

Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023

En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og
husleiefastsettelse i norske kommuner

Siri Myrold Osnes
Jardar Sørvoll

BOVEL-notat 2/23
HOUSINGWEL Working Paper 2/23



BOVEL

Om Senter for bolig- og velferdsforskning - BOVEL

BOVEL er et senter ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA er vertsinstusjon. Lavinntektsgrupper på boligmarkedet, den kommunale boligsektoren og effekter av offentlig politikk er blant senterets viktigste forskningstemaer i perioden 2022 til 2024. BOVEL har et faglig tyngdepunkt i kvantitative registerbaserte analyser, men vil også gjennomføre kvalitative studier, surveyundersøkelser og forskningsprosjekter som kombinerer ulike datasett og metoder. Senteret finansieres hovedsaklig av Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet har en opsjon på forlengelse av senterets drift i fem år. I tillegg til SVAinstituttene NIBR, AFI og SIFO har BOVEL følgende partnere: Frischsenteret, Fafo, VID vitenskapelig høyskole, Nord Universitet, Nordlandsforskning, Institutt for samfunnsforskning.

Om BOVEL-notat

BOVEL-notater (HOUSINGWEL Working Papers) er kvalitetssikrede foreløpige rapporter fra pågående eller avsluttede forskningsprosjekter. Notatene publiseres på BOVELs nettsider [BOVEL – Senter for bolig- og velferdsforskning](#), samt i vitenarkivet ODA ved OsloMet. De vil ofte bearbeides til vitenskapelige artikler, bokkapitler eller andre publikasjoner.

Henvendelser vedrørende notatene kan rettes til:

Velferdsforskningsinstituttet NOVA Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00 E-post: postmottak-nova@oslomet.no

© Senter for bolig- og velferdsforskning, OsloMet – storbyuniversitetet, 2023

Forord

Dette notatet er den første rapporten fra BOVELs nettbaserte spørreundersøkelse om boligtildeling, husleieavtaler, husleiefastsettelse, boligbehov og utfordringer i den kommunale utleiesektoren i Norge. Alle norske kommuner og alle femten bydeler i Oslo ble invitert til å besvare denne undersøkelsen i januar 2023. Notatet dokumenterer og diskuterer alle hovedfunn, og gjør også rede for ulike aspekter ved gjennomføringen av undersøkelsen. I framtidige BOVEL-publikasjoner vil vi analysere datamaterialet fra spørreundersøkelsen ved hjelp av andre datakilder, mer avanserte kvantitative analyser og et enda rikere kvalitativt datamateriale enn det som har vært mulig i denne første «avrapporteringen».

Dette notatet er utarbeidet i samarbeid av BOVEL-stipendiat Siri Myrold Osnes og forsker I og BOVEL-leder Jardar Sørvoll. Osnes har tilrettelagt for og gjennomført alle kvantitative analyser samt bidratt med tekst til notatet. Sørvoll har skrevet det meste av teksten i de seks kapitlene.

Forfatterne vil gjerne takke kvalitetssikrerne, forsker I Lars Gulbrandsen og forskningsleder Hans Christian Sandlie ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA (OsloMet – storbyuniversitetet), for gode kommentarer som bidro til å heve kvaliteten på notatet. Vi vil også takke vitenskapelig assistent Julia Guillou for en meget stor innsats i forbindelse med gjennomføringen av spørreundersøkelsen. Våre kollegaer Maja Flåto, Ingar Brattbakk og Hans Christian Sandlie fortjener også takk for å ha vært med på utformingen av spørreundersøkelsen – de to førstnevnte har også bidratt svært positivt ved å planlegge og gjennomføre mange av de kvalitative intervjuene som benyttes i notatet for å utdype våre tolkninger av resultatene fra spørreundersøkelsen.

Før utsendelsen kommenterte Katja Johannessen (Velferdsetaten, Oslo kommune), Hermund Urstad (Husbanken) og representanter for Kommunal- og distriktsdepartementet (Kjersti Halvorsrud mfl.) spørreskjemaet som ble benyttet i undersøkelsen. Vi satte stor pris på alle kommentarene – og ganske mange av dem ble tatt til følge.

Sist, men ikke minst, fortjener de 177 respondentene som besvarte undersøkelsen en meget stor takk. Uten dere ville ikke dette notatet sett dagens lys.

Jardar Sørvoll, Ski 08.05.2023

Innhold

Sammendrag	7
Kapittel 1 Innledning	10
Bakgrunnen og formålet for spørreundersøkelsen	11
Kommunal bolig som boligsosialt virkemiddel og vanskeligstilte på boligmarkedet	12
Andre relevante boligsosiale virkemidler	14
Sentrale tema: boligtildeling, husleiekontrakter, husleiefastsettelse og utfordringer ...	15
Utforming og gjennomføring av undersøkelsen	18
Kjennetegn ved respondentene og vurdering av undersøkelsens representativitet	19
Disposisjon	22
Kapittel 2 Boligtildeling: hva og hvem prioriteres når kommunale boliger fordeles?	23
Hensyn i tildeling av kommunale boliger	23
Venteliste og prioriteringsrutiner.....	25
Valgfrihet for søkere?.....	28
Avslutning: sterk behovsprøving og begrenset valgfrihet.....	30
Kapittel 3 Husleiekontrakter: bostabilitet vs. gjennomstrømning	31
Husleiekontrakter	32
Hvor ofte blir husleiekontraktene fornyet?	36
Hva er årsakene til at husleieavtaler ikke fornyes?.....	38
Hvilke grupper får typisk tilbud om fornyelse av husleieavtalen?	40
<i>Downsizing?</i> Tilbud om mindre boliger når barna har flyttet ut?	43
Bostabilitet vs. gjennomstrømning.....	45
Har det blitt vanskeligere å skape sirkulasjon over tid?	53
Avslutning: en boligsektor med begrenset mobilitet?	55
Kapittel 4 Husleiefastsettelse	57
Hvor vanlig er det med “markedsleie”?.....	57
Hvorfor benytter kommunene markedsleie?	60
På hvilket grunnlag beregnes “markedsleie”?	61
I hvilken grad justerer kommunene husleiene underveis i et leieforhold?	62
Hvor mange kommuner har kommunal bostøtte?.....	64
Avslutning: behov for mer forskning om kommunale leieboeres boutgifter	67
Kapittel 5 Boligbehov og utfordringer sett med kommuneansattes briller	69
Er det behov for flere kommunale utleieboliger?	69
Boligbehov og tilskudd til kommunale utleieboliger fra Husbanken.....	75

Hva er de største utfordringene – sett med kommunale øyne?	76
Har utfordringene i den kommunale utleiesektoren blitt større over tid?	81
Avslutning: kommunenes ansvar og byrde	84
Kapittel 6 Siste ord er ikke sagt – veien videre for forskningen og den offentlige diskusjonen om kommunale utleieboliger i Norge.....	86
Notatets politikkrelevans	86
Veien videre for forskningen om den kommunale utleiesektoren.....	88
Referanser.....	90
Vedlegg 1: Nettskjemaet brukt i spørreundersøkelsen.....	94
Vedlegg 2: Kvalitativt spørreskjema og temaliste benyttet i BOVELs intervjuer med kommunalt ansatte i 25 kommuner i 2022	119

Sammendrag

Bakgrunn og formål

I dette BOVEL-notatet presenterer vi hovedfunn fra den nettbaserte spørreundersøkelsen "Kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023". Denne undersøkelsen ble besvart av 170 kommuner og syv av femten bydeler i Oslo. Det gir en svarprosent på 48 prosent av alle norske kommuner. Besvarelsene fra kommunene som har deltatt utgjør videre 78 prosent av den totale befolkningen, og 76 prosent av det totale antallet kommunale boliger i landet. Datamaterialet fra undersøkelsen dekker altså store deler av det kommunale boligtilbudet og befolkningen i Norge. I tillegg representerer kommunene som har deltatt i undersøkelsen de kommunene hvor det bor flest vanskeligstilte på boligmarkedet.

Spørreundersøkelsen er gjennomført av BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning, som en del av senterets satsing på leiemarkedsforskning i perioden 2021 til 2024. Formålet med undersøkelsen er å fremskaffe oppdatert kunnskap om sentrale aspekter ved den kommunale utleiesektoren – en viktig sektor for den vanskeligstilte kjernegruppen for det boligsosiale arbeidet. Det er for eksempel ti til femten år siden sist det ble gjennomført en landsdekkende undersøkelse av reglene og praksisene knyttet til boligtildeling, husleieavtaler og husleiefastsettelsen i kommunal boligsektor.

Undersøkelsen omfatter følgende tema:

- **Boligtildeling:** hvilke husholdninger prioriteres når ledige kommunale boliger fordeles?
- **Husleieavtaler:** hvilke husleiekontrakter tilbys ulike grupper leieboere? Og hvor stor andel av beboerne får fornyet sin husleiekontrakt etter søknad?
- **Husleiefastsettelse og selektiv økonomisk støtte:** hvilke prinsipper og framgangsmåter brukes for å beregne leieboernes husleie? Og i hvilken grad benyttes kommunal bostøtte og sosialhjelp til boutgifter for å subsidiere boutgiftene til leieboerne?
- **Boligbehov og andre utfordringer:** I tillegg stilte vi respondentene spørsmål knyttet til behovet for kommunale boliger, og hva de mener er de største utfordringene i sektoren sett fra kommunens perspektiv.

Hovedfunn

- **Boligtildeling:** I de fleste kommuner er det ikke tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å få kommunal bolig, men det krever en tilleggsutfordring som for eksempel helseutfordringer knyttet til rusmisbruk

og/eller psykisk lidelse. Det avgjørende hensynet i de fleste kommuner er at søker mangler eller står i fare for å miste en egnet bolig.

- **Husleieavtaler:** Det klart vanligste er å tilby tidsbestemte husleieavtaler av tre års varighet til leietakerne, men det gjøres skjønnsmessige unntak fra hovedregelen i ganske mange kommuner.
- **Fornyelse av husleieavtaler.** Selv om kommunale boliger i Norge ofte beskrives som midlertidige tilbud fornyes husleieavtalene i sektoren ofte. Respondentene i undersøkelsen fordeler seg ganske jevnt mellom svaralternativene “ofte, over halvparten ...” (25 %), “svært ofte, mins to tredjedeler” (28 %) og “alltid eller nesten alltid” (22 %). Til sammen valgte 75 prosent av kommunene et av disse svaralternativene. Det illustrer at det er vanlig at søknader om fornyelse av husleieavtaler innvilges.
- **Beboersirkulasjon vs. bostabilitet.** I mange kommuner har det lenge vært en relativt stor satsing på å øke beboergjennomstrømningen i den kommunale utleiesektoren. Kort fortalt er hovedpoenget med å stimulere flytting blant eksisterende leieboere å frigjøre boliger til husholdninger på ventelisten. Spesielt personer med relativt sett høye inntekter skal i teorien ikke ha noen økonomiske insentiver for å bli boende i de fleste kommuner som følge av markedsbaserte husleier. Undersøkelsen viser at 28 prosent av kommunene oppgir at de prioriterer arbeidet med å skape gjennomstrømning i beboermassen “høyt”, mens 35 prosent svarer at de prioriterer det “moderat”. Videre oppgir 11 prosent av kommunene at de prioriterer gjennomstrømning “lavt”, mens 25 prosent oppgir at det ikke har en fast etablert praksis eller strategi på dette området. Svarene tyder på at målet om gjennomstrømning balanseres mot andre viktige sosialpolitiske hensyn som botrygghet for vanskeligstilte grupper. Det virker også sannsynlig at kommunenes svar reflekterer at bevisstheten og kraften i gjennomstrømningsarbeidet varierer en del mellom kommunene. Noen kommuner benytter for eksempel startlånsordningen aktivt og kreativt, mens andre kommuner er mer avventende.
- **Husleiefastsettelse:** Nesten 70 prosent av kommunene som besvarte undersøkelsen oppgir at de benytter en form for markedsbasert husleie (“markedsleie” eller “gjengs leie”) i den kommunale utleiesektoren. Nær 80 prosent av kommunene oppgir videre at de årlig justerer husleiene i kommunale utleieforhold tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen – noe som er den høyeste lovlige årlige husleieøkningen ifølge husleieloven. Det er et resultat verdt å merke seg i en tid med sterk prisstigning.
- **Kommunal bostøtte:** Relativt få kommuner har egne kommunale bostøtteordninger i tillegg til den statlige bostøtten: 12 prosent av respondentene oppgir at de har kommunal bostøtteordning. Ytterligere 7 prosent svarer at de har kommunal bostøtteordning, men at den kun gjelder for en mindre del av de kommunale leieboerne i kommunen.

- **Boligbehov:** Et stort flertall av kommunene som besvarte undersøkelsen oppgir at det finnes et behov for flere kommunale boliger til ulike grupper som flyktninger, barnefamilier og personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk og/eller psykiske lidelser. Til sammen er det hele 89 prosent av kommunenes som oppgir at det er behov for flere kommunalt disponerte boliger i “noen” (51 %) eller “høy” (38 %) grad. Dette resultatet kan forklares som et produkt av et relativt nyoppstått behov for boliger til flyktninger fra Syria, og en relativt stabil utfordring knyttet til fremskaffelse av boliger til barnefamilier og personer med alvorlige utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk lidelse.
- **Andre utfordringer sett med kommunale briller:** I tillegg til behovet for boliger til ulike grupper avdekker også undersøkelsen andre utfordringer i den kommunale utleiesektoren. Mange kommuner rapporterer om utfordringer knyttet til “beboere med voldelig atferd”, “utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus” og “bomiljøer som er lite egnet for barn”. Det er dessuten mange respondenter som mener det er utfordrende å følge opp de mest ressurskrevende beboerne; og at husleieloven som gir få tvangsmidler i møte med personer som motsetter seg tilsyn og kontroll ikke alltid er en egnet juridisk ramme for denne oppfølgingen. Mange av utfordringene respondentene peker på er et resultat av byrdene og ansvaret som har blitt lagt på kommunene i av-institusjonaliseringens tidsalder fra 1990-tallet og framover: i dag er det i stor grad kommunenes ansvar å bosette personer i ordinær bolig som tidligere ofte bodde på institusjon.
- **Variasjon mellom ulike kommunekategorier:** Det er først og fremst noen av de minste kommunene med under 5000 innbyggere som skiller seg fra hovedmønsteret. Her er det relativt sett mindre etterspørsel etter kommunale boliger fra vanskeligstilte, og færre utfordringer knyttet til utrygge bomiljøer mv. Undersøkelsen viser også at den kommunale utleiesektoren har en særegen profil i en del av de minste kommunene: den dekker et bredere sjikt av befolkningen, inkludert tilflyttere som arbeider i kortere eller lengre perioder i privat eller offentlig sektor.

Vi viser til notats hovedtekst for diskusjon og nærmere tolkning av undersøkelsens funn. I notatet diskuterer vi undersøkelsens resultater i lys av blant annet kvalitative intervjuer med representanter for kommunene og tidligere forskning.

Kapittel 1 Innledning

I dette BOVEL-notatet presenterer vi hovedfunn fra den nettbaserte spørreundersøkelsen "Kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023". Denne undersøkelsen ble besvart av 170 kommuner og syv bydeler i Oslo. Undersøkelsens representativitet er meget høy for de 54 norske kommunene med over 20 000 innbyggere. Dette notatet gir dermed et spesielt godt innblikk i reglene og praksisene knyttet til boligtildelingen, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i de mest folkerike delene av landet. I tillegg gir undersøkelsens også et rimelig godt bilde av den kommunale utleiesektoren i kommuner med mellom 5000 og 20 000 innbyggere. Det samme gjelder kommuner med under 5000 innbyggere, men en del av respondentene fra de minste kommunene har nok opplevd noen av spørsmålene og temaene i undersøkelsen som lite relevant for deres virkelighet. Dette fordi de har få kommunale utleieboliger, og fordi deres utfordringer knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet er av beskjedent omfang.

Dette notatet gir en første oversikt over resultatene fra spørreundersøkelsen. Det dokumenterer også hvordan den ble utformet og gjennomført. I senere BOVEL-publikasjoner vil vi videreutvikle både de kvantitative analysene og de kvalitative diskusjonene av empirien fra spørreundersøkelsen.

Resultatene fra undersøkelsen viser at den kommunale utleiesektoren i Norge generelt er kjennetegnet av sterk behovsprøving, markedsbaserte husleier og korte midlertidige husleiekontrakter. Det er snakk om en kombinasjon av markedsstyring, midlertidighet og husholdninger med lavinntekt som kan virke paradoksal i en ambisiøs og relativt sett sjenerøs velferdsstat. Kommunale bostøtteordninger, sosialhjelp til boutgifter, langvarige eller tidsbestemte husleiekontrakter for noen grupper, og hyppige kontraktsfornyelser bidrar imidlertid til å styrke botryggheten til vanskeligstilte leieboere. Undersøkelsen viser også at det finnes betydelig variasjon i regler og praksiser mellom kommunene. Det reflekter at norske kommuner står relativt fritt til å utforme sin egen boligpolitikk.

Funnene fra undersøkelsen bekrefter og supplerer funn fra tidligere forskning (Medby & Langsether, 2007; Langsether & Skårberg, 2007; Gulbrandsen & Hansen, 2010; Knudtzon mfl. 2011; Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll, 2023b), og viser at den kommunale utleiesektoren har en viktig funksjon for ulike grupper i det norske samfunnet. Kort fortalt er det en sektor som i stor grad er rettet mot husholdninger uten egnede og trygge alternativer på det private leie- og eiermarkedet. Lavinntekt er ofte et krav som stilles, men det er som regel ikke tilstrekkelig og heller ikke alltid nødvendig å være økonomisk vanskeligstilt for å få en kommunal bolig. Kommunale boliger tildeles for eksempel eldre som ønsker omsorgsbolig, personer med rus- og/eller psykiske lidelser, enslige forsørgere, barnerike lavinntektsfamilier, flykninger og andre grupper som har vanskelig for å

vinne fram i konkurransen om boliger på det private leiemarkedet og eierboligmarkedet. Undersøkelsen viser videre at det er personer som ikke har eller står i fare for å miste egnet bolig som først og fremst tildeles kommunal bolig i mange kommuner. Dette er grupper som ellers kunne havnet i bostedsløshetsstatistikken.

Det illustrerer at kommunal bolig i høy grad er et residualt tilbud til vanskeligstilte i Norge; det finnes ikke noe bredt allment offentlig utleietilbud som i Sverige og Danmark eller sosial boligsektor for et bredt sjikt av lav- og mellominntektsgrupper som i Nederland og Østerrike (Aarland & Sørvoll, 2021). Også i andre land er det typisk at husholdninger som bor i *social housing* tjener mindre enn dem som bor i andre disposisjonsformer – og mange steder har inntektsgapet (residualiseringen) mellom leieboere i den sosiale utleiesektoren og andre økt de siste årene (Angel, 2021). Det er imidlertid grunn til å tro at graden av residualisering, dvs. inntektsgapet mellom kommunale leieboere og andre husholdninger, er relativt høy sammenlignet med andre land med en bredere sosial utleiesektor som omfatter større lag av inntektsfordelingen. Ny registerbasert BOVEL-forskning viser at kommunale leieboere har betydelig lavere inntekt, sysselsettingsgrad og utdanning enn leieboere på det private markedet (Turner & Aarland, 2023). Det tyder på at den kommunale utleiesektoren i Norge fungerer som et sikkerhetsnett for de aller mest vanskeligstilte lavinntektsgruppene som bor i ordinær bolig utenfor institusjon.

I dette innledningskapitlet gjør vi rede for spørreundersøkelsens bakgrunn, formål og praktiske gjennomføring. Vi forklarer også begrepene “kommunal bolig” og “vanskeligstilte på boligmarkedet”, samt gjør rede for de viktigste temaene i spørreundersøkelsen med støtte i tidligere forskning. I tillegg presenterer vi andre sentrale boligsosiale virkemidler kommunale leieboere kan motta – som startlån, boligtilskudd, sosialhjelp til boutgifter, statlig bostøtte og kommunal bostøtte. Til sist presenterer vi undersøkelsens respondenter og deres grad av representativitet, samt gjør rede for dette notatets disposisjon.

Bakgrunnen og formålet for spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen er en del av BOVEL, senter for bolig- og velferdsforsknings satsing på leiemarkedsforskning i perioden 2021 til 2024 (Sørvoll mfl. 2022). Formålet med undersøkelsen er å fremskaffe oppdatert kunnskap om sentrale aspekter ved den kommunale utleiesektoren – en viktig sektor for den vanskeligstilte kjernegruppen for det boligsosiale arbeidet. Det er for eksempel ti til femten år siden sist det ble gjennomført en landsdekkende undersøkelse av reglene og praksisene knyttet til boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelsen i kommunal boligsektor (Medby & Langsether, 2007; Langsether & Skårberg, 2007; Knudtzon mfl. 2011). Elvegård og Svendsen gjennomførte riktignok en viktig studie av balansen mellom hensynene til bostabilitet og gjennomstrømning i den kommunale utleiesektoren i 2017, men den var begrenset til casestudier i syv kommuner og en survey besvart av 40 kommuner som deltok i Husbankens kommuneprogram. Denne forskningsrapporten har også et spesielt fokus på barnefamilier, og går dermed ikke i dybden når det gjelder utfordringer

for andre grupper (Elvegård & Svendsen, 2017). Dette notatet bidrar dermed med ny kunnskap om grunntrekk og variasjoner i den kommunale utleiesektoren i Norge – en sektor som er mye omtalt i lokale medier, men forholdsvis lite studert i norsk boligforskning (Sørvoll, 2018).

Kommunal bolig som boligsosialt virkemiddel og vanskeligstilte på boligmarkedet

Ifølge § 15 i sosialtjenesteloven plikter kommunene å “medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet”.¹ I denne lovens § 27 heter det også at kommunene “er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv”.² Stortinget vedtok videre en ny lov om kommunenes ansvar for det boligsosiale feltet i desember 2022. Denne loven trer i kraft fra 1. juli 2023, og tydeliggjør norske kommuners ansvar for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet og ta hensyn til deres interesser i den generelle boligplanleggingen (Prop. 132 L 2021-2022; Innst. 85 L 2022-2023). I den nye lovtekstens § 5 heter det at kommunene har ansvar for organiseringen og planleggingen av boligtilbudet til vanskeligstilte, mens § 6 slår fast at kommunene plikter å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.³

Selv om kommunene plikter å hjelpe vanskeligstilte som mangler eller står i fare for å miste en egnet bolig, er verken “bolig” eller “kommunal bolig” en individuell rettighet som enkeltpersoner kan kreve med loven i hånd. Både før og etter den nye loven trer i kraft er det opp til kommunen selv å vurdere hvordan de best kan gi individuelt tilpasset boligbistand.⁴ De aller fleste kommuner disponerer kommunale utleieboliger, men det er ikke et tilbud som er forankret i lov eller forskrift – i prinsippet kan de velge å legge ned hele tilbudet og heller hjelpe vanskeligstilte på andre måter. Kommunale utleieboliger inngår typisk i en bredere meny av boligsosiale virkemidler, dvs. redskaper som er ment å bidra til fremskaffelse og opprettholdelse av gode og trygge boforhold for vanskeligstilte

¹ [Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen \(sosialtjenesteloven\) - Kapittel 3. Generelle oppgaver - Lovdata](#) hentet 09.03.2023.

² [Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen \(sosialtjenesteloven\) - Kapittel 3. Generelle oppgaver - Lovdata](#) hentet: 09.03.2023.

³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121?q=boligsosial> hentet 10.03.2023.

⁴ I den nye boligsosiale loven som ble vedtatt av stortinget i desember 2022, beskrives kommunens rett til selv å bestemme omfang og utforming av boligbistanden til vanskeligstilte på denne måten: “Kommunen vurderer hvilken bistand som skal gis. Bistandens art og omfang skal tilpasses den enkeltes behov. Bistanden kan blant annet gå ut på å gi råd og veiledning om økonomi, bomestring, statlige og kommunale tjenestetilbud eller andre forhold av betydning for bosituasjonen. Kommunen kan også gi praktisk bistand, slik som hjelp til å søke støtte-, låne- og tilskuddsordninger eller kommunalt disponert bolig, bistand i en konkret kjøps- eller leieprosess eller bistand til å forebygge utkastelse”. [Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet - Lovdata](#) hentet 10.03.2022.

på boligmarkedet. Eksempler på slike virkemidler kan være statlig bostøtte, kommunal bostøtte, tilskudd til etablering, tilskudd til tilpasning, husleiegaranti fra NAV, startlån, boligrådgivning mv. (Sørvoll & Nordvik, 2021). Det er dermed ingen “virkemiddelfundamentalisme” (jf. Brandal mfl., 2011) i norsk boligsosial politikk; vanskeligstilte på boligmarkedet kan hjelpes til en trygg og god bolig ved hjelp av mange ulike virkemidler.

I denne undersøkelsen tar vi utgangspunkt i SSBs definisjon av kommunalt disponerte utleieboliger. SSB definerer en “kommunalt disponert bolig” som “boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av en leiekontrakt, f.eks. omsorgsboliger, boliger til flyktninger, økonomisk vanskeligstilte med mer”.⁵ I 2021 bestod den kommunalt disponerte boligmassen, det vi for enkelthetskyld kan kalle den kommunale utleiesektoren, av 108 128 boliger. Kommunene eide 79 prosent av disse boligene direkte, mens de resterende 21 prosent disponeres av kommunen for utleie, men eies av private, private stiftelser, kommunale stiftelser eller kommunale aksjeselskap (Husbanken, 2022a). Totalt utgjør de kommunalt disponerte boligene ca. 4 prosent av den norske boligmassen – noe som er lite sammenlignet med offentlige eller halvoffentlige boligtilbud i mange andre vesteuropeiske land som Finland, Danmark, Sverige, Storbritannia, Frankrike, Østerrike og Nederland (Aarland & Sørvoll, 2021).

En undersøkelse gjennomført av SSB i 2017 viste at “42 prosent av de kommunale boligene er omsorgsboliger, 56 prosent er boliger til vanskeligstilte og 2 prosent er boliger tildelt uten behovsprøving” (Holmøy, 2018:6). Det er imidlertid en flytende overgang mellom “boliger til vanskeligstilte” og “omsorgsboliger”, spesielt gjelder det boliger med tilknyttede tjenester til rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser eller eldre. Noen kommuner rapporterte slike boliger som “boliger til vanskeligstilte”, andre kommuner kategoriserte dette som “omsorgsboliger”. Det er videre de mest folkerike og mest urbaniserte kommunene som i størst grad retter sine boliger mot vanskeligstilte på boligmarkedet, ifølge SSBs undersøkelse (ibid). Dette er kommuner som i veldig stor grad har besvart BOVELs spørreundersøkelse.

Det finnes ikke noe systematisk landsdekkende informasjon i SSBs KOSTRA-statistikk eller andre datakilder om boligstandard, beliggenhet eller kvaliteten på bomiljøer i den kommunale utleiesektoren. I SSBs boligstatistikk finner man imidlertid relevant informasjon om sammensetningen av den kommunale boligmassen. Statistikken viser at det i stor grad er snakk om relativt små boliger og at det er flere blokkleiligheter og bofellesskap enn i den privateide boligmassen. I et Husbank-notat skrevet av Hermund Urstad oppsummeres informasjonen fra boligstatistikken på denne måten:

Dataene viser at kommunale boliger fordelt på bygningstyper har noen klare forskjeller sammenlignet med boligmassen ellers. Mens halvparten av boligene i Norge er eneboliger, utgjør andelen eneboliger kun 7 prosent av kommunale boliger. En drøy

⁵ [Kommunale boliger \(ssb.no\)](https://ssb.no/kommunale-boliger) hentet 10.03.2023.

tredjedel (34 prosent) av de kommunale boligene er i boligblokk, mot en fjerdedel for alle boliger. Nær en av fire (24 prosent) av de kommunale boligene er bofellesskap, mens de utgjør under 3 prosent av den totale boligmassen. I tillegg er andelen rekkehus og småhus betydelig høyere blant de kommunalt eide boligene. Oppsummert kan vi si at kommunale boliger i all hovedsak er små boliger, lokalisert sammen med andre boliger og en stor andel er bofellesskap. På mange måter speiler dette også målgruppene som får tilbud om kommunal bolig (Husbanken 2022a: 5).

I vår egen survey sendt til respondentene 24. januar 2023 konsentrerer vi oss mest om boliger rettet mot “vanskeligstilte på boligmarkedet”. Dette er et begrep som har blitt forstått på ulike måter i forskningen, kommunene og den statlige forvaltningen (Nordvik, Sørvoll & Astrup, 2021), men definisjonen nedenfor har i litt ulik språkdrakt blitt stående som en standarddefinisjon i offentlige dokumenter: “Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd” (NOU 2011 15: 39). I regjeringens siste boligsosiale strategi *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den boligsosiale politikken (2021-2024)* defineres vanskeligstilte på boligmarkedet som “dem som ikke selv er i stand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig, og som befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner”: “er uten bolig”, “står i fare for å miste boligen sin” eller “bor i uegnet bolig eller bomiljø” (KMD. 2020: 5). Det bør videre sies at “vanskeligstilthet” ikke er en iboende egenskap ved individer, men en konsekvens av et misforhold mellom individer og husholdningers økonomiske, sosiale og kulturelle ressurser og tilbudet på et lokalt boligmarked (Nordvik, Sørvoll & Astrup, 2021).

Andre relevante boligsosiale virkemidler

For leserne av dette notatet er det kanskje viktigst å ha kjennskap til de boligsosiale virkemidlene startlån, statlig bostøtte og kommunal bostøtte i tillegg til kommunale utleieboliger. Husbankens *Startlån* er en gunstig boliglånsordning for personer med langvarige finansieringsproblemer som forvaltes av kommunene. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, forsøker mange kommuner å hjelpe kommunale leieboere over i eierbolig ved hjelp av dette virkemiddelet. Hvert år blir noen hundre kommunale leieboere startlånseiere. I 2021 gjaldt det 814 stykker; i 2022 var det 923 kommunale leieboere som mottok startlån⁶(Husbanken, 2022b; se for eksempel Monkerud & Astrup, 2022 eller Santiago & Aarland, 2023, for mer om startlånsordningen). Kommunene står ganske fritt i praktiseringen av ordningen og det varierer hvor aktivt de bruker startlånet til å fremme boligeierskap blant kommunale leieboere (Astrup mfl., 2020). Det hender også at personer som søker om kommunal bolig isteden får tilbud om å kjøpe egen bolig med startlån – noen kommuner er veldig aktive med hensyn til å sjekke ut eierpotensiale både hos søkere og beboere i den kommunale boligsektoren (se kapittel 3).

⁶ Takk til Husbankens Hermund Urstad for startlånstallene for 2022.

Statlig bostøtte er en målrettet økonomisk støtteordning til hushold med høye boutgifter og lave inntekter. Den skal bidra til å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en høvelig bolig. I Norge kan både boligeiere og leieboere motta bostøtte, men bostøtten har de siste årene i økende grad blitt en ordning som treffer leieboere med lav inntekt. I perioden 2017 til 2021 var nesten 90 prosent av bostøttemottakerne leieboere (Husbanken, 2022b). Noen kommuner – deriblant Oslo og Bergen -- har også innført *kommunale bostøtteordninger* til beboere i kommunale boliger for å subsidiere denne gruppens boutgifter ytterligere. Slik ekspertutvalget som utredet den statlige bostøtteordningen påpeker i sin sluttrapport, begrunnes “gjærne egne kommunale bostøtteordninger med at den statlige ordningen ikke er tilstrekkelig, at kommunal bostøtte er et alternativ til sosialhjelp, eller at kommunen har boliger der beboerne har særskilte behov” (Ekspertgrupperapport, 2022: 44). Sett i lys av at stadig færre kommunale leieboere har mottatt statlig bostøtte de siste årene, er det ikke overraskende at noen kommuner supplerer med egne ordninger. Fra 2010 til 2021 ble andelen bostøttemottakere som bodde i kommunal bolig redusert fra 42 til 31,2 prosent. I februar 2021 var det kun rundt 28 000 kommunale leieboere som fikk statlig bostøtte (Ekspertgrupperapport, 2022). Ekspertutvalget som utredet bostøtten, forklarer nedgangen i kvalifiserte kommunale leieboere de siste årene på denne måten:

Det har vært en betydelig nedgang i både antallet og andelen bostøttemottakere som bor i kommunal bolig siden 2010 (kfr. kap. 5). Dette må blant annet sees i sammenheng med at en høy andel av dem som bor i kommunale boliger, mottar alderspensjon eller uføretrygd. Mange av disse har mistet retten til bostøtte blant annet som følge av økninger i folketrygden (Ekspertgrupperapport, 2022: 44).

Kommunale leieboeres boutgifter kan også subsidiere med sosialhjelp fra kommunene, men dette er kun ment som midlertidig boutgiftsstøtte som i motsetning til bostøtten ikke skal bidra til et boligkonsum av høyere kvalitet (ibid.). I 2021 mottok 24 000 kommunale leieboere sosialhjelp, ifølge SSBs KOSTRA-tall. Det var 19 prosent av alle sosialhjelpsmottagere. Antallet kommunale leieboere som mottar sosialhjelp har gått gradvis nedover siden 2015 – det speiler delvis en generell reduksjon i sosialhjelpsmottagere mellom 2018 og 2021. Mellom 2015 og 2021 ble antallet sosialhjelpsmottakere blant kommunale leieboere redusert fra 35 000 til 24 000, altså en nedgang på 31,4 prosent (Husbanken, 2022a).

Sentrale tema: boligtildeling, husleiekontrakter, husleiefastsettelse og utfordringer

Den norske kommunale utleiesektoren har stor samfunnsmessig betydning på ulike måter. Den fysiske boligmassen representerer store økonomiske verdier for det offentlige – forvaltningen og vedlikeholdet av kommunale boliger kan være en tung post på kommunebudsjettene. Energi- og arealeffektivitet i den kommunale boligsektoren hadde det også vært interessant å analysere i et forskningsprosjekt

både fra et økonomisk- og et miljøperspektiv. I denne spørreundersøkelsen valgte vi imidlertid å legge vekt på fire dimensjoner ved det kommunale boligtilbudet som påvirker leieboernes boforhold, subjektive bo-opplevelser og boligøkonomi direkte:

- **Boligtildeling:** hvilke husholdninger prioriteres når ledige kommunale boliger fordeles?
- **Husleiekontrakter og kontraktfornyelser:** hvilke husleiekontrakter tilbys ulike grupper leieboere? Og hvor stor andel av beboerne får fornyet sin husleiekontrakt etter søknad?
- **Husleiefastsettelse og selektiv økonomisk støtte:** hvilke prinsipper og framgangsmåter brukes for å beregne leieboernes husleie? Og i hvilken grad benyttes kommunal bostøtte og sosialhjelp til boutgifter for å subsidiere boutgiftene til leieboerne?
- **Boligbehov og andre utfordringer:** I tillegg stilte vi respondentene spørsmål knyttet til behovet for kommunale boliger, og hva de mener er de største utfordringene i sektoren sett fra kommunens perspektiv.

