

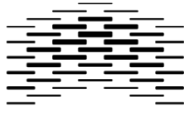
HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

30. MAI 2018

Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. Boligsosial forskning 2005-2018

Jardar Sørvoll, forsker II, NOVA/SVA/OsloMet –
Storbyuniversitetet

KBL: Boligkonferansen i Tromsø 2018, Clarion Hotel the
Edge



HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet

EN KUNNSKAPSOVERSIKT

JARDAR SØRVOLL & MONICA FIVE AARSET



NOVA

Velferdsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS



Disposisjon

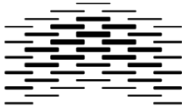
- Hvorfor er forskningen om vanskeligstilte på boligmarkedet viktig?
- Det faglige utgangspunktet for foredraget
- Gjennomgang av sentrale resultater fra rapporten: Mest fokus på boligsosiale virkemidler, men også «vanskeligstilte» og «integrering, marginalisering og segregasjon» på boligmarkedet.
- Fokus på viktige bidrag og vesentlige kunnskapshull i den boligsosiale forskningen
- 6-7 generelle konklusjoner om veien videre for forskningen om vanskeligstilte på boligmarkedet: spør vi for små spørsmål? Viktig med empirisk informerte analyser av konsekvensene av den norske boligmodellen/boligregimet for vanskeligstilte. De boligøkonomiske virkemidlene er ikke alt.



Hvorfor er dette viktig? Formål og karakter

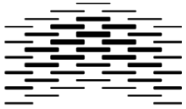
- Oppsummering av den mest sentrale forskningen – redskap for forvaltning, interesseorganisasjoner, forskningsmiljøene, politikere og offentligheten og bidra til kumulativ forskning
- Fokus på eksisterende virkemidler og politiske målsettinger; jf. *Bolig for velferd*.
- Spørsmålsdrevet og politikkrelevant: Hva kan forskningen fortelle oss om sentrale spørsmål?
- Identifisere kunnskapshull, datakilder og metoder

Hvem definerer hva som er sentrale spørsmål? Oppdragsgiver, *Bolig for velferd*, tidligere kunnskapsoversikter (Hellevik & Nordvik 2004; Rambøll 2010), forskernes tolkning av boligdebatten (et subjektivt element), forskningslitteraturen, referansegruppen.



Det faglige utgangspunktet for foredraget:

- Katalog over forskningsarbeider om «vanskeligstilte», «boligsosiale virkemidler» og «Integrering, marginalisering og segregering» i den norske boligsektoren i perioden 2005 til 2015.
- Analysedel: Oppsummering og (kritisk) analyse av denne forskningen, Jf. NOVA-rapport 13/2015 *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*
- Nyere forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet og boligsosiale virkemidler i bred forstand.
- Foredraget går bygger på, men sprenger også rammene for rapporten



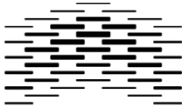
Kriterier og søkestrategier for utvelgelse av arbeider

- Generelle retningslinjer: *Transparens, balanse og bredde.*
- Avgrensninger mht. tid, rom (nasjonalt fokus), tema og publikasjoner.
- Søkestrategier og søkeord (pragmatiske og systematiske strategier): google scholar, Husbankens elektroniske katalog, forskningsinstitutters nettsider, Norart, Bibsys.



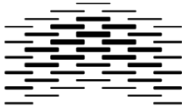
Tema i kapittel 2 «Vanskeligstilte»

- Hvem er de «vanskeligstilte på boligmarkedet»= kvantifiserende og/eller situasjons- og mekanismefokus?
- Kartlegging av bostedsløse
- Årsaker til bostedsløshet og annen vanskeligstilling
- Studier av boligsituasjon og boligkarrierer over tid: styrker og svakheter ved studier basert på registerdata, levekårsundersøkelser, surveyer til kommuner og/eller avgrensede grupper, kvalitative data (inkludert deltakende observasjon).



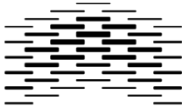
Noen hovedpoeng fra kapittel 2

- Styrker og svakheter ved registerdata
- Styrker og svakheter ved levekårsundersøkelser
- Styrker og svakheter ved eksisterende studier basert på kvalitative data – for eksempel kilde til mekanismer og kritiske situasjoner, eksempelet Flåto & Johannessen (2010) *Economic Strategies among Long-Term Homeless People: The concept of harvesting Economy*
- Behov for fokus både på mekanismer og kartlegginger...



Ny rapport fra SSB (2018)

- Bolig og boforhold – for befolkning og utsatte grupper. Revold, Sandvik og With.
- Basert på kombinasjon av registerdata om boforhold og levekårsundersøkelser.
- OBS: Eierandelen blant husholdninger med lavinntekt har falt fra 39 til 29 prosent fra 2003 til 2016, ifølge levekårsundersøkelsen.



