OSLOMET

Solveig Valkvæ

En dokumentanalyse av boligpolitikken i Oslo kommune 1987-2019

Takk til veileder Jardar Sørvoll.

Takk til Husbanken for masterstipend.

Takk til Marita Bo.

Takk til Prindsen botilbud.

I denne masteroppgaven har fokuset vært rettet mot problemforståelsen i Oslos kommunale boligpolitikk. Formålet med oppgaven har vært å undersøke om det har vært endring og/eller kontinuitet i problemforståelsen over en lengre tidsperiode. Ved å gjennomføre en slik undersøkelse vil man avdekke om nåværende problemforståelse bunner i gamle forståelser av hva som tidligere har vært problemet.

For å undersøke dette har man benyttet seg av *What is the problem represented to be?* som er en helhetlig teoretisk og metodisk tilnærming til politikkanalyse. Denne tilnærmingen har blitt brukt til å analysere et utvalg sentrale boligpolitiske dokumenter fremmet for bystyret av byrådet i Oslo kommune fra 1987 til 2019.

Oppgaven viser at problemforståelsene i den relativt nære fortid kan være vesensforskjellig fra hverandre. Samtidig går problemforståelsene i boligpolitikken i bølger: Problemforståelsene som ligger til grunn for byrådssak 145/19 har elementer som minner om bystyremelding nr. 2 1987.

Innhold

Kapittel 1 Innledning ... 1
1.1 Boligpolitikk fra 1945 til 2000-tallet ... 2
1.2 Vanskeligstilt på boligmarkedet ... 6
1.3 Boligsosiale virkemidler ... 7
1.4 Hvordan denne oppgaven er lagt opp ... 10
Kapittel 2 Teoretiske perspektiver ... 12
2.2 WPR-tilnærmingen: teoretisk perspektiv på politikkanalyse ... 14
2.2.1 Politikk utgjør problematiseringer ... 14
2.2.2 Vi blir styrt gjennom problematiseringer ... 16
2.2.3 Vi må studere problematiseringer fremfor problemer ... 18
2.2.4 Vi må problematisere problematiseringene ... 20
Kapittel 3 Metodekapittel ... 22
3.1 Presentasjon av dokumenter i lys av praktiske retningslinjer ... 22
3.2 Styrker og begrensninger ved metoden jeg har valgt ... 25
3.3 Hva er «problemet» representert som ifølge sentrale boligpolitiske dokumenter fra Oslo kommune i perioden 1987 til 2019? ... 27
3.4 Hva er de sentrale antagelsene som ligger bak problemrepresentasjonene i dokumentene? ... 28
3.5 Hvordan har problemrepresentasjonene i de boligpolitiske dokumentene fra 1987 til 2019 blitt muliggjort? ... 29
3.7 Hvilke effekter blir produsert av problemrepresentasjonene? ... 29
Kapittel 4 Analyse: Mot den boligsosiale vendingen og tilbake igjen? En analyse av den skiftende problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk ... 31
4.1 Løsninger og «problemer» i dokumentmaterialet ... 31
4.2 Dikotomier, kategorier og sentrale begrep ... 40
4.3 Enhver problemrepresentasjon har en historie ... 45
Kapittel 5 Diskusjon ... 51
5.1 Bystyremelding nr. 2 1987 ... 51
5.2 Bystyremelding nr. 2 1994 ... 52
5.3 Bystyremelding nr. 2 2008 ... 53
Kapittel 6 Konklusjon ... 55
Litteraturliste ... 56

Kapittel 1 Innledning

Tilbud og etterspørsel av boliger på markedet i Oslo by har ført til en boligprisutvikling som ikke alle kan slenge seg med på. I 2019 publiserte VårtOslo en artikkel, hvor utsagnet: «markedet kan være en god tjener, men er ikke en god herre», kan tolkes som en kritisk bemerkning til hvor boligmarkedet i Oslo by er på vei hen. Et raskt og ofte brukt motsvar er, at det faktisk ikke er noen menneskerett å bo midt i sentrumskjernen. Raymond Johansen, byrådsleder i Oslo kommune og forfatter av artikkelen i VårtOslo, mener at Oslo skal være en by med plass til alle. Likevel er det enkelte grupper som ikke håndterer boligmarkedet på egenhånd. For de mest vanskeligstilte har kommunen selektive ordninger, i form av blant annet kommunal boligmasse og ulike økonomiske ytelser. Andre grupper kan derimot bli henvist til et uforutsigbart leiemarked med private utleieaktører. Midtveis i artikkelen i VårtOslo stiller Johansen (2019) følgende spørsmål: «Skal politikere være tilskuere til boligmarkedet, eller skal vi ta større kontroll for å sikre at flere kan eie sin egen bolig?» Bakgrunnen for artikkelen er byrådets lansering av «Nye veier til egen bolig» (Oslo kommune, 2019a), en ny boligpolitikk for å inkludere de som har vanskeligheter med å etablere seg på boligmarkedet. Byrådet ønsker å endre etableringsbetingelsene i Oslo kommune, for å gjøre det enklere for vanlige folk med vanlig inntekt å eie sin egen bolig. Høsten 2019 ble de rødgrønne partiene gjenvalgt til å sitte i byråd. I byrådserklæringen (Oslo kommune, 2019c, s. 36-40) understrekes det at byrådet fremover vil føre en aktiv og sosial boligpolitikk. Målet er å sette i gang med pilotprosjekter for å tilrettelegge for en tredje boligsektor på sikt.

I denne oppgaven vil jeg forsøke å belyse og analysere hvordan problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk har endret seg over tid. Det er flere argumenter for å gjøre boligpolitikken i Oslo kommune til gjenstand for et studium. For det første er Oslo landets største kommune, med de største boligsosiale utfordringene. For det andre representerer Oslo kommune et styringsnivå hvor den statlige boligpolitikken blir iverksatt. Kommunen har selv hovedansvar for å hjelpe de vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo, men boligpolitikken utformes og gjennomføres innenfor rammer fastlagt av staten. I den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid, «Bolig for velferd» (2014), blir kommunen trukket frem som en nøkkelaktør i det offentlige boligsosiale arbeidet, mens den nasjonale boligpolitikken skal legge til rette for at kommunene kan ivareta dette ansvaret. For det tredje har kommunene mulighet til å selv bestemme hvordan de skal gå frem for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, og har frihet til å utforme strategiene og virkemidlene de vil benytte seg av.

Disse strategiene og virkemidlene gjengis i sentrale kommunale styringsdokumenter for boligpolitikken. Derfor vil slike dokument fungere som en inngang til å undersøke endring og kontinuitet i problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk over tid. Med dette som utgangspunkt har jeg kommet frem til følgende forskningsspørsmål:

Hvordan har problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk endret seg fra 1987 til 2019, ifølge sentrale boligpolitiske dokumenter?

Avgrensningen er satt til perioden 1987 til 2019 både på grunn av oppgavens omfang og endringer som har funnet sted i den nasjonale boligpolitikken i tilsvarende periode. Formålet med undersøkelsen er å vise at dagens boligpolitiske situasjon ikke er et statisk fenomen. Både Oslo kommune og statlige aktører har tidligere spilt en mer aktiv rolle i boligpolitikken. Oppgavens tema er sentralt for sosialarbeiderprofesjonen å ha kunnskap om i sin virksomhet, ettersom overordnede boligpolitiske rammer vil sette føringer for hvordan man i praksis møter og hjelper Ola (47), Muna (24) og Terese (64). Dagens boligsosiale politikk bidrar sammen med andre velferdspolitiske områder til å blant annet sikre gode og trygge oppvekstmiljø, øke sysselsettingen og bekjempe bostedsløshet (NOU 2011:15, s. 130). Ikke minst viser forskning til koblingen mellom opplevelsen av en god integrering i det norske samfunn og bomiljø, boforhold og bosettingsmønstre (Søholt, 2010). Selv om Norge er et land med høy velstand og sammenpresset lønnsstruktur, finnes det fremdeles enkelte grupper som lever med usikre og dårlige boforhold. Jeg skal videre ramme inn oppgaven med utviklingen fra etterkrigstidens boligpolitikk til dagens selektive boligsosiale ordninger i grove trekk. Dette gjør jeg for å sette dokumentmaterialet og forskningsspørsmålet i en større kontekst. I oppgaven vil jeg veksle mellom å referere til nasjonal-, kommunal- og Oslos boligpolitikk. De fleste eksemplene er naturligvis fra Oslo kommune.

1.1 Boligpolitikk fra 1945 til 2000-tallet

Okkupasjonsårene hadde satt sine spor og etter flere år med stopp i boligbyggingen, var det i 1945 behov for å starte opp igjen med planlegging og finansiering av gjenreisning og bygging i Norge. Ødeleggelsene var store, mens både økonomiske og fysiske midler var knappe. Hvordan skulle ansvaret for gjenreisningen fordeles, og hvor stort initiativ skulle nasjonale myndigheter ta? Staten tok på seg en fremtredende rolle og bestemte hvilke institusjoner som skulle ha ansvaret for boligbyggingen fremover (Hansen & Guttu, 2000, s. 13). I 1946 opprettes Den Norske Stats Husbank (nå Husbanken). Boligbanken skulle fungere «som en finansieringsinstitusjon» (Annaniassen, 1996, s. 16) for å rette opp i krigsødeleggelser og tilfredsstille datidens krav til boligbyggingen (Hansen & Guttu, 2000, s. 20). Staten tok etter

den nye ansvarsfordelingen på seg oppgavene med å sette nasjonale målsettinger og juridiske rammebetingelser for boligsektoren (Annaniassen, 1996, s. 35), samt gi mulighet for økonomisk støtte gjennom Husbanken. Det måtte handle om både kvalitet (boligstandard) og kvantitet (antall boliger) i utformingen av boligpolitikken og den praktiske utbyggingen. Problemet var spriket mellom nok, tilfredsstillende boliger og boutgifter som folk flest kunne makte. Husbanken skulle blant annet stille med lån og tilskudd til bygging av gode og mange nok boliger, mens kommunens oppgaver var å bygge ut infrastruktur og bidra med kjøp og klargjøring av tomter for bygging. Tomtene ble deretter solgt videre «for en billig penge til selvbyggere eller boligkooperasjonen i den allmenne boligbyggingens tjeneste» (Sørvoll, 2011, s. 1).

Før andre verdenskrig hadde Oslo kommune også en viktig rolle i boligpolitikken (Hansen & Guttu, 2000, s. 13). Dette gjaldt finansiering av bygging og fornyelse, men også gjennom samarbeidet kommunen etablerte med det boligkooperative selskapet OBOS. I 1935 ble dette selskapet Oslo kommunes byggende organ (Hansen, 2005; Sørvoll, 2014). Samarbeidet mellom kommunen og OBOS fungerte godt og ideen ble overført til flere kommuner og byer. Dette samarbeidet og boligsamvirkets rolle har vært av stor betydning for etableringen og videreføringen av den sterke eierlinjen i Norge. Slik Annaniassen (1996, s. 15) oppsummerer, var «hovedtrekkene i etterkrigstidens system … nesten ferdig utformet da krigen brøt ut». Det hadde foregått en lengre politisk prosess, som andre verdenskrig hadde satt kjepper i hjulene for. Derimot tilførte krigens slutt «på sin side en ekstraeffekt ved at ødeleggelsene la grunnlaget for den konstruktive, byggende gjenreisning» (Annaniassen, 1996, s. 15). I samarbeid med boligkooperasjonen og kommunen bidro staten til en høy boligbygging gjennom juridiske og økonomiske virkemidler. Ambisjonen var å fortsette den høye boligbyggingen i et raskt tempo for å bygge nok boliger av en tilfredsstillende standard (Hansen, 2005, s. 38).

Boligpolitikken som ble iverksatt etter krigen «satset på eierboliger, i individuell eller kooperativ form» (Annaniassen, 1996, s. 28). Den nasjonale målsettingen var at alle skulle ha muligheten til å eie sin egen bolig, istedenfor å satse på å bygge opp en større offentlig utleiesektor (Hansen & Guttu, 2000, s. 13), som flere andre europeiske land valgte å gjøre. Dette bemerkes av Oslo kommune gjennom utsagnet «eierlinja i norsk boligpolitikk har stått sentralt og sterkt i norsk boligpolitikk for alle regjeringer i perioden etter andre verdenskrig» (Oslo kommune, 2019b, s. 6). Til grunn for dette ligger blant annet verdien av å ta vare på

egen bolig, og utjevning av ulikhet og sosiale skiller ved at boligeier kan spare og betale ned på eget lån istedenfor å betale husleie til noen andre.

Ansvarsfordelingen i boligpolitikken, som beskrevet i første avsnitt, ble grovt sett opprettholdt til starten på 1980-tallet (Hansen & Guttu, 2000, s. 71; Sørvoll, 2018, s. 46). Boligproduksjonen på 1970-tallet hadde vært høy, men mot slutten av 1970-tallet begynte endringer å skje i den nasjonale boligpolitikken. Noen skapte ringvirkninger raskt, mens andre slo ikke inn før flere år senere. På statlig nivå skjedde det et skifte i boligpolitikken på 1980- og 90-tallet både under borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer (Hansen & Guttu, 2000, s. 65; Sørvoll, 2011, s. 1). Det overordnede målet siden andre verdenskrig om høy boligbygging, hadde sammen med en generell økning i landets velstand, ført til at folk flest lettere kunne være selvhjulpne på et fungerende boligmarked (Sørvoll, 2011, s. 1). Utover 1990- og 2000-tallet hadde staten en begrenset innvirkning på boligmarkedet, og tiden var «preget av en nedjustering av de boligpolitiske styringsambisjonene» (Sørvoll, 2011, s. 2).

De norske kommunene hadde fulgt linjene som staten hadde trukket opp. En av oppgavene til kommunene var som nevnt å fremskaffe og klargjøre tomter for boligbygging i etterkrigstiden. Denne oppgaven stod sentralt i den kommunale boligpolitikken fra etter krigen til og med 1990 (Sørvoll, 2011, s. 8). Etter dette ble den i stor grad faset ut, ettersom boligforsyningen i mindre grad skulle påvirkes av det offentlige (Holm, 2007, s. 27). Kommunenes rolle og hovedansvar var i endring. Samtidig hadde Norge et boligprisfall på slutten av 1980-tallet (Hansen & Guttu, 2000, s. 65), som stanset boligbyggingen og skapte konsekvenser for flere kommuner. I tillegg til dette ble enkelte husholdninger sittende igjen med stor gjeld. Etter en utfasing av «det offentlige som en betydelig aktør innenfor tilveiebringelse og fordeling av boliger» (Holm, 2007, s. 28), vendte gradvis den nasjonale boligpolitikken seg mot vanskeligstilte grupper. Vendingen gikk fra universelle ordninger rettet mot allmenn befolkning til selektive ordninger, som kom fåtallet til gode. Annaniassen (1992, s. 25) kommenterer at hvem ordningene har vært rettet inn mot har variert i ulike perioder, men «likevel virker langtidstrenden fra 1946 og fram mot 1990 ganske klar: De selektive tiltak har øket parallelt med en reduksjon av de generelle». Skisserte endringer i boligpolitikken har funnet sted mens det også har vært en desentralisering av enkelte oppgaver og ansvar fra stat til kommune. Blant annet har kommunene nå ansvaret for å prioritere og sikre vanskeligstilte gruppers boforhold gjennom å iverksette statens boligsosiale virkemidler (Holm, 2007, s. 28).

Det boligsosiale skiftet som hendte med den statlige boligpolitikken i løpet av 1990-tallet og 2000-tallet, rettet boligpolitikken inn mot nye områder (Sørvoll, 2011, s. 3). Fokuset ble gradvis flyttet over til hushold og mennesker som av blant annet økonomiske og sosiale årsaker ikke hadde en akseptabel bosituasjon sammenlignet med den øvrige befolkningen, hvor boligstandarden var relativt høy. I St.meld. nr. 23 (2003-2004) «Om boligpolitikken» skrives det at «den norske boligmodellen der målet har vært at flest mulig skal eie sin egen bolig, har vært vellykket» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003, s. 5). Det overordnede målet for veien videre var at alle i Norge skulle bli gitt muligheten til å kunne bo trygt og godt. Ansvaret for å nå denne visjonen ble delt blant flere. Befolkningen skulle hjelpe seg selv på boligmarkedet gjennom deltakelse på arbeidsmarkedet og inntekten som følger av dette, mens regjeringen på sin side skulle være tilrettelegger «for et velfungerende boligmarked» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003, s. 5). Videre skrives det at enkelte grupper vil derimot ikke klare å bli selvhjulpen på boligmarkedet gjennom arbeidsinntekt og/eller egne ressurser. Disse gruppene skal derfor få hjelp til å komme seg inn på boligmarkedet og til å bo i og holde på en egnet bolig. Boligmeldingen bekrefter samtidig at følgende endringer har funnet sted: «deregulering av markedene, desentralisering av myndighet og en sterkere vektlegging av å hjelpe vanskeligstilte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003, s. 11).

Mens boligmarkedet skal «fremskaffe boliger med de ønskede kvaliteter til en lavest mulig kostnad for samfunnet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003, s. 6), skal staten legge til rette for dette gjennom «lover og regler, organisering, kunnskap og kommunikasjon». Virkemidler som bostøtte og tilskudd for vanskeligstilte blir i boligmeldingen lagt frem som «tiltak for å korrigere markedet». Det fremkommer en tro på markedet i boligmeldingen, samt en vilje til å støtte opp om markedet ved å blant annet «føre en økonomisk politikk som sikrer lav prisstigning og stabile, lave renter» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003, s. 20). I motsetning til fremstillingen av et «velfungerende marked» som fordeler sosialt rettferdig, finner vi i Oslo i 2019 en fremstilling av et marked som «forsterker økonomiske forskjeller i samfunnet» (Oslo kommune, 2019b, s. 7). På grunn av økende antall personer og grupper som verken kommer seg inn på boligmarkedet eller tilfredsstiller kriteriene for behovsprøvde kommunale utleieboliger, har byrådet fremmet et forslag om alternative boligløsninger gjennom en tredje boligsektor. Dette innebærer for eksempel forslag om å bidra til bygging av flere rimelige boliger og et eventuelt samarbeid med staten om å hindre at boligprisene fortsetter i denne utviklingen i Oslo fremover. Videre skal jeg belyse hva det vil

si å være vanskeligstilt på boligmarkedet, før jeg kort presenterer ulike boligsosiale virkemidler som er rettet inn mot vanskeligstilte grupper.

1.2 Vanskeligstilt på boligmarkedet

Begrepet «vanskeligstilt på boligmarkedet» ble til for å skille grupperinger med behov for hjelp til å både få og holde på bolig, fra hushold og mennesker som klarte å ta ansvar for egen bosituasjon. Ulfrstad (2011, s. 59) legger frem at slike inndelinger av mennesker i grupper kan føre til konsekvenser, både for sosiale og materielle forhold. Blant annet kan grupperinger føre til forenklinger av hvilken situasjon menneskene står i. Hvilke årsaker man trekker frem som avgjørende for å være vanskeligstilt, har også konsekvenser for hvor mange i Norge som har krav på og behov for hjelp til enhver tid. Ikke minst kan kategorisering føre til at noen havner foran andre i køen. For eksempel kan en enslig kvinnelig forsørger, som er økonomisk vanskeligstilt og i tillegg opplever problemer med sin psykiske helse, plasseres under to kategorier og bli prioritert foran et menneske som er underlagt bare en kategori. Samtidig skriver Ulfrstad (2011, s. 59) at mangel på eller en uklar kategorisering kan «i verste fall medføre at vedkommende blir kasteball mellom ulike ansvarsområder». En behovsprøvd kommunal boligpolitikk forutsetter bruk av kriterier og kategorier i kartlegging av behov for hjelp.