Praksiser og regler knyttet til *boligtildeling* er avgjørende for hvilke grupper som får tilgang til godet “kommunal utleiebolig”, og hvilke vilkår som gjelder for denne tilgangen. I nettskjemaet som ble sendt til alle kommuner spør vi blant annet om hvilke hensyn det legges mest vekt på når søknader om kommunale boliger behandles, og hvilke fordelingsprinsipper som ligger til grunn for tildelingen av ledige boliger til husholdninger på ventelisten. Nettskjemaet har også spørsmål om det finnes tilgjengelig informasjon på internett om retningslinjene som ligger til grunn for tildeling av kommunale boliger, og om det finnes noen reell valgfrihet for beboerne når det gjelder valg av bolig.

Lengden på *husleiekontrakter* og muligheten for å fornye disse påvirker både juridisk, objektiv og selvopplevd botrygghet (Hulse & Milligan, 2014). *Juridisk botrygghet* er festet i husleielovgivningen, som for eksempel § 9-3 i den norske husleieloven hvor det heter at det ikke er adgang “til å inngå tidsbestemt leieavtale for bolig for kortere tid enn tre år” (Lovdata, 2023). *Objektiv botrygghet* er leieboerens reelle eller faktiske trygghet i boforholdet: hvis lover og regler ikke respekteres eller håndheves har den juridiske botryggheten begrenset betydning. Sterke husleieøkninger kan også prise beboere ut av et leieforhold selv om de har en gyldig og trygg husleiekontrakt. *Subjektiv botrygghet* er leieboernes selvopplevde trygghet i boforholdet. Vanligvis vil denne subjektive dimensjonen påvirkes sterkt av både den juridiske og objektive botryggheten, men teoretisk sett kan en leieboer oppleve høy grad av selvopplevd botrygghet selv om for eksempel den juridiske botryggheten er lav (Sørvoll, 2020). Forholdsvis korte tidsbegrensede husleiekontrakter, som er typisk i Norge (Sandlie & Sørvoll, 2017), er eksempler på det som kan bidra til å skape såkalt ontologisk usikkerhet hos leieboere. Ontologisk usikkerhet kan defineres som fravær av trygghet, stabilitet og kontroll over eget liv og livsplaner (Fitzpatrick & Pawson, 2014). Kommunale

leieboere i Norge blir vanligvis tilbudt tidsbegrensede treårskontrakter (se kapittel 3), dvs. husleielovens minimumslengde, noe som kan bidra til subjektiv utrygghet for beboerne. På den annen side blir husleiekontraktene i den kommunale utleiesektoren ofte fornyet, og treårskontrakter hos en presumtvt lovlydig og forutsigbar kommunal "gårdeier" vil oppleves som relativt stabilt for noen (Sørvoll, 2023a). I Norge vil kort fortalt kommunale boforhold ofte gi større juridisk og faktisk botrygghet for leieboerne enn alternativene på det private leiemarkedet. Det private leiemarkedet i Norge er preget av småskalautleiere som relativt enkelt kan trekke sine boliger inn og ut av markedet i tråd med egne ønsker og behov (Sandlie, Turner & Nordvik, 2022). Småskalautleiere som leier ut en del av eget hjem har anledning til å inngå husleiekontrakter med minimum ett års varighet, og husleieloven tillater kortere kontrakter enn minimumsbestemmelsene på ett eller tre år avhengig av boligtype, hvis utleier eller noen i hennes husstand ønsker å bo i boligen selv eller kan oppgi andre saklige grunner for en ytterligere tidsavgrensning (Lovdata, 2023).

Nettskjemaet har mange spørsmål av relevans for beboernes botrygghet. Vi spør blant annet om hvor ofte ulike typer husleieavtaler inngås i kommunene, som tidsubestemte husleieavtaler, tidsavgrensede treårskontrakter og tidsbestemte kontrakter av under tre års varighet med støtte i unntaksbestemmelsene i husleielovens § 11-1. Nettskjemaet har også spørsmål om hvor ofte leieboernes husleiekontrakter fornyes etter søknad, og hvor høyt kommunene prioriterer henholdsvis "gjennomstrømning" (eller sirkulasjon/flytting) i beboermassen og bostabilitet. Mange av de typiske trekkene ved den kommunale utleiesektoren i Norge – som tidsavgrensede husleiekontrakter og markedsbaserte husleier – er ment å stimulere gjennomstrømning for å frigjøre plass til husholdningene som har det aller største behovet (Sørvoll, 2019). "Gjennomstrømningsmålet" har riktignok ikke status som offisiell nasjonal politisk målsetting (Johannessen mfl. 2023). Det kan videre variere mellom kommunene i hvor stor grad denne målsettingen vektlegges, all den tid de må balansere mellom hensynet til eksisterende beboeres behov for bostabilitet og målet om å skape mer plass for husholdninger på ventelisten. I Elvegård og Svendsens studie konkluderes det med kommunene anser kommunale utleieboliger som "en midlertidig løsning, men samtidig anerkjennes viktigheten av å skape stabile bomiljø, og man kan da få det vi kaller en permanent midlertidighet" (Elvegård & Svendsen, 2017: x) der kommunene lar familier bo i samme bolig over mange år.

Boutgiftene i den kommunale utleiesektoren påvirkes både av metoden for *husleiefastsettelse* og den selektive økonomiske støtten som rettes mot leieboerne i form av statlig bostøtte, kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp til boutgifter. Hva den enkelte beboer betaler i husleie er av stor betydning for mulighetene til å finansiere annet nødvendig konsum, samtidig som det også kan ha betydning for graden av selvopplevd og objektiv botrygghet. En person som frykter å bli priset ut av sin egen bolig vil ikke ha særskilt høy selvopplevd botrygghet (Sørvoll, 2020). Etter at den nye husleieloven trådte i kraft fra 1.januar 2000 gikk en del norske kommuner gradvis over til gjengs leie-prinsippet for

husleiefastsettelse i den kommunale sektoren. Da Medby og Langsether gjennomføre sin nettbaserte spørreundersøkelse i 2007, var det ca. 40 prosent av kommunene som besvarte undersøkelsen som krysset av for at de benyttet gjengs leie eller "markedsleie" som utgangspunkt for husleiefastsettelsen. Brorparten av disse kommunene benyttet markedsliknende husleie bare i deler av boligmassen (Medby & Langsether, 2007). Knudtzon mfl. (2011) gjennomførte noen år senere en ny spørreundersøkelse der husleiefastsettelse var et av temaene. I denne undersøkelsen var det 53 prosent av de 240 kommunene som besvarte undersøkelsen som krysset av for at de benyttet prisen på sammenlignbare objekter på leiemarkedet som referanse for husleiefastsettelsen i den kommunale utleiesektoren.

I vårt eget spørreskjema sendt ut 24. januar 2023 er vi opptatt av flere av de samme temaene som Medby og Langsether (2007) og Knudtzon mfl. (2011). Det betyr at det er mulig for oss å diskutere om det har forekommet endringer over tid med hensyn til dominerende husleiefastsettelsesprinsipper, ved å sammenligne svarene på vårt eget spørreskjema med empirien fra tidligere undersøkelser. Vi må imidlertid presisere at det er vanskelig å si noe veldig presist om endring over tid som følge av forskjeller mellom undersøkelsene hva gjelder spørsmålsstilling og ulikheter i utvalget av kommunerespondenter. Vår egen undersøkelse har også mange spørsmål som ikke dekkes av tidligere studier. I nettskjemaet spør vi hvilke husleiefastsettelsesprinsipper kommunene benytter for hoveddelen av sine kommunale boliger, og i hvilken grad de benytter mulighetene husleieloven gir til å oppjustere husleiene tilsvarende økningen i konsumprisindeksen (KPI) hvert år og/eller justere leien i forhold til utviklingen av gjengs leie hvert tredje år. I tillegg spør vi om kommunene har en egen kommunal bostøtteordning i tillegg til den statlige for å subsidiere bostøttene til husholdninger med spesielt lav inntekt, og om de siste månedenes prisstigning på nødvendighetsvarer har ført til større utbetalinger av kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp til bostøttinger.

Utforming og gjennomføring av undersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble utformet høsten 2022 av BOVEL-forskerne Jardar Sørvoll, Ingar Brattbakk, Maja Flåto og Hans Christian Sandlie. Den trekker veksler på tidligere surveyer (Medby & Langsether, 2007; Langsether & Skårberg, 2007; Knudtzon mfl. 2011), BOVELs kvalitative intervjuer i 25 kommuner, forskernes forkunnskaper og ekspertkommentarer fra Husbanken (Hermund Urstad), Kommunal- og distriktsdepartementet (Kjersti Halvorsrud mfl.) og Velferdsetaten i Oslo kommune (Katja Johannessen). Behandlingen av persondata i "Den kommunale utleiesektoren: grunntrekk, utfordringer og geografiske variasjoner, del 2 (spørreundersøkelse)" ble videre vurdert av Sikt (tidligere Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste) som lovlig 20. Desember 2022 (referanse-nummer 246592).

Utsendelsen og oppfølgingen av undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid av Jardar Sørvoll og vitenskapelige assistent Julia Guillou. 24. Januar 2023 ble spørreundersøkelsen sendt til alle 356 norske kommuner og de femten bydelene

i Oslo på e-post, som er det administrative nivået som er ansvarlig for å tildele kommunale utleieboliger i hovedstaden. E-posten inneholdt lenke til nettskjema med spørreundersøkelsen, og utfyllende informasjon om undersøkelsen og informantenes rettigheter som respondenter. Alle kommunene og bydelene ble purret opptil tre ganger til sammen på mail (hovedsakelig) og telefon. Undersøkelsen ble lukket tirsdag 7. mars.

De kvantitative undersøkelsene gjengitt i dette notatet ble utført av BOVEL-stipendiat Siri Myrold Osnes, som har utarbeidet notatet i samarbeid med Jardar Sørvoll. Notatet er en første rapportering fra spørreundersøkelsen, en undersøkelse som vil danne grunnlaget for mer avanserte kvantitative analyser i framtidige BOVEL-publikasjoner. I notatet blir resultatene fra undersøkelsen tolket i lys av både tidligere forskning, kvalitative intervjuer gjennomført med representanter for alle bydelene i Oslo i 2020 (Sørvoll, 2020), og kvalitative semistrukturerte intervjuer gjennomført i 25 kommuner av BOVEL i 2022. I tillegg til kommunale boligbyråkrater i de femten største norske byene, ble det gjennomført intervjuer med representanter for ti andre kommuner av ulik størrelse i 2022.

Kjennetegn ved respondentene og vurdering av undersøkelsens representativitet

Alle norske kommuner ble invitert til å delta i undersøkelsen, i tillegg til alle femten bydelene i Oslo. Undersøkelsen ble besvart av totalt 182 representanter fra kommuner og bydeler. Av disse var 7 bydeler i Oslo (det gir en svarprosent på 47 prosent av bydelene). I datamaterialet var tre av besvarelsene dubletter, én kommune besvarte ingen av spørsmålene i undersøkelsen, og en annen kommune samtykket ikke til å delta i undersøkelsen. Disse besvarelsene er derfor fjernet fra datamaterialet. Av totalt 356 kommuner ble undersøkelsen derfor besvart av representanter fra 170 kommuner, og andelen av alle kommuner som er representert i datamaterialet er dermed 48 prosent.

Når vi ser nærmere på hvilke kommuner som har besvart undersøkelsen, og tar hensyn til antall innbyggere i kommunene, samt størrelsen på den kommunale boligsektoren i kommunene, mener vi det kommer klart fram at undersøkelsen har høy representativitet. Besvarelsene fra kommunene som har deltatt utgjør 78 prosent av den totale befolkningen, og 76 prosent av det totale antallet kommunale boliger i landet. Datamaterialet fra undersøkelsen dekker altså store deler av det kommunale boligtilbudet, og av befolkningen i stort. I tillegg representerer kommunene som har deltatt i undersøkelsen de kommunene hvor det bor flest vanskeligstilte på boligmarkedet. Siden undersøkelsen har som mål å kartlegge sentrale aspekter det kommunale boligtilbudet til vanskeligstilte vurderer vi derfor representativiteten for undersøkelsen som svært god.

I tabell 1.1 viser vi svarprosenten etter kommunestørrelse, og vi kan se at svarprosenten er høyest i de mest folkerike kommunene og lavere i de minste kommunene. Blant de 15 største kommunene (med mer enn 60 000 innbyggere) er alle kommunene representert, og blant de nest største kommunene (mellom

20 000 og 59 999 innbyggere) er svarprosenten også veldig høy, 76 prosent. For mellomstore kommuner med mellom 10 000 og 19 999 innbyggere besvarte representanter fra 53 prosent av kommunene, og for de med mellom 5000 og 9 999 innbyggere besvarte 49 prosent undersøkelsen. Svarprosenten er lavest blant de minste kommunene (under 5000 innbyggere) på 33 prosent. De minste kommunene representerer imidlertid kun 12 prosent av det totale antallet kommunale boliger, og utgjør derfor en svært liten del av det boligsosiale tilbudet. På den annen side ville det vært interessant å kartlegge den kommunale utleiesektoren i mer detalj i de minste kommunene i en annen spørreundersøkelse. Da kunne man i større grad stilt spørsmål som er relevant for kommuner med relativt sett få vanskeligstilte på boligmarkedet, befolkningsnedgang, sterk aldring av befolkningen, og et tynt lokalt boligmarked med få private utleieboliger, blokkleiligheter og lave bruktboligpriser (jf. Sørvoll & Løset, 2017).

Tabell 1.1: Svarinnngang blant kommuner. Totalt og etter kommunestørrelse. *

Innbyggere	Antall kommuner	Antall besvarelser	Svarprosent
Under 5000	174	58	33 %
Mellom 5000 og 9 999	71	35	49 %
Mellom 10 000 og 19 999	47	25	53 %
Mellom 20 000 og 59 999	49	37	76 %
Over 60 000	15	15	100 %
Totalt	356	170	48%

*Svar fra bydeler er ikke inkludert i datagrunnlaget.

I undersøkelsen fikk respondentene spørsmål om hvor mange innbyggere som bor i kommunen eller bydelen, og kunne velge mellom svaralternativene «Under 5000», «Mellom 5000 og 9 999», «Mellom 10 000 og 19 999», «Mellom 20 000 og 59 999» og «Over 60 000». Dette spørsmålet skal fungere som et forenklet mål på urbaniseringsgraden og befolkningsstørrelsen til kommunene og skal fange opp noe av den variasjonen som kan eksistere mellom mindre og mer folkerike kommuner. Det høyeste nivået, over 60 000 innbyggere, utgjør de 15 største kommunene i landet, og representerer områder som stort sett kan karakteriseres som urbane. Gjennom hele rapporten blir dette målet brukt for å vise eventuelle variasjoner mellom kommuner av ulike størrelser. For å gjøre figurene og tabellene enklere å lese, er kategorien «Mellom 5000 og 9 999» og «Mellom 10 000 og 19 999» slått sammen til én kategori; «Mellom 5000 og 19 999».⁷

⁷ Det hadde vært mulig å analysere variasjon mellom ulike kommunetyper på andre måter ved å koble spørreundersøkelsen med andre datakilder som SSBs KOSTRA-statistikk. Da kunne vi for eksempel analysert forskjeller i praksiser knyttet til boligtildeling, husleiefastsettelse og husleieavtaler mellom kommuner med «mange», «middels» og «få» kommunale boliger per 1000 innbyggere. Det ville også vært interessant med en mer finmasket analyse av de aller minste kommunene med bare noen hundre eller tusen innbyggere. I framtidige BOVEL-publikasjoner vil vi benytte mulighetene som ligger i å koble data fra spørreundersøkelsen med andre datakilder.

I de delene av rapporten som omhandler boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse (kapittel 2, 3 og 4) er besvarelsene fra bydelene ikke inkludert i tallgrunnlaget, men kun besvarelsen som representerer hele Oslo (hovedstaden er slik sett representert med 8 besvarelser; syv bydeler pluss en besvarelse fra en sentral etat med kunnskap om den kommunale utleiesektoren i hele byen). I kapittel 5 som handler om boligbehov og utfordringer er besvarelsene fra bydelene også inkludert. Dette markeres i tabellene og figurene, slik at det er tydelig hvilke besvarelser som utgjør datagrunnlaget.

Begrunnelsen for å utelate bydelenes svar fra analysene i kapittel 2 til 4 er dels pragmatisk: istedenfor å vurdere om det var riktig å inkludere bydelene i hver enkelt tabell brukte vi heller et enkelt prinsipp vi fulgte konsekvent. Noen ganger ville det lett gitt et misvisende bilde av helheten hvis både bydelene og Oslo kommunes svar hadde vært representert i tabellene. Det gjelder for eksempel tabellene som gjengir informasjon om husleiefastsettelsesprinsippene, oppjustering av husleie underveis i et leieforhold og kommunale bostøtteordninger. Ettersom alle bydelene i Oslo bruker gjengs leie og har kommunal bostøtte – fordi dette er vedtatt sentralt av bystyret – kunne det lett skapt et inntrykk av at gjengs leie og kommunale bostøtteordninger er mer utbredt i kommune-Norge enn det som er realiteten. Dermed virket det tilstrekkelig å regne med Oslo kommunes besvarelse i kapittel 4 hvor disse temaene behandles. På den annen side omfatter kapittel 5 mange vurderingsspmåsmål som bør være spesielt relevante for representanter for store byer med utfordringer knyttet til boligfremskaffelse og oppfølging av vanskeligstilte kommunale leieboere – derfor er bydelenes og Oslo kommunes svar en del av tallgrunnlaget her.⁸ I framtidige BOVEL-publikasjoner vil vi videre vurdere å bruke de syv bydelenes besvarelser i analysene i større grad.

Respondentene som besvarte undersøkelsen varierer en god del med hensyn til plassering i det kommunale organisasjonskartet. Det reflekterer at organiseringen av det boligsosiale arbeidet og den kommunale utleiesektoren varierer en god del mellom ulike kommuner (Langsether mfl. 2008; Sandlie mfl. 2011); noe som betyr at ekspertisen sitter på ulike steder i kommunene. Ved hjelp av nettsøk (hovedsakelig) og telefon forsøkte vi å identifisere personen som hadde ansvaret og/eller spesiell kunnskap om kommunale boliger i alle norske kommuner. I tilfeller hvor vi ikke lykkes med å finne en slik person ble undersøkelsen sendt til kommunens e-postmottak. Slik tabell 1.2 viser er nesten 45 prosent av respondentene "Leder ved boligkontor" eller "Saksbehandler ved boligkontor". Ellers er det mest bemerkelsesverdige at nesten 32 prosent av respondentene valgte å krysse av på alternativet "Annen stilling". Blant de som krysset av for alternativet «Annen stilling» har omtrent halvparten (46%) svart at de har en

⁸ Oslo kommune med sine over 700 000 innbyggere er den suverent største kommunen i Norge. Det ville vært interessant å studere hvorvidt den kommunale utleiesektoren her har sine særegne praksiser og storbyutfordringer – for eksempel med hensyn til omfang av utfordringer og bosettingsbehov – sammenlignet med andre store bykommuner. I analysene av denne spørreundersøkelsen har vi så langt ikke avdekket et slikt tydelig mønster, men det er grunn til å tro at mer finmaskede analyser og andre datakilder vil få bedre fram det særegne ved den kommunale utleiesektoren i Norges eneste storby.

lederstilling, enten som daglig leder, avdelingsleder, enhetsleder eller annen lederstilling. Videre svarte litt over en tredjedel (32%) at de innehar stillinger som rådgiver, spesialrådgiver, saksbehandler eller konsulent. De resterende besvarelsene (23 %) blant de som svarte «Annen stilling» besto av stillinger som forvalter, koordinator, fagansvarlig, sekretær, jurist, og ingeniør.

Tabell 1.2: Undersøkelsens respondenter. *

Hva er din stilling i den kommunale forvaltningen?	Antall	Prosent
Leder ved boligkontor	44	25
Saksbehandler ved boligkontor	37	21
Saksbehandler ved NAV	2	1
Seksjonsleder ved NAV	5	3
Leder av tildelingsteam	16	9
Medlem av tildelingsteam	8	5
Kommunalsjef	8	5
Kommunedirektør (rådmann)	1	1
Annen stilling	56	32
<i>Totalt</i>	<i>177</i>	<i>100</i>

* Svar fra bydeler er inkludert i tallgrunnet

Respondentene som representerer kommuner som har under 5000 innbyggere fikk en noe kortere og enklere undersøkelse enn de andre kommunene (se vedlegg 2). Dette var et pragmatisk valg foretatt med sikte på å få så høy svarprosent som mulig i denne gruppen kommuner. Vi antok at mange av temaene i undersøkelsen ville ha størst aktualitet for større kommuner med flere kommunale boliger og flere vanskeligstilte på boligmarkedet enn den typiske distriktskommunen, og at det dermed kunne påvirke responsraten fra mindre kommuner om de måtte svare på veldig mange detaljerte spørsmål. Dette betyr at noen av spørsmålene i undersøkelsen ble besvart av 170 kommuner, mens andre spørsmål ble besvart av 112 kommuner og syv bydeler i Oslo.

Disposisjon

I notatets neste kapitler presenterer vi undersøkelsens resultater. I kapittel 2 gjør vi rede for sentrale mønstre og variasjoner i praksisene knyttet til tildeling av kommunale utleieboliger. Husleiekontrakter og kontraktsfornyelser er tema i kapittel 3, mens kapittel 4 er en analyse av husleiefastsettelsen og de selektive økonomiske støtteordningene i den kommunale utleiesektoren. I det siste empiriske kapitlet (kapittel 5) presenterer vi respondentenes egen vurdering av boligbehovet og utfordringene i den kommunale utleiesektoren. Vi diskuterer notatets policyrelevans og peker på mulige veier videre for forskningen på kommunale boliger i Norge i et kort avslutningskapittel (kapittel 6).

Notatet har to vedlegg: Nettskjemaet som ble brukt i spørreundersøkelsen gjengis i sin helhet i vedlegg 1. Vedlegg 2 består av temalista og spørreskjemaet som var utgangspunktet for de semistrukturerte kvalitative intervjuene BOVEL gjennomført med representanter for 25 kommuner.

Kapittel 2 Boligtildeling: hva og hvem prioriteres når kommunale boliger fordeles?

I dette kapittelet presenteres tallene fra de spørsmålene i undersøkelsen som omhandler tildeling av boliger, dvs. hvordan kommunene vurderer ulike hensyn og prioriterer når kommunale boliger skal fordeles.

Hensyn i tildeling av kommunale boliger

I undersøkelsen har respondentene fått spørsmål om hvilke hensyn de tillegger størst vekt når de skal veie ulike hensyn opp mot hverandre når kommunale boliger fordeles. Det var mulig å krysse av på maksimalt fem hensyn i spørreskjemaet. Tabell 2.1 viser at flest kommuner legger vekt på at søker mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær fremtid. Dette rapporteres av 84 prosent av kommunene totalt. Det understreker at kommunal bolig ofte forstås som “en siste utvei” i kommunene, det vil si et alternativ som først velges når andre plausible bosettingsalternativer er forsøkt. På Oslo kommunes hjemmeside heter det for eksempel at kommunal bolig “er et tilbud til deg som ikke klarer å skaffe deg en egnet bolig selv eller med annen offentlig hjelp, eller trenger spesiell tilpasning på grunn av alder, bevegelses- eller utviklingshemning” (Oslo kommune, 2023).

Videre peker 78 prosent av kommunene på at personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse) prioriteres når boliger tildeles. Husholdninger i denne kategorien har blitt en stadig viktigere målgruppe i den kommunale boligsektoren som følge av av-institusjonaliseringen som har forekommet på rus- og psykiatrifeltet de siste årene (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022). Mer enn halvparten av kommunene rapporterer videre at de vektlegger hensynet til søkere som bor i uegnet bolig (56%), er en barnefamilie (55%), eller har utfordringer med å opprettholde et stabilt boforhold på det private leiemarkedet (54%). Noen av kommunene rapporterer at de tar spesielt hensyn til søkere som er over 67 år gamle (12%), søkere som har inntekt under en fastsatt inntektsgrense (14%), søkere som er skrevet ut fra institusjon (36%), og husholdninger som har svak kunnskap om boligmarkedet (28%). Endelig er det svært få som rapporterer at de tar hensyn til om søkere forventes å passe til boligen (8%), eller søkere som forventes å bidra til et godt bomiljø (1%). I en situasjon hvor kommunale boliger er et sterkt behovsprøvd gode er ikke dette hensyn kommunene legger vekt på.

Gjennomsnittstallene tilslører noe variasjon mellom ulike kommunestørrelse. Ser vi for eksempel på hvordan andelen som legger vekt på om søkere har lav inntekt, er barnefamilier, eller nylig er skrevet ut av institusjon fordeler seg etter kommune-størrelse, ligger andelen over gjennomsnittet blant de største kommunene. Videre er det først og fremst er små kommunene med under 5000 innbyggere som legger selvstendig vekt på om søker er over 67 år. Det siste kan ha en sammenheng med

at mindre kommuner ofte har få lettstelte private leiligheter som passer for denne gruppen og begrenset privat leilighetsbygging (Sørvoll & Løset, 2017), og at de dermed i større grad enn andre kommuner tar hensyn til eldre når kommunale boliger fordeles.

Tabell 2.1: Hensyn i tildeling av kommunale boliger. Tall i prosent. *

Hvilke hensyn tillegges størst vekt når kommunale boliger tildeles?					
	Under 5000	5000–19 999	20 000–59 999	Over 60 000	Totalt
Søker mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær framtid	72	87	92	93	84
Søker har inntekt under en fastsatt inntektsgrense	14	13	8	27	14
Søker bor i en uegnet bolig	55	60	51	60	56
Søker er barnefamilie (som ellers oppfyller vilkårene)	43	55	68	67	55
Søker er skrevet ut (eller snart på vei ut) fra institusjon	17	30	62	67	36
Søker er over 67 år (som ellers oppfyller vilkårene)	26	7	5	0	12
Søker har helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)	69	85	86	60	78
Søker har utfordringer med å opprettholde et stabilt boforhold på det private leiemarkedet	43	63	59	47	54
Søker (som ellers oppfyller vilkårene) forventes å bidra til et godt bomiljø	2	0	0	0	1
Søker (som ellers oppfyller vilkårene) forventes å passe til boligen og bomiljøet som er ledig	9	12	5	0	8
Søker har svak kunnskap om boligmarkedet og/eller mangelfulle evner til å orientere seg i relevante tilbud på markedet	26	40	24	0	28
<i>N</i>	<i>58</i>	<i>60</i>	<i>37</i>	<i>15</i>	<i>170</i>

* Her var det mulig for respondentene å velge flere alternativer, og sammenslåtte prosenter vil derfor overstige 100

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunlaget

Tabell 2.1 viser at kun 14 prosent av kommunene rapporterer at de legger vekt på om søkere har inntekt under en fastsatt inntektsgrense og dermed er økonomisk vanskeligstilt. Figur 2.1 viser videre at totalt 75 prosent av kommunene rapporterer at det ikke er tilstrekkelig for en søker å være økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt en kommunal bolig. Videre viser figur 2.1 at dette i liten grad varierer mellom ulike kommunistørrelser. Det illustrerer at kommunale boliger i liten grad er et virkemiddel som rettes mot personer som kun er økonomisk vanskeligstilte, og at det svært ofte krever tilleggsutfordringer for å komme gjennom tildelingsnåloyet. Det kan tolkes som at kommuneansatte vurderer at denne gruppen vanskeligstilte – i motsetning til en del andre – isteden kan hjelpes med andre boligsosiale virkemidler som startlån, bostøtte eller husleiegaranti fra NAV. I mange kommuner

finnes det heller ikke et klart definert inntektskrav i tildelingskriteriene. Oslo er imidlertid et eksempel på en kommune som opererer med inntektstak i den kommunale boligsektoren. For å kvalifisere for kommunal bolig kan ikke inntekten overstige 4G (445 908 NOK per 1. mai 2022) for enslige eller 5G (557 385) for par. Tilfredsstillende av inntektskravet er imidlertid vanligvis langt fra tilstrekkelig for å kunne få tildelt en kommunal bolig i Oslo; som regel vil det kreves en eller annen form for vansker som gjør det vanskelig å finne en permanent bolig på det private leie- eller eiermarkedet.⁹

Figur 2.1: Tildeling av kommunal bolig til økonomisk vanskeligstilte. Totalt og etter kommunistørrelse. Tall i prosent. *



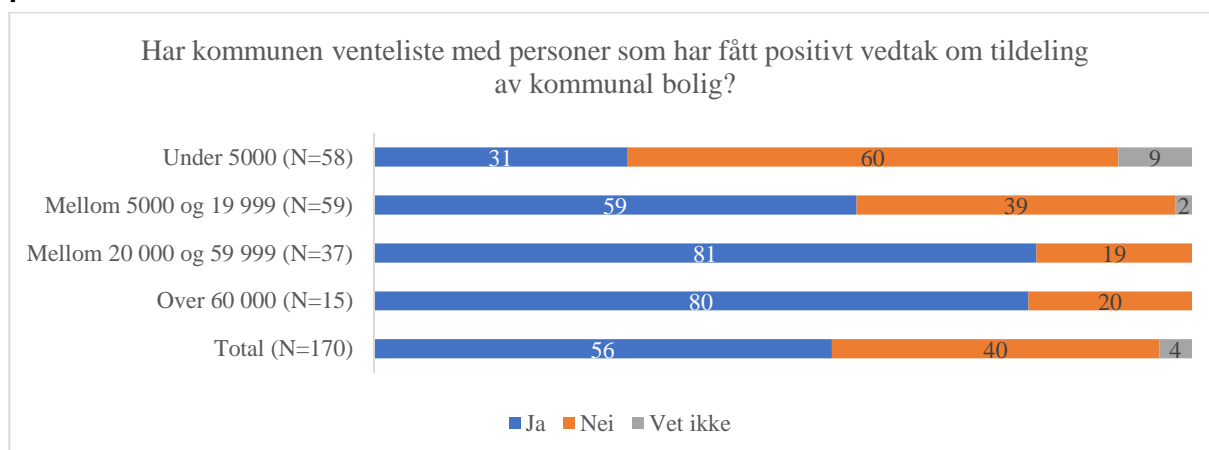
* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnet

Venteliste og prioriteringsrutiner

Dersom kommuner ikke har tilstrekkelig med kommunale boliger for å dekke behovet, kan søkere havne på en venteliste etter at de har fått positivt vedtak om tildeling av kommunal bolig. Hvis en kommune har venteliste på de kommunale boligene kan det derfor antyde at tilbudet i kommunen er presset. Figur 2.2 viser at godt over halvparten av kommunene, 56 prosent, har venteliste for tildeling av kommunal bolig, mens 40 prosent ikke har venteliste. Figuren illustrerer videre at tilbøyeligheten til å ha venteliste varierer i sterkt med kommunistørrelse. Blant de største kommunene har 80 prosent venteliste, mens kun 31 prosent av kommunene med færre enn 5000 innbyggere har venteliste. Det reflekterer etter alt å dømme at pågangen fra kvalifiserte søkere er langt større i de mest urbaniserte og folkerike kommunene. Langsether og Skårberg (2007) fant videre at mange kommuner ikke hadde "venteliste" fordi de verken ga avslag eller tilslag på søknader om kommunal bolig; men isteden fattet tildelingsvedtaket når en konkret bolig var ledig som passet til en søkers behov. Noen respondenter kan derfor ha valgt å krysse av for at de ikke har "venteliste for personer som har fått positivt vedtak" fordi de ikke fatter slike vedtak før rett i forkant av innflytting.

⁹ jf. Intervjuer gjennomført med representanter for alle 15 bydelene i Oslo i NOVA-prosjektet *Kommunale boliger i Oslo: Dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor* i 2020.

Figur 2.2: Venteliste for kommunal bolig. Totalt og etter kommunistørrelse. Tall i prosent. *



* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnet

Spørreundersøkelsen viser tydelig at personer som kvalifiserer for kommunal bolig og plasseres på "venteliste" ikke kan forvente å rykke fram forutsigbart etter tur. Tabell 2.2 viser at bare 1 prosent av kommunene svarer at ledige boliger tildeles etter "ansiennitet: til husholdninger som er først i køen". En god del kommuner svarer at tildeling til søkerne som har fått positivt vedtak avgjøres på bakgrunn av hvem som har "det største behovet" (25%), men det klart mest frekvente svaret er at boliger fordeles etter "tilgjengelighet og behov", det vil si til søkere som både har "størst behov og samtidig passer med boligen og bomiljøet som er ledig" (54%). I de kvalitative intervjuene BOVEL gjennomførte med representanter for norske kommuner i 2022 var det flere informanter som framhevet at bolig-tildelingen ble påvirket av hvilke boliger som var ledig til enhver tid. En informant sa at tildelingen av boliger alltid var «bestyrt av hvilke boliger som til enhver tid er tilgjengelige og ledige». Informanten forklarte at «vi har en venteliste, men det er ikke sånn at den som står nummer en på lista er den neste som får en bolig. Det kan være nummer trettitre på lista, for at det nå dukket opp en ledig bolig som er egnet for det behovet den hadde». En annen informant ga videre uttrykk for at det var vanskelig å finne boliger og bomiljø som passet til personer med utagerende atferd; og at disse dermed kunne stå lengre på venteliste enn andre. Dette var personer som ikke kan "bo så samlokalisert, kan ikke bo i borettslag, kan ikke bo der og der og der, så dem blir jo da ofte stående lenger på den listen da". I intervjuene kom det også fram at noen husholdninger, som for eksempel barnefamilier, gjerne ble prioritert hvis de manglet eller sto i fare for å miste sin egen bolig. En informant framhevet for eksempel at "det kommer litt an på grader av behov, holdt jeg på å si. Hvis det er noen som søker kommunal bolig fordi at de er i ferd med å bli husløse, altså at de ikke har noe sted å bo i det hele tatt, det er topprioritert i alle linjer. Sånn at det løser vi".

Tabell 2.2: Tildeling av boliger. Tall i prosent.

Hvordan tildeles boliger til husholdninger som har mottatt et positivt vedtak om å få kommunal utleiebolig?	Under 5000	5000–19 999	20 000–59 999	Over 60 000	Total
Etter ansiennitet: til husholdningen som er først i køen	2			7	1
Etter behov: til husholdningen som har det største boligbehovet	29	30	8	33	25
Etter tilgjengelighet: boliger tildeles til husholdninger med et behov som passer med boligen og bomiljøet som er ledig	7	7	5		6
Etter tilgjengelighet og behov: til husholdningen som har størst behov og samtidig passer til boligen og bomiljøet som er ledig	35	55	84	53	54
Det finnes ingen etablert praksis på dette området: ledige boliger fordeles skjønnsmessig	26	8	3	7	13
Vet ikke	2				1
<i>N</i>	<i>58</i>	<i>60</i>	<i>37</i>	<i>15</i>	<i>170</i>

* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnet

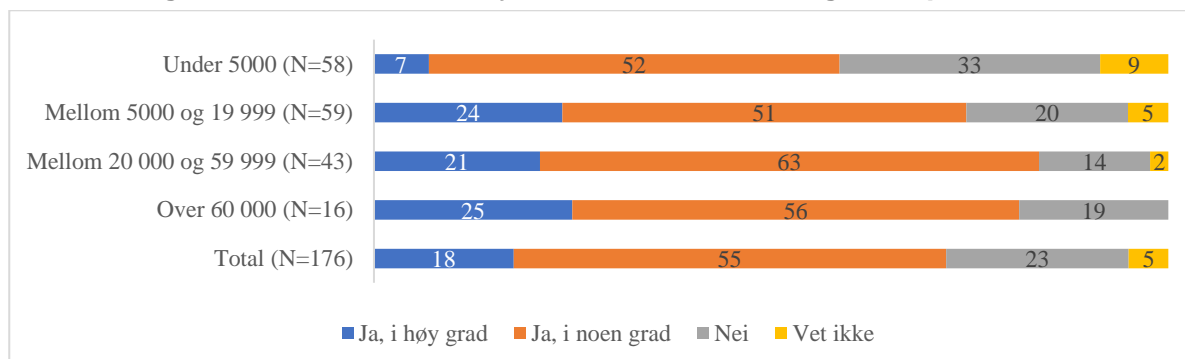
Tabell 2.2 viser at det primært er de minste kommunene med under 5000 innbyggere som oppgir at det ikke finnes noen etablert praksis og at boliger fordeles skjønnsmessig. 26 prosent av kommunene i denne kategorien som besvarte undersøkelsen oppgir dette. Det er kanskje ikke like stort behov for faste tildelingsrutiner når antallet tildelinger er begrenset. Samtidig er det i realiteten slik at all tildeling av sterkt behovsprøvde velferdsstatsgoder – som kommunale boliger er i Norge – innebærer et element av skjønn i alle kommuner.

