



UO • Universitetet i Oslo

Leiegårdsloven: En sovende 44-åring?

*En kvalitativ casestudie av Maridalsveien 128 og
Von der Lippes gate 15*

Anna Haugen

Masteroppgave i samfunnsgeografi

60 poeng

Institutt for Sosiologi og Samfunnsgeografi, Det
samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2021

Ord: 48608

Leiegårdsloven: En sovende 44-åring?

En kvalitativ casestudie av Maridalsveien 128 og Von der Lippes gate 15

© Anna Haugen

2021

Leiegårdsloven: en sovende 44-åring? En kvalitativ casestudie av Maridalsveien 128 og Von
der Lippes gate 15

Anna Haugen

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

Sammendrag

Denne oppgaven er en teoretisk og empirisk undersøkelse av hvilke faktorer som leder til beboerovertagelse ved bruk av leiegårdsloven, og hvordan disse faktorene avdekker maktrelasjoner mellom sentrale aktørgrupper. Ved å kombinere regimeteori og maktteori sammen med erfaringene til 8 beboere i to leiegårder, demonstrerer denne oppgaven hvordan beboernes mulighet til å bruke kommunal forkjøpsrett begrenses av det norske boligregimet og tidligere praktisering av loven. Ved å analysere det norske boligregimet og stivhengighet, identifiserer denne studien historiske trekk i boligutviklingen som påvirker maktspeillet mellom aktørgrupper i saker om kommunal forkjøpsrett. Kommunal forkjøpsrett er en lov som i nyere tid er sjeldent hørt om, skrevet om og utforsket. Denne studien er en kvalitativ casestudie av to leiegårder i Oslo der kommunal forkjøpsrett ble brukt og forsøkt brukt, som gjennom utførelse av dybdeintervjuer og dokumentanalyse på en hensiktsmessig måte får frem holdninger, erfaringer og historiske beslutninger.

Denne studien avdekker tre sentrale faktorer for forkjøp; leiegårdens omsetningsverdi, informasjon og ressurser. Disse faktorene preges av maktrelasjoner mellom EBY, beboere og gårdeier. Maktrelasjonene bunner i historiske trekk ved boligsystemet og tidligere boligpolitiske hendelser og beslutninger. Studien viser at aktørene har motstridende interesser, som både styrker og svekker deres handlingsrom. Ulik fordeling av ressurser mellom de tre aktørgruppene skaper en maktasymmetri som spiller en viktig faktor for forkjøp. Det norske boligregimet har ført til en tilbakeleent offentlig myndighet og en utvidet makt til private eiendomsaktører. Denne studien reiser nye viktige spørsmål om hvilken rolle Oslo kommune *bør* ha for å realisere forkjøp på vegne av beboere, og hvilken rolle private eiendomsaktører *har* i det norske boligmarkedet.

Forord

Det er mange som fortjener et stort takk! Først vil jeg takke alle mine informanter i Maridalsveien og Von der Lippes gate. Takk for at jeg fikk fortelle deres historie. Dere er uvurderlige! Takk til alle andre som har deltatt i prosjektet.

Videre vil jeg gi en stor takk til veileder og Professor Terje Wessel for konstruktiv kritikk og en solid porsjon entusiasme for prosjektet og endeløse historier om boligpolitikk.

Takk til venner og familie som har støttet hele veien, for korrekturlesing, for gode avbrekk og for motiverende ord. Takk for fem fantastiske år på Samfunnsgeografi. Takk til alle medstudenter i 3.etasje på Harriet Holters hus for å ha gjort denne studietiden så lærerik og morsom. En spesiell takk til den resterende gjengen for godt samhold i innspurten. Det er synd vi ikke fikk møttes så mye gjennom studieløpet som vi egentlig skulle.

Anna Haugen, Oslo, 2021

Liste over tabeller

Tabell 1. Oversikt over antall saker etter Leiegårdsloven i Oslo

Tabell 2. Antall bygg og boliger i Oslo der kommunal forkjøpsrett kan benyttes

Liste over figurer

Figur 1. Prosess etter leiegårdsloven

Figur 2. Aktørgrupper i saker om kommunal forkjøpsrett

Figur 3. Endringer i lovverket som påvirker leiegårdsloven

Figur 4. Lukes' tre maktdimensjoner (min forståelse)

Figur 5. En illustrasjon av sammenhengen mellom maktteori og regimeteori

Liste over forkortelser og akronymer

BBY: Boligbygg Oslo KF

BYU: Byrådsavdeling for byutvikling

EBY: Eiendoms- og byfornyelsesetaten

KMD: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

KRD: Kommunal- og regionaldepartementet

SPV: Single Purpose Vehicle

STA: Strategi- og Analyseenhet

USBL: Ungdommens selvbyggerlag

Vdl: Von der Lippes gate 15

Innholdsfortegnelse

Liste over tabeller.....	VIII
Liste over figurer.....	IX
Liste over forkortelser og akronymer	X
1 Innledning	1
1.1 Studiens formål og problemstillinger	3
1.2 Teoretiske presiseringer og perspektiver	4
1.3 Oppgavens utforming	6
2 Den boligpolitiske konteksten	7
2.1 Den norske eierlinja	7
2.1.1 Fremveksten av eierleilighetssektoren.....	9
2.1.2 Kommunal forkjøpsrett som virkemiddel i boligpolitikken	11
2.2 Fra et livslangt leieforhold til en midlertidig boligløsning til et permanent alternativ	14
2.3 Kommunal boligpolitikk og boligarbeid.....	16
2.3.1 Oslo kommunes kjøps- og salgsvirksomhet	18
2.4 Oppsummering	19
3 Kommunal forkjøpsrett.....	21
3.1 Hva er kommunal forkjøpsrett?.....	21
3.2 Forkjøpsrettsprosessen.....	22
3.3 Aktørgrupper	23
3.4 Leiegårdslovens plassering i det boligpolitiske og juridiske rom.....	26
3.5 Omfang av kommunal forkjøpsrettsaker	30
3.6 Tidligere rapporter om leiegårdsloven	31
3.7 Oppsummering	32
4 Teoretisk rammeverk.....	33
4.1 Velferdsstaten og boligen.....	33
4.1.1 Begrepsavklaring av boligmarked og leiemarked	34
4.2 Boligregime	34
4.2.1 Dualistisk eller integrert boligsystem.....	35
4.2.2 Leiemarkedets funksjon – filtrering og flyttekjeder	36
4.2.3 Et stivhengighetsperspektiv på boligregime	37
4.2.5 Et aktørperspektiv på stivhengighet.....	41
4.2.6 Sterk stivhengighet i boligsektoren	42
4.3 Det norske boligregimet.....	44
4.3.1 Opptråkkede stier i det norske boligregimet.....	44
4.3.2 Boligens betydning.....	47
4.4 Perspektiver på makt.....	48
4.4.1 Hva er makt?.....	48
4.4.2 Ulike maktforståelser.....	49
4.4.3 Gudmund Hernes´ maktforståelse	52
4.4.4 Maktbetingelser	52
4.4.5 Informasjon som maktmiddel	53

4.4.6 Avmakt	55
4.5 Stivhengighet og makt	56
4.6 Oppsummering	59
5 Metodologiske betraktninger	60
5.1 Kvalitativ studie.....	60
5.1.1 Casestudie.....	61
5.1.2 Intervju som metode.....	62
5.1.3 Utvalg og rekruttering av informanter.....	63
5.1.3.1 Utvalg	63
5.1.3.2 Rekruttering	64
5.1.4 Dokumentanalyse	65
5.2 Analyse av dataene.....	65
5.2.1 Tematisk analyse	66
5.3 Etske betraktninger	67
5.3.1 Konfidensialitet og Informert samtykke.....	68
5.3.2 Forhold mellom informant og intervjuer	68
5.4 Kvalitetssikring av oppgaven	70
6 Analyse og diskusjon: faktorer for forkjøp	72
6.1 Von der Lippes gate 15 – stridens kjerne.....	72
6.2 Maridalsveien 128 – boligkampen	72
6.3 Mål og interesser.....	73
6.3.1 EBYs mål og interesser: en reell interesse?.....	74
6.3.2 Beboernes mål og interesser: kampen for boligen?.....	75
6.3.3 Gårdeieres mål og interesser.....	77
6.4 Ressurser	77
6.4.1 Beboernes ressurser	78
6.4.1.1 Økonomiske ressurser.....	78
6.4.1.2 Sosiale ressurser.....	79
6.4.1.3 Kunnskapsmessige ressurser	80
6.4.3 Kjøpers ressurser	82
6.5 Relasjonelle forhold	84
6.5.1 Forholdet mellom beboerne og ny gårdeier.....	84
6.5.2 Kommunen: en tilråder eller fraråder?	86
6.5.2.1 Informasjon.....	87
6.5.2.2 Maridalsveien: “Detter du ikke av der, så detter du av der”	88
6.5.2.3 Von der Lippes gate: “Jeg har null tillit til EBY for å si det sånn”	90
6.5.2.4 Kontroll	92
6.5.3 Kjøper: kommunens reelle motpart?	93
6.6.1 Direkte makt	95
6.6.2 Agendasettende makt.....	96
6.6.3 Instusjonell makt	97
6.7.1 Instusjonell avmakt	99
6.7.2 Kognitiv avmakt	100
6.7.3 Kollektiv avmakt	101
7 Boligpolitikken og boligsystemets påvirkning på forkjøpsretten	102
7.1 Kommunal forkjøpsrett i det norske leiesystem.....	102
7.1.1 Endring i leiegårdsstruktur, -marked og -politikk	103
7.2 Historiske forhold ved boligpolitikken	105
7.3 Maktspillet i boligutviklingen.....	110
7.3.1 “Det er viktigere å unngå en formell feil enn å gjøre noe rett”	114

8 Konklusjon.....	116
8.1 <i>Oppgavens problemstillinger og funn.....</i>	<i>116</i>
8.2 <i>Fra en sovende lov til torneroseloven.....</i>	<i>119</i>
8.3 <i>Overførbarhet.....</i>	<i>120</i>
Litteraturliste.....	122
Vedlegg 1: Informasjonsskriv.....	132
Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide.....	136

1 Innledning

*Jeg kan høre hvordan hjertet ditt banker
Det er på Sagene vi lever og vi vanker
De eldste har bodd her siden nittensekstisyy
Tenkte vel aldri at nå kommer det en tyv
Bolighaien hugget tak i våre hjem
Glemte visst helt at naboen er vår venn
Vi fikk forkjøpsrett og samla oss til dugnad
Trodde kommunen ville hjelpe oss fremad
Isteden blei vi grundig motarbeida
Mens eiendomsmilliardæren ble geleida
(Skrevet av beboerne i Maridalsveien 128)*

Den norske boligpolitikken bærer preg av en tydelig prioritering av målet om at flest mulig skal eie egen bolig (Sandlie & Sørvoll, 2017). Eierlinjen har bidratt til en nedprioritering av leiesektoren, og dette har videre betydning for leiemarkedet og eiemarkedets funksjon. Leiesektoren utgjør en liten del av boligmarkedet, men spiller en stor velferdspolitisk rolle (Sandlie & Sørvoll, 2017). De aller fleste er leietaker en gang i løpet av livet, og leiesektoren er svært viktig for de som ikke vil eller har mulighet til å kjøpe egen bolig. I skjæringspunktet mellom leiemarkedet og eiemarkedet, ligger den muligheten man har til å gå fra leietaker til boligeier. Det har vist seg at det er blitt vanskeligere for leietakere å etablere seg som boligeiere (Vassenden, Lie & Skoland, 2012). Terskelen inn i boligmarkedet blir stadig høyere for de som står utenfor (Gitmark, 2021), og “boligmarkedet er dermed en sentral kilde til ulikhet” (NOU 2011:15, s. 15). En større utleiesektor har vært på den politiske agendaen siden 1980-tallet, men fremdeles viser det seg at andelen utleieboliger kun utgjør en liten andel av den totale boligmassen¹.

¹Boligmasse: alle boliger av ulike slag som eksisterer i et gitt tidsrom.

I landet utenom Oslo har eierforholdene vært stabile og bomiljø- og standard blitt forbedret. Den generelle kjøpekraften i husholdninger har økt, men kjøpekraften fordeler seg svært ulikt mellom ulike inntektsgrupper og i ulike geografiske områder (Lindquist & Vatne, 2019). I Oslo derimot er bildet annerledes. Kjøpekraften til lavinntektsgrupper har sunket. Byens boligmarked opplever økning i risiko og problemer, ikke nødvendigvis i hele befolkningen, men blant noen undergrupper. Forholdet mellom inntekt og prisnivå på boliger er kraftig forverret. Eierskap i boligmarkedet forbeholdes en mindre gruppe husholdninger nå enn før (Lindquist & Vatne, 2019), med fallende eierandel blant økonomisk utsatte grupper (SSB, 2018), og terskelen for å komme seg inn på eiemarkedet har blitt høyere. Samtidig er tilgangen til den kommunale utleiesektoren blitt enda mer begrenset (Barlindhaug et al., 2018). Oslo kommune opplever i økende grad utfordringer med å sikre rimelige og stabile boforhold for sine innbyggere (Christiansen & Kjærås, 2021). De siste årene har man i større grad omtalt bolig som en vare, et investeringsobjekt og finansinstrument; «Folks hjem har blitt big business» (Breivik, Jordheim & Calatayud, 2021).

Å nå den politiske målsetningen om å eie egen bolig og øke andelen boligeiere, var hovedintensjonen bak etableringen av kommunal forkjøpsrett i 1977: “Hovedformålet med leiegårdsloven har vært å legge forholdene til rette for beboerovertakelse av leiegårder som eieren har overdratt til andre enn sine nærmeste slektninger. På denne måten har loven vært et virkemiddel i den boligpolitiske målsettingen om at alle skal kunne eie sin egen bolig, enten alene eller sammen med andre” (Ot.prp.44 (1990-1991)). Loven skulle gi leietakere mulighet til å kjøpe boligen de eide, gjennom leiegårdsoverdragelse. Loven om kommunal forkjøpsrett kunne i tillegg fungere som en måte å angripe den private gårdeiernæringen på og en måte å utvide den kooperative boligmassen på. Til tross for dette er loven i nyere tid sjeldent brukt, sjeldent hørt om og sjeldent skrevet om. Dagens praksis av kommunal forkjøpsrett har blitt påvirket av endringer i boligpolitiske mål, boligpolitiske holdninger, og inntog av nye aktører.

Tidligere boligpolitiske beslutninger gir visse institusjoner, ideer og aktører et større spillerom i å dominere boligmarkedets struktur og funksjonalitet (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, 2011; Sandlie & Sørvoll, 2017). Politiske mål etterfølges ikke bestandig av effektive virkemidler. Kommunal forkjøpsrett har vist seg å ikke fungere optimalt etter lovens intensjon (Stokstad & Barlindhaug). På den ene siden er kommunal forkjøpsrett et redskap som kan benyttes for å oppnå de boligpolitiske målene om en sterk eierlinje. På den andre

siden er kommunal forkjøpsrett et inngrep i gjeldende prinsipper for boligmarkedet om private avtaler om eiendomsoverdragelse. Denne oppgaven er en kvalitativ casestudie av to leiegårder i Oslo som har brukt og forsøkt brukt kommunal forkjøpsrett på vegne av beboerne.

1.1 Studiens formål og problemstillinger

Formålet med denne studien er å undersøke hva som må ligge til rette for at kommunal forkjøpsrett kan brukes på vegne av beboere og avdekke hvilke eventuelle utfordringer som eksisterer ved å realisere dette målet. For å få mer kunnskap om de faktorer som påvirker forkjøp på vegne av beboere, er det nødvendig med en bredere forståelse av de relasjoner, mål og interesser som preger ulike aktørgrupper i det norske boligmarkedet. Å forstå hvem disse aktørene er og deres karakter og interesser, er sentralt i tolkningen og forklaringen av deres handlekraft i geografiske, tidsmessige og institusjonelle omgivelser (O'Brien, O'Neill & Pike, 2019). På bakgrunn av dette vil jeg bruke en aktørorientert tilnærming som kan åpne opp for en bredere forståelse av hovedaktørene i boligmarkedet i Oslo. Jeg ønsker å undersøke hvilke mål og interesser de ulike aktørene har og hvilke ressurser de besitter, for å vite kunne vurdere de maktrelasjoner som eksisterer dem imellom (Hernes, 1975). Det er behov for en undersøkelse av kommunens rolle i saker om kommunal forkjøpsrett og derfor vil jeg sammen med beboernes erfaringer og opplevelser forsøke å forstå kommunens handlingsrom i å bruke denne retten på beboernes vegne.

Den overordnede problemstillingen for oppgaven lyder som følger:

Hvilke faktorer fører til at leiegårder overdras til beboere ved hjelp av leiegårdsloven?

For å besvare hovedproblemstillingen har jeg formulert to underproblemstillinger:

- *Hvilke interesser, mål og ressurser finnes hos de tre aktørgruppene i saker om kommunal forkjøpsrett?*

Denne oppgaven er et forsøk på å utvide omfanget av aktørgrupper som studeres, slik det er uttrykt behov for tidligere (Brattbakk, 2005). Til tross for at faktorer for forkjøp har blitt studert tidligere (Brattbakk, 2005), anser jeg det som nyttig å foreta en ny vurdering 16 år

senere med en annen innfallsvinkel. Mål, interesser og strategier står sentralt i forståelsen av aktørene og hvordan saker om kommunal forkjøpsrett utspiller seg. Jeg ønsker å undersøke disse elementene for å kunne si noe nærmere om styrkeforholdet mellom aktørene og utdype utfordringene ved bruk av kommunal forkjøpsrett. Hvordan kan målene, interessene og strategiene hos de tre aktørgruppene opptre som forklaringselement for bruk av kommunal forkjøpsrett? Hvilke konsekvenser har de motstridende interessene mellom aktørgruppene for bruken av kommunal forkjøpsrett? Dette leder meg videre til den andre underproblemstillingen:

- *Hvordan påvirkes maktspeilet om kommunal forkjøpsrett av historiske og aktuelle trekk ved boligpolitikken og boligsystemet?*

Faktorene for forkjøp som her vil undersøkes, tar utgangspunkt i at beboerne har en interesse for å bruke forkjøpsretten. For å gå dypere inn i forståelsen for de faktorer som leder til leiegårdsoverdragelse til beboere, er det nødvendig å gjøre et tilbakeblikk til hvordan tidligere beslutningstaking og boligpolitiske holdninger har formet dagens boligstruktur.

1.2 Teoretiske presiseringer og perspektiver

Et overordnet perspektiv på boligregime og makt vil innramme diskusjonen av saker om kommunal forkjøpsrett. Jeg hevder at dagens praksis av kommunal forkjøpsrett ikke kan ses uavhengig av den praksis som er ført tidligere, men må forstås i lys av historiske politiske beslutninger og handlinger. Med utgangspunkt i teori om boligregime vil jeg forklare hvordan de historiske betingede forhold i boligpolitikken strukturerer de oppfatninger og muligheter som eksisterer i leiemarkedet. Med utgangspunkt i begrepet *stivhengighet* argumenterer jeg for at en institusjonell treghet kan forklare de faktorer som påvirker leiegårdsoverdragelse til beboere ved bruk av kommunal forkjøpsrett. Analysen baserer seg på en kvalitativ studie av leiegårdsloven gjennom intervjuer og dokumentanalyse.

Begrepet «boligmarked» blir ofte brukt upresist. Jeg forstår boligmarked som omsetning og brukerskifter av boligobjekter innenfor et bestemt tidsintervall og et bestemt geografisk område (MacLennan, 2012). Når vi snakker om leiemarkedet, er det utleieboliger som skifter bruker. I tillegg til eiemarkedet og leiemarkedet har vi det som kalles leiegårdsmarkedet, som i bunn og grunn er en del av sistnevnte marked, men som kun retter seg mot omsetningen av

leiegårder. Leiegårdsmarkedet er bunter av leieboliger som blir solgt og kjøpt samtidig. Det er hovedsakelig denne delen av leiemarkedet som denne studien vil dreie seg om. Norsk boligpolitikk har vært preget av en gjennomgående negativ holdning til gårdeieres profittering av leietakere (Gulbrandsen, 1980; Sandlie & Sørvoll, 2017). I forlengelsen av dette eksisterer det et boligsystem og boligregime som er med på å påvirke hvordan boligmarkedet fungerer. De ovennevnte begreper er sentrale i forståelsen av det norske boligmarkedet, den norske boligpolitikken, og de faktorer som påvirker leiegårdsoverdragelse. Begrepene vil teoretiseres ytterligere i teorikapittelet og danne grunnlaget for analysen av de to casene.

Strukturen i boligmarkedet og tidligere politiske beslutninger kan resultere i selvforsterkende prosesser der ulike aktørgrupper får ulik grad av makt (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, 2011; Sandlie & Sørvoll, 2017). Boligforskning har stort behov for et maktorientert perspektiv som avdekker hvilke interesser som er innflytelsesrike i boligpolitikken og hvordan samspillet mellom disse interessegruppene fungerer. Boligsektorens plassering i grensen mellom stat og marked gjør den til et utmerket prøvefelt for å studere makt (Kemeny, 2006). Med andre ord er det nødvendig å finne ut av hvilke maktfenomener som kan forklare beslutningene. Jeg vil studere forholdet mellom aktører i et maktperspektiv. Makt vil forstås som den sum av interesser en aktør kontrollerer og den mulighet man har for å få gjennomslag for egne interesser til tross for motstand fra andre aktører i samme handlingsfelt (Hernes, 1975). Maktrelasjoner vil forstås med grunnlag i strukturelle, historiske og politiske forhold (Lukes, 2005). I tillegg vil jeg kombinere et maktperspektiv med et perspektiv på stiavhengighet og boligregime som også kan fungere som historiske forklaringsmodeller for de ulike interessene, posisjonene og relasjonene aktørgruppene seg imellom. Dette kan tilføre en dypere forståelse for sentrale muligheter og hindringer for leiegårdsoverdragelse. Konteksten jeg studerer preges av private aktører, der kommunen har en begrenset rolle både i leiemarkedet og leiegårdsmarkedet. Denne begrensede rollen må forstås på bakgrunn av den historiske utviklingen, der dagens handlingsmønstre reflekterer beslutninger og hendelser som ligger langt tilbake i tid. I oppgaven skal jeg komme inn på de beslutninger og hendelser som kaster lys over den konstellasjonen av aktører som eksisterer i dag.

1.3 Oppgavens utforming

I kapittel 2 introduserer jeg den boligpolitiske og historiske bakgrunnen for oppgavens tema. Her vil jeg presentere sentrale trekk ved boligutviklingen i Norge generelt, og Oslo spesielt. Kapittel 3 vil være en forlengelse av det foregående kapittelet og jeg vil presentere hva kommunal forkjøpsrett er, prosessforløpet i saker om kommunal forkjøpsrett, dokumenterte utfordringer ved bruk av retten og de involverte aktørgrupper. I kapittel 4 vil jeg presentere og redegjøre for sentrale begreper og teorier som til sammen vil utgjøre det teoretiske rammeverket for oppgaven. Sentralt for denne delen er perspektiver på boligregimer, stivhengighet i boligmarkedet og ulike maktforståelser. I kapittel 5 vil jeg redegjøre for de metodiske valg som har blitt tatt i denne studien. Jeg vil redegjøre for valget av kvalitativ metode med dybdeintervjuer som hovedmetode for denne studien, og redegjøre for hvilken betydning de metodiske valgene har for studiens validitet og reliabilitet. I kapittel 6 og 7 vil jeg presentere sentrale funn ved de to casene Maridalsveien 128 Von der Lippes gate 15 og diskutere funnene i lys av det teoretiske rammeverket. Her vil informasjon og uttalelser fra de ulike informantene danne grunnlaget for besvarelsen av problemstillingene. Videre utforsker jeg hvordan stivhengighet i boligregimet og maktperspektiver fungerer som forklaringslementer for de faktorer som leder til beboeroverdragelse av leiegårder. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 8 trekke en konklusjon og fremlegge behovet for det videre arbeidet på dette feltet.

2 Den boligpolitiske konteksten

Boligpolitikken er et av de politiske feltene som har opplevd størst endring de siste tiårene langs to dimensjoner; økende desentralisering og økende liberalisering (Holm, 2007). Kommunene har opplevd en styrket autonomi i relasjon til staten, men i tilknytning til en økt vektlegging av markedsaktører har den offentlige sektorens rolle blitt redusert (Holm, 2007). Staten setter rammer for velferdsstaten, mens kommunene forvalter og yter tjenestene. Staten legger også rammer for de økonomiske ressursene kommunene har, men midlene klarer ikke alltid å realisere målene (NOU 2003:19). De siste tiårene har særlig ett problem vært fremtredende: de kommunale ressursene er mindre enn kravene til ytelse. Norske kommuner opplever nye og mer sammensatte utfordringer når det kommer til organisering og forsyning av bolig, ikke bare til beboere med spesielle behov, men også til ordinære husholdninger med for lav økonomisk evne til å møte sitt eget boligbehov (Holm, 2007).

I den første delen av dette kapitlet vil jeg gjennomgå en rekke historiske boligpolitiske linjer for å forklare og forstå samtidfenomener i boligsektoren. Fortidas strukturer og hendelser kan ha stor forklaringskraft på dagens boligsektor (Sørvoll, 2019), og kunnskap om tidligere boligpolitiske virkemidler danner et grunnlag for å diskutere effekter og endringer. Konteksten vil være avgjørende for å forstå og forklare hendelser og mekanismer (Falleti & Lynch, 2009). De historiske perspektivene kan berike diskusjonen av de faktorer som fører til forkjøp, og de utfordringer som eksisterer ved bruk av kommunal forkjøpsrett, ved å anvendes som forklaringsmodeller. Innledningsvis vil jeg gjøre rede for fremveksten av eierlinja, blant annet gjennom eierleilighetssektoren. I lys av dette vil jeg presentere fremveksten av kommunal forkjøpsrett som boligpolitisk virkemiddel. Videre vil jeg presentere historiske linjer i det kommunale boligpolitiske arbeidet som byfornyelsen på 1980-tallet, salget av sykehusboligene på tidlig 2000-tallet og boligbygg-saken på 2010-tallet. Til sammen utgjør dette en boligpolitisk kontekst som påvirker spillet om kommunal forkjøpsrett.

2.1 Den norske eierlinja

Eier- og andelsboliger har vært de mest sentrale disposisjonsformene for oppføring, eie og drift av boliger etter andre verdenskrig (Sørvoll, 2011). Den sterke eierlinja vokste frem i en regulert og subsidiert offentlig styrt sektor med vektleggelse av kollektivt eierskap gjennom

boligkooperasjoner, og var tiltenkt som en motvekt til markedet og private gårdeiere (Sandlie & Sørvoll, 2017; Dyb, 2020). Støtten om eierlinja har sterke røtter tilbake til 1950-tallet: «enhver familie bør eie sitt eget hjem. Dette kan realiseres gjennom samvirke i boligbyggelag og ved reisning av egne hjem» (Arbeiderpartiets partiprogram, Sørvoll, 2011). Det langsiktige mål var å avskaffe privat utleie av boliger, privat drift av leiegårder og profittmotivert spekulasjon (Sørvoll, 2008). En gjennomgående negativ holdning til gårdeieres profittering på bekostning av leietakere har preget det politiske bildet. Disse premissene ble sammenfattet av Trygve Bratteli i 1951:

“Jeg godtar ikke som et område for privat næringsdrift det å eie andre menneskers hjem. Det private initiativ og de private formuer kan finne seg andre områder når de skal søke å skape seg et erverv enn det å eie andre folks hjem” (Trygve Bratteli referert i Annaniassen, 2006a, s.15).

Den boligpolitiske intensjonen var at ingen skulle tjene penger på å eie andres boliger, men heller ikke tjene penger på egen bolig gjennom salg på det frie markedet. Eiendomsretten sikret en trygg boret, men skulle ikke sikre retten til å selge boliger som formuesobjekter til markedspris som ga fortjeneste. Salg av boliger til markedspris ble på 1970-tallet ofte omtalt som profittmotivert boligspekulasjon (Sørvoll, 2008), og hadde ingen legitim plass i boligomsetningen: “Produksjon, forvaltning og omsetning av boliger må så langt det er mulig, bli unndratt det spill og den spekulasjon som ofte preger det kapitalistiske samfunn.” (Sørvoll, 2008, s. 57). For å hindre dette ble boliger gjenstand for streng prisregulering og skjerming fra markedet (Annaniassen, 2006a). Det å eie egen bolig ble sett på som et virkemiddel for å motivere til sosial mobilitet og bekjempe fattigdom, og eierlinja var et fordelingspolitisk mål som sto i motvekt til markedet. Mot slutten av 1970-tallet endret denne tankegangen seg, og man aksepterte legitimiteten i å selge boliger til høyest pris (Sørvoll, 2010). Høyre hadde en annen forståelse av selveierbegrepet enn Arbeiderpartiet, og forsvarte boligeiernes individuelle rettigheter. De programfestet en formulering om fri disposisjonsrett som i større grad tildelte utleiere en plass på markedet (Gulbrandsen, 1983). Disse uenighetene vil nå presenteres nøyere.

2.1.1 Fremveksten av eierleilighetssektoren

Det fantes ikke noen uenighet om ønsket om at flest mulig skulle eie egen bolig, men uenighetene lå i *hvordan* man skulle eie og graden av frihet til omsetning av boliger (Sørvoll, 2011). Dette dannet grunnlaget for eierleilighetssektoren. Sektoren ble hovedsakelig etablert på tre måter: gjennom oppløsning av borettslag, nybygging eller seksjonering av utleieboliger (Sørvoll, 2011). Med “seksjonering” menes endring i boligmassen gjennom oppdeling av eiendom til flere eierseksjoner (Wessel, 2002). I dette kapitlet vil jeg begrense meg til å se på seksjonering av utleieeiendom.

På starten av 1960-tallet vokste det norske selveierleilighetsinstituttet frem når småhus og blokker ble delt opp i selveierleiligheter istedenfor i borettslag som var vanlig på den tiden². Det ble innført et midlertidig forbud mot seksjonering (Ot. Prp. 52 (1975–76)) som en del av ambisjonen om å bekjempe boligspekulasjon, i 1976 av Bratteli-regjeringen (Sørvoll, 2011). Det kunne innhentes betydelige gevinster ved oppdeling av leiegårder til eierleiligheter og videresalg av disse, og det kunne sette beboere i en vanskelig pressituasjon (Ot. Prp. 52 (1975–76)). De boligpolitiske innvendingene mot eierleiligheter gjaldt blant annet forslaget i stortingsmeldingen i 1974-75 hva angikk kommunal forkjøpsrett til leiegårder (Ot.prp. 50 (1975–1976)). Fra det ble kjent i 1974 om det kommende forbudet femdoblet andelen seksjonerte leiegårder i Oslo seg (Wessel, 2002), og mange gårdeiere forsøkte å selge leiegårdene før forbudet mot etablering av selveierleiligheter trådte i kraft to år senere (Gulbrandsen, 1983; Wessel, 2002).

I 1983 ble forbudet mot seksjonering opphevet når Lov om eierseksjoner ble vedtatt. Blant begrunnelsene for opphevelsen av forbudet var å realisere den boligpolitiske målsettingen om at «enhver skal ha mulighet til å eie sin egen bolig» (Innst. O. 36:1982–83). Denne sektoren ville skape et mer fleksibelt boligmarked der “likhet, medbestemmelse og valgfrihet” kunne ivaretas, likestille denne eierformen med andre eierformer og styrke folks valgmuligheter (Wessel 2002). Seksjoneringsprosesser skulle foregå uten kommunal saksbehandling og kontroll, men loven kunne stoppe seksjonering med noen unntak³. Loven om eierseksjoner var et resultat av en politisk uenighet om kommunens rolle i seksjoneringsprosesser (Prop. 39. L (2016-2017)). Dette resulterte i at mange leiegårder i indre Oslo ble seksjonert, og

² I 1970 fant første konvertering sted når en leiegård i Oslo ble omgjort til 9 eierleiligheter (Wessel, 2002).

³ Dersom enhetene manglet bad/wc og egen inngang

mange eierleiligheter ble etablert (Wessel, 1996; Hansen & Guttu, 1998). Også fristillingen av kredittmarkedet i 1984-1985 var trolig en politisk beslutning som hadde umiddelbare effekter for eierseksjonering (Wessel, 2002). Dette resulterte i en kjøpekraft som fikk forgang på omsetning av eierleiligheter. De direkte reguleringene av bankenes utlån ble opphevet og bankenes kredittvurderinger var mer liberale hvor også forbrukslån ble akseptert (NOU 2009: 10). Dereguleringen av kredittmarkedet gav rom for private selskaper innen eiendomsutvikling og gjorde eiendom attraktivt for investorer (Holm, 2007).

Norges Leieboerforbund og Leieboerforeningen var svært kritiske til den nye eierleilighetsloven. Frykten lå i at beboerovertagelse ville skje på gårdeiers vilkår og gi store gevinster for gårdeierne, mens det ble dyrere for vanlige boligsøkere å kjøpe bolig og leieboere sto i fare for å bli presset ut av sine hjem (Sørvoll, 2011). Konvertering av leiegårder og dannelse av eierleiligheter har ført til en devaluering av de eierformene som tidligere var betraktet som ønskelige, blant annet samvirkeprinsippet (Wessel, 2002). Fremveksten av eierleilighetssektoren har skapt en ny type boligform og et nytt marked som også kan sies å undergrave prisregulering, forkjøpsrett og allokeringerregler (Wessel, 2002). Endringene i gårdeiernæringen skjedde gjennom omgjøringen av leiegårder til selveierleiligheter og eierleilighetssystemet har trolig hatt en innvirkning på tilbudet i leiemarkedet (Gulbrandsen, 1983). Den gamle private leiegård ble erstattet av aksje- og obligasjonseiendommer der eiendomsretten ikke lenger tilhørte en enkeltperson, men gjerne et selskap. Overdragelse av eiendomsretten til eiendom var dermed ikke lenger et salg fra selger til kjøper, men en overdragelse av aksjer (Ot.prp.70 (1972-1973)). I dag er de fleste leiegårder organisert og eid av aksjeselskap, ofte såkalte «single purpose vehicle» (SPV). Mange av de leide leilighetene som på 1970- og 1980-tallet ble omgjort til eierleiligheter, er i dag på nytt utleid, men denne gangen av enkeltstående seksjonseiere (Wessel, 2002). Dette har påvirket fremveksten av nye typer gårdeiere. Den gamle, «snille», gårdeier ble karakterisert av at vedkommende selv bodde i gården den eide, holdt den ved like og hadde et personlig forhold til leietakerne. Den nye gårdeieren eier mange gårder, har et mer upersonlig forhold til leietakerne og har en forretningsfører som bestyrer gården (Tuft, 1975; Gulbrandsen, 1983; Hansen & Guttu, 1998). Utleierne har endret seg, fra håndverkere og små entreprenører til store entreprenører og eiendomsforvaltere (Langsether, Annaniassen & Gulbrandsen, 2003).

Ifølge Gulbrandsen (1983) eksisterte det et visst interessefellesskap mellom gårdeiere og leieboere. Gårdeiere kunne tjene mer på å selge boliger stykkevis fremfor å selge hele gården, og tjene på å fortsette å drive utleie. Samtidig kunne leietakerne tjene på videresalg av boliger. Wessel (2002) argumenterer for at kjøpeinteressen blant leietakerne var nokså liten og at eierseksjoneringen på 1970- og 80-tallet var et eksempel på stor produsent-/tilbudsinflytelse. Det er i denne sammenheng viktig å påpeke at boligspekulasjon ikke var et nytt fenomen, men eksisterte lenge før nyliberalismens inntog, før deregulering og før fjerning av subsidier (Boligutredning 5, 1948). Det som skjedde på 1970- og 80-tallet bidro til en enda skjev balanse mellom partene, både fordi leieboerorganisasjonene ble svekket og fordi gårdeiernæringen trakk til seg rene spekulanter (Wessel, 2002).

2.1.2 Kommunal forkjøpsrett som virkemiddel i boligpolitikken

Det var allerede på 1950-tallet en utredning om spørsmålet om leieboeres forkjøpsrett ved salg av leiegårder (Ot.prp. nr. 70 (1972-1973)). Dette kan ses i lys av Arbeiderpartiets politiske holdninger mot gårdeiernæringen og Trygve Brattelis uttalelser om at menneskers hjem ikke skulle være gjenstand for privatøkonomisk næringsdrift (Gulbrandsen, 1983). Det skulle ta nesten 20 år før en slik lov ble vedtatt. Som en del av boligpolitikken på 1970-tallet kom det opp forslag om økt kommunalt engasjement og som en del av borettslagspolitikken og forløper til byfornyelsesarbeidet ble det i 1977 innført lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder. Dette ga rom for å gi folk mulighet til å eie egen bolig med sikte på å øke dannelsen av borettslag. Lovens hovedintensjon var da: “at kommunen skal erverve slike eiendommer i stedet for kjøperen for å overføre dem videre til et borettslag blant beboerne” (Boligrådmannen, 1982). Kommunal forkjøpsrett var ansett som en måte å angripe den private gårdeiernæringen på og holde økende eiendomsspekulasjon i sjakk (Ot. Prp. 44 (1990-1991)), ved å redusere selgerens mulighet til å sikre seg urimelige salgsvederlag (Gulbrandsen, 1983). Eiere av leiegårder viste seg å være eiere av flere gårder, der kjøp og salg av gårdene var for å oppnå salgsgevinster, og vedlikeholdet var mangelfullt (Bystyret, 1983). De politiske skillelinjene i saken om etablering av eierleiligheter, var den samme i saken om kommunal forkjøpsrett. Det handlet på den ene siden om dannelse av borettslag, og på den andre siden om friheten til å selv kunne velge mellom ulike boligformer, enten selveie, borettslag eller aksjeselskap (Gulbrandsen, 1983). Det eksisterte boligpolitiske innvendinger mot etablering av eierleiligheter ettersom forkjøpsretten ikke kunne gjøres gjeldende når eiendom er seksjonert ifølge lovens § 1 (NOU 1980: 6; Hansen & Guttu, 1998).

Opphevelse av forbudet mot seksjonering kunne åpne for en enkel måte å omgå leiegårdsloven på (Boligrådmannen, 1982).

Tidlig praktisering av loven

På 1970-tallet var interessen stor for kommunal medvirkning til opprettelse av borettslag gjennom kommunal forkjøpsrett (Bystyresak 322/77). En gjennomgående tanke man hadde når loven ble vedtatt var at for å danne et borettslag krevdes det både stor interesse, initiativ og kunnskap om lover og bestemmelser, men at dette ikke var noe man kunne forvente at beboerne klarte på egenhånd. Derfor måtte det sørges for et hjelpeapparat enten i kommunal regi eller av boligbyggelagene (Bystyrevedtak, 1977). Instruksen for bruk av kommunal forkjøpsrett lød i 1977 slik: “Dersom minst halvparten av beboerne er interessert, kjøper kommunen gården med sikte på overdragelse til stiftendes borettslag. I tilfelle der det er praktisk mulig, overdras eiendommen direkte til det stiftendes borettslag” (Bystyresak, 1977, s. 118-119). I 1977 fungerte Oslo kommune som selvskyldnerkausjonist for kjøp av leiegårder, som da betyr at de både garanterte betalingsevne og sto ansvarlig for betalingsvilje hos beboerne. De var kausjonister for lån inntil 70-75% av eiendommens takst (Bystyresak 439 1977). Man opererte med videresalgskontrakter der kommunen overtok gårder for så å senere overdra den til beboerne og borettslaget. Det var vanlig at de beboere som ikke ønsket eller hadde råd til å bli andelseiere, kunne bli fremleiere ved at kommunen overtok den respektive andelen. Det ble tilbudt lån i kommunalbanken og i Husbanken. Etter den tidligere borettsloven kunne en kommune eie inntil 10% av andelene i et borettslag. Denne grensen ble ofte overskredet, og ofte kunne kommunen eie opptil 50% av andelene. På 1980-tallet utviklet det seg til en fast praksis at Oslo kommune betalte innskuddene for beboerne som ikke ønsket eller maktet å delta i forkjøpet.

Det var retningslinjer som tilsa at dersom forkjøpsretten ikke skulle brukes til fordel for beboere eller kommunen selv, skulle forkjøpsretten benyttes til fordel for SIBO eller kommunens byfornyelsesselskap (Oslo Byfornyelse AS) (Boligrådmannen, 1982).

Leiegårdsloven støtte på problemer

Allerede i 1982, fem år etter leiegårdsloven trådte i kraft, ble det avdekket en rekke svakheter og uklarheter i loven. Flere av de problemer som kommunen møtte på ble sammenstilt av Boligrådmannen og innebar blant annet: beregning av bolig- og næringsareal, seksjonering,

eierform, melding om overdragelse, beboerpåvirkning, forvaltning av eiendommen i saksbehandlingstiden og omsetningsverdi. Noen av disse svakhetene skal vise seg å fremdeles være gjeldende 40 år senere. Lov om kommunal forkjøpsrett skulle fungere som en måte å hindre boligspekulasjon på, men:

SVs Erik Melvold mente at leiegårdsloven hadde vist seg like virksom når det gjelder å stoppe spekulasjoner som en glassmanet er når oppgaven er å fange fluer. Bare 18 pst. av sakene hadde ført til at det ble dannet borettslag. Han hevdet at en årsak til dette er at kjøper og selger ofte opererer med fiktive priser for å hindre at kommunen benytter sin forkjøpsrett (Godager i Aftenposten, 27. januar 1983, s. 14).

Den (leiegårdsloven) innbyr blant annet til lureri fordi kommunen bare kan kjøpe til den pris som er avtalt mellom kjøper og selger. Det er dermed veldig fristende for en som har tenkt å selge en gård å skaffe seg en medhjelper som kan opptre som kjøper. [...] kjøper og selger avtaler en høy pris for at kommunen ikke skal benytte forkjøpsretten, mens den pris som betales, ikke er den samme som står i kjøpekontrakten (Aalen i Aftenposten, 24. september 1980, s. 17).

På 1980-tallet vokste det frem bekymring rundt omgåelsen av leiegårdsloven: «Vi har fått henvendelse fra fortvilte leieboere som ber om hjelp mot at deres hjem skal bli spekulasjonsobjekter for profittthungrige investorer i boligmarkedet» (Lunde & Melvold i Aftenposten, 12.mai 1986, s. 4).

Kommunal forkjøpsrett ble kritisert på ulike måter. Det ble påpekt av Byutviklingskomiteen i 1988 at

bruken av forkjøpsrett tilsidesetter frivillig inngåtte avtaler om eiendomsoverdragelse. Dette er et offentlig inngrep i private avtaler, og representerer i sin tur en uthuling av den alminnelige eiendomsrett. [...] Oslo kommunes bruk av forkjøpsretten i forbindelse med byfornyelse medfører et bortfall av rimelige utleieleiligheter (Byutviklingskomiteen, 1988).

I løpet av lovens fire første leveår ble det foretatt 71 forkjøp på vegne av beboere. I 1980 var det en betydelig nedgang i antall forkjøp som følge av kredittrestriksjoner og reduksjon av Husbankens låneramme. Dette innebar at beboere måtte påta seg privat finansiering. Kommunen forskutterte store kjøpesummer og dette var en stor belastning for kommunen

(Boligrådmannen, 1982). Kommunal forkjøpsrett viste seg å være kostbart, og avtalen ble i realiteten en forkjøpsplikt hos kommunen (Hansen & Guttu, 1998).

En avtalefestet forutsetning ved disse forkjøpene har vært at kommunen forskutterer kjøpene for deretter å videreselge gårdene til borettslagene. I en rekke saker er imidlertid gårdene ikke blitt videresolgt som forutsett. Dette har medført at kommunen pr. 25. juni 1988 har utestående fordringer på kr. 109.542.673. (Bystyrets sekretariat, 1988a).