I Bolig for velferd (Departementene, 2014, s. 30) blir vanskeligstilte på boligmarkedet definert som enkeltpersoner eller familier «som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd». Videre fremheves det at vanskeligstilte enkeltpersoner eller familier kan bli inndelt i ulike posisjoner basert på hvor man befinner seg på boligmarkedet. Dette avhenger av om man:

- står uten egen leid eller eid bolig,
- bor i en bolig som man kan miste på grunn av for eksempel avvik mellom inntekt og leie, eller
- boligen man bor i blir ikke sett på som egnet på grunn av bråk i bygningen eller trangboddhet blant annet.

Hva som blir definert som «tilfredsstillende boforhold» gir rom for skjønnsmessige vurderinger i møte med hjelpeapparatet, og det vil være nødvendig med ulike tiltak for å hjelpe ulike personer å oppnå et «tilfredsstillende boforhold» (Dyb, Solheim & Ytrehus, 2004, s. 59). For enkelte kan det være nok med økonomiske virkemidler for å holde fast på en forutsigbar bosituasjon over tid, mens for andre kan det være nødvendig med mer omfattende

hjelpetilbud og tettere oppfølging. Ulfrstad (2011, s 61) skriver at for å forstå vanskeligstilling må vi se situasjoner som resultat av et «misforhold mellom individets ressurser, og krav eller forventninger i boligsituasjonen». Dette fremfor å se på vanskeligstilling som et utfall av mennesker og husholdningers valg.

Vanskeligstilte grupper er forskjellige og for noen er vanskeligstilt en posisjon man finner seg i over lengre tid, mens for andre er det en midlertidig situasjon på grunn av en uventet endring i livet. De siste tiårene har det variert hvilke grupper som har blitt trukket frem som mest aktuelle å rette den boligpolitiske oppmerksomheten mot. Dette avhenger av den politiske dagsordenen og sammenhengen mellom boligpolitikken og andre fag- og politikkområder. For eksempel kan den økte innsatsen rettet mot bekjempelsen av bostedsløshet knyttes til «2000-tallets nasjonale målsetting om å bekjempe eller avskaffe fattigdom» (Sørvoll, 2011, s. 4). Selv om en bestemt gruppe blir viet mer søkelys, betyr det nødvendigvis ikke at andre grupper blir nedprioritert eller at påbegynt arbeid stagner opp.

Noen av gruppene som regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet er: flyktninger, enkeltpersoner eller familier med lavinntekt, personer med fysisk- og/eller psykisk nedsatt funksjonsevne, mennesker med psykiske lidelser eller rusmisbruk, unge, eldre og innsatte som løslates uten bolig (Departementene, 2014, s. 31-32; Ulfrstad, 2011, s. 73-86). Derimot er det viktig å understreke at selv om noen plasseres under en kategori, for eksempel mennesker med nedsatt funksjonsevne, betyr ikke det at de samtidig er vanskeligstilte på boligmarkedet. En person med nedsatt funksjonsevne vil ikke være vanskeligstilt om personen klarer seg selv i et hjem hvor personen kan fritt forflytte seg og det for eksempel er heis i bygningen. Eller en person som har status som flyktning og regnes som vanskeligstilt i starten av bosettingen i et nytt land, er ikke nødvendigvis fremdeles vanskeligstilt etter en periode som bosatt. Å være vanskeligstilt på boligmarkedet handler om flere sammenvevde årsaker. Noen av disse årsakene kan være personlige, mens andre er strukturelle og/eller institusjonelle (Ulfrstad, 2011. s. 63). Ettersom «vanskeligstilte på boligmarkedet» er en kategori som favner om mange forskjellige mennesker i situasjoner av ulik alvorlighetsgrad, er det nødvendig at kommunene har tilgjengelig tiltak og virkemidler for å kunne møte variasjonen innad i gruppene. Dette er blant annet økonomiske virkemidler, bo-oppfølgingstjenester og kommunale boliger.

1.3 Boligsosiale virkemidler

Husbanken har gått fra å være et instrument primært for å muliggjøre gjenreising og bygging i etterkrigstida, til å spille en sentral rolle som kompetansesenter og veileder for den norske

boligsosiale politikken. I dag har Husbanken flere økonomiske virkemidler, som tilskudd, bostøtte og lån. Disse skal «styrke kommunenes forutsetninger for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet» (Departementene, 2014, s. 35). De økonomiske virkemidlene går fra Husbanken via kommunen til enkeltpersoner og familier som trenger økonomisk hjelp for å etablere seg i og/eller bedre boligen. En av oppgavene Husbanken (2019, s. 10) arbeider med er å heve kommunenes kunnskap og kompetanse innenfor sosial boligpolitikk. Fokuset på å skape forbedrede digitale verktøy, som skal bistå kommunene i å iverksette boligsosiale virkemidler, er høyt. Blant annet skal Husbanken i 2020 «lede et stat-kommune-samarbeid om å utvikle digitale løsninger» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 4) for å skape en bedre oversikt over og administrering av kommunale utleieboliger. I tillegg til virkemidlene som Husbanken forvalter, har kommunene bo-oppfølgingstjenester og kommunale utleieboliger som rettes mot vanskeligstilte. Samlet sett er dette verktøy kommunene kan bruke for å hindre at personer og grupper i den norske befolkning har dårlige og uforutsigbare boforhold.

Bostøtte er en behovsprøvd støtte som hjelper en person å dekke over et sprik mellom inntekt og utgifter knyttet til boligen (Nordvik & Astrup, 2020, s. 12). Den kan virke både som en trygghet og som en mulighet for å skape forandring ved å kunne endre dårlige boforhold. Ikke minst spiller bostøtten en rolle i å redusere og hindre forekomst av fattigdom i det norske samfunn (Nordvik, Hansen, Koren & Lescher-Nuland, 2011, s. 11). Når en person eller en familie får sikret husleie gjennom bostøtte, kan egen inntekt prioriteres på andre viktige områder, for eksempel dagligvarer, klær og deltakelse på fritidsaktiviteter. Startlån og boligtilskudd er virkemidler som skal hjelpe til boligetablering (Sørvoll, 2018, s. 48). Målet med de økonomiske virkemidlene er å gjøre det lettere for vanskeligstilte å være selvstendige og bo i egen bolig i et godt bomiljø. Dette kan kreve at de økonomiske virkemidlene blir satt sammen med andre virkemidler som er aktuelle, for eksempel bruk av bo-oppfølgingstjenester i hjemmet.

Bak HVPU-reformen på 1980-tallet og nedbyggingen den førte til på 1990-tallet, samt nedbyggingen av psykiatriske institusjonsplasser på 1990-tallet, var en tankegang om normalisering og integrering. Alle skulle ha rett til å bo i egen bolig, tross utfordringer med bosituasjon og boligens utforming (Dyb, Solheim & Ytrehus, 2004, s. 58; Ulfsrstad, 2011, s. 25). Eventuelle utfordringer skulle løses ved hjelp fra kommunens boligsosiale virkemidler, slik at personen kunne ha en så normal hverdag som mulig i og rundt egen bolig. Nedbyggingen gjorde at kommunene fikk overført ansvaret for å finne tilpassede boliger til

flere grupper, samt ansvaret for å følge opp de som trenger det i boligen med ulike tjenester. Eksempel på slike tjenester er praktisk bistand, hjelp til matlaging, følge til tjenester, hjelp til å håndtere privatøkonomi eller mer omfattende hjelp på grunn av psykiatri og rus. Bo-oppfølgingstjenester handler om å støtte mennesker gjennom oppfølging og veiledning for at de skal kunne få ivareta egne boforhold (Ulfrstad, 2011, s. 95). Hvor omfattende slike bo-oppfølgingstjenester er, avhenger av hver enkeltes behov for bistand. Dette sett i sammenheng med et befolkningsantall som stiger, i tillegg til stigende priser på kjøp og leie av bolig, spesielt i Oslo, har ført til at flere trenger hjelp til å skaffe seg og ivareta egen bolig (Brattbakk et al., 2015, s. 73). Men antallet nye og/eller ledige kommunale boliger har derimot ikke vokst i takt med den stigende befolkningen. I Oslo er det samtidig strenge kriterier for hvem som kan bli tildelt kommunale boliger (Sørvoll, 2019, s. 54; Dyb, Solheim & Ytrehus, 2004, s. 140) og det er de som har størst vanskeligheter med å finne egnet bolig selv, som skal bli bosatt gjennom kommunal bolig.

Etter andre verdenskrig har det å eie egen bolig vært idealet og leiemarkedet har vært tenkt som et kortere stopp for folk i enkelte perioder i livet. For alle er det å leie imidlertid ikke en kortsiktig løsning. Istedenfor virker det som om at leiemarkedet blir et permanent alternativ for stadig flere (Sandlie & Sørvoll, 2017, s. 56). Dette gjelder særlig for vanskeligstilte grupper som av ulike årsaker ikke vil etablere seg i egen eid bolig, eller at de har lyst, men har vanskeligheter med å få kjøpe. Kommunale boliger har gjengs leie og kombineres ofte med virkemiddel som bostøtte. Gjengs leie fastsettes ut fra hva som er vanlig å betale for å bo i sammenlignbare boliger i nærområdet. Uunngåelig finner man da variasjon når man ser på hva ulike leietakere betaler for å bo i en kommunal bolig (Oslo kommune, 2019b, s. 8). Andre forhold som varierer, er boforhold, leieperioden og hvem som bor sammen i de ulike bygningene. Sammensettingen av ulike beboere kan ha betydning for blant annet oppvekstsvilkår og tryggheten til barn som bor i kommunale boliger. Det som kan være en «egnet» bolig for noen, kan for andre være uheldig og ha negativt utfall på trivsel og helse. Kommunen har ansvar for å prioritere og skaffe bolig til grupper som trenger hjelp, og til å følge de opp og gi rådgivning før og etter de har kommet seg på plass (NOU, 2011:15, s. 112). I Oslo står kommunale boliger for 4 prosent av det totale boligtilbudet innenfor kommunens grenser (Oslo kommune, 2019b, s. 59).

Sørvoll (2018, s. 60) etterlyser mer forskningslitteratur med søkelys på vanskeligstilte og boligsosiale virkemidler i storbyer i Norge. Dette begrunner han ved blant annet å peke på betydningen av «dimensjoneringen og utformingen av de boligsosiale virkemidlene» både for

«vanskeligstilte selv, men også for boligmarkedet og samfunnet som helhet» (Sørvoll, 2018, s. 60). Dette er et viktig poeng, fordi selv om vanskeligstilte er mottagere av selektive ordninger, kan verken situasjonen vanskeligstilte befinner seg i eller ordningene som rettes mot dem, forstås løsrevet fra andre grupper som er etablert på eller er på vei inn i boligmarkedet. Blant annet viser Sørvoll (2018, s. 48) til boligsosiale virkemidler, som bygging av kommunale boliger og startlånstildeling, og hvordan disse kan ha betydning «for det generelle boligvolumet og prisnivået på det lokale boligmarkedet». Eventuelle funn i denne oppgaven vil ikke bidra til studier av årsakssammenhenger mellom den sosiale boligpolitikken og det øvrige boligmarkedet. Tematisk vil derimot oppgaven bidra til å sette søkelys på vanskeligstilte grupper, boligsosiale virkemidler og på grupper som ikke defineres som vanskeligstilte, men som heller ikke klarer å kjøpe egen bolig slik det er i Oslo i dag. Denne oppgaven bidrar også til forskningslitteraturen om utviklingen av norsk boligpolitikk ved å fokusere på kommunalt nivå og underliggende problemforståelser på en systematisk måte.

1.4 Hvordan denne oppgaven er lagt opp

Innledning og presentasjon av utvalgte begivenheter og tema innenfor boligpolitikken i Norge, vil fungere som et bakteppe for denne oppgaven. Mitt hovedanliggende med å presentere deler av boligpolitikkens utvikling, og målgrupper og verktøy for det boligsosiale arbeidet, har ikke vært å gi en uttømmende presentasjon av hva som har lagt føringer for dagens sosiale boligpolitikk. Når jeg skal begi meg ut på en oppgave med et stort overordnet tema, er det viktig å konkretisere hva denne oppgaven er, og hva den ikke er. Hovedvekten i det teoretiske og metodiske rammeverket i denne oppgaven er inspirert av «What's the problem represented to be»? Denne tilnærmingen gir meg teoretiske redskap som ser og forstår politiske dokument som diskurser. Det metodiske kapittelet gir meg så konkrete analytiske redskap for hvordan jeg skal gå frem for å gjøre en analyse av utvalgte politiske dokument. Jeg skriver politiske dokument, selv om tilnærmingen bruker begrepet policy. Dette gjør jeg av den enkle årsaken at det flyter bedre. Tilnærmingen er en kritisk analysemåte, og en konsekvens av dette er at den kan fremstå negativ til det som kommer frem i dokumentmaterialet. Derfor er det viktig å fremheve at min ambisjon er ikke å hevde at den boligsosiale politikken i Oslo kommune ikke er bra nok. Dokumentmaterialet mitt favner ikke bredt nok til å si noe om kvaliteten på politikken og tilbudet den gir, men det jeg forhåpentligvis kan si noe om er hva som har blitt forstått som problemer på boligmarkedet i Oslo og hvordan det kan tenkes at problemene skal løses.

Markedet involverer mange aktører og interesser. I denne oppgaven vil jeg ikke rette oppmerksomheten mot hva for eksempel byrådsleder eller private aktører mener. Det jeg skal rette oppmerksomheten mot er hvordan dokumentene virker. Et dokument har flere virkninger. En side av saken er hva hensikten med å utarbeide et dokument er, og hvilke politiske mål det skal svare til. En annen side av saken er hvordan teksten kan opprettholde forståelser som andre tekster kan bygge videre på. Ikke minst kan tekster plukkes opp, leses og repeteres. Slik kan tekster gi en presentasjon av hvordan ting står til. Også lenge etter en tekst har sluttet å være «aktuell». Prosessen bak utviklingen av politiske dokument vil ikke bli belyst, men et viktig poeng i WPR-tilnærmingen er bevissthet rundt ulike stemmer og hva som trumfer gjennom. Det vil heller ikke vies plass til budsjett og implementering av foreslåtte løsninger. Mitt hovedanliggende med masteroppgaven er å vise at «problemer» er konstruerte beskrivelser av en situasjon, som ikke gir oss et fullverdig bilde av hvordan det faktisk står til. Et viktig poeng i all samfunnsvitenskapelig forskning er hvordan forskeren skaper en representasjon av det fenomenet som studeres. Derfor er det viktig at leser er klar over at oppgaven gir et selektivt bilde av hva som er årsakene til «problemer» i både nåtid og fortid. Med dette som bakteppe, vil jeg presentere det teoretiske rammeverket, før jeg viser hvordan jeg har gått frem i metodekapittelet. Deretter kommer analysen, og avslutningsvis vil jeg diskutere funn fra analysen opp mot teori og bakteppe.

Kapittel 2 Teoretiske perspektiver

I dette kapittelet vil jeg introdusere det teoretiske rammeverket for denne masteroppgaven. Jeg har valgt å benytte meg av «What's the problem represented to be?», heretter kalt WPR-tilnærmingen, for å belyse og analysere problemstillingen min. WPR-tilnærmingens forfatter er Carol Bacchi (1999, 2009, 2012), en australsk statsviter som har videreutviklet tilnærmingen ved flere anledninger. Denne tilnærmingen kommer i en teoretisk og metodisk helhet, og for å forstå premissene tilnærmingen bygger på, er det relevant å starte kapittelet med en kort presentasjon av diskursbegrepet. Deretter følger en gjennomgang av sosialkonstruktivistiske antagelser, før jeg vil bruke hovedvekten av kapittelet på WPR-tilnærmingen.

2.1 Diskurs og dets sosialkonstruktivistiske utgangspunkt

Bacchi (2009, s. 35) skriver at diskurs er et begrep som i sin alminnelighet er vanskelig. Diskursbegrepet er et analytisk verktøy og brukes av praktikere, forskere og studenter for å gjøre tolkninger av tekst. Det er flere grunner til at diskursbegrepet er vanskelig. Særlig er det vanskelig på grunn av dets mange ulike betydninger og begrensninger innenfor ulike tilnærminger. Flere av tilnærmingene er knyttet til konkrete tekstanalytiske teknikker, mens andre har få retningslinjer og det kan dermed oppstå forvirring. På grunn av dette vil jeg i det teoretiske og metodiske rammeverket til tekstanalysen forsøke å være tydelig på hvilken betydning jeg legger i ordet diskurs, hva som er poenget med å forstå noe som diskurs og hvordan jeg praktisk skal gå frem for å gjøre en diskursanalyse. Til tross for at det kan oppstå forvirring rundt diskurs og diskursanalyse, forstår flere forfattere av samfunnsvitenskapelige teori- og metodebøker diskurs som en spesifikk måte å fremstille den sosiale virkeligheten på (Bergström & Boréus, 2005, s. 305; Bratberg, 2018, s. 33; Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). Vi fremstiller våre omgivelser gjennom tale og skrift, det vil si at bestemte versjoner av den sosiale verden formes og blir holdt oppe gjennom språket. Slik skapes «representasjoner av virkeligheten, som aldri bare er speilinger av en allerede eksisterende virkelighet – representasjonene er med på å skape den» (Jørgensen & Philips, 1999, s. 17, egen oversettelse). Diskurs og diskursanalyse bygger dermed på et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt. Det innebærer at en diskursanalyse vil ta form som fortolkende fremfor beskrivende, ettersom et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt erkjenner at mennesket umulig kan gjengi en objektiv gitt virkelighet. I et forsøk på å gjengi virkeligheten, vil man alltid legge frem en tolkning av sosiale fenomen, hvor man har utført skjønn rundt hva som skal

være med. Jeg vil utdype diskursbegrepet under de teoretiske premissene til WPR-tilnærmingen, som er valgt teoretisk og metodisk posisjon til diskursanalyse.

Derimot er det sentralt for veien videre å avklare allerede her at selv om gjengivelser av virkeligheten ikke blir forstått som objektive, betyr det ikke «at virkeligheten ikke finnes, betydninger og representasjoner er nok så virkelige» (Jørgensen & Philips, 1999, s. 17, egen oversettelse). Dette argumenterer også Bacchi (2009, s. 31) for, ved å understreke at tilnærmingen benekter på ingen måte at vanskelige forhold finnes. Derimot har ikke vanskelige forhold eller virkeligheten betydning utenom diskursen (Bacchi, 2009, s. 33; Jørgensen & Philips, 1999, s. 17). Fokuset er ikke på den fysiske verdens natur, men på hvordan deler av verden blir strukturert og opprettholdt fremfor andre forståelser. Diskurser påvirker hvordan vi tolker omverden og hva vi anser som problematisk. I avsnittene om WPR-tilnærmingen vil jeg komme nærmere inn på hvordan vi kan forstå de sosiale konsekvensene av våre språklige representasjoner. Samt vil de metodologiske betraktningene i kapittel 4 gi en diskusjon av skillet mellom en fortolkende samfunnsvitenskap og en samfunnsvitenskap inspirert av naturvitenskapen, som jakter på en objektiv virkelighet med årsaksforklaringer. Diskursbegrepet kan forstås som en reaksjon på en slik tilnærming, som er tuftet på positivistiske idealer (Bratberg, 2018, s. 23).

Å bygge på et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt innebærer at diskursanalysens tilgang til den sosiale verden er betegnet med fire antagelser og gjennomgangen av disse fire er vesentlig for å forstå oppgavens helhet. Den første antagelsen jeg vil trekke frem er kulturell og historisk påvirkning. «Vi er grunnleggende historiske og kulturelle vesener, og vårt syn på og viten om verden er alltid kulturelt og historisk påvirket» (Jørgensen & Philips, 1999, s. 14, egen oversettelse). Hvilke sosiale identiteter og virkelighetsoppfatninger man har som tilgjengelige i ens tids samfunn avhenger av den kunnskapen man allerede besitter og hvordan den kunnskapen igjen strukturerer ny kunnskap og hva man søker etter. Dette må ses i sammenheng med neste antagelse, at kunnskapen vår er påvirket og kan derfor ikke tas som nøktern og allmenn kunnskap. Vi må møte det selvfølgelige med en kritisk holdning, ettersom «vår viten og verdensbilder er (…) et produkt av våre måter å kategorisere verden på» (Jørgensen & Philips, 1999, s. 13, egen oversettelse).