Tabell 2. 2 viser at flest kommuner (54%) oppgir at de tildeler boliger etter vurdering av både hvilke boliger/bomiljøer som er tilgjengelig og søkerens behov. Det er et relativt hyppig svar i alle kommunekategoriene, men respondentene som kommer fra kommuner med mellom 20 000 og 59 999 innbyggere utmerker seg ved å krysse av for dette oftere enn andre som besvarte undersøkelsen. Hele 84 prosent i denne kommunekategorien svarer at boliger fordeles etter tilgjengelighet og behov.

Det er også verdt å merke seg at 73 prosent av alle som svarte på undersøkelsen mener at sammensetningen av den kommunale boligmassen i deres kommune påvirker hvem som får tilbud om en kommunal bolig – for eksempel at kommuner og bydeler med få store boliger har vanskeligere for å tildele kommunale boliger til barnefamilier enn andre (se figur 2.3). Figur 2.3 viser at spesielt de største kommunene mener at dette er tilfelle. Så mange som 84 prosent av kommunene og bydelene med mellom 20 000 og 59 999 innbyggere mener at sammensetningen av boligmassen påvirker hvem som får tilbud om kommunal bolig. De

kvalitative intervjuene viser videre at boligmassens sammensetning kan ha stor betydning for hvor lenge ulike grupper må stå på venteliste.

Figur 2.3: Påvirker sammensetningen av den kommunale boligmassen hvilke husholdninger som får tilbud om å flytte inn i kommunal bolig. Tall i prosent *



* Svar fra bydeler er inkludert i tallgrunnlaget

Valgfrihet for søkere?

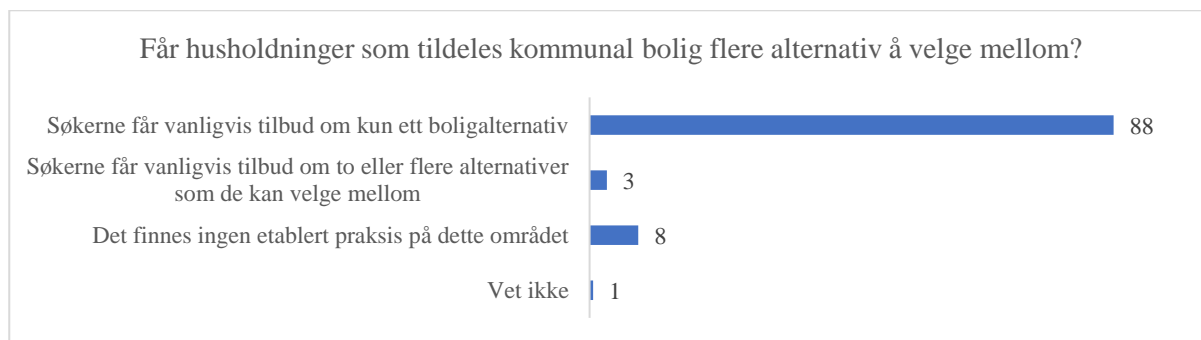
Spørreundersøkelsen viser at kommunale leieboere har svært liten valgfrihet. Figur 2.4 viser at de aller fleste respondentene – 87 prosent -- oppgir at de som blir tildelt bolig får mulighet til å se den før de flytter inn. På den annen side svarer nesten 90 prosent av kommunene at husholdningene som får tilbud om bolig kun får presentert ett boligalternativ som de må takke nei eller ja til (figur 2.5). Selv om kommunene i noen grad tar hensyn til husholdningenes behov og ønsker, er det kommunen som i realiteten bestemmer hvor søkerne skal bo. I de kvalitative intervjuene med kommunalt ansatte framhevet noen informanter at behovet for offentlig utleiebolig bør være så sterkt hos de som blir tildelt dette godet, at det egentlig ikke bør være et aktuelt alternativ å takke nei.

Figur 2.4: Visning før tildeling av kommunal bolig. Tall i prosent. N=167. *



* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnlaget

Figur 2.5: Alternativer til husholdninger som tildeles kommunal bolig. Tall i prosent. N=170.*



* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnlaget

I spørreundersøkelsen svarer nesten 50 prosent av respondentene at søkere som takker nei til tilbud om kommunal bolig fjernes fra ventelisten (se tabell 2.3). Det illustrerer at kommunale boliger er et sterkt behovsprøvd virkemiddel kontrollert og rasjonert av lokale myndigheter uten sterk medbestemmelse for den enkelte søker og leieboer. En informant fra en av landets større kommuner understreker at søkere i "veldig liten grad" har valgfrihet til å velge bolig:

I veldig liten grad, må si det sånn, det blir jo bestandig kartlagt hvor man ønsker og ikke ønsker og sånt, men det er vel litt sånn at både ut ifra tanken om at det skal i utgangspunktet være midlertidig, og at man har i og for seg ganske lang venteliste for tilgjengelige boliger gjør jo at det er (...) nok å ta hensyn til det. Så vi bruker i utgangspunktet å gi et tilbud, og takker man nei er man på en måte ute av lista hvis ikke man har veldig gode argumenter.

Tabell 2.3 viser imidlertid at 31 prosent svarer at det ikke finnes noen etablert praksis på dette området og at det vurderes fra sak til sak. Det kan tolkes som om noen grupper får en sjanse til – selv om de takker nei – hvis kommunen vurderer at de har behov for kommunal bolig. Videre kan det være legitime grunner til å takke nei til et tilbud om bolig sett fra kommunens side: personer som har bevegelseshvanser kan for eksempel takke nei til et tilbud om bolig i en bygning uten heis. Det kan være slike situasjoner respondentene tenker på når de svarer at det ikke finnes noen etablert rutine med å fjerne personer fra venteliste når de takker nei. Tabell 2.3 viser endelig at 18 prosent av kommunene oppgir at søkere som takker nei vanligvis får tilbud om å fortsette å stå på venteliste.

Tabell 2.3 viser at det er respondentene fra små kommuner med under 5000 innbyggere som i størst grad svarer at det ikke finnes noen etablert praksis eller at søkere som takker nei får tilbud om å stå på venteliste. Det skyldes sannsynligvis at etterspørselen etter kommunale boliger i gjennomsnitt er lavere her enn i andre kommuner, og at det dermed er større rom for romslighet overfor søkerne. Sagt på en annen måte: er kanskje ikke tilbøyeligheten til å bruke et "nei" som en rasjoneringsmekanisme like sterk i mindre kommuner.

Tabell 2.3: Søkere som takker nei til boligtilbud. Totalt og etter kommunestørrelse. *

Om en søker har takket nei til et konkret boligtilbud, får vedkommende da vanligvis.....	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Tilbud om å stå på venteliste og få et nytt tilbud når anledningen byr seg	23	15	11	27	18
Fjernes fra venteliste og får ikke tilbud om ny bolig	25	48	70	67	47
Det finnes ingen etablert praksis her. Det varierer fra søker til søker	46	30	19	7	31
Vet ikke	7				5
N	57	60	37	15	169

* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnet

Avslutning: sterk behovsprøving og begrenset valgfrihet

I dette kapitlet viser vi at tildelingen av kommunale boliger er preget av svært sterk behovsprøving og begrenset valgfrihet for søkerne. Kommunal bolig er ofte siste utvei for husholdninger som ikke lykkes med å etablere seg permanent ved hjelp av egne ressurser, og heller ikke når opp i konkurransen på det private leie- eller eiermarkedet ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler som NAV-garanti, startlån eller boligtilskudd til etablering. Respondentenes svar på spørreundersøkelsen tyder også på at sammensetningen av den kommunale boligmassen og egenskaper ved det lokale boligmarkedet påvirker hvem som bosettes i kommunal bolig. Det kan for eksempel være enklere å bosette barnefamilier i en kommune med en stor andel større boliger; mens en bydel med en overvekt av små boliger vil ha færre boliger tilgjengelig for store barnefamilier og flere boliger til enslige. En respondent fra en mindre kommune understreker på sin side betydningen av egenskaper (eller mangel på egenskaper) ved det lokale boligmarkedet som viktig for funksjonen den kommunale utleiesektoren må fylle i et fritekstsvaret: "Det private leiemarkedet er svært lite. Dermed blir det kommunen som må sørge for botilbud ikke bare for vanskeligstilte, men også for flyktninger, tilflyttere, vikarer som trenger bolig i perioder og andre grupper som ikke kan/vil kjøpe/bygge egen bolig. Lave boligpriser gjør det lite attraktivt for private å etablere boligutleie".

Kapittel 3 Husleiekontrakter: bostabilitet vs. gjennomstrømning

Kommunale utleieboliger beskrives ofte som et midlertidig tilbud på kommunenes nettsider. I noen tilfeller understrekes det også at beboerne forventes å søke aktivt etter andre boligtilbud underveis i leieperioden.¹⁰ På Voss kommunenes nettside heter det for eksempel at det er “eit vilkår at leigetakarar [...] aktivt skal freiste å skaffe seg eigen bustad i leigeperioden”.¹¹ Sarpsborg er et eksempel på en annen kommune som er veldig tydelig på at kommunale leieboere aktivt bør søke etter andre boligalternativer. På boligkontorets nettsider gis det beskjed om at kommunale leieboere “så snart som mulig” må forsøke å finne en bolig på det private leiemarkedet:

Husk at en ordinær kommunal bolig kun er ment som en midlertidig løsning i en vanskelig situasjon. Leietiden er derfor satt til maksimalt 3 år. *Det er derfor viktig at du så snart som mulig planlegger å finne bolig på det private leiemarkedet.* Du kan til en hver tid se boliger til leie på finn.no. Om du i løpet av leieforholdet får fast inntekt og ønsker å søke lån til kjøp av egen bolig, finner du mer info om startlån på Husbankens hjemmeside (Kilde: egen oversikt, informasjon om kommunale boliger fra de hundre største norske kommunenes nettsider).

Selv om kommunale utleieboliger er ment å være et midlertidig stoppested på veien mot en permanent bolig på leie- eller eiermarkedet, er det en kjensgjerning at mange leieboere bor i den kommunale utleiesektoren over lang tid. I Oslo er for eksempel den gjennomsnittlige botiden ca. 7 år, altså en god del lenger enn de tidsbestemte treårskontraktene som gjerne tilbys av bydelene (Johannessen mfl., 2023). Dette reflekterer at en del husholdninger har få gode alternativer utenfor den kommunale utleiesektoren, og at kommunene derfor forsøker å balansere hensynene til eksisterende beboeres bostabilitet og behovet for beboersirkulasjon for å frigjøre boliger til vanskeligstilte på ventelistene (Sørvoll, 2023b).

I dette kapitlet presenterer vi respondentenes svar på spørsmålene knyttet til husleiekontrakter, bostabilitet og gjennomstrømning. Svarene viser at mange husleiekontrakter fornyes og at en del leieboere dermed bor i den kommunale utleiesektoren i flere år. Det er slik sett en viss diskrepans mellom kommunenes retorikk om at kommunal bolig er et midlertidig tilbud og den empiriske virkeligheten. Flertallet av respondentene sier seg også i “noen” eller i “høy grad”

¹⁰ Kilde: Egen oversikt over informasjonen om kommunale utleieboliger tilgjengelig på nettsidene til de hundre største kommunene i Norge. Oversikten, som er utarbeidet av vitenskapelig assistent Julia Guillou, dekker den generelle beskrivelsen av virkemiddelet, tildelingskriterier, husleiefastsettelse og eventuelle

¹¹ Ibid.

enig i utsagnet om at det har blitt vanskeligere å fremme sirkulasjon i beboermassen over tid fordi stadig mer vanskeligstilte beboere har behov for bostabilitet.

Husleiekontrakter

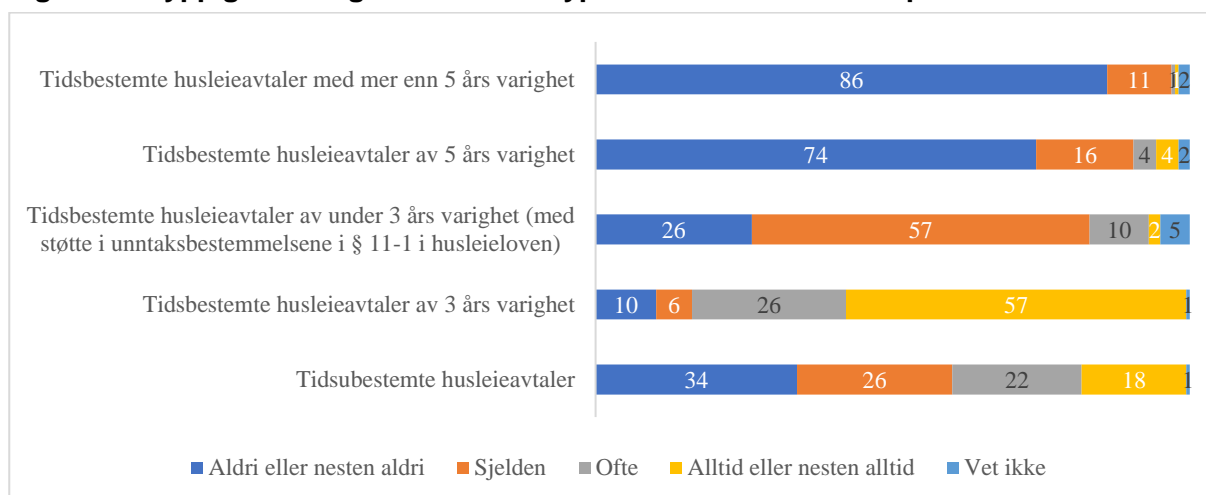
Figur 3.1 viser at det klart vanligste er å inngå tidsbestemte husleieavtaler av tre års varighet. Dette er husleielovens minimumslengde så fremt ingen av unntaksbestemmelsene gjelder. Hele 57 prosent av kommunene oppgir at de alltid eller nesten alltid inngår tidsbestemte husleieavtaler av tre års varighet, mens 26 prosent krysser av for at de ofte bruker slike avtaler. Det er relativt få kommuner som svarer at de inngår andre typer husleieavtaler “alltid eller nesten alltid” eller “ofte”. Vi kan imidlertid merke oss at tidsbestemte husleieavtaler inngås “ofte” (22%) eller “alltid eller nesten alltid” (18%) i ganske mange kommuner.

De tidsbestemte treårskontraktene dominans kan betraktes som et uttrykk for den sterke behovsprøvingen i den kommunale utleiesektoren i Norge – hvert tredje år får kommuner som benytter slike kontrakter mulighet til å foreta en ny vurdering av behovet til leietaker som søker om fornyelse. Slik vi skal komme tilbake til nedenfor, kan utfallet av slike behovsvurderinger for leieboerne for eksempel være “avslag på søknad om fornyelse” (og eventuelt tilbud om å forsøke å kjøpe bolig med startlån), “fornyelse i samme bolig” eller tilbud om en ny husleiekontrakt i en større eller mindre bolig avhengig av utviklingen i husholdningsstørrelsen siden forrige behovsvurdering. Familier hvor barna har passert myndighetsalder og/eller flyttet ut, kan for eksempel få beskjed fra kommunen om at de må flytte fra en fireroms- til en toromsbolig hvis de ønsker å fortsette å bo i kommunal bolig. I de kvalitative intervjuene forsvares nettopp bruken av treårskontrakter fordi de gir mulighet til slik regelmessig tilpasning mellom leieboernes reelle boligbehov og tilbudet de mottar fra kommunen. En informant fra en av de femten største kommunene sier det på denne måten:

[...] det vi er erfarer er at det skjer veldig mye på tre år i disse menneskenes liv. Det er greit å ha en gjennomgang av situasjonen hvert tredje år. Det er jo mer jobb for oss enn å gjøre det hvert femte år, men samtidig så opplever vi at det er stor bevegelse faktisk. [...] De gifter seg, de skiller seg, de får flere barn, noen av barna flytter ut, de flytter, de bytter, de blir dårlig, de blir friskere [...]

En annen informant fra en stor kommune understreker at det er en “veldig bevisst” politikk å tilby treårskontrakter “fordi man ønsker å få vurdert situasjonen til den enkelte med jevne mellomrom, [...] i forhold til startlån, i forhold til om økonomien har endra seg”.

Figur 3.1: Hyppighet i inngåelse av ulike typer husleieavtaler. Tall i prosent. *



* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnet

Tabell 3.1 viser at det er en viss variasjon mellom kommunekategoriene når det gjelder omfanget av ulike typer husleiekontrakter. Det er de minste kommunene som i størst grad inngår tidsubestemte husleieavtaler; 57 prosent av kommunene som har under 5000 innbyggere svarer at de ofte eller alltid benytter tidsubestemte husleieavtaler. Slike avtaler har ingen sluttdato, men løper til en av partene sier den opp. Det er grunn til å tro at kommunale leieboere med slike avtaler i mange tilfeller kan bo så lenge de selv ønsker, derav uttrykket "livstidskontrakt", som følge av at kommunen mye sjeldnere enn private utleiery vil påberope seg det som i husleieloven heter "saklige grunner" for å si opp tidsubestemte husleieavtaler. En slik "saklig grunn" kan for eksempel være at utleier eller noen i hennes husstand ønsker å benytte boligen selv (Lovdata, 2023). Når det er de minste kommunene som i størst grad inngår slike "livstidskontrakter" henger det antagelig sammen med at det er mindre press på de kommunale boligene her, og at de dermed er mer tilbøyelige til å tilby lange kontrakter. Når det er sagt, viser tabell 3.1 at tidsubestemte kontrakter også brukes "ofte" eller "alltid" i ganske mange kommuner med mellom 5000 og 19 999 og mellom 20 000 og 59 999 innbyggere også. Det kan være et uttrykk for at man ønsker å gi bestemte grupper, som eldre eller barnefamilier, spesielt stor bostabilitet (se også tabell 3.2).¹²

Det er også verdt å merke seg at tabell 3.1 viser at 100 prosent av de største kommunene, dvs. alle kommuner med mellom 20 000 og 59 999 innbyggere og over 60 000 innbyggere, oppgir at de inngår tidsbestemte husleieavtaler av tre års varighet ofte eller alltid. Det illustrerer treårskontraktenes dominans i de mest urbaniserte kommunene med flest vanskeligstilte og flest kommunale boliger.

¹² Respondenter fra tre kommuner med over 60 000 innbyggere svarte at de "alltid eller nesten alltid" brukte tidsubestemte husleiekontrakter. Det virker sannsynlig at dette er en feil ettersom samtlige kommuner i denne kategorien svarte at de "ofte" eller "alltid eller nesten alltid" inngikk tidsbestemte treårskontrakter.

Tabell 3.1 viser også at det er de femten største kommunene at tidsbestemte husleieavtaler med mindre enn tre års varighet (med støtte i unntaksbestemmelsene i § 11-1 i husleieloven) brukes mest. Hensikten med slike avtaler er å gi kommunene mulighet til å gi leietakere med “spesielle behov” (Ot. Prp. 74 2007-2008), som for eksempel personer med rus- og/eller psykiske lidelser, et kortvarig tilbud som en prøveløsning før det eventuelt inngås en ordinær leiekontrakt. En mulig tolkning av dette funnet kan være at det er i disse kommunene det i størst grad finnes personer med alvorlige rusmiddelutfordringer eller psykiske lidelser.

Tabell 3.1: Hvor ofte ulike typer husleieavtaler inngås. Tall i prosent. *

	Under 5000		Mellom 5000 og 19 999		Mellom 20 000 og 59 999		Over 60 000	
	Ofte/ Alltid	Sjelden /Aldri	Ofte/ Alltid	Sjelden /Aldri	Ofte/ Alltid	Sjelden /Aldri	Ofte/ Alltid	Sjelden /Aldri
Tidsubestemte husleieavtaler	57	43	34	66	26	74	29	71
Tidsbestemte husleieavtaler av 3 års varighet	60	40	92	9	100		100	
Tidsbestemte husleieavtaler av under 3 års varighet (med støtte i unntaksbestemmelsene i § 11-1 i husleieloven)	12	88	11	89	11	89	25	75
Tidsbestemte husleieavtaler av 5 års varighet	4	96	7	93	11	87	15	85
Tidsbestemte husleieavtaler med mer enn 5 års varighet		100	2	98	3	97		100

*Svaralternativene «Ofte» og «Alltid eller nesten alltid», og «Sjelden» og «Aldri eller nesten aldri» er slått sammen. «Vet ikke» er utelatt fra tabellen.

* Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnlaget

Selv om hovedmønsteret er at treårskontrakter er det mest vanlige, vet vi fra de kvalitative intervjuene at kommunene skjønnsmessig tilbyr kontrakter som er lengre enn tre år til prioriterte grupper eller enkelthusholdninger. Den kommunale utleiesektoren er unntakenes sektor: kommunene står per i dag relativt fritt til å fastsette den lengden på husleieavtalene de mener er mest hensiktsmessig for den enkelte leieboer. I en av de største kommunene i Norge gir de for eksempel tidsbestemte tiårskontrakter til barnefamilier. Noen av Oslos bydeler gir femårskontrakter til denne gruppen for å gi barn mulighet til å beholde tilknytningen til nabolag og skolekrets over tid. Tabell 3.2 viser hvilke grupper som “ofte” eller “ganske ofte” får tilbud om husleiekontrakter som er lengre enn tre år i norske kommuner. Spesielt i de tre første kommunekategoriene viser tabellen at ganske mange kommuner svarer at spørsmålet ikke er relevant fordi vi “sjelden eller aldri gir lengre kontrakter enn 3 år”. Det er snakk om pluss-minus førti prosent av disse kommunene.

På den annen side viser tabell 3.2 at ganske mange kommuner i alle størrelses-kategoriene "ofte" eller "ganske ofte" gir lengre husleiekontrakter til "eldre" og "personer med nedsatt funksjonsevne". Det finnes her ingen nevneverdig variasjon mellom kommunene: omkring 40 prosent i alle kommunekategoriene svarer at de "ofte" eller "ganske ofte" gir lengre kontrakter til eldre, mens 36 prosent i snitt svarer at de "ofte" eller "ganske ofte" gir lengre kontrakter til "personer med nedsatt funksjonsevne". Grunnen til at nettopp eldre og personer med nedsatt funksjonsevne ofte får lengre husleiekontrakter skyldes antagelig dels at dette er grupper hvor det ikke forventes store livsendringer på kort sikt, og det dermed også er mindre grunn til å revurdere kontraktssituasjonen hvert tredje år. En informant fra en av landets største byer opplyser for eksempel at de gir tidsubestemte husleiekontrakter til personer over 70 år. Tanken bak er at personer som fortsatt bor i kommunal bolig når de passerer 70, er en gruppe hvor situasjonen ikke vil endre seg før det eventuelt blir behov for et annet offentlig tilbud som sykehjem eller bemannet omsorgsbolig. Denne grensen ble nylig hevet fra 60 til 70 år:

Så gjorde vi jo en endring her for cirka snart 10 år siden, det var en sånn sægreie at ok, hvis du fylte 60 år og fortsatt bodde i kommunal bolig, så trodde vi ikke at situasjonen kommer til å endre seg noe særlig, og da fikk du tidsubestemt avtale [...] Så der gjorde vi en endring og sa at ok, vi hever den grensen fra 60 til 70, det er faktisk en god del spreke 60-åring som kan få en annen situasjon enn den de har, og, men vi tenker ok, er du 70 og fortsatt bor på denne måten så er det stor sjanse for at du trenger oss frem til du trenger noe mer fra oss, en sykehjemsplass eller noe omsorgsbolig eller noe sånt. Så det er jo et antall beboere som sitter på tidsubestemt avtale, men det er det da sannsynligvis helt greit at de gjør.

Tabell 3.2: Grupper som får tilbud om husleiekontrakter som er lengre enn 3 år. Etter kommunestørrelse og totalt. Tall i prosent. *

Hvilke grupper får ofte eller ganske ofte tilbud om husleiekontrakter som er lengre enn 3 år?					
	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Ikke relevant: vi gir sjelden eller aldri lengre kontrakter enn 3 år	21	48	38	40	36
Vi gir lengre kontrakter enn 3 år ved behov, men ingen grupper prioriteres særskilt	9	5	8		7
Eldre	41	37	43	40	40
Barnefamilier med to voksne	5	2	11	7	5
Enslige forsørgere	5	2	11	7	5
Personer med nedsatt funksjonsevne	41	30	32	47	36
Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse, eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelser)	28	17	3		16
Flyktninger	29	8	14		16
Yngre voksne	3		3		2
Personer med trygd som hovedinntektskilde	10	7			6
Personer med dårlig helse	21	8	11	13,3	14
Andre grupper	5	5		6,7	4
Vet ikke	7	2		0,0	3
<i>N</i>	58	60	37	15	170

*Her var det mulig for respondentene å velge flere alternativer, og sammenslåtte prosenter vil derfor overstige 100

*Svar fra bydeler er ikke inkludert i tallgrunnet

Hvor ofte blir husleiekontraktene fornyet?

Tabell 3.3 viser at mange leieboere får sine husleiekontrakter fornyet etter søknad. Respondentene fordeler seg ganske jevnt mellom svaralternativene "ofte, over halvparten ..." (25 %), "svært ofte, minst to tredjedeler" (28 %) og "alltid eller nesten alltid" (22 %). Til sammen velger 75 prosent av kommunene et av disse svaralternativene. Det er de minste kommunene som er klart mest tilbøyelige til å svare at leieboernes husleieavtaler "alltid eller nesten alltid" fornyes etter søknad. Tabell 3.3 viser at en tredjedel av respondentene fra kommuner med under 5000 innbyggere velgere dette alternativet, mens over en femtedel av kommunene med mellom 5000 og 19 999 innbyggere krysser av på lignende vis. Det er henholdsvis 11 prosent og ingen respondenter som svarer at husleieavtaler "alltid eller nesten alltid" blir fornyet fra de to største kommunekategoriene. Årsaken kan være at dette er kommuner med større behov for kommunale utleieboliger, og at det dermed sitter noe lengre inne å fornye avtalene til eksisterende beboere.

Det kan være flere årsaker til at husleieavtaler ofte fornyes etter søknad. For det første tildeles kommunale boliger ofte til husholdninger som mangler eller står i fare for å miste en egnet bolig. Årsakene til at de havnet i denne situasjonen – som svært lav inntekt, problemer med å vinne fram i konkurransen på det private leiemarkedet eller utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser etc. -- kan vedvare. Dermed er det ikke oppsiktsvekkende at en del husleieavtaler fornyes. For det andre flytter noen beboere ut i løpet av kontraktperioden og andre velger å ikke søke om fornyelse. Det er grunn til å tro at hvert fall noen av dem som ikke søker om fornyelse eller flytter er husholdninger som ville vært en del av avslagsstatistikken, for eksempel som følge av høy inntekt, hvis de hadde søkt om fornyelse. For det tredje kan fornyelse i noen ganger være det enkleste for kommunene -- nærmest en rutine. Dette gjelder kanskje spesielt i kommuner hvor det finnes en øvre inntektsgrense. Intervjuene som ble gjennomført i alle femten bydeler i Oslo i 2020 indikerer for eksempel at husholdninger som har inntekt under grensen nærmest automatisk får tilbud om en ny husleieavtale. Det antyder at det – i hvert fall i Oslo – er vanskeligere å kripe gjennom boligtildelingsnåløyet enn å bli tilbudt kontraktsfornyelse. For det fjerde kan det argumenteres for at norske kommuner har lite å vinne på å avslå søknader om fornyelse av husleieavtaler. All den tid kommunene er lovpålagt å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet til en trygg og god boligsituasjon – kan det fremstå som både enklest og mest riktig å fornye husleieavtalene til de fleste søkerne. Reelt vanskeligstilte på boligmarkedet – som ikke makter å finne en egnet bolig ved hjelp av egne ressurser – vil det uansett være kommunens ansvar å hjelpe ifølge sosialtjenesteloven (Solstad mfl., 2021).

Tabell 3.3: Fornyelse av husleieavtale etter søknad. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

Hvor ofte får beboere i kommunale boliger fornyet sin husleieavtale etter søknad?					
	Under 5000	5000 og 19 999	20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Aldri eller nesten aldri	5				2
Sjelden	5	2	3		3
Ofte, men under halvparten av husleiekontraktene fornyes	11	13	14	14	13
Ofte, over halvparten av husleiekontraktene fornyes	13	28	30	50	25
Svært ofte, minst to tredjedeler av husleiekontraktene fornyes	16	30	41	36	28
Alltid eller nesten alltid	34	23	11		22
Vet ikke	16	3	3		7
<i>N</i>	56	60	37	14	167

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

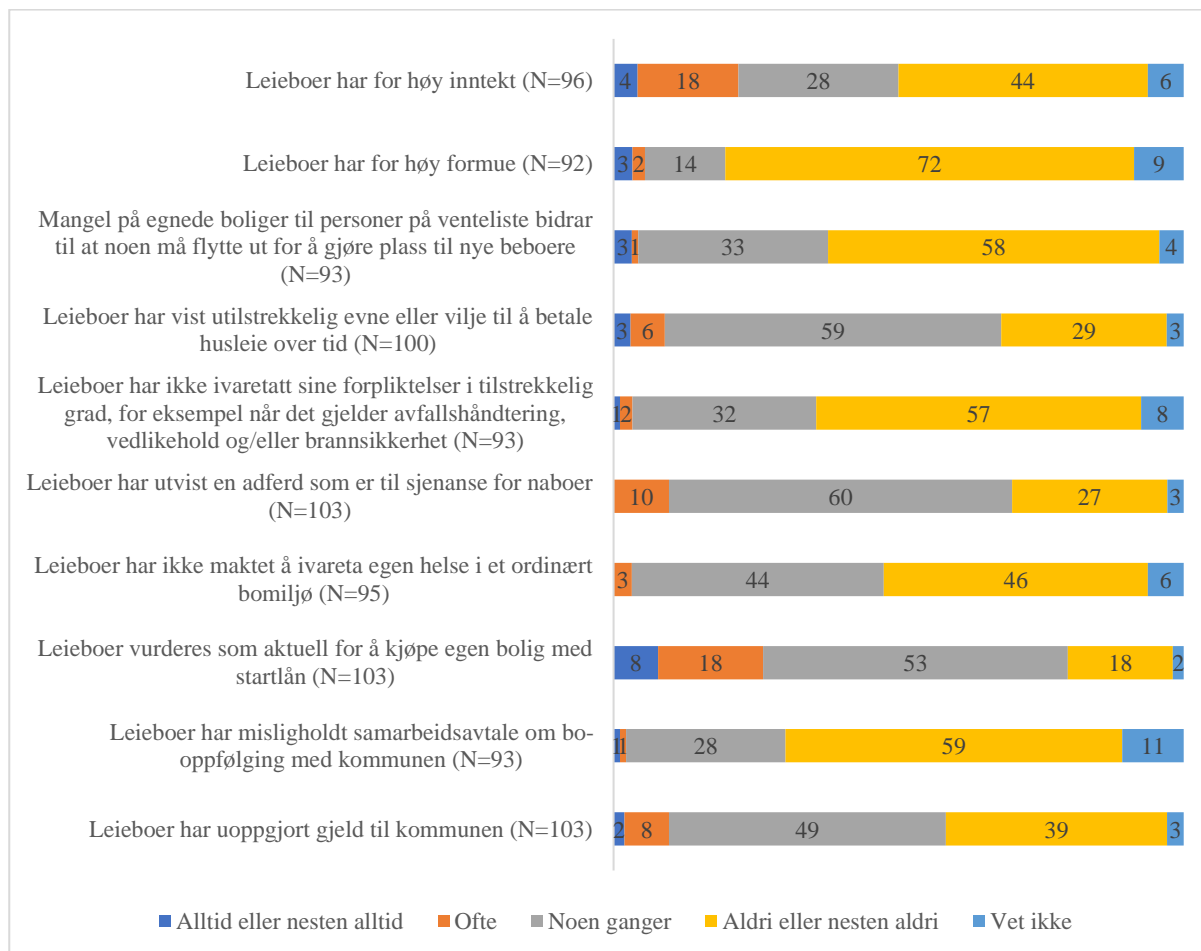
Hva er årsakene til at husleieavtaler ikke fornyes?

Figur 2.2 viser at undersøkelsen ikke dokumenterer noen svært dominerende årsak til at søknader ikke fornyes. Det er snarere slik at vi gjennom våre faste svaralternativer fremst avdekker at en rekke forhold “noen ganger” bidrar til at søknader avslås. Med stigende hyppighet svarer respondentene at følgende forhold “noen ganger” er årsak til at husleieavtaler ikke fornyes: “leieboer har for høy formue” (14 %), “leieboer har for høy inntekt (28 %), “leieboer har misligholdt samarbeidsavtale om bo-oppfølging med kommunen” (28 %), “leieboer har ikke ivaretatt sine forpliktelser i tilstrekkelig grad” (32 %), “mangel på egnede boliger til personer på venteliste bidrar til at noen må flytte ut for å gjøre plass til nye beboere” (33 %), “leieboer har ikke maktet å ivareta egen helse i et ordinært bomiljø” (44 %), “leieboer har uoppgjort gjeld til kommunen” (49 %), “leieboer vurderes som aktuell for å kjøpe egen bolig med startlån” (53 %), “leieboer har vist utilstrekkelig evne eller vilje til å betale husleie over tid” (59 %), og “leieboere har utvist en atferd som er til sjenanse for naboer” (60 %). En måte å tolke disse resultatene på er at den kommunale utleiesektoren er preget av skjønnsmessige vurderinger av en lang rekke forhold ved beboerne. Leieboerne har ulike utfordringer og behov – og det er mange mulige årsaker både for å akseptere og avslå søknader om fornyelse.

Det ellers verdt å merke seg at 18 prosent av kommunene oppgir at “leieboer har for høy inntekt” ofte er en grunn til at husleieavtaler ikke fornyes. Nøyaktig samme prosentandel svarer at søknader om fornyelse “ofte” blir avslått fordi beboer vurderes som aktuell for kjøp av bolig med startlån. Figur 2.2 illustrerer på denne måten at inntekt og eierpotensiale kan være en viktig årsak til at kontrakter ikke fornyes, men at dette ikke er et dominerende hensyn i norske kommuner totalt sett.