I etterhånd kunne gårdene synes å være for dyre, finansieringen for vanskelig, eller pådriv og interesse blant beboerne være mangelfulle. Den tidligere praksisen i kommunen med videresalg medførte store utestående beløp for kommunen, og det ble derfor foreslått at eiendommer skulle overdras direkte fra selger til borettslaget (Bystyrets sekretariat, 1988b). I tillegg ble det i 1988 innført at kommunen krever at beboerne stiller økonomisk garanti for kommunens utgifter og kommunens økonomiske ansvar (Bystyrets sekretariat, 1988c). Samme år sank antall forkjøpsrettssaker drastisk, trolig i sammenheng med innstramminger i bruk av forkjøpsretten (Byutviklingskomiteen, 1988). Videre ble det også kritisert at Oslo byfornyelse og SIBO skulle ha fortrinnsrett fremfor markedet.

2.2 Fra et livslangt leieforhold til en midlertidig boligløsning til et permanent alternativ

Slik det tidligere er nevnt, hadde eierseksjoneringen påvirkning på leiesektoren.

Gårdeiervirksomheten endret seg, og leieboligene ble færre. Eierseksjoneringen bunnet i den politiske målsetningen om at flest mulig skulle eie egen bolig, og denne prioriteringen har i så måte hatt en påvirkning på omfanget av leieboliger (Sandlie & Sørvoll, 2017). Satsingen på eier- og borettslagsboliger etter andre verdenskrig har ført til en “kulturell, politisk og økonomisk marginalisering av leiemarkedets aktører” og siden andre verdenskrig har leiesektoren hatt en underordnet rolle (Bengtsson, 2006; Sørvoll & Sandlie, 2014). Utleierne har endret seg og det samme har forholdet mellom leietaker og utleier. Tidligere viste eierleilighetsmarkedet seg å være mer profitabelt enn leiegårdsmarkedet, men i dag ser man at utleieboliger har blitt et særlig stort investeringsobjekt. Et deregulert leiemarked som opplever stort press, legger ytterligere press på boligmarkedet som helhet, og er med på å øke attraktiviteten og konkurransen om å investere i utleieobjekter. Et markedsstyrt leiemarked med utleieinvestorer har ført til en boligprisvekst på omtrent 40% fremfor et scenario uten

investorer og med konstant leie (Bø, 2020). Store nedskjæringer i ressursbruken i den offentlige boligsektor sammen med et eiervennlig skattesystem er institusjonelle rammebetingelser som fungerer som barrierer for endring i boligsektoren, og spesielt i leiesektoren (Sandlie & Sørvoll, 2017).

Det ble på 1980-tallet ytret et politisk ønske om en revitalisering av leiemarkedet om å etablere en ikke-kommersiell leiesektor. Ambisjonen var å få flere profesjonelle storskalautleiere (Sandlie & Sørvoll, 2017). Oslo kommune og andre kommuner i landet har inngått avtaler med private utbyggere om fremskaffelse av leieboliger, og Husbanken er ment å legge til rette for at profesjonelle aktører med langsiktige perspektiver skal bygge flere utleieboliger (Husbanken, 2014, s. 3). Bakgrunnen for disse ambisjonene er at profesjonelle aktører kan bidra i å løse problemer i boligmarkedet, som mangel på kommunale boliger, høye boligpriser, diskriminering på boligmarkedet og høye krav til egenkapital (NOU 2011:15; Andersson, Jakobsson & Kotsadam, 2012; Meld.St.17 (2012–2013); Johannessen, Astrup & Medby, 2013; Sørvoll & Sandlie, 2014). I tillegg er bekymringer for boforholdene til innvandrere og barnefamilier tatt i betraktning i disse ambisjonene. Det er også uttrykt bekymring omkring vanskeligheten for husholdninger med lave inntekter å etablere seg på eiemarkedet (Vassenden et al., 2012). Disse retningslinjene representerer et brudd med de tidligere negative holdningene mot gårdeievirksomheten som siden andre verdenskrig har preget den norske boligpolitikken (Sandlie & Sørvoll, 2017).

Sandlie og Sørvoll (2017) beskriver det norske leiemarkedet som fragmentert, flyktig og tvetydig. Uttrykket «fragmentert» refererer da til et stort innslag av uprofesjonelle eiere som opererer i liten skala. Når eierne er så små, er det vanskelig å håndheve lover og regler, samt å informere om de plikter og rettigheter som både utleiere og leietakere har (Nordvik, 2013; se også Sandlie & Sørvoll, 2017).

Over tid har leiemarkedet endret karakter (Sørvoll & Sandlie, 2014). Leieforhold som tidligere varte livet ut, er nå erstattet med kortvarige, midlertidige og ustabile leieforhold. Gjennomsnittlig botid i leieboliger i Oslo er rundt tre år (Turner & Wessel, 2019). Midlertidigheten i det norske leiemarkedet med stadig inn- og utflytting gir det en sporadisk og flyktig karakter (Annaniassen, 2006a). De fleste vil være leietakere i én eller flere faser i livet, og noen vil av ulike grunner ikke ønske eller ha mulighet til å eie egen bolig. Samtidig har utleieboligen endret status fra å være en midlertidig boligløsning til et permanent

alternativ (Gulbrandsen & Nordvik, 2007). Noe av grunnen for dette er særlig vanskelighetene med å komme seg inn på eiemarkedet i byer med høye boligpriser. Spesielt grupper med lav inntekt kombinert med andre sosiale eller fysiske problemer er overrepresentert som leietakere.

Til slutt er leiemarkedet preget av tvetydige politiske holdninger om leiesektorens behov for profesjonalisering. Argumenter om fordelene rundt et mer profesjonelt utleiemarked er ikke ledsaget av politiske endringer, ved at det opprettholdes en eiervennlig skatte- og boligpolitikk (Sørvoll & Sandlie, 2014). Det er heller ikke godt nok formulert hva profesjonell utleie er eller hvordan en profesjonalisering skal ta form (Sørvoll & Sandlie, 2014).

Den markedsbaserte boligpolitikken forutsetter lange flyttekjeder som tilbyr opprykksmuligheter. Forutsetningene for lange flyttekjeder brister i Oslos leiemarked. I Oslo finnes det få slike opprykksmuligheter og leiemarkedet fungerer dermed dårlig (Turner & Wessel, 2019). Filtreringsprosessen er nøkkelen til å forstå fordeling og omforming av boligmuligheter. Turner og Wessel diskuterer i sin artikkel fra 2019 hvordan filtreringsprosessen utspiller seg i boligmarkedet i Oslo. Botiden er relativt kort, rundt tre år i leieboliger, sammenliknet med botiden i eiermarkedet på rundt ni-ti år (Turner & Wessel, 2019). Det eksisterer mange boliger, men mer enn halvparten av alle fraflyttede boliger i disse delmarkedene er okkupert av førstegangsflyttere som ikke etterlater noen ledige boliger for andre å fylle. En stor del av de gjenværende boligene utsettes for intens konkurranse blant husholdninger som søker et nytt kortsiktig leieforhold. Mulighetene for vanskeligstilte grupper reduseres ytterligere ved rask absorpsjon av eierleiligheter, ofte fordi privilegerte førstegangsetablerere unngår utleiemarkedene. Et skifte mot markedsbasert boligpolitikk har derved økt potensialet for nye sosiale forskjeller (Turner & Wessel, 2019).

2.3 Kommunal boligpolitikk og boligarbeid

Det har skjedd store endringer i Oslo kommunes boligpolitiske strategier. For det første har det foregått en overgang fra offentlig styring til en markedstilpasning (Hansen & Guttu, 1998). Kommunene skal i sitt boligpolitiske arbeid ivareta mange forskjellig hensyn og

forventninger. Dette er alt fra juridiske og lovfestede hensyn, statlige forpliktelser og sivile forventninger (Holm, 2007).

Årene før 1975 var preget av tiltro til offentlig planlegging og styring. Kommunen hadde rett til å bestemme hvem som skulle bygge, hvilke boliger som skulle fordeles, og hvem som skulle tildele dem. Oslo hadde en svært streng regulering av boligmarkedet og en aktiv boligpolitikk der kommunen deltok i boligbyggingen og oppkjøp av arealer, og solgte dem videre til boligkooperasjonen (Gulbrandsen, 1983; Hansen & Guttu, 1998; Sørvoll, 2011). I etterkrigstiden var kommunenes kjøp av arealer et viktig virkemiddel for oppnåelse av boligpolitiske målsettinger. På 1970- og 1980-tallet ble prisregulering gradvis bygget ned og restriksjoner og subsidier opphevet. Kommunens oppkjøp av tomter og føringer lagt på utbyggere, var sentrale styringsverktøy, mens man etter 1975 har satset mer på utbyggingsavtaler med utbyggere og private grunneiere (Hansen & Guttu, 1998). Hovedstrategien ble å overlate utbygging og forvaltning til private aktører. Denne overgangen til en mer markedsstyrt boligsektor har påvirket boligpolitikkenes handlingsrom i å influere boligbygging og boligforsyning (Sandlie & Sørvoll, 2017).

Gjennom desentraliseringen har boligpolitiske oppgaver blitt overført fra stat til kommune og dermed styrket den kommunale autonomien når det gjelder boligpolitisk arbeid. Dette har også styrket kommunens ansvar og muligheter (Holm, 2007). Innenfor det boligsosiale arbeidet har kommunen stor grad av frihet til å bestemme målsettinger og strategier, og organisere og prioritere arbeidsmetoder. De kan velge å føre en boligpolitikk som går på tvers av nasjonale målsettinger, men dette har imidlertid sjelden skjedd (Sørvoll, 2011).

Boligpolitikken skal i hovedsak “stimulere til velfungerende boligmarkeder”, og anskaffelse av bolig er først og fremst et privat ansvar (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s.5). Gjennomgående er styrking av selektive, behovsprøvde tiltak fremfor universelle tiltak (St.meld.nr.12 (1981-82)). Kommunen har beveget seg fra å være en tilrettelegger for allmenn boligbygging, til å ha ansvar for tilbud av boliger som i all hovedsak tilligger de vanskeligstilte, og har dermed fulgt utviklingen i den nasjonale boligpolitikken (Sørvoll, 2011).

2.3.1 Oslo kommunes kjøps- og salgsvirksomhet

Jeg vil her trekke frem tre eksempler på Oslo kommunes kjøps- og salgsvirksomhet som har vært særlig omdiskutert. 1977 vedtok Oslo kommune byfornyelse av over 30 000 boliger i leiegårder på byens østkant. Fornyelsen startet opp på 1980-tallet med et mål om en såkalt 30-årsstandard⁴, utearealene ble opprustet og boligarealet økte ved sammenslåing av små leiligheter (Hansen & Guttu, 1998). Byfornyelsen i Oslo la “selvfinansieringsprinsippet” til grunn som betydde at beboerne skulle betale for fornyelsen (Wessel, 1983; Bergkvist & Hovdhaugen, 2016). Kostnadsnivået på fornyelsen var relativt høyt, og fra midten av 1980-tallet økte boligkostnadene og gjelden for beboerne. Kommunen var underlagt en kjøpspliktavtale med en plikt om å overta ferdige boliger. Kommunen solgte boligene til betydelige tap (Hansen & Guttu, 1998). Leiegårder med utløst kommunal forkjøpsrett ble ved en rekke anledninger tilbudt Oslo Byfornyelse AS og SIBO (Bystyret, 1988). Avtalen om kommunal forkjøpsrett ble en forkjøpsplikt for kommunen. Resultatet var at mange av borettslagene gikk konkurs og leilighetene var uomsettelige (Bergkvist & Hovdhaugen, 2016). Oslo Byfornyelse AS ble avvirket i 1995, og det ble vedtatt å slette en del av fellesgjelden til de verst rammede borettslagene. Etter at mange av de kommunale tomteselskapene gikk konkurs på 1980-tallet tyder mye på at mange kommuner vegret seg for tomtekjøp og det førte til en kommunal tilbaketreking (Nordahl, Barlindhaug, Havnen, Nørve, & Aamo, 2011; Barlindhaug, Holm, Holth & Nordahl, 2012). Byfornyelsen på 1980-tallet foregikk hovedsakelig i kommunal regi, med finansiering fra Husbanken. Fra tidlig på 1990-tallet overtok private markedsaktører det operative ansvaret, mens kommunen var kontrollinstans og Husbanken den viktigste finansieringskilden (Hansen & Guttu, 1998).

I 2001 solgte Oslo kommune 1744 personalboliger tilknyttet Ullevål sykehus, Aker sykehus og Sunnaas sykehus (Bystyret, 2001). Boligene ble solgt til ABG Sundal Collier og Fredensborg AS for 715 millioner kroner. Det ble inngått en avtale som sa at Oslo kommune skulle ha fortrinnsrett til å leie leilighetene, og at de kun skulle leies av sykehuspersonell (HR-2008-88-A). Da ABG Sundal Collier solgte sin andel til Fredensborg AS i 2005 og sistnevnte ble eiere av boligene, ble det enstemmig ja i bystyret om bruk av kommunal forkjøpsrett. Oslo bystyre fattet etter kommunal behandling vedtak om å benytte forkjøpsretten til tolv leiegårder, i desember 2005. For beboerne i sykehusboligene innebar

⁴ Moderniseringen skulle ha en standard som skulle vare i minst 30 år. Hver leilighet fikk installert bad og wc, nytt elektrisk anlegg, modernisert kjøkken og bedret isolasjon for varme, lyd og brannsikkerhet (Hansen & Guttu, 1998).

kjøpet husleieøkning og varsel om tvangsutkastelse. Bystyrevedtaket om å bruke forkjøpsretten ble opphevet i 2012 (Folkvord, 2015).

Boligbyggsaken oppsto i 2017-2018 da det ble oppdaget at Oslo kommune, ved Boligbygg (BBY), hadde kjøpt mange boliger langt over markedsverdi, eiendommer som ikke hadde vært annonsert i det åpne markedet og var kjøpt utenfor det åpne markedet (BDO, 2017). Boligbygg kjøpte leiligheter direkte av selgere med tvilsom forretningshistorikk og med manglende dokumentasjon. I en granskning av kjøpene påpekte Deloitte at Oslo kommune hadde betalt mellom 80 og 115 millioner kroner for mye for boligene. I foretaket har styret fullmakt til å kjøpe eiendommer for inntil 50 millioner kroner, uten at Bystyret i Oslo må godkjenne kjøpene. Granskningen av Deloitte (2018) viser at Boligbygg bevisst hadde delt opp transaksjoner i flere kontrakter for å ikke overskride beløpet de hadde fullmakt til å kunne bruke. Saken ble etterforsket av Økokrim, og flere ble siktet for grov korrupsjon, samtidig som hele styret i Boligbygg ble byttet ut. Det forelå brudd på eierskapsbegrensninger ved kjøp av flere bygårder i Oslo, samtidig som de var i strid med de gjeldende rutiner for kjøp (Deloitte, 2018). Oslo kommunes kjøpshistorikk var påvirket av målet om utvidelse av den kommunale boligmasse og geografisk spredning av boligene⁵. Det ble konkludert med at Oslo kommune kunne spare betydelige beløp ved å bruke kommunal forkjøpsrett. Dette dannet noe av grunnlaget for bystyrevedtaket i 2018 som åpnet opp for at kommunen kan benytte forkjøpsretten på egne vegne. Dette vil jeg komme tilbake til.

2.4 Oppsummering

Norge startet tidlig med anvendelse av en eierlinje som har gjenspeilet seg i manglende satsning på kommunale boliger, og en viss motstand mot privat utleie. Gjennom rettslige oppfatninger av eiendom sammen med en sterk eierlinje, var utvikling av eierleilighetssektoren vanskelig å forhindre. Dette førte til at kooperasjonen og opprettholdelse av prisreguleringer ble svekket. Etablering av eierleilighetssektoren gjennom seksjonering har hatt betydning for den totale boligmassen i leiesektoren og skapt rom for eiendomsinvestorer. Dereguleringen har svekket koblingen mellom bolig og velferd, men det eksisterer fremdeles offentlig bekymring omkring boligstandard, likestilling på boligmarkedet og bolig til overkommelige priser (Turner & Wessel, 2019). Alle reguleringer

⁵ Tøyenavtalen, OBOS-vedtaket og 550-vedtaket (Bystyresak 178/13; Bystyresak 282/14).

forsvant ikke, men styringsambisjonene ble nedjustert (Sørvoll, 2011). Lenger frem i tid har leiemarkedet utviklet seg i en uryddig og ustabil retning, samtidig som det private eiendomsmarkedet opplever konstant økende prisnivå. Til tross for at Oslo og andre kommuner kan ønske å utvide sine boligtilbud, blir det vanskelig og dyrt å utvide boligporteføljen. På denne måten kan man se negative ringvirkninger av en politikk som en gang i tiden både var effektiv og fremskaffet eierboliger til husholdninger med lav og middels inntekt. En annen negativ ringvirkning er dagens mangel på et velfungerende og stabilt leiemarked i storbyene.

Beslutninger i boligpolitikken før og etter andre verdenskrig har påvirket handlingsrommet for senere beslutninger. En rekke forhold har vært med på å forme boligmarkedene slik vi kjenner de i dag. Virkemidler som kommunal forkjøpsrett, seksjonering og husleiereguleringer har avvirket de tradisjonelle utleiegårdene og vært med på å bygge opp under den politiske viljen for en eierlinje (Medby, Holm & Astrup, 2012). Byfornyelsen, salget av sykehusboligene og boligbyggsaken er tre eksempler på kommunale handlinger som har medført store kostnader, skapt spillerom for private aktører og redusert det kommunale handlingsrom. Oslo kommunes hyppige anvendelse av leiegårdsloven under byfornyelsen og medfølgende store kostnader har ført til en tilbaketrasket kommune i bruk av leiegårdsloven de senere år. Sammen med dårlig erfaringer tilknyttet salget av sykehusboligene og boligbyggsaken kan dette ha skapt aversjon eller i det minste en begrenset vilje til å bruke kommunal forkjøpsrett.

3 Kommunal forkjøpsrett

Kommunal forkjøpsrett har to formål: for det første å gi beboere muligheten til å overta boligene de bor i ved å gå fra leie til eie, og for det andre å gi kommunene mulighet til å disponere mer av den eksisterende boligmassen. Oslo kommune mottar årlig mellom 30 og 50 meldinger om overdragelse av leiegårder som kan være gjenstand for forkjøp. Det blir i de fleste saker ikke vedtatt å bruke forkjøpsretten, både fordi leieboerne viser liten interesse og fordi forkjøpsretten har vist seg å være tidkrevende og komplisert å bruke (Bystyresak 286/18). Leiegårdsloven har vært kritisert for å ikke fungere etter sin hensikt og for å være i utakt med dagens boligmarked.

Dette kapittelet går nærmere inn på dette temaet, med en spesiell vektlegging av juridiske aspekter ved leiegårdsloven. I kapittelet vil jeg presentere prosessen i en forkjøpsrettsak, de aktuelle aktørene i slike saker, annet lovverk med nær kobling til leiegårdsloven, omfanget av saker etter leiegårdsloven, og tidligere rapporter gjort om temaet.

3.1 Hva er kommunal forkjøpsrett?

Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder er hjemlet i Leiegårdsloven fra 1977.

Kommunal forkjøpsrett er en rett kommunen har til å kjøpe en leiegård som overføres til andre enn staten eller kommunen eiendommen ligger i, jf. Leiegårdsloven § 2 (1977). En leiegård regnes som en bygård med utleieboliger som inneholder flere enn fem boliger der mer enn halvparten av eiendommens bruksareal brukes til bolig. Kommunen kan gjennomføre forkjøpsretten på vegne av leietakerne i den aktuelle leiegården, på vegne av seg selv, på vegne av et selskap ledet og kontrollert av kommune eller stat, eller på vegne av studentsamskipnad, jf. § 3. Kommunal forkjøpsrett er et virkemiddel som kan gi leietakere mulighet til å kjøpe leiegården de bor i, og dermed bli eiere av egen bolig (Oslo kommune, u.å.).

Myndigheten til å utøve kommunal forkjøpsrett er delegert til Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) som mottar meldinger om eiendomsoverdragelser og er ansvarlig for videre behandling av forkjøpssaker. EBY har som lovpålagt oppgave å fatte vedtak om bruk av kommunal forkjøpsrett, men har som etat mange andre oppgaver i tillegg, blant annet kjøp og salg av eiendom, og forvaltning og utleie av disse (Oslo kommune, 2019). Dersom

forkjøpsretten skal benyttes på vegne av andre enn beboere, kreves det behandling og vedtak i bystyret.

3.2 Forkjøpsrettsprosessen

Det er en rekke kriterier som må oppfylles for at forkjøpsretten kan benyttes. Under vises en skjematisk framstilling av prosessforløpet.



Figur 1. Prosess etter leiegårdsloven

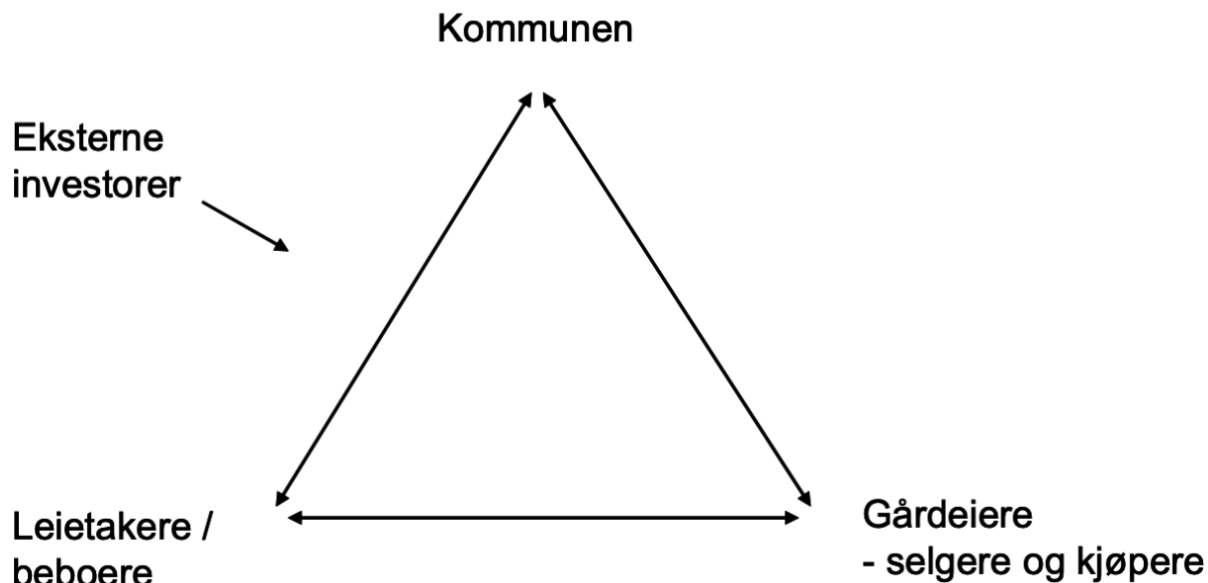
En forkjøpsprosess starter ved at det skjer en overdragelse av en leiegård. Videre må kommunen motta melding om overdragelsen for å kunne igangsette nødvendig saksbehandling. Kommunen har en frist på 4 måneder fra mottatt melding om leiegårdsoverdragelse til vedtaket om å bruke forkjøpsretten skal fattes. Fristen begynner å løpe når kommunen har mottatt alle pliktige opplysninger fra selger/kjøper. Kommunen må kontrollere at de har fått all den informasjonen loven krever og at lovens vilkår er oppfylt. Deretter må det fastslås hvem som ønsker å overta leiegården, enten det er leietakere, studentsamskipnad eller kommunen selv. Så snart kommunen har mottatt melding om salget, er de forpliktet til å informere leieboerne om muligheten til å bruke kommunal forkjøpsrett. De sender også ut informasjon til Boligbygg og alle bydelene i Oslo. Dette foregår gjerne gjennom både utsendelse av et informasjonsbrev og et informasjonsmøte, der leieboerne må stemme “ja” eller “nei” til om de ønsker å benytte forkjøpsretten. Dersom leietakere eller studentsamskipnad ønsker at kommunen skal bruke forkjøpsretten på deres vegne, må de

stille garanti for kjøpesummen. Dersom garantien ikke stilles innen 4-månedersfristen, faller forkjøpsretten bort. I de tilfeller garantien stilles må kommunen vedta om forkjøpsretten skal benyttes (Oslo kommune, u.å.).

Etter bruk av forkjøpsretten er vedtatt av kommunen dukker det gjerne opp spørsmål om skjønn og klage. I de tilfeller det er uenighet blant partene om hva verdien på eiendommen er, blir kjøpesummen fastsatt ved rettslig skjønn. Svært ofte er leiegårder eid av et aksjeselskap, og da er det overdragelse av aksjene i selskapet som betegnes som selve salgsobjektet. I kjøpekontrakten er det kjøpesummen for selve aksjene som er oppgitt, noe som i slike tilfeller kan gjøre det vanskelig å fastslå hva kjøpesummen for *leiegården* er. Som nevnt gjelder forkjøpsretten kun retten til å overta selve eiendommen. Ved overdragelse av et leiegårdsselskap må leiegårdens verdi fastsettes særskilt på grunn av at aksjeselskapet kan ha flere skatteposisjoner, eiendeler og forpliktelser. Når man trekker leiegården ut av leiegårdsselskapet utløses det en skatteforpliktelse, såkalt latent skatt. Denne er det uenighet om skal tas med i beregning av eiendomsverdien på leiegården i kontrakt mellom kjøper og selger. EBY ber retten om å fastsette markedsverdien av eiendommen, og dette blir da verdien leietakerne har rett til å kjøpe leiegården til (Oslo kommune, u.å.). Avslutningsvis blir eiendommen overført til den som forkjøpsretten blir brukt på vegne av.

3.3 Aktørgrupper

I saker om kommunal forkjøpsrett finnes det i all hovedsak tre aktørgrupper som er fremtredende: Kommunen, beboere/leietakere og gårdeiere(selgere/kjøpere) (Brattbakk, 2005).



Figur 2. Aktørgrupper i saker om kommunal forkjøpsrett (Brattbakk, 2005)

Denne figuren presenterer de tre sentrale aktørgruppene i saker om kommunal forkjøpsrett. Nedenfor vil jeg belyse hvilke oppgaver og roller disse tre gruppene har.

Leietakere/beboere

Igangsettelse av forkjøps saker skjer ved flertall av stemmer for bruk av forkjøpsretten. Mer enn halvparten av leietakerne må stemme for forkjøp. Det gis én stemme per bolig.

Leietakerne må gå sammen og etablere et borettslag eller et sameie som kan overta eierskapet av leiegården (Oslo kommune, u.å.). Leietakerne er under krav om garantistillelse for kjøpesummen og omkostninger knyttet til kjøpet av eiendommen. De må stille garanti for saksomkostninger ved selve forkjøpssaken ved forekomst av skjønnsbehandling, der både selgers og kjøpers utlegg ved overdragelsen inngår, i tillegg til selve kjøpesummen. I denne prosessen behøver leietakerne ofte fagkyndig bistand, både i forhold til økonomiske og juridiske aspekter. Leieboerforeningen arbeider boligpolitisk og gir juridiske råd til beboere i en situasjon dekket av leiegårdsloven. De gir bistand i form av informasjon og rådgivning om konkrete tiltak beboere kan foreta seg; i tillegg tar de på seg advokatoppdrag for å representere leieboerne. Når kommunen har godtatt sikkerhetsstillelsen og beboerne har skriftlig forpliktet seg til å gjennomføre kjøpet, har de en rett og plikt til å delta i forkjøpet (Oslo kommune, u.å.).

Kommunen

Kommunens rolle i saker om kommunal forkjøpsrett er å vurdere hvorvidt de ønsker å benytte seg av forkjøpsretten, og på hvem sine vegne. Kommunen *kan* nytte forkjøpsretten, men har ingen *plikt* til det (jf. § 3 i Leiegårdsloven, 1977).

Kommunens hovedrolle er å igangsette saksbehandling og sende ut informasjonsbrev om forkjøpet og invitere beboere til et informasjonsmøte dersom alle vilkår for forkjøp er oppfylt. Kommunen har en underretningsplikt og er dermed pliktet til å bekjentgjøre leietakerne om eiendommen de bor i er gjenstand for forkjøp (Byrådet, 2009). Disse vilkårene er gjennomgått tidligere. Kommunens informasjon til beboere skal være den samme de selv mottar (Forskrift om salg av leiegård, 1993). Kommunen skal videre utføre en skriftlig avstemning blant leietakerne i den aktuelle leiegården for å avgjøre om det er et flertall for å bruke forkjøpsretten. Dersom et flertall for forkjøp foreligger, skal kommunen opptre som en tilrettelegger for prosessen for at leietakerne kan tre inn i kjøpet av leiegården etter betingelsene i kjøpekontrakten. Det fremgår av leiegårdsloven at kommunen ikke skal bistå i finansiering av forkjøpet, men kreve sikkerhetsstillelse av beboerne for leiegårdens omsetningsverdi og omkostninger ved gjennomføring av forkjøpet, for at kommunen ikke skal løpe noen økonomisk risiko. Kommunen skal underrette leietakerne med de rettigheter og regler de må forholde seg til, informere dem om anledningen til å benytte seg av fagkyndig bistand og at kommunen kan dekke utgifter på opptil kr. 50 000,- dersom forkjøpet ikke vedtas. Det kan settes som vilkår at kommunen har kjøpsrett til å kjøpe ledige boliger i leiegården, i saker der kommunen benytter forkjøpsretten på vegne av beboerne (Bystyresak 211/09). EBY v/Strategi- og analyseenheten (STA) gjør vurdering av markedsverdi av tilgjengelig informasjon, dokumenter, salgsmelding og prisstatistikker for å fastsette garantisummen (Emilsen/EBY, 2019).

Gårdeiere (kjøper/selger)

Kjøper og selger har som oppgave å melde i fra til kommunen når det foretas et salg av en leiegård. Det kommer frem av leiegårdslovens § 5. Det har blitt uttrykt kjennskap til at slike meldinger ofte uteblir, og dette resulterer i at kommunen ikke er informert om alle tilfeller der forkjøpsretten kan være gjeldende. Etter det tidspunkt forkjøpsretten er gjort gjeldende, har ikke overdrager eller erverver rettslig disposisjonsrett over leiegården.

Eksterne investorer

I noen forkjøpsrettsaker eksisterer det en fjerde aktørgruppe. Det er vanlig at eksterne investorer kjøper de resterende leilighetene der beboere ikke ønsker å delta i forkjøpet, eller de leilighetene som er ubebodd (Brattbakk, 2005). I denne oppgaven vil eksterne investorer fungere som en type ressurs fremfor en egen aktørgruppe.

3.4 Leiegårdslovens plassering i det boligpolitiske og juridiske rom

Her vil jeg presentere en sammenfatning av reglement som har påvirkning på de ulike aktørgruppene og hvordan leiegårdsloven fungerer.

Revisjon av leiegårdsloven og instruksendringer

Den gang leiegårdsloven ble vedtatt var det en forventning om at kommunene hadde økonomisk evne til å løse finansieringsspørsmålet alene, og praksis ble slik at kommunene overtok eiendom på forkjøpsrett som senere ble overdratt til beboerne (Ot.prp.nr.52 (1975-1976)). Dette ble endret i 1988 med bestemmelser om at beboere måtte stille økonomisk garanti (Bystyrets sekretariat, 1988c). I 1991 ble den første revisjonen av loven foretatt på bakgrunn av uklarheter i loven og omgøelser av lovens meldeplikt. En viktig endring som ble gjort var at forkjøpsretten skulle gjelde leiegården, ikke aksjeselskapet (Ot.prp. 44 (1990-1991)). Videre åpnet ny revisjon i 2001 opp for at forkjøpsretten også kunne brukes på vegne av studentsamskipnader for å skaffe flere studentboliger (Ot.prp. 45 (2000-2001)).

Oslo kommune har i ulike instruks for forkjøp fastsatt krav og føringer for saksbehandlingen som ikke reguleres i Leiegårdsloven (Bystyresak 286/18). I instruks fra 2000 ble det presisert at: *“Kommunen skal vurdere å gjøre bruk av forkjøpsrett på egne vegne i de tilfeller der det etter gjeldende regler ikke blir besluttet å bruke forkjøpsretten på vegne av beboerne”* (Bystyresak 576/00). I den nye instruks vedtatt av bystyret i 2009 ble retningslinjene fra 2000 opphevet. I de tilfeller Oslo kommune benyttet forkjøpsretten på vegne av leietakere, kunne det bli satt vilkår om at kommunen skulle benytte forkjøpsretten på egne vegne for kun å kjøpe de ledige boligene (Bystyresak 211/09). Denne praksis har vært begrunnet med at byrådet ikke ønsket at kommunen skulle forkjøpe leiegårder for å ha dem i egen portefølje. Årsaken til dette var økonomisk risiko. Samtidig hadde dette en

politisk karakter, der det ble påpekt at kommunen ikke skulle tre inn i avtaler som var inngått mellom private aktører (Deloitte, 2018).

I instruksen fra 2009 ligger det en forutsetning om at Oslo kommune ikke skal påta seg noen økonomisk risiko for kommunens vedtak om bruk av forkjøpsretten på vegne av leietakerne. Begrunnelsen for dette er todelt. For det første vil sikkerhetsstillelse før vedtak fatter sikke kommunens dekning av kjøpesum, omkostninger, eventuelle erstatningskrav, tap og skjønnsbehandling. Forkjøpet gjøres på vegne av leierne, ikke kommunen selv og kommunen har dermed ingen interesse i leiegården. For det andre fungerer sikkerhetsstillelsen som en vurdering av leietakernes økonomiske mulighet til å overta eiendommen og en dokumentasjon på om de er i stand til å gjennomføre forkjøpet (Bystyresak 286/18).

I 2018 ble det vedtatt ny instruks. Den nye instruksen gjorde noen endringer i henhold til fastsettelse av garanti, der $\frac{2}{3}$ av forskjellen mellom kjøpesum for aksjer og eiendomsverdi blir trukket fra. I tilfeller av skjønnsbehandling kan kommunen etter søknad fra leierne godta en reduksjon på 5% av garantibeløpet, ettersom det å sitte på en garanti over en lang tidsperiode er ressurskrevende for leierne med påløpende månedlige kostnader (Bystyresak 286/18). Kommunen åpnet på nytt for å bruke forkjøpsrett på egne vegne dersom det ikke ble fattet vedtak på vegne av leietakere. I tillegg ble det inntatt som nytt punkt at EBY skal varsle Boligbygg i alle forkjøpssaker med mål om fremskaffelse av kommunale boliger (Bystyresak 286/18). Denne rutinen ble innført etter kjennskap til Boligbygg-saken (Deloitte, 2018).

Husleieregulering

I 1982 ble det foretatt lovendringer i husleiereguleringsloven, endringer i § 9c, som i stor grad gikk i gårdeierens favør (Wessel, 2002). Det meste av husleiereguleringen i Norge ble opphevet med ny husleielov i 1999 og 2010. Opphevelse av husleiereguleringsloven i 2010 og innføring av gjengs leie har ført til økt husleienivå (Brattbakk, 2007). Et leiemarked som har beveget seg fra å være strengt lovregulert til markedsstyrt har også betydd mye for leiegårder som gode investeringsobjekter.

Skattereformen

Skattereformen av 2006 innførte et eget ledd om fritaksmetode for beskatning av aksjeinntekter. Fritaksmetoden innebærer at aksjeselskaper ikke er skattepliktige hverken for inntekt, tap ved aksjeutbytte eller ved salg av aksjer. Denne regelendringen har medført at

leiegårder i økende grad organiseres som aksjeselskaper. Det at leiegårder eies av AS, har stor påvirkning på bruk av forkjøpsretten i den forstand at verdien på eiendommen er vanskeligere å fastsette og ofte resulterer i skjønnsak (Stokstad & Barlindhaug, 2020). Forkjøpsretten gjelder kun *leiegården*, ikke aksjeselskapet.

Straffeloven

Særlig brudd på plikten til å melde fra om eiendomstransaksjoner volder problemer for kommunene. Etter at straffebestemmelsen i den tidligere straffeloven (1902, § 339) ble opphevet i 2015, er sanksjonsmulighetene for brudd på meldeplikten i realiteten fraværende. I de tilfeller der overdragelse av leiegård ikke meldes inn til kommunen, uteblir også muligheten til å bruke forkjøpsretten.

Boliglånsforskriften

Boliglånsforskriften i 2017 innførte strengere krav til å få fullfinansiert bolig gjennom lån og stiller krav til belåningsgrad, gjeldsgrad, betalingsevne og avdragsbetaling. Formålet med forskriften var å hindre stor oppbygging av gjeld blant befolkningen, og for å dempe den sterke boligprisveksten som hadde vært (Regjeringen, 2020). Høy gjeldsgrad i husholdningene utgjør en stor risiko for finansiell ustabilitet, og da spesielt høy konsentrasjon av lån i sårbare husholdninger. Leietakere er generelt karakterisert gjennom lavere inntekt og egenkapital og vil derfor i mindre grad ha mulighet til å få innvilget lån. I tillegg vil dette ha betydning for den økonomiske tilbøyeligheten til beboerovertakelse av leiegårder (Stokstad & Barlindhaug, 2020).

Eierseksjonsloven

Ikrafttredelse av den nye eierseksjonsloven i 2018 regnes å ha en betydelig påvirkning. Den tidligere eierseksjonsloven ga leiere forkjøpsrett med 20% rabatt når en leiegård ble seksjonert. Hensynet bak leiegårdslovens bestemmelser i henhold til overdragelser av seksjoner var tidligere ivaretatt gjennom kjøperettsreglene i eierseksjonsloven (Ot.prp. 44 (1990-1991)). Dette endret seg etter ikrafttredelse av ny eierseksjonslov, og det ble mer vanlig og attraktivt for eiere av leiegårder å seksjonere. En eiendom opphører å regnes som leiegård når eiendommen seksjoneres (Leiegårdsloven, 1977, § 1 andre ledd). Den nye eierseksjonsloven med opphevelse av bestemmelsen om forkjøpsrett, har utvidet gårdeierselskapets handlingsrom. Dette resulterer i at gårder ikke blir solgt som leiegårder, og således kan ikke forkjøpsretten være gjeldende (Stokstad & Barlindhaug, 2020). Endringen

av eierseksjonsloven kan ha den konsekvens at en eier av en leiegård velger å seksjonere eiendommen før et salg, og når seksjoneringen er gjennomført vil forkjøpsretten falle bort. For kjøpere kan man på den måten unngå risikoen for at eiendommen tas på forkjøp (Johansen, 2019).

Lovrevisjon 1991 (Lov av 20.12.1991 nr. 88)	•Forkjøpsretten gjelder <i>leiegården</i> ved overdragelse av aksjer
Lovrevisjon 2001 (Lov av 11.05.2001 nr. 19)	•Forkjøpsretten utvides til å også gjelde Studentsamskipnad
Husleieloven (Lov av 26.03.1999 nr. 17)	•Opphevelse av husleieregulering
Skattereformen (Lov av 10.12.2004 nr. 77)	•Fritaksmetode fra beskatning av aksjeinntekter
Straffeloven (Lov av 19.06.2015 nr. 65)	•Opphevelse av straffebestemmelse ved brudd på opplysningsplikt
Boliglånsforskriften (Forskrift av 14.12.2016 nr. 1581)	•Strengere krav til boliglån
Eierseksjonsloven (Lov av 16.06.2017 nr. 65)	•Bortfall av retten til å kjøpe bolig til 80% av salgsverdi ved seksjonering •Bortfall av forkjøpsrett ved seksjonering

Figur 3. Endringer i lovverket som påvirker leiegårdsloven

3.5 Omfang av kommunal forkjøpsrettsaker

Tabell 1. Oversikt over antall saker etter Leiegårdsloven i Oslo

År	Antall meldinger om overdragelse av leiegårder	Antall gjennomførte kjøp	Saker på vegne av beboere	Saker på vegne av kommunen	Saker på vegne av Studentsamskipnad
2003-2008	302	12	8	-	-
2009-2020	333	15	6	8	1
TOTAL	635	27	14	8	1

Kilde: Oslo kommune, ved EBY.

I denne oversikten over saker etter leiegårdsloven er det gjort et skille mellom saker før og etter 2009. Dette er på bakgrunn av at instruksen fra 2009 åpnet opp for bruk av forkjøpsretten på vegne av kommunen selv. Den store forskjellen man ser er det økte antallet tilfeller der kommunen har brukt forkjøpsretten på egne vegne. Den første saken var i 2017, deretter var det 6 saker i 2019 og én sak i 2020. Forkjøpsretten ble brukt 1 gang på vegne av Studentsamskipnaden i Oslo i 2010. Totalt har forkjøpsretten blitt brukt på vegne av beboere 14 ganger fra 2003 til 2020. Fra 2007 til 2016 ble kun 3 av 28 forkjøpssaker gjennomført av leieboerne. Disse tre gårdene har blitt omsatt som såkalte “rene” gårder og det er ikke foretatt forkjøp på leiegård solgt som AS. Den første leiegården som ble solgt som AS der forkjøpsretten er brukt er Von der Lippes gate 15 i 2017. I om lag 67% av de innmeldte sakene i Oslo var selger et aksjeselskap (Stokstad & Barlindhaug, 2020).

I tabellen under fremvises den potensielle andelen bygg og boliger der kommunal forkjøpsrett kan benyttes. Denne tabellen er min tilpasning av oversikten gjennomført av Stokstad og Barlindhaug (2020) i deres rapport om leiegårdsloven. Det er gjennomført 27 kjøp ved leiegårdsloven i Oslo. Tabell 2 viser at kommunal forkjøpsrett kan benyttes oftere og at det er store muligheter i eiendomsmassen.

Tabell 2. Antall bygg og boliger i Oslo der kommunal forkjøpsrett kan benyttes

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Antall bygg	83	813	35	59	990
Antall boliger	537	19563	909	1539	22547
Antall boliger per bygg	6	24	26	26	23

Kilde: Stokstad & Barlindhaug, 2020

3.6 Tidligere rapporter om leiegårdsloven

Byggforsk 2005

I 2005 ble det utarbeidet en rapport på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som skulle kartlegge hvorfor Oslo kommune benyttet forkjøpsretten på vegne av beboere, så sjelden. Utgangspunktet for arbeidet var KRDs vurdering av behovet for revidering av leiegårdsloven. Rapportens hovedfunn viste at ulike faktorer hadde betydning for forkjøp. Det var både trekk ved beboerne, eksterne investorer og/eller organisatorer i allianse med beboerne, ny gårdeiers rolle, leiegårdens omsetningspris og Oslo kommunes oppfølging og informasjon, som viste seg betydningsfulle.

Kommunens oppfølging og informasjon var den viktigste faktoren som hadde betydning for forkjøp. Ett av funnene var at Oslo kommunes arbeid i informasjonsgiving og oppfølging kun var gitt på det mest nødvendige nivå, og beboerne opplevde en liten grad av vilje fra kommunen til bruk av forkjøp på beboernes vegne. Beboere som i utgangspunktet var innstilt på overtakelse mistet troen på beboerkjøp som resultat av kommunens holdning, viste denne rapporten. En annen viktig faktor som rapporten peker på, var den nye gårdeiers rolle i å forhindre beboerne i å overta gården. Et viktig moment var gårdeierens videre planer for leiegården, enten planer om å fortsette med utleie eller seksjonering og omgjøring til sameie eller borettslag. Kjøper hadde forsøkt å fremprovosere nei-stemmer i én av tre undersøkte gårder ved bruk av ulike strategier. Det ble brukt mild argumentasjon og advarsler om vanskeligheten med å overta gården, og det ble spredt usikkerhet om leietakernes økonomiske evne til å foreta kjøpet. I andre tilfeller ble det brukt tilbud om økonomisk gevinst i form av pengesummer dersom beboerne stemte nei. Det ble tilbudt varierende

summer fra 10 000 til 250 000 kroner til hver enkelt leier hvis resultatet ble et nei-vedtak (Brattbakk, 2005).

NIBR 2020

På et nytt oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ble det i april 2020 utarbeidet en rapport som hadde som mål å undersøke leiegårdsloven fungerer i praksis. Deres hovedfunn er at forkjøpsretten gjøres gjeldende i svært få saker, der få leietakere blir eiere, og liten praktisering av leiegårdsloven for anskaffelse av utleieboliger. Rapporten finner ulike forhold som er årsak til dette. De påpeker strukturelle forhold som høye prisnivåer i eiendomsmarkedet og stor midlertidighet i leiemarkedet for å være blant årsakene. I tillegg finner de at prosessen om bruk av kommunal forkjøpsrett er svært komplisert. Rapporten foreslår forenkling av prosessen, og mer veiledning og hjelp til beboerne enten fra kommunen eller andre, for at leiegårdslovens formål kan realiseres (Stokstad & Barlindhaug, 2020).