Under den neste antagelsen finner vi en sammenheng mellom kunnskap og sosiale prosesser. Gjennom språket deler vi erfaringer som har blitt skapt i sosial interaksjon, «hvor man både oppbygger felles sannheter og kjemper om, hva som er sant og falskt» (Jørgensen & Philips, 1999, s. 14, egen oversettelse). Slik dannes felles forståelser av virkeligheten som bestemmer

hva som er akseptabelt å mene. Den siste antagelsen jeg skal trekke frem er sammenhengen mellom kunnskap og sosial handling. Når felles forståelser av virkeligheten dannes, vil det medfølge sett med tilgjengelige handlinger og da selvsagt også handlinger som ikke er akseptable (Jørgensen & Philips, 1999, s. 14). Dette må kobles på premisset om en kritisk holdning til selvfølgelige virkelighetsoppfatninger (se ovenfor). Fordi en felles virkelighetsoppfatning fører slik forstått til tenkelige sosiale handlinger, som igjen betyr at kunnskapen som blir skapt i sosial interaksjon fører til sosiale konsekvenser. En slik konsekvens kan for eksempel være en felles overenskomst om «løsninger» på utfordringer i det boligsosiale arbeidet, som konstituerer utfordringene som virkelige gjennom spesifikke boligsosiale virkemidler (Bratberg, 2018, s. 37). På den måten blir noen virkelighetsoppfatninger formet, opprettholdt og videreført, ja, man kan si at sannhetseffekter skapes når en bestemt virkelighetsoppfatning fører politikken i en viss retning, og reproduseres fremfor andre konkurrerende oppfatninger.

Resten av dette kapittelet vil jeg vie til å presentere det teoretiske rammeverket i WPR-tilnærmingen. Det jeg tar med meg videre fra presentasjonen ovenfor av diskursbegrepet og sosialkonstruktivismen, er en felles forståelse av tekst som en bestemt fremstilling av virkeligheten, som blir gitt mening til av den sosiale, historiske og kulturelle konteksten den har blitt produsert og virker i.

2.2 WPR-tilnærmingen: teoretisk perspektiv på politikkanalyse

WPR-tilnærmingen er et teoretisk perspektiv på politikkanalyse, som Carol Bacchi har utarbeidet for å gi studenter og forskere verktøy til å kritisk undersøke hvordan politiske dokument presenterer «problem». Grunnen til at jeg har valgt å benytte meg av denne tilnærmingen, er fordi den gir meg interessante perspektiv til å se på problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk.

2.2.1 Politikk utgjør problematiseringer

Overbevisningen om at politikk er problematiseringer står helt sentralt i en WPR-tilnærming til politikkanalyse. Bacchi (2009, s. 31) argumenterer for dette ved å vise til hvordan politikk direkte og indirekte presenterer hva som burde endres. Utgangspunktet for WPR-tilnærmingen er ideen om at studenter og forskere kan jobbe seg bakover fra løsningsforslaget i et politisk dokument og Bacchi kommenterer (2009, s. 3, egen oversettelse) «gjennom å se på hva som blir foreslått som løsningsforslag kan man se hvordan problemer blir tenkt på». Et problem betyr ofte at man står ovenfor noe vanskelig, og det blir både brukt i møte med motstand i dagligdagse situasjoner, som når garasjeporten har fryst seg på vinteren eller i

situasjoner som påvirker større deler av befolkningen, som alvorlige miljøforandringer. Bruken av problem i WPR-tilnærmingen er annerledes og viser til forandringen som er lagt frem som sannsynlig i et bestemt politisk dokument. Det betyr at selv når problemet ikke er beskrevet eksplisitt, vil det kunne være mulig å avdekke det gjennom hva løsningsforslaget implisitt refererer til som problemet. Når noen snakker om vanskelige forhold og foreslår hva som burde gjøres noe med, utgjør ikke det en nøktern beskrivelse med hele spekteret av vanskelige forhold. I en slik prosess vil umulig alle sider ved et fenomen bli regnet med, og det komplekse blir forenklet og representert som et «problem» med en tilhørende løsning. Det vil si at hvert politisk dokument utgjør en problematisering.

Problematisering, og antagelsen om at problemer blir konstruert, er ikke et nytt område å rette oppmerksomheten mot. Derimot introduserer Bacchi (2009, s. 2) en ny dimensjon i studiet av politikkutvikling, når hun retter oppmerksomheten til forskere og studenter mot politiske dokumenters rolle i å representere problemer på en bestemt måte. Det er dette som er kjernen i WPR-tilnærmingen og samtidig det som skiller tilnærmingen fra tradisjonelle politikkstudier og politikkanalyser. Siden «løsningsforslag foreslår endringer har de allerede sagt hva som er problematisk» (Bacchi, 2009, s. 263, egen oversettelse). Dermed skiller tilnærmingen seg fra tilnærminger som ikke aksepterer politiske prosessers rolle i å forme og opprettholde «problemer». Et politisk dokument vil begrense tilgjengelige tankesett og er aktivt med på å konstruere noe som et «problem». Følgelig er dette styrende for hvordan man forstår og møter menneskene som problematiseringen involverer, og hvordan de blir styrt til å tenke om seg selv (Bacchi, 2009, s. 1). Slik forstått utgjør politikk eller politiske dokument problematiseringer, i det politikk representerer «problemer» og gjør at de eksisterer i samfunnet i en bestemt form, som betyr at problematiseringer er diskurser. Tidligere i kapittelet viste jeg til en enighet om at diskurs er en bestemt måte å fremlegge verden på gjennom språket. Denne enigheten stiller Bacchi (2009, s. 263, egen oversettelse) seg bak, men legger samtidig til at «diskurser er ikke homogene, men inneholder istedenfor motsetninger». For eksempel kan hensyn til miljø og klima i boligbygging og fornyelse, som blir ivaretatt gjennom langsiktige mål og planer, stå i motsetning til foreslåtte midlertidige løsninger for å få bukt på et «problem» som har forverret seg over kort tid.

WPR-tilnærmingen hviler på tre hovedpremiss. I de tre hovedpremissene blir det teoretiske konseptet problematisering brukt på to forskjellige måter av Bacchi (2009, s. 30). Først i hovedpremiss 1 og 2, viser problematisering til hvordan «problemer» blir fremstilt og problematisering blir slik et teoretisk redskap som åpner opp for alternative måter å forstå

«problemet» på, som igjen gir oss innsyn i tankegangen bak styringsprosesser. Vi blir styrt gjennom problematiseringer, ettersom politikk utgjør problematiseringer, og formålet med denne bruken av problematiseringer er å vise hvordan løsningsforslag former en bestemt problemforståelse som fremkaller bestemte liv (Bacchi, 2012a, s. 22). Så i hovedpremiss 3 (vi må problematisere problematiseringene) brukes problematisering for å understreke at vi må stille spørsmål ved problematiseringene, de krever undersøkning og alle «sannheter» kan slik forstått bestrides (Bacchi, 2009, s. 30). Denne bruken av begrepet gjør WPR-tilnærmingen til en kritisk analysemåte. Det oppstår et behov for å stille seg kritisk til det problematiseringene inneholder; hva tas for gitt og hvilke premiss er innbakt i løsningsforslagene?

2.2.2 Vi blir styrt gjennom problematiseringer

WPR-tilnærmingen har som hensikt å avdekke hvordan problematiseringer er avgjørende for styringsprosesser. Dette legger tilnærmingen opp til ved å både undersøke staten og andre betydningsfulle stemmer, som for eksempel sosialarbeidere og forskere, i søken etter hvordan styring foregår (Bacchi, 2009, s. 25). I denne oppgaven undersøker jeg sentrale boligpolitiske dokumenter fremmet for bystyret av byrådet i Oslo kommune. Det vil si at studiet av problematiseringer i dette tilfelle fokuserer på Oslo kommune som myndighetsutøver, der bystyret virker som øverste utøver av myndighet i Oslo kommune. Derimot finner vi i «Nye veier til egen bolig» en henvisning til et vedlagt kunnskapsgrunnlag, utarbeidet av kommunen og Husbanken, som skal leses som et faktagrunnlag og dermed ikke være «gjenstand for politisk behandling eller tilslutning» (Oslo kommune, 2019a, s. 4). Kunnskapsgrunnlaget hviler på blant annet forskningsbasert kunnskap, statistikk og bidrag fra frivillige og ideelle organisasjoner og andre sentrale aktører. Dette viser at selv om fokuset i oppgaven primært er på byrådet og bystyret, er det mange stemmer som bidrar inn i utviklingen av problematiseringer.

Søkelyset på styring i WPR-tilnærmingen er hentet fra Foucaults (2002) teori om regjering og kunsten å styre. Bacchi bygger videre på Foucault sitt perspektiv om hvordan staten leder eller styrer mennesker indirekte gjennom å legge til rette for at mennesket og dets praksiser blir formet etter spesifikke mål. Dette vises i oppfordring til valg av materiale for utførelse av en WPR-analyse, blant annet foreslår Bacchi politiske program og debatter. Hun sier videre «I en WPR-tilnærming fokuserer vi på kunnskapen gjennom hvilke regler som er til stede, og hvilken påvirkning eksperter og fagfolk har generelt og på disse reglene» (Bacchi, 2009, s. 25, egen oversettelse). Det betyr at i en WPR-tilnærmingen finner vi altså en utvidet oppfatning av hvem som produserer styrende kunnskap, i motsetning til et søkelys på styring gjennom

staten hos andre politikkstudier og politikkanalyser. Slik Bacchi ser det bidrar blant annet akademikere og profesjoner til å produsere kunnskapen som styrer oss. En erkjennelse av flere bidragsytere, åpner opp for å ta hensyn til det grunnlaget som støtter opp om politiske dokumenter (Bacchi, 2012a, s. 22). Hvilke aktører har for eksempel bidratt til å forme kategorien «vanskeligstilte på boligmarkedet», og hva hviler kriteriene for å bli inkludert i kategorien på? En konstruksjon av en kategori blir ikke gjort av myndighetene alene. Det er vesentlig å være bevisst at en forståelse av problematiske situasjoner, og mennesker som befinner seg i slike situasjoner, er konstruert som problematisk av flere enn myndighetene, blant annet av hjelpeapparatet.

En utvidet oppfatning av styring oppfordrer i tillegg forskere og studenter, som utfører politikkanalyse, til å reflektere rundt valg av tidligere forskning og teoretisk rammeverk, som blir tatt med i analysen. Dette er et viktig poeng for å være bevisst at ny forskning bidrar til å støtte opp om bruk og betydning av kategorier, som kan bidra til at heterogene grupper blir forstått og behandlet som en homogen gruppe (Bacchi, 2012b, s. 5). Foucault definerer makt som produktiv, fordi den produserer våre forestillinger om oss selv og andre, dette aksepterer WPR-tilnærmingen (Bacchi, 2009, s. 37). Når maktbegrepet i tilnærmingen blir definert etter Foucault sin forståelse, vil det si at enkeltpersoner og grupper ikke sitter med makten. Derimot har makten virkning, i form av at makten produserer noe, og fremfor å være i hendene på enkeltpersoner, sirkulerer den. Slik forstått er makten spredt utover, og maktens effekter må spores blant annet i tekster. Maktbegrepet til Foucault er ment å stå i motsetning til en forståelse av makt hvor individet blir begrenset eller tvunget (Bacchi, 2009, s. 37). Dette må også ses i sammenheng med perspektivet på styring som tilnærmingen henter fra Foucault. Når individet ikke er begrenset eller tvunget, impliserer det en frihet hos individet som styres, samt hos de som leder styringen.

Problematiseringer blir, ut ifra et maktbegrep som hviler på Foucault sitt arbeid, forstått som maktutøving. Ettersom problematiseringer presenterer bestemte forståelser av subjektet, og ut ifra en forståelse av seg selv, vil subjektet også forstå andre og forholdene rundt seg. Å bli tildelt en kategori handler også om hva som følger med kategorien. For eksempel forventninger om egenskaper du skal inneha. Både det en problematisering inneholder, som mulige virkemidler og mål, men også hva som ikke kommer frem i problematiseringer, bidrar til å skape en bestemt fremstilling av virkeligheten. Bacchi (2009, s. 263, egen oversettelse) skriver «disse konstruerte «problemene» påvirker i stor grad vårt daglige liv». Det vil si at vi blir styrt gjennom problematiseringer og ved å studere disse problematiseringene og deres

mønstre, vil vi få tilgang til strategier som styring foregår etter (Bacchi, 2012b, s. 5). Årsaken til WPR-tilnærmingens betydelige søkelys på styring er fordi styringen av samfunnet former forståelser av subjekter, som vil føre til ulikt utfall for ulike grupper. Bacchi (2009, s. 30, egen oversettelse) kommenterer at «det er viktig å påpeke at det ikke er noe forslag om at det foregår forsettlig manipulasjon», og gjør et poeng ut av at tilnærmingen ikke antar at slike praksiser, som deler mennesker, har blitt skapt med vilje. Det er heller ikke hensikten med WPR-tilnærmingen, altså å undersøke hva sentrale aktører *egentlig* mente. Derimot må problematiseringer kritisk undersøkes, ettersom problematiseringer rammer inn hva som blir og ikke blir vurdert som viktig.

2.2.3 Vi må studere problematiseringer fremfor problemer

Det å studere problematiseringer vil si å flytte fokuset for analysen over fra «problemer» til problemrepresentasjonene man finner inne i problematiseringene. Begrepet problemrepresentasjon er laget for å komme inn på formen en problematisering tar i et bestemt dokument (Bacchi, 2012b, s. 5). For å få tilgang til problematiseringer, og følgelig problemrepresentasjonene, benytter Bacchi seg av Foucaults anbefaling om å velge praktiske eller foreskrivende tekster som materiale for analyse. Sentrale boligpolitiske dokumenter, valgt materiale for påfølgende analyse, er i dette perspektivet foreskrivende tekster, siden de kommer med forslag til sosiale boligpolitiske løsninger og hva man skal gjøre for å håndtere problematiseringen (Bacchi, 2012b, s. 5; Bacchi, 2009, s. 34).

I en WPR-tilnærming er fokuset både på løsninger som blir foreslått basert på en problemrepresentasjon og på hva som rasjonaliserer løsninger og derav problemrepresentasjonen. Dette gjør at forskere og studenter kan reflektere rundt hvilke overbevisninger som må ligge til grunn for at en problemrepresentasjon skal ha betydning. Selvsagt er dette en kompleks oppgave, ettersom ingen av oss kan fullt og helt ta avstand fra problematiseringene som former oss og iaktta dem utenfra (Bacchi, 2012b, s. 4; Bacchi, 2009, s. 5). Et utgangspunkt er å anerkjenne at problemrepresentasjoner blir rammet inn og gitt mening til av diskurs. Bacchi (2009, s. 35, egen oversettelse) skriver at diskurser «får ting til å skje, som oftest gjennom deres sannhetseffekter».

Å påkalle et studium av problematiseringer er et analytisk grep som står sentralt i WPR-tilnærmingen. Dette på grunn av at Bacchi (2012b, s. 1) sin studie av problematiseringer er utviklet i Foucault-inspirert poststrukturell analyse. Det som gjør tilnærmingen poststrukturell er oppmerksomheten rettet mot hvordan politiske prosesser konstruerer «problemer», og hvilke betydninger av begreper og kategorier som blir lagt til grunn for at problemforståelsen

skal gi mening og legitimere en styrende politisk praksis (Bacchi, 2009, s. 265). På den måten er tilnærmingen samtidig en motsats til politikkanalyser som mener at en respons i form av politiske dokument med retningslinjer og løsningsforslag, forstås som en løsning på faste problemer ute i samfunnet. WPR-tilnærmingen søker derimot å kaste lys over hva løsningsforslagene tar for gitt, og hvordan problemrepresentasjonene opprettholder og reproduserer diskurser med implikasjoner for dem løsningsforslagene er rettet mot (Bacchi, 2009, s. 262).

I argumentasjonen for hvorfor vi må studere problematiseringer fremfor «problemer», har Bacchi (2009, s. 32-33) inkludert en utført gjennomgang av tre forskjellige måter å tilnærme seg politikkstudier og politikkanalyse på. De tre tilnærmingene er «authorized choice», «structured interaction» og «social construction». Gjennomgangen viser hvordan WPR-tilnærmingen utfordrer antagelsen om at en respons fra regjeringen, forskere og andre sentrale profesjoner på et «problem» er adskilt fra problemforståelsen. Den første tilnærmingen, *authorized choice*, forstår utarbeidelsen av politiske dokument som en hierarkisk mål-orientert prosess, hvor resultatet er bestemt av de med høyest autoritet. I denne tilnærmingen svarer politikken til lett identifiserbare problemer. *Structured interaction* involverer derimot flere meninger i utarbeidelsen av hvordan de politiske dokumentene skal bli, og resultatet er et kompromiss mellom ulike forståelser. Problemene finnes der ute, og det er behov for en reaksjon slik at problemene havner på det vi kan omtale som den politiske agendaen. Selv om *structured interaction* forstår at en prosess, hvor politiske dokumenter blir utarbeidet, er sammensatt og krever at man må ta høyde for flere stemmer som ikke går overens, har den til felles med *authorized choice* at materialet for analysen problematiseres ikke. Dette tar den siste tilnærmingen avstand fra (Bacchi, 2009, s. 32-33).

Social construction godtar meningsskapelsen som skjer i utviklingen av politiske dokument og retter blikket mot organisasjonene og praksisene som styring finner sted gjennom. I gjennomgangen Bacchi (2009, s. 32-33) viser til, er posisjonen nærmere konstruktivisme enn konstruksjonisme. Mens konstruktivisme her forstår subjektet som konstruerer av sin egen virkelighet ut ifra egne fortolkninger, forstår sosialkonstruksjonisme virkeligheten som konstruert av sosiale krefter. Både sosiale konstruksjonisters og konstruktivisters tilnærminger er ulike, men deler en erkjennelse av at problemer ikke finnes adskilt i den sosiale verden fra hvordan de blir tenkt på og snakket om. Likevel er en sosialkonstruktivistisk vitenskapsforståelse sentral i denne oppgaven. Slik det har blitt presentert i oppgaven tidligere inkluderer sosialkonstruktivisme en antagelse om sammenhengen mellom sosiale prosesser og

kunnskap. Konstruksjonisme trekker frem maktaspektet, når fokuset er på hvordan mektige omgivelser konstruerer virkeligheten. Fordi tross utallige måter å konstruere et «problem» på, blir regjeringens problemforståelse omgjort til retningslinjer som er styrende. De blir på den måten konstituert i det virkelige (Bacchi, 2009, s. 33).

Politiske dokumenter og «problemer» representerer altså ikke en objektiv virkelighet, som vi kan reagere på, snakke og skrive om, uten at det farger og utvikler vår forståelse av de vanskelige forholdene. Bacchi ønsker å utfordre antagelsen om at problemene finnes der ute, uavhengig av hvordan problemene blir snakket om og reagert på i politikken. Derfor er Bacchi (2009, s. 35, egen oversettelse) konsekvent i sin vektlegging av at «i en WPR-tilnærming refererer ikke begrepet «diskurs» utelukkende til språk». Målet er ikke å analysere hva som blir sagt og av hvem, men hva som muliggjør at noe blir sagt og gitt mening til av andre. Det betyr at vi må avdekke diskurser for å synliggjøre at en problematisering konkurrerer med flere, alternative måter å forstå de vanskelige forholdene på. Politikk utgjør problematiseringer og problematiseringer har fysiske og symbolske konsekvenser for menneskene problematiseringene favner om (Bacchi, 2009, s. 263). Konsekvenser kan oppstå både når løsningsforslag trumfer gjennom, og når noe ikke blir belyst eller man aktivt velger å ikke intervenere i sosiale forhold. Når problemrepresentasjonene er avklart, blir neste steg å flytte fokuset over til hvordan styring finner sted (Bacchi, 2009, s. 39). Dette vil si at vi må problematisere problematiseringene.