Et annet interessant funn fra figur 2.2 er at en tredjedel av kommunene oppgir at hensynet til å frigjøre boliger til husholdninger på venteliste “noen ganger” er en årsak til at husleieavtaler ikke fornyes. Vår tolkning er at dette betyr at 33 prosent av respondentene mener at behovet for boliger til søkere på ventelisten fra tid til annen påvirker de skjønnsmessige vurderingene av hvilke beboere som får fornyet kontrakt. Det betyr i så fall at forhold utenfor beboerens egen situasjon kan påvirke vurderingen av søknader om fornyelse.

Figur 3.2: Årsaker til at husleieavtaler ikke fornyes. Tall i prosent. *



* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Tabell 3.4 viser at variasjonene mellom de ulike kommunekategoriene er relativt små med hensyn til hovedårsakene til at husleiekontraktene ikke fornyes. Respondentenes svar synes imidlertid å vise at det er vanligere å få avslag på søknad om fornyelse av husleieavtaler i de største kommunene med over 60 000 innbyggere fordi man har uoppgjort gjeld til kommunen.

Tabell 3.4: Årsaker til at husleiekontrakt ikke fornyes, etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

Hva er de vanligste årsakene til at en husleieavtale ikke fornyes?	Mellom 5000 og 19 999			Mellom 20 000 og 59 999			Over 60 000		
	Aldri/ noen ganger	Alltid/ ofte	N	Aldri/ noen ganger	Alltid/ ofte	N	Aldri/ noen ganger	Alltid/ ofte	N
Leieboer har for høy inntekt	79	21	47	80	20	30	62	39	13
Leieboer har for høy formue	89	11	46	100		27	100		11
Mangel på egnede boliger til personer på venteliste bidrar til at noen må flytte ut for å gjøre plass til nye beboere	96	4	47	97	4	29	92	8	13
Leieboer har vist utilstrekkelig evne eller vilje til å betale husleie over tid	94	6	53	84	16	32	92	8	12
Leieboer har ikke ivaretatt sine forpliktelser i tilstrekkelig grad, for eksempel når det gjelder avfallshåndtering, vedlikehold og/eller brannsikkerhet	96	4	45	97	3	30	100		11
Leieboer har utvist en adferd som er til sjenanse for naboer	95	6	55	81	19	32	92	8	13
Leieboer har ikke maktet å ivareta egen helse i et ordinært bomiljø	96	4	50	96	4	28	100		11
Leieboer vurderes som aktuell for å kjøpe egen bolig med startlån	77	23	56	69	31	32	69	31	13
Leieboer har misligholdt samarbeidsavtale om bo-oppfølging med kommunen eller bydel	98	2	46	96	4	27	100		10
Leieboer har uoppgjort gjeld til kommunen	95	5	56	90	10	31	69	31	13

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnet

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

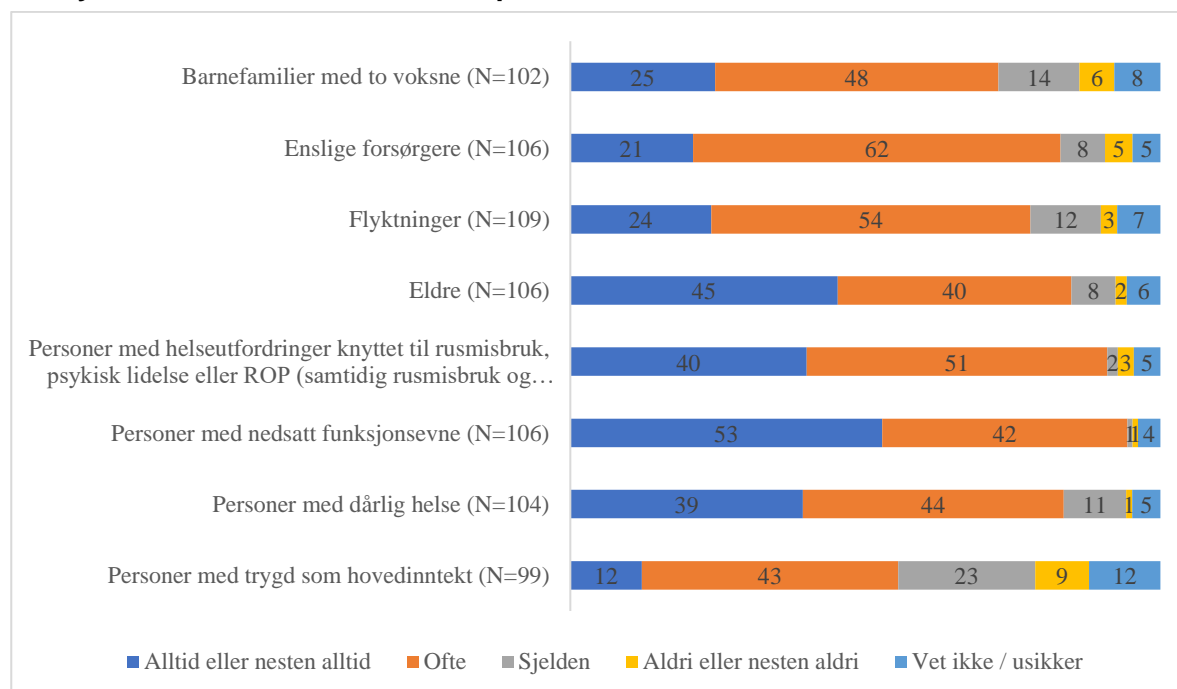
Hvilke grupper får typisk tilbud om fornyelse av husleieavtalen?

Figur 3.3 viser at respondentene svarer at mange kategorier av leieboere "ofte" eller "alltid eller nesten alltid" får tilbud om fornyelse av husleiekontrakten som følge av hensynet til deres bostabilitet. Kommunerespondentene er bedt om å

vurdere noen av de mest sentrale beboergruppene i den kommunale utleiesektoren – som barnefamilier, personer med ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse), eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Svarene deres reflekterer at disse gruppene ofte vurderes å ha behov for kommunal bolig over lang tid.

På den annen side bør det legges til at figur 3.3 viser at et ikke-trivielt mindretall av kommunene svarer at ulike grupper “sjelden” eller “aldri eller nesten aldri” får tilbud om ny husleieavtale som følge av hensynet til deres bostabilitet. En av årsakene til mindretallets avvikende svar kan være at noen kommuner prioriterer bostabiliteten til ulike grupper forskjellig – en kommune kan ha retningslinjer som beskytter barnefamilier, mens andre er mer opptatt av å ta hensyn til eldre eller andre grupper. Mindretallet kan også ha tolket spørsmålet på en annen måte enn flertallet. Kanskje mener disse respondentene at hensynet til bostabilitet ikke er årsaken til at ulike typer leieboere ofte får fornyet sine kontrakter, men andre årsaker som for eksempel lav inntekt eller andre forhold som gjør det vanskelig å finne en egnet bolig på det private utleiemarkedet.

Figur 3.3: Grupper som typisk får tilbud om fornyelse av husleiekontrakt på grunn av hensynet til deres bostabilitet. Tall i prosent.



* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Tabell 3.5 viser at det stort sett er lite variasjon mellom kommunekategoriene når det gjelder hvilke grupper som tilbys nye kontrakter pga. hensynet til deres bostabilitet. Det finnes imidlertid to viktige unntak fra dette hovedmønsteret. I de største kommunene med over 60 000 innbyggere er det en mye lavere andel av respondentene som svarer at de beskytter bostabiliteten til flyktninger og personer med trygd som hovedinntektskilde. (Også respondentene fra kommuner med

mellom 20 000 og 59 999 innbyggere prioriterte bostabiliteten til sistnevnte gruppe lavere enn de minste kommunene). En mulig årsak til dette er at de store kommunene jobber særskilt aktivt med å hjelpe disse gruppene ut på det private markedet ved hjelp av startlån og tilskudd til etablering. En måte å si det på er at noen kommuner ikke prioriterer bostabiliteten til disse gruppene i kommunal bolig, men snarere forsøker å hjelpe dem til trygge boliger på det private eiermarkedet. Etter at startlånet ble sterkere målrettet mot husholdninger med langvarige etableringsutfordringer i 2014, har dette offentlige virkemiddelet i større utstrekning hjulpet personer med lave, men stabile inntekter over i selveiernes rekke. Personer med trygd som hovedinntektskilde er typiske representanter for denne gruppen (Sørvoll, 2021).

Tabell 3.5: Grupper som typisk får tilbud om fornyelse av husleiekontrakt på grunn av hensynet til deres bostabilitet, etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Mellom 5000 og 19 999			Mellom 20 000 og 59 999			Over 60 000		
	Aldri/sjelden	Alltid/ ofte	N	Aldri/sjelden	Alltid/ ofte	N	Aldri/sjelden	Alltid/ ofte	N
Barnefamilier med to voksne	28	72	47	18	82	33	7	93	14
Enslige forsørgere	12	88	50	14	86	36	13	87	15
Flyktninger	7	93	55	20	80	35	46	55	11
Eldre	6	94	51	17	83	36	8	92	13
Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)		100	56	11	89	36	8	92	13
Personer med nedsatt funksjonsevne	2	98	53	3	97	35		100	14
Personer med dårlig helse	9	91	53	12	88	33	23	77	13
Personer med trygd som hovedinntekt	24	76	45	42	58	31	73	27	11

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnet

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Tabell 3.6 viser at et knapt flertall av kommunene mener at kriteriene for boligtildeling og kontraktsfornyelse er like strenge. Et relativt stort mindretall på 37 prosent oppgir imidlertid at kriteriene for tildeling i praksis i “noen grad” eller i “høy grad” er strengere for tildeling enn fornyelse. Variasjonen i respondentenes svar reflekterer antagelig reelle forskjeller mellom praksiser og retningslinjer i kommunene. I kommuner med eksplisitte inntektsgrenser, som i Bergen og Oslo, kan det for eksempel være at noen husleieavtaler nærmest fornyes automatisk

fordi de som søker fortsatt har inntekt under maksimumstaket. Samtidig vet vi at lav inntekt som regel langt fra er tilstrekkelig til å få en kommunal bolig: mens veien inn i den kommunale utleiesektoren er trang er sjansene gode for å bli boende over lang tid. Svarene til mindretallet kan derfor også reflektere at den kommunale utleiesektoren i noen grad er en sektor hvor behovet til “insiderne”, dvs. leieboerne, vektas høyere enn behovene til “outsidere”, dvs. søkere og husholdninger på venteliste (Sørvoll, 2023b).

Tabell 3.6: Strengere kriterier for tildeling enn for kontraktfornyelse. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
I høy grad	8	14	7	10
I noen grad	28	27	20	27
Kriteriene er i praksis like strenge for tildeling som for fornyelse	53	49	67	54
Det er strengere krav til fornyelse enn tildeling		3		1
Vet ikke / usikker	10	8	7	9
<i>N</i>	60	37	15	112

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Downsizing? Tilbud om mindre boliger når barna har flyttet ut?

En relativ stor andel av nye husleieavtaler tildeles hvert år personer som allerede bor i en kommunal bolig. Mange får en fornyet husleieavtale knyttet til boligen de allerede bor i, mens andre får tilbud om en annen bolig kommunene mener passer bedre til deres behov (Husbanken, 2022a). I de kvalitative intervjuene spurte vi kommuneinformantene om de ga husholdninger som fortsatt oppfylte vilkårene for å bo i kommunal bolig, men hvor barna hadde flyttet ut og/eller har blitt myndige, tilbud om en mindre bolig når de søkte om kontraktfornyelse. For kommunene er det å “downsize” en husholdning til en mindre bolig en måte å frigjøre store boliger til barnefamilier på ventelisten (enten de bor utenfor eller innenfor kommunal sektor i en mindre bolig). Samtidig kan leieboere som får tilbud om en mindre bolig mislike dette sterkt, som følge av for eksempel tilknytning til hjem og nærområdet og/eller svekket mulighet til å ha barn og barnebarn på overnattingsbesøk. I de kvalitative intervjuene framgår det da også at leieboere ofte klager på tilbud (i realiteten et vedtak) om å flytte til en ny og mindre bolig.

Intervjuene indikerer videre at kommunene bruker en del skjønn med hensyn til “downsizing” av leieboere som har opplevd en reduksjon i familiestørrelsen. Hvis ulempene knyttet til flytting vurderes som høy, for eksempel i form av psykisk stress for leieboerne det gjelder, hender det at familien får lov til å bo videre i samme bolig selv om endring i familiestørrelsen tilsier “downsizing” ifølge gjeldende praksis. Det er imidlertid langt fra i alle kommuner at denne praksisen står sterkt i utgangspunktet. Tabell 3.7 viser at det bare er 13 prosent av

kommunene som oppgir at de “alltid eller nesten alltid” tilbyr mindre boliger til husholdninger som søker om fornyelse og oppfyller vilkårene, men som samtidig har opplevd en reduksjon i familiestørrelsen. Det er videre omtrent like mange kommuner som sier at de følger denne praksisen “ofte” (34 %) eller “sjelden” (31 %). De største femten norske kommunene med over 60 000 innbyggere peker seg imidlertid ut ved å følge praksisen særskilt “ofte” (73 %) eller “alltid eller nesten alltid” (20 %) sammenlignet med de andre kommunekategoriene. Kun 7 prosent blant de største kommunene oppgir at de “sjelden” “downsizer” husholdninger som har opplevd reduksjon i familiestørrelsen når de søker om fornyelse. Denne svarvariasjonen henger antagelig sammen med at de største kommunene er spesielt bevisst på å bruke boarealet i den kommunale sektoren mest mulig effektivt.

Tabell 3.7: Tilbud om mindre bolig til husholdninger som har opplevd reduksjon i familiestørrelse, men som fortsatt oppfyller vilkårene for bosetting i kommunal bolig. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Alltid eller nesten alltid	3	24	20	13
Ofte	28	27	73	34
Sjelden	37	32	7	31
Aldri eller nesten aldri	25	11		17
Vet ikke	7	5		5
<i>N</i>	60	37	15	112

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Selv om 93 prosent av respondentene fra de største kommunene oppgir at de “ofte” eller “alltid eller nesten alltid” tilbyr mindre boliger til husstander som har færre medlemmer enn ved den forrige behovsvurderingen, brukes det også en del skjønn på dette området i disse store by- og forstadskommunene. En informant fra en storby sier det på denne måten: “Det er jo sårbare personer som bor i kommunale boliger i stor grad, og vi gjør jo veldig individuelle tilpasninger. Vi har jo en nå som vi faktisk har latt bo i altfor stor bolig over lang tid”. Ifølge informanten var denne personen “veldig psykisk dårlig, så vi gjør jo individuelle tilpasninger, og tenker at da er det bedre kanskje at hun bor i den litt større boligen, har den roen, liksom”. En informant fra en annen stor by viser videre til at hvem som får lov til å bo i en bolig som er større enn størrelsen på husholdningen i noen grad avhenger av hvilke boligtyper det er størst behov for i kommunen. Boligmassen og boligbehovet synes slik sett å påvirke fordelingen av boareal mellom ulike husholdninger i den kommunale utleiesektoren i denne byen:

Men det spørs litt hvilken bolig man bor i [...], sånn at hvis det, man trenger mange store boliger, og vi trenger mange små boliger. Bor du i midten, på en treromsbolig, eller en liten 4-romsbolig, så kan det godt hende at du kan bli boende der, for det er boliger vi ikke har så stor etterspørsel etter, da er det faktisk verre å presse de ned i en 2-romsbolig som vi har stort etterspørsel etter sant. Så det er litt sånn fra sak til sak. Noen ganger trenger vi hvert fall å få brukt igjen de aller største boligene våre, når alle barn er ute.

Muligheten for å tilpasse boarelet til husholdningenes skiftende behov ved å flytte leieboere opp og ned i størrelse ved inngåelse av nye husleieavtaler, er en av fordelene ved relativt korte tidsbestemte kontrakter sett fra kommunenes side. I en situasjon hvor flere leieboere hadde hatt tidsubestemte eller langvarige kontrakter ville det vært vanskeligere å skaffe plass til større barnefamilier ved å “flytte” andre leieboere til mindre boliger. Norske kommuner trenger ikke en “bedroom tax”, bostøttekuttet som er innført i England for å stimulere leieboere i den sosiale boligsektoren med tidsubestemte husleieavtaler til å flytte til mindre boliger (Gibbons mfl., 2020). En slik avgift er unødvendig når de har muligheten til å “downsize” hvert tredje år.

Samtidig er mulighetene for “downsizing” noe som kan gjøre kommunal bolig til mindre av et hjem for leieboerne. For boligeiere med relativt lave inntekter kan boligen være en spesielt kjær ressurs for familien både økonomisk og sosialt – halv voksne barn kan for eksempel bo hjemme når de studerer eller overnatte ved behov og boligen kan fungere som en sosial møteplass for barn, barnebarn, øvrig familie og venner. Denne muligheten finnes ikke for mange kommunale leieboere – noe som kan bidra til en følelse av at man ikke bor hjemme hos seg selv, men er mer av en flyttbar dokke i en sosialpolitisk stollek (Sørvoll, 2023a). For kommunene kan imidlertid “downsizing” fortone seg som en dyd av nødvendighet. Ifølge en representant for en stor bykommune er det “for mange store barnefamilier som venter på leiligheter” og da er “det helt uforsvarlig [...] at den store leiligheten skal bebos av en person mens det er store barnefamilier som bor veldig trangt. Så der har vi vært ganske strenge”. En informant fra en forstadskommune sier det samme med andre ord:

Nei, altså vi kan ikke, en kommune kan jo ikke havne i en situasjon hvor vi har barnefamilier på venteliste på kommunal bolig og så bor det en eller to personer i 4- og 5-roms boliger, og så har kontrakten deres gått ut, og så fornye den, det vil jo ikke være riktig rett og slett.

Bostabilitet vs. gjennomstrømning

I mange kommuner har det lenge vært en relativt stor satsing på å øke beboergjennomstrømningen i den kommunale boligsektoren. Kort fortalt er hovedpoenget med å stimulere flytting blant eksisterende leieboere å frigjøre boliger til husholdninger på ventelisten (Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll, 2019).

Dominerende trekk ved den kommunale utleiesektoren som streng behovsprøving, markedsbaserte husleier, tidsbestemte kontrakter og satsing på eieretablering ved hjelp av startlån taler også sitt tydelige språk: det er ikke snakk om en boligsektor skapt for folk med andre alternativer på boligmarkedet. Spesielt personer med relativt sett høye inntekter skal i teorien ikke ha noen økonomiske insentiver til å bli boende i de fleste kommuner som følge av markedsbaserte husleier (se kapittel 4). Tabell 3.8 indikerer imidlertid at det varierer noe hvor sterkt kommunene legger vekt på målet om å skape gjennomstrømning i beboermassen.

Tabell 3.8 viser at 28 prosent av kommunene oppgir at de prioriterer arbeidet med å skape gjennomstrømning i beboermassen “høyt”, mens 35 prosent svarer at de prioriterer det “moderat”. Videre viser tabell 3.8 at 11 prosent av kommunene prioriterer gjennomstrømning “lavt”, mens 25 prosent oppgir at det ikke har en fast etablert praksis eller strategi på dette området. Tabell 3.8 viser også at det ikke er store forskjeller mellom kommunekategoriene på dette området.

At det er ca. 70 prosent av kommunene som svarer “moderat”, “lavt” eller ingen “fast etablert praksis eller strategi” på dette spørsmålet er litt overraskende all den tid gjennomstrømningsmålet ligger implisitt i hele den norske kommunale boligmodellen (se: Sørvoll, 2019). Svarene tyder på at målet om gjennomstrømning balanseres mot andre viktige sosialpolitiske hensyn som botrygghet for vanskeligstilte grupper (se nedenfor). Det virker også sannsynlig at kommunenes svar reflekterer at bevisstheten og kraften i gjennomstrømningsarbeidet varierer en del mellom kommunene. Noen kommuner benytter for eksempel startlånsordningen aktivt og kreativt – noe som er nødvendig for å hjelpe spesielt store barnefamilier over i en eierbolig (jf. Monkerud & Astrup, 2022) -- mens andre er mer avventende. I en spørreundersøkelse fra 2020 oppgir for eksempel 52 prosent av de over 200 kommunene som svarte at de ikke har oversikt over eierpotensialet til sine kommunale leieboere (Astrup mfl., 2020: 58). Det var videre kun rundt 40 prosent av kommunene i denne undersøkelsen som informerte om muligheten til å kjøpe bolig med startlån i forbindelse med kontraktsfornyelser, mens en noe større andel ga kommunale leieboere tilbud om personlige startlånssamtaler eller tok kontakt med aktuelle startlånskjøpere direkte (ibid.).

Tabell 3.8: Hvor høyt prioriteres arbeidet med å skape sirkulasjon (gjennomstrømning) i beboermassen. Totalt og etter kommunestørrelse.

	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Høyt	22	38	27	28
Moderat	33	38	33	35
Lavt	15	5	7	11
Vi har ikke en fast etablert praksis eller strategi på dette området	27	19	33	25
Vet ikke/usikker	3			2
<i>N</i>	60	37	15	112

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

På tross av at noen kommuner har liten oversikt over kommunale leieboeres eierpotensiale, viser figur 3.4 at startlånet er virkemiddelet som benyttes mest av kommunene i undersøkelsen for å bidra til sirkulasjon i beboermassen. Det er ingen kommuner som oppgir at de aldri bruker dette virkemiddelet til å skape sirkulasjon, mens 26 prosent oppgir at de "svært ofte" og 30 oppgir at de "ofte" benytter startlånet til dette formålet. Det er videre 41 prosent som oppgir at de noen ganger benytter startlånet til å skape sirkulasjon. Vår undersøkelse bekrefter på denne måten funnene fra Astrup mfl. (2020). I denne spørreundersøkelsen svarte 44 prosent av kommunene at de prioriterte kommunale leieboere når de tildeler startlån, mens ytterligere 28 prosent svarte at de gjorde dette i en "viss grad" (Astrup mfl. 2020: 59).

Selv om både våre egne resultater og funnene til Astrup mfl. (2020) viser at startlånet benyttes relativt hyppig som virkemiddel for å skape sirkulasjon, er det likevel verdt å merke seg at så mange som 41 prosent kun bruker startlånet "noen ganger" til dette formålet. Det kan tolkes på minst to måter som kanskje -- men ikke nødvendigvis -- er gjensidig utelukkende. For det første kan det dels forstås som et uttrykk for en passiv og lite koordinert lokal boligpolitikk hvor potensiale til ulike boligsosiale virkemidler ikke tilstrekkelig anerkjennes. Dette er et av hovedpoengene i Riksrevisjonens skarpe kritikk av kommunens tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet fra 2007-2008 (Sørvoll, 2021). På den annen side virker det like trolig at startlånet kun brukes "noen ganger" fordi respondentene opplever at kommunale leieboere i beskjeden grad har eierpotensiale, som følge av lav inntekt og/eller andre forhold som påvirker deres evne til å ta ansvar for egen eiendom og boliglån. Samtidig påvirkes vurderingen av kommunale leieboeres eierpotensiale selvsagt også av graden av bevissthet og kreativitet i kommunenes startlånarbeid.

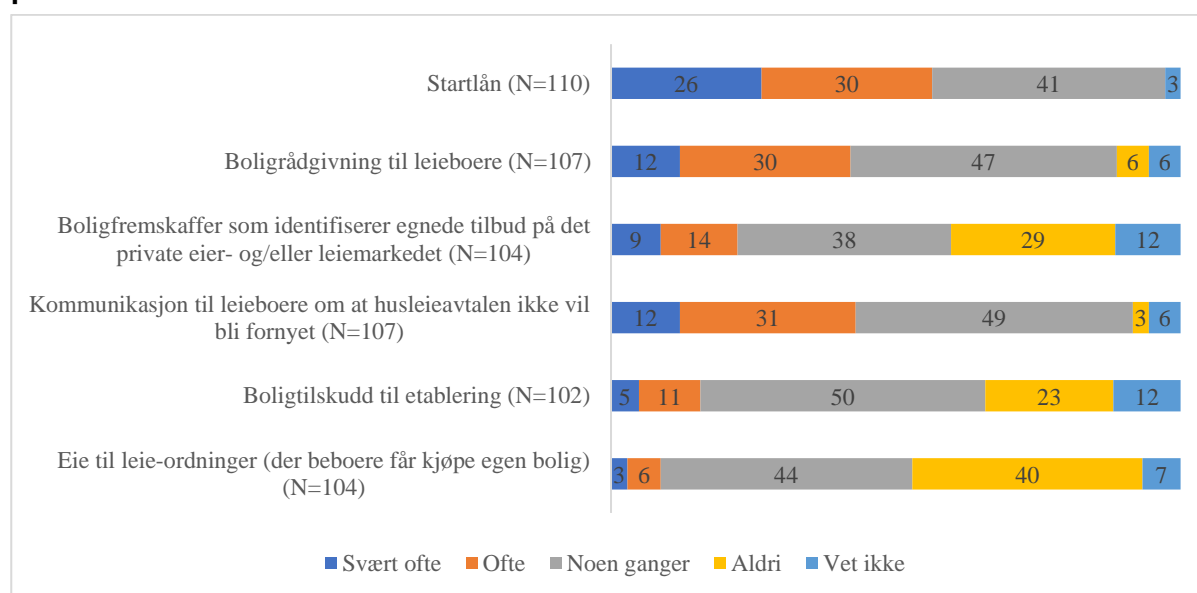
Figur 3.4 viser videre at boligrådgivning og kommunikasjon til leieboer om at husleieavtalen ikke vil fornyes benyttes ganske ofte som virkemiddel for å fremme sirkulasjon i beboermassen. Til sammen oppgir 42 prosent av kommunene at de bruker boligrådgivning "svært ofte" (12 %) eller "ofte" (30 %) presumptivt for å motivere og/eller hjelpe kommunale leieboere til å finne alternativer på det private markedet. Vi kan merke oss at det er færre som eksplisitt oppgir at de benytter en egen boligframskaffer som identifiserer egnede tilbud på det private markedet for å fremme sirkulasjon (som både surveyen og de kvalitative intervjuene indikerer finnes imidlertid en slik stillingsbetegnelse i noen kommuner). "Kommunikasjon til leieboere om at husleieavtalen ikke vil bli fornyet", som oppgis benyttet "svært ofte" (12 %) og "ofte" (31 %) av 43 prosent av kommunene, kan betraktes som en måte for kommunene å stimulere flytting blant grupper som ikke lenger kvalifiserer for kommunal bolig.

Figur 3.4 viser endelig at det er ganske få kommuner som benytter boligtilskudd til etablering og leie til eie-ordninger for å fremme sirkulasjon. Kun 16 prosent oppgir at de "svært ofte" (5 %) eller "ofte" (11 %) bruker boligtilskudd til etablering og bare 9 prosent svarer at de benytter leie til eie-ordninger "ofte" (6 %) eller "svært ofte" (3 %). Tilskudd til etablering kan utbetales til lavinntektsgrupper i tillegg til startlån

og kan være gunstig for dem som får det. På den annen side er tilskuddsmidlene en knapphetsfaktor, og det kan også ha blitt mindre brukt etter at det ble overført fra Husbanken til kommunerammen i 2020 (jf. Astrup mfl. 2020). Det er derfor ikke overraskende at såpass få kommuner oppgir at de bruker tilskudd til etablering "ofte" eller "svært ofte". Det samme kan sies om at få respondenter oppgir at deres kommuner bruker leie til-eie ordninger hyppig. Husbankens gjennomgang av SSBs KOSTRA-statistikk viser at kun 142 kommunale boliger ble solgt til kommunale leieboere i Norge i 2021, noe som reflekterer at ganske få kommuner har en aktiv leie til-eie strategi (Husbanken, 2022a). Sannsynligvis henger dette dels sammen med at startlån foretrekkes som virkemiddel, all den tid kommunene har grunn til å være skeptiske til å overføre egnede kommunale boliger til leieboerne. Dette er boliger de ofte trenger til å dekke behovet til nye leieboere med ulike behov, og det kan være kostbart og arbeidskrevende å fremskaffe nye kommunale boliger av ulike årsaker (se kapittel 5).

Resultatene rapportert i figur 3.4 viser ellers at mange kommuner svarer at de benytter ulike virkemidler for å skape sirkulasjon "noen ganger". Det fremstår som logisk da det store flertallet av kommunene svarer at de prioriterer arbeidet med å fremme beboersirkulasjon "moderat", "lavt" eller ikke har noen fast etablert strategi eller praksis på området (se tabell 3.8). Startlånet benyttes "noen ganger" av 41 prosent av kommunene, boligrådgivning "noen ganger" av 47 prosent, boligfremskaffer "noen ganger" 38 prosent, kommunikasjon til leieboere om at husleieavtalen ikke fornyes "noen ganger" av 49 prosent, boligtilskudd til etablering "noen ganger" av 50 prosent, og "leie til eie-ordninger" "noen ganger" av 44 prosent av respondentene.

Figur 3.4: Virkemidler som benyttes for å skape sirkulasjon i beboermassen. Tall i prosent.



* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Tabell 3.9 viser at de største kommunene benytter seg av noen sentrale virkemidler noe mer enn de minste kommunene (som har svart på dette spørsmålet). Det er kommunene med mellom 5000 og 19 999 innbyggere som oppgir at de er minst tilbøyelige til å bruke startlån, boligtilskudd til etablering, boligrådgivning og boligfremskaffere til å skape sirkulasjon i beboermassen. På den annen side er ikke forskjellene mellom kommunekategoriene veldig store, og vi må dermed være varsomme med å løfte fram variasjon på dette området som et viktig funn.

Tabell 3.9: Virkemidler som benyttes for å skape sirkulasjon i beboermassen, etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Mellom 5000 og 19 999			Mellom 20 000 og 59 999			Over 60 000		
	Aldri/ noen ganger	Svært ofte/ ofte	N	Aldri/ noen ganger	Svært ofte/ ofte	N	Aldri/ noen ganger	Svært ofte/ ofte	N
Startlån	47	53	57	37	63	35	33	67	15
Boligrådgivning til leieboere	60	40	55	50	50	32	50	50	14
Boligfremskaffer som identifiserer egnede tilbud på det private eier- og/eller leiemarkedet	81	19	48	69	31	32	67	33	12
Kommunikasjon til leieboere om at husleieavtalen ikke vil bli fornyet	54	46	54	61	39	33	43	57	14
Boligtilskudd til etablering	89	11	45	75	25	32	77	23	13
Eie til leie-ordninger (der beboere får kjøpe egen bolig) ¹³	92	8	50	84	16	32	100		15

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Vi spurte også kommunene i hvilken grad de prioriterer arbeidet med å legge til rette for bostabilitet i den kommunale utleiesektoren. Tabell 3.10 viser at 28 prosent av kommunene prioriterer bostabilitet "høyt", mens 43 prosent oppgir at de vektlegger dette "moderat". Veldig få kommuner svarer at de prioriterer bostabilitet "lavt" (4 %), mens så mye som en femtedel av respondentene oppgir at deres kommune ikke har noen "fast etablert strategi eller praksis på dette området". Tabell 3.10 harmonerer godt med andre funn fra undersøkelsen som viser at kommunene i praksis tar hensyn til en del beboeres behov for bostabilitet selv om kommunal utleiebolig gjerne defineres som et midlertidig tilbud.

¹³ Her snek det seg inn en beklagelig feil i spørreskjemaet. I stedet for "eie til leie-ordninger" skulle det naturligvis stått "leie til eie-ordninger", men vi antar at de fleste ikke tolket spørsmålet feil likevel – spesielt siden det står "der beboere får kjøpe egen bolig" i parentes.

Tabell 3.10: Hvordan prioriteres arbeidet med å legge til rette for bostabilitet for kommunale leieboere. Totalt og etter kommunistørrelse. Tall i prosent.

	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Høyt	27	31	27	28
Moderat	33	56	53	43
Lavt	7			4
Vi har ikke en fast etablert strategi eller praksis på dette området	27	11	20	21
Vet ikke/usikker	7	3		5
<i>N</i>	60	36	15	111

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Figur 3.5 viser at det er noen virkemidler brukes hyppigere enn andre for å bidra til bostabilitet. Sosialhjelp til boutgifter benyttes “svært ofte” (17 %) og “ofte” (49 %) av 66 prosent av kommunene, mens bo-oppfølgingstjenester benyttes “svært ofte” (7 %) eller “ofte” (62 %) av 69 prosent av kommunene. Bo-oppfølgings-tjenester er “et samlebegrep for alle de tjenestene som er nødvendig for å kunne bo” (Ulfrstad, 2011: 95), som for eksempel botrening, økonomisk rådgivning, renhold (hjemmetjenester) og støtte i sosiale situasjoner (Drøpping, 2005; Sørvoll & Aarset, 2015). Figur 3.5 bekrefter videre inntrykket av at fornyelse av husleieavtaler forekommer hyppig i den kommunale utleiesektoren: 91 prosent av respondentene oppgir at de “svært ofte” (28 %) eller “ofte” (63 %) benytter dette virkemiddelet for å bidra til bostabilitet.

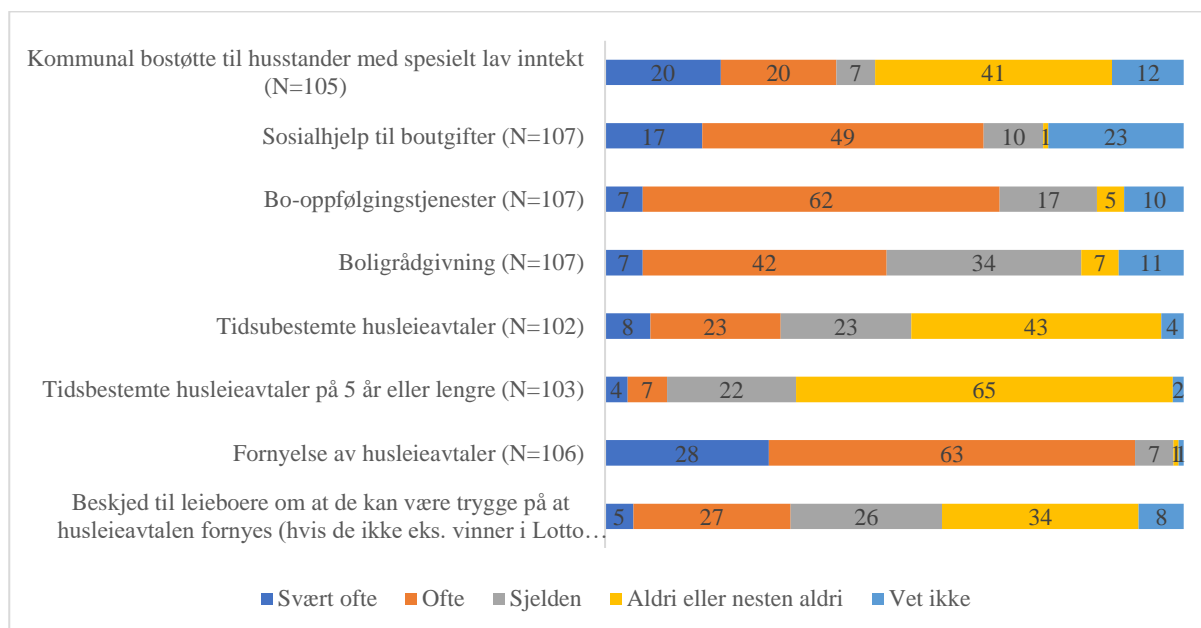
Figur 3.5 viser også at en del kommuner benytter seg av andre virkemidler for å bidra til bostabilitet. Omtrent halvparten av kommunene svarer at de benytter boligrådgivning “svært ofte” (7 %) eller “ofte” (42 %) for å bidra til bostabilitet. En ganske stor andel av kommunene (40%) svarer at de gir husstander med spesielt lave inntekter kommunal bostøtte “svært ofte” (20 %) eller “ofte” (20 %). Ved å senke boutgiftene til leieboerne fungerer både sosialhjelp til boutgifter og kommunal bostøtte som kilder til bostabilitet – leieboere som ikke betaler husleia risikerer å bli kastet ut også i den kommunale utleiesektoren.¹⁴ Det virker imidlertid overveiende sannsynlig at den reelle andelen kommuner som har kommunale bostøtteordninger -- hvert fall slik de har blitt definert av Husbanken (se kapittel 4) – er lavere enn det som vises i figur 3.5. Det virker trolig at noen av våre respondenter kan ha blandet kommunal bostøtte med statlig bostøtte da en upublisert undersøkelse gjennomført av Telemarksforskning på oppdrag fra Husbanken viser at relativt få kommuner har kommunale bostøtteordninger (jf. Eksperutvalg rapport, 2022; se også kapittel 4).