3.7 Oppsummering

Kommunal forkjøpsrett er en rett kommunen har til å kjøpe en leiegård, enten på vegne av seg selv, beboere eller Studentsamskipnad, med formål å gi leietakere mulighet til å bli eiere av egen bolig, og for å øke den kommunale boligmasse. I saker om kommunal forkjøpsrett eksisterer det tre sentrale aktørgrupper; kommunen, beboere og gårdeiere. Disse spiller hver sin rolle, og har ulike plikter. Det ligger ulike kriterier til grunn for at forkjøpsretten kan brukes, samtidig som en rekke utfordringer kan hindre bruken. Det kan være flere kritiske faktorer i bruken av kommunal forkjøpsrett: a) beboerne mangler informasjon om prosessen, b) mangel på økonomisk evne til å sette i gang kjøpsprosessen, c) kommunen kan mangle vilje til å delta i slike prosesser. I tillegg må det finnes en interesse blant beboerne til å engasjere seg. I sentrale byområder med stor gjennomflytting og midlertidighet, kan interessen være lav. På bakgrunn av dette er det blitt fremmet forslag om endringer som skal gjøre prosessen enklere både for kommunen og beboere. Disse vil jeg presentere senere. Brattbakk konkluderte i sin studie i 2005 at ordningen med kommunal forkjøpsrett halter og at eiendomsinvestorer motarbeider den. Mye tyder på at lite har skjedd siden denne rapporten ble skrevet.

4 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Teoridelen vil være todelt. Den første delen vil være en diskusjon av boligregimer og stiavhengighet. Dette gir et forståelsesgrunnlag for det norske boligregimet og perspektiver på boligen. Et stiavhengighetsperspektiv gir muligheten til å undersøke historisk politiske og rettslige hendelser og forhold som har påvirkning på de muligheter og utfordringer som aktørgruppene opplever ved bruk av kommunal forkjøpsrett. I tillegg vil et perspektiv på stiavhengighet avdekke maktrøller og maktasymmetrier, og danne grunnlaget for å undersøke viktige maktspørsmål og maktubalanser (Pierson, 2004). Maktstrukturer er viktig for å forklare forskjeller mellom ulike boligregimer og boligsystemer (Esping-Andersen, 1990; Kemeny, 2006; Lennartz, 2011). Dette leder videre til den andre delen av teorikapitlet, der jeg vender fokuset mot ulike maktforståelser som skal danne grunnlaget for analysen om aktørskapet i saker om kommunal forkjøpsrett. Maktforståelser kan forklare aktørenes utfordringer, men også handlingsrom. Jeg fordyper meg i Gudmund Hernes' teori om målrettede aktører og ideen om at maktrelasjoner påvirkes av ulik kontroll over interesser og ressurser (Hernes, 1975). Sammen, bruker jeg regimeteori og maktteori for å utføre en grundig undersøkelse av hvordan det norske boligregimet påvirker underliggende maktrelasjoner mellom kommunen, kjøpere og leietakere.

4.1 Velferdsstaten og boligen

Debatten om Esping-Andersens (1990) velferdsstatsregimer har gitt gjenlyd i komparativ boligpolitisk forskning (Hansen, Nordvik & Pedersen, 2007), og regimetylogien er blitt videreført inn i boligforskningen. Bolig betegnes som alt fra selve hjørnesteinen i velferdsstaten (Malpass, 2008) til "the wobbly pillar of the welfare state" (Torgersen, 1987). I sammenligning med andre velferdstjenester er bolig tildelt en uklar velferdspolitisk rolle (Barlindhaug, 2020). Boligsektoren er verken helt privat eller helt offentlig. Mens andre sosiale tjenester som utdanning, helse og trygdeytelser hovedsakelig distribueres av staten, er markedet den grunnleggende distribusjonsmekanismen i boliger; hus selges og kjøpes på eiendomsmarkedet, og leieboliger tildeles hovedsakelig ved hjelp av markedskontrakter mellom utleiende og leietakere (Dewilde, 2017). Bolig er en materiell gjenstand, i å være en vare som kan fremstilles og rives, produseres og konsumeres, oppfattes og oppleves, og kjøpes og selges (Ruonavaara, 2018). Samtidig kan bolig referere til *tilgangen* på bolig og

summen av de aktiviteter mennesker og samfunnet gjør for å skaffe boliger til befolkningen. Sentralt i studier av boliger er å undersøke nasjonale og regionale boligsystemer, og forstå boligutviklingen i lys av en æra av finansialisering (Blackwell & Kohl, 2019). Før jeg fortsetter min undersøkelse av regimeteori, tar jeg et steg tilbake for å definere *boligmarked* og *leiemarked*.

4.1.1 Begrepsavklaring av boligmarked og leiemarked

Når man snakker om *boligmarkedet* tenker man ofte på hele boligmassen, men dette gir en upresis definisjon av begrepet og gjør det vanskelig å vite hvilke problemer som eksisterer, hvorfor de er viktige og hvordan de skal forskes på og forstås (Maclennan, 2012). Derfor er det nødvendig å avklare dette ytterligere. Boligmarkedet kan defineres som antall boliger som skifter bruker i et bestemt område innenfor et bestemt intervall. I de mest generelle termer er marked et begrep som brukes for å beskrive et system eller en enhet for utveksling eller bytte (Maclennan, 2012). *Leiemarkedet* betegnes som de utleieboliger som skifter bruker, og leiegårdsmarkedet omhandler omsetningen av leiegårder. Ved bruk av denne definisjonen har Oslo en liten leiesektor, men et relativt stort leiemarked der omtrentlig annenhver bolig som skifter bruker er en leiebolig. Til tross for dette er andelen boliger som er leieboliger relativt lav, 26,5% ifølge SSB (2021). Årsaken til at leiemarkedet er så stort er den svært korte omløpstiden i leieboliger. Gjennomsnittlig tre år i leieboliger mot ni-ti år i eierboliger (Turner & Wessel, 2019).

4.2 Boligregime

«Boligregime» er et begrep som ofte brukes i komparative studier av boligpolitikk og boligsystemer, ofte i en løs forstand (Ruonavaara, 2020). En mulig tilnærming er å se på regimer som systematiske koblinger mellom stat og økonomi, med spesifikke juridiske og organisatoriske trekk (Esping-Andersen, 1990). Boligregimer er dynamiske og kan endres, gitt at de underliggende dimensjonene regimene bygger på utvikler seg over tid (Dewilde, 2017).

En mer konkret fortolkning av regimebegrepet er at det handler om sosial, politisk og økonomisk organisering av produksjon, fordeling og konsumpsjon av boliger (Kemeny, 1981, s.13 referert i Bengtsson, Ruonavaara & Sørvoll, 2017). I forlengelsen av dette, definerer Ruonavaara boligregime som et sett grunnleggende prinsipper for hvordan

boligforsyning opererer i et definert område til en bestemt tid (2020, s.5). Disse prinsippene antas å være nedfelt i institusjonelle ordninger relatert til boligforsyning, i politikk som adresserer boligspørsmål og i de diskursene der boligspørsmål vanligvis blir forstått. Prinsippene omfatter tilbakevendende handlingsmønstre som skiller seg fra hverandre i ulike stadier av boligforsyningen. Slike prinsipper kan for eksempel være minimal statlig inngripen, markedsstøtte eller privatisering (Ruonavaara, 2020). Ruonavaaras definisjon av boligregime er kompatibel med tilærmingen om stivhengighet.

Bengtsson et al. (2017) hevder at det ikke finnes én *type* boligregime, men forskjellige regimer. Regimekonseptet i deres forskning er ikke typologisk, men fokuserer på spesifikke konstellasjoner av boliginstitusjoner og politikk i ulike land. Boligregime er ikke eksplisitt definert, men de klassifiserer boligregimer ved bruk av to variabler: hvorvidt boligpolitikken er universell eller selektiv, og hvilke typer boliger eller disposisjonsformer som boligpolitikken er institusjonelt basert på (leie eller eie). De antar at det eksisterer en sterk tilknytning mellom boligregime og politisk regime (Bengtsson et al., 2017).

4.2.1 Dualistisk eller integrert boligsystem

Ifølge Kemeny (2006) handler boligregimer primært om hvordan man organiserer forsyning av *leieboliger* i et samfunn, der visse kulturelle, institusjonelle og juridiske ordninger gjør boligeie til et mer eller mindre attraktivt valg. Det vil si at land som domineres av eierskap («eiernasjoner») har en spesifikk bakgrunn der politikere har valgt *bort* alternativer: boligeie blir attraktivt når det ikke tilbys alternative boformer. Av dette følger også at boligregimer tar utgangspunkt i hvordan leiemarkedene organiseres.

I studier av boligregimer, skiller Kemeny mellom to typer leiemarkeder; *dualistiske* og *integrerte* leiemarkeder. I *det dualistiske leiesystemet* eksisterer det to typer sektorer; en som er privat og profitorientert, og en som er offentlig-eid og ikke-kommersiell. Den offentlige styrte leiesektoren er relativt liten, men skal fungere som et sikkerhetsnett målrettet mot vanskeligstilte grupper gjennom selektive, behovsprøvde tiltak. *Det integrerte leiemarkedet* innebærer derimot en offentlig eller halvoffentlig utleiesektor som opererer på lik linje som det private utleiemarkedet. Målet er å oppmuntre ikke-kommersielle boligselskaper til å operere på det frie markedet for å dempe leieprisene på markedet, skape tydeligere normer for boligstandard, unngå boligmangel og dekke boligbehov for den generelle befolkningen

(Kemeny, 2006). I organiseringen av leiesektoren er den tydelige grunnleggende forskjellen mellom den dualistiske og integrerte leiemodellen, rollen gitt til den ikke-kommersielle sektoren og type statlig innblanding (Kemeny, 2006). I det integrerte leiemarkedet er ikke-kommersiell leie tilgjengelig for alle og man snakker om en allmennytte eller universell boligpolitikk. I et dualistisk leiesystem er offentlige ikke-kommersielle boliger begrenset til de aller vanskeligstilte. Det omtales som en spesiell bruk, en *særnytte*, eller en selektiv boligpolitikk (Tranøy, Stamsø & Hjertaker, 2020).

Den viktigste fordelingsmekanismen både i selektiv og universell boligpolitikk er *markedet*. Staten spiller imidlertid en ulik rolle i de to alternativene (Bengtsson, 2001). En universell boligpolitikk tilbyr hele befolkningen bolig uten behovsprøving. På din side deler selektiv boligpolitikk boligforsyning i to; et åpent marked og en beskyttet sektor. Det åpne markedet opplever ingen statlig innblanding forbi reguleringer om eiendomsrett. Den beskyttede sektoren består av en boligmasse med individuell behovsprøving for å vurdere den enkeltes økonomiske situasjon og hvem som skal få offentlig hjelp til å skaffe seg bolig. Ved strengere prinsipper i den offentlige utleiesektoren, gjennom særnytte, desto mindre blir denne sektoren, og dens målgruppe. Ifølge Kemeny (2006) har leietakere i dualistiske leiesystemer med kommersiell utleie og uregulerte leienivåer, svak eller ikke-eksisterende sikkerhet. Det er vanlig at land med en sterk eierlinje har et dualistisk leiemarked med en uregulert kommersiell privat sektor og en strengt regulert offentlig leiesektor. Det dualistiske systemet tenderer å marginalisere leiemarkedet (Ruonavaara, 2020).

4.2.2 Leiemarkedets funksjon – filtrering og flyttekjeder

Et særlig sentralt fenomen når man snakker om markedsbasert boligpolitikk er dynamikken mellom boligpriser, kvalitetsendringer og husholdningers tilhørende flytting, også kalt «filtrering» (Galster, 1996). I tidligere empiriske analyser av filtrering har fokuset gjerne ligget på ett av disse tre elementene, for eksempel nedgang i boligpriser (Lowry, 1960), omsetning av boliger gjennom flyttekjeder, eller mobiliteten til den enkelte husholdning mellom boliger (Galster, 1996). Boligfiltrering er opprinnelig forstått som: “changing of occupancy as the housing that is occupied by one income group becomes available to the next lower income group as a result of decline in market price, i.e. in sales price or rent value” (Ratcliff, 1945, s. 322). Dette er en forståelse som både beskriver filtreringsprosessen *nedover* av boenheter og filtrering av familier *oppover* (Grigsby, 1963). Gjennom

filtreringsprosessen flyttes boliger nedover over tid fra husholdninger med høyere inntekt til lavere inntekt (Grigsby, 1963).

Filtrering handler om at husholdninger som tidligere har okkupert boliger av lavere standard, har muligheten til å rykke opp i boliger av bedre standard (Galster, 1996). Når man snakker om at leiemarkedet «fungerer godt» taler man om en type dynamikk der det er mulig å forbedre boligsituasjonen *internt* i leiemarkedet. I mange europeiske byer gir leiemarkedet mulighet til å avansere fra små boliger til større boliger, fra noen bygningstyper til andre, og fra rimelige til dyrere strøk. Den markedsorienterte boligpolitikken sikter mot å skape lange flyttekjeder der grupper med lavere inntekt kan «rykke opp» i bedre posisjoner når boliger blir ledige. Teorien om flyttekjeder har som forutsetning at ledige boliger er en del av en kjede eller sekvensiell overføring av ledige boliger mellom delmarkeder, grunnet nybygging, fraflytting, dødsfall eller oppløsning av husholdninger (Turner & Wessel, 2019). Bruken av «vacancy chain theory» kan belyse forekomsten av muligheter i boligmarkedet og gi innsikt i effektiviteten av markedsbasert boligpolitikk. Et vanlig problem er at ledige boliger blir absorbert av innvandrere eller unge som flytter hjemmefra, uten at de som allerede befinner seg i leiemarkedet kan forbedre sin boligsituasjon. Dette er med på å skape et stort trykk i bunnen av eiemarkedet, med økende priser, økt risiko, økt avhengighet av familieressurser og tvungne tilpasninger. Flyttekjeder og filtrering er viktige aspekter ved markedsbasert boligpolitikk. Eksempelvis satses det på at nybygging skal skape kjedevirkninger i markedet, slik at boligene med aller dårligst standard forsvinner fra markedet. Innenfor slik type politikk blir det derfor viktig å skape muligheter for opprykk blant de i nedre del av markedet. Forskning viser at disse forutsetningene ofte brister (Turner & Wessel, 2019).

4.2.3 Et stiafhengighetsperspektiv på boligregime

Konseptet stiafhengighet har fått mer oppmerksomhet i samfunnsvitenskapen de siste tiårene, og det eksisterer en allmenn idé om at historien har betydning i boligstudier (Pierson, 2004; Bengtsson & Ruonavaara, 2011; Malpass, 2011). Det er blitt argumentert at stiafhengighet er sterkere i boligsektoren enn i andre velferdsstatssektorer (Bengtsson & Jensen, 2020). Det har imidlertid vært sjelden at analyser av boligpolitikk og institusjoner er eksplisitt innrammet i et stiafhengighetsperspektiv (Bengtsson & Ruonavaara, 2011; Bengtsson & Kohl, 2020). Samtidig er det uenighet om hvor *mye* historien betyr og graden av bestemmelse som skal tilskrives stiafhengighet (Bengtsson & Ruonavaara, 2011). Men hvorfor og hvordan betyr

noen historier mer eller annerledes enn andre? Aalbers hevder at stiavhengighet ikke er en forklaring; det er en akseptert måte å si at "historien betyr noe" (Aalbers, 2016, s. 8). Stiavhengighet blir ofte sett på som mønstre av sosiale og politiske prosesser, og den generelle ideen er at den historiske utviklingen både er til hinder og muliggjør visse hendelser eller utfall. Stiavhengighet belyser to kjente politiske fenomener: hvordan historisk betingede strukturelle, kulturelle og institusjonelle restriksjoner kan begrense *muligheten* for forandring, og hvordan institusjonell treghet kan begrense *viljen* til forandring (Bengtsson, 2006). Den vanligste definisjonen er foreslått av Sewell: "what has happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time" (Sewell, 1996, s. 262-63 referert i Pierson, 2004). En annen smalere forståelse av begrepet presenterer Margaret Levi (1997, s. 28):

Path dependence does not simply mean that "history matters". [...] Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstructs an easy reversal of the initial choice.

Her går Levi litt mer i dybden og forklarer hva som leder frem til en stiavhengig tilstand. Mønstre av institusjonell fremvekst, standhaftighet og endring kan forklares av stiavhengighet. Institusjoner danner spillereglene i et samfunn og de begrensninger som former menneskelig interaksjon og atferd, og når institusjoner først er til stede, er det vanskelig å endre (Pierson, 2004). Institusjoner induserer selvforsterkende prosesser som gjør endring og reversering lite attraktivt og mer kostbart (Kemp, 2000). Aktører handler og forplikter seg basert på eksisterende institusjoner og politikk, og dette gjør at kostnadene ved å reversere øker drastisk. Som en kontrast hevder Bengtsson at mennesker har muligheten til å snu eller endre historiske stier uavhengig av hva det måtte koste (Bengtsson, 2006, s. 27). Store institusjonelle endringer eller reformer utspiller seg i det lange løp, mens politiske aktører ofte konsentrerer seg om kortsiktige konsekvenser grunnet logikken med valgpolitikk. Det er nødvendig å påpeke at politikk endrer seg hele tiden, og at man kan benytte et stiavhengighetsperspektiv som både omfavner kontinuitet og endring (Malpass, 2011). Hay (2002, s. 12) påpeker nettopp dette:

Institutions ... tend to become embedded in routine and convention and are, consequently, difficult to transform. Accordingly, political time tends to be characterised by periods of relative tranquillity punctuated, periodically, by phases of rapid and intense institutional change.

Blant teorier om stivhengighet er det vanlig å skille mellom svake og sterke versjoner. Mahoney (2000) kritiserer studier som er basert på det han ser på som svake, vage begreper om stivhengighet for å forklare lite mer enn sannheten i at "historien betyr noe". Han foreslår derfor en strengere versjon, og argumenterer for at: "path dependence characterizes specifically those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties" (Mahoney, 2000, s. 507).⁶ Bengtsson & Ruonavaara (2010) kritiserer denne forståelsen for å være for deterministisk. I stedet for argumenterer de for et ikke-deterministisk, aktørbasert alternativ der målet er å identifisere mekanismer med historisk betydning. De definerer stivhengighet som: "historical pattern where one event, which is more or less contingent, considerably changes the probability of subsequent alternative events or outcomes" (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, s. 195). Etter Bengtssons syn er en slik svak versjon av stivhengighet spesielt egnet for å studere aktører med tydelige intensjoner og aktører som kan forventes å handle mer eller mindre rasjonelt.

Et vanlig problem ved å tilskrive noe som stivhengig er i følge Pierson: «Without careful attention to the identification of the mechanisms at work, analyses of path dependence can easily become descriptions of what happened rather than explanations for why it happened» (Pierson, 2004, s. 49).

I denne oppgaven vil jeg benytte en mer åpen definisjon av stivhengighet der hendelser som er mer eller mindre betinget endrer *sannsynligheten* for påfølgende hendelser eller utfall (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, s. 195, min oversettelse). Dette er en form for svak stivhengighet som har fordelen av å ikke determinere eller markere endringer som umulige (Bengtsson & Ruonavaara, 2011). Denne tilnærmingen sammenfaller godt med et aktørorientert perspektiv.

⁶ Mahoneys negative syn på svak stivhengighet deles også av andre innflytelsesrike samfunnsforskere som Paul Pierson og Margaret Levi (Pierson, 2004, s. 20-21).

4.2.4 Critical junctures

Formålet med en stivhengighetsanalyse av en historisk prosess er å identifisere to typer elementer: hendelser og mekanismer. Hendelser i litteraturen om stivhengighet tenderer å dreie seg om såkalte “critical junctures” (kritisk tidspunkt). Et kritisk tidspunkt representerer et tidspunkt der en viss historisk sti velges mer eller mindre bevisst, en gammel sti forlates og en ny etableres. I løpet av et kritisk tidspunkt har beslutningstakere makten til å ta valg som kan ha dype effekter i fremtiden, uten at disse konsekvensene er tydelige. Capoccia (2015, s. 150) definerer det som: “relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest”. Utfordringen er å finne forklaringer på den endringen som finner sted og stabiliteten ved den nye stien som er valgt. I tillegg kan de alternative løsninger ved et tidligere tidspunkt være usynlige slik at det er vanskelig å avdekke tidligere forlatte stier. Ofte er kritiske tidspunkt assosiert med kriser eller dramatiske endringer, men det kan også være hendelser som på det daværende tidspunkt ikke ble sett på som avgjørende (Bengtsson & Ruonavaara, 2011). Critical juncture-litteraturen kan brukes for å forstå opphavet av ulik politikk og reformer av viktige institusjonelle ordninger som har stor påvirkning på det sosiale og politiske miljø (Capoccia, 2015). Critical junctures er en viktig bestanddel i perspektivet om stivhengighet, og regnes å være betydelig for dannelsen eller endringen av stivhengige institusjoner. Det er viktig å påpeke at også små og avhengige hendelser kan være ubetydelige i reproduksjon av institusjoner, men kan også være grunnleggende i etableringsfasen av en institusjonell sti. Capoccia (2015, s. 151) forklarer sammenhengen mellom critical junctures og stivhengighet på denne måten:

an event or a series of events, typically exogenous to the institution of interest, lead to a phase of political uncertainty in which different options for radical institutional change are viable; antecedent conditions define the range of institutional alternatives available to decision makers but do not determine the alternative chosen; one of these options is selected; and its selection generates a long-lasting institutional legacy.

Mens Capoccia (2015) diskuterer critical junctures som eksogene sjokk hevder Malpass (2011) at det er viktig å se på gradvise, transformative endringer fremfor kritiske tidspunkt. Stivhengighetsperspektivet er kritisert for å være for betinget og deterministisk og i for stor

grad omhandle “critical junctures”, men ofte ignorerer fenomenet *langsiktig inkrementell endring* og at transformativ endring kan foregå gjennom gradvise små endringer uten dramatiske hendelser (Thelen, 1999 referert i Pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Malpass, 2011; Bengtsson & Kohl, 2020). En tilnærming som baserer seg på gradvis inkrementell endring utvider sitt fokus fra critical junctures og unngår potensielle fallgruver ved å lese historien bakover (Malpass, 2011). Ifølge Bengtsson og Ruonavaara (2011) har de institusjonelle endringene som har skjedd i de nordiske landene stort sett vært inkrementelle, og de nye ordningene har beholdt tydelige trekk ved de foregående.

4.2.5 Et aktørperspektiv på stivhengighet

I en aktørbasert analyse av stivhengighet etablerer aktører mer eller mindre bevisst institusjoner og politiske retningslinjer på et punkt A, institusjoner som på et senere tidspunkt, B, danner reglene for det politiske spillet mellom aktører og opptrer som begrensninger på politisk beslutningstaking og gjør noen politiske alternativer umulige eller usannsynlige (Bengtsson & Ruonavaara, 2011; Bengtsson et al., 2017; Ruonavaara, 2020). I en svak versjon av stivhengighet har aktører oppfatninger, normer og strategier, mobiliserer makt og tar politiske beslutninger i en kontekst der eksisterende stier innrammer deres insentiver og muligheter (Bengtsson & Jensen, 2020). Bengtsson, Ruonavaara og Sørvoll (2017) forklarer sammenhengen mellom stivhengighet og boligeierskap. Her presenterer de den andre typen prosess sentralt i en stivhengighetsanalyse, nemlig mekanismer. Mekanismene kan begrense aktørenes alternativer i en gitt historisk kontekst og dermed produsere høyere eller lavere grader av stivhengighet. Effektivitet, legitimitet og makt er tre mekanismer for stivhengighet, og vil kunne gjøre noen hendelser ved tidspunkt A mer effektive, legitime og mektige ved et senere tidspunkt B. Disse tre mekanismene kan brukes for å forstå drivere bak institusjonell endring, og også det som hindrer slik endring (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). Det å bygge på eksisterende ordninger og de tilhørende høye kostnader ved å endre dem, kaller Bengtsson (2006) for *effektivitetsmekanismen* for stivhengighet. *Legitimitetsmekanismen* kan påvirke hva politiske aktører anser som legitimt. *Maktmekanismen* kan påvirke aktørers egen makt eller forståelser av maktrelasjoner i samfunnet (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). Stivhengighet kan øke maktasymmetrier og usynliggjøre maktforhold (Pierson, 2004).

Bengtsson og Ruonavaara (2011) bruker Steven Lukes’ kjente maktanalyse for å

utdype maktmekanismen og for å forklare tre ulike maktrelaterte sider av stiafhengighet. Hendelser ved punkt A, kan ved punkt B ha en effekt på: (1) beslutningstaking (der aktører velger andre alternativer på grunn av hendelser ved punkt A), (2) agenda-setting (der andre alternativer kommer opp på agendaen på bakgrunn av hendelser ved punkt A), eller (3) oppfatninger (der andre alternativer er tenkelige på bakgrunn av hendelser ved punkt A) (Lukes, 2005). Dette er en måte å knytte sammen stiafhengighet og maktperspektiv på, og jeg vil benytte meg av en slik forståelse i analysekapitlet.

4.2.6 Sterk stiafhengighet i boligsektoren

Sentralt ved å analysere stiafhengighet er å se på (1) hendelser på tidspunkt A der en historisk sti er valgt foran en annen (critical juncture), (2) beslutningstakingsprosessen på tidspunkt B hvor man ser effekten av de valgene som ble tatt på punkt A (focus point), og (3) mekanismen(e) som forklarer effekten av hendelsen ved punkt A for beslutningsprosessen ved punkt B. Man kan for det første analysere boligpolitikk og institusjoner innrammet i et stiafhengighetsperspektiv ved å se på bolig som et *forbruks- og investeringsgode*. Boliger varer lenge, de er tilknyttet et spesifikt sted, de er dyre og kan ikke lett erstattes med andre varer (Arnott, 1987, s. 960; Bengtsson & Ruonavaara, 2011; Norris, 2014; Bengtsson, Ruonavaara & Sørvoll 2017). Selv om eneboliger ikke varer like lenge, ikke koster like mye og ikke tar like lang tid å produsere som blokker, kan de følelsemessige tilknytningskostnadene ved å forlate en eid bolig være større. Det er forventet at egenskapene i boligmarkedet vil begrense endringer i eielsektoren også (Bengtsson et al., 2017).

For det andre kan boligpolitikk forstås som statens måte å gi *korrektiver* til boligmarkedet på. Statlig intervensjon definerer de økonomiske og institusjonelle omgivelsene i markedet (Torgersen, 1987, s.116-118; Bengtsson, 2001). De viktigste politiske institusjonene i boligsektoren er de som definerer spillereglene i boligmarkedet, boligtyper og reguleringer. De juridiske og økonomiske betingelsene for eierskap avgjør den økonomiske velferden til en stor andel av befolkningen, og et statlig inngrep til ulempe for boligeiere kan oppleves som et inngrep i grunnleggende rettigheter og økonomiske forhold. For det tredje er det at boliger *distribueres på markedet* en begrensning på politisk endring (Bengtsson & Ruonavaara, 2011; Bengtsson et al., 2017). Vellykket etablering av nye disposisjonsformer på markedet er i tillegg til støtte fra politikere og velgere, avhengig av en investeringsvilje hos konsumenter og utbyggere. En slik type dobbel legitimitet kan bidra til

stiafhengighet i boligforsyning (Bengtsson et al., 2017). Resultatet er at de materielle, sosiale og mentale karakteristikkene ved bolig som et gode, tenderer å skape *treghet* i boligpolitikken (Bengtsson & Ruonavaara, 2010). Behovet for dobbel legitimitet er også relevant for at eiemarkedet skal kunne endre seg. Hindringene for endring kan faktisk være spesielt sterke, med tanke på at flertallet av velgerne i de fleste land bor i eierboliger (Bengtsson et al., 2017).

Institusjonell treghet kan være institusjoners manglende evne til å formulere svar på boligmarkedets problemer i tide. Fra et stiafhengighetsperspektiv kan treghet i boligpolitikken forklares som en mekanisme eller manglende evne til å endre utviklingsveier og institusjoner på grunn av valg og beslutninger som er gjort tidligere (Sandlie & Sørvoll, 2017). Regler, normer og prosedyrer i etablert boligpolitikk kan både bidra til å strukturere atferd og oppfatninger om hva som er mulig å endre, men også begrense viljen til politisk endring (Bengtsson, 2006; Mahoney & Thelen, 2010). Ulike aktører med mange etablerte interesser i boligsektoren vil se det som minst risikofylt å følge tidligere vellykkede strategier, eller motsette seg endringer (Sandlie & Sørvoll, 2017). Politiske beslutninger kan lede til selvforsterkende prosesser, der visse institusjoner, ideer og aktører har større mulighet til å ta fremtidige beslutninger bunnert i beslutninger tatt i fortiden. Et eksempel kan være de boligpolitiske holdningene og ambisjonene i Norge etter andre verdenskrig som førte til selvforsterkende prosesser som har resultert i marginalisering av aktører i leiemarkedet (Sørvoll, 2014).

Boligpolitiske stier er derimot ikke uforanderlige (Bengtsson & Jensen, 2020). Endring kan forekomme gjennom å angripe eller undergrave en eller flere av disse mekanismene som er nevnt over. Endring kan skje gjennom ekstern påvirkning som for eksempel økonomiske kriser, krig og katastrofer. På den andre siden kan interne utfordringer tvinge frem endring dersom de institusjonelle stiene “slites ut” eller man har en manglende evne til å svare på problemer de var ment for å løse.

De som engasjerer seg i teorien om stiafhengighet synes først og fremst å være interessert i fortiden for å forklare nåtiden. Bengtsson og Ruonavaaras (2010) mål om å skrive historien bakover gjør at historien handler om de ideer og politiske beslutninger som var vellykket, mens de alternative, opposisjonelle og beseirede løsningene får liten oppmerksomhet. For eksempel blir den politiske motstanden som eksisterte mot liberaliseringen og dereguleringen

på 1980-tallet i Norge, lite belyst (Sørvoll, 2014). Aktørenes intensjoner og motivasjoner er også minimalt fokusert på. Sørvoll opplever at forfatterne ikke klarer å opprettholde sitt mål om svak versjon av stiavhengighet: «Although it is at odds with the weak version of path dependence and certainly not their intention, these scholars come close to presenting a deterministic explanation of the liberalization of the 1980s, in my view» (2014, s. 58). Den totale opplevelsen er at utviklingen er uunngåelig. For å forklare en hendelse er det viktig å redegjøre for hvorfor noe skjedde som det gjorde. Det er mange innvendinger mot teorier om stiavhengighets manglende evne til å forklare endringer (Malpass, 2011; Sørvoll, 2014). Men en aktørbasert tilnærming kan imøtekomme noen av innvendingene.

4.3 Det norske boligregimet

Jardar Sørvoll omtaler det norske boligregimet som selektivt, markedsstyrt og boligeiedominert (Sørvoll, 2018). Han påpeker 4 karakteristikk ved det norske boligregimet. For det første preges regimet av velfungerende boligmarkeder og selektiv støtte til vanskeligstilte. Det er en forventning om at husholdningene selv skal ta ansvar for egen boligsituasjon, og at statens oppgave er å legge til rette for at markedene fungerer best mulig. Regimet er preget av en selektiv støtteordning, der kun de vanskeligstilte får offentlig støtte i form av boligsosiale virkemidler. For det andre er den dominerende disposisjonsform selveie. Det er et mål i norsk boligpolitikk at flest mulig skal eie egen bolig, og i dag eier omtrent 76% av alle norske husholdninger egen bolig. Det tredje punktet omhandler leiemarkedets midlertidighet. For mange er leiemarkedet kun en midlertidighet i boligløpet, til man kommer seg inn på boligmarkedet. Til slutt er boligforsyningen markeds- og utbyggerstyrt ved at private aktører avgjør pris, målgruppe, beliggenhet og volumet av boligproduksjonen (Sørvoll, 2018).

4.3.1 Opptråkkede stier i det norske boligregimet

Bengtsson et al. (2017) hevder at Norge er i et fjerde og siste historisk steg i utviklingen av boligpolitikken, nemlig nedskjærings-/privatiseringsfasen («retrenchment phase»). I den siste fasen har det foregått en deregulering med fjerning av subsidier i Husbanken, og disse politiske endringene har beveget Norge mot en selektiv boligpolitikk (Ruonavaara, 2008). Dagens boligpolitikk antar at det markedsbaserte boligeiersamfunnet er i stand til å tilby boliger til de fleste husholdninger, mens de som ikke klarer seg i markedet skal fanges opp

gjennom offentlige tiltak. En del av politikken ble til gjennom det som Sørvoll kaller den “boligsosiale vendingen” (Sørvoll, 2011).

Den utviklingen man har sett på leiemarkedet, fra et livslangt leieforhold til midlertidige og kortvarige forhold og fra storskala til småskala utleiery, er et resultat av en tydelig prioritert eierpolitikk i Norge (Sandlie & Sørvoll, 2017). Revitaliseringen av leiemarkedet med ambisjonen om flere profesjonelle storskalauteiere, og at kommuner og Husbanken skal tilrettelegge for flere profesjonelle aktører hevdes å være et brudd med de fiendtlige holdninger mot gårdeiervirksomheten og det kommersielle leiemarkedet siden andre verdenskrig (Sandlie & Sørvoll, 2017). Den store forekomsten av private småskalauteiere bidrar til et fragmentert utleietilbud.

Sandlie og Sørvoll (2017) beskriver leiemarkedspolitikken som inkonsistent og ambivalent. Overgangen fra en statlig styrt og subsidiert boligsektor til en markedsstyrt boligsektor har endret politikkenes muligheter til å påvirke boligbygging og boligforsyning. Tidligere kunne myndighetene påvirke gjennom direkte intervensjon, men nå er påvirkningen i større grad indirekte gjennom tilrettelegging for oppnåelse av politiske målsettinger. I følge Sandlie og Sørvoll (2017) er myndighetene nå mer avhengig av markedsaktørene for å få til ønskede endringer i boligsektoren. Ulike aktører med ulike motiver og ulike måter å disponere eiendom på gjør det utfordrende å etablere en leiemarkedspolitik som er overgripende. Det har vært foreslått og argumentert for at en omlegging av skattepolitikken kan bidra til større nøytralitet mellom disposisjonsformene og styrke leieboernes posisjon i boligmarkedet. Samtidig vil en omlegging av skattepolitikken innebære et delvis brudd med eierlinja. Sandlie og Sørvoll (2017) påpeker at det må en større krise til for å kunne endre på dette. Utleiemarkedet har siden andre verdenskrig hatt som rolle å primært fungere som et supplement til eiermarkedet. Gjennom endrede boligbehov både grunnet økt mobilitet og vanskeligheter for å etablere seg på eiermarkedet, har det ført til et økt press på leiemarkedet.

Sandlie og Sørvoll (2017) argumenterer for at det eksisterer en institusjonell treghet (institutional inertia) i den norske boligsektoren som gjør det utfordrende for myndighetene å tilrettelegge for et godt, stort, profesjonelt utleietilbud. Varige regler, normer og prosedyrer i den norske boligpolitikken påvirker oppfatninger om mulige endringer og viljen til endringer, og er dermed med på å påvirke leiemarkedet. Ulike aktører har ulike interesser i boligsektoren, og vil av den grunn på ulikt vis motsette seg endringer. Tidligere lover, vedtak

og praksis gjør at utviklingen beveger seg i samme retning som tidligere, og etablerte institusjoner er utfordrende og tidkrevende å endre. Ingen historisk utvikling er forutbestemt, men visse beslutninger tatt i fortiden har noe å si for hvilke ideer, institusjoner og aktører som vil spille en dominerende rolle i fremtiden (Bengtsson & Ruonavaara, 2011; Sandlie & Sørvoll, 2017). Tidligere politiske beslutninger har skapt institusjonelle rammevilkår som gjør endring vanskelig fordi kostnadene ved slike endringer anses som for høye og risikofylte (Pierson, 2004). De boligpolitiske valgene som ble tatt etter andre verdenskrig med fokus på eierlinja, har skapt en selvforsterkende prosess med marginalisering av aktørene i leiemarkedet (Sørvoll, 2014). Forfatterne konkluderer med at stivhengigheten i dagens boligpolitikk er tvetydig og kraftløs når det kommer til etableringen av et profesjonisert utleietilbud. Den lille politiske viljen til kursendring forstås i lys av institusjonell treghet og stivhengighet (Sandlie & Sørvoll, 2017).

Den norske liberaliseringen på 1980-tallet omtales av Annaniassen og Bengtsson som et eksempel på stivhengig endring (Annaniassen, 2006b). Individuelt boligeierskap var kompatibelt med privatisering, og liberaliseringen på 1980-tallet var derfor vanskelig å unngå (Jensen, 2006). Dersom Norge hadde valgt den offentlige leiemodell som sine naboland, ville motstanden mot deregulering vært langt sterkere (Jensen, 2006). Sørvoll finner ikke disse påstandene helt overbevisende, men fremdeles verdifulle til å utforske hvordan etableringen av visse boligsintusjoner har påvirket valgene aktører har tatt i fremtiden (Sørvoll, 2014).

I sin doktorgradsavhandling, diskuterer Sørvoll (2014) hvordan fire aktørkategorier kan forklare politisk endring og stabilitet i Norge og Sverige siden 1945. De fire aktørene illustreres gjennom fire metaforer for hvordan endringen forekommer: endring ovenfra (politiske eliter), endring nedenfra (beboere i kooperativ sektor), endring innenfra (kooperative organisasjoner), og endring utenfra (forretningsinteresser). Påvirkning utenfra gjennom private utbyggere og private utleiere var organisert gjennom gårdeierforeningen og huseierforbundet. Terje Wessel argumenterer i sin avhandling at det var investorer og utleiere, snarere enn politiske aktører eller leietakere som var de avgjørende kreftene bak etableringen av eierleilighetssektoren på 1960-tallet (Wessel, 1996). Påvirkningen fra politiske eliter kan være nyttig å se i lys av Lukes' «three faces of power» (2005). Regjeringen og politiske eliter har makt over beslutningstaking, men også over den politiske agendaen ved at de har kontroll over de temaer som presenteres og ekskluderes fra den politiske prosessen. Dette vil gjennomgås senere i dette kapitlet.

4.3.2 Boligens betydning

I eierorienterte nasjoner fremstår eierskap som en naturlig kilde til trygghet. Saunders (1990) tillegger den eide boligen et symbol for både status og suksess. Hjemmet er direkte tilknyttet eierskap til boligen, og forskjellen mellom eiere og leietakere er statusen ved å eie egen bolig og opplevelsen av å være etablert i boligmarkedet i henhold til boligregimet. Det å eie bolig gir en rett til å gjøre fysiske endringer og gi boligen et personlig uttrykk (Gram-Hansen & Bech-Danielsen, 2004). Saunders viser i sin studie av leietakere i England at eiere som tidligere hadde vært leietakere av boligen de nå eier, uttrykte stor tilhørighet til boligen, men mindre tilhørighet til området. Eierboligen gir en annen form for trygghet enn en leid bolig. Den første tryggheten gjelder den økonomiske sikkerheten ved en delvis eller helt nedbetalt bolig. Likeledes har man en ontologisk trygghet som blir styrket gjennom å eie egen bolig og et eget hjem. Boligeiere opplever høyere grad av tilfredshet med boforhold og har større nettverk og sosial deltakelse enn leietakere (Dyb, 2020). Et leiemarked med manglende profesjonalisering og svingende tilbud gir mindre juridisk, økonomisk og ontologisk trygghet innenfor denne forståelsesrammen, enn i boligregimer der leiemarkedet har en viktigere plass (Saunders, 1990).

Det å være langvarig leietaker i et eie-land kan få konsekvenser for selvverd og sosial stigmatisering (Vassenden & Lie, 2013; Vassenden, 2014). Det å leie bolig i voksen alder blir sett på som å være utenfor boligmarkedet (Dyb, 2020). Ifølge Vassenden (2014) kan langtidsleietakere i det private markedet oppleve sterkere sosialt stigma enn kommunale leietakere. Evelyn Dybs undersøkelse av forskjellen mellom å eie og leie bolig, viser at graden av tilfredshet med boligen og bomiljøet følger av disposisjonsformen til boligen. Boligeiere er i større grad tilfreds med boforholdet enn både private og kommunale leietakere. Boligeierne gir generelt en mer positiv vurdering av bolig og bomiljø enn de to gruppene leietakere, mens kommunale leietakere viser en svært negativ vurdering av boligen og miljøet (Dyb, 2020). Poenget om ontologisk trygghet står i en motsetning til Kemenys idé om at eierskap ikke er noe «naturlig» fenomen.

Formålet med denne oppgaven er å videre teoretisere de faktorer som påvirker bruk av kommunal forkjøpsrett, og hvilken betydning det norske boligregimet har på den ene siden, og maktrelasjoner har på den andre siden, for realiseringen av dette. For å gjøre det vil jeg nå

vende søkelyset mot maktteori og dykke ned i teoretiseringer av makt som vektlegger interesser, ressurser og kontroll.

4.4 Perspektiver på makt

I studier av ulike samfunnsforhold er makt et fremtredende, men vanskelig fenomen å forstå. Jeg vil benytte perspektiver på makt for å forstå relasjoner og samspill mellom de ulike aktørene, og hva som driver eller hindrer bruken av kommunal forkjøpsrett. Diskursen om offentlige politiske virkemidler som nevnt tidligere, er også en del av diskursen om makt (Vedung, 1998). Makt eksisterer i relasjoner, men det handler om å forstå hvilke maktrelasjoner som påvirker ulike prosesser og forholdet mellom ulike aktører. *Avmakt* vil være et sentralt begrep i forståelsen av aktørenes relasjoner i saker om kommunal forkjøpsrett. En gruppes evne til å realisere sine interesser avhenger av om de kommer til uttrykk på riktig måte. I politikken, økonomien og rettsvesenet kan strukturelle forhold hindre dette (Hernes, 1975).

4.4.1 Hva er makt?

Makt kan være direkte og indirekte, synlig og usynlig, ettertraktet og foraktet, tiltrekkende og frastøtende. Makt som begrep forekommer i dagligdags samtale, samtidig som det står sentralt i faglige diskusjoner. Begrepet kan oppfattes ubehagelig, men forstås også som fundamentet i ethvert samfunn (Engelstad, 1999). Makt finnes i de fleste sosiale relasjoner, er tilstede overalt og former våre liv (Foucault, 1980; Flyvbjerg, 1991). Mange teoretikere har vært interessert i hvordan makt utøves, hvem som har makt og hvorfor de har det (Flyvbjerg, 1991). Mennesker har ifølge Engelstad (2005) en sterk tendens til å *tingliggjøre* maktforhold. Vi snakker om *makten* og *makthaverne* som om de alltid henger naturlig sammen. I virkeligheten er maktforhold fragmenterte, fordelt mellom mange ulike aktører, og mellom de aktører som utøver makt eksisterer det konkurranse (Engelstad, 2005). Det er i faglig litteratur en felles oppfatning om at makt ikke er noe man *har* eller *holder*, men noe som *gjennomføres* og *utøves* (Flyvbjerg, 1991). Vi står overfor ulike maktforhold til enhver tid, gjennom normer, krav, påbud og forbud (Engelstad, 2005). I mange tilfeller er makten triviell og ubetydelig, mens i andre situasjoner er den av stor betydning. Til tross for enigheten om at makt er tilstede i ulik grad i nesten alle sosiale relasjoner, finnes det ingen tydelig enighet i hva makt er. Makt er vanskelig å måle. Makten er vanskelig å gripe i sin tvetydighet, og

begrepet er upresist fordi det dekker mange ulike påvirkningsforhold (Christensen & Jensen, 2008).

Maktbegrepet har ofte blitt kritisert for å være for snevert. Men det er viktig å påpeke at ikke *alt* er makt. En utvidelse av begrepet kan i verste fall føre til at begrepet mister sitt innhold. Vi kan feilaktig tilskrive makt til situasjoner der det ikke finnes, eller til personer som ikke har det. Som Engelstad (1999, s.12) skriver, “hvis alt er makt, er ingenting makt”.