2.2.4 Vi må problematisere problematiseringene

I det siste hovedpremisset refereres det til en annen bruk av begrepet problematisere. Det refereres her til nødvendig kritisk refleksjon rundt de identifiserte problematiseringene. Istedenfor å utføre en analyse av problematiseringene, hvor vi gjengir problemrepresentasjonene og hva som ligger bak dem, oppfordrer Bacchi oss til å kritisk analysere antakelsene og forutsetningene innen problemrepresentasjonene. Hun sier videre at «WPR er en kritisk, og ikke beskrivende, form for analyse» (Bacchi, 2009, s. 39, egen oversettelse). Dette gjenspeiler målet om å oppnå en rett til å stille spørsmål ved hvordan problemer blir representert (Deleuze, 1994, s. 158, i Bacchi, 2009, s. 46). Fordi en WPR-tilnærming har som prosjekt å avdekke hvordan en bestemt måte å representere et «problem» plasserer ulike grupper i ulike situasjoner. Der tilnærmingen skal rette søkelyset mot dem som taper på den rådende måten å representere problemet på. Retten til å stille spørsmål ved problemrepresentasjonen handler ikke nødvendigvis om å skape en mer virkningsfull politikk eller å vise hvordan noe kunne vært bedre. Det handler om å skape bevissthet om hva som

legitimerer praksiser i ens tids samfunn. Fremfor å akseptere og reprodusere en bestemt måte å forstå og håndtere noe på (Bacchi, 2009, s. 46). Et viktig poeng er at problematiseringer må erkjennes som styrende, men også som betingede. Tilnærmingen gir oss på den måten en mulighet til å reflektere rundt hvordan vi styres og om dette kunne blitt utført annerledes (Bacchi, 2009, s. 47).

Den kritiske refleksjonen slipper til gjennom settet med spørsmål som anvendes på materialet i analysen. Spørsmålene skal føre til at vi gir plass til hvordan problematiseringer har oppstått, under hvilken kulturell og historisk påvirkning, og hvilke implikasjoner dette har for menneskene som de politiske dokumentene styrer (Bacchi, 2012b, s. 5). Å skape endring er vanskelig, og som sagt er ikke målet til en WPR-tilnærming å vise at en virkelighet er bedre enn en annen (se ovenfor). Men Bacchi antar at ved å problematisere problematiseringene blir vi gitt et utgangspunkt for å undersøke systemet vi er en del av. Når vi gransker problematiseringene kan vi distansere oss fra begrepene som har blitt til gjennom politiske prosesser og dokumenter. Det er formålet med å avdekke diskurser, nemlig å trekke oppmerksomheten mot meningsskapingen som finner sted i de politiske dokumentene og prosessene som følger av slike dokument. Dette er særlig viktig med tanke på hva Bacchi (2009, s. 37, egen oversettelse) belyser, nemlig at «diskurser er ikke homogene, men inneholder istedenfor motsetninger».

Oppsummert er WPR-tilnærmingen en motsetning til politikkstudier og politikkanalyser som ukritisk analyserer politiske dokumenter, som presserende respons på problematiske forhold, uten å reflektere over hvordan man bidrar til reproduksjon og opprettholdelse av en bestemt problemrepresentasjon. Bacchi sitt formål er å utfordre ideen som går ut på at politikkstudier og politikkanalyser er bidrag til «problemløsing». Istedenfor må man rette blikket mot politikken som er involvert i formingen av «problemet», samt de mulig skadelige implikasjonene som følger av problematiseringen (Bacchi, 2012b, s. 7). I det man aksepterer at løsningsforslag uttaler hva man mener burde gjøres noe med, aksepterer man samtidig at politikk utgjør problematiseringer. Problematiseringer er styrende og derfor må vi undersøke premissene problematiseringene blir kastet inn i, gjennom å kritisk granske problematiseringene. Dette oppnås gjennom settet med spørsmål, som skal rettes mot utvalgte dokumenter.

Kapittel 3 Metodekapittel

Å analysere tekst kan gjennomføres på mange måter, med hjelp fra ulike tekstanalytiske teknikker. I denne oppgaven skal dokumentmaterialet analyseres ved diskursanalyse som strategi. WPR-metoden kommer i form av et sett med analytiske spørsmål og er en av flere forskjellige språklig orienterte retninger innenfor diskursanalyse. I tillegg til analyseskjemaet, medfølger metoden praktiske retningslinjer for innsamling og avgrensning av dokumentmaterialet. Først vil jeg gi en presentasjon av dokumentene og hvordan jeg har gått frem for å samle de inn, i lys av de praktiske retningslinjene, før jeg diskuterer styrker og begrensninger ved metoden jeg har valgt. Dette gjør jeg for at leser skal kunne følge valgene jeg har tatt, og samtidig skape bevissthet rundt alternative måter å gjennomføre analysen på og hvordan det eventuelt kunne gitt andre svar. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg presentere analyseskjemaet.

3.1 Presentasjon av dokumenter i lys av praktiske retningslinjer

For å unngå at WPR-tilnærmingen blir brukt på en forenklet måte, medfølger den fire praktiske retningslinjer som er nyttig for forsker å reflektere over. Særlig kan retningslinjene være til hjelp når det skal velges datamateriale som er egnet til å svare på det forsker lurer på. Den første handler om nettopp dette, nemlig tekstvalg. Dette er en viktig oppgave, men den er på ingen måte enkel. Å velge ut bestemte dokument for påfølgende analyse, må anerkjennes som en tolkende øvelse og med det er forsker allerede involvert i analysen. Som Bacchi (2009, s. 20) påpeker, vil tekstvalget avsløre dine interesser. Forskerens egne forhåndsoppfatninger og antakelser om et fenomen vil ha en avgjørende betydning på formulering av forskningsspørsmål, som igjen har betydning for hvilke dokumenter man velger ut som relevant (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 100). Jeg har i denne undersøkelsen valgt å se på sentrale styringsdokumenter for fag- og politikkområdet sosial boligpolitikk, fremmet for bystyret av byrådet i Oslo kommune perioden 1987-2019. Dette har jeg gjort fordi det er interessant å undersøke den historiske utviklingen i Oslo kommunes sosiale boligpolitikk. Den historiske utviklingen i seg selv åpner opp for en uendelig variasjon av og mengde tekster som kan være aktuelle.

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var et forslag fra veileder, Jardar Sørvoll, om masterprosjekt fremmet på Mastertorget for masterstudiene i sosialfag ved OsloMet. Masterprosjektet hadde tittelen: Sosial boligpolitikk rettet mot vanskeligstilte grupper – historiske røtter og komparative perspektiver. I samtale med veileder ble jeg oppmerksom på planer byrådet og bystyret har vedtatt angående Oslo kommunes boligpolitikk. Først ble jeg

presentert for Byrådssak 145/19 Nye veier til egen bolig, hvor byrådet legger frem et ønske om å utvide eksisterende boligpolitikk med nye målsettinger og strategier 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). Dette gjorde meg nysgjerrig på hvem de kommunale boligsosiale tilbudene er rettet mot og om behovet for å utvide boligpolitikken er et nytt perspektiv eller om det har historiske røtter i tidligere problemforståelser. Hvordan skal nye målgrupper omtales i diskusjonen? Hvilke implikasjoner fører det til når noen grupper blir definert som mer vanskeligstilte enn andre? Hvorfor oppstår det et behov for offentlig hjelp, når det blir vanskelig å kjøpe bolig for enkeltpersoner og grupper? Interessen for kommunale boligsosiale tilbud, og en mulig problemforståelse i endring, avgrenset oppgaven til å handle om utviklingen av sosial boligpolitikk rettet mot vanskeligstilte grupper i Oslo kommune.

Deretter var det nødvendig å velge skriftlige fremstillinger som kunne kobles på og ses i sammenheng med den nevnte byrådssaken. WPR-metoden tar utgangspunkt i et politisk dokument og går bakover for å se hvordan det bygger på andre dokument (Bacchi, 2009, s. 4). Aktuelle kilder av relevans var blant annet bystyreforhandlinger, Atekst, bystyremeldinger på Byarkivet i Oslo og skriftlig materiale fra organisasjoner. Generelt er boligpolitikk og sosial boligpolitikk temaer som inkluderer mange arenaer og aktører. Med tanke på oppgavens omfang, avsatt tidsperiode for arbeid med oppgaven og begrensninger av antall sider, er det nødvendig å prioritere hvilket materiale det skal settes søkelys på. Oppgaven konsentrerer seg derfor om følgende dokumenter:

1. Bystyremelding nr. 2 1987. Om mål og virkemidler i boligpolitikken.
2. Bystyremelding nr. 2 1994. Ny strategi i boligpolitikken.
3. Bystyremelding nr. 2 2008. Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune.
4. Byrådssak 145 av 23.05.2019. Nye veier til egen bolig.

Bystyremelding 2/1987 har blitt hentet ut fra Byarkivet i Oslo kommune. Resten av materialet er digitalisert og har blitt overlevert fra Arkivenheten ved Bystyrets sekretariat via e-post. I kommunikasjon med Arkivenheten spesifiserte jeg min interesse for sosial boligpolitikk rettet mot vanskeligstilte, samt la jeg føringer for hvilke saker som ble utvalgt ved å avgrense den historiske perioden til 1970-2019 og en antakelse om bystyremeldinger som relevante

utgangspunkt. Dokumentene bidrar samlet sett til å belyse forskningsspørsmålet mitt, ettersom de gir meg en mulighet til å vurdere stabilitet og endring. For å vise til en eventuell endring i politisk problemforståelse over tid, bruker jeg analyseskjemaet til WPR-metoden, som har teknikker for å identifisere endring i målsettinger og problemstillinger (Lyngaard, 2015, s. 161).

Den andre praktiske retningslinjen for bruk av WPR-metoden er oppmerksomhet rundt kontekst (Bacchi, 2009, s. 21). Tekstvalg og kontekst henger tett sammen, og det er viktig å forstå at utvalgte kilder er trukket ut av et nett med politiske saker. Det er derfor nødvendig å stille følgende spørsmål til kildene: Hvilke omstendigheter ble kildene frembrakt i? Hva var bakgrunnen for å skape kildene? Gjenspeiler kildene en større debatt? Dette er viktig, fordi dokumentene må forstås i lys av omstendighetene rundt som påvirker og ligger til grunn for tilblivelsen av dokumentene. I tillegg til det materialet jeg har valgt, utpekte Arkivenheten Bystyresak 661/90 Planer for boligbygging i Oslo og Bystyresak 211/98 Sosialt boligprogram som mulige kilder. En gjennomgang av dokumentene gjorde at jeg etter forespørsel også fikk overlevert Bystyremelding 1/1989 Om byutvikling og arealsituasjonen i Oslo. Dette er et eksempel på hvordan innblikk i et fag- og politikkområde åpner opp for flere dokumenter som bygger på og forutsetter hverandre. Likevel er målet å velge ut et begrunnet antall kilder å arbeide med (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 73), og i tillegg til begrunnelsen gitt ovenfor, er dokumentmaterialet valgt «i forbindelse med en avgrensning i forhold til spesifikke publikasjoner» (Lynggaard, 2015, s. 164).

Bakgrunn for oppgaven setter kildene i en større kontekst og sammen med teoretiske perspektiver bygges det opp til en helhet, for å få øye på viktige sammenhenger i utviklingen av problemrepresentasjoner uttrykt i sentrale styringsdokumenter (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 100). Ambisjonen ved å foreta en studie av tre bystyremeldinger og en byrådssak er å belyse hvordan nåværende problemrepresentasjon(er) ikke har oppstått som et resultat av en naturlig utvikling som ikke kan unngås, men heller er et produkt av blant annet tidligere hendelser og innvirkning fra andre politikk-områder som har ført saken i en bestemt retning (Bacchi, 2009, s. 54). Den tredje praktiske retningslinjen handler om kompleksitet, og som med tekstvalg, er det nødvendig å være bevisst det tolkende aspektet til den analytiske prosessen (Bacchi, 2009, s. 20), ettersom politiske dokumenter ofte inneholder motsetninger. Forsker blir slik oppfordret til å ta i betraktning kompleksiteten i dokumentene, når det søkes etter bestemte utsagn som styrker ens antakelse. Den fjerde praktiske retningslinjen kan best oversettes til å nøste opp i dokumentene (Bacchi, 2009, s. 21). I WPR-

metoden skal rekken med analytiske spørsmål stilles til de politiske dokumentene flere ganger, «på grunn av måten problemrepresentasjoner er innebygget i hverandre» (Bacchi, 2009, s. 21, egen oversettelse).

3.2 Styrker og begrensninger ved metoden jeg har valgt

I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av WPR-tilnærmingen som en pakkeløsning. Hittil har jeg presentert det teoretiske grunnlaget, i tillegg til diskursbegrepet og dets sosialkonstruktivistiske utgangspunkt, som tilnærmingen aksepterer, og praktiske retningslinjer for hvordan gå frem i innsamling og avgrensning av datamaterialet. Den siste delen av pakkeløsningen er konkrete tekstanalytiske teknikker, som skal anvendes for å problematisere fremstillinger av «problemet» i dokumentene. Før analyseskjemaet presenteres skal jeg diskutere styrker og begrensninger ved WPR-metoden. Som Bratberg (2018, s. 64) påpeker, er det viktig å vise at man stiller spørsmål ved og forholder seg til undersøkelsens gyldighet. Siden jeg tilnærmer meg datamaterialet gjennom en teoretisk og metodisk helhet, er det også den første begrensningen som må trekkes frem. Valgene jeg har tatt rundt pakkeløsningen er begrensende for hvordan jeg forstår de politiske dokumentene og med det glipper andre mulige måter å tilnærme seg politikkanalyse på. Samtidig kan en WPR-metode, som hviler på de tre teoretiske hovedpremissene, hjelpe meg å oppnå nødvendig avstand til datamaterialet, i motsetning til hvordan jeg tidligere har lest politiske dokument ut ifra min egen hverdagsforståelse (Jørgensen & Philips, 1999, s. 168). Slik jeg ser det er Bacchi konsistent i hvilken betydning hun legger i begrepet diskurs, hvordan man kan gå frem for å analysere diskurser og hva formålet med en slik analyse er, som har ført til valget om å ikke inkludere og/eller supplere med elementer fra andre diskursanalytiske tilganger.

Uavhengig av om det gjennomføres intervjuer, observasjoner eller innsamling av dokumenter, sitter ofte forsker igjen med et relativt stort datamateriale etter en kvalitativ undersøkelse. Dette er også tilfelle i denne undersøkelsen. Selv om jeg har valgt et begrenset antall dokumenter istedenfor et bredt kildemateriale, er det omfattende dokumenter både når det kommer til sidetall og hva dokumentene inneholder av informasjon for å skape en helhetlig forståelse av den aktuelle situasjonen. Det vil derfor være nødvendig å redusere hva man skal inkludere i kapitelene om presentasjon og diskusjon etter gjennomført analyse (Järvinen & Mik-Meyer, 2017, s. 16). I denne sammenheng har jeg reflektert over hvilke utsnitt av og sitater fra tekstene som kan velges ut, for å være representative eksempler på helheten og samtidig vise motsetningene som finnes, uten å ende opp med å vri og vende på hva byrådet har ønsket å uttrykke. Senere vil jeg gi en grundig gjennomgang av analyseskjemaet jeg har

tatt i bruk for å analysere datamaterialet. Dette sammen med en mengde representative utsnitt og sitater fra analysen skal hjelpe leser til å følge veien jeg går i denne oppgaven. Selvsagt er dette også en del av den tolkende prosessen, og man står sånn sett fritt til å velge utsnitt og sitater som fremmer ens egne antakelser. Derimot er datamaterialet offentlig og tilgjengelig for andre som ønsker å få innsyn og vurdere analysens pålitelighet. Ikke minst medfølger WPR-metoden en oppfordring til å repetere rekken med analytiske spørsmål på datamaterialet. Dette har vært nyttig, ettersom datamaterialet leses med «teoretiske briller» som først retter ens blikk mot det som oppleves relevant. Ved å repetere spørsmålene fikk jeg også øye på det som avveik fra hva jeg antok å finne (Järvinen & Mik-Meyer, 2017, s. 17; Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 23).

En velkjent og mye diskutert utfordring med diskursanalyse er hva en slik analyse egentlig bidrar med. Hva kan funn i denne analysen brukes til? Blir ikke resultatene bare til en av mange forskjellige representasjoner av virkeligheten? Slike kritiske spørsmål blir ofte stilt til analyser med et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt. Ettersom denne typen forskning går ut ifra premisset om at forskeren ikke evner å objektivt observere fenomenet det søkes kunnskap om. Kunnskap er påvirket av kulturen og det sosiale i samtiden, og fenomenet eksisterer ikke uavhengig av hvordan vi observerer og analyserer det. En motsetning til dette er en positivistisk tilnærming til vitenskap, der begreper må operasjonaliseres og målet er å forklare årsakssammenhenger som kan generaliseres (Bratberg, 2018, s. 18). Hvis for eksempel funn fra en diskursanalyse skal sammenlignes med funn fra en kvantitativ undersøkelse, kan diskursanalysen kritiseres for å ikke presentere en klar fremstilling av virkeligheten. Likevel kan nytten av det fortolkende aspektet forsvares ved å vise til et behov for å rokke ved selvfølgeligheter (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 224). Til spørsmålet om denne tekstanalysen blir til en av mange representasjoner av virkeligheten, er nok svaret ja, det er rett og slett uunngåelig når tekstanalysen er basert på antagelser fra sosialkonstruktivismen. Derfor blir det desto viktigere å kunne leve opp til andre regler for å teste analysens troverdighet. For eksempel regler knyttet til teoretisk og metodisk helhet, og grundig redegjørelse av datamaterialet og hvilke retningslinjer arbeidet følger. Ikke minst refleksjon rundt ens egen påvirkning på prosessen (Jørgensen & Philips, 1999, s. 168). Formålet med å gjøre en diskursanalyse er ikke å stille spørsmål ved virkeligheten, men å stille seg kritisk til hvordan vi forstår virkeligheten og hvordan den har blitt slik (Bratberg, 2018, s. 62).

Videre vil jeg beskrive hvordan dokumentanalysen faktisk er gjennomført. Målet med dokumentanalysen er å få svar på det overordnede forskningsspørsmålet jeg stilte innledningsvis i denne oppgaven: Hvordan har problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk endret seg fra 1987 til 2019 ifølge sentrale boligpolitiske dokumenter? Analyseskjemaet tilbyr analytiske spørsmål som vil brukes for å problematisere fremstillingen av «problemet» i dokumentene. I neste kapittel vil jeg presentere analysen. De analytiske spørsmålene stilles til hvert dokument og dokumentene er undersøkt i lys av WPR-tilnærmingens teoretiske og metodiske helhet. Jeg har først lest og analysert de foreslåtte tiltakene og løsningene i dokumentene, for så å jobbe meg bakover i dokumentene.

Spørsmålene i analyseskjemaet er:

1. Hva er «problemet» representert som ifølge sentrale boligpolitiske dokumenter fra Oslo kommune i perioden 1987 til 2019?
2. Hva er de sentrale antagelsene som ligger bak problemrepresentasjonene i dokumentene?
3. Hvordan har problemrepresentasjonene i de boligpolitiske dokumentene fra 1987 til 2019 blitt muliggjort?
4. Hvilke effekter produseres av problemrepresentasjonen?

Jeg har valgt å utelate to spørsmål fra analyseskjemaet, ettersom det ville blitt en overfladisk analyse med tanke på oppgavens størrelse. Bacchi (2009, s. 92) presenterer spørsmålene i den rekkefølgen jeg stiller de til dokumentmaterialet, men skriver at dette ikke er nødvendig og spørsmål av relevans kan velges ut.

3.3 Hva er «problemet» representert som ifølge sentrale boligpolitiske dokumenter fra Oslo kommune i perioden 1987 til 2019?

