Sage.

Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.

Malpass, P. (2008). Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies*, 23(1), 1–19.

Malpass, P. (2011). Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy. *Housing, Theory, and Society*, 28(4), 305–319.

Mamre, M. (2021). Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper. *Tidsskrift for boligforskning*, 4(1), 7–27.

Massey, D. (1984). *Spatial division of labour: social structures and the geography of production*. Macmillan.

- Metzger, J., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2014). *Planning Against the Political: Democratic Deficits in European Territorial Governance*. Routledge.
- Matznetter, W. & Mundt, A. (2012). Housing and Welfare Regimes. I D. Clapham, W. Clark & K. Gibb (Red.), *The SAGE handbook of housing studies* (s. 274-290). SAGE.
- Monk, J. & Bedford, R. (2016). Writing a Compelling Research Proposal. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 95-116). Oxford University Press.
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge.
- Narvestad, R., Støa, E., & Nielsen, B. F. (2022). På vei mot en sosialt bærekraftig tredje boligsektor: Medvirkning og sosial miks i to pilotprosjekter i Boligstiftelsen i Trondheim. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), 3–18.
- Nordahl, B. I. (Red.). (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Akademika forlag.
- Nordahl, B. I. (2014). Convergences and discrepancies between the policy of inclusionary housing and Norway's liberal housing and planning policy: an institutional perspective. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(3), 489– 506.
- Nordahl, B. I. (2015). Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling. I H. Hofstad, I. L. Saglie & G. S. Hanssen (Red.), *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer* (s. 61-70). Universitetsforlaget.
- Nordahl, B. I. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom. I G. S. Hanssen, & N. Aarsæther (Red.), *Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?* (s. 243-258). Universitetsforlaget.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press.
- Oslo kommune, v/ Byrådet. (2019a). Byrådssak 145/19. *Nye veier til egen bolig*. <https://docplayer.me/187625729-Byradet-anbefaler-at-bystyret-vedtar-nye-mal-og-strategier-for-en-utvidet-kommunal-boligpolitikk.html>
- Oslo kommune, v/ Byrådsavdeling for byutvikling. (2019b). *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag%20for%20en%20kommunal%20boligpolitikk.pdf>
- Oslo kommune, v/ Byrådet. (2019c). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13346154->

- [1573659611/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/Oslos%20byra%CC%8Adserkl%C3%A6ring%202019-2023.pdf](https://www.oslo.kommune.no/innsyn/#gref%2F1573659611%2Ftjenester%2Fog%2Ftilbud%2Fpolitikk%2Fog%2Fadministrasjon%2Fpolitikk%2Fbyra%2Foslo%2Fbyra%2Fadserkl%2Fring%2F2019-2023.pdf)
- Oslo kommune, v/ Byrådsavdelingen for byutvikling. (2019d). *Oppdrag om gjennomføring av konseptvalgutredning for etablererboliger*. <https://www.oslo.kommune.no/innsyn/#gref>
- Oslo kommune, v/ Byrådsavdelingen for finans. (2019f). *Oslo trender*. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13346363-1572856400/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Oslo-trender%202019.pdf>
- Oslo kommune, v/ Byrådet. (2021a). Byrådssak 293/21. *Byrådssak om opprettelsen av Oslobolig AS*. <https://www.oslo.kommune.no/innsyn/#gref>
- Oslo kommune. (2021b). *Aksjonæravtale mellom Oslo kommune, OBOS BBL, Bane Nor og NREP vedrørende Oslobolig AS*. <https://www.oslo.kommune.no/innsyn/#gref>
- Oslo kommune. (2021c). *Oslobolig - Målgruppe*. <https://www.oslo.kommune.no/innsyn/#gref>
- Oslo kommune, v/Byrådet. (2022). *Byrådets budsjettforslag 2022 og økonomiplan 2022 - 2025*. <https://oslokommune.framsikt.net/2022/oslo/bm-2022-sak12022/#/home>
- Pawson, H., Milligan, V., & Yates, J. (2020). Why should the government play a role in housing? I H. Pawson, V. Milligan & J. Yates (Red.), *Housing Policy in Australia : A Case for System Reform* (s. 31-50). Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, Institutions, and Social Analysis*. University Press.
- Plathe, E. (2018). *Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør*. Kommunesektorens organisasjon. https://www.ks.no/contentassets/ce79cbe8d1f14487a8bda2efc60c034b/kommunen_som_aktiv_boligpolitisk_aktor_sluttrapport.pdf
- Prosser, S. (2020). Den tredje boligsektor: Hva det kan bli, og hvorfor vi trenger det. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2), 180–192.
- Ragin, C. & Amoroso, L. M. (2019). *Constructing social research : the unity and diversity of method*. SAGE.
- Redaksjonen. (2021). Eierlinja og sosialdemokratiske likhetsidealer. *Tidsskrift for boligforskning*, 4(1), 4–6.
- Reksten, C. & Roald, H. J. (2021). *Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk* (HVL rapport 14/2021). Høgskulen på Vestlandet.
- Ronald, R. (2008). *The ideology of home ownership*. Palgrave Macmillan.