4.4.2 Ulike maktforståelser

Maktbegrepet etter Max Weber er et av de mest kjente og ambisiøse forsøk i samfunnsvitenskapen på å forstå makt i et samfunnsmessig perspektiv (Engelstad, 1999). Weber (1971) har en aktørdefinert maktforståelse:

“Et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand”
(Weber, 1971, s.53).

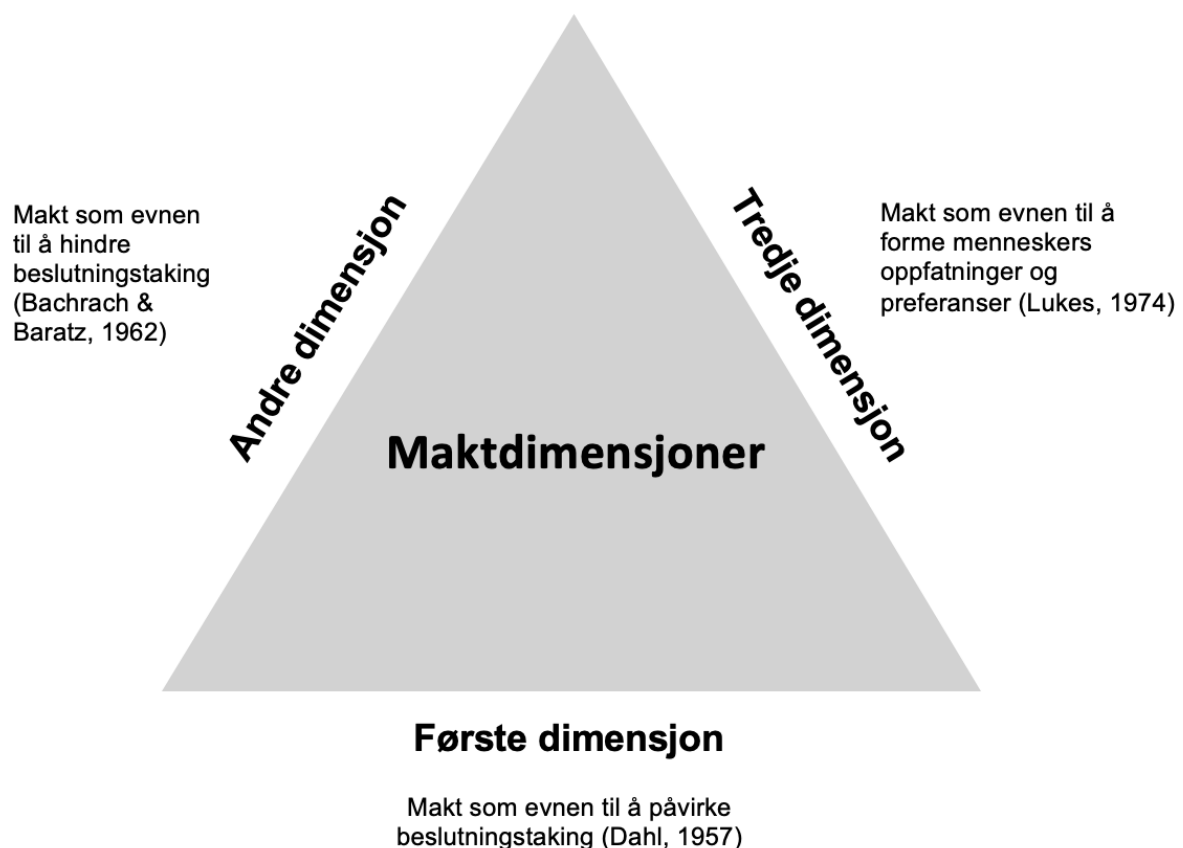
Webers tanker om samfunnsforhold tar utgangspunkt i tre viktige elementer (Weber, 1971). For det første oppstår sosiale prosesser som resultat av meningssøkende aktørers handlinger. For det andre samhandler aktører i sosiale fellesskap der de må forholde seg til lover og regler. Dette danner grunnlaget for kontrollen ulike aktører tildeles og kan utøve, og har en direkte innvirkning på makt. Tilknytningen til lovverket gjør at samfunnet til en viss grad er institusjonalisert. Institusjonene oppfattes som rettferdige og legitime, og danner normer og krav, føringer og hindringer for handlingsutøvelse. Dette utgjør det tredje elementet (Engelstad, 1999). Med utgangspunkt i de tre samfunnsforholdene, inngår det også i Webers forståelse av makt tre maktbetingelser. For det første forutsetter makt at det finnes en vilje, en *hensikt* eller interesse hos den som utøver makten. For det andre utspilles makt i *relasjon* mellom to eller flere aktører, der maktutøvelsen får en aktør til å gjøre noe den ellers ikke ville gjort. For det tredje forutsetter makt at viljen *utspilles* helt eller delvis (Engelstad, 1999). For at makt skal kunne utøves på lang sikt uten tvang, er det en forutsetning at makten må gjøres legitim og aksepteres av andre (Engelstad, 2005).

Robert Dahls klassiske definisjon av makt bærer likhet med Webers oppfatning av begrepet: ”A har makt over B i den grad han kan få B til å gjøre noe han ellers ikke ville ha gjort.” (1957). Spørsmålet er *hvordan* A får B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort. Makten kan utøves gjennom overtalelse, trusler, love noe eller gi informasjon om forhold som kan være interessante og relevante for aktøren. Dahl påpeker viktigheten av å skille mellom makt og ressurser som *kan* gi makt. Han bruker eksempelet om penger, der penger kan brukes som et middel til å oppnå makt, uten at penger i seg selv er lik makt. Denne definisjonen av makt er atferdsorientert der makt uttrykkes gjennom beslutninger, og beskriver en tydelig interessekonflikt (Engelstad, 2005). Felles for Webers og Dahls maktbeskrivelser er hvordan de knytter makt til relasjonen mellom aktører. Det er trekket ved relasjonen mellom aktørene som gjør at A får B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort. Videre råder en felles forståelse om at As påvirkning på B følger av en hensikt som er et uttrykk for en interesse hos aktør A, og at det mellom de to aktørenes handlinger ligger det en årsakssammenheng (Engelstad, 2005). De oppfatter makt som et “intensjonelt, relasjonelt og kausalt” fenomen (Engelstad, 1999, s. 17). Dette utgjør Fredrik Engelstads tre kriterier avgjørende for maktbegrepet. For det første er makten *intensjonal* som innebærer at man bevisst forsøker å påvirke et forhold. Dette kan eksemplifiseres ved at aktør A med viten og vilje forsøker å påvirke forhold X. For det andre er makten *kausal* ved at handling resulterer i et gitt utfall. For det tredje er makten *relasjonell*, som vil si at en aktørs påvirkning på en annen aktør, også vil påvirke andre aktører.

Dahls maktforståelse har møtt en rekke innvendinger om betydningen av enkeltaktører og deres beslutninger, og har skapt grobunn for ideer om ideologiske mønstre som ligger forut for disse beslutningsprosessene. Dette er et av hovedpoengene i Steven Lukes’ tredimensjonale syn på makt (2005). Hans teori er at makt utøves på tre måter: “decision-making power”, “non-decision-making power”, og “ideological power”. I den første av disse dimensjonene er makt et synlig/registerbart fenomen, og kan studeres gjennom beslutningstaking og konfliktsituasjoner, der fokuset ligger på atferden ved beslutningstaking om spørsmål det finnes åpenbare interessekonflikter ved. Makten er intensjonell og enkel å skjelve (Dahl, 1957). Den første dimensjonen er:

- Hvordan A direkte påvirker B
- Hva A hindrer B fra å gjøre
- Hva A får B til å ønske

Dimensjon to fremtrer gjennom en kritikk av det atferdsmessige fokuset i den første dimensjonen om at makt kun reflekteres gjennom konkrete beslutninger. Poenget er at makt kan reflektere *mangel* på beslutningstaking, det vil si at makt er skjult og opptrer gjennom usynlige institusjonelle og psykologiske strukturer. Det omhandler hvordan beslutningstaking begrenses, i motsetning til hvordan beslutninger tas. Den tredje dimensjonen er Lukes eget forsøk på å danne et maktbegrep som kritiserer de to tidligere dimensjonene for å være for individualistiske, og tillater bredere betraktninger av sosiale krefter, institusjonelle praksiser og individuelle valg. Steven Lukes legger all vekt på maktens tredje ansikt som representerer makten til å forme folks preferanser og dominere dem på en måte som er i strid med deres "objektive" eller "virkelige" interesser. Her inkluderes perspektiver på avmakt, det vil si at man tar hensyn til at samhandlingen og utfallet kunne vært annerledes hvis det ikke var for A sin makt over B (Lukes, 2005). Denne tredje dimensjonen likner en god del på Hernes' begrep om avmakt, og kan også knyttes til stivhengighet. Stivhengighet kan ofte være et resultat av treghet, mangel på valg, eller manglende bevissthet om valgmuligheter.



Figur 4: Lukes' tre maktdimensjoner (min forståelse)

4.4.3 Gudmund Hernes' maktforståelse

Inspirert av Dahls og Webers ideer, presenterer Gudmund Hernes i den første norske maktutredningen *Makt og avmakt: En begrepsanalyse* (1975) at makt kan baseres på ressurser og alternative valg. I motsetning til Dahl, hevder imidlertid Hernes at aktørene - A og B - har en relasjon seg imellom og samhandler; maktens forbindelsesaspekt. Han fremlegger en modell for å analysere maktforhold som bygger på Webers tre måter å tenke på samfunnsforhold på. Samtidig er modellen sterkt influert av den amerikanske sosiologen James Coleman (1973) og hans forståelse av målrettede aktører, interesser og kontroll.

I modellen Hernes presenterer, finnes det to grunnelementer; *aktører* og *hendelser*, som er tilknyttet på to måter. Aktørene knytter ulike *interesser* opp mot ulike utfall, og har ulik grad av *kontroll* over ulike utfall. Aktørene har som mål å realisere flest mulig av sine interesser og forsøker å påvirke hendelser som har innflytelse på disse interessene. Hernes forutsetter at aktørene er målrettede (Hernes, 1975). A har makt over B når A har kontroll over ressurser som er nødvendige for å avgjøre utfall aktørene har interesse av. Dette leder til interessebaserte handlinger og transaksjoner mellom aktørene. En aktørs makt er summen av de interesser som vedkommende kontrollerer (Hernes, 1975).

4.4.4 Maktbetingelser

Hernes' forståelse av makt vil legges til grunn for hvilke betingelser som er nødvendig for at makt utøves. En forutsetning for den som utøver makt, er at man handler for å oppnå et mål. Det vil si at aktørene er *målrettede* og i stand til å velge virkemidler som reduserer usikkerhet. Samtidig er aktørenes makt situasjonsavhengig, der ulike typer av hendelser gir ulike betingelser for gjennomslag (Hernes, 1975).

Nye maktbetingelser fremdrives av aktørene i ulike situasjoner. Hendelser omfatter situasjoner hvor aktøren enten ikke har evne til å påvirke resultatet, situasjoner hvor aktøren sammen med andre har delvis kontroll over, eller situasjoner der utfallene avgjøres av aktøren alene (Hernes, 1975). Dersom en aktør ikke kan realisere sine interesser *alene*, kan vedkommende gå sammen med andre for å oppnå det han vil. Dersom en aktør ikke kan realisere sine interesser *direkte*, kan han få andre til å virkeliggjøre dem for seg, eller få hjelp av andre, i form av et bytteforhold, uavhengig om de har samme eller motstridende interesser.

Hvorvidt aktøren er i stand til dette avhenger av de ressurser som han kontrollerer og de ressurser andre er interessert i. Hernes presenterer interesseanalysen og forklarer at dersom en gruppe får en fordel om en lov vedtas, eller lider tap om den fjernes, er gruppens interesse lik forskjellen mellom konsekvensene av det mulige resultat. Jo større kontroll andre har over et utfall, desto mer vil aktøren være avhengig av dem for å realisere sine interesser. Det har vært vist at jo høyere ens ønsker og mål er, desto mer makt har de som har mulighet til å tilfredsstille eller oppfylle dem (Hernes, 1975, s. 33). En aktørs makt er lik summen av de interesser aktørene kontrollerer. For å oppsummere er betingelser for analyse av maktforhold å ta i betraktning de *interesser* en aktør har og den grad de har *kontroll* over realiseringen av disse interessene (Hernes, 1975).

Hernes inndeler aktørenes evne til kontroll i to hovedklasser; *kompetanse* og *kapasiteter*. Han definerer kompetanseregler som “regler om *hvem* som kan bestemme *hva* og om *hvordan* det må gjøres” (Hernes, 1975, s. 30). Disse reglene er innlemmet av lover og normer. Besittelse av økonomisk kontroll kan illustreres gjennom patentrettigheter, forkjøpsrett og eiendomsrett. Lover og regler danner også grunnlaget for politisk kontroll, og gir Regjeringen og stortingsrepresentantene retten til å fremme forslag om vedtak av nye lover eller lovendringer. Hvem som bestemmer hva og hvordan det utføres er ofte betinget av hvem som har posisjonen og hvilke ferdigheter den aktøren har. *Kapasiteter* omfatter de evner, ferdigheter, kunnskap og ressurser en aktør har. Disse to kontrollelementene er ulikt fordelt mellom ulike aktører, og maktforholdene kan endres dersom kompetansereglene og kapasitetene endres (Hernes, 1975).

4.4.5 Informasjon som maktmiddel

Maktfordelingen mellom aktører er avhengig av den informasjonsfordeling som gjøres mellom dem, og hvilken kunnskap og kontroll over informasjon de har. Informasjonsmakt handler om å ha kontroll over informasjon som andre behøver eller ønsker. Makten stammer ikke fra informasjonen i seg selv, men det å ha tilgang til den, muligheten til å dele den, tilbakeholde den, manipulere, forvrenge eller skjule den (Hernes, 1975).

Dersom aktører handler i usikkerhet, vil ressursene brukes annerledes enn dersom de hadde vært fullt informert. Dette gjelder både den informasjon som er tilgjengelig for alle aktører, men også informasjon som holdes tilbake. Som nevnt er en aktørs makt avhengig av den grad

aktøren har kontroll over andres interesser. For å kunne besitte en slik kontroll, må man nødvendigvis vite hvilke interesser andre aktører har. Av den grunn, vil det i ulike tilfeller være lurt å holde sine interesser skjult for andre aktører for å opprettholde kontroll over dem (Hernes, 1975). Informasjon fungerer også som maktmiddel i den forstand at dersom man skal samarbeide med andre aktører er det nødvendig å vite hvem som har like interesser som en selv. En aktørs makt kan reduseres dersom vedkommende ikke vet hvem som kontrollerer hans interesser. Dette vil gjøre det vanskelig å tre inn i forhandlinger, påvirke prosesser og resultater.

I informasjonsaspektet ved makt finnes det ulike situasjoner som gir opphav til ulike problemer, om man handler alene eller i et handlingsmiljø med andre aktører. I de situasjoner der en aktørs omgivelser består av andre aktører, og de kan redusere usikkerhet eller kontrollere adgang til informasjon og kunnskap, vil de ha makt over aktøren. Når aktører er usikre på hvordan de på best måte kan realisere sine interesser, vil informasjon om dette ha høy verdi, og den som da har kontroll over denne informasjonen vil ha stor makt. Dersom aktøren kan skaffe seg alternative informasjonskilder vil vedkommende være mindre avhengig (Hernes, 1975).

Hernes har foretatt en oppsummering av hvordan aktører med lite makt utspiller seg. Dette er ifølge Hernes de fem viktigste faktorene som enten kan svekke eller øke en aktørs makt (1975, s. 86-95):

- En aktørs makt reduseres dersom aktøren ikke kontrollerer noe som er av stor interesse for andre
- En aktørs makt reduseres dersom andre aktører kontrollerer saker av stor interesse aktøren.
- En aktørs makt reduseres dersom en aktør har liten kontroll og kunnskap om hva det skal ta avgjørelser om og de prosedyremessige sidene av det
- En aktørs makt reduseres dersom en aktør har liten kontroll over andre aktører med i beslutningsprosessen
- En aktørs makt reduseres dersom aktøren blir forhindret å delta i beslutningsprosessen

4.4.6 Avmakt

Hernes beskriver makt som en tilsiktet handling med et bestemt resultat, en maktmodell som vektlegger realisering av interesser. Et slikt perspektiv forutsetter aktører med velordnede mål og hensikter, som vet hva de vil og hvordan de kan realisere disse målene. Det forutsetter også aktører som vet hvordan de påvirkes av andre og har evnen til å planlegge hvordan de skal gå frem. I de tilfeller der aktørene ikke har de evner som behøves for å virkeliggjøre sine interesser tilstrekkelig, omtaler Hernes det som “avmakt” (Hernes, 1975).

Avmakt betyr ikke at noen har *lite* makt, men at aktørene mangler kunnskap og bevissthet om at de og hvordan de påvirkes av andres beslutninger, og at de har en utilstrekkelig evne til å veilede interesser og ressurser mot en handling. I tillegg vil aktørene ofte ha uklare interesser. Også der ressurstilgangen er god, kan koordineringen av interesser og ressurser for å realisere kollektiv handling, være utfordrende. Hernes utviklet dette begrepet lenger enn hva Coleman (1974) tidligere hadde gjort. Avmakt kan ramme enhver aktør, enten vedkommende står sterkt eller svakt i handlingssituasjoner. Når man analyserer avmakt, er man i all hovedsak interessert i å avdekke de interesser som ikke kommer til uttrykk og de handlinger som ikke fører fram, fremfor de som gjør det. Espen Ekberg og Jon Vatnaland har i Makt- og demokratiutredningens rapportserie (2003) karakterisert tre hovedformer for avmakt etter Hernes' analyser, som jeg også vil operere med; kollektiv, kognitiv og institusjonell avmakt.

Den *institusjonelle* formen for avmakt har sitt utspring i institusjonelle ordninger som skaper hindringer for handling. Særlig sentralt står lover, regler, retningslinjer og etablert kutyme og arbeidsfordeling i og mellom institusjoner. I tilfeller av avmakt vil sammenhengen mellom mål og midler ofte være uoversiktlig eller feilaktig (Hernes, 1975). Middelet kan både fremme et mål, men også være indirekte undergravende, eller motvirke oppnåelse av andre mål. For eksempel kan politiske beslutninger fungere mot sin hensikt grunnet samfunnets strukturelle egenskaper, konsekvenser som ikke var forutsett i det avgjørelser ble tatt. Det er ikke slik at avmakt umiddelbart inntreffer i møte med lovverk. Institusjonell avmakt har sitt utspring i etablering av institusjonelle ordninger uten vurdering av de reelle effektene. Institusjonelle ordninger som på et tidspunkt er etablert av aktørene, blir på et senere tidspunkt et hinder for aktørene i å realisere sine interesser og vilje. Institusjonell avmakt regnes som en form for “uintendert og uønsket konsekvens av en tidligere

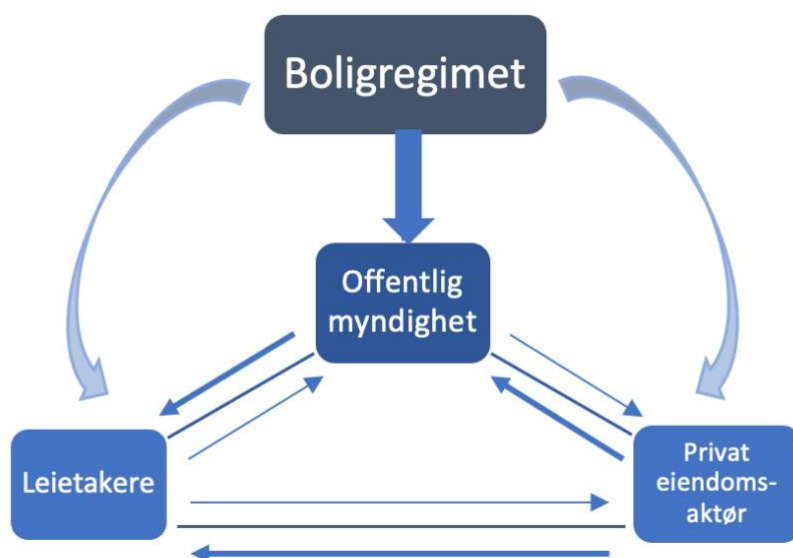
meningsrettet handling” (Merton, 1936). Avmakten kan ligge i mangelen på å betrakte konsekvensene av handling, og vedtatte lover og instruksers begrensede effekter kommer til uttrykk først når de aktualiseres (Hernes, 1975). Hernes og Lukes’ maktforståelser likner hverandre, men Lukes legger større vekt på en makt som er basert på strukturer og posisjoner.

Kognitiv avmakt kan være resultat av aktørers manglende innsikt i hvordan de skal realisere sine interesser. Uvitenhet og feiloppfatninger kan føre til at aktører ikke forstår sammenhengen mellom handling, mål og middel, og ser ingen tilgjengelige strategier for å realisere sine mål og dermed avstår fra å handle overhodet. Også dersom aktørene anser konsekvensene ved en strategi for å være for omfattende kan dette være grunn til å avstå fra handling. På samme måte kan strategier frafalle dersom graden av støtte til strategien anses å være lav. På bakgrunn av den måten aktører oppfatter verden, vil de avstå fra å handle (Hernes, 1975).

Samhandlingsproblemer er kilden til *kollektiv* avmakt. Slik avmakt inntreffer når flere aktører ikke er i stand til å samordne sine interesser, eller når en institusjonell aktør ikke evner å få alle til å jobbe mot et felles mål. Det omhandler ikke bare ulike interesser i en gruppe, men motstridende interesser, interne motsetninger og maktkamper innad i en organisasjon eller gruppe. Kollektiv avmakt kan forekomme der individuelle aktører handler rasjonelt, men som på kollektivt nivå kan gi uønskede resultater. Ofte er resultatet suboptimalitet (Hernes, 1975).

4.5 Stiavhengighet og makt

Figuren nedenfor illustrerer hvordan maktteori og regimeteori er forbundet, og denne illustrasjonen vil danne grunnlaget for diskusjonen av dataene i kapittel 6 og 7. Overordnet eksisterer det tre aktørgrupper i det norske leiemarkedet; offentlig myndighet, private eiendomsaktører og leietakere. Det samme har vist seg å være tilfelle i saker om kommunal forkjøpsrett. I forholdet mellom disse aktørgruppene eksisterer det bakenforliggende betingelser for hvordan saker om kommunal forkjøpsrett utspiller seg. Særlig viktig her er boligregimet og dets institusjonelle ordninger.



Figur 5: En illustrasjon av sammenhengen mellom maktteori og regimeteori

Boligregimet har en direkte påvirkning på kommunens praksis gjennom strukturelle, kulturelle og institusjonelle forhold som både muliggjør og hindrer handling. Denne innvirkningen varierer mye mellom nasjoner med dualistiske og integrerte leiesystemer (Kemeny, 2006). Videre har boligregimet innflytelse på de handlingsalternativer som leietakere og private eiendomsaktører står overfor. Pilene mellom aktørgruppene representerer ressurser og kontroll blant de ulike aktørgruppene. Tykkelsen på pilene markerer variasjonen i partenes styrkeforhold. Ressurser kan både være juridiske, økonomiske og organisatoriske ressurser, som de enten har selv eller får fra andre. De ulike aktørgruppene har både svakheter og styrker. Generelt sett står aktører med enhetlige interesser sterkere enn de med sammensatte og motstridende interesser, samtidig som aktører med god tid står sterkere enn aktører under tidspress.

Leieboere svekkes blant annet av at mange har kortsiktige og til tider motstridende interesser, jf. gjennomtrekk, varierende kontraktsforhold, manglende kunnskap og kompetanse, og manglende pressmidler overfor kommunen. I tillegg har de fleste leieboere interesse av å bli eiere. Dels fordi det er økonomisk gunstig og dels fordi eierskap er i tråd med en bred samfunnsdiskurs. I eierorienterte nasjoner fremstår eierskap som en naturlig kilde til trygghet, både økonomisk, juridisk og ontologisk (Saunders, 1990). Private eiendomsaktører har gjennom deregulering, liberalisering og det politiske ønsket om en større profesjonell privat

sektor, fått økt makt i boligmarkedet. Det har skjedd endringer i hvilke typer private eiendomsaktører som dominerer, fra enkeltpersoner («gårdeiere»), til forsikringsselskaper, finansieringsselskaper, eiendomsselskaper og til nye typer enkeltpersoner og aksjeselskaper (jf. kap.2). Private eiendomsaktører har ofte enhetlige interesser som gjør at de står sterkere, samtidig som de har god tid og store ressurser. Den offentlige myndighet kan ha sammensatte og motstridende interesser som bunner både i politiske retningslinjer og mål, politiske skillelinjer mellom partier og tidligere erfaring. Kommunen har ofte begrensede tidsrom og ressurser. Overgangen fra en universell til en selektiv boligpolitikk kan argumenteres for å begrense kommuners handlingsrom: “the transition to selective subsidies for the disadvantaged as a replacement for general “brick and mortar subsidies” arguably has restricted Oslo municipality’s room for maneuver in affordable housing policy” (Christiansen, 2020, s. 24). Kommunen har dårlige erfaringer med bruk av forkjøpsretten, både gjennom tidligere kostnadsbelastning ved kjøp av leiegårder, sammenbruddet i byfornyelsen og andre feilsteg i kjøp og salg av eiendom, jf. kapittel 2.

Overgangen fra en kommunal boligsektor til en sektor som i større grad er markedsstyrt har endret de muligheter boligpolitikken har til å påvirke boligforsyning (Sandlie & Sørvoll, 2017). For å få forståelse for de strukturer og prosesser som eksisterer i det norske boligmarkedet, kan det være nyttig å se på ulike virkemidler som myndighetene bruker for å oppnå boligpolitiske mål (Sandlie & Sørvoll, 2017). Her vil jeg benytte meg at Vedungs typologisering av politiske virkemidler for å forklare kommunen (offentlig myndighet) som aktørgruppe. Vedung (1998) har foretatt en tredelt klassifisering av politiske virkemidler der han skiller mellom “pisker” (sticks), “gulrøtter” (carrots) og “prekener” (sermons). “Offentlige politiske virkemidler er et sett av teknikker, en måte myndigheter bruker makt på, i forsøk på å sikre støtte eller forhindre sosial endring” (min oversettelse. Vedung, 1998, s. 21). Disse virkemidlene kan brukes for å fremme en ønsket utvikling, eller for å forhindre det (Holsen, 2017). Vedung (1998) definerer pisker hovedsakelig som reguleringer, altså regler og lover, normer og direktiver som påbyr eller forbyr aktører å handle på en bestemt måte, med eventuelle påfølgende sanksjoner eller straff. Gulrøtter er karakterisert som økonomiske politiske instrumenter, for eksempel subsidier, som oppfordrer aktører til bestemte handlinger. Økonomiske virkemidler gir mottakeren økt spillerom til å gjøre en vurdering av handlingsforløpet. Den siste gruppen politiske virkemidler er prekener som innebærer informasjon og formaninger som oppfordrer, anbefaler eller overtaler aktører til bestemte valg og handlinger, og forebygger eller fraråder mot andre valg (Vedung, 1998, s. 29-34). Det

er her interessant å merke seg at Sandlie og Sørvoll (2017, s. 52) beskriver den norske boligpolitikken som «rik på “prekener”, men fattig på “pisk” og “gulrot”».

4.6 Oppsummering

Rammeverket ovenfor belyser de måter boligregimer er stivhengige og hvordan historiske politiske og sosiale prosesser muliggjør eller hindrer visse hendelser og utfall. Historisk betingede strukturelle, kulturelle og institusjonelle restriksjoner kan begrense *rom* for forandring, og institusjonell treghet kan begrense *viljen* til forandring (Bengtsson, 2006). Mitt teoretiske rammeverk vektlegger et svakt stivhengighetsperspektiv der betingede hendelser endrer sannsynligheten for påfølgende utfall. Videre vektlegger jeg ulike aktørers rolle innenfor det handlingsfeltet som har oppstått gjennom årevis med eierorientert boligpolitikk.

Ved å benytte Hernes' maktteori (1975) introduserte jeg sentrale betingelser og maktmidler med den hensikt å tilby teoretisk dybde til perspektivet på boligregime og stivhengighet. Jeg mener at man skal trå varsomt i å tilskrive alt som makt, og det er av den grunn nødvendig med en nøye gjennomgang av de betingelsene som må ligge til grunn for at noe skal kunne kalles makt. Makt betinger seg på et ujevnt forhold mellom ulike parter, i besittelse av ressurser, kunnskap og informasjon, og beror på den kontroll som utøves over andres interesser. I tilfeller der aktører ikke klarer å tilstrekkelig virkeliggjøre sine interesser, snakker man om avmakt, og av denne finnes det ulike typer. Særlig relevant finner jeg institusjonell avmakt som bunner i institusjonelle barrierer for handling og realisering av mål. Av det som fremgår fra de teoretiske perspektivene jeg nå har presentert, kan man forvente en relasjon mellom de tre aktørgruppene som påvirkes av det norske boligregimet og de historiske trekk i boligutviklingen og boligpolitikken. De ulike interesser og ressurser aktørgruppene har og kontrollerer forventes å springe ut fra disse boligpolitiske holdningene og beslutningene.

5 Metodologiske betraktninger

Formålet med dette kapitlet er tredelt: I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de metodiske og tematiske valg jeg har gjort i denne studien, hvilke påvirkning det har hatt for studiens funn, og de refleksjoner som er gjort over denne påvirkningsgraden. Først vil jeg presentere den kvalitative studien og forskning gjennom case-studier. Deretter vil jeg se på datainnsamlingsmetodene jeg har brukt og hvordan dataene er analysert. For å oppsummere kapitlet vil jeg reflektere over metodens begrensninger og de etiske betraktninger som er gjort.

5.1 Kvalitativ studie

I forbindelse med studiens formål har jeg valgt å bruke kvalitative forskningsmetoder for å veilede meg gjennom utforskningen av utvalgte menneskers interesser, mål og motivasjoner ved bruk av kommunal forkjøpsrett, og opplevelser og holdninger til leiegårdsloven.

Kvalitative studier er opptatt av å belyse menneskelig miljø og menneskelige opplevelser og sosiale strukturer (Winchester & Rofe, 2016), og er et godt og velegnet verktøy når man ønsker å forstå hvordan aktører tenker og handler i visse situasjoner, og hvilke motivasjoner, verdier og posisjoner de har (Stratford & Bradshaw, 2016). Et av formålene i denne studien er å få en dypere forståelse for motiver, kunnskap, fremgangsmåter og interesser hos de involverte aktørgruppene i saker om kommunal forkjøpsrett. Dette kan et kvalitativt forskningsdesign gjøre. Formålet med kvalitativ forskning er å dekke mulige kunnskapshull og bidra der det eksisterer manglende teoretisk og historisk rammeverk. Den kvalitative tilnærmingen kan brukes for å få frem flere synspunkter blant ulike grupper, og gi en stemme til de som ikke har en (Ragin & Amoroso, 2019).

Et kvalitativt forskningsdesign har ikke som formål å generalisere erfaringer og individers kunnskap, og det er heller ikke min hensikt å postulere universelle sannheter om muligheter og begrensninger for forkjøp. Jeg mener at en forståelse av de faktorer som fører til leiegårdskjøp og de muligheter eller begrensninger som eksisterer, kan oppnås gjennom en dybdeundersøkelse av to case.

5.1.1 Casestudie

Valg av case

Denne oppgaven er en kvalitativ casestudie av to leiegårder i Oslo. Denne byen utgjør derfor studiens geografiske og historiske kontekst. Undersøkelsen kan beskrives som en tolkende casestudie som søker å bruke etablerte teoretiske rammeverk for å forklare et case (George & Bennett, 2005). Bruken av to case; to leiegårder, har gitt meg muligheten til å sammenlikne erfaringer, og på en bedre måte få frem ulikheter, i tråd med Ragin og Amorosos anbefaling (2019). Et viktig poeng har vært å belyse årsaksforhold, særlig betydningen av stivhengighet.

En av de vanligste kritikkene av casestudiemetoden er bekymringen omkring seleksjonsbias («selection bias»), der resultatene reflekterer utvalget av case (Collier & Mahoney, 1996; George & Bennett, 2005). For å unngå slike føringer, har jeg i denne studien gjort bevisste vurderinger av fordeler og ulemper ved ulike oppsett. Den sjeldne bruken av kommunal forkjøpsrett de siste ti årene reduserer omfanget av gode alternativer, samtidig som tiden spiller en faktor for den informasjon som kan samles inn. Jeg var bekymret for at beboere som hadde brukt kommunal forkjøpsrett for mange år siden ikke lenger bodde der eller hadde tilstrekkelige minner om sakens forløp. I tillegg var det vanskelig å finne informasjon om leiegårder der kommunal forkjøpsrett var utløst, men ikke gjennomført, og der interessen blant beboerne til å gjennomføre forkjøp var stor nok. Dette gjorde sitt til at jeg på bakgrunn av sakenes oppmerksomhet i media og min tidligere kjennskap til dem, valgte å bruke Von der Lippes gate 15 og Maridalsveien 128 som case.

På bakgrunn av studiens formål så jeg det hensiktsmessig å sammenligne én leiegård der forkjøpsretten bortfalt og én leiegård der beboerne fikk gjennomslag for forkjøpsretten. Jeg opplever at å bruke to case med ulikt resultat, og å spre oppmerksomheten min, ikke begrenser oppgaven, men skaper rom for flere forståelser og diskusjoner. Dette kan få frem relevante forskjeller, og på ulikt vis belyse de faktorer og de ulike utfordringene som spiller inn på anvendelse av forkjøpsretten. Det er mulig å anta at beboere som ikke fikk gjennomslag for sin sak har en annen holdning til kommunens opptreden.

Min hensikt med studien er ikke å generalisere funnene, men å kunne konkludere med aspekter som er avgjørende for de respektive casene. Å løse slike problemer er ikke

nødvendigvis et mål i seg selv, ei heller mulig, men det er viktig å ta opp problemene og være klar over dem (Collier & Mahoney, 1996).

5.1.2 Intervju som metode

Jeg valgte å anvende intervjuer som min hovedmetode for datainnsamling. Formålet med å utføre intervjuer har vært i samsvar med hva Dunn (2016, s. 150) argumenterer for å være intervjuets styrke i sosial forskning: å tette kunnskapshull som andre metoder ikke kan; å undersøke komplekse atferder og motivasjoner; å innsamle et mangfold av meninger, holdninger og erfaringer som både kan gi innsikt i forskjellige meninger innad i en gruppe, men også avdekke konsensus i eller mellom grupper. Jeg anså intervjumetoden for å være velegnet for å a) undersøke et mangfold av subjektive meninger, holdninger, erfaringer og motivasjoner blant aktørgruppene, b) og utforske de faktorer som muliggjør og hindrer beboerovertakelse ved bruk av leiegårdsloven (Dunn, 2016; Winchester & Rofe, 2016). I tillegg har intervjuene gitt meg mulighet til å forstå hva informantene anser som viktig og relevant, samtidig som informantene kan bekrefte eller avkrefte mine egne meninger og konklusjoner (Dunn, 2016).

Intervjuene var strukturerte og ble gjennomført ved bruk av en planlagt intervjuguide, som både tilbød meg en større selvsikkerhet og trygghet og gjorde det enklere å sammenligne svar mellom de ulike informantene (Dunn, 2016). Jeg justerte intervjuguiden min ettersom jeg utførte intervjuer og fikk ny informasjon. Intervjuguiden var justert etter hvilken aktør som ble intervjuet. Jeg har forsøkt å formulere et sett generelle spørsmål til hvert case som i tilstrekkelig grad reflekterer det teoretiske perspektivet og formålet med studien (George & Bennett, 2005). Min hensikt var å intervju representanter fra hver av de tre aktørgruppene; kommunen (EBY), beboere i begge leiegårder, og Fredensborg Eiendom (nå Heimstaden).

De fleste av intervjuene ble gjort gjennom Voice over Internet Protocol (VoIP) i form av Zoom. Denne intervjustrategien gjør det mulig for forskeren å overkomme romlige, temporære og sosiale barrierer som kan begrense tilgangen til fysiske intervjuer med informantene. I dette tilfellet var det hensiktsmessig fordi noen av informantene ikke hadde tid og energi til å stille opp på et fysisk intervju, samtidig som det var en nødvendig løsning i henhold til daværende smittevernsbestemmelser. Jeg ble positivt overrasket over at det å gjennomføre intervjuer online ikke var så utfordrende som jeg fryktet siden covid19 på noen

måter hadde normalisert online interaksjoner og utvekslinger. De fleste av informantene var kjent med Zoom, og til tross for at vi måtte møtes i et online-miljø, opplevde jeg at intervjuene ga meg data av høy kvalitet. Metoden var både mer fleksibel og tidsbesparende (Archibald, Ambagtsheer, Casey & Lawless, 2019). På den andre siden finnes det noen utfordringer ved bruk av videointervjuer. Ulempene ved denne type intervjuer er etablering av en god relasjon (“rapport”) mellom forsker og informant, og etiske problemer med hensyn til anonymitet. Tidvis opplevde jeg en manglende flyt i samtalen og manglende mulighet til å lese non-verbale tegn (Archibald et al., 2019). Uformell småprat forsvinner gjerne ved digitale møter. Samtidig er Zoom-intervjuer ansett å være en god måte å forme relasjoner på sammenliknet med ikke-visuelle kommunikasjonsmedier (Archibald et al., 2019). Deakin og Wakefield (2014) argumenterer for at videointervjuer kan produsere like pålitelige og gode data som tradisjonelle intervjuer fordi de er synkrone, og sammenliknet med andre digitale datainnsamlingsmetoder tilbyr analyse av ikke-verbale tegn. Jeg opplevde den audiovisuelle metoden for å være en fin substitutt som tillot meg å bli bedre kjent med informantene.

5.1.3 Utvalg og rekruttering av informanter

5.1.3.1 Utvalg

Jeg brukte metoden “purposive sampling” for valg av informanter etter relevans for formål og problemstilling ved denne studien (Stratford & Bradshaw, 2016). Min opprinnelige plan var å utføre intervjuer med tre utvalg av informanter; beboere i de to leiegårdene, ansatte i EBY, og ansatte i Fredensborg Eiendom. Siden representativitet sjelden er et prinsipp i kvalitativ forskning (Stratford & Bradshaw, 2016), ble utvalg av deltakere ledet av søken etter data som empirisk kunne underbygge forskningstemaene. Beboerne ble utvalgt på bakgrunn av deres tilknytning til leiegårder som har vært omfattet av leiegårdsloven, enten ved at de har vært bosatt i leiegården på tidspunkt av overdragelse, eller ved at de hadde vært involvert i hele eller deler av forkjøpsprosessen. Det var viktig for meg at informantene hadde bodd i leiegården på tidspunkt av salget, og at de til en viss grad hadde deltatt i forkjøpsrettsprosessen, for at de kunne gi meg utdypende informasjon om de respektive sakene. Dette er en form for strategisk utvelgning.

I tillegg til å intervju beboere, var det sentralt for studien å snakke med andre elementære aktører i saker om kommunal forkjøpsrett. Dette var for å kunne få en bredere oppfatning om involverte aktørgrupper og hvilken påvirkning relasjonene mellom aktørgruppene hadde for

forkjøp. Det var til tider vanskelig å få sentrale representanter til å stille til intervju, dette ble begrunnet med stor pågang grunnet Covid19. Jeg intervjuet to ansatte fra EBY. I tillegg ønsket jeg et intervju med representanter fra Fredensborg, som var den nye gårdeier i begge leiegårdene i denne studien. Intervjuet tok form av mailintervju. Fredensborg Eiendom ønsket ikke å svare på spørsmål som angikk de to leiegårdene. Dette er en svakhet ved studien, men også et fruktbart tema for videre forskning. Til slutt intervjuet jeg en politiker i Oslo bystyre. Disse intervjuene ga meg en dypere forståelse av den politiske holdningen til leiegårdsloven og anvendelse av den.

I kvalitative studier er det ingen regler for antall deltakere, og dersom man når et metningspunkt («point of saturation») i datainnsamlingen der man ikke opplever at flere intervjuer gir ny informasjon, er det heller ikke nødvendig å utføre flere intervjuer. Jeg opplevde å nå et metningspunkt der jeg anså informantens svar som tilstrekkelig og tilfredsstillende (Ragin & Amoroso, 2019). I Maridalsveien gjennomførte jeg til sammen 5 intervjuer med 6 informanter som jeg opplevde at ga den samme type informasjon og hadde de samme opplevelsene. I Von der Lippes gate fikk jeg kun gjennomført 1 intervju med 2 informanter. Jeg fikk ikke tak i andre beboere fra den gården som var interessert i å stille til intervju, men jeg opplevde informasjonen jeg hadde fått fra det ene intervjuet som tilfredsstillende. Det er derimot urimelig å tro at informantene representerer alle forkjøpsberettigedes erfaringer med forkjøpsprosessen.

I tillegg har jeg vært i kontakt med Husbanken, Leieboerforeningen og USBL og fått skriftlig svar på en rekke spørsmål om hvordan de deltar og bistår i en forkjøpsprosess og deres tanker om loven i dag og mulige forbedringspotensialer. Disse regnes ikke som informanter som sådan.

5.1.3.2 Rekruttering

Min rekrutteringsstrategi kan betegnes som «snøballmetoden» (Stratford & Bradshaw, 2016). Innledningsvis i rekrutteringsprosessen tok jeg kontakt med mulige informanter over e-post eller Facebook. Der introduserte jeg meg selv og formålet med studien. Innledende kontakt med informanter satte meg i dialog med andre informanter. Der tok jeg kontakt med hver person over telefon. I telefonsamtalene presenterte jeg meg selv og prosjektet, hvor jeg hadde fått kontaktinformasjonen deres fra, hvorfor jeg ønsket å gjennomføre intervju med akkurat

denne informanten, verdien av deres deltakelse, og hvordan et intervju ville foregå (Dunn, 2016). Umiddelbart etter telefonsamtalen sendte jeg en e-post med grundigere informasjon om studiens formål og tema, og la ved informasjonsskriv om studien og samtykkeskjema som informerte om hva deltakelse ville innebære for den enkelte. Flere av informantene var blitt gjort oppmerksom på at jeg skulle kontakte dem på forhånd. Totalt ble 8 informanter fra de to leiegårdene rekruttert, to informanter fra EBY, en informant fra Fredensborg og en informant fra Oslo bystyre.

Ved å rekruttere informanter basert på de personer som har vært aktive i å fremme saken i media, har jeg fått informasjon fra svært engasjerte og kritiske informanter. Mens det er vanskelig å skjelne hvordan dette påvirker dataene, kan det medføre en viss bias. Frykten er å fange informasjon som representerer ekstreme erfaringer i stedet for hovedmønstre. For å unngå dette, prøvde jeg hele tiden å reflektere over den informasjonen jeg fikk.

5.1.4 Dokumentanalyse

For å danne en god bakgrunn for det videre arbeidet har jeg i tillegg til å intervjuer, studert en rekke dokumenter. Jeg har identifisert rapporter som har kartlagt den sjeldne bruken av kommunal forkjøpsrett og lovens skrantende funksjon som boligpolitisk virkemiddel. Sekundærdata har vært helt avgjørende for denne studien ved å gi meg ytterligere informasjon om boligpolitikken historiske trekk og den politiske praksisen med leiegårdsloven. Her har særlig lover, instruksjoner, Stortingsmeldinger, saksbehandlingsdokumenter og klager vært betydningsfulle. Jeg har også studert avisartikler, reportasjer, innlegg og videosnutter om kommunal forkjøpsrett generelt, og de to leiegårdene spesielt. Jeg har foretatt arkivøk for å lære om og analysere tidligere politiske vedtak og holdninger om kommunal forkjøpsrett. Målet har vært å øke reliabiliteten og validiteten ved funnene (se Baxter & Eyles, 1997).