Utgangspunktet for analysen er å stille spørsmålet: «What's the problem represented to be»? Svaret på hva «problemet» er, vil avdekkes ved å belyse foreslåtte mulige løsninger. Det vil si at man starter ved å se på løsningsforslaget og jobber baklengs ut ifra en antakelse om at forslaget reflekterer hva som blir tenkt om fenomenet. Formålet er å identifisere problemrepresentasjonene i de politiske dokumentene. Datamaterialet i denne oppgaven inneholder flere forslag til forandring og videreføring av allerede etablerte strategier, som både skal nå spesifikke delmål samt bidra til å fullføre en overordnet målsetting. Det viser at politiske dokumenter ofte inneholder mer enn en problemrepresentasjon (Bacchi, 2009, s. 4). Som en konsekvens må det første spørsmålet i analyseskjemaet bli forstått som en utfordrende

øvelse. Selv i utvalgte bystyremeldinger og byrådssak hvor mål og strategier er rammet inn med en bakgrunn og/eller utfordringsbilde for boligpolitikken, kan problemrepresentasjonene fortsatt være implisitte.

3.4 Hva er de sentrale antagelsene som ligger bak problemrepresentasjonene i dokumentene?

Det neste steget i analysen er å reflektere over forforståelsen som identifiserte problemrepresentasjoner baseres på. Formålet med dette spørsmålet er å gjenkjenne og analysere de konseptuelle logikkene som ligger til grunn for at noe kan skje. Begrepet «konseptuell logikk» i WPR-metoden viser til verdier, kunnskaper og forforståelser som må være til stede for at problemrepresentasjonene skal gi mening (Bacchi, 2009, s. 5). Hvilken kunnskap befinner seg innenfor problemrepresentasjonen som det ikke stilles spørsmål ved? Hva tas for gitt? Slike analytiske underspørsmål, som skal gjøre forsker bevisst på tatt-for-gitt heter, er også en utfordrende øvelse. For å skape avstand til det Bacchi (2009, s. 7) definerer som konseptuell logikk, blir det tatt i bruk en form for diskursanalyse. Tidligere har det blitt gjort rede for at problemrepresentasjoner blir rammet inn og gitt mening til av diskurs. Å skape sentrale styringsdokumenter handler om å skape mening gjennom språkbruk, og en diskursanalytisk tilnærming kan her avdekke hvordan denne meningsskapingen faktisk foregår. Dikotomier, kategorier og sentrale begreper skal gjenkjennes og analyseres.

Eksempel på bruk av dikotomier i de politiske dokumentene er eie/leie og offentlig/privat. Dikotomier sammenfatter komplekse forhold ved å romme to motsetninger som utelukker hverandre. Det som særlig vektlegges i WPR-metoden er når det ene fenomenet fremstår mer riktig eller fordelaktig enn det andre fenomenet. Dette konstruerer og begrenser hvordan problemet blir presentert (Bacchi, 2009, s. 7). Derfor vil jeg undersøke hvordan dikotomier blir brukt i datamaterialet. I likhet med dikotomier bidrar kategorier til å skape mening. For å illustrere inneholder datamaterialet kategorier som «enslige», «gifte», «leietakere», «gjeldsrammede», «vanskeligstilte», «mest vanskeligstilte», «lavinntektsgrupper», «bostedsløse» og «rusmiddelmisbrukere». Det viktigste med analyse av kategorier i WPR-metoden er søkelyset på hvordan kategorier setter ulike mennesker sammen og hvilken rolle dette har for hvordan styring finner sted (Bacchi, 2009, s. 9). En prognose som for eksempel bygger på statistikk om befolkningsutvikling og erfaringer med kategorien «gifte», kan underbygge en strategi om antall rom og størrelse på nybygg.

Til slutt skal «key concepts», eller sentrale begrep identifiseres. Jeg har valgt å oversette «key concepts» til sentrale begrep, ettersom det viser til begrep som brukes i sentrale idealer eller

mål i de politiske dokumentene. Om sentrale begrep sier Bacchi (2009, s. 9, egen oversettelse) at de er «abstrakte og relativt åpne». Det finnes et forholdsvis stort antall slike begrep i politiske dokument. På grunn av dette vil jeg ikke gjøre en uttømmende analyse. Heller handler det om å synliggjøre sammenhengen mellom hva man legger i et begrep og hva som er det politiske målet. Bolig er et eksempel på et sentralt begrep. Avhengig av hvilken betydning og verdi boligen blir gitt, kan ansvar fordeles ulikt mellom stat og kommune. Samt kan ansvar fraskrives og plasseres hos andre aktører og grupper. Å gjenkjenne konseptuell logikk i problemrepresentasjoner er det første målet i den nevnte diskursanalysen. Det andre målet er å reflektere over hva som ikke artikuleres i problemrepresentasjonen, det som forblir taust (Bacchi, 2009, s. 9). Dette kommer jeg tilbake til senere. Nedenfor skal jeg se nærmere på endring og kontinuitet.

3.5 Hvordan har problemrepresentasjonene i de boligpolitiske dokumentene fra 1987 til 2019 blitt muliggjort?

I denne delen av analysen skal det dreie seg om hvordan noe blir presentert som et problem og hvordan ting kunne ha vært annerledes. Her trekker Bacchi (2009, s. 10) igjen på Foucault sitt arbeid, og benytter seg av en form for genealogisk analyse for å vise at enhver problemrepresentasjon har en historie. Det handler om at noe har blitt formet og opprettholdt som et problem gjennom et sett med praksiser og teknologier. Genealogi forstyrrer den gitte formen til en problemrepresentasjon, ved å se på blant annet mekanismer som skaper sosiale kategorier gjennom å telle og undersøke hva mennesker jobber med, hvem de er sammen med og hvordan og hvor de bor. I spørsmål 2 (se ovenfor) vektlegger WPR-metoden hvilken rolle kategorier har for hvordan styring finner sted. På den bakgrunn må man stille spørsmål til statistikk som er en del av utfordringsbilde politiske dokument skal «løse». Bidrar statistikk til at vi aksepterer problemrepresentasjonen? Samtidig viser jeg indirekte i analysen hvordan nåværende problemrepresentasjon har blitt muliggjort og hvordan ting kunne ha utviklet seg annerledes, ved å se på problemrepresentasjonene i de politiske dokumentene som representasjon av «spesifikke punkt hvor viktige avgjørelser ble tatt og hvor ulike saker ble dratt i visse retninger» (Bacchi, 2009, s. 10, egen oversettelse).

3.7 Hvilke effekter blir produsert av problemrepresentasjonene?

Først og fremst er det viktig å gjøre leser oppmerksom på at dette spørsmålet ikke leder til en analyse av kvaliteten på for eksempel kommunal boligmasse eller økonomiske ytelser. WPR-metoden er ikke designet for å vurdere tiltak gjennom målinger. I tillegg er ikke valgt datamateriale egnet for å gi et oversiktlig bilde av slike forhold. Det metoden derimot gjør er å

gi forsker analytiske verktøy for å identifisere effekter av problemrepresentasjoner. På grunn av antakelsen om at bestemte problemrepresentasjoner kommer til gode for enkelte grupper fremfor andre (Bacchi, 2009, s. 18). Diskurser er forstått som trege og vanskelige å endre. Derfor må påkalling av effekter synliggjøre hvilke deler av en problemrepresentasjon som kan gi negative konsekvenser for enkelte grupper. Dette spørsmålet vil jeg resonnere over underveis i kapittel fem og trekke frem effekter der det er hensiktsmessig. I kapittel fem vil jeg vektlegge tre sammenkoblede effekter, diskursive-, subjektiverings- og materielle effekter (Bacchi, 2009, s. 15).

Diskursive effekter henger tett sammen med det jeg har gjennomgått ovenfor (spørsmål 2 og 3). Det handler om effektene som oppstår for enkelte grupper når vi legger et politisk dokument til grunn for handlinger. Problemoppfatningen i dokumentet foreslår et sett med «riktige» handlinger fremfor andre handlinger, fordi problemoppfatningen styrer og begrenser hva vi tenker om et fenomen, og dermed hva vi sier og hva vi forstår som logisk. Mens subjektiveringseffekter handler om tildeling av konstruerte posisjoner innenfor diskurser og hvordan man blir forstått av andre og erfarer seg selv ut ifra den posisjonen. Samtidig vil omverden og sosiale forhold bli farget av posisjonen. Til slutt har vi materielle effekter, som retter blikket til forsker mot hvordan problemrepresentasjoner gir virkninger i det levde liv gjennom iverksettelsen av politiske dokumenter. For eksempel hvilken konstruert kategori man blir satt i bestemmer også hva man har krav på av hjelp fra Oslo kommune og andre sentrale aktører (Bacchi, 2009, s. 18). Som igjen virker inn på blant annet boforhold, økonomi og fysisk og psykisk helse. Oppsummert slik Bacchi ser det, produserer diskursen konstruerte objekter, men objekter har virkelige virkninger når praksiser, som for eksempel boligsosialt arbeid, henviser til og organiserer arbeidet med en overbevisning om at de vanskeligstilte må hjelpes på boligmarkedet, gjennom blant annet bostøtte og grunnlån. Gjennom å identifisere de tre nevnte former for effekter, kan diskursens sosiale og materielle konsekvenser belyses og gjøres til noe man kan diskutere og vurdere. Er de sosiale og materielle konsekvensene noe man bare må regne med å innrette seg etter, eller er det konsekvenser som kan revurderes?

Kapittel 4 Analyse: Mot den boligsosiale vendingen og tilbake igjen? En analyse av den skiftende problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk

I dette kapittelet vil jeg presentere analysen med vekt på kontinuitet og endring i problemforståelsene og forslag til boligpolitiske løsninger (virkemidler) som kommer til uttrykk i sentrale boligpolitiske dokumenter fremmet for bystyret av byrådet i Oslo. Før jeg i neste kapittel vil drøfte funnene mot oppgavens bakteppe og teorikapittel. Under hvert delkapittel vil jeg presentere funn fra alle fire dokumentene. Sammenlagt mener jeg at det som vektlegges i kapittel 4 belyser oppgavens problemstilling. Jeg vil alltid starte med det eldste dokumentet, slik får jeg enklere frem utviklingen i problemforståelsene som ligger til grunn for kommunens boligpolitikk.

4.1 Løsninger og «problemer» i dokumentmaterialet

Jeg skal her bruke det analytiske spørsmålet: Hva er «problemet» representert som? Dette blir mitt redskap for å analysere og belyse hva dokumentene trekker frem som burde gjøres noe med. Bacchi sitt perspektiv på problemrepresentasjoner er her interessant for å vise kompleksiteten i løsningsforslag og mål på kort og lang sikt. De ulike politiske dokumentene favner bredt og stort, og det er viktig å være bevisst at dette er forslag som ikke forteller oss hvordan eller om noe har blitt satt i verk.

Bystyremelding nr. 2 1987: Bakgrunnen for bystyremeldingen er endringer som har forekommet på boligmarkedet i Oslo de siste årene. Årsakene til problemene er sammensatt, og i korthet beskrives situasjonen slik:

> Fra en situasjon med visse omsetningsproblemer, har en de siste 2-3 årene opplevd en stigende etterspørsel, sterkt økende boligpriser og underdekning av boliger. Særlig har denne situasjonen rammet grupper av befolkningen som i utgangspunktet har vanskeligheter med å finne hensiktsmessige boligtilbud, men den har også redusert valgmulighetene generelt, med hensyn til bl.a. boform og bosted, for alle grupper av befolkningen (Oslo kommune, 1987, s. 3).

Boligmangel og høye boligpriser har resultert i et boligmarked hvor mange strever med å finne egnede bosteder. Både vanskeligstilte og allmenn befolkning. Løsningene som byrådet vil ta initiativ til henger sammen i syv tiltakskjeder, med syv siktemål. Det er hensiktsmessig å gjøre rede for siktemålene, for å skape et bilde av mangfoldet i løsningene. Derimot vil ikke alle løsningene bli belyst i analysen. Det første siktemålet handler om å: «frambringe nødvendige arealreserver for å øke nyproduksjonen» (Oslo kommune, 1987, s. 66). Herunder

spenner tiltakene fra å lage bedre strategivalg for kommunens arbeid, til å øke antall boliger blant annet gjennom utradisjonelle løsninger. Det kan virke som boligmangelen skyldes lav nyproduksjon og en lite fleksibel utnyttelsesgrad, som byrådet søker å endre (Oslo kommune, 1987, s. 67-68).

Det andre siktemålet er å: «tilstrebe en aktiv fordeling av kommunens boligsubsidier og forbedret bistand til vanskeligstilte boligsøkere» (Oslo kommune, 1987, s. 68). Et av problemene som byrådet vil gå inn for å løse er den gjenstående takstreguleringen på borettslag i Oslo. Totalt sett er det snakk om ca. 65.000 borettslagsleiligheter hvor reguleringen gjør at eierne ikke kan selge boligen til dens egentlige verdi (Oslo kommune, 1987, s. 70). Byrådet ønsker en liberalisering av reguleringen, fordi den står til hinder for at boligeiere kan flytte videre til boliger som passer bedre til deres livssituasjon og behov. Samtidig diskuterer byrådet en mulig konsekvens av en liberalisering, nemlig at et frislipp av en del boliger vil føre til høyere priser og ha en negativ effekt på vanskeligstilte grupper sin situasjon på boligmarkedet.

I tillegg vurderer byrådet i sammenheng «med desentralisering av forvaltningen … om deler av kommunens service overfor vanskeligstilte på boligsektorene skal legges ut til bydelene» (Oslo kommune, 1987, s. 71). Dette vil i så fall innebære en desentralisering av boligtiltak, som byrådet forklarer med at hjelp knyttet til «boligtildeling, finansiering, bostøtteordninger samt tilpassing av bolig (…), bør sees i sammenheng med de øvrige sosiale tjenester» (Oslo kommune, 1987, s. 71). En slik vurdering kan reflektere mer omfattende boligbehov blant Oslo kommunes innbyggere. Andre tiltak som fremmes under dette siktemålet er forslag om å plassere 25 prosent av salgssummen av kommunale boligtomter i sosial boligbygging, og økonomiske ordninger rettet mot unge uten lavinntekt, som Albert-lån (Oslo kommune, 1987, s. 69-71). Prioritering av midler viser at det er mangel på sosiale boliger, i tillegg til å gjenspeile en problemforståelse av unge gruppers svake tilknytning til boligmarkedet.

Det tredje siktemålet går ut på å «øke tempoet i byfornyelsen, samt bedre beboernes sikkerhet i byfornyelsen» (Oslo kommune, 1987, s. 71). Byrådet ønsker å prioritere byfornyelsen, blant annet gjennom å skape en bedre situasjon for de som må omplasseres i nye leiligheter. I 1987 og 1988 foreslår byrådet at det skal kjøpes omplasseringsleiligheter for til sammen 30 millioner kroner. Prioriteringen reflekterer dårlige og uakseptable boforhold, som søkes løst gjennom byfornyelse i regi av kommunen, private aktører bidrar også.

Det fjerde siktemålet er: «bedre tilpasning mellom boligtype-/størrelsesfordelingen og utviklingen i boligbehovet» (Oslo kommune, 1987, s. 74). Sammen med kooperasjonen «ønsker byrådet å ta initiativ til å etablere en boligstiftelse til bygging og forvaltning av utleieboliger» (Oslo kommune, 1987, s. 74). På grunn av ulike årsaker har det oppstått et misforhold mellom boligdekningen i Oslo og hvilke boliger folk etterspør eller har råd til. Derfor velger byrådet å satse på en økt blanding av utleieboliger, flere mindre boliger og boliger som krever egeninnsats. Byrådet skriver at de «vil i konkrete utbyggingssaker legge til rette for høye andeler små og mellomstore boliger» (Oslo kommune, 1987, s. 75). Videre pekes det på at «det er på denne delen av markedet en i dag har de største mistilpasninger» (Oslo kommune, 1987, s. 75). Blant annet følger det en oppfordring til å se nærmere på restriksjoner som hindrer bygging av flere små leiligheter (ett roms). Imidlertid er dette kortsiktige løsninger, for å tilpasse markedet etter et presserende boligproblem. En antydning er at problemet er et økende antall unge som etablerer seg tidligere på boligmarkedet, samt bor lengre alene.

Det femte siktemålet er å «tilstrebe et større antall boliger tilpasset spesielle grupper» (Oslo kommune, 1987, s. 76). Løsningene som skal iverksettes for å nå målet, dreier seg både om å bygge nye boliger og utbedre allerede eksisterende kommunal boligmasse. Målgruppene er eldre og mennesker med fysisk funksjonshindring. Gjennom å lese foreslåtte løsninger blir det synlig at store deler av den kommunale boligmassen ikke er tilpasset eldre og mennesker med fysisk funksjonshindring. Ved å prioritere bygging av nye og/eller utbedre boliger, kan ressurser på lang sikt spares, med tanke på muligheten for å bo hjemme og være selvstendig lengre.

Tett til det femte siktemålet ligger neste siktemål, som er å «tilstrebe en mer effektiv og behovsrettet utnyttelse av boligmassen» (Oslo kommune, 1987, s. 78). For å effektivisere kommunale utleieboliger som virkemiddel, foreslår byrådet å begrense kommunale leiekontrakter til en varighet på 3-5 år. Steget videre derfra skal være å hjelpe leieboere til å etablere seg i egen eid bolig. Dette sett i lys av at kommunen har få utleieboliger, viser at kommunale utleieboliger skal være for de som har størst vanskeligheter. Det presiseres derfor et behov for å utarbeide «retningslinjer for hvem som skal få unntak fra bestemmelsene om tidsbegrensning» (Oslo kommune, 1987, s. 78). Med tanke på det første siktemålet, og tiltaket som ble foreslått der om å utarbeide bedre strategivalg for kommunen, virker det som et problem at virkemidlene ikke brukes godt nok.

Til slutt i det syvende siktemålet vil byrådet gi en «samlet henvendelse overfor staten» (Oslo kommune, 1987, s. 79). Byrådet fremhever kommunens omfattende ordninger for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, men er snar med å påpeke at tross dette, har søkergruppene «antatt et slikt omfang at det på flere områder er kun «toppen av isfjellet» som kan hjelpes» (Oslo kommune, 1987, s. 2). En samlet henvendelse overfor staten vil blant annet inneholde forslag om å samarbeide på følgende områder (Oslo kommune, 1987, s. 79-80):

- «sikte på en omlegging av Husbankens boligsubsidieordninger»,
- «finansiering av kjøp av omplasseringsleiligheter»,
- «økte overføringer til låneordningene på boligsektoren i Oslo», og
- «behovet for lovendringer» for eks. opphevelse av takstplikt.

Først og fremst virker det som byrådet ønsker mer bistand innenfor økonomiske og juridiske rammer, som reflekterer at de ikke er tilfredsstilt med den statlige støtten de får. I en sammenfatning viser de syv siktemålene at Oslo fremstiller problemet som manglende boligdekning, blant annet på grunn av takstregulering som har satt hindringer for et naturlig videresalg når livet tar en ny vending, og lav nyproduksjon. Færre kommunale utleieboliger og en større befolkning med ulike behov, blir også fremstilt som grunner til hvorfor boligdekningen ikke er god nok. Dette har ført til høyere priser og et tilbud som ikke reflekterer behovet til innbyggerne i Oslo kommune. Derfor vil byrådet ta initiativ til samarbeid med staten. Med tanke på oppfordring til høy boligbygging og frislipp, ser nok ikke byrådet tendenser til det som skal skje ett år senere.

Bystyremelding nr. 2 1994: Byrådet ønsker med denne boligmeldingen å trekke oppmerksomheten mot behovet «for en fullstendig gjennomgang av kommunens boligpolitiske virkemidler» (Oslo kommune, 1994, s. 8). Mye har skjedd med boligmarkedet i Oslo kommune siden forrige boligmelding ble presentert i 1987. Av særlig relevans kan følgende nevnes:

> Et høyt realrentenivå, høy arbeidsledighet og et kraftig prisfall i eiendomsmarkedet forårsaket et boligmarked i stagnasjon. Prisene på boliger falt med ca. 40% fra 1988 til 1993, men har nå begynt å stige, ikke minst som følge av et kraftig rentefall. Byggeaktiviteten har vært minimal de siste par årene på tross av at det har vært rimeligere å gå til anskaffelse av egen bolig enn på svært lenge. Samtidig er det store grupper i befolkningen med udekkede boligbehov (Oslo kommune, 1994, s. 8).