- Ruonavaara, H. (2020). Rethinking the concept of 'housing regime'. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 5–14.
- Sager, T. (2015). Ideological traces in plans for compact cities. *Planning Theory*, 14(3), 268–295.
- Sandlie, H. C., Hansen, T., Skårberg, A., Sørvoll, J., & Langsether, Å. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner : fire casestudier* (Vol. 5/11, s. 105). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandlie, H. C. & Sørvoll, J. (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(1), 45–59.
- Solstad, A., Astrup, C. K., Bliksvær, T., Hansen, L. S., Iversen, M., Kjellevold, A., Nordvik, V., & Sørvoll, J. (2021). *Boligsosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Stamsø, M. A. (2009). Housing and the Welfare State in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 195–220.
- Statistisk sentralbyrå. (2021). 06036: *Selveierboliger. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris og antall omsetninger (K) 2002 - 2021* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/06035/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022). 12195: *Utvalgte nøkkeltall for Kommunale boliger (K) 2015 – 2021* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/12195/>
- Stigen, I. M., Kolltveit, K., & Winsvold, M. S. (2018). *Fra valg til velferd : innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Cappelen Damm akademisk.
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17(1), 151–184.
- Stratford, E. & Bradshaw, M. (2016). Qualitative Research Design and Rigour. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 117-129). Oxford University Press.
- Stugu, S. (2018). *Vi trenger en inkluderende boligpolitikk - Hva er handlingsrommet for sosial boligpolitikk?* (De Facto Notat 1: 2018). De Facto - Kunnskapssenter for fagorganiserte. <https://www.de-facto.no/wp-content/uploads/2018/04/180323-Husbanken-ferdig.pdf>
- Støa, E., Høyland, K., Narvestad, R., Denizou, K., Larsen, T., Vollan, V., Gjessen, T., Molden, M. & Blanc, C. (2022). *Kommunen som pådriver for alternative boligløsninger*. Rapport fra forskningsprosjektet Bopilot. SINTEF Academic Press.

- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010 : dokumentasjon og debatt* (NOVA rapport 16/2011). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sørvoll, J. (2016). Norsk boligpolitikk 1970-2015: Sosialdemokratiets såreste punkt? *Arbeiderhistorie*, 2016, 186–207.
- Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005-2018. *Tidsskrift for Boligforskning*, 1(1), 45–66.
- Thorsen, L. R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* (SSB rapport 6/2017). Statistisk sentralbyrå.
- Torgersen, U. (1987). Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State. I B. Turner, J. Kemeny & L. J. Lundqvist. *Between state and market : housing in the post-industrial era*. Almqvist & Wiksell.
- Trondheim kommune, v/Bystyret. (2019). *Møteprotokoll for Bystyret*.
<https://www.trondheim.kommune.no/org/organisasjon/byarkivet/innsyn-i-kommunal-saksgang/>
- Trondheim kommune. (2020a). *Bystyrets vedtak til Boligpolitisk plan 2020*.
<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/saksprotokoll---boligpolitisk-plan-2020-1.pdf>
- Trondheim kommune. (2020b). *Kommunedirektørens forslag til: Boligpolitisk plan 2020 – med tilhørende handlingsdel 2020-2024*.
<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/eierskapsenheten/boligpolitisk-plan/kommunedirektorens-forslag-til-boligpolitisk-plan-2020.pdf>
- Trondheim kommune. (2020c). *Bakgrunnsnotat I. Rimelige utleieboliger i tredje sektor – en utredning om å etablere utleieboliger utenfor privat marked og offentlig eierskap*.
<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/eierskapsenheten/boligpolitisk-plan/bakgrunnsnotat-i---rimelige-boliger-i-tredje-sektor.pdf>
- Trondheim kommune. (2020d). *Bakgrunnsnotat IV – Kommunale utleieboliger til flere*.
<https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/eierskapsenheten/boligpolitisk-plan/bakgrunnsnotat-iv---kommunale-utleieboliger-til-flere.pdf>
- Trondheim kommune. (2021). *Trondheimsbudsjettet - De rødgrønnes forslag til budsjett 2022 og handlings- og økonomiplan 2022-*

2025. <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/budsjettokumenter/2022/2022-rodgront-budsjettforslag.pdf>

- 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.
- Umblis, J., von Simson, K. & Mohn, F. (2019). *Boligens betydning for annen velferd : en gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. (Rapport 2019:1). Institutt for samfunnsforskning.
- Vabo, S. I. & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-02), s. 86- 107.
- Vestreng, T. (26. Juli, 2019). Vil ta boligmarkedet tilbake. *Dagsavisen*.
<https://www.dagsavisen.no/oslo/nyheter/2019/07/26/vil-ta-boligmarkedet-tilbake/>
- Wilson, J. & Swyngedouw, E. (2022). Seeds of Dystopia: Post-Politics and the Return of the Political. I J. Wilson & E. Swyngedouw (Red.), *The Post-Political and Its Discontents* (s. 1–22). Edinburgh University Press.
- Winchester, H. & Rofo, M. (2016). Qualitative Research and Its Place in Human Geography. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 3-27). Oxford University Press.