5.2 Analyse av dataene

I forkant av intervjuene hadde jeg dannet en problemstilling og en idé om hva jeg ønsket å få ut av intervjuene. Jeg hadde lest store mengder litteratur om kommunal forkjøpsrett, den historiske utviklingen av Oslos boligmarked, Oslo kommunes kjøps- og salgsvirksomhet, og om boligregimer og maktteori. Jeg hadde etablert grunnsteinene i mitt teoretiske rammeverk før jeg igangsatte datainnsamlingen. Dette er en form for abduktiv forskningsstrategi som

tilbyr forståelse ut ifra sosiale aktørers motiver og intensjoner (Blaikie, 2007). I denne studien har datainnsamlingen delvis vært teoristyrte, samtidig som studiens teorigrunnlag har blitt til underveis i prosessen.

5.2.1 Tematisk analyse

Tematisk analyse er en analyseform som er svært tilgjengelig og som ikke krever særlig detaljert teoretisk eller teknologisk kunnskap om ulike tilnærminger, og er derfor en passende form for uerfarne kvalitative forskere (Braun & Clarke, 2006). Jeg analyserte de innsamlede dataene i NVivo 12. Det å kode dataene har gitt meg muligheten til å forstå de ulike meningene om et spesifikt problem (Dunn, 2016). Mitt første formål med analysen var å anvende og anordne koder for å fange opp, forstå og kategorisere informantenes holdninger og opplevelser av forkjøpsrettsprosessen, og deres handlinger, motiver, mål og interesser ved bruk av kommunal forkjøpsrett. Jeg brukte koder delvis basert på det språket informantene brukte i intervjuene, og de var generert fra datasettet. Det er urimelig å anta at disse kodene dukket opp naturlig fra datasettet (Terry, Hayfield, Clarke & Braun, 2017). Jeg, som forsker, har uunngåelig brakt inn min egen sosiale posisjonering og teoretiske synspunkt inn i bruken av koder og i analysen.

Videre var det neste målet med analysen å fremstille mønstre på tvers av datasettene ved å samle kodene i forskjellige temaer. Jeg har foretatt en tematisk analyse av datamaterialet med mål om å identifisere, analysere og rapportere mønstre eller temaer gjennomgående i dataene (Braun & Clarke, 2006, s. 6). Temaene var utarbeidet på bakgrunn av sentrale konsepter fra det teoretiske rammeverket, temaer som jeg på bakgrunn av tidligere dokumentinnsamling ønsket å generere fra datasettet. I datasettet var jeg på utkikk etter a) de faktorene som var nødvendig for leiegårdsovertakelse av beboere, b) de utfordringer ved leiegårdsloven som informantene påpekte, c) og hvilke historisk politiske trekk som kunne belyse og forklare dette. Tematisk analyse er en måte å utvikle temaer fra et datasett på, der innhold og tolkninger er selvstyrt (Braun & Clarke, 2006). For å minske risikoen for at sitater mister sin kontekstuelle informasjon og tolkes på en annen måte enn intensjonen, har jeg ofte gått tilbake til transkripsjonen. Dette har vært nyttig for meg i forsøk på å forhindre mistolkning, tillegge mening der det ikke er noen, og for å øke studiens reliabilitet.

Det er viktig at det teoretiske rammeverket og metoden man velger samspiller med hva man ønsker å finne ut av med forskningen (Braun & Clarke, 2006). Det å skulle abstrahere informantenes holdninger og opplevelser, er et vanskelig steg i kvalitativ forskning. Blant annet har man som forsker, inkludert meg selv, begrenset innsikt i egne forutsetninger. Mine abstraksjoner må på denne bakgrunn sees på som subjektive, og det samme må fortolkningene. Det var tider hvor jeg måtte ta et steg tilbake og spørre meg selv om jeg hadde forstått informantene riktig. Ser jeg det informantene faktisk forteller meg, eller det jeg selv ønsker å se? Dataanalysen er tolkningsprosessens usynlige natur: “Data analysis is where the power and privilege of the researcher are particularly pronounced and where the ethics of our research practice are particularly acute because of the largely invisible nature of the interpretive process” (Doucet & Mauthner, 2012, s. 129-130). Når jeg ser tilbake på forskningsprosessen, er det under dataanalyseprosessen at de etiske dilemmaene oppstår. Dette handlet om å forene de politiske og teoretiske oppfatningene med de begreper og beretninger som dataene ga meg, selv om de kunne stå i et motsetningsforhold til mine egne oppfatninger.

5.3 Etiske betraktninger

The qualitative researcher's perspective is perhaps a paradoxical one: it is to be acutely tuned-in to the experiences and meaning systems of others—to indwell—and at the same time to be aware of how one's own biases and preconceptions may be influencing what one is trying to understand (Maykut & Morehouse, 1994, s. 114).

I all forskning er det viktig å reflektere over forskerens ansvar og forpliktelse overfor de involverte, og måten man håndterer relasjonen med forskningsdeltakerne på (Dowling, 2016). I tillegg er det viktig å være oppmerksom på implikasjonene med forskning av sosiale prosesser, og innsamling og tolkning av sosial informasjon. Covid19 har følgelig hatt påvirkning på de metodiske valg. Gjennomføring av fysiske intervjuer innebærer en viss risiko for smitte, men ble overveid både av meg og av informantene. I de tilfeller informantene ønsket å møtes fysisk, ble dette gjort på offentlige steder med etablerte smittevernregler.

En måte å være bevisst på hvordan å identifisere og løse etiske dilemmaer når de oppstår er å ha en selvkritisk tilnærming til etisk forskning gjennom konseptet *kritisk refleksivitet*.

Refleksivitet handler om en konstant selvbevisst granskning av seg selv som forsker og av forskningsprosessen i sin helhet (Dowling, 2016). Det handler om å anerkjenne ens egen sosiale posisjon og stille spørsmål ved hvordan den informasjonen man har samlet inn og forskningsinteraksjonene er sosialt betinget, og hvordan ens egen rolle enten hemmer eller forbedrer informasjonen. Dowling (2016) belyser særlig to aspekter som jeg finner relevant for denne studien; hvordan konfidensialitet og informert samtykke blir håndtert.

5.3.1 Konfidensialitet og Informert samtykke

Jeg sørget for å følge relevante regler og retningslinjer gitt av Norsk senter for forskningsdata (NSD) for å redegjøre for etisk forskningspraksis. Alle informantene ble informert om studiens formål og bakgrunn i forkant av intervjuene, og fikk tilsendt informasjonsskrivet som informerte om deres rettigheter ved deltakelse, og samtykkeskjema for deltakelse i studien. Informanter må vite akkurat hva det er de samtykker å delta i. Min oppgave er å tilby informantene en bred gjennomgang av hva forskningen handler om, de sakene jeg utforsker, og hva jeg forventer av informantene (Dowling, 2016). For å opprettholde en god dialog mellom meg som forsker og informantene, ga jeg dem muligheten til sitatsjekk. I tillegg informerte jeg dem om at de kunne trekke seg når som helst i løpet av prosjektperioden.

En måte å sikre anonymitet på er å skjule identifiserende karakteristikk eller bruke pseudonymer (Ragin & Amoroso, 2019). I forsøk på å beskytte informantenes identitet har jeg valgt å kun referere til “beboer” og ikke bruke fiktive navn. På bakgrunn av publisitet i media og den ene leiegårdens størrelse, ser jeg det ikke hensiktsmessig å bruke pseudonymer for å sikre beboernes konfidensialitet. Jeg opplyste informantene om at alder og bosted kunne være indirekte personidentifiserende, både i informasjonsskrivet og før intervjustart. Å sikre konfidensialitet er en måte å bygge rapport på, en tillitsskapende relasjon (Ragin & Amoroso, 2019).

5.3.2 Forhold mellom informant og intervjuer

Innsamling og tolkning av sosial informasjon innebærer personlig interaksjon mellom forsker og informant, og kan ha både etiske og metodiske implikasjoner (Dowling, 2016). Forskning er sammenvevd med maktrelasjoner (Dowling, 2016; Ragin & Amoroso, 2019) og som Dowling poengterer: “Power cannot be eliminated from your research, since it exists in all social relations” (2016, s. 36). Med dette i bakhodet har jeg gjennom forskningsprosessen

vært oppmerksom på hvordan maktutøvelse kan påvirke og determinere det datamaterialet jeg inkluderer og ekskluderer, de historier og tolkninger som jeg skaper fra informasjonen jeg innhenter, hva som er relevant og viktig og hva det betyr (Dowling, 2016). Selv har jeg som forsker, og informantene ulike «speaking positions» som Dowling kaller det (2016, s. 36). Vi har ulike roller, intensjoner, og ikke minst ulik kapasitet til å fortelle en historie og forandre en situasjon. Som forsker tar jeg beslutninger om hva som er inkludert og utelatt, hva eller hvem som blir gitt oppmerksomhet og hvem som ignoreres i den endelige representasjonen (Ragin & Amoroso, 2019). Samtidig kan subjektivitet bidra til å bygge gode forhold mellom forsker og informant (rapport), og dermed være fordelaktig i intervju situasjoner (Dowling, 2016). Sentralt i denne studien har vært å få frem ulike synspunkter, holdninger, erfaringer og interesser, og dette har vært viktig for meg i presentasjonen av de innsamlede dataene.

Vanlig forskningspraksis var (og ofte er) at forskeren ekskluderer de 'undersøkte' fra å delta i beslutninger om forskningsdesign, implementering, analyse og presentasjon. Jeg argumenterer for at det i sammenheng med mitt forskningsprosjekt, ikke var gjennomførbart eller mulig å etablere ikke-hierarkiske relasjoner mellom meg og informantene. Det er i bunn og grunn jeg, som forsker, som har den ytterste autoritet over datainnsamling, analyse og presentasjon, og dette er indikativt for maktasymmetrien i ethvert forskningsprosjekt, inkludert dette.

Erkjennelsen av at maktasymmetrier eksisterer i min forskning, har tillatt meg å reflektere over hvordan jeg kunne involvere informantene i studien. Jeg ga informantene mulighet til å verifisere eller tilbakevise funn i analysen gjennom sitatsjekk. Selv om dette ikke kan fjerne maktasymmetriene, hjalp det meg til å reflektere over hvordan jeg og informantene var ulikt posisjonert i prosjektet.

En annen måte å gjenkjenne maktforhold på er gjennom kritisk refleksivitet (Dowling, 2016). Gjennom hele forskningsprosessen har jeg forsøkt å anerkjenne heller enn å benekte min egne sosiale posisjon og hvordan min tolkning er sosialt betinget. Hvordan hemmer eller forsterker min sosiale rolle den informasjonen jeg har innhentet? Hvilke konseptuelle antagelser ligger til grunn for mine tolkninger? Min personlige posisjonalitet har vært avgjørende for valget av abstraksjoner jeg har foretatt i denne studien. Det er viktig å være oppmerksom på hvordan en selv blir oppfattet av informantene, hvordan man oppfatter dem, og hvordan man interagerer. En måte er å tenke over hvordan man kommuniserer resultatene

fra forskningen, altså hvorvidt man klarer å presentere hva man har blitt fortalt, uten å presentere stereotypiske representasjoner og fremlegge det man selv forventet å finne ut av. Har jeg kommunisert resultatene av studien på en måte som er nær den virkeligheten informantene ser? En vektlegging av sitater får frem hvordan meninger kommer til uttrykk i informantenes egne ord fremfor mine egne (Baxter & Eyles, 1997). Har jeg forblindet visse aspekter ved EBYS strategi som har hatt positive effekter? Har jeg vært nok oppmerksom på hvordan jeg, som forsker, bevisst eller ubevisst, har latt meg styre av egne meninger? Jeg har ingen tydelige svar å gi, men dette er spørsmål som jeg regelmessig stilte meg selv gjennom forskningsprosessen. Jeg har forsøkt å holde meg kritisk til den informasjonen jeg har fått, og hvordan jeg har tolket den informasjonen.

5.4 Kvalitetssikring av oppgaven

Det er ingen lettsindig oppgave å skulle dele, tolke og representere andres holdninger og erfaringer, og det er viktig å ta på alvor det ansvaret og privilegiet man har som forsker. For å kunne kvalitetssikre et forskningsarbeid, er det nødvendig å gjøre rede for reliabilitet, validitet og overførbarhet (Thagaard, 2018). Reliabilitet er en måte å vurdere forskerens pålitelighet på, gjennom å vurdere hvordan forskeren har gjort rede for datautviklingsprosessen både i etableringsfasen av forskningsdesignet, og gjennom hvert steg av forskningsprosessen (Stratford & Bradshaw, 2016). I dette kapitlet har jeg derfor beskrevet både metodevalg, datainnsamlingsprosessen, analysen og hvordan min posisjon potensielt har påvirket dette. I tillegg har jeg sett at funnene samsvarer med det tidligere rapporter har funnet. Bruken av koder har vært med å forbedre påliteligheten ved denne studien ved å åpne opp for kritisk selvrefleksjon underveis i prosessen. For å sikre reliabilitet har det vært viktig for meg å skille mellom hva som er informantenes egne tanker og sitater, og hva som er mine vurderinger av dette.

Validitet handler om studien måler det den var ment å gjøre. Dataens validitet avhenger av hvorvidt dataene har sammenheng med formålet og konklusjonene i studien, og refererer til sammenhengen mellom gruppers erfaringer og begrepene som samfunnsforskeren bruker for å gjenskape og forenkle dem gjennom tolkning (Baxter & Eyles, 1997). For å opprettholde relevans har jeg lent meg på ulike kilder, både intervjuer og dokumenter. Gjennom å utføre intervjuer og en dokumentanalyse har jeg forsøkt å vurdere dataene fra ulike hold, for å kunne styrke validiteten av argumentene. Jeg anerkjenner at ulike realiteter av noe eksisterer

og at mine personlige opplevelser og synspunkt kan påvirke metoden. En av de største utfordringene med å sikre validitet er mistolkning av dataene (Baxter & Eyles, 1997). For å forsøke å forhindre dette søkte jeg bekreftelse og avkreftelse fra informantene om hvordan jeg oppfattet det de fortalte meg. Som nevnt er en svakhet ved datamaterialets validitet at jeg ikke har fått tilstrekkelig informasjon fra Fredensborg om deres ressurser, interesser og holdninger.

Å evaluere “rigour” er en måte å sørge for at studiens kvalitet er tilfredsstillende. Det handler om å etablere en form for troverdighet til det arbeidet man har gjort, gjennom å innlemme en rekke kontrollprosedyrer i forskningsprosessen (Stratford & Bradshaw, 2016). Jeg har hatt kontinuerlig dialog med informantene og med mitt vitenskapelige nettverk gjennom både veileder og medstudenter. På denne måten har slike kontrollprosedyrer blitt innlemmet i denne studien. Vi bringer alle inn våre egne personlige historier, erfaringer og perspektiver inn i forskningen, og på bakgrunn av dette er det vanskelig å oppnå full objektivitet i utøvelse av kvalitativ forskning.

6 Analyse og diskusjon: faktorer for forkjøp

Det følger en todelt drøfting. I dette diskusjonskapittelet vil jeg rette søkelyset mot de faktorer informantene påpeker som viktige for å gjennomføre forkjøp på vegne av beboere. Strukturen på diskusjonen følger strukturen på problemstillingene. Jeg vil begynne med å presentere hovedtrekkene ved de to casene og sentrale funn. Deretter vil jeg diskutere de mål, interesser og ressurser som de ulike aktørgruppene har, og hvordan maktrelasjoner mellom aktørgruppene er avgjørende for forkjøp. Jeg henleder oppmerksomheten på hvordan motstridende interesser kompliserer gjennomføringsgraden. Det er nødvendig å understreke at mitt fokus begrenser seg til de to casene, og at det eksisterer andre elementer som også kan muliggjøre eller hindre forkjøp. I den andre delen vil jeg diskutere hvorledes aktørgruppens handlingsrom utvides eller begrenses av det norske boligregimet og hvordan dette produserer maktskjevheter.

6.1 Von der Lippes gate 15 – stridens kjerne

Von der Lippes gate 15 har vært gjenstand for to forkjøpsrettsaker. På tidspunktet for forkjøp var 8 leiligheter ubebodd. Ved feil og mangler i første forkjøpsrunde ble kjøpet hevet, og den opprinnelige kjøpekontrakten ble tiltransportert en ny kjøper; Fredensborg Eiendom. Denne transportavtalen utløste en ny forkjøpsrett, og 29.mars 2017 fattet EBY vedtak om å benytte forkjøpsretten på vegne av beboerne. Von der Lippes gate 15 ble etter gjennomført forkjøp organisert til et borettslag der tidligere leietakere nå eier sine egne borettslagsleiligheter. Von der Lippes gate er det første kjente tilfellet av beboere som har vært i stand til å fullføre et forkjøp på mange år, og første som har brukt forkjøpsrett på leiegård eid av aksjeselskap. Den store diskusjonen i denne saken er leiegårdens eiendomsverdi og den faktiske summen beboerne skulle stille garanti for. Den 24. oktober 2017 vant beboerne i retten mot Fredensborg angående eiendommens verdi. Skjønnsretten valgte å fastsette markedsverdien på leiegården helt uavhengig av verdien på leiegårdsselskapet, og bestemte at latent skatt ikke skulle medregnes i den endelige summen.

6.2 Maridalsveien 128 – boligkampen

EBY fattet 03.03.2017 vedtak om *ikke* å benytte kommunal forkjøpsrett på vegne av leietakerne i Maridalsveien 128 på bakgrunn av at leietakerne ikke lyktes i å fremlegge tilstrekkelig sikkerhet for kjøpesummen av gården. I salgsprospektet fremkommer det at

leiegårdens prisantydning var kr 139.000.000 for alle aksjene, mens det i kjøpekontrakten er oppført at eiendomsverdien var kr 199.430.369. Arbeidsgruppen Maridalsveien 128 påklaget EBYs vedtak. I klagen ble det belyst en rekke punkter som til sammen danner den grunnleggende kritikken fra beboerne mot Oslo kommunes behandling av forkjøpssaken i Maridalsveien:

- *Oslo kommune opptrer i strid med lovgivers intensjon med leiegårdsloven*
- *Oslo kommune følger feil tall oppgitt av eiendomsselskaper som gir misvisende verdier på bygårder og som legger press på kommunen for å unngå leietakeres bruk av forkjøpsrett*
- *Oslo kommune har ikke gitt leietakerne innsyn i grunnlaget for fastsettelsen av garantisummen og Oslo kommune har ikke begrunnet vilkåret om garantistørrelsen*
- *Kommunen motarbeider beboerne og fraråder dem fra å benytte forkjøpsretten*

6.3 Mål og interesser

Fra analysen finner jeg et mangfold av ulike interesser og mål blant de tre aktørgruppene i møtet med kommunal forkjøpsrett. I det som følger gjør jeg et dypdykk i hvor sterke aktørenes interesser er og hvorvidt de er enhetlige eller motstridende. I tillegg til å besvare hovedproblemstillingen, vil denne seksjonen besvare den første underproblemstillingen som søker å avdekke *hvilke interesser, mål, strategier og ressurser som finnes hos de tre aktørgruppene i saker om kommunal forkjøpsrett*. Den andre underproblemstillingen vil besvares i neste diskusjonskapittel. Jeg har organisert delen nedenfor som følger: jeg vil nå diskutere de mål og interesser som de tre aktørgruppene har i møtet med kommunal forkjøpsrett. Dette er en måte å vurdere den viljen og interessen som eksisterer for å bruke forkjøpsrett på vegne av beboere.

I denne studien er det tre aktørgruppene som studeres, som følger: EBY, beboere i begge leiegårder og Fredensborg Eiendom (Nå Heimstaden). Det er nødvendig å påpeke at det som tidligere var Fredensborg Eiendom i dag heter Heimstaden. Alle eiendommer for utleie er nå samlet i datterselskapet Heimstaden, mens Fredensborg AS fremdeles står oppført som eier av Heimstaden. I de tilfeller jeg bruker navnet Fredensborg taler jeg om den praksis de førte før de skiftet navn. Når jeg taler om Heimstaden, er det den praksis de fører i dag.

6.3.1 EBYs mål og interesser: en reell interesse?

Kommunens mål med å bruke kommunal forkjøpsrett er at leieboere skal få muligheten til å bli eiere av boligen de leier. I første trinn kartlegger EBY beboernes interesse. Dersom det ikke er interesse blant beboere eller blir fattet vedtak om å bruke forkjøpsrett på vegne av leierne, skal kommunen vurdere å bruke forkjøpsretten på egne vegne. Dette har som mål “å få flere kommunale leiegårder og en større spredning av kommunale utleieboliger” (Bystyresak 211/09). Dette er imidlertid prioritert under forkjøpsrett for beboere. Det var lenge slik at kommunen ikke benyttet forkjøpsretten på vegne av kommunen selv, etter de gjeldende instruks. Dette var tilfellet under de pågående forkjøpsprosessene i denne studiens to leiegårder. I tillegg til at instruks ikke åpnet opp for kommunen å kjøpe leiegården på forkjøp, ble det påpekt at kommunen heller ikke hadde noe ønske og interesse av dette. Økt kommunal boligmasse har vært et tydelig byutviklingsmål siden 2013, men målet gjelder også geografisk spredning av kommunal eiendom. Bydel Sagene var ikke er prioritert område. I 2018 kom ny instruks som åpnet opp for bruk av forkjøpsrett på kommunens egne vegne.

EBY er en eiendomsaktør som kjøper, selger og forvalter eiendom, og er ifølge informantene underlagt de overordnede boligpolitiske målene og interessene i kommunen: «våre mål er jo byrådets mål». Under de pågående sakene i Maridalsveien og Von der Lippes gate var ikke kommunal forkjøpsrett et prioritert virkemiddel i boligpolitikken. Dermed har EBY også andre roller, oppgaver og interesser som påvirker deres interesse for bruk av kommunal forkjøpsrett. Dette viser at kommunen har sammensatte og motstridende interesser. Uten tydelige enhetlige interesser reduseres den makt en aktør har, ifølge Hernes (1975). De interesser kommunen har og den kontroll de har over realiseringen av disse interessene påvirker den makt kommunen har. Dette forholdet kommer frem fra en av beboerne i Von der Lippes gate:

Det jeg vet er at EBY er jo en eiendomsaktør selv, de kjøper jo og selger eiendom. Vi vet jo også at de.. Vi har jo vært på møter flere ganger der, og vi har jo registrert eiendomsfolk som kjøper og selger gårder som sitter i møter med EBY. Så de har flere roller. Så det er veldig uheldig at EBY sitter og forvalter forkjøpsordningen. Det burde vært en helt annen etat etter mitt skjønn. (Beboer 4)

Kommunen kan sies å sitte i krysningpunktet mellom beboerne og kjøper, og skal forsøke å forhandle mellom de to partene:

Etter gjeldende ordning har kommunen fortrinnsrett til å tre inn i kjøperens rettigheter og plikter overfor selgeren. Dette kalles den klassiske forkjøpsmodell. En klar ulempe med denne ordning er at opprinnelig kjøper og den forkjøpsberettigede har motstridende interesser. Dette fører ofte til at saksbehandlingen blir tung og kostbar. (Boligrådmannen, 1982, s. 3)

På det tidspunkt de to sakene foregikk var det trolig en ikke-eksisterende interesse hos kommunen til å bruke kommunal forkjøpsrett. Det har derimot blitt påpekt noen år i etterkant at det er et politisk ønske om å bruke forkjøpsretten mer: «Byrådet skulle gjerne sett at kommunen benyttet forkjøpsretten mer aktivt enn det som har vært praksis det siste tiåret [...]» (Byrådsavdeling for byutvikling, 2021a). I tillegg er kommunal forkjøpsrett én av fem boligpiloter byrådet har fremlagt og inngår som et satsningsområde i budsjettforslaget fra 2021 (BYU, 2021).

6.3.2 Beboernes mål og interesser: kampen for boligen?

For beboerne i denne studien var målet med forkjøpsretten å bli eiere av boligen de bodde i, og å kunne bli værende der de allerede bodde. Ønsket om å bruke kommunal forkjøpsrett varierte imidlertid mellom de ulike beboerne. For noen var det å eie egen bolig viktigst, og forkjøpsretten var en måte å komme seg inn på det offisielle eiemarkedet på. For andre handlet det om området og gården i seg selv, og en stor tilknytning til naboer og nærmiljøet. En av beboerne ønsket ikke å eie egen bolig, men deltok for nabolikets del. Spesielt viktig for mange beboere var trygghet, både juridisk, økonomisk og ontologisk. Dette gjaldt enten det var prinsippet om å bo trygt etter FNs menneskerettigheter, eller tryggheten en eid bolig gir rent økonomisk. Dette sammenfaller godt med det Saunders (1990) argumenterer for at eierskap kan tilby. Flere av beboerne oppgir at det å stå sammen i en sånn kamp gjorde at den boligen i den respektive leiegården ble veldig viktig. Interessen for å bruke forkjøpsretten var særlig sterk blant mange beboere i begge leiegårdene og de har holdt på i flere år for å bruke forkjøpsretten. Dette stemmer godt overens med det Hernes (1975) sier om jo større interesse for et utfall, desto mer vil aktøren forsøke å nå dette utfallet.

Mangel på interesse blant beboere til å bruke forkjøpsretten har lenge vært et forklaringsmoment for hvorfor leiegårdsloven brukes så sjeldent. Dette var ikke tilfellet i disse to gårdene. Et kriterium i denne studien var at beboerne *ønsket* å bruke kommunal

forkjøpsrett. Dette snevrer inn studien og utelater andre faktorer som kan være relevant for forkjøp, som blant annet trekk ved leiegårdene og leilighetene.

Interessen blant beboerne endret seg utover forkjøpsprosessen. Etter hvert som prosessen utviklet seg og de opplevde hindringer falt flere beboere av. Andre beboere uttrykte at interessen endret seg, ved at det ble like viktig å kjempe kampen mot aktørene, som å kjøpe egen bolig: “Det ble liksom en kamp mot systemet, mot spekulantene, mot EBY, mot politikerne. Det ble ikke en kamp for boligen, men en kamp mot disse aktørene” (Beboer 4, Vdl). Noen av beboerne i Maridalsveien påpeker at forkjøpssaken var en kamp mot Fredensborg. En beboer i Maridalsveien forteller: “Men altså, forkjøpsretten når vi fikk avslag på det, så er jo liksom kampen blitt en annen. For da er det dette med å komme inn under den tredje boligsektoren” (Beboer 6). For beboerne i Maridalsveien har målet endret seg i løpet av disse årene. Nå har det blitt en kamp mot byrådet i forsøket på å få bystyrets hjelp til å inngå i en leie-til-eie-pilot. Også i møtet med kommunen her, opplever beboerne bystyrets behandling av forslaget som langtekkelig, uforutsigbart, mangel på ydmykhet og vilje. De påpeker at de opplever stor motstand og maktarroganse fra kommunen og bydelen.

Blant de som deltok aktivt i beboergruppen i Maridalsveien var interessen enhetlig. 39 av 59 forkjøpsberettigede ønsket å bruke forkjøpsretten. I Von der Lippes gate ønsket tolv av nitten beboere å bruke forkjøpsretten, der to av disse dannet et interimstyre. Blant de to var interessen enhetlig, mens blant flere andre av beboerne var ikke interessen for forkjøp like sterk. Flere av beboerne var eldre mennesker som fryktet den økonomiske kostnaden og falt av etter hvert. Leietakere kan både ha enhetlige, men også sammensatte og motstridende interesser. Dette kompliserer makten.

For det første er forkjøpssaker avhengig av en kollektiv interesse blant et flertall av beboerne i gården for å lykkes. Dette skaper et avhengighetsforhold mellom beboerne. Hernes' begreper om mål og kontroll er i sterk relasjon til dette avhengighetsforholdet. Dersom denne interessen minsker, øker den garanti de resterende må stille. Den som har kontroll over utfall har mer makt, og andre blir avhengig av denne aktøren for å realisere egne interesser. Også når målet er høyt, vil de som kan oppfylle det ha mer makt. Når noen av beboerne mistet interessen for å bruke forkjøpsretten, reduserte dette antallet målrettede aktører, og det gjorde at beboerne ble mer avhengig av å få hjelp av andre til å realisere sine interesser. Desto flere leietakere som falt av, desto flere leiligheter måtte de resterende forkjøpsberettigede innhente

garanti for. Denne avhengigheten gir naboer som ikke ønsker å ta del i forkjøpet større kontroll over handlingsfeltet. Beboere i begge gårder opplevde at både EBY og Fredensborg forsøkte å påvirke dem til å ikke engasjere seg i forkjøpsprosessen. Dette gjaldt formidling av hvor dyrt forkjøpet ville bli og hvor vanskelig det ville være å få til. Dette resulterte i at noen av beboerne i begge gårder falt av.

6.3.3 Gårdeierers mål og interesser

Fredensborgs interesser og mål med å kjøpe leiegårder påpekes av informanten er å anskaffe, utvikle og forvalte eiendommer i Norge for å tilby sine kunder gode hjem og trygge bomiljøer de trives i. Kommunal forkjøpsrett har liten påvirkning for deres målsettinger samtidig som utfordringene er få grunnet at deres erfaring er knyttet til en lengre periode da kommunen hadde instruks om å ikke benytte forkjøpsrett. Selger ønsker naturligvis å selge uten en forkjøps sak. Kjøper ønsker at kjøpet består.

Det er svært vanlig at kjøpere av leiegårder pusser opp leiligheter og leier ut mot innskudd. Slik type disposisjon av leiegårder kolliderer ofte med kommunens interesser (Boligrådsmannen, 1982). Kommunen og kjøper har ulike interesser når det kommer til salg av leiegårder. Dette gjelder de tilfeller der transaksjoner ikke er meldt til kommunen. Selger har for såvidt tilnærmet sammenfallende interesser med kommunen ved at formålet er å få solgt eiendommen. Det er derimot en mulighet for at forkjøpet forårsaker en lavere sum. Kommunens og de andre aktørenes tolkning av leiegårdsloven og instruks kan være forskjellig, og dette kan skape ulike utfordringer (Trondheim kommune, 2005). Sammenlignet med leietakere og kommunen har ofte private eiendomsaktører enhetlige interesser. Ifølge Hernes gjør dette at de står sterkere i maktsituasjoner. De klarer i større grad å organisere seg mot ett og samme mål, som er at kjøpet består. Tydelige interesser posisjonerer Fredensborg sterkt i maktrelasjonen til de andre aktørgruppene.

6.4 Ressurser

Forkjøpssakene har vist seg å være svært ressurskrevende for beboerne, samtidig som EBY påpeker at det medfølger stor ressursbruk for dem i behandling av slike saker. Nedenfor

diskuterer jeg de ressurser de ulike aktørgruppene har, for å kunne diskutere ytterligere hvordan dette påvirker maktforholdet mellom dem.

En av beboerne i Maridalsveien utdyper dette forholdet:

Men det var en fulltidsjobb altså, fra det braka løs i desember og vi bestemte oss for å prøve å få det til. Det var masse jobb, og mye jobb internt i bygården og for å snakke med folk, få de til å gå til banken, få et boliglån, eller gå til boligkontoret og få et boliglån. Få samle informasjon og advokat, den investoren vi måtte finne. Og det å finne ut av rett og slett ting da, hvordan vi skulle gå fram. (Beboer 7)

6.4.1 Beboernes ressurser

Fra analysen identifiserte (konstruerte) jeg tre typer ressurser som informantene påpekte som særdeles viktige for å gjennomføre forkjøp: økonomiske, sosiale og kunnskapsmessige ressurser. *Ressurser* er en av de viktigste faktorene for leiegårdskjøp.

6.4.1.1 Økonomiske ressurser

I Maridalsveien dannet de en spleis slik at folk som støttet deres sak kunne bidra økonomisk. Beboerne kontaktet NAV-kontoret for å få hjelp til lån, og mange fikk startlån. Kommunen tilbød 50 000 kroner som skulle dekke advokatutgifter m.m dersom forkjøpet ikke ble vedtatt. Beboerne var ikke i stand til å gjennomføre forkjøpet alene, men var avhengig av noen som kunne stille garanti for dem. Beboerne måtte altså samlet ha en egenkapital på 39.933.200, - på en sperret klientkonto/bankkonto, og et samlet lånetilsagn for resten, altså kr. 159.732.800, -. I Maridalsveien fikk de tak i en ekstern investor som hadde sagt seg villig til å bistå dem i å kjøpe de ledige leilighetene i gården, og stille garanti på 121.800.000 kroner, ca. 70% av kjøpesummen. Denne investoren trakk seg rett før fristen fordi risikoen ble ansett for stor. Begrunnelsen var at: «[...] Vi fikk begge kalde føtter med tanke på at vi som små eiendomsinvestorer skulle opp og fighte med Tollefsen. Tollefsen er velkjent og har ubegrenset med ressurser [...]» (Gjernes & Sæther, 2018a).

Beboerne i Von der Lippes gate mottok 50 000 kroner fra kommunen etter første forkjøpsrunde. Utover det tok de opp lån for å dekke advokat og andre utgifter. I første forkjøpsrunde var de i kontakt med omkring 25 banker for å stille garanti:

Så vi gikk jo i banken den sommeren og folk lo jo av oss. Du går jo ikke inn i banken som leieboer, du har ikke et skriv på at du har liksom noe som helst, og bare spør: kan jeg få låne 115 millioner? De fikk jo virkelig latterkrampe disse bankfolkene. (Beboer 4)

Senere var de i kontakt med 19 eiendomsinvestorer, som alle trakk seg. I Von der Lippes gate var de også avhengig av en ekstern investor som kunne stille garanti for kjøpet. De lyktes i å få USBL til å være medinvestor og stille garanti.

Både for beboerne i Maridalsveien og Von der Lippes gate var det avgjørende at de fikk hjelp av noen andre til å kjøpe de ledige boligene i leiegårdene. Eksterne investorer fungerer her som en ressurs, fremfor en ytterligere aktørgruppe. Beboerne var ikke i stand til å realisere sine interesser, målet om å få gjennomført forkjøp, alene. De var avhengig av å få andre til å virkeliggjøre de (Hernes, 1975). Begge beboergruppene hadde høye ønsker og mål om å få realisert forkjøpet, og desto høyere de er, desto mer makt har de som kan oppfylle dem (Hernes, 1975). Det faktum at investoren i Maridalsveien trakk seg, avgjorde saken og resulterte i at forkjøpsretten bortfalt. Økonomi ble påpekt av beboer 4 i Von der Lippes gate som hovedutfordringen med å bruke kommunal forkjøpsrett. Den store forskjellen mellom JA-NEI-gården og JA-gården er eiendommens verdivurdering. I Von der Lippes gate valgte kommunen å redusere garantikravet betraktelig. I tillegg fikk de hjelp av USBL som privat investor til å kjøpe de resterende leilighetene.

6.4.1.2 Sosiale ressurser

I begge leiegårdene var det tydelige ildsjeler som skaffet seg kunnskap, som organiserte og informerte beboerne, og som motiverte. En av forskjellene mellom Maridalsveien og Von der Lippes gate var fellesskapet mellom beboerne. Beboergruppen i Maridalsveien besto av mange beboere. Til tross for dette hadde de et sterkere samhold og mange av beboerne hadde sterk tilknytning til gården av å ha bodd der siden den ble oppført. I Von der Lippes gate var det kun 19 andeler, og to av beboerne dannet et interimstyre som tok hånd om forkjøpssaken. Organisering og mobilisering av leietakere ble påpekt å være en stor utfordring.

Beboerne i begge gårdene var ressurssterke nok til å sette i gang forkjøpsprosessen. Det er ofte slik at de sosiale ressursene utløses av en forkjøpsprosess (Brattbakk, 2005): «Også gjorde den saken også til at vi ble veldig sammensveisa da ikke sant. For vi kjempa jo for en

felles sak» (Beboer 7). De sosiale ressursene regnes også for å være grunnleggende for å gjennomføre beboerkjøp, deriblant eksistensen av ildsjeler (Brattbakk, 2005). Til tross for stor interesse for forkjøp og sosiale ressurser blant beboerne i begge gårdene, var det kun Von der Lippes gate som klarte å gjennomføre beboerkjøp.

6.4.1.3 Kunnskapsmessige ressurser

I begge leiegårdene var det beboere som tidligere både hadde hørt om og opplevd kommunal forkjøpsrett, men ingen kjente nøye til loven. Noen hadde kjennskap til leiegårdsloven og forvaltningsloven og en del personlig erfaring fra tidligere, blant annet med byfornyelsen på 1980-tallet. Noen hadde kunnskap om bygg og anlegg og snekkerfaget. Det var derimot ingen som hadde mye kunnskap til jusfeltet, men de forsøkte å tilegne seg den kunnskapen. Beboer i Von der Lippes gate forklarte: “Vi begynte å studere jus kan du si. Til slutt så kunne vi mer om forkjøpsordningen enn saksbehandleren” (Beboer 4).

Det er åpenbart en del ressurssterke mennesker i begge leiegårdene. Bare det å sette i gang en forkjøpsprosess viser et godt ressursgrunnlag. Men for å gjennomføre beboerkjøp var beboerne i begge gårdene avhengig av større kunnskapsmessige ressurser. Her ettersøkte de hjelp fra EBY, som de opplevde å ikke få. Hvis man nå tar et steg tilbake og A har makt over B når A har kontroll over ressurser som er nødvendige for å avgjøre utfall aktørene har interesse av (Hernes, 1975), er det tydelig at kommunen har en slik ressurskontroll over beboerne.

6.4.2 Kommunens ressurser

I gjennomsnitt behandler EBY 30 salgsmeldinger i året, der flertallet av disse har begrenset ressursbruk grunnet manglende oppfyllelse av de nødvendige kriterier. I de saker der det eksisterer et flertall for forkjøp blant beboere, er ressursbruken stor. EBY anslår at det medgår 2 årsverk i forkjøpssaker (BYU, 2017). Først skal overdragelsen meldes inn til kommunen, og deretter igangsettes det saksbehandling med grunnlag i disse meldingene, og dersom det er en interesse for forkjøp øker mengden saksbehandling. Ressursbruken innebærer de som arbeider med melding om overdragelser, beboermøter, kommunikasjon, strategi- og analyseenheten og kommuneadvokaten. Ressursbruken er en fordobling fra hva som ble rapportert i 2000 (Byrådssak 158/00). Forkjøpsprosessen angis å være svært ressurskrevende (Stokstad & Barlindhaug, 2020).

Som en forutsetning for at kommunen skal bruke forkjøpsretten på vegne av beboere eller andre, må det stilles krav om bankgaranti som dekker kommunens økonomiske forpliktelser og ansvar. Kommunen har ingen budsjettpost for finansiering av kommunal forkjøpsrett, men en budsjettpost i forbindelse med skjønn. Oslo kommune er underlagt budsjett- og regnskapsforskrifter og bindende rammer for drift og investeringer, og har med det andre spilleregler enn private eiendomsselskaper. EBY forteller selv at det ikke er noen økonomiske kostnader for kommunen ved bruk av kommunal forkjøpsrett. Det eksisterer lønnskostnader og ressurskostnader, og det er i nyere tid satt av penger i budsjettet til takst.⁷ Når det kommer til økonomiske ressurser, er det vanskelig å plassere kommunen. Mye avhenger av hvor mye penger som bevilges. Kommunen er nødt til å avveie ressursbruken i saker om kommunal forkjøpsrett opp mot andre virkemidler som prioriteres i oppnåelse av boligpolitiske mål.

Beboerne i Maridalsveien og Von der Lippes gate opplever derimot at det er brukt minimalt med ressurser fra EBYs side for at beboerne skal få til forkjøpet. Dette er fordi de ikke opplever at EBY er interessert i å bruke tid og krefter på dette, og fordi veiledning og informasjon har vært liten. En beboer i Maridalsveien forteller:

Apropos å bli motarbeida, de snakket hele tiden om denne risikoen for kommunen. Vi har jo skjønt i ettertid at det er *null* risiko. [...] De løper ingen risiko med å hjelpe beboerne til å skape en sånn type mulighet da. For de kan trekke seg når som helst etterpå. (Beboer 8)

Informanten fra Oslo bystyre klarer heller ikke å se at kommunen løper noen økonomisk risiko eller kostnad ved å hjelpe beboere til å bruke kommunal forkjøpsrett.

Kommunen har en veiledningsrolle, og skal ikke fungere som rådgiver (Oslo kommune, u.å.). De skal treffe et enkeltvedtak mellom to parter, og “i henhold til forvaltningsloven skal de veilede både den ene og den andre parten. Men det er klart at beboerne trenger veiledning på en annen måte enn kjøper/selger”. Kommunen kan ikke veilede om beboerne har økonomi til å gjennomføre et kjøp, men kan “gi dem noen knagger om hva de skal undersøke, hva de bør søke hjelp om. Og det gjør vi jo, vil jeg si” (Informant 1). De har en tilskuddsordning

⁷ Etter instruks 2018

som tilbyr 50 000 kroner til å søke ulik type hjelp. EBY stiller seg til rådighet for banker og finansieringsinstitusjoner, slik at de kan ta direkte kontakt med EBY istedenfor at det går gjennom beboerne. I de tilfeller beboerne har spørsmål som EBY ikke kan rådgi om, ber de dem å henvende seg hos andre. Blant annet foreslår de beboerne å henvende seg til Leieboerforeningen, som kan gi mer rådgivning enn EBY kan gi. Kommunen opplever at det er et forventningsgap mellom de forventninger beboerne har til dem, og de rammene regelverket setter for dem. “Vi kan ikke være rådgivere i forhold til om de skal opprette et borettslag eller lage et sameie. Vi har ikke lov til å ha den rollen”. EBY tilføyer: “Vi har jo heller ikke har kompetanse tenker jeg, det er også viktig å si her at den type spørsmål er det andre enn oss som er mye bedre til å si noe om”. Sammenliknet med private eiendomsaktører har ikke kommunen samme grad av kompetanse om markedet. Etersom kommunen så sjeldent bruker kommunal forkjøpsrett, har kommunen liten kompetanse om kommunal forkjøpsrett.

Under de pågående sakene i Maridalsveien og Von der Lippes gate kunne ikke EBY bidra i stor utstrekning med verdsettelse av gårdenes verdi, etter daværende instruks. Etter ny instruks i 2018 (Bystyresak 286/18) fikk EBY myndighet til å innhente takster av uavhengig takstmann der det er flertall blant beboere for forkjøp. Instruksen setter rammer for hvilken utslagskraft leiegårdsloven har.

6.4.3 Kjøpers ressurser

Heimstaden eier 87 leiegårder i Oslo som tilsvarer i overkant av 4000 boliger. Etter Oslo kommune, er Tollefsen og Fredensborg den største boligeieren i Norge (Gjernes & Sæther, 2018b). I møte med beboere i en forkjøps sak er de mer ressurssterke både økonomisk, men også organisatorisk og juridisk. Selv har representanten fra Heimstaden påpekt at de ikke har noen påvirkningskraft i forkjøps saker. Informanten sier at det stort sett er liten ressursbruk for dem i eventuelle forkjøps saker.

Fredensborg har forsøkt å påvirke forkjøpsprosessen ved å påpeke at finansiering er vanskelig for beboerne og at en eventuell skjønnssak vil fordyre prosessen. Dette brevet ble mottatt under den pågående saken i Maridalsveien:

For det tilfellet at kommunen på vegne av beboerne i leiegården benytter forkjøpsretten i medhold av leiegårdsloven vil leiegårdens verdi, og den

korresponderende garantisummen i forbindelse med beboernes sikkerhetsstillelse, måtte fastsettes til et høyere beløp enn eiendomsverdien som er lagt til grunn i Aksjekjøpsavtalen. En eventuell rettslig skjønnsprosess for å fastsette leiegårdens verdi ved uenighet partene imellom, vil i tillegg fordyre og forlenge prosessen på bekostning av beboerne. Vi ber om at kommunen tar disse momenter i betraktning, og vi understreker at det er viktig at beboerne har et realistisk bilde av hvilken kjøpesum og eventuelle sakskostnader som må dekkes av beboerne [...]. (Brev fra Advokatfirmaet Schjødt As av 02.02.2017).