På grunn av følgende endringer ser byrådet det som nødvendig å utforme en ny kommunal boligpolitikk, som konkretiserer og rettes mot det som er de største utfordringene for kommunen fremover. Kommunen har selv begrensede ressurser og det er viktig å bruke ressursene effektivt, der de trengs mest. Målet med boligpolitikken er at Oslos innbyggere skal kunne klare å etablere seg selv på boligmarkedet i en bolig av akseptabel standard. Virkemidlene finnes til hjelp for de som av ulike årsaker ikke klarer dette selv (Oslo kommune, 1994, s. 7). Dagens situasjon på boligmarkedet har ført til at byrådet har valgt ut fire satsningsområder hvor kommunens boligarbeid kan ha størst effekt. Dette er byfornyelse, gjeldsrammede husholdninger, forvaltning av kommunal boligmasse og forbedring av bomiljøene (Oslo kommune, 1994, s. 9).

Bystyremeldingen legger frem 38 avhjelpende tiltak og starter kapittelet med denne bemerkningen: «Oslo kan ikke dra lasset alene, men er villig til å gå inn med kommunal satsing i forlengelsen av en tilsvarende økt statlig innsats» (Oslo kommune, 1994, s. 57). I forslagene til tiltak ser vi at gjennomføringen av et effektivt boligarbeid i Oslo, avhenger av hjelp fra staten i form av blant annet tilskuddsordning til byfornyelse og til kjøp av SIFBO-boliger (Oslo kommune, 1994, s. 67). Ikke minst gir byrådet en kritikk av utviklingen av den statlige bostøtteordningen, som kommunen er avhengig av for å lykkes (Oslo kommune, 1994, s. 8). Det første satsningsområdet jeg vil trekke frem er den kommunale boligmassen. Under kommunal boligmasse er det 15 tiltak, som handler om blant annet geografisk spredning, størrelse på boligmassen, økt vedlikehold, fastsettelse av husleiene, endring av tildelingskriterier og økning av spesialboliger (Oslo kommune, 1994, s. 57-60). Selv om utviklingen på boligmarkedet de siste årene har ført til at flere etterspør kommunale utleieboliger, virker det ikke som om mangel på utleieboliger er et like presserende problem som i bystyremelding nr. 2/1987. Derimot fremstilles det som et problem at utleieboligene er svært konsentrert i enkelte bydeler i Oslo. Dette står skrevet om konsentrasjonen av kommunal boligmasse:

> Den sterke konsentrasjonen av boligene til noen få bydeler må betraktes som svært uheldig all den stund en rekke av dem som tildeles bolig har sosiale tilpasningsvansker og lav boevne med et udekket behov for oppfølging (Oslo kommune, 1994, s. 37).

En foreslått løsning for å spre boligmassen er å selge boliger i enkelte bydeler, for å frigjøre midler. Dette vil derimot være tid- og ressurskrevende, ettersom det må gjennomføres en kartlegging av hvem som må få tilbud om å flytte inn i en annen leilighet eller hvem som kunne tenkt seg å eie egen bolig. Fordi byrådet vil ikke «anbefale salg av enkeltleiligheter,

men organisere salg av hele gårder til interesserte leietakere for etablering av egne borettslag eller sameier» (Oslo kommune, 1994, s. 52). Det vil si at de som ikke vil eie egen bolig, må overflyttes til en annen kommunal leilighet og vil kanskje trenge overtaling. Under kommunal boligmasse legges det samtidig frem som problemer at boligene er små i størrelse og hvordan boligene tildeles. Byrådet ønsker å ta ut begrepet «sosialmedisinsk» fra tildelingskriterier og heller gi større plass til begrep som for eksempel «eldre» og «aleneforsørgere» (Oslo kommune, 1994, s. 59). Dette begrunner byrådet med at de ønsker mindre skjønnsbaserte vurderinger. Videre under kommunal boligmasse trekkes målgruppene eldre, bevegelses- og funksjonshemmede, innvandrere og flyktninger frem. Gjennom styrking av oppfølging- og informasjonsarbeid ved førstegangsbosetting av flyktninger skal sosiale problemer og konflikter i bomiljøet reduseres (Oslo kommune, 1994, s. 59).

Det andre satsningsområdet jeg vil trekke frem er gjeldsrammede husholdninger (Oslo kommune, 1994, s. 61). Ifølge byrådet er dette det største problemet de står overfor, og mange husholdninger i Oslo kommune er i gjeldskrise på grunn av en kombinasjon av prisfall på boligmarkedet og lav tilknytning til arbeidsmarkedet i etterkant. Omfanget på problemet gjenspeiles gjennom samarbeid med Husbanken, etablering av «Gjeldsrådgivningskontoret i Oslo» med statlige myndigheter, og økonomiske midler rettet mot borettslag for å dekke vedlikeholdsutgifter og hindre utkastelser (Oslo kommune, 1994, s. 61-62). Det kommer frem i bystyremeldingen at «de som i særlig grad er rammet, er mennesket som etablerte seg i egen bolig mot slutten av åttitallet, og med lite eller ingenting i egenkapital» (Oslo kommune, 1994, s. 1). Kommunen har særlig ansvar for husholdninger som har finansiert boligen sin ved hjelp fra kommunale lån. Dette betyr også at akutte tiltak som blir iverksatt rundt gjeldsrammede husholdninger, kan ha betydning for antall vanskeligstilte kommunen har ansvar for på lengre sikt.

Det tredje satsningsområdet er byfornyelse. Målet til byrådet er å skape fremgang i byfornyelsen, som «forutsetter at offentlige myndigheter påtar seg et større ansvar og flere oppgaver enn det som har vært situasjonen de siste årene» (Oslo kommune, 1994, s. 50). Et annet viktig mål med byfornyelsen er å endre eierstrukturen, slik at flere blir gitt muligheten til å eie boligene. Byfornyelsen var også sterkt prioritert under forrige byråd, som viser at problemet med dårlige boforhold og gårder er omfattende. En konsekvens av byfornyelsen og endring av eierstruktur er færre utleieboliger enn det er behov for, og som igjen påvirker hvor mange som etterspør kommunale boliger (Oslo kommune, 1994, s. 53). Byrådet fremmer

derfor tiltak som kan få opp antallet utleieboliger. Dette viser igjen hvordan kommunale boligtilbud blir påvirket av boligmarkedet som helhet, og omvendt.

Det fjerde og siste satsningsområdet jeg vil belyse er forbedring av bomiljø. Byrådet vil blant annet «gå inn for å øke innsatsen i forbindelse med bomiljøtiltak i etterkrigs-bebyggelsen» (Oslo kommune, 1994, s. 64). Det pågår et samarbeidsprosjekt for å registrere og skaffe oversikt over etterkrigsbebyggelsen og eventuelt behov for utbedring. Bomiljø henger tett sammen med byfornyelse, og et viktig poeng er å variere beboersammensettingen og unngå å bygge for mange små, tette leiligheter. Slik blir noen sammensettinger av grupper forstått som foretrukket fremfor andre. En rekke tiltak har blitt foreslått for å bedre bomiljøet i Oslo kommune, blant annet vil byrådet «etablere en miljøtjeneste knyttet til kommunens boliger» (Oslo kommune, 1994, s. 58). Som reflekterer et problem med kommunal boligmasse, både knyttet til tidligere vedlikehold fra kommunen sin side, men også et problem med hvem som bor i kommunale boliger og hvordan de bidrar til å ivareta boligene.

Bystyremelding nr. 2 2008: I «Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune» presenterer byrådet en rekke med boligtiltak, som de vil videreføre og utvikle. Formålet med meldingen er:

> Byrådet vil med denne meldingen rette oppmerksomheten mot kommunens arbeid med sosiale boligvirkemidler for de av byens borgere som har behov for hjelp fra det offentlige til å skaffe seg eller opprettholde en bolig i Oslo (Oslo kommune, 2008, s. 4).

De ulike boligtiltakene strekker seg fra å styrke sosialtjenestens kompetanse om bolig, til å innleie boliger til vanskeligstilte fra private aktører. Bystyremeldingen inneholder 9 mål og 47 tiltak. Samlet sett skal boligtiltakene bidra til at «enkeltpersoner og familier i størst mulig grad er selvhjulpne» (Oslo kommune, 2008, s. 4). Kommunen søker å gi individuell, tilpasset hjelp til vanskeligstilte gjennom en mer effektiv og kvalitetssikret ressursbruk. Byrådet (2008, s. 5-7) foreslår blant annet dette for å effektivisere virkemidlene:

- «forskrift for tildeling av kommunal bolig gjennomgås»,
- «etablere et prøveprosjekt med tildeling av bolig til ressurspersoner i noen kommunale gårder med dårlig bomiljø»,
- «utvikling av et nytt IKT-verktøy skal gi bydelene bedre oversikt over behovet for boliger i bydelene, søknader og boligvedtak»,

- «saksbehandlinger av søknader om økonomiske ytelser fra sosialtjenesten til boligspørsmål skal behandles raskt og senest innen to uker, klagesaker behandles innen to måneder»,
- «lokalisere kommunale tjenester inn i kommunale boligbygg»,
- «barnefamilier som tildeles kommunal bolig skal få en bolig i et godt oppvekstmiljø, helst i bomiljøer uten store konsentrasjoner av kommunale boliger»,
- «sørge for boliger til eldre i egne øremerkede boligkomplekser»,
- «arbeidet med individuell booppfølging i bydelene styrkes med 5 million kroner i 2008», og
- «gi hjelp til hjemreise for utenbystilhørende som oppholder seg i Oslo uten et sted å bo».

Dette er bare et utdrag av tiltakskjeden, men utdraget utgjør et bilde av tematikken tiltakene berører. Prøveprosjekt om sammensetting av ressurspersoner og vanskeligstilte reflekterer et problem med kommunale bomiljø, som bekreftes av tiltaket om at eldre og barnefamilier må beskyttes og/eller separeres fra andre kommunale bomiljø. Samtidig viser tiltakene at kommunal bolig er et etterspurt virkemiddel. En planlagt gjennomgang av forskrift for tildeling av kommunale boliger viser at kommunale boliger både er etterspurt, og at det må gjøres en innsats for at det skal bli til et midlertidig og målrettet virkemiddel. Målgruppen for boligsosialt arbeid i Oslo skal nemlig være de som trenger det aller mest (Oslo kommune, 2008, s. 4).

Tiltaket om å flytte enkelte kommunale tjenestetilbuds kontorer inn i kommunale bygårder, kan vise til et behov for å være til stede i tøffe bomiljø. I tillegg kan tiltaket sammen med tildelingen av 5 million kroner til bo-oppfølgingstjenesten vise en økning i vanskeligstilte som bor for seg selv i kommunale boliger. Dette er utfordrende for kommunen, og behovet for å effektivisere og korte ned tid på søknader kan også bekrefte den store pågangen. Det har blitt flere for kommunen å hjelpe, og «en økt satsning på omsorg og bistand i egen bolig i lokalmiljøet som erstatning for institusjoner har preget boligtildelingen de senere år» (Oslo kommune, 2008, s. 22). Utvikling av IKT-verktøy for å kartlegge boligbehovet kan også gjenspeile mangel på en systematisk oversikt over kommunal boligmasse, blant annet på grunn av reglementet for tildeling av bolig har forandret seg (Oslo kommune, 2008, s. 5). Endelig kan hjelp til hjemreise vise til bostedsløshet, som et problem Oslo kjemper mot. Ved

å gi hjelp til hjemreise, kontrollerer man samtidig hvor mange som telles som bostedsløse innenfor kommunens grenser.

Byrådssak 145/19: I «Nye veier til egen bolig» fremmer byrådet fem pilotprosjekter, som skal testes ut og være kilde til erfaringer som «vil gi grunnlag for beslutninger om en eventuell implementering i større omfang som del av en utvidet boligpolitikk» (Oslo kommune, 2019a, s. 7). Situasjonen på dagens boligmarked har gjort det vanskelig for flere grupper å kjøpe egen bolig. Dette er noen av årsakene som trekkes frem og legges til grunn for å utvide boligpolitikken:

> Høye boligpriser har gjort det vanskelig for førstegangsetablerere, énpersons-husholdninger, eneforsørgere og lavinntektsgrupper å kjøpe en egnet bolig. Samtidig har nye krav i boliglånsforskriften og innstramminger i startlånsordningen gjort det vanskeligere for flere å få boliglån. Økningen i leieprisene har vært langt lavere enn økningen i boligprisene (Oslo kommune, 2019a, s. 3).

Samtidig blir det skissert utfordringer på leiemarkedet, som gjør at det fremstår ustabilt:

> Forventninger om boligprisvekst og mulighet for stabil avkastning i form av leieinntekter har ført til at et stort antall boliger kjøpes av privatpersoner som sekundærboliger for videre utleie. Bydeler har erfart at mindre utleieraktører oftere bruker leiekontrakter med dårligere betingelser for leietaker, noe som kan føre til mindre stabilitet og forutsigbarhet for leietakere (Oslo kommune, 2019a, s. 3).

Det første pilotprosjektet er for grupper som faller utenom det allerede eksisterende kommunale boligtilbudet i Oslo, samt har vanskeligheter med å få kjøpe egen bolig. Pilotprosjektet er rimeligere utleieboliger, som baserer seg på å oppnå rimeligere leie gjennom å redusere kostnader knyttet til bygging og vedlikehold. Det andre pilotprosjektet er etablererboliger og er for grupper som «har vanskeligheter med å skaffe tilstrekkelig egenkapital for å få banklån til kjøp av bolig» (Oslo kommune, 2019a, s. 7). Forslaget går ut på at kommunen bygger og selger boliger, hvor kjøper for eksempel vil eie 80% av boligen og kommunen de resterende 20%. Her er også målet å ha rimeligere kostnader knyttet til bygging. Gjennom for eksempel økonomiske virkemidler som Startlån og grunnlån kan grupper få muligheten til å kjøpe etablererboliger.

Det tredje og fjerde pilotprosjektet handler om å skape bomiljø med en sammensetting av etablererboliger og utleieboliger for både vanskeligstilte grupper og andre målgrupper. «En

slik kombinasjon gjør det lettere for kommunen å oppnå en mer blandet beboersammensetning ved bosetting av vanskeligstilte grupper» (Oslo kommune, 2019a, s. 8). Her er det snakk om å teste ut nye virkemidler, blant annet leie-til-eie, for å gjøre det lettere for enkelte grupper å gå fra å leie kommunal bolig til å kunne kjøpe egen bolig på sikt. Det fjerde pilotprosjektet bidrar i tillegg til å redusere sosiale skiller som oppstår på grunn av samling av kommunale tilbud i bestemte deler av Oslo. Det femte og siste pilotprosjektet vil benytte forkjøpsretten til kommunen og kjøpe gårder som «gjør det mulig å prøve ut en blanding av etablererboliger for salg, samt utleie for både vanskeligstilte og andre målgrupper» (Oslo kommune, 2019a, s. 8). Et premiss for alle foreslåtte løsninger i «Nye veier til egen bolig» er at løsningene skal kunne gjennomføres uten for høy økonomisk støtte fra kommunen.

Ut ifra løsningsforslagene utfordres forholdet mellom kommunen og markedet. «Problemene» ligger først og fremst i markedet og skal løses ved hjelp av økonomiske virkemidler, redusering av bygge- og vedlikeholdskostnader og salg av boliger hvor kommunen vil eie en viss andel av boligen. Slik jeg forstår det betyr dette at kommunen ser et behov for å regulere markedet i større grad enn før. Det første forslaget vektlegger i tillegg at en bestemt gruppe leieboere skal bli gitt kommunal bolig mot et krav om at leieboere bør stille opp og ta ansvar gjennom driftsoppgaver. På leiemarkedet skal kommunen ta ansvar gjennom løsninger som leie-til-eie. Dette reflekterer tankegangen om at leiemarkedet skal være et midlertidig stopp, som leder leietaker inn i boligmarkedet. Tiltak blir derfor satt i verk for å unngå at leiemarkedet blir et varig stopp. Videre virker det som om «problemet» er hvem som leier og hvilke sammensettinger av mennesker dette gir. På grunn av dette vil kommunen legge føringer for hvem som kan bo sammen i de fremtidige pilotprosjektene. Hvilke kriterier som skal avgjøre hvem som går under «andre målgrupper» er derimot ikke nevnt. Til slutt reflekterer det fjerde pilotprosjektet et «problem» om beliggenheten til allerede eksisterende kommunale boliger i Oslo kommune. Løsningsforslaget kan opprettholde og bekrefte en forskjell mellom bomiljøer bestående av kommunale boliger og øvrige bomiljøer.

4.2 Dikotomier, kategorier og sentrale begrep

I denne delen av analysen vil jeg presentere funnene jeg har fått fra å stille det analytiske spørsmålet: Hva er de sentrale antagelsene som ligger bak problemrepresentasjonene i dokumentene? Bacchi (2009, s. 7) presenterer tre analytiske redskap for å finne antagelser, eller det som bidrar til at en problemforståelse og løsninger gir mening. Redskapene er dikotomier, kategorier og sentrale begrep. Jeg har ingen intensjon om å gi en uttømmende

analyse her, men heller presentere en del eksempel fra hva jeg har funnet i dokumentene. Dikotomier hjelper meg å se komplekse forhold som blir forenklet, særlig er WPR-metoden opptatt av når den ene siden fremstår mer riktig enn den andre. Kategorier handler om hvordan ulike mennesker blir plassert sammen og brukt som et styringsverktøy, mens sentrale begrep viser til begrep som fylles med mening og brukes ofte i for eks. målsettinger.

Bystyremelding nr. 2 1987: Den mest anvendte dikotomien i dokumentmaterialet er eie/leie. Jeg velger å gjøre rede for den her, men den er til stede og står sentralt i alle fire dokumentene. Både ved bruk av akkurat de ordene, eie/leie, men også gjennom for eks. leieforhold/eierforhold og utleiebolig/bolig. Et tydelig eksempel er reduksjonen av utleieboliger i boligmeldingen. Selv om det har skjedd en reduksjon i antall utleieboliger samtidig som det har skjedd en økning i antall unge, førstegangsetablerende med behov for utleieboliger, må et eventuelt tiltak om å øke antall bolig i takt med behovet, nøye vurderes. Fordi byrådet «ser på slike tiltak som midlertidige ordninger satt i verk for å løse et akutt boligproblem», og «som hovedstrategi vil en fortsatt ha som mål å øke andelen eierforhold» (Oslo kommune, 1987, s. V). Dikotomien eie/leie forenkler en kompleks situasjon, og i dokumentene jeg studerer blir eie presentert som den fordelaktige siden. Dette har både konsekvenser for de som frivillig velger å leie, og for de som ikke har andre muligheter.

Jeg tar med meg eksempelet videre, og bruker unge, førstegangsetablerende som kategori. Som sagt foreslår Bacchi (2009, s. 9) å bruke kategorier i analysen for å undersøke hvilken rolle kategorier har for hvordan styring finner sted. Byrådet har kunnskap om en økning i antall unge førstegangsetablerende i Oslo. Den kunnskapen sammen med en oversikt over boligmarkedet, kan føre til at byrådet foreslår en «tilretteleggelse av et større antall små- og mellomstore boliger» rettet mot den nevnte kategorien (Oslo kommune, 1987, s. VI). Et annet eksempel på en kategori i dokumentet er eldre. Byrådet trekker frem eldre som i en særlig vanskelig boligsituasjon, på grunn av misforholdet mellom antall eldre og tilpassede boliger i Oslo (Oslo kommune, 1987, s. II). Basert på blant annet det de besitter av informasjon om antall eldre, forventet levealder og behov, legger byrådet opp til høy bygging av tilpassede boliger for eldre fremover. Dette for å «gi de eldre mulighet til å bo lengst mulig hjemme før det kommunale pleietilbudet belastes» (Oslo kommune, 1987, s. VI). Andre kategorier i dokumentet er blant annet: «trygdede», «funksjonshemmede», «flyktninger», og «vanskeligstilte».