¹⁴ Mellom 2017 og 2020 ble det for eksempel kastet ut mellom 159 og 221 leieboere fra kommunale boliger i Oslo. Den vanligste årsaken til utkastelse er manglende innbetaling av husleie, ifølge Boligbygg (det kommunale foretaket som drifter og eier de kommunale utleieboligene i Oslo). Kilde: [Kommunale boliger, Utkastelser | Så mange er kastet ut fra kommunale boliger i Oslo \(ao.no\)](#) hentet: 01.05.2023.

Slik en ville forvente gitt andre resultater fra undersøkelsen gjengitt ovenfor i dette kapitlet, er det ganske mange kommuner som oppgir at de “aldri eller nesten aldri” tilbyr tidsubestemte eller tidsbestemte husleieavtaler over fem år for å styrke beboernes bostabilitet: 65 prosent svarer at de “aldri eller nesten aldri” benytter tidsbestemte husleieavtaler på mer enn 5 år og 43 prosent oppgir at “aldri eller nesten” aldri bruker tidsubestemte husleiekontrakter. Likevel illustrerer resultatene fra figur 3.5 at slike husleieavtaler tross alt brukes som et virkemiddel i mange kommuner: 56 prosent av respondentene oppgir at de “alltid eller nesten alltid” (8 %), “ofte” (24 %) eller “sjelden” (24 %) benytter tidsubestemte husleieavtaler, mens 33 prosent svarer at de “alltid eller nesten alltid” (4 %), “ofte” (7 %) eller “sjelden” (22 %) bruker tidsbestemte kontrakter av over 5 års lengde.

Figur 3.5 viser endelig at en del respondenter oppgir at de forsøker å trygge bostabilitet gjennom kommunikasjon med leieboerne. Det er antagelig det som avdekkes når 32 prosent svarer at de gir den i mange tilfeller høyst realistiske beskjeden om “at husleieavtalen vil fornyes (hvis de ikke eksempelvis vinner i lotto eller arver fra en onkel i Amerika)”. Det er verdt å merke seg at slike beskjeder – om aldri så troverdige og betryggende -- står i direkte strid med vektleggingen av at kommunal bolig er et midlertidig tilbud på mange kommunale hjemmesider.¹⁵

Figur 3.5: Virkemidler som brukes for å bidra til bostabilitet. Tall i prosent.



* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Tabell 3.11 viser at det ikke er veldig store forskjeller mellom respondentene for kommunekategoriene som har besvart dette spørsmålet, men tidsubestemte husleieavtaler er klart mest vanlig i kommuner med mellom 5000 og 19 999 innbyggere. For øvrig viser tabell 3.11 at tendensen til å svare at leieboere får

¹⁵ Kilde: Egen oversikt over informasjon om kommunale boliger på nettsidene i de 100 største norske kommunene utarbeidet av vitenskapelig assistent Julia Guillou.

beskjed om at husleiekontrakten vil fornyes hvis de ikke vinner i lotto eller lignende øker med kommunestørrelse. Nesten halvparten av de største kommunene med over 60 000 innbyggere svarer at de bruker slik kommunikasjon for å bidra til leieboernes bostabilitet.

Tabell 3.11: Virkemidler som brukes for å bidra til bostabilitet, etter kommunestørrelse.

	Mellom 5000 og 19 999			Mellom 20 000 og 59 999			Over 60 000		
	Aldri/sjelden	Svært ofte/ofte	N	Aldri/sjelden	Svært ofte/ofte	N	Aldri/sjelden	Svært ofte/ofte	N
Kommunal bostøtte til husstander med spesielt lav inntekt	51	49	45	59	41	32	53	47	15
Sosialhjelp til boutgifter	14	86	42	17	83	29	9	91	11
Bo-oppfølgingstjenester	30	70	50	19	81	31	13	87	15
Boligrådgivning	51	49	51	41	59	29	33	67	15
Tidsubestemte husleieavtaler	58	42	52	81	19	32	79	21	14
Tidsbestemte husleieavtaler på 5 år eller lengre	87	13	54	88	12	33	100		14
Fornylse av husleieavtaler	13	87	55	3	97	36		100	14
Beskjed til leieboere om at de kan være trygge på at husleieavtalen fornyes (hvis de ikke eks. vinner i Lotto eller arver en onkel i Amerika)	70	30	50	63	38	32	54	46	13

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

* Alle "vet ikke" svar er fjernet fra tallgrunnlaget i denne tabellen.

Bostabilitet og beboersirkulasjon kan på den ene siden betraktes som motstridene hensyn, men på den andre siden kan de fungere som komplementære strategier (se kapittel 1). En kommune kan for eksempel jobbe for å fremme bostabilitet hos noen prioriterte grupper, som eldre eller barnefamilier, men samtidig ønske å motivere andre beboere til å flytte til et boalternativ på det private leie- eller eiermarkedet. Tabell 3.12 synes å vise at arbeid med å fremme bostabilitet og beboersirkulasjon til en viss grad er komplementære strategier i de fleste kommunene som har besvart undersøkelsen. Det er veldig få som svarer at de vektet enten bostabilitet eller beboersirkulasjon lavt, mens noen flere oppgir at de prioriterer de to hensynene omtrent likt: 12 prosent oppgir at de vektet både sirkulasjon og bostabilitet "høyt" mens 19 prosent svarer at de prioriterer begge

deler “moderat”. Blant de 28 prosent av kommunene som prioriterer sirkulasjon “høyt” er det 14 prosent som oppgir at de prioriterer bostabilitet “moderat”. Av de 28 prosent av kommunene som oppgir at de vektet bostabilitet “høyt” er det 7 prosent som svarer at de prioriterer sirkulasjon “moderat” (mens 4 prosent prioriterer det “lavt” og 5 prosent svarer at de “ikke har en fast etablert strategi eller praksis på området”). Det tyder på at det finnes ulikheter mellom kommunene med hensyn til hvor høyt de vektet det ene eller andre. Denne undersøkelsen gir imidlertid ikke noe grunnlag for å hevde at noen kommuner prioriterer bostabilitet eller sirkulasjon svært ensidig.

Tabell 3.12 viser endelig at 14 prosent av kommunene oppgir at de ikke har noen fast etablert strategi med hensyn til verken sirkulasjon eller bostabilitet. Det *kan* reflektere at de ikke har hatt noe bevisst politikk knyttet til bostabilitet og/eller sirkulasjon i kommunen, men kan også tolkes som et uttrykk for at det kan være vanskelig å vurdere temaet abstrakt uten konkrete situasjoner og case.

Tabell 3.12: Samvariasjonen mellom prioriteringer av bostabilitet og sirkulasjon. Tall i prosent. N=111.

	Hvor høyt prioriterer kommunen arbeidet med å legge til rette for bostabilitet for kommunale leieboere?					
Hvor høyt prioriteres arbeidet med å skape sirkulasjon (gjennomstrømning) i beboermassen i kommunens boligsosiale praksis?	Høyt	Moderat	Lavt	Vi har ikke en fast etablert strategi eller praksis på dette området	Vet ikke/usikker	Totalt
Høyt	12	14	1	1	1	28
Moderat	7	19	1	5	3	35
Lavt	4	5	1			10
Vi har ikke en fast etablert praksis eller strategi på dette området	5	5	1	14		25
Vet ikke/usikker	1				1	2
Totalt	28	43	4	21	5	100

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Har det blitt vanskeligere å skape sirkulasjon over tid?

Tabell 3.13 viser tydelig at de fleste respondentene mener at det har blitt vanskeligere å skape sirkulasjon i beboermassen over tid, fordi stadig mer vanskeligstilte beboere har behov for langvarig bostabilitet i den kommunale sektoren. Hele 85 prosent oppgir at det i “høy grad” eller i “noen grad” har blitt vanskeligere å skape sirkulasjon over tid. Dette oppsiktsvekkende høye tallet kan dels forklares ved at den kommunale sektoren i Norge har blitt stadig mer rettet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet de siste tiårene (Gulbrandsen & Hansen, 2010; Sørvoll, 2019), grupper som presumtvt har få andre alternativer på boligmarkedet. Dette er husholdninger som mangler eller står i fare for å miste en egnet bolig, og dermed fort kunne blitt bostedsløse i fravær av et kommunalt boligtilbud. Før av-institusjonaliseringen fra 1990-tallet (Ellingsæter mfl. 2020) bodde mange av gruppene som i dag bosettes i ordinær kommunal bolig på

institusjon (se kapittel 5). Slik sett er det en del kommunale beboere som rimelig nok trenger et betydelig nivå av bo-oppfølgingstjenester, og kanskje har begrenset mulighet til å greie seg i en bolig uten offentlig hjelp – noe som i sin tur gjør dem mindre attraktive for private utleiere. Dermed blir kommunal bolig ofte et langvarig alternativ, og kommunenes arbeid med å fremme sirkulasjon vanskelig.

I våre kvalitative intervjuer fra de største kommunene er det noen informanter som eksplisitt sier at sirkulasjonsarbeidet er svært krevende gitt utfordringene i beboermassen. Informanten fra en av våre større bykommuner framhever at de opplever at “de som bor i kommunal bolig i [...], er mere vanskeligstilte enn det var tidligere, for å si det sånn”. Hen fortsetter ved å understreke at “den gruppen som trenger kommunal bolig har i økende grad tilleggsproblematikk, som gjør at vi ikke har noe mål om noe gjennomstrømning”. En representant for en annen av de største norske kommunene sier det på denne måten:

Sirkulasjon, den hindres jo i at det er de som trenger en kommunal bolig mest som skal få en kommunal bolig, og i den gruppen så er det personer som er varig vanskeligstilt økonomisk eller på andre måter [...]. Og ja, da det er knapphet på boliger så blir jo den gruppen stadig større, legger stadig større beslag på den kommunale boligmassen. Det betyr at vi får ikke den sirkulasjonen som er ønsket, da.

I tillegg til at en del leieboere vurderes som langvarig vanskeligstilt, har noen av gruppene som sokner til den kommunale boligsektoren problemer med å identifisere en egnet bolig på det private leiemarkedet som følge av begrenset tilbud på det lokale boligmarkedet, diskriminering, eller problemer med å vinne fram i konkurransen om ledige boliger med andre grupper. Problemer med å finne en egnet privat utleiebolig kan for eksempel gjelde barnerike familier og husholdninger med ikke-vestlig landbakgrunn (Forbrukerrådet, 2021; Sørvoll & Aarset, 2015). I praksis bidrar disse utfordringene på det private leiemarkedet til at det blir vanskeligere for kommunene å fremme sirkulasjon i beboermassen. Samtidig har stadig økende boligprisene bidratt til en nedgang i andelen boligeiere med lavinntekt på nasjonalt nivå, men spesielt i Oslo, etter 1990 (Sørvoll & Nordvik, 2020). Høye og økende priser er en utfordring for kommunenes arbeid med å fremme beboersirkulasjon ved hjelp av startlån.

Tabell 3.13: Vanskeligere å skape sirkulasjon i beboermassen over tid. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent.

	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Ja, i høy grad	37	41	40	39
Ja, i noen grad	44	46	53	46
Nei	9	11	7	9
Vet ikke	10	3		6
<i>N</i>	59	37	15	111

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnlaget

* Spørsmålet er ikke stilt til respondenter fra kommuner med under 5000 innbyggere

Avslutning: en boligsektor med begrenset mobilitet?

Resultatene fra undersøkelsen gjengitt i dette kapitlet viser at en del beboere leier av kommunen over tid. Vår undersøkelse viser at husleiekontrakter ofte fornyes og at mange kommuner prioriterer bostabilitet for beboerne relativt høyt, spesielt for eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Det store flertallet av respondentene svarer at det har blitt vanskeligere å fremme sirkulasjon i beboermassen over tid fordi mange beboere har behov for langvarig bostabilitet. Begrepet “permanent midlertidighet”, lansert av Elvegård og Svendsen i en rapport fra 2017, passer slik sett godt som beskrivelse på mange leieboeres kommunale boligforhold også i 2023.

I tråd med våre funn viser KOSTRA-statistikken til SSB at det er en økende tendens til at husleieavtalene i den kommunale utleiesektoren fornyes: en stadig større andel av nye husleiekontrakter tildeles “insidere”, dvs. personer som allerede bor i en kommunal bolig. Husbanken oppsummerer denne utviklingen i et notat fra 2022:

For noen målgrupper er boligen ment som et tilbud som skal gis i en overgangsperiode, mens for en ungdom med utviklingshemming kan det være et tilbud som varer livet ut. KOSTRA-tallene viser at stadig flere forlenger leieavtalen. I 2021 var 37 prosent av alle tildelinger av denne typen og andelen har økt med 10 prosentpoeng siden 2015. Årsakene til dette fremgår ikke av KOSTRA-tallene, men det kan tyde på at flere blir boende i kommunale boliger over tid (Husbanken, 2022a: 17).

Den viktigste grunnen til at ganske mange beboere blir boende over mange år, er antagelig at de hadde relativt store utfordringer med å etablere seg på boligmarkedet uten offentlig assistanse i utgangspunktet. Hvis disse utfordringene knyttet til økonomi, helse og andre forhold vedvarer over tid er det ikke rart at kommunene fornyer deres husleieavtaler. Det kan være verdt å minne om at kommunale leieboere har lav utdanning, lav deltagelse i arbeidsmarkedet og lav inntekt -- også sammenlignet med leieboere på det private markedet (Turner & Aarland, 2023). En hypotese som virker plausibel, er at den stadig større målrettingen av tilbudet mot de mest vanskeligstilte over tid nå gir seg utslag i mindre sirkulasjon og lenge botid blant beboerne.

På den annen side er ikke den kommunale boligsektoren en sektor uten mobilitet: folk flytter inn og ut. I 2021 var det 11 816 husholdninger som flyttet inn i sektoren, av disse nyinnflytterne kategoriserte SSB 10 prosent som “flyktninger”, 22 prosent som rusmisbrukere eller personer med psykiske lidelser, 40 prosent med behov for tilrettelagt bolig (hovedsakelig eldre og personer med funksjonsnedsettelse), 23 prosent med “andre problemer” og 5 prosent som falt utenfor kategoriseringen (Husbanken, 2022a). I tillegg til at det er grunn til å tro at det er relativt høy dødelighet blant kommunale leieboere, blant annet som følge av mange eldre leietagere og en overrepresentasjon av personer med dårlig helse (Gulbrandsen & Hansen, 2010), flytter noen ut av den kommunale sektoren av ulike årsaker.

Som følge av lav sysselsettingsgrad, lav inntekt og lav utdanning har kommunale leieboere mindre sannsynlighet enn private leieboere til å flytte til en eierbolig (Turner & Aarland, 2023). På den annen side ble det utbetalt 813 startlån til kommunale leieboere i Norge i 2021 (Husbanken, 2022b: 148) og over 50 prosent av våre respondenter svarer at “kjøp av bolig med startlån” er en vanlig årsak til at kommunale leieboere flytter ut. Videre svarer over 40 prosent av våre respondenter at det er vanlig at kommunale leieboere flytter til en annen kommune som følge av “ny partner, ny jobb eller annen årsak”.

Kapittel 4 Husleiefastsettelse

I dette kapitlet oppsummerer vi respondentenes svar på spørsmål knyttet til husleiefastsettelse og selektiv økonomisk støtte som kommunal bostøtte og sosialhjelp til boutgifter. Det er verdt å presisere at våre data ikke gir grunnlag for å si noe presist om boutgiftene til leieboerne i kommunene undersøkelsen omfatter. Hva som er “markedsleie” og “gjengs leie” varierer for eksempel sterkt avhengig av leieprisene i de respektive kommunene, og i tillegg beregnes og oppjusteres husleiene på ulikt vis fra sted til sted. Det er også slik at noen leieboere betaler “fullpris”, mens andre leieboeres boutgifter subsidieres av selektive støtteordninger som statlig bostøtte, kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp til boutgifter (se kapittel 1). For den enkelte leieboer er det dermed ikke sikkert at selve husleiefastsettelsesprinsippene har så stor betydning for boutgiftene, ettersom den reelle husleia avhenger av nivået på den selektive økonomiske støtten.

Det vår undersøkelse gir informasjon om er husleiefastsettelsesprinsippene, praksiser knyttet til oppjustering av husleiene underveis i et leieforhold, samt omfanget av egne kommunale bostøtteordninger i kommunene. Dette er viktig kunnskap for å forstå tenkningen og praksisene knyttet til arbeidet med leieprissettingen i de ulike kommunekategoriene.

Hvor vanlig er det med “markedsleie”?

Tabell 4.1 viser at 12 prosent av kommunene oppgir at de krever “markedsleie”, i betydningen en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, i alle eller flertallet av kommunale utleieforhold. Videre viser tabell 4.1 at 57 prosent av kommunene bruker gjengs leie-prinsippet, dvs. en leie som beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekt i det private markedet. Samlet sett er det dermed hele 69 prosent av kommunene som oppgir at de krever en form for “markedsleie”. Blant kommunene med over 5000 innbyggere er andelen enda høyere, noe som tilsier at et ganske stort flertall av vanskeligstilte kommunale leieboere bor i kommuner som krever en form for “markedsleie”.¹⁶ Tabell 4.1 viser at 77 prosent av alle kommuner med mellom 5000 og 19 999 innbyggere oppgir å bruke “markedsleie”, mens 81 prosent av kommunene med mellom 20 000 og 59 999 innbyggerne og 80 prosent av de femten kommunene med over 60 000 av innbyggerne gjør det samme.

Det er først og fremst de minste kommunene med under 5000 innbyggere som utmerker seg med en høy andel kommuner som bruker ikke-markedsbaserte husleiefastsettelsesprinsipper. Tabell 4.1 viser at nøyaktig 50 prosent av disse

¹⁶ Det er sannsynligvis ikke grunnlag for å skille strengt mellom kommuner som oppgir at de bruker “markedsleie” og “gjengs leie”. Derfor virker det rimelig å oppgi tall for dette samlet under betegnelsen “markedsleie”.

kommunene svarer at de bruker markedsleie (14 %) eller “gjengs leie” (36 %) for alle eller flertallet av nye leieforhold. Det betyr at halvparten av de minste kommunene som har besvart undersøkelsen fordeler seg på svaralternativene “kostnadsdekkende husleie” (9 %), “utgiftsdekkende husleie” (3 %), “historisk husleie” (28 %), “andre beregningsmetoder” (5 %) og “vet ikke” (5 %). Det er interessant at tabell 4.1 viser at hele 28 prosent av de minste kommunene benytter seg av “historiske husleier” som er etablert i kommunen tidligere. Det *kan* kanskje delvis forklares av at disse kommunene har et (svært) lite omfangsrikt og lite profesjonalisert kommunalt utleietilbud. Dermed har de heller ikke gjennomført noen større reform av organiseringen av den kommunale utleiesektoren, noe som blant annet foranlediget overgangen til gjengs leie i Oslo ved årtusenskiftet (Sørvoll, 2019).

Tabell 4.1 viser videre at det i de fleste kommunekategoriene finnes innslag av husleiefastsettelsesprinsipper som ikke bygger på husleienivået i det private markedet. 6 prosent av alle kommunene som har besvart undersøkelsen oppgir å bruke “kostnadsdekkende husleie”. Det er her ikke nødvendigvis snakk om et prinsipp som gir lavere husleier enn markedsbaserte former for husleiefastsettelse. I Trondheim viser for eksempel en utredning fra kommunedirektøren at “kostnadsdekkende husleie”, som brukes som husleiefastsettelsesprinsipp i denne storbykommunen, ligger ganske nært opp til markedsprisene i det private leiemarkedet. Som følge av at praktiseringen av kostnadsdekkende husleie i Trondheim er det faktisk en viss mulighet for at den kostnadsdekkende husleien i den kommunale utleiesektoren kan overstige husleienivået på det private markedet, noe som i så fall vil være i strid med husleielovens bestemmelser om høyeste lovlige husleie (*Klassekampen*, 11.02.2023; *Adresseavisen*, 14.02.2023).

Tabell 4.1: Husleiefastsettelse på alle eller flertallet av nye kommunale utleieforhold. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Markedsleie. Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet.	14	15	8		12
Gjengs leie. Leien beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie ligger noe under nivået på det private markedet	36	62	73	80	57
Kostnadsdekkende husleie. Det beregnes kostnadsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss alternativavkastning/ kostnaden på den kapitalen som er bundet opp i boligen)	9	5	3	7	6
Utgiftsdekkende husleie. Det beregnes utgiftsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss løpende kapitalutgifter)	3	3	5		4
Historisk husleie. Dagens leie fastsettes ved justeringer av et historisk bestemt nivå.	28	7	3		12
Betalingsevne. Husleien fastsettes med referanse til beboernes betalingsevne				7	1
Andre beregningsmetoder	5	3	8	7	5
Vet ikke	5	5			4
<i>N</i>	58	60	37	15	170

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunlaget

Det bør legges til at det etter alt å dømme finnes leieboere i en del kommuner som oppgir at de bruker “markedsleie” eller “gjengs leie” som betaler en husleie basert på andre prinsipper. I nettskjemaet respondentene besvarte presiserte vi at respondentene som var i tvil om hva de skulle svare, skulle krysse av på alternativet som var mest dekkende for husleiefastsettelsesprinsippet i boliger som bebos av “vanskeligstilte på boligmarkedet” (se vedlegg 1). Det kan derfor for eksempel være andre prinsipper som gjelder for fastsettelsen av husleie i omsorgsboliger, boliger til personer med funksjonshemninger eller i bofellesskap for bestemte grupper. Like vanlig er det kanskje at det bor personer med tidsubestemte kontrakter “fra gammelt av”, hvor leien beregnes på en annen måte. Vår undersøkelse dekker ikke slike unntak fra hovedregelen. Fra lokale media vet vi imidlertid at kommunene ofte forsøker å harmonisere husleiefastsettelsen på tvers av boligkategorier, noe som kan gi opphav til negative reaksjoner blant grupper som blir oppjustert fra “historiske” til markedsbaserte husleier. I noen tilfeller hvor kommunenes (manglende) indeksregulering ikke har holdt tritt med leieprisveksten på markedet, kan det være snakk om ganske brå og kraftige husleieøkninger (se for eksempel: *Akersposten pluss*, 28.02.2023; *Røyken og Hurums avis pluss*, 24.03.2023).

Hvorfor benytter kommunene markedsleie?

For noen kan det sikkert framstå som et paradoks at mange kommuner benytter markedsbaserte husleier i en boligsektor som er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. I de kvalitative intervjuene forsvarer kommuneinformantene denne praksisen på minst to måter. For det første mener noen informanter at husleienivåer som ligger tett opp til prisene på det private leiemarkedet er nødvendig for å fremme sirkulasjon og begrense økonomisk motivert etterspørsel etter kommunale utleieboliger. På den måten er markedsleien en rasjoneringsmekanisme som skal gjøre det mindre attraktivt for grupper som har andre alternativer enn å bo i kommunal bolig. En informant fra en stor kommune forteller at:

I gamle dager hadde vi subsidierte boliger og du kunne leie en svær bolig for 3000 kroner, og hvor motivert blir du da til å i det hele tatt ikke ha kommunal bolig. Hvis alle skal få en kommunal bolig med subsidiert leie og livslang kontrakt så er det ikke noe vits å begynne å jobbe, det er ikke vits å spare penger eller kjøpe sitt eget.

En annen informant som synes "gjengs leie" fungerer tilfredsstillende knytter sitt forsvar til markedsbaserte husleier til rettferdighetsargumenter, i den forstand at han mener at det er urimelig med for stor avstand mellom husleiene i den private og kommunale delen av markedet:

og så tenker jeg noen ganger [...] det kan være litt tilfeldig om noen får en kommunal bolig eller ikke en kommunal bolig, så, for en familie kan jo være heldig og få den private boligen på markedet mens den andre familien ikke fikk det, og de står da uten bolig og får en kommunal bolig. Og hvis [...] du får en kommunal bolig, men den er 8000 billigere enn den på det private markedet [...] da har du ingen som ville ordna seg bolig privat da.

For det andre peker noen informanter også på at markedsbaserte husleier – og mer generelt et visst nivå på husleiene – er nødvendig for å kunne finansiere et forsvarlig vedlikehold av boligene. En av våre informanter fra en av de største byene framhever at "vi har gjengs leie og på en måte hold det pengejulet i funksjon, og vi har kommunal bostøtte som har gjort det mulig å ha gjengs leie. Generelt sett så har det ført til at de kommunale utleieboligene er godt vedlikeholdt, de er i god stand". Boligbygg – det kommunale foretaket som eier og drifter de fleste kommunale utleieboligene i Oslo – har også vært opptatt av å formidle den positive betydningen det mener "gjengs leie" har for muligheten til å vedlikeholde boligmassen. I sin årsrapport fra 2019 advarer styret i Boligbygg mot å avskaffe gjengs leie-prinsippet i Oslo på denne måten:

Eiendomsreformen, som ligger til grunn for opprettelsen av foretaket pr 1. januar 2004, hadde som et bærende prinsipp at subsidiering av svake grupper skulle skje gjennom treffsikre bostøtteordninger og ikke følge den fysiske boligen. Erfaringene med gjengs leie tilsier at dette har fungert etter forutsetningene. Foretaket har hatt en forutsigbar finansiering og både metode for leieberegning og ordningen i seg selv er godt innarbeidet i forvaltningen. [...] *Ikke minst har tilstanden på boligene bedret seg som følge av innføringen av gjengs leie.* Dette synliggjøres gjennom at justeringsfaktoren som brukes ved taksering av leiligheter, har økt fra 83 til 98 % etter at foretaket ble opprettet i 2004 og frem til i dag. Justeringsfaktoren er et uttrykk for boligens standard sammenliknet med andre boliger i markedet.

Styret registrerer at diskusjonene om gjengs leie som prinsipp har tiltatt. *Boligbygg er avhengig av en langsiktig, sikker og forutsigbar finansiering og styret er bekymret for en situasjon hvor dette utfordres. En må unngå å komme tilbake til situasjonen før eiendomsreformen, der uforutsigbare og potensielt variable inntekter svekket kvaliteten i leveransene og vedlikeholdet av eiendommene* (Boligbygg, 2020: 4. Kurisv er påført av forfatterne).

Fra sitatet ovenfor kan vi merke oss at styret viser til at gjengs leie-prinsippet ble diskutert (eller i realiteten satt spørsmålsteget ved) i Oslo da årsrapporten ble skrevet, og at det foretrekker sikre og stabile husleieinntekter framover mer usikre bevilgninger fra lokalpolitikere. Det første viser at markedsbasert husleier tidvis kan være politisk kontroversielt i en sektor som rettes mot svært vanskeligstilte og lite betalingssterke grupper. I Oslo ble det til og med innført husleieøkningsskritt for kommunale boliger i 2019 og 2020, og sentrale politikere – som ordfører Marianne Borgen fra SV – tok til orde for å skrote gjengs leie prinsippet (Johannessen mfl., 2023). Samtidig viser sitatet fra Boligbyggs årsrapport også til den realitet at kommunene trenger inntekter for å finansiere drift og vedlikehold av kommunale boliger – og denne inntekten kan enten komme fra husleien eller statlige og/eller kommunale overføringer.

På hvilket grunnlag beregnes “markedsleie”?

Det finnes ingen god leieprisstatistikk som dekker alle norske kommuner. Eiendom Norges utleieboligprisstatistikk omfatter kun de fire største byene (Eiendom Norge mfl., 2023), mens SSBs leiemarkedsundersøkelse er en utvalgsundersøkelse som ikke gir nøyaktig informasjon om husleienivået på tvers av alle norske byer, tettsteder, bygder og spredtbygde strøk.¹⁷ I lys av disse svakhetene ved datagrunnlaget er det interessant å spørre seg om hvilke kilder kommunene benytter når de fastsetter “gjengs leie” eller “markedsleie”?

¹⁷ [Leiemarkedsundersøkelsen \(ssb.no\)](https://ssb.no) hentet 26.05.2023.

I vår undersøkelse oppgir respondentene fra kommuner som benytter “gjengs leie” eller “markedsleie” oftest at de benytter en rekke kilder når de fastsetter husleiene. Litt over 40 prosent oppgir at de benytter noen av disse kildene: utropspriser fra leiligheter som leies ut på finn.no eller lignende, leiepriser innhentet fra ulike segmenter av det private leiemarkedet eller leiepriser fra store utleiery i kommunen (se tabell 4.1.1).

Tabell 4.1.1: Beregning av markedsleie og gjengs leie. Tall i prosent. N = 116.

Hvordan beregnes markedsleie eller gjengs leie?	
Den beregnes på grunnlag av leiekraft for leiligheter lyst ledig ved annonser i aviser og på nettet (finn.no og/eller lignende)	8
Den beregnes på grunnlag av data om leiene i nye leiekontrakter som store private utleiery i kommunen inngår	1
Den beregnes på grunnlag av data om leiene innhentet fra flere segmenter av det private leiemarkedet	16
Den beregnes på grunnlag av data fra alle eller flere av disse kildene	42
Den beregnes på en annen måte	15
Vet ikke/usikker	19
<i>Totalt</i>	<i>100</i>

De fleste respondentene oppgir at de fastsetter markedsbaserte husleier ved hjelp av egne ansatte, men nesten to av ti oppgir at de benytter seg av et privat selskap eller ekstern konsulent (se tabell 4.1.2).

Tabell 4.1.2: Beregning av markedsleie og gjengs leie. Tall i prosent. N=116.*

Hvem foretar beregningen av gjengs leie eller markedsleie?	
Et privat selskap eller konsulent betalt av kommunen	19
Personer ansatt i kommunen	72
Vet ikke/usikker	9
<i>Totalt</i>	<i>100</i>

I hvilken grad justerer kommunene husleiene underveis i et leieforhold?

Tabell 4.2 viser at nesten 80 prosent av kommunene oppgir at de årlig justerer husleiene i kommunale utleieforhold tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen – noe som er den høyeste lovlige årlige husleieøkningen ifølge husleieloven (Lovdata, 2023). Det er et resultat verdt å merke seg i en tid med sterk prisstigning. I perioden januar 2022 til januar 2023 økte konsumprisindeksen med 7 prosent – en økning SSB betegner som høy prisstigning.¹⁸ Vi hadde nok ventet at noen flere kommuner hadde vært mer tilbakeholdne med å øke husleiene i denne situasjonen.

¹⁸ [KPI opp 7,0 prosent siste tolv måneder \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/kpi/visning.aspx?lang=eng) hentet 27.04.2023.

Tabell 4.2 viser relativt liten variasjon mellom kommunekategoriene på dette området, men de største kommunene med over 60 000 innbyggere utmerker seg ved at “bare” 67 prosent oppgir at de justerer husleiene årlig tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen. Dette resultatet kan imidlertid forklares ved at en relativt høy andel av respondentene fra denne kommunekategorien (27 %) svarer “vet ikke”. Resultatene gjengitt i tabell 4.2 tyder videre på at det finnes litt variasjon mellom kommunene med hensyn til justeringen av husleiene i løpende leieforhold, men denne variasjonen er ikke veldig stor. Kun 7 prosent av kommunene svarer for eksempel at de justerer husleien årlig etter satser som er lavere enn økningen i konsumprisindeksen. En god del kommuner (8 %) svarer dessuten “vet ikke”.

Tabell 4.2: Husleiejustering underveis i kommunale utleieforhold. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent.

	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Årlig oppjustering av husleien tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen	76	83	84	67	79
Årlig oppjustering av husleien etter satser som er lavere enn økningen av konsumprisindeksen	5	7	8	7	7
Husleien oppjusteres hvert andre eller tredje år tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen	5	2			2
Husleien oppjusteres hvert andre eller tredje år etter satser som er lavere enn økningen i konsumprisindeksen	2	2			1
Husleien oppjusteres ikke underveis i et leieforhold			3		1
Ingen etablert praksis. Husleien økes med ujevne mellomrom	3				1
Kommunen har besluttet å fryse husleienivået midlertidig	2				1
Vet ikke/usikker	7	7	5	27	8
<i>N</i>	58	60	37	15	170

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnet

Tabell 4.3 viser at omkring en tredjedel av kommunene som besvarte dette spørsmålet oppgir at de justerer husleia i leieforhold hvert tredje år i takt med utviklingen i gjengs leie. Disse kommunene benytter seg slik sett av retten de har ifølge husleielovens § 4-3 (Lovdata, 2023). I perioder med store husleieøkninger kan justering av husleien i tråd med gjengs leie føre til relativt store husleieøkninger. I 2022 steg for eksempel leieprisene i de fire største byene med hele 7,5 prosent. Både i Bergen og Trondheim økte prisene dette året med over 13 prosent.¹⁹ Det er imidlertid så mange som 30 prosent av kommunene i vår undersøkelse som oppgir at de ikke bruker denne bestemmelsen. Det kan tolkes som de velger å beskytte leieboerne fra spesielt store husleieøkninger som kan

¹⁹ [Rekordsterk prisvekst i leiemarkedet i 2022 - Eiendom Norge](#) hentet 27.04.2023.

følge i kjølvannet av oppjustering til gjengs leie. Fra oppslag i lokalpressen vet vi at beboere kan oppleve oppjustering til gjengs leie underveis i et leieforhold som ganske dramatisk. Det gjelder kanskje spesielt hvis kommunene ikke systematisk har oppjustert husleiene årlig i takt med konsumprisindeksen tidligere, og leieboer dermed får et plutselig boutgiftssjokk (*Akersposten pluss*, 28.02.2023; *Røyken og Hurums avis pluss*, 24.03.2024).

Det må legges til at tabell 4.3 viser at “vet ikke”-andelen er ganske høy på dette spørsmålet, kanskje fordi denne paragrafen er lite kjent for en del respondenter som ikke arbeider direkte med husleiefastsettelse i det daglige. Samlet sett er det 24 prosent av respondentene som oppgir at “de ikke vet”; høyest er vet ikke-raten blant respondentene med over 60 000 innbyggere. Her svarer 42 prosent at de ikke vet om kommunen benytter seg av § 4-3 i husleieloven.

Tabell 4.3: Bruk av § 4-3 i husleieloven om at husleia kan justeres i forhold til utviklingen i gjengs leie etter tre år. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Nei, denne bestemmelsen brukes ikke	39	31	23	17	30
Ja, den brukes for de fleste/alle boligene kommunen disponerer	18	29	50	33	32
Ja, den brukes for de fleste/alle boligene, men i praksis fastsettes ny husleie lavere enn det utviklingen i gjengs leie	7	9	3	8	7
Ja, men den brukes for mindre enn halvparten av de kommunale boligene kommunen disponerer	11	4	13		8
Vet ikke	25	27	10	42	24
<i>N</i>	28	45	30	12	115

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnet

Hvor mange kommuner har kommunal bostøtte?