Vedlegg 1

Intervjuguide ansatte i kommunen:

1. Innledning

Hvilken rolle har du i arbeidet med nye initiativ i boligpolitikken?

Hvilken rolle har din etat/avdeling i dette arbeidet?

2. Hva går kommunens nye initiativ i boligpolitikken ut på? utfordringer som skal løses, Målsetninger

3. Hvordan skal politikken gjennomføres?

Virkemidler, Målgrupper, Organisering, Samarbeid/medspillere

4. Hvorfor valgte kommunen å gå i denne retningen?

Hvorfor valgte kommunen disse virkemidlene, målgruppene, samarbeidspartnerne og denne organiseringen?

Hvilken rolle spilte kunnskapsinnhenting i dette arbeidet?

5. Hvilke farer ser kommunen i utviklingen av denne politikken?

Har tidligere hendelser og politikk innvirkning på oppfattede farer hos kommunen?

6. Hvilke hindringer og muligheter ser kommunen i arbeidet med denne politikken?

Hvilket handlingsrom har kommunen til å gjennomføre politikken? Juridisk, Økonomisk, Organisasjonsmessig

Flere peker på at kommunens arbeid med denne politikken går frem, hva tror du er grunnen til dette?

Opplever du at utvidelsen av den kommunale boligpolitikken representerer en videreføring av eksisterende politikk, eller en ny retning? Hvordan begrenses handlingsrommet av den praksis som har eksistert de siste tiårene?

7. Avslutning

Avslutningsvis lurer jeg på om du mener at denne politikken kan betegnes ved begrepet en tredje boligsektor?

Er det noe du ønsker å tilføye?

Intervjuguide boligstiftelser:

1. Innledning

På hvilken måte har du vært involvert har stiftelsen vært involvert i arbeidet med nye initiativ i boligpolitikken i kommunen?

2. Hvorfor tror du kommunen valgte disse virkemidlene, målgruppene, samarbeidspartnerne og denne organiseringen?

3. Ser kommunen noen farer i utviklingen av denne politikken? Hvilke er dette i så fall?

Leie står sentral som disposisjonsform, hvorfor har kommunen valgt å benytte denne disposisjonsformen?

Har tidligere hendelser og politikk hatt innvirkning på oppfattede muligheter og hindringer hos kommunen?

4. Hvilket handlingsrom har kommunen til å gjennomføre politikken?

5. Hvordan begrenses handlingsrommet av den praksis som har eksistert de siste tiårene?

Opplever du at de nye initiativene i den kommunale boligpolitikken representerer en videreføring av eksisterende politikk, eller en ny retning?

6. Avslutning

Avslutningsvis lurer jeg på om du mener at denne politikken kan betegnes ved begrepet en tredje boligsektor?

Er det noe du ønsker å tilføye?

Vedlegg 2

Vil du delta i forskningsprosjektet “Nye initiativ i kommunal boligpolitikk”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å studere nye initiativ i boligpolitikken i tre norske kommuner. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette forskningsprosjektet inngår som del av min mastergrad i Human Geography (Samfunnsgeografi) ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo. I masteroppgaven skal jeg studere nye initiativ innenfor boligpolitikken i kommunene Oslo og Trondheim.

Forskningsspørsmålet som jeg ønsker å besvare er hva denne omleggingen av boligpolitikken går ut på. Mer spesifikt er jeg interessert i hvorvidt nye boligpolitiske grep representerer en videreføring av eierlinjen, eller om grepene går i en annen retning. Hvilke mål er det som fremmes, og hvilke virkemidler foreslås for å oppnå målene? Innrammes politikken av begrepet "den tredje sektor"?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo, er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er valgt ut til prosjektet fordi du har særlig kunnskap om og innsikt i tematikken jeg ønsker å studere i forskningsprosjektet. Personer innenfor lokale bolig- og politikfelt i Oslo og Trondheim blir spurt om å delta i denne studien.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i forskningsprosjektet, innebærer det at du deltar i et intervju som vil ta ca. 1 time. Under intervjuet vil jeg stille spørsmål om boligpolitiske tiltak i kommunen, og

dine erfaringer med og holdninger til disse. Under intervjuet vil jeg gjøre lydopptak samt ta notater. Dataene fra intervjuet vil lagres elektronisk på Universitetet i Oslo sin forskningsserver.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun veileder og meg som vil ha tilgang til dataene.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data, og lagre datamaterialet på Universitetet i Oslo sin forskningsserver.

Du vil ikke kunne gjenkjennes i den ferdige publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er i mai 2022.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

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

- Terje Wessel ved Universitetet i Oslo på epost terje.wessel@sosgeo.uio.no eller på telefon: 22 85 83 31.
- Universitetet i Oslo sitt personvernombud Roger Markgraf-Bye på epost: personvernombud@uio.no eller på telefon: 90 82 28 26.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Terje Wessel
Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Hanna Skilbrei Bøen
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Ny boligpolitikk i norske kommuner, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)