Et sentralt begrep i bystyremelding nr. 2 1987 er boligbehov. Byrådet viser til at nyproduksjonstempoet må økes, som følge av en ubalanse mellom etterspørsel og tilbud. «For

å sikre en positiv folketallsutvikling mener en at det må være en forutsetning å holde en høy boligbyggetakt» (Oslo kommune, 1987, s. 4). Samtidig følger byrådet opp med at de ønsker å understreke «viktigheten av at det også legges på vekt på å utvikle et variert boligmønster tilpasset de ulike befolkningsgruppers behov» (Oslo kommune, 1987, s. 4). En forandring i boligbehovet forklares ved flere årsaker, blant annet har det forekommet befolkningsmessige endringer. Både med tanke på økning i folketallet, men også i antall som bor sammen og alderssammensetning. Boligbehov er et åpent begrep, hvor innholdet raskt kan forandre seg. Hvordan byrådet tolker situasjonen og hva de forstår som akutte behov, påvirker hvilken mening de legger i begrepet, som vil være styrende for deres politiske praksis.

Bystyremelding nr. 2 1994: Bruk av dikotomi i boligmeldingen er for eksempel bruken av offentlig/privat i byfornyelsen, som er prioritert satsningsområde. Skillet mellom offentlig og privat vises i boligene som ligger utenfor byfornyelsesområdet. Der foregår det en fornyelse i regi av private, som ikke resulterer i samme trygghet rundt for eksempel brannsikring (Oslo kommune, 1994, s. 50).

Det er relevant å nevne gjeldsrammede husstander som kategori. I boligmeldingen skrives det at «av problemer knyttet til boligmarkedet, er det antakelig gjeldskriseproblematikken som i dag er viet størst oppmerksomhet, og som representerer det alvorligste problemet» (Oslo kommune, 1994, s. 31). Flere tiltak har blitt satt i verk rettet mot gjeldsrammede husstander og byrådet følger nøye med. I tillegg er det en mindre gruppe mennesker som er særlig rammet av gjeldskriseproblematikken, de som «etablerte seg i egen bolig mot slutten av åttitallet, og med lite eller ingenting i egenkapital» (Oslo kommune, 1994, s. 31). Byrådet har oversikt over situasjonen til de som har lån fra kommunen og er nå i gjeldskrise. Flyktninger og innvandrere er også relevante kategorier å nevne. SIFBO er blitt avviklet og oppgavene har blitt desentralisert til kommunen. I boligmeldingen vektlegges det at «stat og kommune må legge mer vekt på å gi folk fra andre kulturer informasjon om norsk bokultur og norske bovaner» (Oslo kommune, 1994, s. 35). Dette utsagnet følges også opp med tiltak om bo-informasjon blant annet.

Et sentralt begrep er bomiljø. Det er en av de fire satsningsområdene i bystyremeldingen, og er et begrep som kan tillegges veldig ulik betydning. Samtidig er en risiko at det kan nedprioriteres eller at man lar arbeidet som har blitt lagt inn forfalle. I 1994 var bomiljø også en viktig del av byfornyelsen, som førte til trygge uteareal (Oslo kommune, 1994, s. 56). I tillegg kan begrepet bomiljø referere til for eksempel bomiljø inne i bygårder.

Bystyremelding nr. 2 2008: Vest og øst er en dikotomi som brukes i dokumentet. Det skisseres flere tydelige forskjeller mellom vest og øst i Oslo. I ytre vest finner man flest etablerte, som kommer flyttende fra indre vest (Oslo kommune, 2008, s. 9). Mens i ytre øst «er husholdningsinntekten betydelig lavere enn for tilflyttere til byens ytre vest» (Oslo kommune, 2008, s. 9). Samtidig er det en stor andel av de som flytter til ytre øst «som er avhengig av velferdsytelser» og mens «innvandrerfamilier i hovedsak flytter fra indre øst til ytre øst», flytter de norske familiene fra indre til ytre vest (Oslo kommune, 2008, s. 10).

Kategorien jeg trekker frem fra dette dokumentet er vanskeligstilte på boligmarkedet. I dokumentet defineres vanskeligstilte slik: «de som av en eller annen grunn er uten bolig, lever med ustabile boforhold eller har vanskeligheter med å bli boende i bolig» (Oslo kommune, 2008, s. 12). De siste årene har det blitt mer fokus på hjemmebasert omsorg, og flere bor nå i egen bolig, selv med sammensatte utfordringer. Vanskeligstilte er en overordnet kategori, og innenfor den finner man «rusmiddelmisbrukere», «personer med psykiske lidelser», «flyktninger og innvandrere», «unge i etableringsfasen», «personer med behov for tilpasset bolig», «barnefamilier» og «personer med sosiale og økonomiske problemer» (Oslo kommune, 2008, s. 13-15).

Det sentrale begrepet jeg da følger opp med, er sosiale boligvirkemidler. Dette bekrefter også hvilken rolle kategorien «vanskeligstilte på boligmarkedet» spiller for hvordan styring finner sted. Statistikk og erfaringer fra arbeid med vanskeligstilte vil sette føringer for hvilke virkemidler som skal videreføres eller eventuelt utvikles. Boligvirkemidler er et vidt begrep, som kan bli brukt til å løse utelukkende problemer knyttet til bolig, og/eller kan boligvirkemidlene medføre tett oppfølging og andre områder i livet vil bli berørt. I boligmeldingen står det at «de siste ti årene har boligpolitikken i Oslo vært innrettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet» (Oslo kommune, 2008, s. 4). Det er her snakk om selektive og behovsprøvde ordninger. Derfor er det også viktig å følge med på hvilken mening som blir gitt til begrepet, og hvilke ordninger som blir inkludert i sosiale boligvirkemidler.

Byrådssak 145/19: Ved hjelp fra Bacchi sitt perspektiv har jeg funnet noen dikotomier som jeg skal trekke frem. Offentlig/privat er den første dikotomien, og i dokumentet blir den brukt på flere måter. Det offentlige blir alltid referert til som det offentlige, altså stat og kommune. Mens privat er brukt for å referere til privat småskala utleie (Oslo kommune, 2019a, s. 5) og større private aktører. Privat aktør er i dette tilfellet både boligbygger og utleier. I motsetning til hvordan mindre private aktører blir beskrevet i dokumentet, fremstår offentlig som mer riktig eller fordelaktig enn privat:

> Leiesektoren i Oslo er dominert av private utleiere, hvorav en høy andel er mindre aktører. Utfordringer knyttet til stabilitet og forutsigbarhet i leieforholdene er større i gruppen av mindre utleiere, blant annet fordi denne gruppen i mindre grad enn større aktører har langsiktige investorinteresser, oftere benytter klausuler i leiekontrakter som ikke er i tråd med husleieloven samt at husleieloven åpner for at denne gruppen kan avslutte leieforhold om utleier av ulike årsaker trenger å disponere boligen selv (Oslo kommune, 2019a, s. 6).

På den andre siden fremstilles kommunen som en aktør som kan regulere dette feltet, samt «bidra til ryddige forhold gjennom lovlighetskontroller og annen oppfølging som veiledning og kurs» (Oslo kommune, 2019a, s. 7). Større private aktører blir ikke direkte beskrevet i utsnittet over, men blir andre steder i teksten referert til som en aktør kommunen kan samarbeide med angående boligbygging. I tillegg blir det trukket frem at kommunen kan «tilrettelegge for at større private aktører etablerer sosialt bærekraftige og stabile leietilbud» (Oslo kommune, 2019a, s. 6). Samtidig som offentlig og privat står i motsetning til hverandre, innebærer pilotprosjektene og strategiene i dokumentet, et samarbeid dem imellom. Kommunen er avhengig av private aktører. En annen dikotomi private aktører blir plassert i, er kommersiell og ikke-kommersiell. I eksempelet hvor kommersiell og ikke-kommersiell blir satt opp mot hverandre, viser statistikk byrådet bruker, at privat, kommersiell utleie står for 89 prosent av utleiemarkedet i Oslo (Oslo kommune, 2019a, s. 3). Mens ikke-kommersiell står for en minimal del av utleiemarkedet. Byrådet vil i tillegg «jobbe for å utvikle et mer sosialt og inkluderende leiemarked med flere ikke-kommersielle alternativer» (Oslo kommune, 2019a, s. 4). Dikotomien eie/leie finnes også i dette dokumentet.

Av kategorier som blir brukt i dokumentet, vil jeg særlig fremheve «Sykepleierindeksen» (Oslo kommune, 2019a, s. 2). «Sykepleierindeksen» har blitt en kategori ved at Eiendomsverdi har samlet sammen informasjon om gjennomsnittlig lønn, tenkt sivilstatus og ut ifra det kalkulert sannsynligheten for boligkjøp. På den måten blir kategorien et styringsverktøy, som kan brukes til å sette prognoser for andre enkeltpersoner og gruppers muligheter på boligmarkedet. I «Nye veier til egen bolig» blir denne kategorien brukt til å gi mening til pilotprosjektene som blir foreslått. Andre kategorier som dukker opp i dokumentet er: «enslige forsørgere», «aleneboende», «førstegangsetablerere», «lavinntektsgrupper», «vanskeligstilte» og «de mest vanskeligstilte» (Oslo kommune, 2019a).

Sentrale begreper er som alltid mange. Jeg har valgt å trekke frem beboersammensetning og egnet bolig. Dette redskapet brukes for å gjøre leser oppmerksom på åpne, sentrale begrep,

som kan fylles med ulik betydning avhengig av politisk prosjekt. Beboersammensetning for eksempel brukes i to ulike settinger, først blir det trukket frem som et av flere boligpolitiske hensyn målene for den utvidede kommunale boligpolitikken må ta i betraktning. Ettersom Oslo kommune (2019a, s. 4) skal «sikre at boligsektoren bidrar til en ønsket beboersammensetning, både lokalt og i byen som helhet». Mens i Pilot 3 heter det at byrådet ønsker å oppnå «en mer blandet beboersammensetning ved bosetting av vanskeligstilte grupper» (Oslo kommune, 2019a, s. 8). En blandet beboersammensetning betyr en kombinasjon mellom vanskeligstilte grupper og andre grupper. Dette fremstår som en bedre eller mer ønskelig beboersammensetning enn om den besto kun av vanskeligstilte.

Egnet bolig har 13 treff i dokumentet og er med i et av to mål som kommunens boligpolitikk utvides med. Målet er: «Flere har mulighet til å kjøpe en egnet bolig» (Oslo kommune, 2019a, s. 4). Det står ikke spesifisert i dokumentet hva som defineres som egnet bolig eller om dette skal regnes ut fra en felles norm og standard. Jeg har selv brukt uttrykket «egnet bolig» flere steder i denne oppgaven. Diskusjonen om hva som er en romslig standard eller akseptabel bolig, går langt tilbake i tid. Ved å bruke egnet bolig, skaper man rom for både folks ønsker og krav til fysisk standard. Samtidig unngår man å begrense eget politisk prosjekt, ettersom mye kan gå under egnet bolig.

4.3 Enhver problemrepresentasjon har en historie

I den siste delen av analysen vil jeg bruke det analytiske redskapet: Hvordan har problemrepresentasjonene i de boligpolitiske dokumentene fra 1987 til 2019 blitt muliggjort? Slik jeg forstår Bacchi er dette spørsmålet egnet til å undersøke hva som rasjonaliserer problemrepresentasjon. Hva bygger problemrepresentasjonen på? Hvilken statistikk er inkludert i dokumentet for å fremme en spesifikk måte å forstå saken på? Gjennom denne delen av analysen kan man bli oppmerksom på at andre grupper kunne blitt prioritert i dokumentet og andre måter å løse utfordringene på.

Bystyremelding nr. 2 1987: I bystyremeldingen blir problemrepresentasjonene rammet inn av hovedoppgavene til Oslo kommunes boligpolitikk. Hovedoppgavene, som kommunen er pålagt av staten, er «å sørge for en tilstrekkelig forsyning av byggeklare tomter» og «å skaffe boliger til husstander som er særlig vanskeligstilte» (Oslo kommune, 1987, s. 4). I tillegg er byrådets tiltredelseserklæring og Oslos kommuneplan 1984 med på å bestemme hva som skal være byrådets mål på boligsektoren. Hva som trekkes frem som problematisk i bystyremeldingen, avhenger av de politiske målsettingene og situasjonsbeskrivelsen som

blant annet tar for seg utviklingen i Oslo kommunes befolkning. Boligproduksjonen har vært høy og det er et mål at den skal fortsette, samtidig legges dette hensynet frem:

> Det legges vekt på at boligproduksjonen tilpasses de reelle etterspørselsforhold, men at en samtidig må sørge for at en etterspørselsregulert boligproduksjon ikke tilsidesetter reelle behov for bolig, særlig blant grupper av befolkningen som kan betegnes som vanskeligstilte på boligmarkedet (Oslo kommune, 1987, s. 4).

For å beregne hvordan etterspørselen etter bolig i Oslo kommune vil utvikle seg, bruker byrådet blant annet endringer i boligfrekvensene og prognoser for befolkningsutviklingen. Beregningenes svakheter blir belyst, og boligfrekvensene, som beregner boligbehovet i de enkelte gruppene, trekkes frem som normative (Oslo kommune, 1987, s. 25). Særlig sett opp mot endringene man finner i samtiden i kommunen, for eksempel tendensen til at flere unge bosetter seg tidligere og alene i forhold til hva man hittil har registrert. Tallgrunnlaget er i tillegg usikkert, og byrådet kommenterer dette om de beregningene de har tilgjengelig:

> Selv om offisielle boligbehovsberegninger antyder at en i dag har tilnærmet balanse mellom tilbud og behov, er det i det foregående redegjort for at det eksisterer betydelige mistilpasninger, og at slike behovsberegninger ikke fanger inn forhold som i dag representerer et relativt omfattende etterspørselspress (Oslo kommune, 1987, s. 47).

Aldersgruppen 20 til 29 år, blir trukket frem som kanskje «den viktigste gruppen i boligpolitisk sammenheng» (Oslo kommune, 1987, s. 13). I 1985 hadde gruppen «steget til 17,8% i alt 79997 personer», som forklares ved å henvise til «de store fødselskullene i 1960-årene» (Oslo kommune, 1987, s. 10). Samtidig understrekes det at antallet vil holde seg cirka likt til midten av 90-tallet, før man vil se en nedgang (Oslo kommune, 1987, s. 13). Byrådet kategoriserer de som «unge, voksne» og kategorien er konstruert av den tallmessige utviklingen, sivilstatus og flyttestrømmer. Denne kategorien skaper etterspørselspress etter Oslos småleiligheter, ifølge boligmeldingen. I tillegg pekes det på tendenser i nabokommunen, Akershus, hvor «antallet «ikke gifte» i aldersgruppen 20-29 år (…) økte med 6500 personer fra 1983 til 1986» (Oslo kommune, 1987, s. 11). Slik jeg forstår det har det stigende antallet med «unge, voksne» i Akershus ikke resultert i flere småleiligheter, og det har istedenfor blitt prioritert å bygge større boliger som er tilpasset familier. Dette har trolig ført til flyttestrømmer ut av Akershus og bidratt til etterspørselspresset på ett- og toroms leiligheter i Oslo (Oslo kommune, 1987, s. 11). Byrådet kommenterer at Oslo har ført en bevisst politikk de siste årene hvor fokuset har vært på å «bedre boligstandarden gjennom å

øke gjennomsnittsstørrelsen» (Oslo kommune, 1987, s. 30). For eksempel av den totale boligproduksjonen fra 1981 til 1986 utgjør småleiligheter (ett- og toroms) 24% (Oslo kommune, 1987, s. 17).

En annen gruppe som det fremstilles statistikk om, er funksjonshemmede. Kommunens ansvar for boligtiltak for denne gruppen har hjemmel i lov, og et eksempel på boligtiltak kan være en bolig som er tilrettelagt for rullestolbruk (Oslo kommune, 1987, s. 12). Her opererer byrådet med eldre statistikk, og presenterer «problemet» basert på tall fra 1978, som gir et tallgrunnlag på 33000 funksjonshemmede bosatt i Oslo kommune. I 1978 ble det også gjennomført en programanalyse, som kartlagte utfordringer og hvilke behov befolkningen med funksjonshemninger hadde (Oslo kommune, 1978, s. 12). Denne programanalysen ble fulgt opp i 1986 av Boligetaten og satt følgende ramme for videre tilnærming:

> Så lenge det er et stort boligunderskudd i Oslo er det urealistisk å regne med at vi kan oppnå tilfredsstillende forhold for funksjonshemmede. Selv om denne gruppen er særlig avhengig av gode boforhold, må målet inntil videre begrenses til at boligene ikke skal være dårligere enn for andre. Dette vil kreve særordninger og en forsterket innsats (Oslo kommune, 1987, s. 12).

Videre skriver byrådet at Boligetaten «vil i 1987 ha til disposisjon for bevegelseshemmede ca. 65 boliger» (Oslo kommune, 1987, s. 39). Boligkøen er allerede lengre enn listen over tilgjengelige boliger. Det blir forutsett at etter de nevnte 65 boligene er tildelt søkere, «vil ventelisten for tildeling av spesialboliger til bevegelseshemmede pr. 31.12.87 ha økt til ca. 300 søkere med behov for tilrettelagt bolig» (Oslo kommune, 1987, s. 39). Gjennom statistikken byrådet legger frem blir det tydelig at kommunen ikke har mulighet til å dekke det reelle behovet.

Bystyremelding nr. 2 1994: Kommunens hovedoppgaver i boligpolitikken blir presentert på tilsvarende måte i 1994 som i boligmeldingen fra 1987. Mens staten trekker opp linjene gjennom målsettinger, og bidrar med juridiske og økonomiske virkemidler, har kommunene ansvar for å «skaffe til veie tomter, og å legge forholdene til rette for bygging av boliger» (Oslo kommune, 1994, s. 24). Samt har de ansvaret for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte. Det er den sistnevnte oppgaven det blir viet mest plass til i boligmeldingen (Oslo kommune, 1994, s. 8). Slik det virker til å se ut har det vært en skjev utvikling for ulike grupper på boligmarkedet de siste årene. Dette understrekes ved å vise til et forskningsprosjekt Norges byggforskningsinstitutt har gjennomført, hvor resultatet av prosjektet sier at det er nødvendig

å legge inn en betydelig innsats for å «utvikle en bedre målsettingsstruktur og evalueringsrutiner, samt å utvikle statistikk- og datagrunnlaget» (Oslo kommune, 1994, s. 14). En risiko ved å ikke legge om strategien for boligpolitikken, er ifølge Norges byggforskningsinstitutt at 25% av husstandene på sikt blir definert som vanskeligstilte i storbyer i Norge (Oslo kommune, 1994, s. 14).

Som beskrevet tidligere må byrådet prioritere hvor de skal rette virkemidlene, for å unngå at vanskeligstilte husholdninger øker. Områdene de prioriterer er gjeldsrammede husholdninger, bomiljø, byfornyelse og kommunal boligforvaltning (Oslo kommune, 1994, s. 47). Under kommunal boligforvaltning i boligmeldingen blir det lagt frem statistikk for bosetting av flyktninger og asylsøkere:

> Det framtidige behovet for nye flyktningeboliger antas å bli 180 boenheter for de 450 flyktninger som bystyret har vedtatt som foreløpig kvote i 1994. Oslo er videre forespurt om ytterligere mottak av 1050 flyktninger i 1994, som i så fall vil innebære behov for ytterligere 420 boliger. En del av boligene vil framskaffes ved å omdisponere personalboliger. Leietiden er inntil 5 år, som for kommunens øvrige leietakere. Det vil bli vurdert om leietakerne på sikt skal ha anledning til å kjøpe boligene dersom de har økonomiske muligheter til det (Oslo kommune, 1994, s. 54).