Rapport om bla. storbyenes særskilte utfordringer knyttet til vanskeligstilte (Brattbakk mfl. 2016)

- -*Storbyfaktoren. Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer. AFI-rapport 13/2016.*
- Fokus på opphopning av levekårsproblemer i visse bydeler, konsentrasjon av vanskeligstilte og høye kostnader knyttet til det boligsosiale arbeidet. (Kompenseres antagelig ikke godt nok i beregningen av statens overføringer til kommunene).
- Analyse av det boligsosiale arbeidet i storbyene.
- Fokuset på storbyene i forskningen må fortsette!



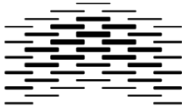
Tema i kapittel 3

- Sentral forskning her: S. Søholt (NIBR), Nordvik & Magnusson Turner (NOVA); Skog Hansen & Anne Skevik Grødem (Fafo/ISF) mfl.
- Integrasjon på boligmarkedet?
- Marginaliseringsprosesser på boligmarkedet: Eksempelet diskriminering på leiemarkedet.
- Bostedssegregering og flyttemønster



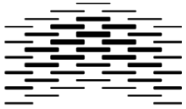
Hva snakker vi om når vi snakker om segregering, marginalisering og integrering på boligmarkedet? (Søholt 2010)

- Kilde: S. Søholt 2010. *Etniske minoriteter og boligmarkedet: integrert, marginalisert, segregert*. Oslo: Norges forskningsråd.
- **Segrasjon** betyr for eksempel «at personer som deler visse etniske, religiøse eller fysiske kjennetegn samles i de samme områdene og dermed adskilles fra personer med andre etniske kjennetegn» (Søholt 2010:11).
- **Integrasjon på boligmarkedet** «innebærer at minoritetsbefolkningen får like vilkår og muligheter i boligmarkedet som majoritetsbefolkningen [...]. Det «handler ikke bare om formelle muligheter, men også om uformelle og praktiske muligheter (Søholt 2010:5-6).
- **Marginalisering på boligmarkedet** betyr at man har «begrenset eller ingen innflytelse over vesentlige sider ved ens boligsituasjon» (Søholt 2010:9).



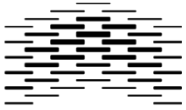
Noen hovedpoeng fra kapittel 3: Kunnskapsbehov

- Kunnskap om det norske boligeierdemokratiet, dvs. borettslag og sameier, og innvandrergruppers deltagelse her.
- Kunnskap om boligsituasjon og kjennetegn ved nabolags selvstendige effekt for integrasjon og samfunnsdeltagelse.
- Kunnskap om tidligere flyktninger og arbeidsinnvandreres boligkarrierer
- Behov for mer kunnskap om forskjellsbehandlingen av ulike grupper etniske minoriteter og vanskeligstilte generelt på boligmarkedet.



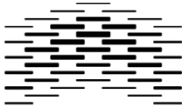
Noen hovedpoeng fra kapittel 3: Kunnskapsbehov

- Kunnskap om de boligsosiale virkemidlenes betydning for innvandreres boligsituasjon og boligkarriere
- Kunnskap om omfanget av diskriminering av nasjonale og seksuelle minoriteter på leiemarkedet
- Kunnskap om lav etnisk segregasjon, sammenlignet med en del andre land, også fører til mer kontakt mellom ulike grupper.
- Kunnskap om mekanismene bak etnisk segregering



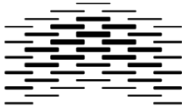
Betydningen av et komparativt blikk: kan nyansere den norske boligmodellens resultater

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



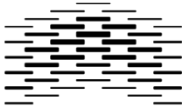
Nye stedsanalyser fra AF: Tøyen og Grønland

- Brattbakk mfl. 2017. På sporet av det nye Grønland. Afi-rapport 2017/4.
- Høyeste konsentrasjon av barnefattigdom i Oslo
- Høy andel kommunale boliger, som på Tøyen,
- Viktig med sosiale møteplasser mellom ulike grupper i det fattige, men og gentrifiserte Grønland.
- Rapporten satte fokus på sentrale levekårsutfordringer knytta til segregasjon og marginalisering på boligmarkedet (medieoppslag etc.). En del husholdninger har relativt få valgmuligheter på boligmarkedet...



Tema i kapittel 4: Boligsosiale virkemidler

- Effekter av boligøkonomiske virkemidler – bostøtte, startlån, boligtilskudd og tilskudd til utleieboliger -- for målgruppene.
- Boligøkonomiske virkemidlers (uintenderte) effekter for markedet (eks. boligmasse, priser og eierandel).
- Samspill mellom ulike boligsosiale virkemidler



Andre tema i kapittel 4

- Kommunale boligtilbud
- Bo-oppfølgingstjenester
- Kommunal organisering og samordning
- Offentlige prosjekter og satsinger
- Private, frivillige og offentlig-privat samarbeid (boligsosial utbyggingspolitikk, fremskaffelse av leieboliger).