Noen kommuner har kommunale bostøtteordninger som et supplement til den statlige bostøtten. Eksistensen av egne kommunale bostøtteordninger kan tolkes som en kompensasjon for innføringen av gjengs leie-prinsippet, i den forstand at boutgiftene til de minst betalingsdyktige leieboerne subsidieres for husleieøkningen som gjerne følger i kjølvannet av overgang til markedsbasert husleiefastsettelse. Husbanken har definert “kommunal bostøtte” på følgende måte:

- Ordningen er finansiert av kommunen, eventuelt med en samordning med den statlige bostøtten.
- Ordningen er forankret i kommunal forskrift, eller kommunalt beslutningsorgan.
- Tilskuddet utbetales regelmessig til enkeltpersoner for å dekke boutgifter på bakgrunn av gitte vilkår eller regler.

- Ordningen kan også omfatte subsidiering av husleie i kommunale boliger, gitt at vilkårene nevnt ovenfor er oppfylt.
- Utbetaling av sosialhjelp til å dekke boutgifter faller utenom (sisert fra Husbanken, 2021: 1).

Med utgangspunkt i denne definisjonen fant Telemarksforskning at det blant kommuner med over 10 000 innbyggere fantes 22 kommunale bostøtteordninger i 2021 (Ekspertgrupperapport, 2022). Disse kommunene begrunnet dels etableringen av kommunale bostøtteordninger med den statlige bostøtten begrensede sjenerøsitet, at noen kommunale boliger har særskilt høye utleiepriser, og at noen kommunale leieboere har spesielle behov. I tillegg betrakter noen kommuner det som et alternativ til sosialhjelp (Ekspertgrupperapport, 2022).²⁰ Kanskje oppleves også kommunale bostøtteutbetalinger, som trekkes direkte fra husleien, mindre stigmatiserende for beboerne enn sosialhjelp som ofte krever jevnlig kontakt og levering av dokumentasjon til NAV.

De kommunale bostøtteordningene er gjerne gunstigere for leietakerne enn den statlige ordningen. Alle kommunene samordnet imidlertid utbetalingene av kommunal bostøtte med den statlige bostøtten, det betyr at "statlig bostøtte utgjør en del av finansieringen av de kommunale ordningene" (Ekspertgrupperapport, 2022: 44). Det er først og fremst i Oslo og Bergen at kommunal bostøtte er et omfattende virkemiddel (se også: Johannessen mfl., 2023). I Oslo innførte man den såkalte "Oslobostøtta" i 2022: det er en ordning som treffer alle som bor i kommunal bolig omfattet av gjengs leie, dvs. så å si alle kommunale leieboere. Samtidig har Oslo kommune i tillegg fortsatt den behovsprøvde og mer sjenerøse bostøtten som ble etablert ved overgangen til gjengs leie ved årtusenskiftet (Lovdata, 2022).

Vår undersøkelse dekker flere kommuner enn Telemarksforskningens ikke-publiserte studie, og kan slik sett supplere den interessante informasjonen vi finner her. Tabell 4.4 viser at 19 prosent eller 32 kommuner oppgir at de har kommunal bostøtteordning: 7 prosent av disse svarer at ordningen kun gjelder for en mindre del av de kommunale leieboerne. Tabell 4.4 viser videre at nesten 70 prosent oppgir at det ikke finnes noen kommunal bostøtteordning i deres kommune (legger vi til "vet ikke" kommer vi til hele 80 prosent). Resultatene gjengitt i tabellen bekrefter Telemarksforskningens påvisning av at kommunale bostøtteordningen kun finnes i en liten andel av norske kommuner. Tabell 4.4 indikerer endelig at sannsynligheten for å ha en kommunal bostøtteordning øker med kommune-størrelse. Det kan kanskje forklares ved at større kommuner jevnt over har et høyere gjengs leie-nivå, og dermed har større behov for en kommunal bostøtteordning.

²⁰ [Kommunale bostøtteordninger \(ks.no\)](#) hentet 27.04.2023

Tabell 4.4: Kommunal bostøtte i tillegg til den statlige bostøtten. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Ja	7	8	16	33	12
Ja, men den gjelder bare for en mindre del av de kommunale leieboerne	4	3	14	20	7
Nei	72	73	68	47	69
Vet ikke	18	15	3		12
<i>N</i>	57	60	37	15	169

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnet

Tabell 4.5 viser at det er mest typisk å gi bostøtte til en “liten andel” av beboerne (32 %), men så pass mange som 19 prosent av respondentene som besvarte spørsmålet oppgir at omkring to tredjedeler av de kommunale leieboerne får kommunal bostøtte. Det er også ganske mange som oppgir at de gir kommunal bostøtte til omkring en tredjedel av mottakerne (16 %). Når det er sagt bør vi være varsomme med å legge for mye i resultatene rapport i tabell 4.5, da “vet ikke”-raten er høy (26 %), spesielt i de minste kommunene, og antallet respondenter som har besvart spørsmålet er lavt.

Tabell 4.5: Andel av kommunale leietakere som mottar kommunal bostøtte. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Alle eller nesten alle	17				3
Omkring to tredjedeler		17	27	25	19
Omkring halvparten				13	3
Omkring en tredjedel		33	9	25	16
En liten andel	33	17	46	25	32
Vet ikke	50	33	18	13	26
<i>N</i>	6	6	11	8	31

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnet

Som følge av det siste årets kraftige prisøkninger spurte vi respondentene om det hadde forekommet en “økning i bruken av kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp til boutgifter på grunn av de siste månedenes prisøkninger på nødvendighetsvarer som mat og strøm?”. Tabell 4.6 viser at 31 prosent av kommunene svarer at en slik økning har funnet sted i “noen grad” (27 %) eller i “høy grad” (10 %). Tilbøyeligheten for å svare “ja, i høy grad” på dette spørsmålet er størst blant de to største kommunekategoriene hvor flertallet av kommunale leieboere befinner seg. Noen respondenter kommenterer videre konsekvensene av prisøkningen på nødvendighetsvarer for kommunale leieboere i sine fritekstvar. En respondent skriver at: “Trenden er vel som ellers i landet økene leie-, mat- og strømpriser, noe som medfører en økning av brukere som har behov for supplerende sosialhjelp”. “En uoffisiell rapport fra NAV melder om økning i antall søknader om økonomisk sosialhjelp, særlig høsten 2022 og framover”, ifølge en annen respondent. En

tredje respondent framhever at prisnivået “på strøm, bensin og matvarer skaper økonomiske utfordringer for de svakest stilte i samfunnet. Flere som sliter med å betale husleie, selv om husleienivået er lavt sammenlignet med det private markedet i kommunen”.

Tabell 4.6 viser videre at 9 prosent av kommunene svarer “nei” på spørsmålet om prisstigningen har bidratt til økt bruk av kommunal bostøtte eller sosialhjelp. Det som likevel har størst nyhetsverdi i tabell 4.6 er den høye andelen som svarer “vet ikke” på dette spørsmålet: tabellen viser at hele 54 prosent av respondentene krysser av for “vet ikke”. Denne oppsiktsvekkende høye andelen reflekterer antagelig at mange respondenter ikke har lett tilgang til relevant sosialhjelpsstatistikk fra NAV og/eller jobber i kommuner som ikke har kommunale bostøtteordninger. Tabell 4.4 viste at under 20 prosent av respondentene representerer kommuner med kommunale bostøtteordninger, mens kun 9 respondenter oppgav at de arbeider ved NAV (se kapittel 1).²¹ Kanskje er den høye andelen som svarer “vet ikke” på spørsmålet om prisøkningen har ført til mer bruk av selektive økonomiske støtteformer en indikasjon på at det er behov for en høyere bevissthet om kommunale leieboeres økonomiske situasjon blant noen “boligansatte” i kommunene?

Tabell 4.6: Økning i bruk av kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp til boutgifter på grunn av de siste månedenes prisøkning på nødvendighetsvarer som mat og strøm. Totalt og etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Ja, i høy grad	3	7	22	20	10
Ja, i noen grad	21	33	22	33	27
Nei	17	3	5	13	9
Vet ikke / usikker	59	57	51	33	54
N	58	60	37	15	170

* Svar fra bydelene er ikke inkludert i tallgrunnet

Avslutning: behov for mer forskning om kommunale leieboeres boutgifter

I dette kapitlet viser vi at flertallet av kommunene som besvarte undersøkelsen benytter en form for markedsbasert husleiefastsettelse i den kommunale utleiesektoren. “Markedsleie” eller “gjengs leie” er spesielt utbredt i de største kommunene med over 5000 innbyggere. Her svarer omkring tre fjerdedeler av kommunene at de bruker en form for markedsbasert husleiefastsettelse for flertallet av nye leieforhold. I kapitlet viser vi også at nesten 80 prosent av

²¹ 7 respondenter svarte at de var saksbehandler eller seksjonsleder ved NAV, mens 2 respondenter som oppgav at de hadde en “annen stilling” nevnte at de var ansatt ved NAV i sine fritekstsvær.

kommunene justerer husleiene i takt med den fulle økningen i konsumprisindeksen hvert år – dette er den høyeste årlige husleieøkningen husleieloven gir anledning til (Lovdata, 2023).

Det er vanskelig å sammenligne hovedresultatene fra spørreundersøkelsen med tidligere undersøkelser av husleiefastsettelsesmetodene i kommunene som følge av forskjeller i utvalg (hvor mange og hvilke kommuner som har svart) og ulikheter spørsmålsstilling. I dette notatet har vi ikke prioritert å gjøre noen nøyere sammenligning av undersøkelsene som kan gi grunnlag for skråsikre konklusjoner.²² Det vi imidlertid kan si med rimelig sikkerhet er at det er lite som tyder på at andelen kommuner som bruker en form for markedsbasert husleie i den kommunale utleiesektoren er vesentlig redusert siden Medby og Langsether (2007) og Knudtzon mfl. (2011) gjennomført sine studier (se kapittel 1). Det er snarere rimelig å tro at andelen kommuner som benytter seg av en eller annen form for markedsbasert husleie har økt noe de siste ti til femten årene. Slik vi nevnte i kapittel 1, fant Medby og Langsether (2007) at 40 prosent av kommunene brukte “markedsleie” eller “gjengs leie”, mens Knudtzon mfl. (2011) sin undersøkelse viste at 53 prosent av kommunene krevde “gjengs leie”. Som følge av at vår undersøkelse viste at 69 prosent av kommunene brukte en form for markedsbasert husleie (“gjengs leie”, pluss “markedsleie”), er det godt mulig at omfanget av markedsleie kan ha økt siden de forrige målingene.

Til sist i dette kapitlet bør det understrekes at det er et behov for mer forskning om kommunale leieboeres boutgiftsbelastning, og hvordan denne varierer mellom forskjellige beboergrupper og ulike kommuner. I denne undersøkelsen har vi kun kartlagt generelle trekk ved husleiefastsettelsen og den selektive økonomiske støtten i kommunene. Det hadde vært interessant og fulgt opp dette ved å se nærmere på hva kommunale leieboere faktisk betaler i husleie, for eksempel når selektiv støtte som statlig bostøtte, sosialhjelp og/eller kommunale bostøtteordninger trekkes fra husleia. Hvis variasjonen mellom ulike kommuner er stor med hensyn til hva leieboerne har å rutte med etter husleia er betalt *kan* det være et argument for en sterkere statlig styring av husleieprisene og de selektive økonomiske støtteordningene i den kommunale utleiesektoren. Utarbeidelsen av en mer finmasket leieprisindeks som dekker alle eller de fleste norske kommuner (jf. Sørvoll mfl., 2022), kunne videre gi et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt det kommunene kaller for “gjengs leie” eller “markedsleie” faktisk er i tråd med lokale leiemarkedspriser. Det kunne også gjort det enklere å etablere en sterkere statlig oversikt og kontroll med leieprisene i den kommunale sektoren.

²² En nøyere sammenligning av ulike undersøkelser er en av de prioriterte oppgavene i framtidige BOVEL-analyser basert på materialet fra denne spørreundersøkelsen.

Kapittel 5 Boligbehov og utfordringer sett med kommuneansattes briller

I dette kapitlet flytter vi oppmerksomheten til respondentenes vurdering av boligbehovet og utfordringene i den kommunale utleiesektoren i deres respektive kommuner og bydeler. Som følge av at mange av temaene i dette kapitlet er typiske vurderings- og drøftings spørsmål hvor det ikke finnes noen fasit har vi inkludert bydelene i Oslo i tallgrunnet. Vi fortsetter imidlertid stort sett å bruke betegnelsen "kommune" -- så i dette kapitlet betyr dette i praksis "kommuner og bydeler".

Er det behov for flere kommunale utleieboliger?

Tabell 5.1 viser at et svært stort flertall av respondentene opplever at det er behov for flere kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte i deres kommuner. Godt over en tredjedel svarer at de mener det er behov for flere kommunale boliger "i høy grad" (38 %), og halvparten svarer at dette er tilfellet i "noen grad". Til sammen er det hele 89 prosent av kommunenes som oppgir at det er behov for flere kommunalt disponerte boliger. Det er de minste kommunene med under 5000 innbyggere som skiller seg ut oftest med å svare "nei" på spørsmålet om det trengs flere kommunale utleieboliger (16 %). Disse kommunene er også minst tilbøyelig til å svare at de i "høy grad" har behov for flere kommunale boliger (28 %). Dette reflekterer at mange kommuner i denne kategorien har relativ lav etterspørsel og dermed også forholdsvis mange tomme kommunale boliger uten leietakere (Husbanken, 2022a). Når likevel såpass mange av de minste kommunene rapporterer om at de har behov for flere kommunale utleieboliger skyldes dette dels behovet for boliger til flyktninger som følge av krigen i Ukraina. Tabell 5.2 viser at 94,6 prosent av alle kommuner med under 5000 innbyggere oppgir at de har behov for flere kommunale boliger til flyktninger (se nedenfor i dette kapitlet).

Tabell 5.1: Behov for flere kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte. Totalt og etter kommune/bydelsstørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000	Mellom 5000 og 19 999	Mellom 20 000 og 59 999	Over 60 000	Totalt
Ja, i høy grad	28	33	58	38	38
Ja, i noen grad	50	60	35	63	51
Nei	16	3	5		7
Nei, og vi ønsker å redusere antallet	2	2	2		2
Vet ikke/usikker	5	2			2
N	58	60	43	16	177

*Bydeler er inkludert i tallgrunnet.

Figur 5.1 viser at mange respondentene mener det er behov for flere boliger til spesielt flyktninger og personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk,

psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse). Hele 92 prosent av kommunene svarer at de “i høy grad” (53 %) eller “i noen grad” (39 %) har behov for flere kommunale boliger til flyktninger, mens 86 prosent svarer at de i “høy grad” (45 %) eller “noen grad” (41 %) trenger flere kommunale boliger til personer med helseutfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri. De kvalitative intervjuene vi har gjennomført viser at det store behovet for boliger til den sistnevnte gruppen ikke kun er et uttrykk for et ønske om flere boliger, men minst like mye betyr at kommunene trenger mer egnede boliger for denne gruppen. “Kommunen har nok boenheter, men ikke egnede boliger” for “de målgruppene som skal prioriteres”, skriver for eksempel en respondent i et fritekstsvar. Personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk og/eller psykiske lidelser kan ikke alltid plasseres i alle bomiljøer -- både av hensyn til seg selv og andre – og samtidig kan motstand fra naboer gjøre det vanskelig å etablere boliger for denne gruppen (se tabell 5.4). I tillegg peker noen respondenter på at personer med alvorlig ROP-relaterte utfordringer bør bo i heleide kommunale boliger -- de passer ikke i private tilvisningsboliger som følge av stort behov for oppfølging og naboklager. Samlet sett bidrar alt dette til å øke behovet for kommunale boliger til en gruppe det i stigende grad har blitt kommunenes ansvar å bosette i ordinær bolig i kjølvannet av av-institusjonaliseringen på 1990- og 2000-tallet (Hansen, Bråthen & Olsen, 2022). En informant fra en av de femten største kommunene forklarer behovet og utfordringene med å skaffe kommunale boliger til personer med alvorlige rus- og/eller psykiske lidelser på denne måten:

Vi prøver å få flere boliger for noen av de aller mest vanskeligstilte, gjerne bostedsløse med relativt store utfordringer knyttet til rusavhengighet, og alt som hører med ikke sant. Adferd, tjenestebehov, kan virke skremmende for naboer, omgivelser. Så, hovedutfordringen vår akkurat nå er å finne både plass i den massen vi har, men også finne og utvikle nye prosjekter for denne gruppa. Det er nok den største utfordringa vi står i. [...] Vi har personer både i boligene våre, og utenfor boligene våre som trenger et botilbud som egentlig trenger institusjonsrammer. Og da er jo spørsmålet: i hvilken grad klarer vi å realisere det selv, samtidig, og klarer vi å bygge noe som er en mellomting mellom en institusjon [...] og en bolig?

Det store rapporterte behovet for boliger til flyktninger som vises i figur 5.1 er en direkte konsekvens av krigen i Ukraina. Siden starten på 2022 har over 45 000 flyktninger fra Ukraina søkt asyl i Norge.²³ Selv om en del flyktninger vil finne et hjem på det private leiemarkedet, vil en del erfaringsmessig også bo kommunalt (Søholt mfl., 2018).²⁴ Som følge av at mange av Ukraina-flyktingene er barnefamilier ville dette bidra til økt etterspørsel etter store kommunale boliger – det er et problem i en boligsektor med en overvekt av mindre boliger (Husbanken, 2022a). I fritekstsvarene skriver videre noen respondenter at det økende behovet

²³ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/> hentet 29.04.2023.

²⁴ “To av tre flyktninger ble bosatt i det private leiemarkedet i 2016”, altså i en situasjon hvor mange flyktninger fra Syria hadde kommet til Norge (Søholt mfl., 2018: 10).

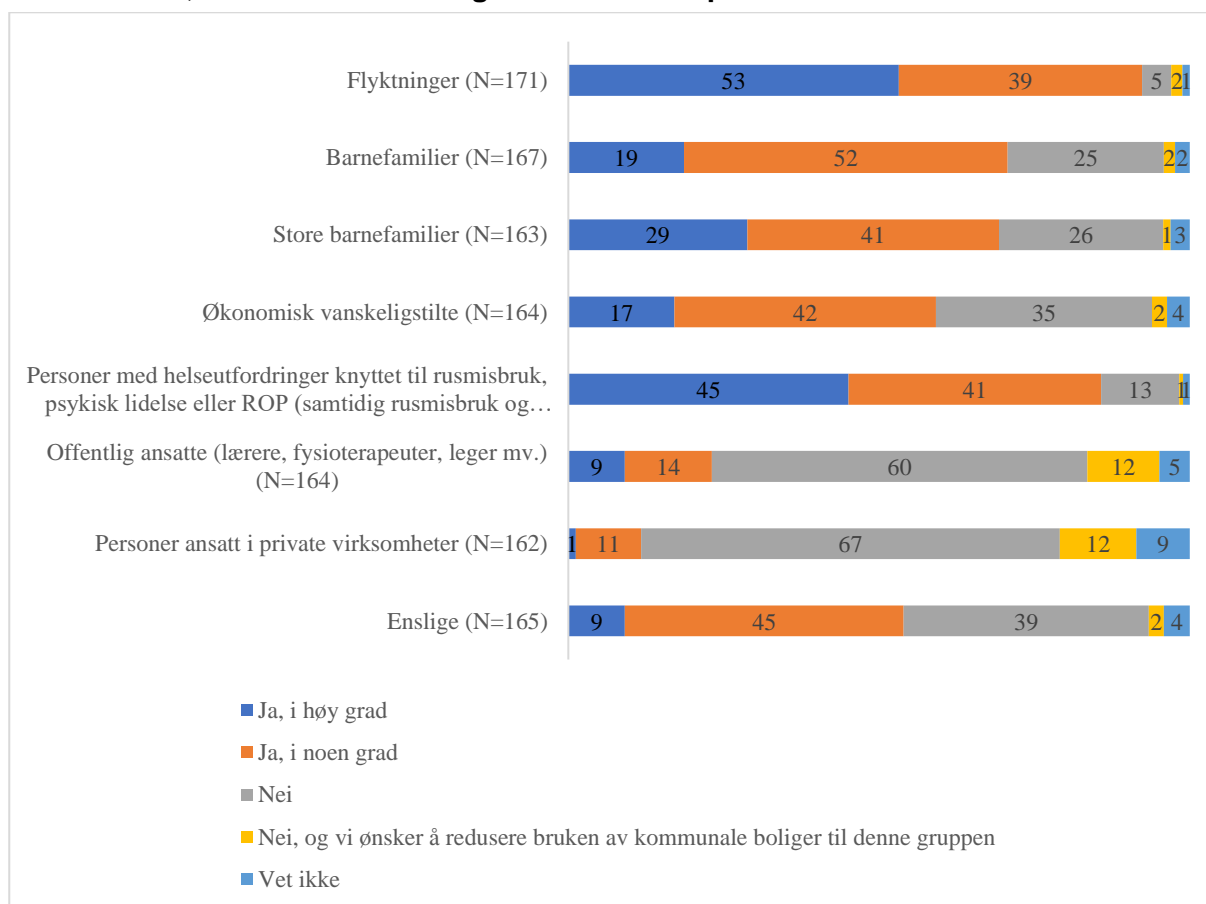
for flyktningeboliger har fått negative konsekvenser for andre vanskeligstilte i form av høyere priser på det private leiemarkedet og økt konkurranse om knappe kommunale boligressurser. En respondent skriver at den "store tilstrømningen av flyktninger det siste året har gjort boligsituasjonen utfordrende både på det kommunale og private markedet. Vi opplever en presset boligsituasjon med høye husleier i det private markedet. Dette har ført til lange ventelister på kommunale boliger". For mindre kommuner kan de store og uforutsigbare svingningene i behovet for flyktningeboliger skape problemer for planleggingen og dimensjoneringen av det kommunale boligtilbudet. I et fritekstsvar formulerer en respondent seg på denne måten:

Utfordringen for en liten kommune er at behovet svinger fra år til år. Akkurat nå er det utfordringer med å finne passende og nok boliger til flyktninger -- dette kan få konsekvenser etter hvert med tanke på andre som trenger bolig.

Figur 5.1 viser også at relativt mange respondenter mener deres kommuner eller bydeler har behov for flere boliger til "barnefamilier", "store barnefamilier" og "økonomisk vanskeligstilte". Ifølge 71 prosent av respondentene er det "i høy grad" (19 %) eller "i noen grad" (52 %) behov for flere kommunale boliger til "barnefamilier", mens 70 prosent av respondentene i "høy grad" (29 %) og "noen grad" (41 %) oppgir at det trengs flere boliger til "store barnefamilier". Som følge av at det er mange familier blant de ukrainske flyktingene (Husbanken, 2022a) kan disse resultatene kanskje i noen grad tilskrives dette fenomenet. Når det er nevnt, er barnefamilier generelt en gruppe som har vanskelig for å vinne fram i konkurransen om ledige boliger på det private leiemarkedet (Forbrukerrådet, 2021) -- og det kan bidra ganske sterkt til behovet for kommunale boliger til denne gruppen. Endelig er den kommunale boligsektoren allment kjennetegnet av en overvekt av små boliger (Husbanken, 2022a) -- det er nok også en del av forklaringen på hvorfor det er behov for større familieboliger i kommunene.

Selv om vi i kapittel 2 viste at økonomisk vanskeligstilthet ofte ikke er tilstrekkelig for å krype gjennom tildelingsnåloyet i den kommunale utleiesektoren, viser figur 5.1 at 59 prosent av kommunene og bydelene som besvarte spørsmålet mente at de i "høy grad" (17 %) eller "noen grad" (42 %) har behov for flere boliger til "økonomisk vanskeligstilte".

Figur 5.1: I hvilken grad er det behov for flere kommunale boliger til flyktninger, barnefamilier, økonomisk vanskeligstilte mv.? Tall i prosent. *



*Bydeler er inkludert i tallgrunnlaget.

Tabell 5.2 viser at det finnes noen interessante variasjoner mellom kommune-kategoriene når det gjelder behovet for boliger til ulike grupper. Det er først og fremst de minste kommunene med under 5000 innbyggere som skiller seg ut fra de andre på dette området. De minste kommunene oppgir samlet sett et noe mindre behov for kommunale boliger til (spesielt) "store barnefamilier" og personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk og/eller psykiske lidelser enn de andre kommunene. Samtidig er det langt flere kommuner med under 5000 innbyggere som svarer at de har behov for flere kommunale boliger til "offentlig ansatte" (58 %) og personer ansatt i private virksomheter (29 %). Det indikerer at den kommunale utleiesektoren fyller en annen funksjon i en del av de mindre distriktskommunene i Norge. Den er ikke bare og heller ikke alltid primært en sektor for vanskeligstilte på boligmarkedet, men dekker et noe større sosialt sjikt av befolkningen. En respondent fra en liten kommune sier det på denne måten i sitt fritekstsvaret: "I vår kommune er de aller fleste leietakerne, folk uten spesielle behov". Det er her snakk om kommuner med et begrenset privat leiemarked og en eiersektor med et ensidig tilbud av spredte eneboliger. Det betyr at også ordinære lønnsinntakere som kommer for å arbeide for kortere eller lengre perioder i offentlig eller privat sektor kan ha behov for en kommunal bolig. Det samme gjelder eldre som ikke finner egnede boliger, verken på det privat leie- eller eiermarkedet (se for eksempel: Sørvoll & Løset, 2017).

Tabell 5.2 viser videre at de største kommunene i meget høy grad oppgir å ha behov for boliger til barnefamilier, store barnefamilier og personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk og/eller psykiske lidelser. Det er de små kommunene med under 5000 innbyggere som trekker det samlede oppgitte behovet for disse boligtypene nedover. Nesten alle kommunene med over 5000 innbyggere oppgir for eksempel at de har behov for flere boliger til personer med "helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP". Det gjenspeiles også i hva disse kommunene typisk mener er de største utfordringene i den kommunale utleiesektoren (se tabell 5.4).

Tabell 5.2: Behov for kommunale boliger til ulike grupper. Etter kommune/ bydelstørrelse. Tall i prosent. *

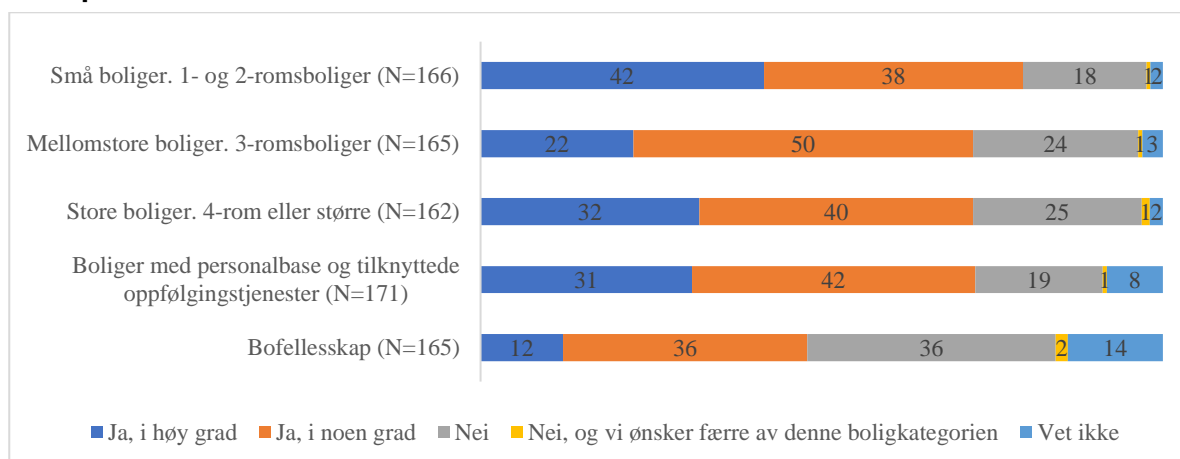
	Under 5000		Mellom 5000 og 19 999		Mellom 20 000 og 59 999		Over 60 000	
	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja
Flyktninger	5	95	5	95	7	93	13	88
Barnefamilier	35	65	32	68	17	83	14	86
Store barnefamilier	58	42	19	82	15	85	7	93
Økonomisk vanskeligstilte	43	57	36	64	35	65	44	56
Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)	33	67	5	95	5	95		100
Offentlig ansatte (lærere, fysioterapeuter, leger mv.)	42	58	87	13	97	3	100	
Personer ansatt i private virksomheter	71	29	91	9	97	3	100	
Enslige	40	60	47	53	39	62	57	43

*Alternativene "Ja, i høy grad" og "Ja, i noen grad" er slått sammen til "Ja", og svaralternativene "Nei, i noen grad" og "Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen" er slått sammen til "Nei". "Vet ikke" er utelatt fra denne tabellen.

* Bydeler er inkludert i datagrunnlaget for tabellen.

Figur 5.2 viser at det samlet sett er behov for mange typer boliger og boligstørrelser, ifølge respondentene i kommunene og bydelene. Hele 80 prosent av respondentene svarer at det er behov for flere små boliger i "høy" (42 %) eller "noen grad" (38 %); 72 prosent oppgir at det er behov for flere mellomstore boliger i "høy" (22 %) eller "noen grad" (50 %); nøyaktig samme andel oppgir at det trengs flere store boliger med fire rom eller flere i "høy" (31 %) eller "noen" grad (40 %). Det er videre interessant å merke seg at 73 prosent av respondentene ser et behov for flere boliger med "personalbase og tilknyttede oppfølgingstjenester" i "høy" (31 %) eller "noen" grad (42 %), mens 48 prosent ønsker flere bofelleskap i "høy" (12 %) eller "noen" grad (36 %). Dette er to boligkategorier som gjerne bebos av personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk og/eller psykiske lidelser. Spesielt det relativt store uttrykte behovet for flere nærmest institusjonslignende boliger med personalbase og tilknyttede oppfølgingstjenester, indikerer at mange respondenter opplever at det er nødvendig å gi et mer egnet boligtilbud til personer som tidligere gjerne bodde på institusjon.

Figur 5.2: Typer kommunale boliger det er behov for flere av i kommuner og bydeler. Tall i prosent. *



* Bydeler er inkludert i tallgrunnlaget.

Tabell 5.3 viser at det finnes noen interessante variasjoner mellom kommunene hva gjelder behovet for ulike typer boliger og boligstørrelser. Igjen er det ikke overraskende de minste kommunene med under 5000 innbyggere som skiller seg mest ut fra de andre kommunekategoriene. Her er blant annet behovet for store boliger og boliger med personalbase samlet sett mindre sammenlignet med de andre kommunene. Mens 55 prosent av respondentene fra de minste kommunene svarer at de har behov for boliger med personalbase, oppgir over 90 prosent av kommunene med over 20 000 innbyggere det samme. Videre oppgir 47 prosent av respondentene fra de minste kommunene at de trenger flere store boliger, mens henholdsvis 78, 90 og 100 prosent av respondentene i de tre største kommunekategoriene svarer det samme. Det illustrerer igjen forskjellig behov og profil på den kommunale utleiesektoren i ulike deler av landet: det er ikke overraskende i de mest urbaniserte delene av Norge at behovet for boliger til store barnefamilier og vanskeligstilte personer med omfattende oppfølgingsbehov er størst.

Tabell 5.3: Boligtyper det er behov for flere av i kommuner og bydeler, etter kommune/bydelsstørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000		Mellom 5000 og 19 999		Mellom 20 000 og 59 999		Over 60 000	
	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja
Små boliger. 1- og 2-romsboliger	13	87	14	86	28	73	36	64
Mellomstore boliger. 3-romsboliger	22	78	27	73	26	74	36	64
Store boliger. 4-rom eller større	53	47	22	78	10	90		100
Boliger med personalbase og tilknyttede oppfølgingstjenester	45	55	15	85	8	93	6	94
Bofellesskap	57	43	47	53	29	71	36	64

*Alternativene "Ja, i høy grad" og "Ja, i noen grad" er slått sammen til "Ja", og svaralternativene "Nei, i noen grad" og "Nei, og vi ønsker færre av denne boligkategorien" er slått sammen til "Nei". "Vet ikke" er utelatt fra denne tabellen.

* Bydeler er inkludert i tallgrunnlaget.

Boligbehov og tilskudd til kommunale utleieboliger fra Husbanken

Fra 1994 til 2022 var det under litt skiftende vilkår mulig for kommunene å søke tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger fra Husbanken (se for eksempel: Knudtzon mfl., 2011). Formålet med tilskuddet var å “bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet” definert som “personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egenhånd” (Lovdata, 2018). Tilskuddsutbetalingene har stort sett vært relativt beskjedne, men Stortingets bevilgninger og etterspørselen fra kommunene steg markant i forbindelse med kraftig vekst i antallet flyktninger fra Syria og Afghanistan i 2015 og 2016. Da “flyktningkrisen” i Norge var over falt etterspørselen etter tilskuddet til utleieboliger fra kommunene (Sørvoll, 2021). Likevel fortsatte tilskuddet å være av betydning for kommunenes evne til å oppføre nye og bytte ut gamle kommunale utleieboliger. I 2021 ble antagelig alle nye kommunale omsorgsboliger og utleieboliger for vanskeligstilte oppført ved hjelp av tilskudd fra Husbanken (Husbanken, 2022a).

Regjeringen fjernet tilskudd til utleieboliger i statsbudsjettet for 2023. Våre respondenters ønske om flere kommunale boliger til ulike grupper er åpenbart et funn som kan brukes til å problematisere denne beslutningen. Det er ikke mange respondenter som kommenterer avviklingen av tilskuddet i sine fritekstsvar, men det er kanskje ikke så merkelig da det med hensikt ikke ble nevnt i det elektroniske spørreskjemaet.²⁵ Fem respondenter kommenterer likevel avviklingen eksplisitt eller implisitt. En respondent skriver at kommunen har behov for boliger til mange ulike grupper, men at det nå ikke er mulig å fremskaffe nye boliger fordi “Husbankens tilskudd til utleieboliger er falt bort”. En annen som besvarte undersøkelsen beklager også at “Husbankens tilskudd til utleieboliger er fjernet fra statsbudsjettet”, mens en tredje respondent skriver at det er “behov for stabile tilskuddsordninger gjennom Husbanken for å sikre finansiering av utleieboliger og omsorgsboliger i kommunen”. Det er “svært beklagelig at tilskuddet til Husbanken” for “kjøp av boliger til vanskeligstilte ble trukket ut av statsbudsjettet for 2023, nå når behovet for flyktningeboliger er større enn noensinne. Dette går i særlig grad utover de vanskeligstilte som må ’konkurrere’ med flyktningene om de kommunale boligene”, skriver en fjerde respondent. Denne respondents fritekstsvar er i samsvar med en rimelig hypotese om at en økning i antallet flyktninger bidrar til større etterspørsel etter tilskuddsmidler fra kommunene (Husbanken, 2022a). KS -- norske kommuners interesseorganisasjon – mener for øvrig i likhet med vår respondent at avviklingen av tilskuddet til utleieboliger er spesielt uheldig i en situasjon hvor antallet flyktninger igjen er i sterk vekst som følge av krigen i Ukraina:

²⁵ Tilskudd til utleieboliger og konsekvensene av dets avvikling var et av flere spennende tema som ikke ble dekket i nettskjemaet sendt til alle norske kommuner. Hovedgrunnen var at vi visste at tilskuddet skulle evalueres i et FOU-oppdrag utlyst av Husbanken, og at vi dermed forsøkte å unngå temaer som ble dekket grundig i dette evalueringsoppdraget.