Samtidig poengteres det at selv med særegen avtale med Husbanken om lånemidler, er betingelsene «imidlertid ikke gunstige nok til at flertallet av flyktninger vil klare lånebetingelsene» (Oslo kommune, 1994, s. 54). Problemet i Oslo er ikke lenger boligmangel, men at «effekten av de selektive støtteordningene er … blitt redusert» (Oslo kommune, 1994, s. 25). Problemet er at i forhold til nær fortid har det blitt «vanskeligere for personer med lave og moderate trygdeinntekter å etablere seg i en egen bolig ved hjelp av egen inntekt, selv med statlige låne- og støtteordninger som supplement» (Oslo kommune, 1994, s. 25). Sammenlagt fører dette til et etterspørselspress på kommunale boliger med lave boutgifter. Basert på hvor mange boliger kommunen har til rådighet pr. år og endringer i låneordninger, tilsier prognosen at det vil være vanskelig å dekke boligbehovet til vanskeligstilte husstander. Byrådet kommenterer at boligbehovet er nok generelt større enn antatt og at det er satt i gang et arbeid med en ny prognose for befolkningsutvikling (Oslo kommune, 1994, s. 28).

Bystyremelding nr. 2 2008: Denne bystyremeldingen har blitt utarbeidet med hjelp fra tre arbeidsgrupper, hvor det har vært involvert representanter fra bydeler, boligforetak og etater (Oslo kommune, 2008, s. 4). For å ramme inn meldingen har byrådet inkludert en bakgrunn

og går tilbake til 1800-tallet for å følge utviklingen frem mot 2000-tallet i grove trekk. Her inkluderes en henvisning til bystyresak 78/01. Bystyresaken ble behandlet av bystyret 14.03.2001 hvor bydelene «fikk overført tildelingsretten til alle kommunale boliger beliggende i egen bydel» (Oslo kommune, 2008, s. 9). De ulike bydelene i Oslo er forskjellige når det kommer til boforhold og både boligpriser, bomiljø og kommunal boligmasse varierer fra bydel til bydel. For eksempel er det flest kommunale boliger i «bydelene i Oslo indre øst», men «i de fleste bydelene finnes det blokker eller gårder med mange kommunale boliger» (Oslo kommune, 2008, s. 10). Byrådet skriver at det er en utfordring å ha slike ansamlinger av flere kommunale boliger i for eksempel en blokk, med tanke på barnefamilier og andre som har behov for ro rundt seg. En annen side er at flere av disse blokkene ikke har en fysisk utforming som er tilrettelagt for bevegelseshemminger, som skaper et press større enn det man klarer å møte.

Totalt har cirka Oslo kommune (2008, s. 23) «10 300 kommunalt eide utleieboliger». Kriteriene for boligtildeling har endret seg etter politiske prioriteringer og det finnes ikke et korrekt, felles register over hvem som bor hvor i Oslo kommune. Det som har påvirket beboersammensettingen er blant annet følgende:

> En økt satsing på omsorg og bistand i egen bolig i lokalmiljøet som erstatning for institusjoner har preget boligtildelingen de senere år. Normalisering og integrering av vanskeligstilte i bomiljøene gjennom statlige reformer som HVPU-reformen, og psykiatrireformer har ført til økt etterspørsel etter kommunal bolig fra disse gruppene. At det har vært en holdningsendring når det gjelder bruk av kommunale boliger til rusmiddelmisbrukere har også medført økt etterspørsel (Oslo kommune, 2008, s. 22).

Det er også bydelene som har ansvar «for å sørge for et tilstrekkelig antall boliger til vanskeligstilte i egen bydel» (Oslo kommune, 2008, s. 37), og å ta imot og følge opp flyktninger. Enkelte trenger da tett og langvarig oppfølging, og «personer med ikke-vestlig bakgrunn og sammensatte problemer, har større problemer enn andre med å skaffe seg bolig» (Oslo kommune, 2008, s. 14). Under avsnittene om flyktninger og innvandrere trekkes det frem statistikk for hvor mange fra ulike nasjonaliteter som eier bolig selv i sammenligning med befolkningen i Oslo. Mens 83% av befolkningen i Oslo eier sin egen bolig, eier 88% av «andelen av personer fra Sri Lanka (…) egen bolig», og av andelen Somaliere eier 8% sin egen bolig (Oslo kommune, 2008, s. 14). Her er det selvsagt flere faktorer som spiller inn, og dette handler blant annet om hvor lenge man har bodd i landet, språk og tilknytning til arbeidsmarkedet.

Byrådssak 145/19: I «Nye veier til egen bolig» setter byrådet søkelys på prisutviklingen som har skjedd de siste årene både på bolig- og leiemarkedet. Byrådet kommenterer følgende om prisutviklingen i Oslo kommune (2019a, s. 2):

> Boligprisene i Oslo ligger normalt høyere enn i andre deler av landet. De siste årene har den relative prisforskjellen økt og gjennomsnittlig kvadratmeterpris for leiligheter solgt i Oslo i 2018 ligger nesten 71 % høyere enn for landet som helhet. Boligprisene i Oslo har i perioden 2003-2018 steget med 199 prosent. I samme periode har lønnsnivået steget med 72 prosent, byggekostnadene har steget med 66 prosent og konsumprisindeksen med 34 prosent.

Samtidig brukes eksempelet med «Sykepleierindeksen» her, som jeg har presentert tidligere i oppgaven. Dette gjøres for å eksemplifisere hvilke muligheter en enslig person i full jobb med gjennomsnittlig lønn har til å etablere seg på boligmarkedet. Med mindre man har spart opp penger ved siden av eller man får hjelp fra noen nære, vil «en enslig sykepleier i arbeid i 2018 kunne kjøpe 5 prosent av omsatte boliger i Oslo» (Oslo kommune, 2019a, s. 2). Dette er en liten sjanse og man er heller ikke garantert å få dekket sine behov og/eller ønskelig standard. Videre sammenligner byrådet tallene med «tilsvarende tall for Trondheim, Stavanger og Bergen» som er «henholdsvis 29, 30 og 35 prosent» (Oslo kommune, 2019a, s. 2).

Et annet alternativ er selvsagt å leie en leilighet eller et rom, og «ifølge statistikk fra Statistisk Sentralbyrå leier ca. 30 prosent av husstandene i Oslo boligen de bor i» (Oslo kommune, 2019a, s. 2). Å leie assosierer mange med frihet og fleksibilitet, mens andre kan oppleve det som usikkert og bortkastet. Slik byrådet presenterer det, har «husholdninger og personer som leier … i gjennomsnitt lavere inntekt enn de som eier sin egen bolig» (Oslo kommune, 2019a, s. 2). Til slutt viser statistikk for 2018 «at privatpersoner eide 53 331 boliger i Oslo som ikke var primærbolig for eier», som «utgjør ca. 16 prosent av totalt antall boliger i Oslo» (Oslo kommune, 2019a, s. 3). Statistikken viser ikke en oversikt over hva boligene blir brukt til, når de ikke er primærboliger, men det er en sannsynlighet for at de leies ut via privat utleie.

Kapittel 5 Diskusjon

I dette kapittelet skal jeg diskutere enkelte utdrag fra analysen opp mot WPR-tilnærmingen og oppgavens innledningskapittel. En del av innholdet i WPR-tilnærmingen er allerede ivaretatt i analysen, ettersom jeg har utført analysen ved hjelp av analyseskjemaet som følger de tre hovedpremissene til tilnærmingen. Diskusjonen som vil foregå i dette kapittelet vil oppsummeres i neste kapittel, hvor jeg vil gi en kort konklusjon og svare på oppgavens problemstilling som er: Hvordan har problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk endret seg fra 1987 til 2019, ifølge sentrale boligpolitiske dokumenter?

5.1 Bystyremelding nr. 2 1987

I bystyremelding nr. 2 1987 var problemforståelsen slik:

> Fra en situasjon med visse omsetningsproblemer, har en de siste 2-3 årene opplevd en stigende etterspørsel, sterkt økende boligpriser og underdekning av boliger. Særlig har denne situasjonen rammet grupper av befolkningen som i utgangspunktet har vanskeligheter med å finne hensiktsmessige boligtilbud, men den har også redusert valgmulighetene generelt, med hensyn til bl.a. boform og bosted, for alle grupper av befolkningen (Oslo kommune, 1987, s. 3).

En av tilnærmingene som byrådet foreslår for å skape endring, er et frislipp av 65.000 borettslagsleiligheter. Det er ønskelig å søke samarbeid med staten for å få opphevet den gjenstående takstreguleringen, som hindrer en naturlig overgang i husholdningers livsløp (Oslo kommune, 1987, s. 79-80). Forhåpentligvis vil dette gi bedre boligdekning, men samtidig diskuteres det mulige konsekvenser for vanskeligstilte boligsøkere. Her er Bacchi sitt siste spørsmål fra analyseskjemaet relevant: Hvilke effekter blir produsert av problemrepresentasjonene? Hva vil skje for enkelte grupper om bystyremeldingen vil kunne legges til grunn for denne takstreguleringen? Et mulig utfall er at frislippet vil gi høyere boligpriser og virke inn på vanskeligstilte boligsøkere sin situasjon (Oslo kommune, 1987, s. 70). Bystyremeldingen inneholder motsetninger og det virker som hensynet til effekten frislippet vil ha på lang sikt veier tyngre enn konsekvensene dette vil ha for vanskeligstilte grupper (Bacchi, 2009, s. 263).

I analysen trakk jeg frem Albert-lån som et tiltak byrådet fremmer. Unge, alder 20-29 år, er en tydelig prioritert gruppe i bystyremeldingen, som byrådet bekymrer seg over. Denne gruppen blir regnet som utsatt for å være vanskeligstilt på boligmarkedet fra flere hold (Departementene, 2014, s. 31-32; Ulfrstad, 2011, s. 73-86). Albert-lån vil være et økonomisk

virkemiddel, rettet mot unge som ikke allerede er dekket av andre økonomiske ordninger på grunn av lavinntekt. Det søkes også løsninger knyttet til en høy etterspørsel etter ett- og toroms leiligheter, ettersom unge, voksne velger å bosette seg tidligere og bo alene lengre, som ikke passer med de normative bosettingsmønstrene kommunen har fulgt hittil. På grunn av en bevisst ført politikk de siste årene, har det blitt gjort et forsøk på å «bedre boligstandarden gjennom å øke gjennomsnittsstørrelsen» på boliger (Oslo kommune, 1987, s. 30). En slik løsning kan bidra til å forme en bestemt problemforståelse som igjen fremkaller bestemte liv eller væremåter (Bacchi, 2012a, s. 22). Samtidig er det viktig at unge, voksne både blir møtt med et boligmarked hvor man kan slippes inn gjennom å få tilgang til mindre leiligheter, og at man har utleieboliger tilgjengelige for en gruppe hvor flere er i en overgang.

Jeg har også trukket frem funksjonshemmede i analysen, basert på tiltakene som var rettet mot den gruppen i bystyremeldingen. Ulfrstad (2011, s. 63) påpeker at å bli definert som vanskeligstilt på boligmarkedet kan handle om strukturelle årsaker. Når byrådet har utfordringer med udekket boligbehov og få boliger som er tilpasset bevegelseshemmede, blir gruppen vanskeligstilt når strukturen slår inn i dem. Formålet med å analysere et politisk dokument som en diskurs, er å kunne sette søkelyset på meningsskapingen som skjer i skapelsen og opprettholdelsen av politiske dokument (Bacchi, 2012b, s. 5).

5.2 Bystyremelding nr. 2 1994

Situasjonen er annerledes når vi kommer til 1994, og mye har skjedd på kort tid. Dette er et utdrag som oppsummerer de viktigste sidene ved den boligpolitiske situasjonen i 1994:

> Et høyt realrentenivå, høy arbeidsledighet og et kraftig prisfall i eiendomsmarkedet forårsaket et boligmarked i stagnasjon. Prisene på boliger falt med ca. 40% fra 1988 til 1993, men har nå begynt å stige, ikke minst som følge av et kraftig rentefall. Byggeaktiviteten har vært minimal de siste par årene på tross av at det har vært rimeligere å gå til anskaffelse av egen bolig enn på svært lenge. Samtidig er det store grupper i befolkningen med udekkede boligbehov (Oslo kommune, 1994, s. 8).

Her definerer byrådet i boligmeldingen at de må gjøre noen prioriteringer i hvordan de skal gå frem for å hindre at flere blir vanskeligstilte på boligmarkedet (Oslo kommune, 1994, s. 47). Et av områdene de prioriterer å jobbe med er kommunal boligmasse, hvor de blant annet ønsker å spre boligmassen, ettersom de mener det er uheldig at den er svært konsentrert enkelte steder (Oslo kommune, 1994, s. 37). Dette problemet holder seg ved like frem til siste dokument, byrådssak 145/19. En foreslått løsning er selge gårder hvor leietakere bor, det vil si

at leietakerne må enten kjøpe boligen selv eller flytte (Oslo kommune, 1994, s. 52). WPR-tilnærmingen forstår maktbegrepet etter Foucault sin forståelse, som betyr at maktens effekter kan spores i teksten (Bacchi, 2009, s. 37). Denne foreslåtte løsningen vil både ha virkning i teksten, men i tillegg vil handlingene som dokumentet ligger til grunn for, kunne skape forestillinger om gruppene som dette tiltaket blir gjeldende for.

Byfornyelse er også et satsningsområde som står sterkt både i bystyremelding nr. 2 1987 og bystyremelding nr. 2 1994. En foreslått løsning for å skape fremgang er som tidligere sagt å endre eierstrukturen, og gi flere muligheten til å eie egne boliger. Derimot må et slikt forslag suppleres med tiltak om flere utleieboliger, siden det reduserer antall utleieboliger (Oslo kommune, 1994, s. 53). Her vil problematiseringene ha både fysiske og symbolske konsekvenser for de det gjelder (Bacchi, 2009, s. 263). Hvis tiltaket blir fulgt opp med flere utleieboliger, viser det samtidig hvordan en problematisering kan konkurrere med andre måter å forstå situasjonen på.

5.3 Bystyremelding nr. 2 2008

I «Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune» har byrådet en gjennomgang av

Kapittel 6 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg svart på følgende problemstilling: *Hvordan har problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk endret seg fra 1987 til 2019, ifølge sentrale boligpolitiske dokumenter?*

Dette har jeg gjort ved å belyse og analysere hvordan problemforståelsen i Oslo kommunes boligpolitikk har endret seg over tid. WPR-tilnærmingen har både gitt meg teoretiske og analytiske redskap, som jeg har brukt til å gå gjennom dokumentmaterialet hvor jeg startet ved foreslåtte tiltak og leste meg bakover.

Problemforståelsen i Oslo kommune har endret seg i takt med nasjonale endringer, men med egne lokale utfordringer. Til enhver tid har problemforståelsen hatt preg av at dette er Norges største by, med også Norges største boligsosiale utfordringer.

Oppgaven viser at problemforståelsene i den relativt nære fortid kan være vesensforskjellig fra hverandre. Samtidig går problemforståelsene i boligpolitikken i bølger: Problemforståelsene som ligger til grunn for byrådssak 145/19 har elementer som minner om bystyremelding nr. 2 1987.

Litteraturliste

Annaniassen, E. (1994). *Boligpolitikk og boforhold som etterkrigshistorisk forskningsfelt.* (LOS-senter Notat 92/29). Bergen: LOS-senteret.

Annaniassen, E. (1996). *Nå bygger vi den nye tid. Boligsamvirkets historie i Norge. Bind 2.* Oslo: Gyldendal.

Bacchi, C. (1999). *Women, Policy and Politics.* London: Sage.

Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Australia: Pearson.

Bacchi, C. (2012a). Introducing the "What's the Problem Represented to be?" approach. I: A. Beasley & C. Beasley (Red.), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions & Exchanges* (s. 21-24). Adelaide: University of Adelaide press. DOI: https://doi.org/10.1017/UPO9780987171856.003

Bacchi, C. (2012b). *Why Study Problematizations? Making Politics Visible.* Open Journal of Political Science 2 (1): 1-8. DOI: http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2012.21001

Bergström, G., & Boréus, K. (Red.). (2005). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys.* Lund: Studentlitteratur.

Bratberg, Ø. (2018). *Tekstanalyse for samfunnsvitere.* (2.utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

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

Departementene (2014). *Bolig for velferd: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid*. (2014-2020). Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

Dyb, E., Solheim, L. J. & Ytrehus, S. (Red.) (2004). *Sosialt perspektiv på bolig.* Oslo: Abstrakt forlag.

Foucault, M. (2002). *Forelesninger om regjering og styringskunst.* Oslo: Cappelen Akademisk.

Hansen, T. (2005). *Mål og normer i boligpolitikken. Oversikt og utviklingstrekk.* (Byggforsknotat No. 80). Oslo: Byggforsk.

Hansen, T., & Guttu, J. (2000). *Oslo kommunes boligpolitikk 1960-1989. Fra storskalabygging til frislepp.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Holm, A. (2007). *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer, og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken.* (Samarbeidsrapport). Oslo: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA. Tilgjengelig fra: http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3540/kommunaleboligpolitikken.pdf

Husbanken. (2019). *Årsrapport 2019. Alle skal bo godt og trygt.* Tilgjengelig fra: file:///C:/Users/solve/Downloads/Husbankens%20aarsrapport%202019%20(1).pdf

Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (Red.). (2017). *Kvalitativ analyse: syv traditioner.* København: Hans Reitzel.

Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode.* (5.utg.). Oslo: Abstrakt.

Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse.* Oslo: Universitetsforlaget.

Johansen, R. (2019). Vi skal lage nye veier inn i boligmarkedet. *VårtOslo.* Tilgjengelig fra: https://vartoslo.no/bolig-boligpolitikk-hele-oslo/vi-skal-lage-nye-veier-inn-i-boligmarkedet/105810

Jørgensen, M. W. & Philips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode.* Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Tildelingsbrev 2020 – Husbanken.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/tildelingsbrev-til-husbanken-for-2020.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2003). *Om boligpolitikken.* (St. meld. nr. 23. (2003-2004)). Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8961045559354fa5ac91f93b8f3b3c3b/no/pdfs/stm200320040023000dddpdfs.pdf

Lynggaard, K. (2015). Dokumentanalyse. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (Red.), *Kvalitative metoder. En grundbog* (s. 153–168). København: Hans Reitzels Forlag

Nordvik, V., & Astrup, K. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte.* NOVA Notat 2/2020. Tilgjengelig fra: http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Inntektsdynamikk%20og%20bostotte.pdf

Nordvik, V., Hansen, I. L. S., Koren, C. & Lescher-Nuland, B. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform.* (NOVA Rapport 2/11). Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/rapporter/den_norske_bostotten_fafo_nova.pdf

NOU 2011: 15. (2011). *Rom for alle*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/ddf3c180c0a74170b7a2f7ac515c1afc/no/pdfs/nou201120110015000dddpdfs.pdf

Oslo kommune, Byrådet. (1987). Bystyremelding nr. 2 1987. *Om mål og virkemidler i boligpolitikken.*

Oslo kommune, Byrådet. (1994). Bystyremelding nr. 2 1994. *Om ny strategi i boligpolitikken.*

Oslo kommune, Byrådet. (2008). Bystyremelding nr. 2 2008. *Bystyremelding om sosiale boligvirkemidler i Oslo kommune.*

Oslo kommune, Byrådet. (2019a). Byrådssak 145/19. *Nye veier til egen bolig.*

Oslo Kommune. (2019b). *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*. Tilgjengelig fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag%20for%20en%20kommunal%20boligpolitikk.pdf

Oslo kommune. (2019c). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023.* Tilgjengelig fra: 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

Søholt, S. (2010). *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert.* Oslo: Norsk Forskningsråd.

Sørvoll, J. (2011). Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv. (Vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle).

Sørvoll, J. (2014). *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960-1990 (1945-2013).* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo.

Sørvoll, J. (2018). *Forskning på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge.* Tidsskrift for boligforskning 1 (1): 45-66. DOI: https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-04

Sørvoll, J. (2019). *The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945-2019.* Critical Housing Analysis 6 (1): 51-60. DOI: http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460

Sørvoll, J. & Sandlie, H. C. (2017). *Et velfungerende leiemarked?* Tidsskrift for boligforskning 20 (1): 45-59. DOI: https://doi.org/10.18261/ISSN.2464-3076-2017-01-03

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