Med dette forsøker Fredensborgs advokat å påvirke kommunens fastsettelse av sikkerhetsstillelsen, som har stor påvirkning på deres interesser. Det er forståelig at gårdeiers interesse er å beholde eiendommen de har kjøpt, og at de derfor vil sette inn ressurser for å oppnå dette målet. I tillegg forsøker Fredensborg å påvirke beboerne ved å påpeke forkjøpsprosessens kostnader. Fredensborg mente at eiendommen i Maridalsveien var verdt minst 199 millioner kroner. I Maridalsveien innhentet Fredensborg tre eiendomstakster der alle fastsatte verdien av gården til rundt 200 millioner kroner. Ved salg av aksjeselskap er prisen uklar, og takster har stor verdi for det endelige resultat. Oslo kommune innhentet ikke egen takst, rådet ikke beboerne til å gjøre det, og godkjente Fredensborgs forslag på 199 millioner kroner. Her har Fredensborg kontroll over handlingsfeltet ved å få gjennomslag for sin vurdering av eiendomsverdien. I tillegg har Fredensborg, ifølge beboerne, hatt påvirkningskraft på de eksterne investorene. Hvorvidt dette er i direkte eller indirekte forstand, er vanskelig å bevise. Men selv har investorene som skulle stille garanti for beboerne i Maridalsveien påpekt i DN at Fredensborgs økonomiske muskler opplevdes for store og en eventuell skjønnsrett mot dem for risikofullt (Gjernes & Sæther, 2018b).

I Von der Lippes gate forsøkte Fredensborg å påvirke kommunen til å fastsette garantisummen til 150 millioner kroner. Beboere i Von der Lippes gate forteller at de arbeidet lenge for å skaffe seg økonomisk hjelp fra eiendomsaktører:

Først så var de jo veldig positive, det var ikke måte på, store potensialer og utvikling i bakgård og alt sånn. Men så fort de hørte hvem som de eventuelt måtte møte i retten sammen med oss, så trakk de seg. Alle var redd for Fredensborg. (Beboer 4)

Selv poengterer Heimstaden (u.å.) på sine nettsider at de følger et såkalt evighetsperspektiv i deres forretningsmodell. Dette sammenfaller godt med viktigheten av tidsaspekt, der aktører som kan ta tiden til hjelp har et bedre utgangspunkt. Heimstaden har alt å vinne på å kjempe en forkjøpssak, og sammen med store ressurser står de sterkt i slike saker.

Ulik kapasitet mellom aktører avgjør maktforhold; den som har kontroll over kunnskap er i en maktposisjon (Hernes, 1975). I begge de to sakene er det tydelig at EBY har kontroll over informasjon og kunnskapsutveksling til beboerne, og de har en avgjøringsmyndighet som gjør beboerne avhengige av kommunen. På den andre siden har Fredensborg store ressurser som utfordrer viktige aspekter, som for eksempel eiendomsverdi, som dermed setter de i en maktposisjon. Dette tyder på at Fredensborg står sterkere i maktrelasjonen enn beboerne. Basert på intervjuene og dokumentanalysen opplever jeg ressurser for å være en av de viktigste faktorene for gjennomføring av forkjøp på vegne av beboere.

6.5 Relasjonelle forhold

Nedenfor vil jeg diskutere hvordan relasjonene er mellom de tre aktørgruppene i de to leiegårdene, og hvordan de interesser og ressurser de har påvirker hvordan de posisjonerer seg i relasjon til hverandre. Dette kan videre fortelle noe om de maktforhold som eksisterer mellom aktørgruppene. Det er i relasjonen mellom aktører at makt utspiller seg og blir synlig (Weber, 1971). Relasjonen er maktens forbindelsesaspekt (Hernes, 1975). Disse funnene utgjør det jeg vil omtale som relasjonelle forhold som påvirker forkjøp.

6.5.1 Forholdet mellom beboerne og ny gårdeier

Det eksisterer et maktforhold i den klassiske grupperingen av eiere og leiere (Dyb, 2020). I både Maridalsveien og i Von der Lippes gate var Fredensborg den nye gårdeieren. Fredensborg og beboerne var tydelig uenig om eiendomsverdien i begge leiegårdene. Flere beboere påpekte at forholdet mellom de og Fredensborg var veldig dårlig. I Von der Lippes gate opplevde de at Fredensborg direkte forsøkte å påvirke dem til å ikke bruke forkjøpsretten. Fredensborg inviterte alle leieboerne til et møte med «kaffe og kake» for å fortelle om hvilke planer de hadde for de som bodde der. Som beboer forklarer: “Vel vitende om at vi skulle møte dem i skjønnsretten. Så de lobbet veldig for at ikke det skulle skje. Og det var fremdeles mulig at vi hadde mistet stemmene og ikke sant, at folk trakk seg” (Beboer 4). De opplevde også at etter vedtaket om bruk av kommunal forkjøpsrett og før skjønnsretten, at Fredensborg var aktive i kommunikasjonen med beboerne. De opplevde at

flere beboere trakk seg fra forkjøpet etter hvert, og har en formening om at dette kan være grunnet Fredensborgs kontakt.

Intervjuene i Maridalsveien avdekker også eksempler der beboerne har gode opplevelser med ny gårdeier etter overtakelse. Dette gjelder god informasjon om hva som vil skje videre i gården, innføring av tidsbestemte kontrakter, og kun moderat økning av husleiepriser.

Den informasjonen som er gitt av beboerne i Maridalsveien viser at den eksterne investoren har en relasjon til Fredensborg. De to investorene trakk seg rett før 4-månedersfristen og i ettertid har det vært spekulasjoner rundt hvorvidt denne hemmelige investoren hadde en relasjon til Fredensborg. Den private investoren Sigurd Solem fortalte at han og Fredensborg kjenner hverandre noe fra før, har gjort forretninger sammen tidligere, men de har ikke hatt noen direkte dialog. Fredensborg påpeker at de ikke har forsøkt å påvirke han (Gjernes & Sæther, 2018b). I saken i Maridalsveien fungerte ikke den eksterne investoren som en ressurs, men heller en hindring. Det er spekulert i om den eksterne investoren var en måte for Fredensborg å tilegne seg mer kontroll over situasjonen, over ressursene og over handlingsfeltet som helhet. “De eksterne investorene står først og fremst i en relasjon til leietakere og kommunen” (Brattbakk, 2005, s. 6). Den samme investoren, Sigurd Solem var i kontakt med beboerne i Von der Lippes gate. Noen dager etter at det ble vedtatt å ikke bruke forkjøpsretten i Maridalsveien, tok Solem kontakt med beboere i Von der Lippes gate og fortalte at han hadde en investor som kunne hjelpe, men at han ville forbli anonym. Solem sendte senere en epost til EBY hvor han forteller at han ikke kunne hjelpe beboerne med finansiering.

Dagens Næringsliv avdekket høsten 2018 hvordan Fredensborg økte kvadratmeterne i rekke ulike leiligheter i Oslo, deriblant i Von der Lippes gate med arealavvik opptil ti prosent. Fredensborg brukte oppmåling av bruksarealet på leiegården på 1711 kvadratmeter til å bestille tre verdivurderinger, og verdsatte til slutt leiegården til 200 millioner kroner. Etter nærmere undersøkelser viste det seg at bruksarealet var 1558 kvadratmeter, ti prosent mindre (Gjernes & Sæter, 2018a). Pris per kvadratmeter er avgjørende for korrekt verdsettelse av bygårder, og dersom arealene er for store, kan også markedsverdien bli feil (Gjernes & Sæter, 2018a). Første dagen i skjønnsretten var NRK til stede med kameraer og ønsket å intervju Fredensborg. Siste dag i retten kom Boligbyggskandalen. Størrelsen på leilighetene ble et sentralt tema under rettsforhandlingene, og arealavvikene i Von der Lippes

gate ble fremlagt i skjønnsretten når prisen på leiegården skulle fastsettes (Gjernes & Sæter, 2018a). Dette gjorde at beboerne hadde kontroll over Fredensborgs interesser under deler av rettsforhandlingene. Det har vist seg at også i Maridalsveien har Fredensborg oppgitt en høyere kvadratmeter på noen leiligheter enn det som egentlig var tilfellet.

Av beboerne ble det oppgitt følgende strategier av Fredensborg:

- Gårdeier gjorde utbedringer av eiendommen og økte leieprisene. For noen opplevdes det økonomisk vanskelig å bli boende.
- Gårdeier forsøkte å overbevise beboere til å stemme nei til forkjøp.
- Gårdeier økte kvadratmeterne
- Gårdeier leide ut leiligheter til “upopulære naboer”. Utleie til etniske minoriteter og prostituerte. Denne strategien går ut på å få opprinnelige beboere til å flytte “frivillig”.
- Bruk av sniffere
- “Trusler” om skjønnsretten og økonomiske konsekvenser

Disse funnene sammenfaller med hva Brattbakk fant i sin undersøkelse i 2005. Det er derimot ikke blitt avdekket noen form for betaling av leietakere for å få dem til å flytte eller stemme nei til forkjøp i Von der Lippes gate og Maridalsveien. Beboerne i Von der Lippes gate påpeker at det ble brukt sniffere i deres leiegård, altså mennesker som flytter inn i leiegården og sonderer terrenget og forsøker å påvirke et salg eller en forkjøps sak. Dette funnet skiller seg fra Brattbakks forskning (2005).

6.5.2 Kommunen: en tilråder eller fraråder?

Den totale opplevelsen blant alle beboerne var at saksbehandlerne i EBY frarådet dem fra å bruke forkjøpsretten: “Vi fikk jo bare høre hvor vanskelig og umulig dette var, og blir vel egentlig ganske kraftig avbefalt, og ikke anbefalt å prøve å få det til”. (Beboer 7)

De bare killern der liksom. På det første infomøtet. Ved å si at det er nærmest umulig å klare det. [...] Og at det nesten ikke er noe politikerne ønsker, og at det er så dyrt, og det er ingen som har klart det ikke sant de siste 20 årene. Så det blir sånn avskrekkende ikke sant. Så du skjønner at de har ikke noe lyst, og det er egentlig ikke noe vits. (Beboer 8)

Dette kjenner ikke representantene i EBY seg igjen i. De er kjent med at andre rådgivere har frarådet i andre saker. De sier: “Altså investorer og andre har frarådet, men vi verken fraråder eller tilråder”.

Det er en lov som nesten i praksis har blitt sovende fordi det er blitt så vanskelig, så komplisert, og selv om loven sier at man skal hjelpe til for å få dette i stand, så er det jo minimalt med hjelp man får. (Beboer 7)

Beboerne både i Maridalsveien og Von der Lippes gate prøvde å påvirke kommunen til å redusere garantikravet for å kunne nå sitt mål om å bruke forkjøpsretten. De forkjøpsberettigede i Maridalsveien og Von der Lippes gate var ressurssterke beboere som opplevde at kommunen var svært negativ til å gjennomføre forkjøp. For mange andre beboere ville et slikt første møte oppleves som umulig og urealistisk. Når jeg spurte informantene om de følte en vilje hos Oslo kommune til å hjelpe dem i forkjøpsaken, fikk jeg et kontant “Nei.”. En beboer i Maridalsveien forteller: “Hele måten de snakka på det var uvilje altså” (Beboer 6). Beboerne forteller at det som ble sagt på informasjonsmøtet i stor grad innebar at det var svært få eller ingen som hadde klart å gjennomføre forkjøp på mange år, og at det nesten var umulig. Mange av beboerne viser tydelig mangel på tillit til EBY.

Ifølge lov om kommunal forkjøpsrett gjør kommunen forkjøpsretten gjeldende enten på egne vegne, eller på vegne av beboerne. I tillegg det faktum at kommunen kan kjøpe ledige boliger i en leiegård når forkjøpet er vedtatt, illustrerer dette at kommunen er en part i saker om kommunal forkjøpsrett. Det er problematisk at kommunen skal være tilrettelegger og veileder for beboerne, og bruke forkjøpsretten på vegne av dem, samtidig som de skal være kontaktperson for kjøper.

6.5.2.1 Informasjon

Informasjon påpekes av alle beboerne jeg har intervjuet for å være helt sentralt når man går inn i en forkjøpsprosess, samtidig som de opplever det for å være svært mangelfullt. Flere beboere har opplevd at de har blitt utelatt fra møter der viktig informasjon har blitt delt og dermed ikke fått mulighet til å delta i diskusjoner. En slik situasjon gir de deltakende aktørene en større kontroll over informasjon og forkjøpsprosessen. I invitasjon til informasjonsmøte fra EBY til beboerne står det ikke hva kommunal forkjøpsrett er og innebærer for beboerne. Oslo kommune har kontroll over den kunnskap som er tilgjengelig

om kommunal forkjøpsrett for beboerne. Dette gjør at kommunen har makt over beboernes interesser.

Manglende informasjon medfører mindre kontroll over handlingsfeltet og færre ressurser for beboerne til å realisere sine interesser. Informasjonsflyt er en kilde til makt og kan påvirke hvordan aktører setter inn midler. Mange av beboerne går inn i en forkjøpsprosess med liten informasjon og kunnskap om leiegårdsloven og stor usikkerhet om hvordan de skal gå frem. Informasjon om dette blir da veldig viktig, og de som kan tilby denne informasjonen vil ha makt. Det er EBY som besitter informasjon om hvordan en forkjøpsprosess foregår og hvordan beboerne går frem. EBY har makt over beboerne ved at de har kontroll på adgangen til kunnskap og informasjon. Det er derimot påpekt at EBY har manglende kompetanse og kunnskap.

6.5.2.2 Maridalsveien: "Detter du ikke av der, så detter du av der"

Beboerne i Maridalsveien har den totale opplevelsen av manglende informasjon, vilje, og en prosess bestående av mange ulike hindringer:

Vi fikk ingen informasjon, vi fikk ikke noe veiledning, vi ble ikke engang satt videre til noen gode ressurspersoner ikke sant [...]. Så vi måtte gjøre *alt* fra scratch. Det var ingenting. De ville ikke kommunisere. «Nei det har vi ikke tid til» ikke sant. «Det har vi ikke ressurser til, dere må klare dere selv». (Beboer 8)

Men det som er ganske sprøtt, for at man ser at det er veldig mange sånne små og store hindre på veien hvor du skjønner at oi her har folk detti av. Eller hvis de ikke har detti av der, så detter de av der. Hvis de ikke detter der, så detter de der. Det er *så* mange snubletråder ikke sant. Og ett av de er jo at du må forplikte deg til kjøp, uten å vite prisen! (Beboer 8)

Beboerne og kommunen var uenig om leiegårdens omsetningsverdi for fastsettelse av garantisummen beboerne måtte stille. Den endelige verdien gården fastsettes til, er en nøkkelfaktor for å gjennomføre forkjøp på vegne av beboere. Kommunen krevde at latent skatt skulle med i beregningen, mens beboerne mente at dette ikke var riktig og at det førte til at garantibeløpet ble høyere enn gården var verdt og de klarte å stille. Banker og investorer ønsket ikke å stille sikkerhet for en pris høyere enn markedspris. En beboer forteller:

De (EBY) sier at “nei latenskatten skal med, latenskatten må vi legge oppå og den gjelden den ligger oppå, og dette er utregninger som vi har gjort på selvstendig grunnlag. [...] «Vi har gjort en selvstendig.. det har ingenting med Heimstaden å gjøre» ikke sant. Også ser du jo at det bare er blåkopi. Jeg har det på lydspor at de sier: «nei vi har en helt uavhengig verdivurdering av gården, det har ingenting med Heimstaden å gjøre». Og hvor de sier at: «nei nei latenskatten nei det er helt riktig, den skal ikke bli lagt oppå». Også sier vi: «men det er jo det dere har gjort». (Beboer 8)

Det ble likevel foretatt en vurdering av omsetningsverdien av EBY v/Strategi- og Analyseenheter (STA). Leiegårdenes omsetningsverdi ble vurdert på bakgrunn av all informasjon mottatt, som salgsmeldingen med vedlegg, prospekter, takster, samt en vurdering opp mot prisstatistikker fra Eiendomsverdi for sammenlikning av tilsvarende priser og omsetning i samme område og tidsrom (EBY, 2019). Det er kun ved de tilfeller at STAs vurdering av markedsverdien avviker særlig fra den oppgitte eiendomsverdien i kjøpekontrakten, at det vil være grunnlag for å endre kravet til sikkerhetsstillelse. Dette mente ikke kommunen at det var. Beboerne var uenig i dette. Beboerne opplever at kommunen legger selger og kjøpers opplysninger til grunn for garantistillelsen, og dette er blitt vurdert for høyt.

Manglende kunnskap om bruk av takstmann kan ha vært utslagsgivende for Maridalsveien. De har selv fortalt at de vurderte bruk av takstmann som kunne gi en selvstendig verdivurdering av leiegården, men at EBY hadde frarådet det:

Vi begynte å si til kommunen at kanskje vi skal innhente en egen takst. Er det noe dere kan hjelpe oss med? Og da var de absolutt ikke noe støttende på det. [...] Så sier jeg er det lurt liksom? Og de bare nei, det trodde de ikke var noe lurt. Og *det* er jo egentlig å bli feilinformert. For det burde vi jo ha gjort med en gang! (Beboer 8)

Gjennom relasjonen mellom beboerne og EBY har etaten fått beboerne til å ikke hente inn takst. Hvilken interesse dette bunner i hos EBY er uvisst. Det er trekket ved relasjonen mellom EBY og beboerne som får beboerne til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Det er et naturlig maktforhold mellom leietakerne og EBY når førstnevnte er avhengig av EBYs hjelp. Det eksisterer en forventning fra beboerne, et håp om en vilje fra etaten om å hjelpe dem, og de hadde i starten troen på at dette var tilfellet.

Beboerne i Maridalsveien har ikke fått innsyn i hvordan EBY vurderte sikkerhetsstillelsen, selv om de har etterspurt det mange ganger:

Vi har bedt om innsyn og har ikke fått det enda. På 4 år, ikke fått innsyn. Og når vi var der på det møtet med advokaten vår så sa vi vi trenger å få innsyn for å kunne se hvordan dere faktisk har kommet frem til det beløpet. Nei det var helt umulig for han hadde slutta da, han som.. Unnskyld at jeg ler. Han fyren da som hadde regna på det han hadde dessverre slutta, og det var veldig vanskelig å finne fram til den dokumentasjonen. For da var det jo snart sommerferie og det var alle mulige problemer, så det var veldig vanskelig. (Beboer 8)

Når jeg spurte informantene om de følte en vilje hos Oslo kommune til å hjelpe dem i forkjøpssaken, fikk jeg et kontant “Nei.”. En beboer i Maridalsveien forteller: “Hele måten de snakka på det var uvilje altså” (Beboer 6). Beboerne forteller at det som ble sagt på informasjonsmøtet i stor grad innebar at det var svært få eller ingen som hadde klart å gjennomføre forkjøp på mange år, og at det nesten var umulig. Mange av beboerne viser tydelig mangel på tillit til EBY. I forkjøpssaken i Maridalsveien 128 var deres saksbehandler i EBY også kontaktperson til kjøper av leiegården, Fredensborg. Ifølge leiegårdsloven har kommunen forkjøpsrett både for seg og beboere, og de har forkjøpsrett til å kjøpe ledige leiligheter i leiegårder. Dette illustrerer kommunens interesser i slike saker, og også at de er en part. Det er problematisk at kommunen skal være tilrettelegger og veileder for beboerne, og bruke forkjøpsretten på vegne av dem, samtidig som de skal være kontaktperson for kjøper. Loven krever nøytralitet, men dette opplevde ikke beboerne.

Senere ble beboerne i Maridalsveien også feilinformert om klagemulighet. Beboerne sendte inn en klage til Oslo kommunes klagenemnd der de videre fikk beskjed om at klagenemndas vedtak i klagesaken kan påklages til fylkesmannen. Beboerne avventet fylkesmannens behandling av saken, og ble senere informert om at Oslo kommunes opplysning om at klagenemndas vedtak kan påklages til fylkesmannen, ikke er riktig. Fylkesmannen er kun klageinstans der kommunen har vedtatt å benytte seg av forkjøpsretten. Dette har hatt betydning for klagefristen på ett år.

6.5.2.3 Von der Lippes gate: “Jeg har null tillit til EBY for å si det sånn”

I Von der Lippes gate ble beboerne ikke informert om transportavtalen og utløsning av ny forkjøpsrett. Beboerne etterlyste dette hos EBY og kommuneadvokaten og innkalte selv til nytt informasjonsmøte om ny forkjøpsmulighet. I tillegg opplevde de heller ikke å bli informert om hva en skjønnsprosess går ut på. Hverken kommunen eller leieboerne ble informert om en tilleggsavtale Fredensborg gjorde med selger som angikk at de overtok

aksjene, før etter at EBY hadde fattet vedtak om forkjøp. I leiegårdsloven er det beskrevet hvilke opplysninger som skal gis kommunen ved overdragelse av en leiegård. Der står det blant annet “kopi av alle kontrakter vedrørende overdragelsen”. Mangelfull dokumentasjon ved melding om overdragelse var et kjent problem også under gjennomgangen av leiegårdsloven i 1982. Det var vanlig at tilleggsavtaler ble presentert sent i forkjøpsprosessen (Boligrådmannen, 1982).

Beboerne i Von der Lippes gate opplevde at informasjonen de fikk fra kommunen i tilknytning til salgssummen på gården, var feilinformasjon. Kommunen vurderte eiendomsverdien omtrent som Fredensborg. Beboerne synes dette var påfallende og har forsøkt å få dokumentasjon på takst eller vurdering gjort av Oslo kommune, uten å få det. Beboerne har laget en oversikt over salg av leiegårder meldt inn til Oslo kommune. De observerte et mønster i kjøpekontraktene, og mente at de fleste kjøpesummene var inkludert latent skatt. De opplevde at en fraråding fra kommunen: “De truet jo med skjønnsretten, det ville bli dyrt. Saksomkostninger. Veldig vanskelig.” (Beboer 4 Vdl). Til slutt valgte EBY å redusere garantikravet fra 147 til 115 millioner kroner, og beboerne fikk medhold i skjønnsretten om at latent skatt ikke skal medberegnes i den endelige summen. Denne beslutningen om leiegårdens verdi har vært avgjørende for at beboerne i Von der Lippes gate klarte å gjennomføre forkjøpet.

På bakgrunn av beboernes erfaringer er opplevelsen av Oslo kommunes informasjon og oppfølging dette:

- Mottatt saklig informasjon om tidsfrister og garantistillelse
- Mange beboere opplever en advarende holdning, en fraråding
- Mange opplever en manglende vilje hos kommunen
- Mangel på informasjon
- Feilinformasjon
- Fravær av informasjonsbrosjyre eller skriftlig veileder
- Informasjonen er komplisert og vanskelig å forstå
- Beboerne opplevde på informasjonsmøte at EBY ikke hadde svar på deres spørsmål, manglende kompetanse i etaten

Disse funnene sammenfaller med hva Brattbakk fant i 2005 og hva Stokstad og Barlindhaug avdekket i 2020.

6.5.2.4 Kontroll

Oslo kommune har kontroll over beboernes interesser og ressurser på ulike måter. For det første er EBY den etat som har myndighet til å igangsette saksbehandling, gjennom informasjonsutveksling og veiledning. Med dette har også EBY kontroll over den informasjonen som blir formidlet til beboerne.

For det andre er det EBY som fatter vedtak om å bruke kommunal forkjøpsrett. Ettersom det er de som har myndighet til å bestemme om forkjøpet vedtas, har de også større kontroll over situasjonen enn beboerne. Kommunen kan underveis i en skjønnsprosess kreve at garantien oppskrives til opprinnelig beløp som forsikring for full kostnadsdekning, og videre trekke skjønnsbegjæringen dersom oppskrivning ikke er skjedd (Bystyresak 286/18). Kommunen vil unnlate å tiltre skjønnet dersom garantibeløpet er lavere enn verdien fastsatt i skjønnet. EBY har fire ukers angrefrist til å frafalle forkjøpet etter endelig skjønn. I bunn og grunn er det EBY som tar de store avgjørelsene som har konsekvenser for beboerne. Dette gir kommunen en kontroll over leietakernes interesser. På den andre siden opplever kommunen å være sterkt bundet til loven og instruksens bestemmelser. Dette minsker den kontroll kommunen kan utøve.

I Maridalsveien tok det lang tid før beboerne ble varslet om salget av leiegården, 3 uker etter at komplett melding om salget var mottatt. EBY mottok fullstendig melding om salget 4/11 2016, men beboermøte ble ikke holdt før i desember. Som sagt begynner 4-månedersfristen å løpe fra komplett melding er mottatt i EBY. Deretter kom juleferien der mange kontorer holdt stengt. Fristen ble forlenget fra februar til 1.mars. Slik informasjon er helt kritisk for å igangsette saksbehandling, og videre særlig viktig for muligheten til å gjennomføre et forkjøp. EBY hadde her kontroll over viktig informasjon beboerne hadde rett på og var avhengig av:

Nei altså de gjorde jo åpenbart en feil i Maridalsveien ved at de ikke varslet Maridalsveien om forkjøpsretten før det var gått en måned. Da tapte de en måned. [...] Og den måneden kunne kanskje sett i ettertid vært avgjørende. (Bystyremedlem)

Det samme gjaldt i andre forkjøpsrunde i Von der Lippes gate. Transportavtalen ble inngått 28.november 2016 og dokumentasjon for dette ble tilsendt EBY dagen etter. Leieboerne

måtte selv kontakte kommuneadvokaten og etterspørre informasjon om det innmeldte salget, og fikk denne informasjonen 22. desember. To dager etter innkalte EBY til informasjonsmøte 3. januar 2017. Én måned av de 4 månedene til disposisjon forsvant. Videre informasjon om forkjøpet som var viktig for å få tak i potensielle investorer, ble tilsendt beboerne 6. februar. Da var to måneder av den tilmålte tiden brukt opp. Tid er helt avgjørende for å gjennomføre forkjøp. I tillegg er tid en ressurs som plasserer aktørgruppene ulikt i handlingsfeltet. En aktør med god tid har større makt enn en aktør under tidspress. Beboerne var under stort tidspress, og sto derfor svakere.

6.5.3 Kjøper: kommunens reelle motpart?

Tidligere ble kjøper omtalt som “kommunens konkurrent” og “reelle motpart” (Bystyresak 10/83, s. 55). Opplevelsen blant beboerne i begge leiegårdene er at dette ikke er tilfellet i dag. Beboerne opplever at istedenfor at kommunen fungerer som en hjelper for dem, som en instans som har et nært forhold til eiendomsbransjen. Kommunen er blitt beskyldt for å utforme en modell som “favoriserer boligspekulanter” (Jordheim, 2021). Selv svarer EBY at de ikke har noen relasjon til Fredensborg: “Oslo kommune har jo hatt en relasjon for de har jo kjøpt noen eiendommer tidligere av Oslo kommune, men ingen av dem som behandler de sakene har hatt en relasjon til Fredensborg” (Representant 1 EBY).

Blant beboere i Von der Lippes gate er forholdet mellom kommunen og Fredensborg beskrevet slik: “Det virker som om Fredensborg har (beklager ordbruken) et kraftig balletak på kommunen, siden vinden alltid blåser i deres retning når det skal tas en beslutning”. I Maridalsveien har beboerne noe av den samme oppfatningen:

Jeg tror ihvertfall at de har ganske god kontakt, det må de vel nesten ha også for at Oslo kommune er jo veldig avhengig av Fredensborg. De eier jo så forferdelig masse gårder og der er det jo mye med trygd og sosiale opplegg osv. (Beboer 6)

En annen beboer i Maridalsveien forteller noe av det samme:

Vi merka veldig tydelig at de (Fredensborg) hadde et nært og kjært forhold til EBY, hadde mye med EBY å gjøre. Nettopp fordi de både eier mange gårder i Oslo, og er en stor utleier. Det var tydelig at de hadde hatt mye nær kontakt med EBY og at de var på fornavn med hverandre om jeg kan si det sånn. (Beboer 7)

Noe av det samme opplever en annen beboer:

Det er veldig mye som tyder på at de har tett kontakt og det handler også om at fordi disse store aktørene har så mye møter med dem, så da blir det jo veldig sånn jevnlig dialog ikke sant, også står de over kaffemaskina også er det ned i lunsjen også, du vet åssen det er da. Det blir nesten litt sånn kollegialt ikke sant. Fordi kommunen er jo avhengig også av dem fordi de eier så mye. De sitter med bukten i begge endene ikke sant. [...] Når det blir så store penger og det er noen som sitter på så mye eiendomsmasse så blir det så store penger, også blir plutselig kommunen.. de sitter og liksom bare å shit, tenk om de setter opp husleia der og der og der. Det kan være sånne hensyn da. Så de får så mye makt. (Beboer 8)

Det er funnet en liste over direkte utbetalinger fra Oslo kommune til Fredensborg på opptil 70 millioner kroner, fra 2004 til 2018. I tillegg mottar Fredensborg indirekte utbetalinger fra Oslo kommune gjennom beboere som får støtte av det offentlige (Gjernes & Sæter, 2018a). Det er naturlig at Fredensborg og Oslo kommune har en relasjon som eiendomsaktører, men beboerne opplevde at dette kompliserte den rollen EBY hadde som ansvarlig etat for kommunal forkjøpsrett.

Som tidligere nevnt inngikk Fredensborg og tidligere selger en tilleggsavtale om kjøpet av Von der Lippes gate. Denne tilleggsavtalen var et direkte forsøk fra Fredensborgs side for å opprettholde makt. Avtalen ble inngått 13.mars 2017, lenge etter kjøpekontrakten med Fredensborg ble inngått, og lenge etter begjæring om kommunal forkjøpsrett ble gitt. For det første gjorde tilleggsavtalen slik at Fredensborg *uansett* skulle overta aksjeselskapet senest 1. juni 2017 *uavhengig* av kommunal forkjøpsrett. For det andre betydde tilleggsavtalen at Fredensborg overtok risiko og kostnader tilknyttet kommunal forkjøpsrett, og ble dermed den part som beboerne skulle møte i skjønnsretten. Her opparbeidet Fredensborg seg kontroll over beboernes mål og interesser, ved å både gjøre en stopper på forkjøpsprosessen, og gjøre det vanskeligere for beboerne å vinne i skjønnsretten. Fredensborg har som nevnt gode økonomiske og juridiske ressurser, og er målbevisste og prinsippfaste.

Politiker i Oslo bystyre mener at Fredensborg har stor makt, men at man må lage motmakt. Det er grunn til å tro at forholdet mellom private investorer og Oslo kommune kjennetegnes av et stabilt maktforhold som har eksistert over lang tid. Slike maktforhold skaper konsensusbygging og demper konfliktnivåer (Flyvbjerg, 1991). Makten har blitt gjort legitim og akseptert (Weber, 1971). Problemet er når det oppstår sterke beboergrupper som i Maridalsveien og Von der Lippes gate som målbevisst motarbeider dette forholdet.

Beboer i Von der Lippes gate har som oppfatning at kommunens største utfordring er rolleavklaring:

Jeg tenker at de samarbeider med Fredensborg og disse aktørene. Så jeg tror de har et skikkelig problem der med hvem de skal være lojale mot. Vi vet jo at de var veldig presset, kommunen, både i vår sak og Maridalsveien sin sak, at disse Fredensborg, advokatene deres, takstmenn, det bare rant inn med nye takster. Vet ikke jeg, skremme kommunen og få de til å holde fast ved den garantisummen som var oppgitt. (Beboer 4)

Beboergruppen Maridalsveien 128 er av den oppfatning at både selger og kjøper med sine respektive advokater forsøker å overbevise kommunen om at eiendomsverdien er kr 199.000.000 om ikke høyere. I Maridalsveien innhentet Fredensborg tre takster. Dette var en måte for Fredensborg å prøve å overbevise kommunen om hva eiendomsverdien skulle være. På den måten sikrer de seg makt over sikkerhetsstillelsen. Kommunen endte til slutt med å sette garantikravet til 199 millioner, ganske tilsvarende det de tre takstene hadde kommet frem til. Det faktum at kommunen ikke kunne bruke uavhengig takstmann ifølge instruksene, og deres manglende kompetanse, er en situasjon Fredensborg kunne utnytte. Oslo kommune opplever vanskelighet med å gripe inn i et privat marked.

Oslo kommune har til en viss grad kontroll over kjøpers interesser på den måten at kommunen kan kjøpe tilbake eiendommer til verdi på transaksjonstidspunktet, dersom overdragelsen ikke er meldt inn. Dette var ikke tilfellet i de to casene i denne studien.

6.6 Maktens tre ansikter

6.6.1 Direkte makt

Jeg argumenterer for at det eksisterer tilfeller av direkte maktutøvelse i de to sakene. Brevet fra Fredensborgs advokat til Oslo kommune om verdifastsettelse i Maridalsveien etter deres tre takster, og kommunens fastsettelse av garantisummen basert på de takstene, viser at Fredensborg har hatt stor kontroll over beslutningsprosessen. Dette kan forstås som en form for direkte makt der Fredensborg forsøker å overvinne beboerne og kommunen gjennom å forklare hvor dyrt forkjøpet vil bli. På den måten fremviser de også at denne prosessen vil bli lang. Det er flere forhold som tenderer til at Fredensborg har makt over beboerne. Dette kan

være i tilfeller der beboerne taper i diskusjoner og tvister, eller der Fredensborg får godkjent sin eiendomstakst. Dette har som resultat at beboerne ikke makter å stille garanti innen fristen og forkjøpsretten vedtas å ikke brukes.

Uken etter vedtaket, 3. april 2017, mottok EBY opplysninger om at selger og kjøper hadde inngått en tilleggsavtale som innebar at Fredensborg skulle overta aksjene i gården senest 1. juni 2017. Beboerne reagerte sterkt på denne tilleggsavtalen ettersom forskriften til leiegårdsloven påpeker at ”kopi av alle kontrakter vedørende overdragelsen” skal gis til en kommune ved overdragelse av en leiegård (Forskrift om salg av leiegård, 1993).

Tilleggsavtalen fristolte selger fra skjønnsprosessen og overlot all risiko og kostnader til Fredensborg. Med dette overtok Fredensborg driften av leiegården 1. juni 2017 under pågående skjønnsprosess og tvistesak. Bruk av tilleggsavtalen er et eksempel på tydelig maktutøvelse fra Fredensborgs side. Etter Fredensborg overtok driften av gården ble det foretatt vedlikehold og utbedringer av ledige leiligheter, som i sin tur kan øke taksten på gården. Forbedringer bør ikke foretas før prisen på gården skal avgjøres ved skjønn.

6.6.2 Agendasettende makt

Leiegårdsloven har i lang tid være utsatt for manglende agendasetting. Felles for de to beboergruppene er at de tidvis er blitt usynliggjort i beslutninger, blant annet fordi de opplevde å bli ekskludert fra beslutningsprosessen og utelatt fra møter. Fredensborg utøvde en form for agendasettende makt ved å påvirke de beslutninger kommunen tok. De overbeviste kommunen om gårdens eiendomsverdi i Maridalsveien, og forsøkte det samme i Von der Lippes gate.

Agendasettende makt ble forsøkt utøvet av beboerne ved at de kritiserte EBY og kommunens behandling av forkjøpssaker, og Fredensborgs rolle som eiendomsinvestor i boligmarkedet. Maktutøvelsen var innrettet mot å påvirke beslutningstakerne i kommunen for å gjøre endringer i praksisen av forkjøpsrett og å fremme instruks- og lovendringer. Beboerne har påvirket agendasettingen i de politiske beslutningsprosessene. Det har ledet til instruksendringer, innsendelse av lovendringsforslag (Byrådssak 191/19) og økt oppmerksomhet rundt kommunal forkjøpsrett. Til tross for at beboerne står utenfor beslutningsarenaen har de klart å sette søkelyset på leiegårdsloven. I Maridalsveien har de oppnådd politisk oppmerksomhet i Oslo bystyre og i byrådet om å innlemme beboerne i en

leie-til-eie-ordning. Dette har blitt vedtatt i bystyret to ganger. Både beboerne i Maridalsveien og i Von der Lippes gate opplevde at de gjennom media fikk en påvirkningskraft. En informant beskrev leiegårdsloven som en “torneroselov”, som gjennom stor debatt og mediadekning nå kan synes å vekkes til live igjen. Til tross for gjennomgående vurderinger av leiegårdslovens funksjon og forslag om lovendringer, har lite blitt endret siden 2001. Dette kan kategoriseres som en ikke-beslutning.

Kritikken fremsatt i DN om boligkuppet og «oppblåste» arealer har bidratt til å danne et bilde av Fredensborg som en “bolighai”, “spekulant” og “boligbaron”. Fredensborg (nå Heimstaden) har både i Maridalsveien og i alle andre leiegårder de eier innført tidsbestemte kontrakter som en standard. Hvorvidt dette er en måte å tilbakevise kritikken på, er uvisst. Selv påpeker informanten fra Heimstaden at de ser at slike kontrakter

bidrar til økt trygghet for de som leier som igjen skaper mer stabile og gode bomiljøer. Vi ønsker å gå foran i det norske utleiemarkedet, i tillegg til å oppfordre andre private utleiere til å innføre det samme, så vi har oppfordret Regjeringen til å innføre det som standard i lovverket. (Informant Heimstaden)

6.6.3 Institusjonell makt

Lukes mener den tredje maktdimensjonen er den ypperste formen for maktutøvelse ved at den kan forme menneskers oppfatninger, preferanser, og interesser. Lukes´ forståelse om at aktøren som blir formet, godtar å bli dominert, er derimot ikke gjenkjennelig blant flertallet av beboerne i de to leiegårdene. Beboerne aksepterte ikke den daværende praksis av leiegårdsloven, men forble aktive aktører som talte sin sak. Imidlertid valgte noen av beboerne å trekke seg fra forkjøpet i Von der Lippes gate:

Folk trakk seg fra forkjøpet etterhvert og vi skjønnte ikke helt hvorfor, men så skjønnte vi likevel men vi kan ikke bevise det. [...] Men det var mange sånne kritiske øyeblikk hvor vi var avhengige av stemmer. Hvor folk plutselig ikke var tilgjengelig, de unngikk oss, fikk ikke tak i de, de reiste bort på ferie, det var bare.. Det var påfallende, når de visste hvor viktig det var at de stemte og at de var en del av flokken. (Beboer 4)

Beboerne var av den oppfatning at både EBY og Fredensborg her påvirket noen beboere til å trekke seg. Frykten for store kostnader var blant årsakene til at beboere ikke deltok i forkjøpet.

Oslo kommunes bruk av kommunal forkjøpsrett må skje innenfor de retningslinjene som er fastsatt i kommunen. Dette påvirker kommunens handlingsrom. Samtidig er det slik at handlingsrommet finnes (Regjeringen, 2005), men man må finne en måte å bruke det på. Overordnede føringer og retningslinjer er med på å strukturere EBYs argumentasjon og ytringer: EBY hevder at de kun kan handle innenfor lovens rammer. EBY har en oppfattelse av egen rolle i saker om forkjøpsrett som i all hovedsak gjelder rådgivning. De har kun en rådgivende rolle, og kan ikke bistå økonomisk, juridisk eller organisatorisk utover det. Deres rolle har vokst frem i en historisk boligkontekst bestående av institusjoner og strukturer. En nedprioritering av loven og en tilbaketrukken rolle tildelt kommunen, har dannet en norm eller tradisjon for hvilken funksjon EBY skal ha. Kommunal forkjøpsrett har over lang tid vært et lite brukt virkemiddel både for å øke den kommunale eiendomsmassen, men også for å gi beboere mulighet til å bli eiere av egen bolig. Denne holdningen har vært med på å påvirke beslutningstakingen og kommunens prioritering av kommunal forkjøpsrett. Selv påpekte representantene fra EBY at de ikke kunne bruke takstmann fordi retningslinjene ikke åpnet opp for det. Står det egentlig noe i instruksen fra 2009 at dette var noe EBY ikke kunne gjøre? Empirien vitner om at EBY retter seg etter overordnede føringer, og bruker lovens bestemmelser og instruksen som unnskyldning eller skjold for deres passivitet.

EBY ønsket ikke å bruke forkjøpsretten på egne vegne verken i Maridalsveien eller Von der Lippes gate. Loven åpner opp for dette, men den daværende instruksen hadde ingen bestemmelse som ga kommunen mulighet til det. Dersom kommunen vurderer bruk av forkjøpsrett på egne vegne, gjør de grundig vurdering av eiendommens kontekstuelle forhold slik som bygningene og leilighetenes egnethet, beliggenheten, vedlikeholdelsen, antallet boliger og tidsmessig standard (Byrådssak 1030/19). Det er ikke alltid at boliger i leiegårder tilfredsstillter kommunens krav eller behov (Trondheim kommune, 2005).

Fredensborg utøver makt ved å forme EBYs ønsker og meninger. En maktutøvelse uten konflikt, slik Lukes påpeker. Dette handler om å ikke uttrykke sine interesser og ikke gjøre noen innvendinger mot dette.

6.7 Avmakt

Analysen presenterer en tydelig utfordring for beboerne i å realisere forkjøp, ved at de ikke opplever å få tilstrekkelig med informasjon om hvordan de skal gå fram, og at de opplever tydelige hindre på veien både fra kommunens og Fredensborgs side. I dette underkapitlet vil jeg se på om noen av disse forholdene kan omtales som avmakt.

6.7.1 Institusjonell avmakt

Jeg vil her argumentere for at det eksisterer en form for institusjonell avmakt. Strukturelle forhold i politikken, økonomien og rettsvesenet har hindret beboernes evne til å gjennomføre forkjøp. Lover og regler på overordnet nivå har styringskraft over praksis på lavere nivåer, og påvirker dermed boligforvaltning i en viss retning. Instruksbestemmelsene har begrenset kommunens handlingsrom, gjennom regler om bruk av takstmann, forkjøp på egne vegne og krav om garanti fra beboerne.

Den institusjonelle ordningen med innføring av garantikrav i 1988 har vist seg å være et hinder for gjennomføring av forkjøp for beboere i dag. Sammen med økte boligpriser og dermed høye garantikrav skaper dette store utfordringer for beboerne. Garantibestemmelsen setter også kommunen i en vanskelig situasjon, om hvorvidt de skal redusere garantikravet eller ikke. Instruksen fra 2009 ga ikke EBY hjemmel til å innhente egne takster, samtidig som informantene fra etaten påpeker at de ikke har god nok kompetanse til å veilede beboerne rundt dette. Disse politiske beslutningene har hatt uforutsette konsekvenser for beboerne.

Skattereformen av 2006 kan også fungere som en form for institusjonell avmakt. Når leiegårdsloven trådte i kraft i 1977 kunne kommunen overta aksjene i selskapet mot kontant oppgjør. I den første revisjonen av loven 14 år senere ble dette endret, slik at forkjøpsretten skulle gjelde *leiegården* (Ot.prp.nr. 44 (1990-1991) s. 13). Skattereformen gjelder innføringen av skattefritak for aksjer, som har ført til at flere leiegårder organiseres som aksjeselskaper. Ved aksjeoverdragelser unngår man både tinglysing og dokumentavgift, og dette er en fordel for aktører som driver kjøp og salg av eiendom. Kommunen og leietakere kan ikke benytte forkjøpsretten på aksjeselskapet, men kun eiendommen. For å benytte forkjøpsretten må eiendommen trekkes ut av selskapet og det må fastsettes en verdi for leiegården. Dette fører ofte til uenighet rundt eiendomsverdien slik at verdien må fastsettes i

skjønnsretten. Dette er en prosess som både er tidkrevende og ressurskrevende. Det er en gjennomgående oppfatning at leiegårdsloven har blitt glemt, og det eksisterer en manglende samordning med andre lover.

6.7.2 Kognitiv avmakt

Det kan argumenteres for at flere aktører opplever kognitiv avmakt. Ifølge Hernes (1975) innebærer dette en situasjon der aktører mangler innsikt i relasjonen mellom hendelser, mål og midler, ikke vet hvordan de skal realisere sine mål og dermed avstår fra å handle. Man kan argumentere for kognitiv avmakt i den forstand av at kommunen har vært «bakoverlent» og kommet for sent på banen i å igangsette saksbehandling og informere beboerne om forkjøpsretten i Maridalsveien og Von der Lippes gate. Selv påpeker EBY at de ikke har nok kompetanse på dette feltet og er bundet av et strengt regelverk. Beboerne totale opplevelse er at kommunen brukte minimalt med ressurser og ga minimalt med hjelp. Dette kan tyde på en kognitiv avmakt også innad i kommunen som gjorde at de avsto fra å handle ved flere tidspunkt.