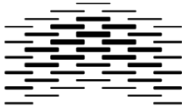
Noen hovedpoeng fra kapittel 4

- Større fokus på effektene av virkemidler 2005-2015 enn i foregående perioder (eks. Nordvik 2006; Astrup mfl. 2015, studier av bostøtte- og startlånsregistre). Allerede et steg på veien mot å realisere målet om å «initiere forskning som gir kunnskap om effektene av det boligsosiale arbeidet» (Bolig for velferd 2014:26).
- Skille mellom individ- og markedseffekter på kort og lang sikt – konsumpsjonsstøtte kan også påvirke størrelsen på boligmassen.
- Egenskaper ved lokale boligmarkeder er viktig for virkemidlenes effekter (Jf. Nordvik 2006).



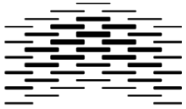
Bo-oppfølging

- Bo-oppfølging: forebyggende tjenester (økonomisk rådgivning eks.), hjemmetjenester (eks. renhold) og helsetjenester til personer med psykiske eller fysiske lidelser (Jf. Drøpping 2005).
- Ifølge Ulfrstad (2011) er kunnskapen om effekten av bo-oppfølgingsstudier for liten.
- Hvilke typer bo-oppfølgingstjenester fungerer best?
- Får vanskeligstilte grupper den hjelpen de trenger for å opprettholde et tilfredsstillende boforhold?
- Må kommunene bruke mer administrative og økonomiske ressurser på bo-oppfølging?



Men fortsatt behov for flere effektstudier

- ...som tar kontrollgrupper og den kontrafaktiske utfordringen på alvor
- ... og som også eller samtidig studerer virkninger av bo-oppfølgingstjenester, kommunal organisering og samordning, kommunale boligtilbud, offentlig-privat samarbeid og offentlige prosjekter og satsinger



Eksempelet: Evaluering av Husbankens kommunesatsing (Fafo/Proba 2014)

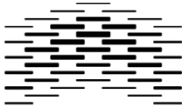
- Manglende påvisning eller sannsynliggjøring av effekter for vanskeligstilte og det boligsosiale arbeidet er en gjenganger i litteraturen om offentlige prosjekter og satsinger.
- **«Et hovedspørsmål bak hele evalueringen er hvorvidt Husbankens kommunesatsing har ført til økt bosetting av vanskeligstilte? Det kan vi ikke påvise, men heller ikke det motsatte (Grønningsæter mfl. 2014:8).**
- Hvis man skal måle eller sannsynliggjøre effekter: forutsetter det en kontrafaktisk påvisning av hva som ville skjedd hvis Husbankens kommunesatsing ikke eksisterte. Det er (kanskje) mulig ved bruk av lignende kommuner som ikke er med i satsingen som kontrollgruppe. (måle eks. ventetid på kommunale boliger før og etter)



Men...seks metodiske utfordringer for effektevalueringer av off. satsinger

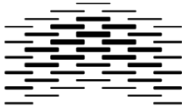
- Kontrafaktisk utfordring. Umulig å observere direkte (vanskelig å finne kontrollgrupper, noen ganger må vi være ærlige å si at vi finner interessante mønstre og korrelasjoner, men ikke effekter i streng forstand).
- Vanskelig å skille effekter av offentlig satsing fra pågående arbeid i kommunen
- Effekter kan være resultat av politiske eller økonomiske endringer
- Vanskelig å skille effekter fra pågående prosjekt fra virkninger av tidligere prosjekt
- Tidsdimensjonen: effekter kan manifestere seg på lengre sikt
- Generelt poeng: vanskelig å skille effekter av boligvirkemidler fra virkninger av andre velferdstjenester og velferdsordninger

Viktig å huske metodiske utfordringer når den nasjonale strategien skal evalueres. Kanskje bør vi slutte å evaluere effekter av offentlige satsinger, og bare studere indikatorer som kan sannsynliggjøre effekter av boligsosialt arbeid som helhet?



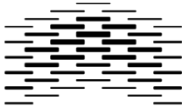
Andre konklusjoner fra kapittel 4

- Behov for mer kunnskap om den kommunale boligsektoren: regler, praksis og virkninger over tid (ikke bare fokus på individeffekter i streng forstand, også bomiljø og konsekvenser av spredning/konsentrasjon og den residuale norske offentlige boligmodellen).
- Generelt behov for mer kunnskap om bla. grunnlånets boligsosiale funksjon, offentlig-privat samarbeid om leieboliger og oppfølgingstjenestenes innhold
- Vi trenger grundige kvalitative studier av boligsosial praksis: pga. komplisert karakter av boligsosiale problemer og pga. identifisere mekanismer som kan testes i større surveyer.