Tilskuddet til utleieboliger er det viktigste virkemiddelet kommunene har til å skaffe boliger til flyktninger og andre økonomisk vanskeligstilte. Vi synes det er veldig rart at regjeringen foreslår å avvikle det. Tvert om er det behov for å øke rammene, sier fagleder Nina Gran i KS til Kommunal Rapport.²⁶

Husbandens tilskudd til utleieboliger evalueres i skrivende stund av konsultantselskapet Oslo Economics og forskningsinstituttet NIBR (OsloMet, storbyuniversitetet). Evalueringsrapporten er ventet til sommeren. Vi skriver derfor ikke noe mer om mulige konsekvenser av tilskuddets avvikling her, men ser fram til å bidra til en bredere diskusjonen om eventuelle nye behov for nasjonale retningslinjer og statlige økonomiske insentiver i den kommunale utleiesektoren etter evalueringsrapporten offentliggjøres.

Det bør også nevnes at regjeringen har varslet en midlertidig gjeninnføring av Husbandens tilskudd til utleieboliger i det reviderte statsbudsjettet for 2023. Ifølge en artikkel fra NTB er regjeringens beslutning om å bevilge 180 millioner nye tilskuddskroner begrunnet med behovet for flere boliger til flyktninger: regjeringen ønsker at kommunene skal fortsette å trekke veksler på boliger i det private leiemarkedet i bosettingsarbeidet, men kommer kritikerne i kommune-Norge i møte med en midlertidig gjeninnføring av tilskuddet.²⁷ Tiden vil vise om tilskudd til utleieboliger blir reetablert i en mer permanent form fra og med statsbudsjettet for 2024.

Hva er de største utfordringene – sett med kommunale øyne?

I tillegg til behov for flere boliger til forskjellige grupper og i ulike størrelser, hva er de største utfordringene i den kommunale utleiesektoren sett med respondentenes briller? Resultatene gjengitt i figur 5.3 gir noen gode svar på dette spørsmålet.

Figur 5.3 viser at utfordringen som flest respondenter krysser av for på nettskjemaet er “beboere som krever omfattende oppfølgingstjenester og økonomiske ressurser”. Hele 86 prosent av dem som besvarte undersøkelsen oppgir at dette er en utfordring i “høy” (40 %) eller “noen” (46 %) grad. De kvalitative intervjuene viser at det gjerne er snakk om et ganske lite mindretall som krever omfattende økonomiske ressurser og oppfølging, men de oppleves like fullt som et ganske stort problem i kommunene. En informant hevder at personer med store helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk og/eller psykiatri “volummessig [...] langt fra” er “den største gruppen, men når det gjelder tid og utfordringer, så

²⁶ [Beklager at det blir slutt på tilskudd til utleieboliger • Kommunal Rapport \(kommunal-rapport.no\)](https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/statsbudsjettet-2023/-svækker-viktige-velferdstiltak/) hentet 01.05.2023. Se også: <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/statsbudsjettet-2023/-svækker-viktige-velferdstiltak/> hentet: 01.05.2023.

²⁷ [Regjeringen venter flere flyktninger – gir kommunene stor støtteøkning om de tar imot flere – Vårt Land \(vl.no\)](https://www.vl.no/nyheter/2023/05/06/regjeringen-venter-flere-flyktninger-gir-kommunene-stor-støtteøkning-om-de-tar-imot-flere/) hentet: 06.05.2023.

er det der vi bruker mest”. En annen informant framhever at “vi har personer både i boligene våre, og utenfor boligene våre, som trenger et botilbud som egentlig trenger institusjonsrammer”. En tredje informant fra en av de største femten kommunene opplever at “vi har fått et større spekter av brukere som har mer komplekse utfordringer som vi ikke har virkemidler for, for eksempel et akuttmottak, type hospits, de som ikke har boevne og sånt. Det vil jeg kanskje si er den største utfordringa”.

I norsk boligsosial politikk de siste tretti årene har det nærmest vært et mantra “at alle kan bo” i ordinær bolig med riktig type og nivå av oppfølgingstjenester. Det har vært et viktig prinsipp “at personer som har vansker med å mestre egen boligsituasjon, skal kunne motta nødvendige individuelt tilpassede tjenester for å bo i eget hjem” (Andvig mfl., 2013: 115). For kommunene kan det imidlertid noen ganger være nødvendig å avvike fra dette idealet av hensyn til den enkelte leieboer og nærmiljøet. Fafo- og BOVEL-forsker Inger Lise Skog Hansen framhever at det kan “oppstå behov for en avveining mellom når det er forsvarlig for den enkeltes helse og tryggheten i nærmiljøet å opprettholde ambisjonen om egen ordinær bolig, og når det er behov for mer spesialiserte boligløsninger og tjenester” (Hansen, 2022a: 16).

De kvalitative intervjuene og spørreundersøkelsen indikerer at noen kommunale leieboere sliter med å bo i ordinær bolig og skaper problemer for seg selv og/eller sine naboer. En informant fra en av Norges største bykommuner framhever at: “Vi har jo en normaliseringsmodell. Folk skal bo i bolig med en gang. Skal ikke bo i noe prøvebolig [...] først, så ut i vanlig bolig. Så konsekvensen er at det bor veldig syke mennesker i kommunale boliger”. De kvalitative intervjuene viser også at noen kommuner opplever husleieloven som en utilstrekkelig juridisk ramme for oppfølgingen av de mest ressurskrevende beboerne. De forteller om at husleieloven ikke gir dem tvangsmidler til å følge opp beboere som ikke ønsker hjelp selv. En informant gir uttrykk for at noen leieboere kommer “fra psykiatrien med [...] struktur og rammer rundt seg. Låste dører kan det jo være og så videre. Så kommer de til en kommune hvor vi er hundre prosent avhengig av at det faktisk har lyst til å ta imot den hjelpen som vi så veldig gjerne vil gi, ikke sant. Vi kan jo prøve å lage avtaler om at vi skal få besøke deg og sånn, men altså, det kommer vi ikke noe vei med hvis de ikke vil allikevel”. En annen informant sier at “du har jo personer boende i kommunale boliger som trenger veldig mye hjelp og støtte. Og kommunen kan godt “staffe opp” så mye de greier, men du kan ikke tvangsoppfølge folk”. En tredje informant fra en stor kommune gir uttrykk for at han er “helt sikker på at husleieloven ikke er tilpassa alt det vi holder på med, ikke sant, og det kunne man sikkert snakka lenge om da, på alle mulig måter, altså, eldre personer med nedsatt funksjonsevne, rus og psykiatri ikke sant, alt skal jo inn i husleieloven, med leieavtale”.

I lys av empirien fra de kvalitative intervjuene er det dermed ikke overraskende at figur 5.3 viser at hele 70 prosent av respondentene oppgir at husleieloven (som gir begrenset tvangsmakt i møte med leietakere som ikke ønsker oppfølging og tilsyn) oppleves som en utfordring i “høy” (21 %) eller “noen grad” (49 %). I et

fritekstsvaret skriver for eksempel en respondent at de har “store utfordringer med psykisk syke som takker nei til hjelpeapparatet. Boligkontoret er ‘alene’ med problemene til svært utfordrende leietakere som har minimal boevne og kommunen er allikevel forpliktet til å hjelpe” (se også: Hansen mfl., 2023: 40). Figur 5.3 viser videre at det mange kommuner rapporterer om utfordringer knyttet til “beboere med voldelig atferd”, “utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus” og “bomiljøer som er lite egnet for barn”. Hele 71 prosent av respondentene oppgir at beboere med voldelig atferd er en utfordring i “høy” (20 %) eller “noen” grad (51 %), mens 64 prosent mener at utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus er en utfordring i “høy” (17 %) eller “noen” (47 %) grad. Bomiljøer som er lite egnet for barn oppleves som en utfordring i 61 prosent av kommunene i “høy” (12 %) eller “noen” grad (49 %). Alle utfordringene nevnt ovenfor har delvis sine røtter i kommunenes juridiske ansvar for de vanskeligst bosettable gruppene som er skrevet ut fra institusjon. Dette er problemer som kan oppleves som større og mer u håndterlige i en kontekst hvor institusjonstilbudet for ulike grupper har blitt bygget ned de siste årene og større deler av ansvaret har blitt overført til kommunene (se nedenfor i dette kapitlet). I et fritekstsvaret forteller en respondent om sin egen opplevelse av utfordringene knyttet til stadig “sykere rusbrukere”:

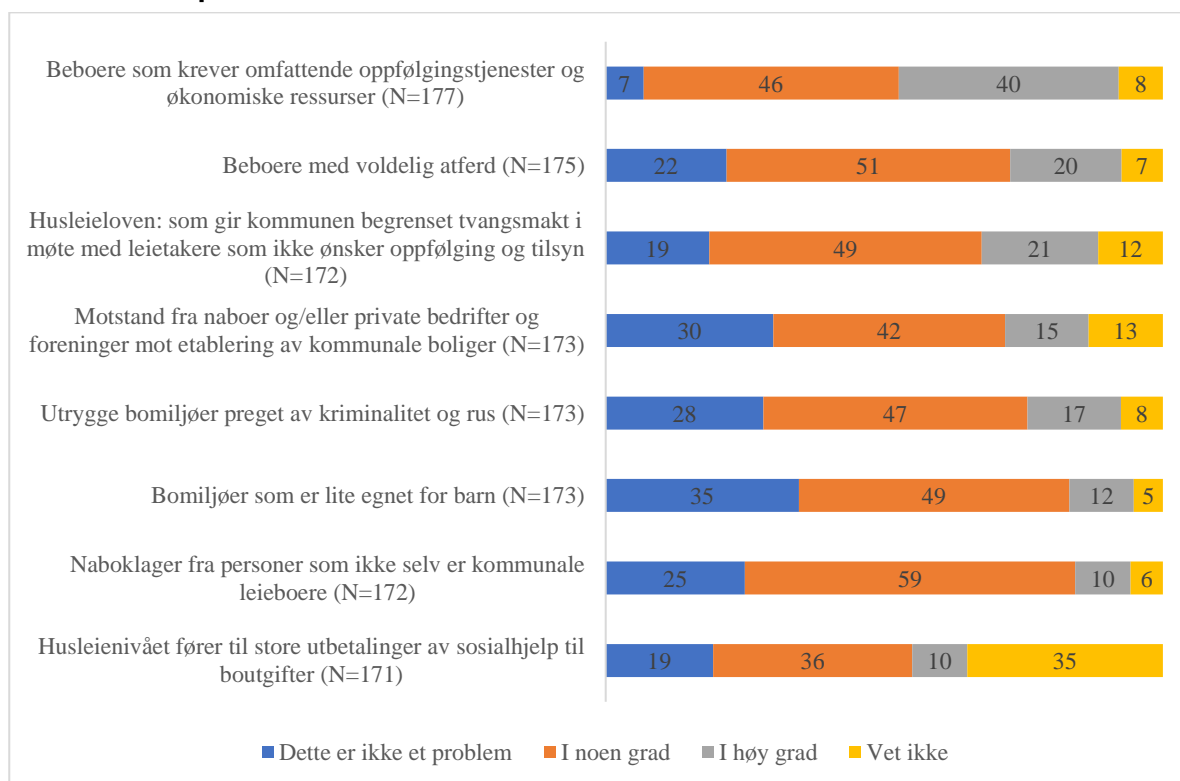
Stadig sykere rusbrukere gjør det utfordrende å bosette. Mangel på oppfølging skaper uheldige situasjoner som kan skape frykt i bomiljø. Mangel på institusjonsplasser og behandlingstilbud til denne gruppen mennesker forsterker utfordringene med å plassere disse ut i ‘normalsamfunnet’. Dette tvinger kommunene til å tenke tilbud med bemanning for denne gruppen.

Figur 5.3 viser også at 57 prosent av respondentene opplever det som en utfordring at etablering av kommunale utleieboliger møter motstand fra naboer og/eller private bedrifter og foreninger i “høy” (15 %) eller “noen” (42 %) grad. De kvalitative intervjuene og noen fritekstsvaret indikerer at slik motstand ikke minst forekommer når det er snakk om å bygge samlokaliserte boliger til personer med alvorlig rusproblemer og/eller psykiske lidelser. En respondent skriver i et fritekstsvaret at “det er svært vanskelig å finne egnede tomter til bygging av nye boliger tiltenkt personer som strever med rus/psykiatri. Vi prøver å etablere små enheter til denne gruppen, bare en/maks to kommunale utleieboliger på samme sted. Mange naboklager vedr. dette”. Figur 5.3 viser også at naboklager fra personer som ikke selv er kommunale leieboere oppleves som en generell utfordring av 69 prosent av respondentene i “høy” (10 %) eller “noen” (59 %) grad. Fra de kvalitative intervjuene vet vi at kommunale leieboere som bor i innskutte leiligheter i sameier eller borettslag kan få klager fra naboer som mener de ikke har en atferd som tilfredsstillende forventningene til nødvendig ro og orden. Derfor er kommuner og bydeler gjerne selektive med hensyn til hvilke leieboere de tildeler bolig i et ordinært bomiljø – personer som forventes å bryte sterkt med normene til livsførsel her bosettes forsøksvis i heleide kommunale blokker eller andre alternativ hvor takhøyden presumtvis er høyere og toleransen for avvikende døgnrytme, støy og rusbruk kan hende er større.

Figur 5.3 viser videre at 46 prosent av respondentene oppgir at det er en utfordring at husleienivået i de kommunale boligene fører til store utbetalinger sosialhjelp til boutgifter i “høy” (10 %) eller “noen” grad (36 %). Som følge av at hele 35 prosent svarer “vet ikke” kan dette være en større utfordring i kommune-Norge enn det undersøkelsen vår makter å avdekke.

Til sist synes det rimelig å nevne at figur 5.3 viser at det de fleste respondentene svarer at fenomenene vi ba dem om å ta stilling til er utfordringer i “noen grad”. Det *kan* bety at mange utfordringer er store (og i noen tilfeller så og si uhåndterlige) bare i et mindretall av kommunene, med unntak av “beboere som krever omfattende oppfølgingstjenester og store økonomiske ressurser” som tross alt oppleves som en utfordring i “høy” grad av hele 40 prosent av respondentene. På den annen side viser våre tall at et veldig stort flertall av kommunene med over 5000 innbyggere vurderer fenomenene som listes opp i figur 5.3 som utfordringer i “noen” eller “høy” grad. De minste kommunene trekker dermed ned snittet også på dette området. Det viser at vår undersøkelse dokumenterer at det finnes flere utfordringer som er felles for kommuner som samlet sett representerer det store flertallet av innbyggerne og de kommunale boligene i Norge.

Figur 5.3: Forhold som oppleves som utfordringer knyttet til det kommunale boligtilbudet. Tall i prosent. *



* Bydeler er inkludert i tallgrunnlaget.

Tabell 5.4 viser at det er de minste kommunene med under 5000 innbyggere som igjen avviker en del fra de andre kommunekategoriene. Det er jevnt over en vesentlig lavere andel av respondentene fra disse kommunene som mener at “beboere med voldelig atferd”, “husleieloven”, “motstand fra naboer mv.”, “utrygge

bomiljøer”, “bomiljøer som er utrygge for barn”, “naboklager” og “husleienivået” er utfordringer i høy eller noen grad. Dette følger antagelig logisk at det er mer uvanlig for disse kommunene å ha større kommunale bomiljøer med leieboere med ulike behov og atferd som bor tett oppå hverandre, noe som kan gi opphav til konflikter, utrygghet og naboklager. Beboere som krever omfattende ressurser og oppfølging er unntaket som bekrefter regelen; her ligger respondentene fra de minste kommunene tett opp til svarprosenten som mener det er en utfordring i de andre kommunekategoriene.

Tabell 5.4 viser videre at respondenter fra kommuner med over 5000 innbyggere i veldig stor grad vurderer fenomenene vi nevnte i nettskjemaet som utfordringer i “høy” eller “noen” grad. For eksempel mener omkring 90 prosent i alle de tre største kommunekategoriene at “beboere med voldelig atferd” er en utfordring. Til sammenligning opplever under 50 prosent av respondentene fra de minste kommunene det samme. Det er også interessant å merke seg at 100 prosent av de største kommunene (og nesten 90 prosent av kommunene med mellom 5000 og 59 999 innbyggere) opplever at husleieloven er en utilstrekkelig juridisk ramme for å håndtere leieboere som ikke ønsker oppfølging eller tilsyn. Det illustrerer igjen at spesielt de større kommunene har utfordringer knyttet til utøvelsen av ansvaret for å finne egnede ordinære boligtilbud til de mest krevende gruppene, for eksempel noen personer som har blitt skrevet ut av en institusjon. Respondentene fra kommuner med over 5000 innbyggere er også mer tilbøyelig til å mene at husleienivået (som fører til store utbetalinger av sosialhjelp) og motstand fra naboer mv. mot etablering av kommunale utleieboliger er en utfordring.

Tabell 5.4: Forhold som oppleves som utfordringer knyttet til det kommunale boligtilbudet, etter kommunestørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000		Mellom 5000 og 19 999		Mellom 20 000 og 59 999		Over 60 000	
	I noen/høy grad	Det er ikke et problem	I noen/høy grad	Det er ikke et problem	I noen/høy grad	Det er ikke et problem	I noen/høy grad	Det er ikke et problem
Beboere som krever omfattende oppfølgingstjenester og økonomiske ressurser	86	14	95	5	98	2	100	
Beboere med voldelig atferd	53	47	90	10	91	9	94	6
Husleieloven: som gir kommunen begrenset tvangsmakt i møte med leietakere som ikke ønsker oppfølging og tilsyn	63	37	90	11	88	12	100	
Motstand fra naboer og/eller private bedrifter og foreninger mot etablering av kommunale boliger	42	58	81	19	83	17	94	6
Utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus	39	61	85	16	93	7	87	13
Bomiljøer som er lite egnet for barn	42	58	72	28	81	19	80	20
Naboklager fra personer som ikke selv er kommunale leieboere	44	56	86	14	98	2	87	13
Husleienivået fører til store utbetalinger av sosialhjelp til boutgifter	67	33	88	12	91	10	80	20

* Svaralternativene "I noen grad" og "I høy grad" er slått sammen, og svaralternativet "Vet ikke" er utelatt fra tabellen.

* Bydeler er inkludert i tallgrunnlaget.

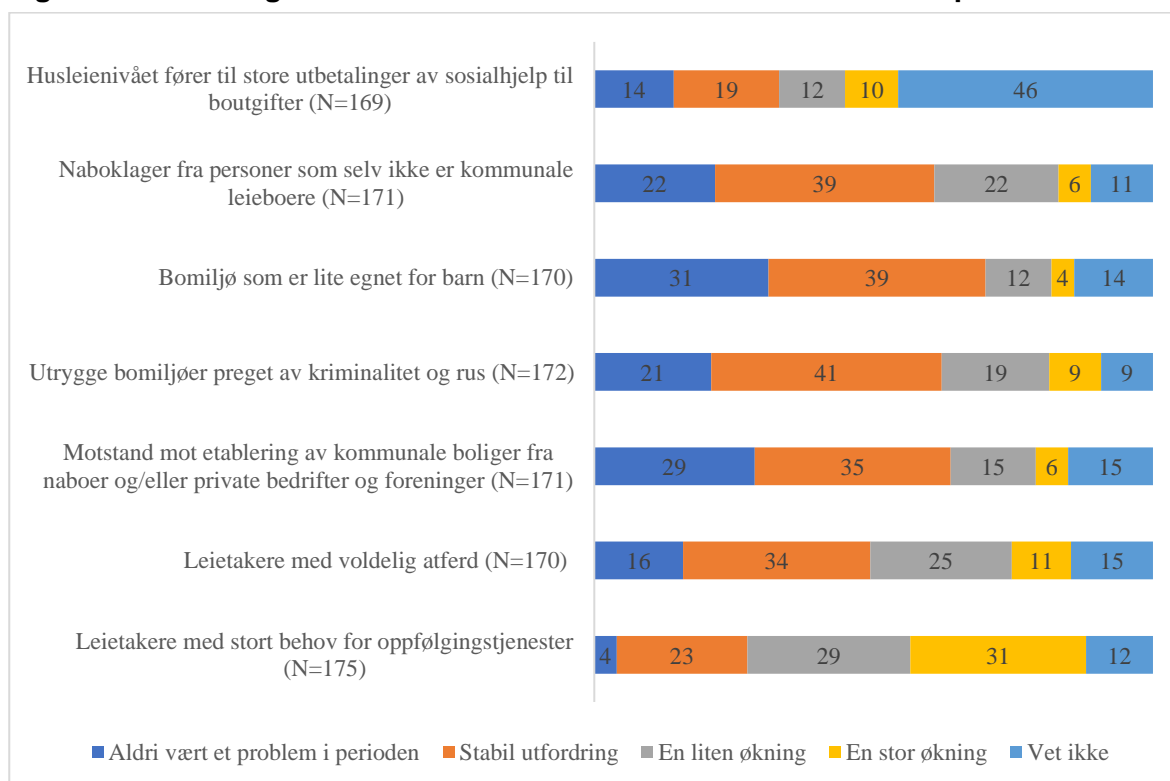
Har utfordringene i den kommunale utleiesektoren blitt større over tid?

Vi spurte også undersøkelsens respondenter om ulike utfordringer har blitt større over tid, definert som de siste 3 til 5 årene. Det finnes selvsagt andre og minst like presise måter å måle endring over tid på. I framtiden kan vi for eksempel analysert utviklingen i *faktiske* naboklager, utbetaling av sosialhjelp til boutgifter og andre utfordringer gitt at det finnes anvendbare og pålitelige registerdata som dekker disse fenomenene i kommunene. Selv om andre data muligens kunne gitt et mer presist bilde, mener vi denne undersøkelsen er en god kilde til respondentenes opplevelse av utviklingen i den kommunale utleiesektoren i den nære fortid – noe som er interessant i seg selv. Videre virker det rimelig å hevde at disse opplevelsene er sterkt farget av den reelle situasjonen i kommunene.

Figur 5.4 viser at den mest typiske opplevelsen blant respondentene er at ulike utfordringer er “stabile over tid”. Det er for eksempel rundt 40 prosent av respondentene som mener “naboklager”, “bomiljø som er lite egne for barn” og “utrygge bomiljøer” har vært en stabil utfordring de siste årene. Figuren viser videre at omkring 35 prosent mener at motstand mot etablering av kommunale boliger og “leietakere med voldelig atferd” er en stabil utfordring, mens det er 19 prosent som mener at store utbetalinger av sosialhjelp til boutgifter er en stabil utfordring. Figur 5.4 viser også at det igjen er en stor andel “vet ikke” (46 %) på spørsmål knyttet til sosialhjelp.

Endelig illustrerer resultatene presentert i figur 5.4 at “leietakere med et stort behov for oppfølgingstjenester” er et fenomen som har blitt forsterket de siste 3-5 årene ifølge flertallet av respondentene. Hele 60 prosent av respondentene mener denne tendensen har blitt forsterket i liten (29 %) eller stor (31 %) grad. Dette funnet må i likhet med flere andre resultater fra undersøkelsen forstås i lys av den allmenne av-institusjonaliseringen i norsk psykiatri og rusomsorg (se nedenfor). Det er også forholdsvis mange som oppgir at “leietakere med voldelig atferd” er en tendens som har styrket seg over tid. Et betydelig mindretall på 36 prosent oppgir at denne utfordringen har forsterket seg i liten (25 %) eller stor grad (11 %). Over 20 prosent av respondentene mener at de andre fenomenene listet opp i nettskjemaet er utfordringer som har blitt forsterket de siste 3-5 årene. Det store unntaket som bekrefter denne regelen er “bomiljø som er lite egnet for barn”; her er det bare 16 prosent av respondentene som mener dette er en økende tendens i liten (12 %) eller stor (4 %) grad.

Figur 5.4: Utfordringer som har blitt forsterket de siste 3-5 årene. Tall i prosent. *



* Bydeler er inkludert i tallgrunnlaget.

Tabell 5.5 viser at det igjen er de minste kommunene som skiller seg ut fra de andre kommunekategoriene. Det er generelt en lavere andel av respondentene fra de små kommuner med under 5000 innbyggere som opplever at ulike utfordringer har blitt større de siste årene. Tabell 5.5 viser videre at respondentene fra de største kommunene er ganske tilbøyelige til å mene at ulike tendenser har blitt forsterket over tid. Spesielt respondenter fra kommuner med over 60 000 innbyggere er klare på dette punktet: 93 prosent mener for eksempel at "leietakere med stort behov for oppfølgingstjenester" er en tendens som har styrket seg, mens 71 prosent av storkommunerrespondentene mener at motstand mot kommunale leieboliger fra naboer har økt i styrke i "liten" eller "stor" grad.

Tabell 5.5: utfordringer som har blitt forsterket, etter kommunestørrelse. Tall i prosent*

	Under 5000		Mellom 5000 og 19 999		Mellom 20 000 og 59 999		Over 60 000	
	Liten/ stor økning	Aldri / stabil utfordring	Liten/ stor økning	Aldri / stabil utfordring	Liten/ stor økning	Aldri / stabil utfordring	Liten/ stor økning	Aldri / stabil utfordring
Leietakere med stort behov for oppfølgingstjenester	42	58	76	24	78	22	93	7
Leietakere med voldelig atferd	15	85	43	57	56	44	79	21
Motstand mot etablering av kommunale boliger fra naboer og/eller private bedrifter og foreninger	7	93	23	77	30	70	71	29
Utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus	11	89	30	70	49	51	50	50
Bomiljø som er lite egnet for barn	5	96	17	83	29	71	36	64
Naboklager fra personer som selv ikke er kommunale leieboere	9	92	37	63	37	63	77	23
Husleienivået fører til store utbetalinger av sosialhjelp til boutgifter	16	84	57	44	48	52	44	56

* Svaralternativene "Aldri vært et problem"/"Stabil utfordring", og "En liten økning"/"En stor økning" er slått sammen. "Vet ikke" er utelatt fra tabellen.

* Bydeler er inkludert i tallgrunlaget.

Avslutning: kommunenes ansvar og byrde

I dette kapitlet har vi vist at det finnes flere utfordringer i den kommunale utleiesektoren, ifølge undersøkelsens 177 respondenter. Ikke bare mener mange respondenter at deres kommune har behov for flere boliger til ulike grupper, men flertallet av de som besvarte undersøkelsen opplever også at det finnes utfordringer knyttet til utrygge bomiljøer og oppfølgingen av de mest krevende leieboerne. Mange av disse utfordringene er koblet til byrdene og ansvaret norske kommuner har blitt pålagt i av-institusjonaliseringen og desentraliseringens tidsalder (ca. 1990-2023. Se for eksempel: Ellingsæter mfl., 2020). Normalisering og sosial inkludering av personer med behov for helse- og sosialtjenester ble et stadig sterkere ideal i omsorgspolitikken fra 1980-tallet og framover. "Dette betydde at eldre, funksjonshemmede, psykisk syke, rusmisbrukere og andre med tjenestebehov ideelt sett skulle få omsorg i eget hjem, og leve med størst mulig frihet i sine egne lokalmiljøer på samme måte som andre mennesker" (Sørvoll, 2021: 84). Fra 1990-tallet fikk dermed kommunene et større ansvar for bosetting av grupper som tidligere bodde på institusjoner i boliger med ordinær husleieavtale.

Fylkeskommunale institusjoner for psykisk utviklingshemmede ble avviklet i kjølvannet av Ansvarsreformen (også kjent som HVPU-reformen) fra 1991. Opptappingsplanen for psykisk helse fra slutten av 1990-tallet påla også

kommunene økt ansvar gjennom nedskjæringer i liggetid og døgnkapasitet i institusjonene (Hansen, 2022b). Det samme gjelder samhandlingsreformen fra slutten av 2000-tallet som forutsatte at kommunene bidrar med egnede boligtilbud til personer som skulle skrives stadig raskere ut fra sykehus og andre behandlingsinstitusjoner (Gautun & Grønningsæter, 2012). Riksrevisjonen viste videre i 2016 at kommunene ikke har maktet å styrke tilbudet til personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk og/eller psykiske lidelser “i takt med nedbyggingen av døgnplasser i spesialisthelsetjenesten” (Hansen, 2022b: 27). Det er endelig slik at norske kommuner har et tungt ansvar for å bosette personer som skrives ut fra fengsel eller er dømt til tvunget psykisk helsevern. I en fersk rapport fra Fafo påpekes det at “utskrivelse fra døgninstitusjon til tvunget psykisk helsevern i kommunen” forutsetter “at brukeren har et eget sted å bo (jf. Forskrift om tvunget psykisk helsevern uten døgnopphold). TUD [tvunget psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon] kan ikke gjennomføres om pasienten er bostedsløs eller har opphold i midlertidig bolig” (Hansen mfl., 2023: 30). Samlet sett er dermed kommunens ansvar for å tilby egnede boligtilbud for ulike grupper omfattende, og det skaper utfordringer knyttet til blant annet bo-oppfølging, fremskaffelse av mange nok boliger som passer til søkermassens varierte behov, sammensetning av gode og trygge bomiljøer mv., slik BOVELs spørreundersøkelse viser.

Det kan avslutningsvis i dette kapitlet være grunn til å presisere at denne spørreundersøkelsen ikke kan brukes til å si noe veldig spesifikt om boligbehovet og utfordringene i enkeltkommuner eller enkeltbydeler. Selv om en del er relativt likt mange steder, vil størrelsen på behovene og utfordringene variere fra kommune til kommune. Med støtte i intervjuene kan vi si at de fleste kommunalt ansatte som har besvart denne undersøkelsen antagelig ikke ønsker en massiv utbygging av den kommunale utleiesektoren, men snarere ser behovet for flere boliger til bestemte grupper som flyktninger, barnefamilier og ROP-gruppen. Respondentene og informantene i de kvalitative intervjuene legger videre ikke skjul på det finnes til dels store utfordringer knyttet til bomiljøene og oppfølgingen av spesielt ressurskrevende grupper. Når det er sagt vil vi minne om at de aller fleste vanskeligstilte kommunale leieboere i Norge antagelig skaper veldig lite til bry for sine “kommunale gårdeiere” og sine omgivelser. Slik en av våre informanter spissformulert påpeker er det snakk om svært ulike grupper som har en ting felles, nemlig “at de ikke finner et annet sted å bo”.

Kapittel 6 Siste ord er ikke sagt – veien videre for forskningen og den offentlige diskusjonen om kommunale utleieboliger i Norge

I dette korte avsluttende kapitlet diskuterer vi notatets politikkrelevans samt mulige veier videre forskningen om kommunale utleieboliger i Norge.

Notatets politikkrelevans

Forskningsresultatene presentert i dette notatet viser at den kommunale utleiesektoren i Norge er et svært viktig midlertidig (men også mer permanent) boligtilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet. Gitt de strenge tildelingskriteriene (se kapittel 1) er det rimelig å tenke seg at en del av husholdningene som bor i kommunal utleiebolig i dag ville vært bostedsløse²⁸ hvis de ikke hadde fått muligheten til å bo der. En av grunnene til at antallet bostedsløse i Norge har gått nedover de siste årene (Dyb & Zeiner, 2021) er kanskje den ekstreme behovsprøvingen og målrettingen av den kommunale utleiesektoren i urbane strøk.²⁹ Hvis dette er tilfellet kan det regnes som en stor fordel med dagens nåværende modell for *social housing* på norsk. Uansett betyr den sterke prioriteringen av grupper som presumtvt har få andre gode alternativer på boligmarkedet (se kapittel 1) at den kommunale utleiesektoren i Norge fyller en viktig funksjon som et siste sikkerhetsnett for vanskeligstilte grupper med tillegg utfordringer utover lavinntekt.

Samtidig viser dette notatet at den kommunestyrtede sosiale utleiesektoren i Norge har sine utfordringer. Det er ikke her bare snakk om fenomener vi som forskere kan observere fra avstand, men også selvopplevde utfordringer blant ansatte som

²⁸ I bostedsløshetskartleggingene som har blitt gjennomført i Norge mellom 1996 og 2020 brukes følgende definisjon på "bostedsløs": "Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, er i institusjon eller under kriminalomsorgen og skal utskrives/løslates innen to måneder uten å ha egen bolig, samt personer som sover ute/ikke har et sted å sove. Personer som bor varig hos nære pårørende eller i framleid bolig regnes ikke som bostedsløse" (Dyb & Zeiner, 2021: 9).

²⁹ Kravet om tilstrekkelig «boevne» ble tatt ut av tildelingskriteriene for kommunal bolig i Oslo og andre store kommuner rundt år 2000. Det åpnet opp den kommunale boligsektoren for grupper som tidligere kunne blitt bostedsløse, ikke minst personer med helseutfordringer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser (Dyb, 2019). Selv om mange betrakter det som stigmatiserende brukes begrepet «boevne» fortsatt av de ansatte i mange kommuner – det viser BOVELs kvalitative intervjuer. Hovedinntrykket fra de kvalitative intervjuene er imidlertid at grupper som vurderes å ha lav boevne på ingen måte utestenges fra det kommunale boligtilbudet (se også: Dyb, 2019: 41).

arbeider med utleieboliger i kommunene (se kapittel 5). På bakgrunn av resultatene fra undersøkelsen kan vi eksempelvis formulere følgende problemstillinger:

Hva er den optimale lengden på husleieavtaler? I kapittel 3 viser vi at det er svært vanlige å tilby tidsbestemte husleieavtaler av tre års varighet, dvs. husleielovens minimumslengde, til nye leieboere. Vi dokumenterer imidlertid også at disse husleieavtalene svært ofte fornyes. I lys av dette kan det spørres om de jevnlig kontraktfornyelsene er verdt de administrative kostnadene? Bør husleieloven endres slik at 5-årige avtaler blir standard i den profesjonelle delen av leiemarkedet, eller kommunene i det minste tilby lengre husleieavtaler til flere etter skjønnsmessige vurderinger? Eller er det slik at fordelene med 3-årige husleieavtaler for alle eller de fleste – for eksempel muligheten til å fremme økt gjennomstrømning, sjekke ut eierpotensiale, og muligheten til å tilpasse boligstørrelser til skiftende behov (*downsizing* eller *upsizing*) – fortsatt oppveier ulempene?

Bør kommune og stat i større grad innrømme at den kommunale utleiesektoren er en langvarig løsning for en del? Mange norske kommuner er veldig tydelig på at kommunale boliger er et midlertidig tilbud for husholdninger som ikke makter å skaffe seg bolig på det private markedet uten offentlig hjelp (se kapittel 2 og 3). I lys av at mange husleieavtaler fornyes og stadig flere beboere synes å trenge et stabilt kommunalt boligtilbud, kan det være grunn til å spørre om kommunikasjonen til søkere og beboere bør endres? Kan kommunene like gjerne innrømme at den kommunale utleiesektoren kan være et trygt “permanent” tilbud for noen eller en del? Motargumentene er kanskje i første rekke at dette kunne økt etterspørselen etter kommunale boliger – et gode som er meget knapt fra før -- og at noen beboere med eierpotensial kunne fått mindre motivasjon til å arbeide og finne seg et alternativ på det private markedet hvis de visste at de kunne bo i den kommunale sektoren livet ut.