Beboerne i begge leiegårdene informerte om noe som kan tilskrives som kognitiv avmakt. Blant flere beboere opplevdes konsekvensene for å være for omfattende, og flere ønsket derfor ikke å delta i forkjøpsprosessen. Dette begrunnes i opplevelsen av kommunen og Fredensborg frarådet forkjøp. Organisering trekkes frem som sentralt for beboere til å gjennomføre et forkjøp, og flertallsstemmer for forkjøp er en helt nødvendig betingelse for å bruke forkjøpsretten. Samtidig er det viktig for å gå sammen og stille garanti for kjøpesummen. Koordinering av ressurser og interesser kan være utfordrende. Flere beboere anså risikoen for å bruke forkjøpsretten for å være for stor, og avsto fra å handle overhodet. Denne risikoen gjaldt i all hovedsak økonomi, og mangel på kunnskap om hvordan man skulle klare det. Et annet eksempel kan være beboerne i Maridalsveien sitt ønske om bruk av uavhengig takstmann. Her opplevde de liten grad av støtte fra kommunen, og valgte å frafalle denne strategien. Beboerne i Maridalsveien forteller selv at de har hatt en opplevelse av avmakt.

6.7.3 Kollektiv avmakt

Til tross for at kommunen og beboerne i begge gårdene hadde det samme overordnede mål ved bruk av kommunal forkjøpsrett, klarte de ikke å samordne interessene og samarbeide. Stor uenighet og motsetninger blant beboere og ansatte i kommunen skapte en kollektiv avmakt. Beboerne mistet tillit til etaten. Informantene fra Von der Lippes gate forklarte at de etter hvert ekskluderte EBY fra prosessen, grunnet manglende tillit, opplevelse av manglende vilje, motstand og fraråding. Mange av beboerne hadde en forventning om at EBY skulle gi mer informasjon og veilede dem mer. Dette påpeker EBY at de ikke kan.

Som tidligere nevnt handler avmakt om at man mangler kunnskap og bevissthet om at man og hvordan man påvirkes av andres beslutninger, og kan ramme aktører uansett hvor sterkt man står i handlingssituasjonen. Beboerne i begge leiegårdene opplevde at de ikke forsto hvilken interesse EBY hadde ved bruk av kommunal forkjøpsrett. Kommunen har ikke lyktes i å få alle i etaten til å jobbe mot det felles målet om å gjennomføre forkjøp. Dette kan bunne i motstridende interesser i etaten og liten politisk vilje til å bruke forkjøpsretten. Kommunen virker svært oppmerksom på de ulike utfordringer som eksisterer ved å bruke forkjøpsretten på vegne av beboere, men har fremdeles vært tilbakeholdne.

Hvilke faktorer fører til at leiegårder overdras til beboere ved hjelp av leiegårdsloven?

Basert på analysen har jeg funnet tre faktorer som er særlig sentrale for leiegårdsoverdragelse på vegne av beboere. Den første er leiegårdens omsetningsverdi, og uenigheten om hvilken garanti beboerne må stille for kjøpet. Den andre er ressurser. Kommunens manglende ønske om å bruke ressurser på kommunal forkjøpsrett, beboernes økonomiske, sosiale og kunnskapsmessige ressurser, og til slutt gårdeiers motressurser. Den tredje faktoren er informasjon og oppfølging fra Oslo kommune. Beboerne etterspør mer veiledning og hjelp, og det bør avklares nærmere hvilken rolle Oslo kommune skal ha som driver av forkjøpsprosessen.

7 Boligpolitikken og boligsystemets påvirkning på forkjøpsretten

I dette andre diskusjonskapittelet vil de to forkjøpssakene forstås med utgangspunkt i boligregimeteorien og stiavhengighetsperspektivet som ble presentert i teorikapittelet. Hvordan påvirkes maktspeillet om kommunal forkjøpsrett av historiske og aktuelle trekk ved boligpolitikken og boligsystemet? Løsningen på gåten om hvorfor forkjøpsrett er så vanskelig å bruke, kan være mulig å finne i historien. I dette kapitlet følger en ytterligere diskusjon om hvordan Lukes' maktperspektiver kan belyse historiske endringer i boligpolitikken. Først vil jeg se på forkjøp i det norske leiesystemet. Deretter vil jeg se på hvordan endringer i leiemarkedet og leiegårdsstrukturen er forhold som påvirker forkjøp. Så vil jeg gå i dybden på de historiske trekk som er betydningsfulle for leiegårdsloven, og diskutere dette i forhold til stiavhengighetsperspektivet og maktteorien presentert i kapittel 4.

7.1 Kommunal forkjøpsrett i det norske leiesystem

I henhold til Bengtsson et al. (2017) sin klassifisering av boligregimer har Norge en selektiv boligpolitikk som er institusjonelt basert på eieboliger. I tillegg er det norske boligregimet kompatibelt med Kemenys (2006) definisjon av et dualistisk leiesystem. Leiegårdsloven er en aktuell lov i den selektive boligpolitikken og blir sett på som et virkemiddel for kommunene til å oppnå selektive formål ved bruk av forkjøpsretten på kommunens egne vegne (NOU 2002: 2). På den andre siden viste en rapport fra 2020 at leiegårdsloven fungerer dårlig som boligpolitisk virkemiddel for beboere (Stokstad & Barlindhaug, 2020).

Det dualistiske leiesystemet resulterer i et leiemarked som er stort, ustabil og markedsstyrt som tidvis etterlater seg utrygge leietakere. Det dualistiske systemet dominert av en stor eiersektor, tenderer å marginalisere leiemarkedet. Boligregimet er med på å forme de interesser de ulike aktørgruppene har i møtet med kommunal forkjøpsrett. For mange av beboerne var trygghet en viktig faktor for hvorfor de ønsket å bruke forkjøpsretten. Dette gjaldt enten det var prinsippet om å bo trygt, eller tryggheten en eid bolig gir rent økonomisk. Tidligere studier gjort av Saunders (1990) viser at det å eie egen bolig både gir juridisk, økonomisk og ontologisk trygghet. I eierorienterte boligregimer slik som i Norge, er

tryggheten i disse tre aspektene mindre for leietakere, enn i boligregimer der leiemarkedet utgjør en viktigere rolle.

En rekke av beboerne i Maridalsveien har i etterkant av forkjøpsprosessen fått tildelt kommunal bolig. I det dualistiske norske leiesystemet forbeholdes dette kun for en begrenset gruppe mennesker. Det dualistiske leiesystemet medfører også at den offentlige myndighet utgjør en liten rolle i boligforsyning. Boligregimet forutsetter at markedet skal kunne dekke menneskers boligbehov, og tildeler derfor markedsaktører større makt. Flere av beboerne opplever at de faller mellom to stoler når de står i skjæringspunktet mellom eiemarkedet og leiemarkedet. «Nei det er jo det, holdt på å si den fordelene med også eie noe sjøl da. Det å komme seg litt inn i et eiendomsmarked [...]» (Beboer 2). Eiemarkedet i Norge gir en del fordeler som leietakere ikke får muligheten til å nyte godt av, og det å leie blir sett på som å være *utenfor* boligmarkedet, slik Dyb (2020) hevder.

Den markedsbaserte boligpolitikken forutsetter boligfiltrering med lange flyttekjeder, men i praksis skaper det ikke gode nok muligheter for leietakere til å forbedre sin boligsituasjon (Turner & Wessel, 2019). Dette er med på å styrke ønsket om bruk av kommunal forkjøpsrett, samtidig som det etterlater leietakere som mislykkes i å bruke forkjøpsretten i en ustabil bosituasjon. Leiegårdsloven er i utgangspunktet et virkemiddel som støtter opp under den sterke eierlinja, og er et tegn på den stivhengighet som eksisterer i boligmarkedet. Men kommunal forkjøpsrett er med på å underbygge og avdekke de problemene som eksisterer i leiemarkedet i dag, med utrygghet, usikkerhet, midlertidighet og høye boligpriser. En beboer i Maridalsveien forteller: “Den eierlinja i Norge den slår to veier” (Beboer 6). Blant leietakere skaper den stor usikkerhet. Når man ser hvor gunstig det er å eie egen bolig fremfor å leie, kan man undre seg over hvorfor kommunal forkjøpsrett blir anvendt i så liten grad.

7.1.1 Endring i leiegårdsstruktur, -marked og -politikk

Et viktig element som påvirker muligheten for bruk av kommunal forkjøpsrett, er endringene i leiemarkedet og leiegårdsstrukturen. «[...] før var det veldig mange leiegårder, det var 1 som eide 1 bygård, hvor det var folk som bodde i mange år» (Informant 1 EBY). Før var det vanlig at gårdeiere kun eide én leiegård, men utleiemarkedet har endret seg mot å domineres

av flere profesjonelle aktører som driver utleieselskaper i større skala. Leiemarkedet endret seg mye gjennom seksjonering av eiendom. EBY påpeker her at dette har noe å gjøre med den boligpolitikken man har ført med en sterk eierlinje, og en nedprioritert leiesektor.

Forholdene rundt det å eie en hel bygård har endret seg. EBY forteller:

Det blir dyrere med årene å kjøpe en hel bygård. De (USBL) anbefaler, nei gud kjøp din egen leilighet istedenfor, kjøp én og én leilighet ikke kjøp en bygård. I og med at det er blitt et investeringsobjekt, så øker prisen. (Informant 1 EBY)

Tidligere ble leiegårder vanligvis omsatt som rene leiegårder der man hadde en kjøpekontrakt og en kjøpesum fra starten av, slik at beboere visste hva de måtte stille med for å finansiere forkjøpet. Utover 1990-tallet var det en økende trend at leiegårder ble organisert som aksjeselskap (Wessel, 1996), og dette er også tilfellet i dag. Informanten (2) fra EBY påpeker hvilken effekt dette har på kommunal forkjøpsrett:

Da har du plutselig en komplisert øvelse i forhold til å sette en verdi på gården, og når beboerne da får mulighet til å benytte forkjøpsrett, så vet de ikke engang hva summen de skal betale er. Fordi den ligger foran dem i en påfølgende skjønnsak sannsynligvis. Sånn at bildet er utrolig uforutsigbart da! Du går inn på noe som er kjempekrevene, og som krever mye av deg både i forhold til innsats og økonomi, men så har du ikke den der forutsigbarheten som man ideelt sett skulle hatt da når man går inn i en sånn type prosess.

Det samme forholdet blir påpekt av informanten fra Oslo bystyre:

Lovgivningen fungerte svært bra første gang jeg kom i kontakt med den på 90-tallet, 1990-årene. Også er den blitt veldig mye vanskeligere fordi man i leiegårder skjelner mellom gården som man hadde den gangen, og gården som ofte har en eierform som kan være et aksjeselskap. [...] Så lovgivningen er ikke på høyden.

Denne leiegårdsorganiseringen ble ytterligere styrket av fritaksmetoden i skattereformen av 2006. Salg av leiegårder organisert som aksjeselskap har vist seg å ha stor betydning for forkjøpsprosessen tilknyttet fastsettelse av leiegårdens verdi og den sum beboerne må stille garanti for. Både Maridalsveien og Von der Lippes gate var organisert som aksjeselskap, og dette resulterte i store uenigheter om hva gården var verdt. I de to sakene var salgsobjektet aksjeselskapet, men leiegårdsloven gjelder kun kjøp av selve eiendommen. Beboerne kunne ikke kjøpe aksjeselskapet, og derfor virket det underlig å skulle betale skatt for et objekt man ikke har rett til å kjøpe. Aksjeselskapet ligger således utenfor leiegårdslovens virkeområde.

Det faktum at vanlig praksis har vært å medberegne latent skatt i endelig leiegårdsverdi, stiller private eiendomsaktører sterkt i dette handlingsfeltet. Kommunen blir stående i forhandling mellom to parter, og beboerne opplever manglende støtte fra kommunen.

Et annet viktig element som påvirker bruken av forkjøpsrett, er endret politisk holdning og vilje. EBY forteller at kommunal forkjøpsrett var oppfattet mer som et boligpolitisk virkemiddel på 1990-tallet, enn i dag. Begrunnelsen som blir vektlagt er utviklingen i eiendomsmarkedet, og at loven ikke har fulgt med på den utviklingen. Blant politiske partier er det blitt argumentert for at en nedprioritering av bruk av forkjøpsretten har skjedd “i all hovedsak på Høyres vakt” (Moxnes, 2019). En beboer i Maridalsveien påpekte eksplisitt at det politiske styret i Oslo var en utfordring for å bruke kommunal forkjøpsrett:

Altså dette var jo tilbake i 2017, da hadde man hatt et skifte av byråd i 2015, så hadde det vært et par år med nytt byråd da, men før det så hadde det vært borgerlig høyrestyrt Oslo i 18 år. Og det satt i veggene, den der høyrementaliteten, kommersialismen, at alt skal man tjene penger på. (Beboer 7)

En av beboerne i Maridalsveien hadde deltatt i en forkjøpssak over 20 år tidligere og merker en stor endring hos kommunen:

Jeg visste jo ikke at det hadde skjedd en så stor forandring i kommunen på dette her. Holdningsmessig særlig ikke sant. Men også i praksis da, at liksom disse eiendomsselskapene har fått en, jeg kaller det ballegrep altså, på dem (EBY) da. (Beboer 8)

Informanten i Oslo bystyre mener at endringer i saksbehandlingen er en faktor:

Deler av saksbehandlingen i Norge er etterhvert blitt veldig formell. Det har noen gode sider, men det kan også føre til at når det er krevende med lovgivning og jus og maktforhold, at du ikke kommer dit du skal. Så det er en forskjell.

7.2 Historiske forhold ved boligpolitikken

Analysen frembringer en felles oppfattelse blant beboerne om at kommunen ikke har noen reell vilje til å bruke kommunal forkjøpsrett. Jeg mener at denne viljen kan belyses og forstås med bakgrunn i tidligere beslutninger og praksiser.

Den historiske utviklingen både hindrer og muliggjør visse hendelser eller utfall. En svak versjon av stiavhengighet kan belyse hendelser og mekanismer som har hatt påvirkning på dagens bruk av kommunal forkjøpsrett. Med et svakt stiavhengighetsperspektiv forutsetter jeg at stiavhengighet foreligger i større eller mindre grad. Tidligere forskning har etablert sterke elementer av stiavhengighet i boligpolitikk og institusjoner i Norge, i både leiesektoren (Bengtsson et al., 2006) og eiesektoren (Bengtsson, Ruonavaara & Sørvoll, 2017). Aktører ved et tidspunkt A fattet beslutninger som bygger opp institusjoner som ved senere tidspunkt B definerer spillereglene for den samme eller andre aktører. Dette kan gjøre at historien oppfattes som kontinuerlig og selvforsterkende. Nedenfor vil jeg avdekke hendelser og mekanismer som har betydning for gjennomføringsgraden av forkjøp.

1970-tallet kan fungere som et kritisk tidspunkt som førte med seg en tid med langsiktige inkrementelle endringer, og slik Annaniassen har beskrevet det; 70-tallet er både et høydepunkt og et vendepunkt. Politikken brøt med en sosial boligpolitikk som hadde vært ført i mange tiår. De etablerte institusjonene fortsatte å eksistere, men med nytt innhold og bevegde seg fra et institusjonalisert reguleringsystem til en institusjonalisert markedsliberalisme (Annaniassen, 2006b). 1970-tallet representerer et krysningsspunkt mellom institusjonell treghet og forandring i konflikten mellom boligpolitikken og boligmarkedets aktører (Annaniassen, 2006b). På slutten av 1970-tallet aksepterte man legitimiteten med å selge boliger til høyest mulig pris. Grunnen til at det var så enkelt å etablere det nye, markedsdrevne institusjonelle systemet var at det gamle systemet ikke fungerte i samsvar med de generelle målene om effektivitet og legitimitet (Annaniassen, 2006b).

Videre fungerer 1982/1983 som et annet fokuspunkt. Ved innsettelse av Willoch-regjeringen etter stortingsvalget i 1982 gikk boligpolitikken i en tydelig liberaliserende retning, der kredittmarkedet ble liberalisert, prisreguleringer ble opphevet, prisbestemmelser skulle liberaliseres, eiersektoren ble markadstilpasset og leiemarkedet ble markedsstyrt (Annaniassen, 2006b)⁸. Etableringen av eierleilighetssektoren kan ses på som et skifte, og representerer en endring i de politiske instrumentene for å opprettholde kontinuitet i den politiske forpliktelsen til eierlinja. Innføring av eierseksjonsloven i 1983 fungerer som et

⁸ Det var her de store boligpolitiske endringene ble foretatt, men det er nødvendig å påpeke at noe av dette også foregikk under Arbeiderpartiregjeringen.

fokuspunkt i fremveksten av eierleiligheter som var med på å forsterke eiermentaliteten. Dette ga rom for investorer utenfra som så bolig som et godt investeringsobjekt (Wessel, 1996). Fremveksten av eierleilighetssektoren var med på å endre leiegårdsstrukturen og leiemarkedet. Seksjoneringen resulterte i færre utleieeiendommer og færre rene leiegårder, og dermed en mindre andel av boligmassen som omfattes av leiegårdsloven.

Eierleilighetssektoren har bidratt til en sterkere eierlinje, som har redusert leiesektorens rolle. Eiermentaliteten påvirker hvordan vi ser på det å eie egen bolig. Ønsket om å eie egen bolig kan sies å være en form for institusjonell makt. Det er en måte å forme menneskers holdninger og ønsker på. Den eide boligen er blitt et symbol på økonomisk, juridisk og ontologisk trygghet (Saunders, 1990). Dette har påvirkning på beboernes ønske om å bruke kommunal forkjøpsrett, gjennom ønsket om en tryggere bosituasjon.

Generelt har den valgte stien, beslutningen om å vektlegge eierskap, stengt for eller gjort andre stier, mot en større leiesektor, vanskeligere i dag. Den sterke vektleggingen av eiemarkedet, har etterlatt seg et ustabilt leiemarked. Dette påvirker ytterligere det ønsket leietakere har for å kjøpe egen bolig, og dermed også ønsket om å bruke kommunal forkjøpsrett. I tilknytning til denne utviklingen har valget om avskaffelse av husleieregulering gjort leiemarkedet mer ustabilt og midlertidig, og skapt et ytterligere press og ønske om å kjøpe egen bolig gjennom forkjøpsretten. Samtidig skaper det en større usikkerhet for beboere etter bortfall av forkjøpsretten. Det eksisterer en generell ujevn maktrelasjon mellom leietakere og eiere, som synliggjøres gjennom forkjøpsprosessen ved at de som ikke lykkes igjen står utenfor markedet. Der forkjøpsretten ikke vedtas å brukes sitter beboere ofte igjen i en dårligere situasjon enn tidligere. Det ble påpekt av beboere både i Von der Lippes gate og Maridalsveien at de var redd for hva som ville skje med deres bosituasjon dersom Fredensborg tok over leiegården. Dette gjaldt frykten for å måtte flytte fra boligen, økt husleie og oppløsning av naboskap. Generelle utviklingstrekk i boligmarkedet der private eiendomsaktører har fått økt rolle og makt, har vært noe av grunnlaget blant beboerne til å gjennomføre forkjøp: «en kamp mot systemet, mot spekulantene, mot EBY, mot politikerne» (Beboer 4). Dette fremhever de utfordringer som eksisterer på leiemarkedet med ustabile boforhold og høye leiepriser.

Gjennombruddet av eierleilighetssektoren på 1970-tallet var i stor grad et resultat av næringsaktørers interesser og investeringsbeslutninger i boligmarkedet. Det foregikk en «endring utenfra» ved at nye investorer så potensialet som lå i seksjonering av leiegårder.

Endringer i boligpolitikken og sektoren kan her tilskrives næringslivets profittmotiverte handlinger (Wessel, 1996), sammen med endring ovenfra gjennom lov om eierseksjoner fra 1983 og beboeres økonomiske interesser. Utviklingen av en mer markedsbasert boligsektor ble i følge Sørvoll (2021) drevet frem av aktører “ovenfra”, “innenfra” og “utenfra”. Sørvoll beskriver kategorien aktører som drev “endring utenfra” som næringsaktører med investeringsinteresser. På liknende vis beskriver Wessel denne gruppen som “markedets stormtropper, oppkjøpere og seksjoneringspekulanter” som kom utenfra og gjorde virksomhet ut av eiendomskjøp, seksjonering og salg av leiligheter (Wessel, 1996, s. 266). Tilstrømningen av aktører i tilknytning “eiendomsselskap” var en tendens man så i Oslo allerede på 1970-tallet (Wessel, 1996). Denne tendensen har ikke forsvunnet med årene. Beboerne i de to leiegårdene tar til orde for å gjøre endringer i leiegårdsloven som ikke tillater spekulasjon i folks hjem.

Tidligere beslutninger om kommunal forkjøpsrett har påvirket bruken av denne retten i dag. 1988 representerer et annet fokuspunkt med særlig betydning for praktisering av leiegårdsloven. Bystyret vedtok at beboere måtte stille garanti for kommunens utgifter og økonomiske ansvar. Garantistillelsen har vist seg å være en av de største utfordringene med bruken av kommunal forkjøpsrett i dag. Krav om garanti i et deregulert og liberalisert boligmarked, med tilbaketrekning av kommunens rolle som boligforsyner og private investorers økte rolle, problematiserer hele forkjøpsprosessen. Som nevnt i kapittel 2 var den tidligere praktiseringen av leiegårdsloven med videresalgskontrakter og offentlig økonomisk forpliktelse, svært kostnadskreven for kommunen. Innføring av de strenge garantikravene sammen med en endret leiegårdsorganisering, har i ettertid skapt store utfordringer for leietakere i å fremskaffe tilstrekkelig finansiering for kjøpet, og gjør dem økonomisk avhengig av eksterne investorer. Samtidig opplever ikke kommunen å kunne gi den hjelpen til beboerne som de ønsker. Sammen med usikkerhet om verdisettelsen av leiegårder, skaper dette ytterligere utfordringer for å stille garanti. Beboer i Von der Lippes gate opplever at kommunen oppfordrer til å bruke investorer:

Det de gjør er jo at de slipper ut disse leieboerne på gata til investorene, det er det de sier og. At hvis ikke dere klarer det, kan dere få hjelp av en investor. Men det er jo det samme som å kaste dem rett i fanget til Kim Jonsen og Ivar Tollefsen og Edgar Haugen og hele gjengen (Beboer 4).

Med grunnlag i de betydelige kostnader som kommunen sto ovenfor i tidligere praktisering av leiegårdsloven, er den praksis med bestemmelse om garantistillelse ansett å være en legitim beslutning. Slik boligmarkedet fungerer i dag, med en liten offentlig sektor som kun skal bistå økonomisk til vanskeligstilte innbyggere, i en stor markedsstyrt sektor, virker kostnadene og viljen stor ved å foreta en endring av dette. Liberalisering og deregulering av boligmarkedet oppleves som effektivt. En fjerning av garantibestemmelsen er lite sannsynlig. De politiske retningslinjene som ble etablert i henhold til garantistillelse, opptrer som en begrensning på mulige politiske endringer i dag. Oppsummert viser denne stivhengigheten hvordan institusjonell treghet begrense viljen til forandring (Bengtsson, 2006).

Ved lovrevisjonen i 1991 ble det vedtatt at forkjøpsretten skulle gjelde leiegården og ikke aksjene (§2.3). Denne endringen har en enorm betydning for å gjennomføre forkjøp. For det første, når forkjøpsretten kun gjelder leiegården, og leiegårder ofte organiseres som aksjeselskap, eksisterer det uklarheter i hvilken pris man skal betale. Det er her debatten om latent skatt kommer inn. Det samme gjelder behovet for uavhengig takstmann, som EBY ikke kunne tilby beboerne i Maridalsveien eller Von der Lippes gate etter den gamle instruksen fra 2009. I Maridalsveien aksepterte EBY Fredensborgs takst. Dette har skapt mistillit mellom beboerne og EBY, og usikkerhet om hva som faktisk er betalt for gården. I tillegg gjør en slik endring til at når eiendomsverdien blir vanskelig å fastsette, opplever beboerne at forkjøpet blir for dyrt, og de ikke klarer å stille tilstrekkelig garanti. Dette medfører at forkjøp ikke gjennomføres. Dette var tilfellet i Maridalsveien. Beboerne i Von der Lippes gate påpeker at en viktig endring for leiegårdsloven er å gjøre det mulig å kjøpe aksjeselskapet. Med dette fungerer 1991 som et fokuspunkt. Sammen med fritaksmetoden for beskatning av aksjer i skattereformen fra 2006, forsterkes disse effektene. Denne lovbestemmelsen er i dag blitt påpekt av alle aktørgruppene for å være en utfordring som bør endres.

I 1996 trådte nye endringer i kraft for Husbanken der de bevegde seg fra en generell boligbank til en boligbank med selektive ordninger (Husbanken, 2010). 1996 kan også fungere som et fokuspunkt. En slik nedtrapping av Husbankens rolle har trolig hatt betydning for de beboere som ønsker å bruke forkjøpsretten. Det er påpekt at Husbanken bør gis mandat til å yte lån og tilskudd til de beboere som ønsker å bruke forkjøpsretten. En tidligere reduksjon av Husbankens myndighet kan ha betydning for hvorvidt dette forslaget vedtas. Dette henger tett sammen med den selektive boligpolitikken som føres, og det å åpne opp for at Husbanken skal tilby finansiering til beboere som ikke kategoriseres som vanskeligstilte, er

problematisk. Overgangen til en selektiv boligpolitikk begrenser Oslo kommunes handlingsrom i boligpolitikken. Husbanken var tidligere en sentral aktør i boligmarkedet, men ble med deregulering og reduksjon av det offentliges rolle, ikke prioritert. Til tross for dette peker Oslos saksframlegg *Nye veier til egen bolig* (Byrådssak 145/19) på en boligpolitikk utover den markedsorienterte sektoren og utover boligpolitikken som kun retter seg mot vanskeligstilte. På den måten representerer dette et delvis brudd med det boligpolitiske systemet, og gjør det sannsynlig at boligpolitikken *kan* utvikle seg i andre retninger i fremtiden (Sørvoll, 2021).

Oslo kommunes salg- og kjøpsvirksomhet har følgelig påvirkning på dagens praksis. Byfornyelsen, salget av sykehusboligene og boligbyggsaken er eksempler på hendelser der kommunen har forsøkt å ta en aktiv rolle i boligpolitikken, men som har hatt tidvise negative utslag. I Bystyret i 2018 ble det vedtatt instruksendringer og diskutert og foreslått endringer i leiegårdsloven. Bakteppet for dette var Boligbyggsaken et år tidligere. Sykehusboligsaken er en stor sak som ifølge EBY selvfølgelig har gjort noe med hvordan de tenker i forhold til informasjon, hva som må gjøres annerledes eller hva de må få tydeligere fram. En beboer opplevde at Oslo kommune hadde vært litt redd etter Sykehusboligsaken.

7.3 Maktspillet i boligutviklingen

For å følge opp analysen av Lukes' tre maktdimensjoner i forrige diskusjonskapittel, vil jeg her ramme det inn i den historiske utviklingen av boligmarkedet, etter inspirasjon fra Bengtsson og Ruonavaara (2011). Lukes' tredje maktdimensjon kan være med å belyse stivhengigheten i det norske boligregimet.

Ideen om at visse beslutninger på ett punkt endrer sannsynligheten for alternative beslutninger ved en senere anledning, kan forklares av en form for maktutøvelse der preferanser for hva som er ønskelige eller mulige valg har blitt formet av noen andre. For det første har tidligere beslutninger om garantistillelse blitt en del av den generelle praksisen ved bruk av forkjøpsrett. Selv om dette kan argumenteres for å vanskeliggjøre forkjøpsprosessen for beboere og være i strid med lovens intensjon, eller med aktørers «virkelige» interesser, har disse holdningene og beslutningene hatt legitimitet i det daværende «herredømmet». Denne bestemmelsen har hatt medhold gjennom den endrede kommunale rolle i tiden som

fulgte. Tidligere hendelser gjør en rekke alternativer eller løsninger mindre sannsynlige, dyrere, vanskeligere å gjennomføre og mindre legitime. På bakgrunn av dette velger aktører andre alternativer, eller fremmer andre alternativer som mulige. Andre ordninger er i større grad prioritert for å hjelpe leietakere inn på eiemarkedet. Dette gjelder blant annet leie-til-eie-ordninger, bostart og startlån.

Tidligere praktisering av leiegårdsloven er en form for agendasettende makt. Ettersom leiegårdsloven ikke har vært et prioritert virkemiddel har det heller ikke stått på den politiske dagsordenen. Dette har ført til at de som behandler forkjøps saker aksepterer «the order of things» fordi de ikke ser alternative løsninger. Dette har videre den effekt at kompetansen er lav i kommunen. Det har vokst frem en dekobling mellom de mulighetene loven tilbyr, og den praksis som føres. Det eksisterer latente konflikter som omhandler motsetninger mellom de som tar beslutninger og de interessene som ekskluderes fra beslutningsprosessen. Det har eksistert uenigheter blant de politiske partiene siden leiegårdsloven ble vedtatt. Særlig har den politiske venstresiden vært tilhenger av leiegårdsloven, mens høyresiden opplever loven som et offentlig inngrep i private avtaler (Byutviklingskomiteen, 1988). Den lange tiden med sjeldent bruk av kommunal forkjøpsrett har vært legitimert (Weber, 1971). Noen partiers ønske om en styrket leiegårdslov har blitt nedstemt. Tidligere fungerte leiegårdsloven som en pisk, og tilhørende instruks, informasjon og boligpolitiske retningslinjer fungerte som prekener. Subsidieringen av beboere gjennom Husbanken, og kommunens ansvar for den økonomiske kostnaden representerte gulrøtter. Vedung forutsetter at det eksisterer en reell interesse i å gjennomføre bestemte typer politikk. Denne studien viser at dette ikke er tilfellet. Leiegårdsloven er ikke et fungerende boligpolitisk virkemiddel. Ettersom kommunal forkjøpsrett ikke er et prioritert virkemiddel, heller ei brukt ofte, eksisterer det både en negativ holdning til og fraråding fra å bruke den.

Utviklingselementer i boligpolitikken som deregulering og liberalisering, har hatt en effekt på de debatter som beboerne fører i tilknytning til leiegårdsloven i dag. De kritiserer den passivitet de opplever kommunen har, den økte makten private eiendomsinvestorer har fått i boligmarkedet, og den manglende beskyttelse av leietakere som eksisterer. Den boligpolitiske utviklingen med deregulering, liberalisering og det politiske ønsket om en større profesjonell privat sektor, har gitt økt makt til private eiendomsinvestorer i boligmarkedet. Den markedsbaserte boligpolitikken har på sin side resultert i en mindre aktiv kommunal

myndighet. Leieboere har blitt svekket av den norske boligutviklingen, gjennom kortsiktige kontraktsforhold og midlertidighet i leiesektoren.

Byrådet ønsker å ta i bruk nye virkemidler for å hjelpe grupper som har vanskeligheter med å kjøpe egen bolig, men som ikke kvalifiserer til det kommunale boligsosiale tilbudet. De har startet arbeidet med fem piloter, blant dem er: “Pilot 5: Kombinerte kommunale boligtilbud i bvgårder kjøpt på forkjøpsrett” (Byrådssak 145/19). Det fremlegges at kommunal forkjøpsrett er et verktøy som bør brukes mer aktivt, både på vegne av beboere og kommunen selv (Oslo kommune, 2019). I tillegg påpekes det i budsjettforslaget fra BYU for 2021 at: “Byrådet vil videre sikre at forkjøpsrett på vegne av leietakerne kan benyttes gjennom bruk av kommunal forkjøpsrett i tråd med lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder. Oslo kommune skal også vurdere forkjøp på egne vegne” (BYU, 2021b). Informant fra Oslo bystyre påpeker at det ved interpellasjon i Oslo bystyre 19. desember 2018 var en bred oppslutning blant alle partier i Oslo bystyre til å bruke forkjøpsretten til fordel for beboere, også de som tidligere hadde vært skeptisk til bruk av forkjøpsretten. Det er sjeldent det står skrevet eller sies noe eksplisitt om kommunal forkjøpsrett i politiske dokumenter og debatter. Dette peker i retning av en oppblomstring av kommunal forkjøpsrett som et boligpolitisk virkemiddel, og viser hvordan stivhengigheten i boligpolitikken ikke er deterministisk.

Tidligere politiske og rettslige beslutninger har resultert i en form for institusjonell avmakt. Institusjonelle ordninger som på et tidspunkt er etablert av aktørene, har på et senere tidspunkt blitt et hinder for aktørene i å realisere sine interesser og vilje. Først har den kostnadstunge praktiseringen av leiegårdsloven i Oslo kommune resultert i bestemmelsen om garantistillelse. Dette har hatt uintenderte konsekvenser for beboerne, gjennom strengere krav om garanti. Denne bestemmelsen har også minsket kommunens handlingsrom på den måten at de ikke lenger har myndighet til å yte finansiell bistand på vegne av beboerne. Lovendringen i 1991 som begrenset leiegårdsloven til å kun omfatte eiendommen, har hatt uintenderte konsekvenser som vanskeliggjør forkjøpsprosessen for beboerne. Dette er en også en form for institusjonell avmakt, der tidligere politiske beslutninger nå fungerer mot sin hensikt. «En del andre regelverk har gjort at det (leiegårdsloven) har mistet den hensikten som man egentlig tenkte tidligere da man utredet loven» (Informant 1 EBY). Opphevelse av husleiereguleringer har ført til økte husleienivåer. Skattereformen øker antall leiegårder organisert som aksjeselskaper, og øker utfordringene ved å bruke forkjøpsretten. Ny

eierseksjonslov fjernet bestemmelse om forkjøpsrett, og gjorde det lettere å seksjonere eiendom.

Jeg hevder at et annet samfunnsforhold også kan være med å påvirke maktspillet om kommunal forkjøpsrett i et større perspektiv. Begrepet finansialisering kan brukes for å forstå de strukturene som eksisterer i boligmarkedet. Den økende dominansen av finansielle aktører, markeder, praksiser og narrativer har ført til en strukturell transformering av økonomier, firmaer, institusjoner, stater og husholdninger (Aalbers, 2016). Utstrakt privatisering, nedtrapping av husleieregulering, og salg til eller tilrettelegging for overdragelse av eiendom til private aktører har ført til en finansialisering av boligmarkedet (Christophers, 2015; Fields, 2017). Finansielle markeder har spredt seg over geografisk og sosialt rom og utvidet sin påvirkningskraft til andre deler av samfunnslivet. Relasjonen mellom finansialisering og den offentlige sektoren er måten statlige eller kommunale aktører spiller en passiv rolle og skaper spillerom for investorer. Privatisering har ført til *utvidelse* av aksjemarkedene. Liberalisering har *åpnet* markedene, spesielt til internasjonale aktører. Deregulering og omregulering av den finansielle sfæren har *muliggjort* fremveksten av nye aktører, produkter og markeder. Finansialisering kan forklare den praksisen at individer tar på seg større finansielt ansvar og risiko og det eksisterer en forventning om at mennesker skal akseptere slik risiko inn i livene sine (Aalbers, 2016). Dette gjelder spesielt det målet de fleste har om å eie egen bolig, og de trygghetene dette medbringer seg.

Finansialisering har en opplagt større innvirkning i land eller byer som tidligere har hatt en stor allmennsektor eller kommunal sektor, ved at konsekvensene ved å slippe investorer til blir større. I Oslo har det aldri vært noen stor kommunal sektor, særlig ikke de siste 80 årene. Typen private investorer som har dominert markedet har variert i stor grad. På 1930-tallet og til 50-tallet var det mange enkeltpersoner (gårdeiere) i markedet. Utover på 1960- og 70-tallet var mange leiegårder eid av forsikringsselskaper, senere mindre finansieringsselskaper, eiendomsselskaper og enkeltpersoner. Trolig har ikke kommunale boliger blitt solgt til private investorer før Fredensborg kjøpte sykehusboligene i 2001. Et tydelig eksempel på finansialisering av boligmarkedet er private investorer som kjøper boliger, renoverer og leier ut til økte leiepriser. Nettopp noe som skjer med de leiegårdene der kommunal forkjøpsrett ikke blir brukt. Finansialisering gjør det vanskelig for kommunen å bruke kommunal forkjøpsrett på vegne av beboerne. Dersom kommunen kjøpte eiendom som ledd i en investeringsstrategi (plassere penger), ville aktiviteten være uttrykk for finansialisering. Men

utgangspunktet er jo noe annet - enten at man kjøper eiendom for å opprettholde/øke antallet kommunale utleieboliger eller at man opptrer som en "mellomaktør" når beboerne ønsker å danne borettslag. Boligregimet i Norge bidrar til å begrense den makt Oslo kommune kan utøve i dette handlingsfeltet. Finansialisering har samme effekt; det bidrar til høye priser og høye forventninger til prisutvikling. Dette gjør det vanskelig å bruke forkjøpsretten.

7.3.1 “Det er viktigere å unngå en formell feil enn å gjøre noe rett”

Det eksisterer et handlingsrom for kommunen til å hjelpe beboere i forkjøpssaker, og det viser seg at det handlingsrommet ofte er større enn man tror. Det krever at man jobber godt og er frampå for å finne handlingsrommet. Men handlingsrommet for kommunen i forkjøpssaker bør forbedres ifølge informanten fra Oslo bystyre:

Jeg tror nok at handlingsrommet bør forbedres, men det er et handlingsrom hvis alle vil samtidig i samme retning. Altså du må vite, det er stor forskjell hvis det er en politiker som har laget det enn en kommunal etat, eller et kommunalt aksjeselskap, eller hva det nå er. Også er du livredd for det som ofte skjer i dagens politikk, at du er redd for å gjøre en formell feil for da kommer noen og tar deg. Og det er viktigere å unngå en formell feil enn å gjøre noe rett.

Informanten mener at kommunen er blitt mer forsiktige nå enn for 30 år siden, og forteller videre:

Norge er gjennomregulert og overregulert og noe av det får både byråkrater og politikere til å bli forsiktige. De dårligste utslagene av det er når forsiktighet pluss forsiktighet blir overforsiktighet. Da taper de som ikke har de største pengene og de største advokatressursene.

Til tross for mange pisker i form av reguleringer, er ikke dette nok for å gjennomføre forkjøp. Lovens rammer går kun så langt, utover det er det behov for politikere og saksbehandlere som har kunnskap og vilje til å hjelpe beboere. Videre påpeker informanten at et framoverlent EBY er viktig, men at de ikke har vært det i de to sakene:

EBY var definitivt ikke framoverlent i forbindelse med Maridalsveien, og de var heller ikke nok framoverlent i Von der Lippes gate. Det var ikke EBY sin fortjeneste, det var de to forkjøpsberettigede sin fortjeneste at det ble en rettslig vurdering av den latente skattefordelen. Så det var engasjerte norske borgere som tvang fram dette, ikke systemene.

Deler av boligpolitikken har gått under radar politisk, og den må opp på dagsorden politisk. Og det å kunne gå fra leie til eie er en god ting, og det å lage finansieringsordninger for dette og praktiske ordninger som gir deg en sjanse i håndbakkbrytinga med sterke finansielle aktører og sterke leiegårdsaktører, der må leieboere ha mere formelle og praktiske muskler som hjelp på sin side enn det de har per i dag.

Hva kan gjøres annerledes?

Det er tre ting altså. Leieboerne må være bønn ærlige, og det føler jeg at de har vært da både i forbindelse med Von der Lippes gate og Maridalsveien 128. Så må EBY være framoverlent, du kan ikke komme en måned etter fristen sånn som de gjorde med Maridalsveien 128. Også må politikerne være framoverlent og skjønne at noe av dette faktisk er en type utviklingsarbeid.

Informanten fra Oslo bystyre forteller at de ønsker at kommunens kontrollutvalg skal se på hvordan EBY har håndtert forkjøpsrettsaker og hvordan de kommer frem til det beløpet leieboerne skal betale.

Det er tydelig at diskusjonene rundt leiegårdsloven har endret seg de siste 40 årene. De endringsforslagene som ble fremmet de påløpende årene etter loven kom, var av en annen karakter enn endringsforslagene i dag. Det var blant annet foreslått at leieboerne skulle få overta leiegården uavhengig om den var til salg eller ikke, og at selger skulle være forpliktet til å tilby eiendommen til kommunen før noen andre (Bystyresak 10/83). Dette er forslag som ingen har stilt i dag. En avtale mellom private parter i det frie marked står sterkere i dag. Dette bunner i den politiske endringen som har foregått, gjennom privatisering og deregulering. Dette tydeliggjør hvordan boligpolitikken er stivhengig.

På den andre siden er de konflikter som preget det boligpolitiske landskapet på 1970- og 80-tallet på vei tilbake i dag. På den ene siden har man de interesser i boligmarkedet som dreier seg om aktører som søker gevinst og profitt, og på den andre siden fokuset på å sikre rimelighet og stabilitet i boforholdene (Christiansen & Kjærås, 2021). Diskusjonen rundt kommunal forkjøpsrett er i dag, som på 1970-tallet, innebygd i en kritikk og motstand mot private gårdeiere og spekulasjon i boligmarkedet. Man kunne ikke forutse at debatten skulle bestå av de samme grunnleggende elementene 40 år etter.

8 Konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg teoretisk og empirisk undersøkt og diskutert hvilke faktorer som er sentrale for å gjennomføre leiegårdsoverdragelse for beboere ved bruk av kommunal forkjøpsrett, gjennom en casestudie av Von der Lippes gate 15 og Maridalsveien 128. I en tid hvor det blir vanskeligere å etablere seg i eiemarkedet, og leiemarkedets funksjon brister, blir det viktig å undersøke de alternativer som allerede eksisterer. I den hensikt har jeg undersøkt aktørgruppene sine ulike interesser, mål og ressurser, og de historiske og nåværende trekk ved boligpolitikken og boligsystemet som påvirker maktrelasjonen mellom disse aktørgruppene i saker om kommunal forkjøpsrett. I dette kapitlet vil jeg presentere oppgavens hovedfunn, besvare problemstillingene og legge frem muligheter for veien videre.

8.1 Oppgavens problemstillinger og funn

For å besvare problemstillingene i denne studien har jeg kombinert teoretiske forståelser av boligregime og makt med opplevelser, erfaringer og holdninger til informanter fra EBY, Fredensborg og beboere i to leiegårder i Oslo. Hovedproblemstillingen for denne studien var:

Hvilke faktorer fører til at leiegårder overdras til beboere ved hjelp av leiegårdsloven?

Målet med denne problemstillingen var å undersøke de faktorer som fører til leiegårdsoverdragelse til beboere, som ønsker å bruke kommunal forkjøpsrett.

Det som fremkommer av denne studien er at særlig tre faktorer er sentrale for leiegårdskjøp på vegne av beboere: Leiegårdens omsetningsverdi, ressurser og informasjon. Disse faktorene bunnar i det jeg omtaler som *relasjonelle forhold* og *historiske forhold*. De relasjonelle forholdene mellom de tre aktørgruppene omhandler interesser, ressurser og mål, og disse er både enhetlige, motstridende og skjevt fordelt. *Historiske forhold* er tidligere boligpolitiske holdninger og beslutninger som påvirker muligheten for forkjøp i dag.

Leiegårdens omsetningsverdi er vanskelig å fastsette i salg av aksjeselskap, når forkjøpsretten kun gjelder eiendommen. Denne prosessen preges i stor grad av uenighet mellom beboere og kjøper, men også kommunen. Dette fordyrer prosessen for beboerne, skaper usikkerhet og uforutsigbarhet for beboerne og strekker ut prosessen for alle parter. I forlengelsen av dette må beboerne stille garanti for det man mener leiegården er verdt. Dette krever store

økonomiske ressurser, enten på egenhånd eller ved hjelp av andre. I tillegg krever det sosiale og kunnskapsmessige ressurser, som man har sett at påvirkes av de andre aktørgruppene. Manglende kunnskap både blant beboere og kommunen er en nøkkelfaktor til at forkjøp er vanskelig å gjennomføre.

Informasjon er helt kritisk både for å sette i gang en forkjøpsprosess, men også for å holde den gående. Under de to forkjøpssakene var det ingen informasjonsbrosjyre tilgjengelig. Til tross for en informativ og saklig tone fra kommunens side, synes beboerne at informasjonen fra kommunen var mangelfull og virket frarådende. Det bar preg av en oppfatning om manglende vilje fra kommunen. Oslo kommunes informasjonsgiving og oppfølging er kun på det nødvendigste nivå. Denne praksisen kommer trolig av en lang periode der kommunen ikke praktiserte forkjøp.