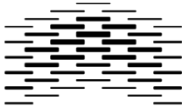
Rapport fra NTNU om bostabilitet vs. Gjennomstrømning i kommunale boliger

- Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger. Elvegård og Svendsen 2017.
- Gir et innblikk i barnefamilienes situasjon og kommunale avveininger knytta til hensynet til bostabilitet og sirkulasjon/behovsprøving av kommunal boligmasse.
- Hva med andre grupper som ikke har barn?



6 generelle konklusjoner: veien videre for forskning om vanskeligstilte

- **1. Kvalitativ forskning, ja takk!** Trenger vi fortsatt mer kvalitativ forskning (også)? Ja, men ikke bare kvalitative intervjuer, men også deltagende observasjon, og studier som kombinerer kvantitative og kvalitative tilnærminger.
- **2. Mer faglig diskusjon og fagfellevurdering.** Trenger vi mer faglig diskusjon om forskningens resultater og forutsetninger? Ja! Ja takk til mer kritisk etterprøving i fagmiljøene. Behov for fagfellevurdert norsk/nordisk tidsskrift om norsk og nordisk boligsektor.
- **3. En større forskningsbasert evaluering av det norske boligregimet.** Trenger vi en større evaluering av den norske boligmodellens betydning for vanskeligstilte generelt og en storstilt studie av den kommunale boligsektoren spesielt? Ja – og gjerne i et komparativt perspektiv.
- **4. Større bevissthet om hva ulike typer data kan si noe om.** Det gjelder både forskere/konsulenter og oppdragsgivere.
- **5. Se opp for snever oppmerksomhet om virkemidlenes effekter for individer og husholdninger, Individeffekter og registerdata er vel og bra, men hva med virkninger på lokalt og nasjonalt nivå (samfunnseffekter).** Ser vi ikke skogen for bare trær – fokus på individeffekter i streng forstand har både klare styrker og klare begrensninger. Betydning av samfunnseffekter (segregasjon, marginalisering, integrasjon) og systematisk komparasjon mellom land, kommuner og boligtilbud.
- **6. Større fokus på storbyenes utfordringer!**



Siste ord er ikke sagt

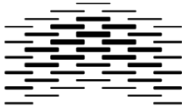
Studier av begrensede tema og problemstillinger har sine styrker...men:

«Vi tror imidlertid at en bred studie av den norske boligmodellens (jf. 1.4) konsekvenser for vanskeligstilte kunne skapt engasjement og debatt: kort fortalt bidratt til det kritiske ordsiftet som behøves for å drive frem en hensiktsmessig boligsosial politikk. En slik evaluering burde ikke begrense seg til et snevert individorientert perspektiv, men innlemme studier både av de boligsosiale virkemidlenes effekter for boligmarkedet (jf. Astrup mfl. 2014) og strukturene i den norske boligmodellens konsekvenser for ulike grupper vanskeligstilte» (Sørvoll & Aarset 2015:157).



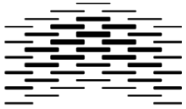
Forskningen på vanskeligstilte må ikke gjøres for snever

- Vi må forske på konsekvensene av den norske boligmodellen for vanskeligstilte!



Den norske boligmodellen/boligregime

- 1. Velfungerende boligmarkeder og selektiv støtte.
- 2. Boligeie som dominerende disposisjonsform.
- 3. Leiemarkedet: midlertidig stoppested for de fleste. Sterkt behovsprøvd og forretningsmessig kommunal boligsektor.
- 4. Markedsbasert og utbyggerstyrt boligforsyning.
- Kilder se eks: Sørvoll & Aarset 2015; Nordahl 2012; Sørvolls kommende arbeider (with some luck).
- Hva er konsekvensene for vanskeligstilte?



Markedsbasert boligbygging: Hva er konsekvensene for vanskeligstilte?

- Finnes det en «trickle down effect» evt. mekanisme i den markedsbaserte boligforsyningen?
- Ordner markedet opp selv gjennom gunstige flyttekjeder?
- Lena Magnusson Turner og Terje Wessel har forsket på dette – og funnet ut at «trickle down»-effektene av markedsstyrt boligbygging er beskjedne.
- Tankekors?
- Husk: verken den boligsosiale politikken eller den boligsosiale forskningen bør begrenses til et lite byråkratisk frimerke. Viktig med fokus på betydningen av hele den norske boligmodellen og dens konsekvenser....hvis vi skal forstå hva som skjer – og evt. kunne gjøre noe med det!