- *Hvilke interesser, mål og ressurser finnes hos de tre aktørgruppene i saker om kommunal forkjøpsrett?*

Ved å bruke maktteori introduserte jeg sentrale forståelser av interesser, mål og ressurser for å avdekke de faktorer som er viktige for forkjøp på vegne av beboere, og de faktorer som potensielt hindrer dette. Funnene viser at motstridende interesser innad i kommunen svekker kommunens makt og handlingsrom, og dermed beboernes sannsynlighet for å gjennomføre forkjøp. Sammensatte interesser blant beboerne kompliserer muligheten til å realisere målet om forkjøp, fordi frafall leder til flere leiligheter beboerne må stille garanti for. Dette frafallet argumenterer beboerne å være et resultat av påvirkning fra både EBY og Fredensborg. Enhetlige interesser blant private eiendomsaktører stiller dem sterkt i handlingsfeltet. Beboerne var ressurssterke, men hadde behov for mer informasjon og økonomisk hjelp enn de opplevde å få. Kommunen opplever prosessen å være svært ressurskrevende, men yter i beboernes øyne ikke optimalt både i henhold til kunnskap, vilje og økonomisk bistand. Heimstaden opplever ingen utfordringer med kommunal forkjøpsrett. De har store organisatoriske, økonomiske og juridiske ressurser sammen med enhetlige interesser. Motstridende interesser mellom beboere og gårdeiere, og uklarhet i kommunens interesse er faktorer som kompliserer forkjøp. Store forskjeller i ressurser mellom beboere og gårdeiere, og manglende ønske om å bruke ressurser fra kommunens side er ytterligere faktorer som vanskeliggjør prosessen. Disse faktorene har sitt grunnlag i tidligere boligpolitiske beslutninger.

- *Hvordan påvirkes maktspillet om kommunal forkjøpsrett av historiske og aktuelle trekk ved boligpolitikken og boligsystemet?*

Den siste underproblemstillingen hadde som hensikt å undersøke de historiske forhold, hendelser og beslutninger i boligpolitikken som har påvirkning på funksjonen av kommunal forkjøpsrett i dag. Det vi vet er at den norske boligsektorens struktur slik den er i dag, er blant annet et resultat av beslutninger som ble tatt fra midten av det forrige århundret. Boligregimet svekker og styrker aktørgruppens makt i handlingsfeltet. Funnene fra studien viser at liberalisering og deregulering av boligmarkedet har på den ene siden resultert i en tilført makt blant private eiendomsaktører. Dette har på den andre siden ført til mindre makt i kommunen. Institusjonelle føringer har innskrenket kommunens handlingsrom. Skal man tro argumentene for at institusjonell treghet vanskeliggjør en endring i leiesektoren, øker insentivene for en styrket leiegårdslov ytterligere. Leieboere står generelt svakt i relasjon til kommunen og utleiery. I tillegg står leieboerne svakt i eierorienterte nasjoner, der ønsket og målet er å eie egen bolig i henhold til den tryggheten eierskap angivelig gir. Tidligere erfaringer i kommunen der bruk av forkjøpsretten medførte betydelige kostnader har ført til en tilbakesenthet og forsiktighet med å praktisere kommunal forkjøpsrett i dag. Tidligere praksis med kjøp og salg av eiendom i Oslo kommune med hensyn til både byfornyelsen, salg av sykehusboligene og boligbyggsaken, har videre forsterket denne forsiktigheten.

Jeg benyttet teori om boligregime og stivhengighet for å analysere hvordan relasjoner mellom aktørgruppene involvert i saker om kommunal forkjøpsrett, påvirkes av både historiske og aktuelle trekk ved boligpolitikken og det norske boligsystemet. Tidligere boligpolitiske beslutninger gir visse institusjoner, ideer og aktører et større spillerom i å dominere boligmarkedets struktur og funksjonalitet (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, 2011; Sandlie & Sørvoll, 2017). Det eksisterer en ubalanse i maktforhold når det kommer til besittelse av ulike ressurser, som utgjør en av de viktigste utfordringene for å bruke forkjøpsretten. Dette omfatter både økonomiske ressurser for å oppfylle alle kriterier for bruk av forkjøpsretten, og informasjon og veiledning gjennom prosessen. Både gårdeiere og beboere er svært målrettede aktører i de to casene, mens kommunen til tross for lovens formål, oppleves av beboere for å ikke ha en klar vilje eller mål om å bruke forkjøpsretten på vegne av beboerne. Hernes er blitt kritisert for å undervurdere økonomiske og politiske strukturer da dette ikke fanges opp i hans maktmodell. Bruk av Lukes' tredimensjonale

maktperspektiv er dermed et godt supplement for å oppklare den skjulte makten som ligger i samfunnets strukturer.

Leiegårdens omsetningsverdi er en faktor som er påvirket av boligpolitiske holdninger, endringer og praksiser. Leiegårdskjøp viser seg å være mindre lønnsomt for beboere, enn for eiendomsinvestorer med store økonomiske ressurser. Problemene tilknyttet omsetningsverdien bunner i endringer i leiegårdsorganiseringen gjennom dannelse av aksjeselskap og fremveksten av nye typer gårdeiere. Endringer i leiegårdsorganiseringen har skapt stor uforutsigbarhet i henhold til eiendomsverdi og garantistillelse for beboere, og endringene har ledet til debatten om latent skatt skal medberegnes i endelig pris eller ikke. I fastsettelsen av leiegårdens omsetningsverdi utøves makt på ulike måter. Fredensborg får gjennomslag for sine takster i Maridalsveien. Manglende prisvurdering fra kommunen påvirkes av tidligere instruksjer.

Slik leiegårdsloven fungerer i dag, er resultatet til størst fordel for gårdeiere. Dette er på bakgrunn av ressurstyngde, mangel på sanksjoner ved brudd på meldeplikt, opphevelse av kjøperetten og skattefritak ved aksjer. Både for kommunen og for beboere er loven mer utfordrende. Det eksisterer en dekobling mellom lovens muligheter og den nåværende praksis. Kommunen opplever høy ressursbruk, mangel på kunnskap og rolleforvirring. Beboere opplever utfordringer med organisering, muligheter for juridisk og økonomisk informasjon, hjelp og veiledning. Deres største hinder er økonomi. Det er viktig å påpeke at beboerne ikke er avmektige i enhver situasjon og beslutning. For det første klarte Von der Lippes gate å gjennomføre forkjøp. For det andre har de klart å fått leiegårdsloven opp på agendaen, og argumentert for at latent skatt ikke skal beregnes i endelig eiendomsverdi.

8.2 Fra en sovende lov til torneroseloven

Gjennom stor mediedekning og aktivisme blant beboerne i både Von der Lippes gate og Maridalsveien har leiegårdsloven fått nytt liv. Det er blitt foreslått en rekke endringer av leiegårdsloven som kan gjøre prosessen enklere både for kommunen og for beboerne som ønsker å bruke forkjøpsretten. En av endringene omhandler å gi Husbanken hjemmel til å yte finansiell bistand i saker om kommunal forkjøpsrett. Tatt i betraktning at en av hovedutfordringene med bruk av forkjøpsretten er garantistillelse, vil denne endringen være svært betydningsfull. Det eksisterer fremdeles et behov for bedre informasjon og oppfølging

fra Oslo kommune, og en tilnærming til beboerne som fremfor å være avskrekkende og frarådende, er saklig, hjelpende og motiverende. Det bør også vises til de tilfeller der forkjøpsretten har hatt positive effekter. Von der Lippes gate 15 er et slikt eksempel. Beboerne ønsker at det etableres et hjelpeapparat i større grad enn i dag som støtter og veileder gjennom *hele* prosessen med rådgivere som kan gi veiledning rundt finansiering, og at kommunen kan ta nytte av sine egne advokater som er kjent med leiegårdsloven. I tillegg påpeker aktørene at det hadde vært fordelaktig for alle parter at kommunen har forkjøpsrett til det som faktisk selges, altså aksjeselskapet. Denne endringen ville vært helt sentral for å lykkes med forkjøp, basert på den utfordring som ligger i å fastsette leiegården omsetningsverdi.

Dersom man fortsatt ønsker at kommunal forkjøpsrett skal være et verktøy som kan gjøre leietakere til eiere, eller sikre studentboliger eller kommunale boliger, bør loven revideres. Det er et stort fokus i boligpolitikken å legge til rette for at flere skal få muligheten til å kjøpe egen bolig, gjennom ulike modeller som bostart og leie-til-eie. Det interessante er at leiegårdsloven er en form for leie-til-eie-ordning som har eksistert siden 1977, men som ikke brukes.

Beboerne i Von der Lippes gate 15 lever i dag som andelseiere i sitt opprettede borettslag. I Maridalsveien har noen beboere kjøpt egen bolig et annet sted, mens andre har blitt tildelt kommunal bolig. De gjenværende 20 forkjøpsberettigede fortsetter kampen for en leie-til-eie-ordning i Bydel Sagene.

8.3 Overførbarhet

Jeg har i denne studien gjort et dypdykk inn i loven om kommunal forkjøpsrett, hvilke interesser, mål og ressurser de ulike aktørgruppene har og hvilken relasjon som eksisterer dem imellom. Dette har gitt meg muligheten til å utforske ulike utfordringer med bruk av loven. Leiegårdsloven har de siste tiårene vært en lite anvendt lov, men har de siste fem årene fått økt oppmerksomhet. En kvalitativ studie gir ingen grunnlag for å generalisere funn, men den empiriske analysen jeg har foretatt kan likevel være til nytte for forståelsen av de ulike hindringene som foreligger ved bruk av loven, og gi et innblikk i generell problematikk i dagens boligmarked. Funnene fra denne casestudien kan bidra til å nyansere maktutøvelse og

maktforhold i forkjøpsprosesser. Jeg håper at temaene jeg har undersøkt kan være relevant for forskning på andre diskusjoner om boligpolitikk i Oslo og Norge for øvrig.

Denne studien av kommunal forkjøpsrett fordrer en rekke andre spørsmål: Hvorfor brukes ikke kommunal forkjøpsrett i større grad som et boligpolitisk virkemiddel for å styrke eierlinja? Hvilken rolle og synspunkter har private eiendomsaktører (gårdeiere) i det norske boligmarkedet? Hvilken rolle bør Oslo kommune ha for å realisere forkjøp? Per i dag er det vanskelig å påvise at kommunal forkjøpsrett har stor reell betydning for beboere som gjennomfører forkjøp. Hvordan går det med de gårdene som er forkjøpt av beboere, og hvordan har situasjonen endret seg for dem? Dette er interessante spørsmål som kan være relevant for videre forskning. Videre vil det også være spennende å følge KMDs oppfølging av lovforslagene om leiegårdsloven, hvorvidt det foretas lovendringer eller om leiegårdsloven oppheves. Dersom lovendringer vedtas vil det være interessant å kartlegge hvorvidt endringer har en positiv effekt på forkjøpsprosessen og bruken av kommunal forkjøpsrett.

Litteraturliste

- Aalbers, M.B. (2016). *The Financialization of Housing. A political economy approach*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315668666>
- Aalen, M. (1980, 24.september). Bedre å betale egen gjeld enn huseierens. *Aftenposten*, s. 17.
- Andersson, L., Jakobsson, N. & Kotsadam, A. (2012). A Field Experiment of Discrimination in the Norwegian Housing Market: Gender, Class, and Ethnicity. *Land Economics*, 88(2), 233-240.
- Annaniassen, E. (2006a). Én skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland. *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring*, 1/2006.
- Annaniassen, E. (2006b). Norge – det sosialdemokratiske ägerlandet. I: B. Bengtsson (Red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus* (s.159-215). Égalité.
- Archibald, M. M., Ambagtsheer, R. C., Casey, M. G. & Lawless, M. (2019). Using Zoom Videoconferencing for Qualitative Data Collection: Perceptions and Experiences of Researchers and Participants. *International Journal of Qualitative Methods*, 18, 1-8.
- Arnott, R. (1987). Economic Theory and Housing. I E. S. Mills (red.), *Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. II. Urban Economics* (s. 703-1322). Amsterdam: North-Holland Imprint.
- Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Barlindhaug, R. (2020). *Veier inn og ut av dårlige boforhold*. NIBR-rapport 2020:16. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6427/2020-16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C., Ruud, M. E., Sommervoll, D. E. & Søholt, S. (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet* (NIBR-rapport 2018:12).
- Barlindhaug, R., Holm, A., Holth, F. & Nordahl, B. (2012). Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken. NIBR NOTAT 2012:114.
- Baxter, J. & Eyles, J. (1997). Evaluating qualitative research in social geography: establishing 'rigour' in interview analysis. *Transactions - Institute of British Geographers (1965)*, 22(4), 505-525.
- BDO. (2017). *Rapport om risikokartlegging for Boligbygg Oslo KF. Risikokartlegging av prosessene for kjøp og salg av boliger*. 6.desember 2017.
- Bengtsson, B. (2001). Housing as a social right: implications for welfare state theory. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 255–275.
- Bengtsson, B. (2006). Varför så olika? Om en nordisk gåta och hur den kan lösas. I: B. Bengtsson (Red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & Sveinsson, J.R. (2006). *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalité.
- Bengtsson, B. & Jensen, L. (2020). Unitary housing regimes in transition - comparing Denmark and Sweden from a perspective of path dependence and change. I: J. Erola (Red.) *Norms, moral and social structures. Essays in honour of Hannu Ruonavaara*.
- Bengtsson, B. & Kohl, S. (2020). Incremental Change in Housing Regimes: Some Theoretical Propositions with Empirical Illustrations. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 15-24.

- Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193-203.
- Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2011). Comparative Process Tracing in Housing Studies. *International Journal of Housing Policy*, 11(4), 395-414.
- Bengtsson, B., Ruonavaara, H. & Sørvoll, J. (2017). Home Ownership, Housing Policy and Path Dependence in Finland, Norway and Sweden. I: R. Dewilde (Red.), *Housing Wealth and Welfare* (s. 60-84). Edward Elgar Publishing
- Bergkvist, J. & Hovdhaugen, U. (2016). Et spørsmål for kommunen: Oslo kommunes boligpolitikk i hundre år. *TOBIAS-Tidsskrift for oslohistorie*, 4-17.
- Blackwell, T. & Kohl, S. (2019). Historicizing housing typologies: beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism. *Housing Studies*, 34(2), 298-318.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to Social Enquiry* (2. utg.). Cambridge: Polity Press.
- Boligrådmannen. (1982). *Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder: (leiegårdsloven): innstilling fra utvalg nedsatt av Boligrådmannen, avgitt i mai 1982*. Oslo: Oslo Kommune, Boligrådmannen. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2017112807587
- Boligutredning 5. (1948). Boligforhold og boligpolitikk i Oslo fra Kristianiakrakket i 1899 til 1940. 1. del. Universitetsbiblioteket i Oslo.
- Brattbakk, I. (2005). *Kommunal forkjøpsrett til leiegårder. Hvorfor så få beboerkjøp? Kartlegging av forkjøpsretten i Oslo fra 01.01.2004 til 30.04.2005* (Byggforsk prosjektrapport 394/05).
- Brattbakk, I. (2007). *Husleieregulering - status før avvikling i 2010. Leiere og leieforhold som omfattes av husleiereguleringslovens kapittel II* (NIBR-rapport 2007:21).
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 11(4), 589-597. Doi:10.1080/2159676X.2019.1628806
- Breivik, S.R., Jordheim, H.M. & Calatayud, M. (2021). Utleieselskaper pøser penger inn i Europas boligmarked. *E24.no*. Lest. 28.april 2021.
- Byrådssak 158/00. (2000). 158/00. KOMMUNAL FORKJØPSRETT TIL LEIEGÅRDER – NYE RETNINGSLINJER OG DELEGASJONSBESTEMMELSER. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819837&filnavn=byr%2F2000%2Fbr1%2F200014079-1.htm>
- Byrådssak 1030/19. (2019). Kriterier for vurdering av forkjøp av leiegårder. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819837&filnavn=byr%2F2019%2Fbr2%2F2019017579-2052280.pdf>
- Byrådssak 191/19. (2019). Kommunalt forkjøp til leiegårder - forslag til lovendringer. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819837&filnavn=byr%2F2019%2Fbr1%2F2019038997-2110362.pdf>
- Byrådssak 145/19 (2019). NYE VEIER TIL EGEN BOLIG. https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2019_05%2F1308121_1_1.pdf
- Byrådsavdeling for byutvikling. (2017). FORKJØPSRETT TIL LEIEGÅRDER - I HVILKEN UTSTREKNING BLIR FORKJØPSRETTE BENYTTET? Saksnr: 201702493-3. Dato: 15.06.2017.
- Byrådsavdeling for byutvikling. (2021a). Notat 42 - Bruk av kommunal forkjøpsrett – Svar fra byråden.
- Byrådsavdeling for byutvikling. (2021b). Budsjett 2021. 9. Utvikling.

- https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13379553-1600858967/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Budsjett%202021/Budsjettforslag%202021/unzipped_krnl_fileid_379391/PDFS_Budsjettforslag-2021.9.pdf?download=1
- Bystyresak 322/77. (1977). Sak nr. 322. Lov av 29. april 1977 nr. 32 om boligformidling m.v. forelegges bystyret til referat.
- Bystyresak 10/83. (1983). *Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (leiegårdsloven) – Spørsmål om endringer og nye virkemidler.*
- Bystyresak 700/88. (1988). Videresalg av leiegårder kjøpt ved bruk av kommunal forkjøpsrett. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F1988%2Fb%2F0095061872-3-wbe-3-700-0.htm>
- Bystyresak 576/00. (2000). Kommunal forkjøpsrett til leiegårder - Nye retningslinjer og delegasjonsbestemmelser. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2000%2Fb%2F0000049176-7-wbe-7-576-0.htm>
- Bystyresak 216/01 (2001). Salg av personalboliger knyttet til Ullevål sykehus, Aker sykehus og Sunnaas sykehus. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2001%2Fb%2F0000055907-4-wbe-4-216-0.htm>
- Bystyresak 211/09. (2009). Sak 211 Instruks for forkjøp etter Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder og delegasjon av myndighet til å fatte vedtak om å benytte forkjøpsrett på vegne av leierne - Byrådssak 33 av 05.03.2009
https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2009_06%2F914569_2_1.pdf
- Bystyresak 178/13. (2013). Nytt Munch-museum med Stenersenmuseets samlinger - Byrådssak 43 av 07.03.2013. https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2013_06%2F1008747_1_1.pdf
- Bystyresak 282/14. (2014). Kjøp av boligportefølje.
https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819837&filnavn=byr%2Fjournals+210000%2F2067829_45.pdf
- Bystyresak 286/18. (2018). Endring av instruks for forkjøp etter leiegårdsloven og delegasjon av myndighet til helt eller delvis anke av skjønn etter leiegårdsloven - Byrådssak 144 av 07.06.2018. https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2018_09%2F1268569_1_1.pdf
- Bystyresak 335/19. (2019). Kommunalt forkjøp til leiegårder - Forslag til lovendringer – Byrådssak 191 av 20.06.2019. https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bystyret%2F2019_11%2F1333669_2_1.pdf
- Bystyrets sekretariat. (1988a). Videresalg av leiegårder kjøpt ved bruk av kommunal forkjøpsrett. Saksnr: 1988/361. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F1988%2Fbuk%2F0095060540-2-wsg-2-270-0.htm>
- Bystyrets sekretariat. (1988b). Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder – Godtgjørelse for kommunens arbeid - Finansiering av kjøp. Saksnr: 1988/44.
<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn->

- [fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F1988%2Fbuk%2F0095060833-1-wsg-1-5-0.htm](https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F1988%2Fbuk%2F0095060833-1-wsg-1-5-0.htm)
- Bystyrets sekretariat. (1988c). Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder - Finansiering av kjøp Byrådsak 454 av 12.09.88. Saksnr. 1988/710.
<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F1988%2Fb%2F0095061311-2-wbe-2-769-0.htm>
- Byutviklingskomiteen (1988). Sak 408/1988. Revisjon av lov av 29. april 1977 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (Leiegårdsloven) - Oslo kommunes høringsuttalelse - Byrådsak 576 av 21.11.88.
<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F1988%2Fbuk%2F0095064742-2-wbe-2-408-0.htm>
- Byutviklingskomiteen. (2000). Kommunal forkjøpsrett til leiegårder - Nye retningslinjer og delegasjonsbestemmelser. Saksnr: 160/2000.
- Bø, E. E. (2020). Buy to let: The role of investors in housing booms. *Social Science Research Network*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3706909>
- Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. I: J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, S. & Jensen, P. E. D. (2008). *Kontrol i det stille – om magt og ledelse* (3. utg.). Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Christiansen, H. E. (2020). Strategies for promoting affordable housing in Oslo: a case of strong path dependence? Masteroppgave i International Social Welfare and Health Policy, Oslomet.
- Christiansen, I.M. & Kjærås, K. (2021). Kampen om en tredje boligsektor i Oslo: De kommersielle og ikke-kommersielle alternativene. *Tidsskrift for boligforskning*, 4(1), 28-45. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-01-03>
- Christophers, B. (2015). The limits to financialization. *Dialogues in human geography*, 5(2), 183-200.
- Coleman, J. (1973). *The mathematics of collective action*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Coleman, J. (1974). *Power and the Structure of Society*. New York: Norton & Company.
- Collier, D. & Mahoney, J. (1996). Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research. *World politics*, 49(1), 56-91.
- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215.
<https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Deakin, H. & Wakefield, K. (2014). Skype interviewing: reflections of two PhD researchers. *Qualitative Research*, 14(5), 603–616. DOI: 10.1177/1468794113488126
- Deloitte. (2018). *Eiendomstransaksjoner – Boligbygg Oslo KF*.
- Dewilde, C.L. (2017). Do housing regimes matter?: Assessing the concept of housing regimes through configurations of housing outcomes. *International Journal of Social Welfare*, 26(4), 384-404.
- Doucet, A. & Mauthner, N. S. (2012). Knowing Responsibly: Ethics, Feminist Epistemologies and Methodologies. I T. Miller, M. Birch, M. Mauthner & J. Jessop (Red.), *Ethics in Qualitative Research* (s. 122-139). SAGE Publications Ltd.
<https://dx.doi.org/10.4135/9781473913912>
- Dowling, R. (2016). Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 29-44). Canada: Oxford University Press.

- Dunn, K. (2016). Interviewing. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography* (s. 149-188). Canada: Oxford University Press
- Dyb, E. (2020). Lykken ved å eie sin bolig: Tilfredshet og sosial integrasjon blant eiere og leietakere. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(1), 32-50.
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-01-03>
- Ekberg, E. & Vatnaland, J. (2003). Strukturendringer i norsk finanssektor. Fragmentering, makt og styringsavmakt i skjæringspunktet mellom næringsliv og politikk. *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*, Rapport 72.
- Emilsen, K. J. /Eiendoms- og byfornyelsesetaten. (2019). *Maridalsveien 128*. Upublisert.
- Engelstad, F. (1999). *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo: Gyldendal.
- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Falleti, T.G. & Lynch, J.F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166.
- Fields, D. (2017). Unwilling Subjects of Financialization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 588-603.
- Folkvord, E. (2015). *Det store Oslo-ranet. Byrådet, spekulanten og torpedoen*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Forskrift om salg av leiegård. (1993). *Forskrift om hvilke opplysninger som skal gis i melding om salg av leiegård* (FOR-1993-01-15-30). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1993-01-15-30>
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt:1: Det konkrete videnskap*. København: Akademisk forlag.
- Foucault, M. (1980). *The History of Sexuality*. Bind 1. New York: Pantheon Books.
- Galster, G. (1996). William Grigsby and the Analysis of Housing Sub-markets and Filtering. *Urban Studies*, 33(10), 1797-1805.
- George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gitmark, H. (2021). Omvendt Robin Hood – politikk i boligmarkedet øker forskjellene mellom folk. *Tidsskrift for boligforskning*. 01/2021 volum 4.
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-01-05>
- Gjernes, K. & Sæter, K. (2018a, 23. november). Slik blåser han opp størrelsen på leiligheter. *Dagens Næringsliv*. Lest, lastet ned 10.03.21.
<https://www.dn.no/magasinet/dokumentar/ivar-tollefsen/eiendom/boligmarkedet/slik-blaser-han-opp-storrelsen-pa-leiligheter/2-1-479540>
- Gjernes, K. & Sæter, K. (2018b, 16. november). Boligkuppet: Eiendomsmilliardær Tollefsen har kjøpt 600 boliger under myndighetenes radar. *Dagens Næringsliv*. Lest 11.03.21.
<https://www.dn.no/magasinet/dokumentar/langlesing/ivar-erik-tollefsen/fredensborg/boligkuppet-eiendomsmilliardar-tollefsen-har-kjopt-600-boliger-under-myndighetenes-radar/2-1-469549>
- Godager, A. B. (1983, 27.januar). Bystyret vil endre leiegårdslovgivning. *Aftenposten*, s. 14.
- Gram-Hansen, K. & Bech-Danielsen, C. (2004). House, home and identity from a consumption perspective. *Housing, Theory and Society*, 21(1), 17-26.
- Grigsby, W.G. (1963). *Housing Markets and Public Policy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Gulbrandsen, L. (1980). *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjue århundret* / [Doktoravhandling i statsvitenskap, Oslo: Universitetet i Oslo/].
- Gulbrandsen, L. (1983). *Boligmarked og boligpolitikk: eksemplet Oslo*. Universitetsforlaget.

- Gulbrandsen, L. & Nordvik, V. (2007). *Tilbudet av leide boliger* (NOVA-skriftserie 6/07).
- Hansen, T. & Guttu, J. (1998). *Fra storskalabygging til frislepp: Beretning om Oslo kommunes boligpolitikk 1960 – 1989* (BYGGFORSK Prosjektrapport 243).
<https://www.sintef.no/globalassets/upload/byggforsk/publikasjoner/prosjektrapport243.pdf>
- Hansen, T., Nordvik, V. & Pedersen, A.W. (2007). *Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor. En kunnskapsoversikt* (NOVA Skriftserie 3/07)
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A critical introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Heimstaden. (u.å.). *Om oss*. Heimstaden. <https://heimstaden.com/no/om-oss/>
- Hernes, G. (1975). *Makt og avmakt: En begrepsanalyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holm, A. (2007). *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*. (NIBR 2007:20).
- Holsen, T. (2017). Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring. *Kart og Plan*, 77(3), 237–249.
- Husbanken (2014). Årsrapport 2014.
- Innst. O. 36 (1982-83). *Innstilling fra Kommunal- og Miljøvernkomiteen om lov om eierseksjoner*. (OT. PRP. NR. 48 FOR 1981—82.)
- Jensen, L. (2006). Bostadspolitiska regimer, förändringstryck och stigberoendets mekanismer. I B. Bengtsson. (Red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* (s. 359-376). Égalité.
- Johannessen, K., Astrup, K. C. & Medby, P. (2013). *Unges etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp?* (NIBR-rapport 22/2013).
<http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Unges%20etablering%20p%20E5%20boligmarkedet%20er%20stigen%20trukket%20opp.pdf>
- Johansen, R. (2019, 15. januar). Lovendring kan sikre forkjøpsretten. *Dagens Næringsliv*. Lest 10.03.2020:
<https://www.dn.no/innlegg/bolig/boligmarkedet/politikk/lovendring-kan-sikre-forkjopsretten/2-1-519335>
- Jordheim, H.M. (2021, 2. mai). SV vil ha lovendring: -Ikke rettferdig at Tollefsen slipper eiendomsskatt. *E24.no*. <https://e24.no/naeringsliv/i/JJe286/sv-vil-ha-lovendring-ikke-rettferdig-at-tollefsen-slipper-eiendomsskatt>
- Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1–18.
- Kemp, P.A. (2000). Housing Benefit and Welfare Retrenchment in Britain. *Journal of Social Policy*, 29(2), 263-279.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/alle-trenger-et-trygt-hjem-nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024-2.des.20.pdf>
- Langsether, Å., Annaniassen, E. & Gulbrandsen, L. (2003). *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Rapport 2/03. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/4856/3155_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lennartz, C. (2011). Power Structures and Privatization across Integrated Rental Markets: Exploring the Cleavage between Typologies of Welfare Regimes and Housing Systems. *Housing, Theory and Society*, 28(4), 342-359.
- Levi, M. (1997). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and

- Historical Analysis. I: M. I. Lichbach, & A. S. Zuckerman (Red.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. (s. 19-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindquist, K-G. & Vatne, B.H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(2), 6–22. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02>
- Leiegårdsloven. (1977). Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (LOV-1977-04-29-34). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1977-04-29-34>
- Lowry, I. S. (1960). Filtering and Housing Standards: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 36(4), 362-370.
- Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View* (2. utg.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lunde, K. & Melvold, E. (1986, 12. mai). Leiegårdsloven omgås. *Aftenposten*, s. 4.
- Maclennan, D. (2012). Understanding Housing Markets: Real Progress or Stalled Agendas? I: D. F. Clapham, W. A. V. Clark, & K. Gibb (Red.), *The Sage Handbook of Housing Studies*. (s. 5-26). London: Sage.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malpass, P. (2008). Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?. *Housing Studies*, 23(1), 1-19.
- Malpass, P. (2011). Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy. *Housing, Theory and Society*, 28(4), 305-319.
- Maykut, P. & Morehouse, R. (1994). *Beginning Qualitative Research. A Philosophical and Practical Guide*. London: The Falmer Press.
- Medby, P., Holm, A. & Astrup, K. (2012). *Modeller for utleie med sosiale formål* (NIBR-rapport 2012:18). https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5512/2012_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Meld. St. 17 (2012–2013). *Byggje – bu – leve*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-17-20122013/id716661/?ch=1>
- Merton, R.K. (1936). The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, 1(6), 894-904.
- Moxnes, B. (2019). Bjørnar Moxnes om kommunal forkjøpsrett. 26.03.19.
- Nordahl, B.I., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S. & Aamo, A.S. (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling?* (NIBR-rapport 2011:21).
- Nordvik V. (2013). Markedet for leide boliger: Beskrivelser og vurderinger, *NOVA*, vedlegg til St. meld. 17, 2012–2013.
- Norris, M. (2014). Path Dependence and Critical Junctures in Irish Rental Policy: From Dualist to Unitary Rental Markets? *Housing Studies*, 29(5), 616–637.
- NOU 1980: 6. (1980). *Eierleiligheter*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 2002: 2. (2002) *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokrati*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2009: 10. (2009). *7 Utviklingen i kredittmarkedet*. Finansdepartementet.
- NOU 2011: 15. (2011). *Rom for alle: En sosialpolitikk for framtiden*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- O'Brien, P., O'Neill, P. & Pike, A. (2019). Funding, financing and governing urban infrastructures. *Urban Studies*, 56(7), 1291–1303.
- Oslo kommune. (2019). Kunnskapsgrunnlag for kommunal boligpolitikk.

- <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag%20for%20en%20kommunal%20boligpolitikk.pdf>
- Oslo kommune. (u.å.). Informasjonsbrosjyre om kommunal forkjøpsrett til leiegårder i Oslo. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1314999-1591775541/Tjenester%20og%20tilbud/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Kommunal%20eiendom/Informasjonsbrosjyre%20om%20kommunal%20forkj%C3%B8psrett%20til%20leieg%C3%A5rder%20i%20Oslo.pdf>
- Ot.prp. 70 (1972-1973). 1) *Lov om boligformidling m.v. og 2) lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Ot.prp. 50 (1975–76). *Om lov om forbud mot etablering av eierleiligheter i bestående Bygninger*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Ot.prp. 52 (1975–1976). *Om visse endringer i boliglovgivningen med sikte på vern om boligmarkedet*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Ot.prp. 44 (1990-1991). *Om lov om endring i lov 29.april 1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder og om endring i lov 4. februar 1960 nr. 2 om borettslag*. Kommunaldepartementet.
- Ot.prp. 45 (2000–2001). *Om lov om endringer i lov 29. april 1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder m.m.* Kommunal- og regionaldepartementet.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Prop. 39. L (2016-2017). *Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Ragin, C.C. & Amoroso, L.M. (2019). *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method* (3.utg.). Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Ratcliff, R.U. (1945). Filtering down and the Elimination of Substandard Housing. *The Journal of Land & Public Utility Economics*, 21(4), 322-330.
- Regjeringen. (2005). NOU 2005: 6. Samspill og tillit— Om staten og lokaldemokratiet.
- Regjeringen. (2020). Nærmere om boliglånsforskriften. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2019/regjeringen-videreforer-boliglansforskriften/narmere-om-boliglansforskriften/id2679449/>
- Ruonavaara, H. (2008, 13. november). Home ownership and the Nordic housing policies in the 'Retrenchment phase'. *Conference Building on home ownership: housing policies and social strategies*.
- Ruonavaara, H. (2018). Theory of Housing, From Housing, About Housing. *Housing, Theory and Society*, 35(2), 178-192.
- Ruonavaara, H. (2020). Rethinking the Concept of 'Housing Regime'. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 5-14. <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2020.7.1.499>
- Sandlie, H.C. & Sørvoll, J. (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 20(1), 45–59.
- Saunders, P. (1990). *A Nation of Home Owners*. London: Unwin Hyman Ltd.
- Statistisk Sentralbyrå (2018, 23. april). Mindre vanlig å eie bolig blant økonomisk utsatte grupper. https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/346817?_ts=162d8bb3be0
- Statistisk Sentralbyrå (2021, 23. mars). Andelen leietakere øker. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/andelen-leietakere-oker>
- St. meld. nr. 12 (1981-82). *Om boligpolitikk*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1981-82&paid=3&wid=b&psid=DIVL440&pgid=b_0709

- Stokstad, S. & Barlindhaug, R. (2020). *Hvordan fungerer leiegårdsloven i praksis?* 2020: 06. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Straffeloven. (1902). *Almindelig borgerlig Straffelov* (LOV-1902-05-22-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1902-05-22-10>
- Stratford, E. & Bradshaw, M. (2016). Qualitative Research Design and Rigour. I I. Hay (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. (s. 117-129). Oxford University Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørvoll, J. (2008). Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989. 1/2008. Oslo: NOVA
- Sørvoll, J. (2010). Fra regulering til marked: En reaktiv prosess. *Regionale trender 1*.
- Sørvoll, J. (2011). Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt. NOVA Rapport 16/2011
- Sørvoll, J. (2014). *The politics of cooperative housing in Norway and Sweden 1960-1990 (1945-2013): the Swedish deregulation of 1968 and the Norwegian liberalization of the 1980s* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo].
- Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 45–66. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-04>
- Sørvoll, J. (2019). Hvorfor bør boligforskere interessere seg for fortida? *Tidsskrift for boligforskning*, (2), 131-149.
- Sørvoll, J. (2021). Norsk boligpolitikks fortid, nåtid og framtid (1945-2020). På vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken? I: A, Solstad mfl., *Boligsosialt Arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget: 203-223.
- Sørvoll, J. & Sandlie, H.C. (2014). Et velfungerende leiemarked?: profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid. *NOVA*, 4/2014.
- Terry, G., Hayfield, N., Clarke, V. & Braun, V. (2017). Thematic Analysis. I C. Willig & W. S. Rogers (Red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research in Psychology*, (s. 17-36). SAGE Publications Ltd
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Torgersen, U. (1987). “Housing: the wobbly pillar under the welfare state”, I: B. Turner, J. Kemeny & L. Lundqvist (Red.), *Between State and Market: housing in the post-industrial era*, 116–126 (Stockholm: Almqvist and Wiksell International)
- Tranøy, B.S., Stamsø, M.A. & Hjertaker, I. (2020). Equality as a driver of inequality? Universalistic welfare, generalised creditworthiness and financialised housing markets. *West European Politics*, 43(2), 390-411. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1612161>
- Trondheim kommune (2005). *KOMMUNAL FORKJØPSRETT TIL LEIEGÅRDER RETNINGSLINJER OG DELEGASJONSBESTEMMELSER*. Arkivsaksnr.: 05/09654
- Tufte, G.C. (1975). *Holdninger til boligenes eierforhold 1918-1974: en undersøkelse av en interessegruppes forsøk på å tilpasse seg sosial og politisk endring*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Turner, L. M. & Wessel, T. (2019). Housing market filtering in the Oslo region: pro-market housing policies in a Nordic welfare state context. *DUO*.
- Vassenden, A. (2014). Homeownership and Symbolic Boundaries: Exclusion of Disadvantaged Non-homeowners in the Homeowner Nation of Norway. *Housing Studies*, 29(6), 760–780. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.898249>
- Vassenden, A., & Lie, T. (2013). Telling Others How You Live: Refining Goffman’s Stigma

- Theory Through an Analysis of Housing Strugglers in a Homeowner Nation. *Symbolic Interactionism*, 36(1). DOI: <https://doi.org/10.1002/symb.48>
- Vassenden, A., Lie, T. & Skoland, K. (2012). Man må ha en plass å bo: en sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland. *International Research Institute of Stavanger*, Rapport IRIS, nr.: 2012/029
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. I M-L. Bemelmans-videc, R.C. Rist & E. Vedung (Red.), *Carrots, Sticks & Sermons* (s. 21-58). New Jersey: Transaction Publishers.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati – essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Wessel, T. (2002). Fra leie til eie – konvertering av leiegårder i norske byer. *Universitetsforlaget tidsskrift for samfunnsforskning*, 43(3), 299–331.
- Wessel, T. (1996). Eierleiligheter: fremveksten av en ny boligsektor i Oslo, Bergen og Trondheim (Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo). Hentet fra <https://www.nb.no/items/6d74fae11cf37a04e8105e89a7a70d42?page=0&searchText=wessel%201996>
- Wessel, T. (1983). *Byfornyelse i indre Oslo: fordelingsvirkninger og befolkningsmessige endringer*. Bergen.
- Winchester, H.P.M., & Rofo, M.W. (2016). Qualitative Research and Its Place in Human Geography. I I, Hay. (Red.), *Qualitative Research Methods in Human Geography*. (4.utg.). Canada: Oxford University Press. 3-27.

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Kommunal forkjøpsrett”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke kommunal forkjøpsrett og dens utfordringer. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med dette prosjektet er å undersøke hvilke utfordringer Oslo kommune opplever i bruk av kommunal forkjøpsrett og hvilken rolle og innflytelse de har/ikke har. Sentralt for studien er å utforske relasjoner mellom de ulike aktørene involvert i saker om kommunal forkjøpsrett av leiegårder, og deres motiver, interesser og strategier for å bruke eller ikke bruke forkjøpsretten. Jeg ønsker å utforske mer om aktørenes rolle, holdninger til kommunal forkjøpsrett, og samspill aktørene seg imellom. Hensikten med studien er å åpne opp for en bredere forståelse av kommunal forkjøpsrett som et virkemiddel i boligpolitikken, og de utfordringer aktørene kan støte på gjennom prosessen. Studien vil bruke to leiegårder i Oslo som case.

Studien er en masteroppgave ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er spurt om å delta i dette forskningsprosjektet fordi du arbeider i den ansvarlige etaten som behandler saker om kommunal forkjøpsrett.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et individuelt intervju. Det vil ta deg maksimum én time. Intervjuet vil inneholde spørsmål som i all hovedsak vil omhandle; tanker om kommunens rolle og ansvar; tanker om relasjoner mellom de ulike aktørene i forkjøpsrettsaker, og; individuelle motiver og interesser for bruk av kommunal forkjøpsrett.

Det vil bli tatt lydopptak og notater fra intervjuet. Deltakelse i studien innebærer også mulige oppfølgingsspørsmål per e-post/telefon/ansikt til ansikt.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun masterstudent og veileder for masteroppgaven som vil ha tilgang til opplysningene du gir. Innsamling, bearbeiding og lagring av data fra intervjuene, vil gjøres av masterstudenten.

Ditt navn og kontaktopplysninger vil erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Datamaterialet vil lagres på en kryptert forskningsserver.

Adgangsbegrensning vil sperre tilgang til materialet for uvedkommende og sørger for at opplysningene ikke kan leses av uvedkommende. Ingen direkte personidentifiserende opplysninger vil inkluderes i oppgaven, men opplysninger om boområde vil kunne være indirekte personidentifiserende.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er september 2021. Ved prosjektslutt vil lydopptak og personopplysninger slettes.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

Anna Haugen

Mastergradsstudent

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi (UiO)

Tlf: +47 98065425

E-post: annahaug@student.sv.uio.no.

Professor Terje Wessel

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi (UiO)

Tlf: +47 22858331

E-post: terje.wessel@sosgeo.uio.no

Vårt personvernombud: Roger Markgraf-Bye. Tlf: +47 90822826. E-post: personvernombud@uio.no

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

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Anna Haugen

(Student)

Terje Wessel

(Veileder)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide

Intervjuguide: beboere i Von der Lippes gate 15

Introduksjon

Studiens tema, bakgrunn og formål

Bakgrunnsspørsmål

Alder, livssituasjon, bodd i leiegården, år som leietaker

Boligen/hjemmet/gården

- Hva er viktigst for deg i en bosituasjon?
 - leie/eie
 - området
 - fellesskap
- Hvilken betydning har hjemmet for deg?
 - hvordan opplever du at boligen behandles i politikken? (hjem/vare?)
- Hvilke oppfatninger har du omkring det å eie egen bolig?
- Hvordan opplever du Oslos leiemarked?
 - stigma, selvverd?
 - hvilken betydning har dette for hjemmet?
- Hvordan opplever du forholdet mellom deg og dine naboer?
 - Fellesskap/mangel på fellesskap?
 - Tillit
 - var det mange utskiftninger/midlertidighet?
 - organisering

Bruk av kommunal forkjøpsrett

- Hvem tok initiativet til å bruke forkjøpsretten?
- Hvor mange ønsket å bruke forkjøpsretten?
 - hvor mange har falt av?
 - Hva er grunnen til dette tror du?
- Hva er de viktigste grunnene til at du ønsket å bruke kommunal forkjøpsrett?
 - Økonomi?

- stabilitet?
- eierlinja?
- Vurderte du på et tidspunkt å trekke deg?
 - evt. Hvorfor?
- Hvilken kunnskap hadde dere om hvordan dere skulle gå frem?
- Hvilke forventninger hadde dere til kommunen?
- Hva var din opplevelse av Oslo Kommunes oppfølging, tilstedeværelse og vilje til å bruke forkjøpsretten?
 - Hvilken informasjon fikk dere?
 - > fikk dere informasjon om hvordan dere kunne skaffe sikkerhetsstillelse?
 - Var det informasjon du savnet?
 - budfrister?
 - opplevde dere å bli feilinformert?
- Hvilken type juridisk og økonomisk hjelp mottok dere, og fra hvem?
 - advokathjelp, husbanken, nav, ekstern investor, USBL, hjelp fra familie?
- Kan du fortelle litt om kommunens fastsettelse av garantisummen?
- Kan du fortelle om saksomkostningene kommunen mente dere måtte betale?
- Hvilken påvirkningskraft mener du at du/dere har?
- Hvilke aktive handlinger utførte dere for å få gjennom forkjøpet?
- Hvilke utfordringer sto dere overfor i bruk av kommunal forkjøpsrett?
 - garantistillelse
- Hvilke utfordringer mener du kommunen sto overfor i bruk av kommunal forkjøpsrett?
- Har du noen tanker om hvordan den kommunale forkjøpsretten kan forbedres?
 - noe dere kunne gjort annerledes?
 - hva med kommunen?
 - gårdeier?

Relasjoner mellom aktører

- Hvordan vil du beskrive din/deres relasjon til kommunen?
- Hvordan opplevde du forholdet mellom dere og den nye gårdeieren? (Fredensborg)
- Hvilken rolle mener du at den nye gårdeieren spilte i bruk av kommunal forkjøpsrett?
 - Hvilke strategier brukte den nye gårdeieren?
 - Hvilken kontakt har du/dere hatt med ny gårdeier?

- Har ny gårdeier forsøkt å påvirke dere? Direkte/indirekte?
- Har dere blitt forsøkt påvirket til å ikke bruke forkjøpsretten? Hvis ja, av hvem og hvordan.

Avslutning

- Hvordan er boligsituasjonen din nå?
- Kan jeg til slutt spørre deg hvor stor inntekt husholdningen har?
- Er det noe mer du ønsker å tilføye?