Er det behov for å gjeninnføre et permanent statlig tilskudd til utleieboliger? I kapittel 5 viser vi at det store flertallet av respondentene oppgir at deres kommune har behov for flere kommunale boliger, spesielt til flyktninger, barnefamilier og personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk og/eller psykiske lidelser. Samtidig vet vi at Husbankens tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte ble fjernet fra statsbudsjettet i 2023 (det er imidlertid varslet en midlertidig gjeninnføring i revidert statsbudsjett for 2023, se kapittel 5). I lys av boligbehovet dokumentert i kapittel 5 er det kanskje grunn til å diskutere om tilskuddet bør gjeninnføres permanent, eventuelt i en annen og mer hensiktsmessig form?

Er husleieloven en egnet ramme for boforholdene og oppfølgingen av alle dagens kommunale beboergrupper? I en ny Fafo-rapport påpekes det at: “De kommunale boligene, også enheter

i bofellesskap, er leiligheter som brukerne leier, og hvor de kan komme og gå som de vil” (Hansen mfl., 2023: 34). Mange av våre respondenter mener husleielovens frihet blir problematisk i møte med personer som motsetter seg oppfølging (se kapittel 5). Det kan for eksempel være snakk om personer med alvorlige psykiske lidelser som er dømt til tvunget psykisk helsevern.

Bør det innføres klarere statlige retningslinjer for husleiefastsettelse? I prinsippet står det alle norske kommuner fritt å utforme sitt eget system for husleiefastsettelse og selektiv økonomisk støtte i den kommunale utleiesektoren så lenge husleienivået ikke overstiger gjengs leie. Det er grunn til å spørre om denne kommunale friheten bidrar til store boutgiftsforskjeller mellom leieboere på tvers av kommunene som ikke er et produkt av prisforskjeller på markedet. Selv om nesten 70 prosent av kommunene som besvarte vår undersøkelse oppgir at benytter en form for markedsleie (“markedsleie” pluss “gjengs leie”), er det grunn til å tro at også disse kommunene praktiserer husleiefastsettelsen på ulikt vis. Spørsmålet er om dette er et problem og det dermed er behov for klarere statlige retningslinjer på området, eller om det er et naturlig og/eller akseptabel følge av det kommunale selvstyre.

Veien videre for forskningen om den kommunale utleiesektoren

Med dette notatet er åpenbart ikke siste ord sagt om den kommunale utleiesektoren i Norge. Det er mye som er verdt å vite som vi fortsatt ikke har tilstrekkelig kunnskap om. Nedenfor presenterer vi en liste over mulige temaer av både forsknings- og samfunnsmessige interesse. Listen er langt fra uttømmende:

Hvem er de kommunale leieboerne? Det finnes ikke noen samlet offentlig oversikt over sosioøkonomiske og andre kjennetegn ved de kommunale leieboerne, men nyere registerdata gjør det mulig å få en bedre forskningsoversikt over dette enn tidligere (jf. Turner & Aarland, 2023).

Hvilke kommunale leieboere får mulighet til å kjøpe sin egen bolig ved hjelp av startlån? I kapittel 3 viser vi at mange kommuner bruker startlån som et virkemiddel til å fremme sirkulasjon i beboermassen, vi vet mindre om hva som kjennetegner kommunale leieboere som får tilbud å kjøpe med startlån, hvordan kommunene jobber helt spesifikt med å hjelpe denne gruppen over i egen eid bolig, og hva som er de største utfordringene kommunale leieboere møter når de forsøker å skaffe seg en bolig ved hjelp av startlånsgarantien/startlånsbeviset fra kommunene (jf. Johannessen mfl., 2023).

Hva kjennetegner boligkarrieren og boligstandarden til leieboere som flytter fra den kommunale utleiesektoren? Registerdata gjør det mulig å studere boligkarrierene til de som forlater den kommunale utleiesektoren, og dermed er det mulig å finne svar på hvor mange som eksempelvis greier å etablere seg stabilt på det private leiemarkedet eller som boligeier. På den annen side må man kanskje benytte andre data, som kvalitative nærstudier i noen kommuner eller

spørreundersøkelser, for å fange opp årsakssammenhenger og hvordan det går med viktige undergrupper av kommunale leieboere som de som kastes ut, ikke får fornyet husleieavtalen osv.

Hva kjennetegner boligtilbudet til personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk og/eller psykiske lidelser i ulike kommuner? I lys av resultatene i denne undersøkelsen ville det vært interessant å forske mer spesifikt på det kommunale boligtilbudet og behovet for slike boliger til personer med alvorlige helseutfordringer knyttet til rus- og/eller psykiske lidelser. Hvor mange og hvilke typer kommuner har et differensiert boligtilbud til denne gruppen med bofellesskap, boliger med personalbase mv. i tillegg til ordinære boliger? Og hvilke kommuner mener de har behov for dette?

Hvordan er boligstandarden, boligkvaliteten og vedlikeholdsbehovet i den kommunale utleiesektoren? Dette finnes det ingen samlet oversikt over, men er svært viktig for både kommunene og boligkvaliteten til den enkelte kommunale leieboer.

Hva kjennetegner egentlig ulike kommunale bomiljøer? I kapittel 5 viser vi at det ganske mange respondenter som svarer at det er utfordringer i deres kommune knyttet til “utrygge bomiljøer” og “bomiljø som er uegnet for barn”, men forskningen på hva dette helt konkret innebærer og hva som generelt kjennetegner ulike kommunale bomiljøer er lite omfangsrik (se: Elvegård & Michelsen, 2015, for et unntak). Dette bør absolutt forskes mer på da kvaliteten på bomiljø kan være avgjørende for blant annet vilkårene for barns oppvekst i den kommunale utleiesektoren. Det er for så vidt ganske enkelt å finne sitater fra media eller intervjuene vi har gjennomført som beskriver noen kommunale bomiljøer i de største byene i relativt dramatiske ordelag. Samtidig må slike fargerike beskrivelser – som vi absolutt bør ta på alvor – ikke tolkes som representativt for hele universet av bomiljø og nabolag med betydelig innslag av kommunale boliger. I tillegg bor en del kommunale leieboere i innskutte leiligheter i borettslag eller sameier, og hører slik sett ikke til noe egentlig kommunalt bomiljø som sådan.

Hvordan varierer kommunale leieboeres faktiske boutgifter på tvers av kommuner? De faktiske boutgiftene til kommunale leieboere består av husleie minus eventuelle behovsprøvde økonomiske støtteordninger som sosialhjelp til boutgifter, statlig bostøtte og kommunal bostøtte. I lys av variasjonene både i husleiefastsettelse og støtteordninger i kommunene ville det vært interessant å undersøke variasjoner i boutgiftsbelastningen blant kommunale leieboere i Norge: hvor store er forskjellene? Og er forskjellene så store at det i seg selv er et argument for nye statlige retningslinjer på området?

Referanser

- Adresseavisen*, 14.02.2023. «Må gjøre noe med ulevelig høy husleie» (lederartikkel).
- Akersposten pluss*, 28.02.2023. «Brevet om enorm leieøkning skaper reaksjoner: - Helt håpløst».
- Angel, S. (2021). Housing regimes and residualization of the subsidized rental sector in Europe 2005-2016. *Housing Studies*, <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1921122>
- Andvig, E., Lyberg, A. & Gonzalez, M. T. (2013). Erfaringer med å bo i egen bolig ved langvarige psykiske helseproblemer: En scoping review. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 10 (2), 115-128.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C. & Aarland, K. (2020). En kort oppsummering av noen funn fra kommuneundersøkelsen 2020. NIBR og NOVA, OsloMet, storbyuniversitetet: Oslo.
- Boligbygg (2020). Årsberetning 2019.
- Brandal, N., Bratberg, Ø. & Thorsen, D. E. (2011). *Sosialdemokratiet: Fortid - nåtid - framtid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Drøpping, J. A. (2005). *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse*. Notat 2005:19. Oslo: Fafo.
- Dyb, E. (2019). *Færre bostedsløse - hva er forklaringen?* NIBR-rapport 2019:9. Oslo: NIBR.
- Dyb, E. & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 - en kartlegging*. NIBR-rapport 2021:10, Oslo: NIBR.
- Eiendom Norge mfl. (2023). Eiendom Norges Utleieboligprisstatistikk. 1. kvartal 2023.
- Ellingsæter, A. L., Hatland, A., Haave, P. & Stjernø, S. (2020). *Den nye velferdsstatens historie*. Oslo: Gyldendal.
- Elvegård, K. & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Ekspertgrupperapport (2022). *Bostøtten. Opprydning og forankring*. Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt av det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. desember 2020. Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 9. mai 2022.
- Fitzpatrick, S. & Pawson, H. (2014). Ending Security of Tenure for Social Renters: Transitioning to 'Ambulance Service' Social Housing? *Housing Studies*, 29(5), 597-615.

- Forbrukerrådet (2021). *Å leie bolig*. <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>
- Gautun, H. & Grønningsæter, A. B. (2012). *Bolig og helse: Samhandlingsreformens betydning for boligpolitikken*. Fafo-rapport 2012:03, Oslo: Fafo.
- Gulbrandsen, L. & Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005*. Rapport 2010:4. Oslo: NOVA.
- Gibbons, S., Sanchez-Vidal, M., Silva, O. (2020). The bedroom tax. *Regional Science and Urban Economics*, 82.
- Hansen, I. L. S. (2022a). “Kapittel 1: Sammen om trygg bosetting – en introduksjon”, i Hansen, I. L. S., Olsen, T. & Bråthen, K. (red.), *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisiko*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. (2022b). “Kapittel 2: Kommunenes ansvar og mulighetsrom”, i Hansen, I. L. S., Olsen, T. & Bråthen, K. (red.), *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisiko*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S., Markussen, T. E. & Bråthen, K. (2023). *I grenseland. Samfunnsvern og sikkerhetspsykiatri i et kommunalt perspektiv*. Fafo-rapport 2023:06. Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S., Olsen, T. & Bråthen, K. (2022). *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisiko*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger*. Rapport 2018:15. Oslo: SSB.
- Hulse, K. og Milligan, V. (2014). Secure Occupancy: A New Framework for Analysing Security in Rental Housing. *Housing Studies*, 29(5), 638-656. <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.873116>
- Husbanken (2021). Oversikt over kommunale bostøtteordninger (utlysning av FOU-oppdrag).
- Husbanken (2022a). Analyse: Kommunalt disponerte boliger KOSTRA 2021. (Notat skrevet av Husbankens Hermund Urstad).
- Husbanken (2022b). *Årsrapport 2021. Alle skal bo godt og trygt*.
- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig. BOVEL-notat 1/23.
- Innst. L. 85 (2022-2023). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om kommunenes ansvar på det boligosiale feltet*.
- Klassekampen*, 11.02.2023. «Husleie ute av kontroll».
- KMD. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*. KMD: Oslo.
- Knudtzon, L., Barlindhaug, R. & Holm, A. (2011). *Evalueringsrapport av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. Rapport 2011:33. Oslo: NIBR.

- Langsether, Å. & Skårberg, A. (2007). *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. Rapport 2007:5. Oslo: NOVA.
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Rapport 2008:18. Oslo: NOVA.
- Lovdata (2018). Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken.
- Lovdata (2022). Forskrift om kommunale bostøtter, Oslo kommune, Oslo.
- Lovdata (2023). Lov om husleieavtaler (husleieloven).
- Medby, P. & Langsether, Å. (2007). *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, huseleiefastsettelse*. Rapport 2007:12. Oslo: NOVA.
- Monkerud, L. & Astrup (2022). Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlånordningen. *Tidsskrift for boligforskning*, 5 (1), 19-37. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/tfb.5.1.3>
- Nordvik, V., J. Sørvoll & K.C. Astrup (2021). Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet? I Solstad, A. mfl., *Boligsosialt arbeid*, Universitetsforlaget: Oslo.
- NOU 2011:15. *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for fremtiden*.
- Oslo kommune (2023). Om kommunale boliger på nettsidene til Oslo kommune. <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/kommunal-bolig/soke-kommunal-bolig/> hentet: 07.05.2023.
- Prop. 132 L. (2021-2022) *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet*.
- Røyken og Hurum avis pluss*, 24.03.2023. «Husleia til Jorunn øker med 71 prosent: - Jeg får selge alt jeg har til kommunen».
- Sandlie, H. C., Langsether, Å., Sørvoll, J. & Skårberg, A. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. NOVA-rapport 5/11. Oslo: NOVA.
- Sandlie, H.C. og J. Sørvoll (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20 (1), 45-59.
- Sandlie, H., Turner, L. M. & Nordvik, V. (2022). “Boligmarkeder og boligkarrier”, i Kjølørød, L. & Frønes, I., *Det norske samfunn*. Gyldendal: Oslo.
- Santiago, A. M. & Aarland, K. (2023). The Role of Forbearance in Sustaining Low-Income Homeownership: Evidence from Norway’s Public Starter Mortgage Program. *Cityscape*, 25(1), 253-274. <https://www.huduser.gov/Portal/periodicals/cityscape/vol25num1/article13.html>
- Solstad, A., Asrup, K. C., Bliksvær, T., Hansen, I. L. S., Iversen, M., Kjelle vold, A., Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2021). *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E. & Hauge, Å. L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* NIBR-rapport 2018:3. Oslo: NIBR.

- Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidlerrettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 45-66.
- Sørvoll, J. (2019). The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945-2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51-60.
- Sørvoll, J. (2020). *Bostabilitet vs. sirkulasjon: Botrygghet i kommunale boliger i Oslo?* Kort oppsummert nr. 5/2020, Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Sørvoll, J. (2021). *Husbanken og boligpolitikken 1996-2021. En jubileumsbok*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sørvoll, J. (2023a). Tenure security and positive freedom in social housing. Tenants' subjective experiences in the ambiguous case of Oslo. (Under review).
- Sørvoll, J. (2023b). The great social housing trade-off. 'Insiders' and 'outsiders' in urban social rental housing in Norway. (Under review).
- Sørvoll, J. & Aarset, M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport 12/05. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. NOVA-rapport 03/17. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2021). "Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder", i Solstad, A. mfl., *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørvoll, J., Astrup, K. C., Brattbakk, I., Bliksvær, T., Hansen, I. L. S., Markussen, S., Sandlie, H. C., Schjøll, A., Solstad, A., Turner, L. M., Umblijs, J., Woll, K. M. & Aarland, K. (2022). Forskningscenteret BOVEL, det nye knutepunktet for bolig- og velferdsforskere i Norge. En presentasjon av arbeidsprogrammet for 2021–2024. *Tidsskrift for boligforskning*, 5 (1), 38-44.
- Turner, L. M. & Aarland, K. (2023). I skuggan av ägarlinjan -- boendekarriärer på lejemarknaden. BOVEL-notat 3/2023 (under utgivelse).
- Ulfrstad, L. M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv*. NOVA-notat 7/2021.

Vedlegg 1: Nettskjemaet brukt i spørreundersøkelsen

Kommunale boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet 2023

Kommunalt disponerte boliger er blant de viktigste boligsosiale virkemidlene rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vet overraskende lite om hvordan dette boligtilbudet fungerer og varierer på tvers av norske kommuner. Vi håper derfor at du ønsker å svare på noen spørsmål om det kommunale boligtilbudet i kommunen eller bydelen du er ansatt. Spørsmålene omhandler regler og praksiser som er viktig for leieboernes vilkår som boligtildeling, husleieavtaler, husleiefastsettelse og boligbehov. Undersøkelsen gjennomføres av BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning ved OsloMet. **BOVEL finansieres av Kommunal- og distriktsdepartementet.**

I forskningsprosjektets publikasjoner (rapporter, artikler, bøker etc.) vil det ikke være mulig å identifisere enkeltkommuner eller enkeltpersoner når resultatene fra spørreundersøkelsen presenteres.

Dine rettigheter

Det er frivillig å delta i spørreundersøkelsen. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert eller slettet (hvis du ønsker det siste). Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

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

innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, å få rettet personopplysninger om deg, få slettet personopplysninger om deg, få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvis du vil benytte deg av dine rettigheter er det enkleste å ta kontakt med prosjektansvarlig Jardar Sørvoll (NOVA) på jarso@oslomet.no

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NOVA, OsloMet – Storbyuniversitetet har Sikt – tidligere 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 (se ovenfor), kan du ta kontakt med:

Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet ved prosjektansvarlig Jardar Sørvoll (Tlf 93 22 43 05/ jarso@oslomet.no).

Ingrid S. Jacobsen, vårt personvernombud ved OsloMet, Storbyuniversitetet (personvernombud@oslomet.no).

Sikt -- tidligere NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) BOVEL vil ta kontakt med noen kommuner i etterkant av undersøkelsen for utdypende intervjuer. Dette er selvsagt også helt frivillig for kommunene det gjelder.

Med vennlig hilsen Prosjektansvarlig
Jardar Sørvoll, NOVA, OsloMet – Storbyuniversitetet.

Jeg har lest informasjonen om undersøkelsen og mine rettigheter som respondent, og samtykker til å delta i BOVELs undersøkelse om det kommunale boligtilbudet i norske kommuner

Ja
Nei

Bakgrunnsinformasjon

Vi trenger først litt enkel bakgrunnsinformasjon om deg og din kommune/bydel

Spørsmål 1: Hva er din e-postadresse?

Spørsmål 2: Hva er din stilling i den kommunale forvaltningen?

Leder ved boligkontor
Saksbehandler ved boligkontor
Saksbehandler ved NAV
Seksjonsleder ved NAV
Leder av tildelingsteam
Medlem av tildelingsteam
Kommunalsjef
Kommunedirektør (rådmann)
NAV avdelingsdirektør
Annen stilling

Hva er din stillingsbetegnelse?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Annen stilling» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 2: Hva er din stilling i den kommunale forvaltningen?»

Spørsmål 3: Hva er navnet på din kommune eller bydel?

Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?

Over 60 000
Mellom 20 000 og 59 999
Mellom 10 000 og 19 999
Mellom 5 000 og 9 999
Under 5 000

Spørsmål 5: Har kommunen eller bydelen en aktiv boligsosial handlingsplan, boligpolitisk plan eller lignende?

Ja, vi har en aktiv plan

Nei, vi har en gammel plan som ikke er oppdatert/rullert

Nei, vi har aldri hatt en slik plan (eller den er eldre enn 10 år)

Vet ikke

Tildeling av kommunalt disponerte boliger

Du får nå noen spørsmål om tildelingen av kommunalt disponerte boliger i din kommune eller bydel.

Spørsmål 6: Hvilket organ har ansvar for å tildele kommunale boliger?

Hvilket av disse alternativene er mest i samsvar med praksis i din kommune eller bydel

Tildelingsvedtak fattes av boligkontoret

Tildelingsvedtak fattes av NAV

Tildelingsvedtak fattes av helse- og omsorgsetaten

Tildelingsvedtak fattes av et organ plassert ved; Eiendomsetat, Teknisk etat, Rådmann eller andre etater

Tildelingsvedtak fattes av ett tverretattlig inntaks-/vedtaksteam bestående av representanter for flere involverte etater; eks. NAV, boligkontor, helse- og omsorgsetat, eiendomsetat og evt. andre. Kommunen har opprettet flere tildelingsorganer som hvert er tildelt myndighet til å fatte vedtak om tildeling av boliger av bestemte kategorier

Annet

Vet ikke / usikker

Spørsmål 7: Er det vedtatt egne retningslinjer for tildeling av kommunale boliger?

Ja

Nei

Vet ikke / usikker

Spørsmål 8: Er disse retningslinjene gjort offentlig kjent på kommunens nettsider?

Ja

Nei

Vet ikke / usikker

Spørsmål 9: Hvilke hensyn tillegges størst vekt når kommunale boliger tildeles?

Velg de fire viktigste hensynene (max 5 svar er mulig)

Søker mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær framtid

Søker har inntekt under en fastsatt inntektsgrense

Søker bor i en uegnet bolig

Søker er barnefamilie (som ellers oppfyller vilkårene)
Søker er skrevet ut (eller snart på vei ut) fra institusjon
Søker er over 67 år (som ellers oppfyller vilkårene)
Søker har helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)
Søker har utfordringer med å opprettholde et stabilt boforhold på det private leiemarkedet
Søker (som ellers oppfyller vilkårene) forventes å bidra til et godt bomiljø
Søker (som ellers oppfyller vilkårene) forventes å passe til boligen og bomiljøet som er ledig
Søker har svak kunnskap om boligmarkedet og/eller mangelfulle evner til å orientere seg i relevante tilbud på markedet

Spørsmål 10: Er det vanligvis tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å kunne få tildelt en kommunal bolig?

Ja
Nei
Vet ikke

Spørsmål 11: Får husholdninger som tildeles kommunal bolig flere alternativ å velge mellom?

Kryss av for alternativet som gir den mest dekkende beskrivelsen av praksisen i din kommune eller bydel
Søkerne får vanligvis tilbud om kun ett boligalternativ
Søkerne får vanligvis tilbud om to eller flere alternativer som de kan velge mellom
Det finnes ingen etablert praksis på dette området
Vet ikke

Spørsmål 12: Får personer som har fått tilbud om kommunal bolig, mulighet til å se boligen (visning) før vedkommende bestemmer seg?

Kryss av for det som gir den mest dekkende beskrivelsen av praksisen i din kommune eller bydel
Ja
Nei
Det finnes ingen etablert praksis på dette området
Vet ikke

Spørsmål 13: Har kommunen venteliste med personer som har fått positivt vedtak om tildeling av kommunal bolig?

Kryss av for den mest dekkende beskrivelsen for situasjonen i din kommune eller bydel
Ja
Nei
Vet ikke

Spørsmål 14: Hvordan tildeles boliger til husholdninger som har mottatt et positivt vedtak om å få kommunal utleiebolig?

Kryss av på alternativet som gir det mest dekkende bildet av kommunens eller bydelens praksis

Etter ansiennitet: til husholdningen som er først i køen

Etter behov: til husholdningen som har det største boligbehovet

Etter tilgjengelighet: boliger tildeles til husholdninger med et behov som passer med boligen og bomiljøet som er ledig

Etter tilgjengelighet og behov: til husholdningen som har størst behov og samtidig passer til boligen og bomiljøet som er ledig

Det finnes ingen etablert praksis på dette området: ledige boliger fordeles skjønsmessig

Vet ikke

Spørsmål 15: Om en søker har takket nei til et konkret boligtilbud, får vedkommende da vanligvis.....

Kryss av for alternativet som gir det mest dekkende bildet av praksis i din kommune eller bydel

Tilbud om å stå på venteliste og få et nytt tilbud når anledningen byr seg

Fjernes fra venteliste og får ikke tilbud om ny bolig

Det finnes ingen etablert praksis her. Det varierer fra søker til søker

Vet ikke

Husleieavtaler og kontraktfornyelser

Spørsmål 16: Hvor ofte inngås ulike typer husleieavtaler?

Velg alternativene som passer best med kommunens eller bydelens praksis

Tidsubestemte husleieavtaler

Aldri eller nesten aldri

Sjelden

Ofte

Alltid eller nesten alltid

Vet ikke

Tidsbestemte husleieavtaler av 3 års varighet

Aldri eller nesten aldri

Sjelden

Ofte

Alltid eller nesten alltid

Vet ikke

Tidsbestemte husleieavtaler av under 3 års varighet (med støtte i unntaksbestemmelsene i § 11-1 i husleieloven)

Aldri eller nesten aldri

Sjelden

Ofte

Alltid eller nesten alltid

Vet ikke

Tidsbestemte husleieavtaler av 5 års varighet

Aldri eller nesten aldri
Sjelden
Ofte
Alltid eller nesten alltid
Vet ikke

Tidsbestemte husleieavtaler med mer enn 5 års varighet

Aldri eller nesten aldri
Sjelden
Ofte
Alltid eller nesten alltid
Vet ikke

Spørsmål 17: Hvilke grupper får ofte eller ganske ofte tilbud om husleiekontrakter som er lengre enn 3 år?

Flere svar er mulige

Ikke relevant: vi gir sjelden eller aldri lengre kontrakter enn 3 år

Vi gir lengre kontrakter enn 3 år ved behov, men ingen grupper prioriteres

særsilt Eldre

Barnefamilier med to voksne

Enslige forsørgere

Personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse, eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)

Flyktninger

Yngre voksne

Personer med trygd som hovedinntektskilde

Personer med dårlig helse

Andre grupper

Vet ikke

Spørsmål 18: Hva er typiske årsaker til at kommunale leietakere flytter ut i løpet av en kontraktsperiode?

Flere svar er mulige (max 4). Velg alternativene som passer best med din kunnskap og erfaring. **Presis informasjon er ikke nødvendig.**

Leietaker kjøper bolig med startlån

Leietaker kjøper bolig med egne midler

Leietaker har fått beskjed om at husleiekontrakten ikke vil fornyes, og flytter dermed for å skaffe seg et mer langvarig boforhold

Leietaker dør i løpet av perioden og fullfører dermed ikke husleiekontrakten

Endring i familiestørrelse bidrar til at leietaker overføres til en annen kommunal bolig

Leietaker flytter til en annen kommune som følge av ny partner, ny jobb eller annen årsak

Leietaker flytter ut av Norge

Leietaker kastes ut som følge av manglende betaling av husleie
Leietaker kastes ut som følge av brudd på husorden- eller brannvernsregler
Leietaker flytter til fengsel eller annen institusjon
Andre årsaker
Vet ikke

Spørsmål 19: Hvor ofte får beboere i kommunale boliger fornyet sin husleieavtale etter søknad?

Velg alternativet som gir et mest mulig dekkende bilde av situasjonen i din kommune eller bydel. **Gi et anslag hvis du ikke har presis informasjon**

Aldri eller nesten aldri
Sjelden
Ofte, men under halvparten av husleiekontraktene fornyes
Ofte, over halvparten av husleiekontraktene fornyes
Svært ofte, minst to tredjedeler av husleiekontraktene fornyes
Alltid eller nesten alltid
Vet ikke

Spørsmål 20: Hva er de vanligste årsakene til at en husleieavtale ikke fornyes?

Vurder hvor vanlig de ulike årsakene til å ikke fornye en husleieavtale er i din kommune/bydel. **Gi en vurdering hvis du ikke har presis informasjon.**

Leieboer har for høy inntekt

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Noen ganger
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Leieboer har for høy formue

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Noen ganger
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Mangel på egnede boliger til personer på venteliste bidrar til at noen må flytte ut for å gjøre plass til nye beboere

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Noen ganger

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke

Leieboer har vist utilstrekkelig evne eller vilje til å betale husleie over tid

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Noen ganger

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke

Leieboer har ikke ivaretatt sine forpliktelser i tilstrekkelig grad, for eksempel når det gjelder avfallshåndtering, vedlikehold og/eller brannsikkerhet

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Noen ganger

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke

Leieboer har utvist en adferd som er til sjenanse for naboer

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Noen ganger

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke

Leieboer har ikke maktet å ivareta egen helse i et ordinært bomiljø

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Noen ganger
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Leieboer vurderes som aktuell for å kjøpe egen bolig med startlån

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Noen ganger
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Leieboer har misligholdt samarbeidsavtale om bo-oppfølging med kommunen eller bydel

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Noen ganger
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Leieboer har uoppgjort gjeld til kommunen

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Noen ganger
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Spørsmål 21: Har kommunen eller bydelen vanligvis oversikt over boligsituasjonen til kommunale leieboere som får avslag på søknad om fornyelse av husleiekontrakten?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Kryss av for det som er mest dekkende for situasjonen i din kommune eller bydel
Nei, vi vet vanligvis ikke hvor folk blir boende etter et avslag

Ja, vi vet vanligvis hvor de blir boende i en slik situasjon
Vi vet alltid eller nesten alltid hvor de blir boende i en slik situasjon
Vet ikke

Spørsmål 22: Hvor ofte får husholdninger som oppfyller vilkårene for fornyelse av husleiekontrakt, men som samtidig har opplevd en reduksjon i familiestørrelsen, tilbud om en mindre kommunal bolig?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

En endring av familiestørrelsen kan for eksempel være en konsekvens av at barn har blitt myndige og/eller flyttet ut. Kryss av på alternativet som gir et mest mulig dekkende bilde av praksis i din kommune.

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Spørsmål 23: I hvilken grad praktiseres det strengere kriterier for tildeling av kommunal bolig for første gang enn ved kontraktsfornyelser?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Velg alternativet du mener passer best med praksis i din kommune eller bydel.

I høy grad
I noen grad
Kriteriene er i praksis like strenge for tildeling som for fornyelse
Det er strengere krav til fornyelse enn tildeling
Vet ikke / usikker

Spørsmål 24: Er det noen av disse gruppene som typisk får tilbud om fornyelse av husleiekontrakten på grunn av hensynet til deres bostabilitet?

Velg alternativene som passer best med praksisen i din kommune eller bydel.

Barnefamilier med to voksne

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid
Ofte
Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke / usikker

Enslige forsørgere

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke / usikker

Flyktninger

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke / usikker

Eldre

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke / usikker

Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke / usikker

Personer med nedsatt funksjonsevne

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke / usikker

Personer med dårlig helse

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke / usikker

Personer med trygd som hovedinntekt

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Alltid eller nesten alltid

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke / usikker

Spørsmål 25: Hvor høyt prioriteres arbeidet med å skape sirkulasjon (gjennomstrømning) i beboermassen i kommunens boligsosiale praksis?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Velg alternativet som er mest dekkende for din kommune/bydel. Med "sirkulasjon" menes utflytting av beboere slik at nye husholdninger får plass

Høyt

Moderat

Lavt

Vi har ikke en fast etablert praksis eller strategi på dette området

Vet ikke/usikker

Spørsmål 26: Hvilke virkemidler benyttes for å skape sirkulasjon i den kommunale beboermassen?

Startlån

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte

Ofte
Noen ganger
Aldri
Vet ikke

Boligrådgivning til leieboere

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Noen ganger
Aldri
Vet ikke

Boligfremskaffer som identifiserer egnede tilbud på det private eier- og/eller leiemarkedet

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Noen ganger
Aldri
Vet ikke

Kommunikasjon til leieboere om at husleieavtalen ikke vil bli fornyet

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Noen ganger
Aldri
Vet ikke

Boligtilskudd til etablering

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Noen ganger
Aldri
Vet ikke

Eie til leie-ordninger (der beboere får kjøpe egen bolig)

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Noen ganger
Aldri
Vet ikke

Spørsmål 27: Hvor høyt prioriterer kommunen arbeidet med å legge til rette for bostabilitet for kommunale leieboere?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Høyt
Moderat
Lavt
Vi har ikke en fast etablert strategi eller praksis på dette området
Vet ikke/usikker

Spørsmål 28: Hvilke virkemidler benyttes for å bidra til bostabilitet i kommunal bolig?

Vurder hvor ofte de nevnte virkemidlene for bostabilitet benyttes i din kommune/bydel.

Kommunal bostøtte til husstander med spesielt lav inntekt

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Sosialhjelp til boutgifter

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte

Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Bo-oppfølgingstjenester

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Boligrådgivning

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Tidsbestemte husleieavtaler

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Tidsbestemte husleieavtaler på 5 år eller lengre

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte
Ofte
Sjelden
Aldri eller nesten aldri
Vet ikke

Fornyelse av husleieavtaler

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke

Beskjed til leieboere om at de kan være trygge på at husleieavtalen fornyes (hvis de ikke eks. vinner i Lotto eller arver en onkel i Amerika)

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Svært ofte

Ofte

Sjelden

Aldri eller nesten aldri

Vet ikke

Spørsmål 29: Har det i praksis blitt vanskeligere å skape sirkulasjon i beboermassen over tid? Fordi mange beboere er så vanskeligstilte at de har behov for et langvarig kommunalt boligtilbud

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Over 60 000 eller Mellom 20 000 og 59 999 eller Mellom 5 000 og 9 999 eller Mellom 10 000 og 19 999» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 4: Hvor mange innbyggere er det i din kommune eller bydel?»

Velg alternativet som passer best med erfaringene fra din kommune eller bydel

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Vet ikke

Husleiefastsettelse

Du får nå noen spørsmål om husleiefastsettelse, kommunal bostøtte og sosialhjelp til boligformål. Det er viktig å framskaffe kunnskap om dette på nasjonalt nivå, ikke minst i en periode med store kostnadsøkninger på nødvendighetsvarer som rammer lavinntektsgrupper spesielt hardt.

Spørsmål 30: Hvordan fastsettes husleiene på alle eller flertallet av nye kommunale utleieforhold?

Velg alternativet som er mest dekkende for din kommune eller bydel. Hvis du er i tvil om hva du skal svare velg alternativet som er dekkende for boligene som bebos av "vanskeligstilte på boligmarkedet".

Markedsleie. Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet.

Gjengs leie. Leien beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie ligger noe under nivået på det private markedet
Kostnadsdekkende husleie. Det beregnes kostnadsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss alternativavkastning/ kostnaden på den kapitalen som er bundet opp i boligen)

Utfgiftsdekkende husleie. Det beregnes utgiftsdekkende leie (løpende drifts- og vedlikeholdskostnader pluss løpende kapitalutgifter)

Historisk husleie. Dagens leie fastsettes ved justeringer av et historisk bestemt nivå.

Betalingsevne. Husleien fastsettes med referanse til beboernes betalingsevne

Andre beregningsmetoder

Vet ikke

Spørsmål 31: Hvordan beregnes markedsleie eller gjengs leie?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Markedsleie. Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet. eller Gjengs leie. Leien beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie ligger noe under nivået på det private markedet» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 30: Hvordan fastsettes husleiene på alle eller flertallet av nye kommunale utleieforhold?»

Velg alternativet som er mest dekkende for praksis i din kommune

Den beregnes på grunnlag av leiekraft for leiligheter lyst ledig ved annonser i aviser og på nettet (finn.no og/eller lignende)

Den beregnes på grunnlag av data om leiene i nye leiekontrakter som store private utleiery kommunen inngår for lignende boliger

Den beregnes på grunnlag av data om leiene innhentet fra flere segmenter av det private leiemarkedet

Den beregnes på grunnlag av data fra alle eller flere av disse kildene

Den beregnes på en annen måte

Vet ikke/usikker

Spørsmål 32: Hvem foretar beregningen av gjengs leie eller markedsleie?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Markedsleie. Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet. eller Gjengs leie. Leien beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie ligger noe under nivået på det private markedet» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 30: Hvordan fastsettes husleiene på alle eller flertallet av nye kommunale utleieforhold?»

Velg alternativet som er mest dekkende for praksis i din kommune

Et privat selskap eller konsulent betalt av kommunen

Personer ansatt i kommunen

Vet ikke/usikker

Spørsmål 33: På hvilken måte justerer kommunen husleien underveis i husleieavtaleperioden?

Velg alternativet som er mest dekkende for din kommune. Hvis leiene for ulike boligkategorier eller husleieforhold oppjusteres etter ulike regler, svar det som gjelder for flertallet av husleieavtalene.

Årlig oppjustering av husleien tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen

Årlig oppjustering av husleien etter satser som er lavere enn økningen av konsumprisindeksen

Husleien oppjusteres hvert andre eller tredje år tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen Husleien oppjusteres hvert andre eller tredje år etter satser som er lavere enn økningen i konsumprisindeksen

Husleien oppjusteres ikke underveis i et leieforhold

Ingen etablert praksis. Husleien økes med ujevne mellomrom

Kommunen har besluttet å fryse husleienivået midlertidig

Vet ikke/usikker

Spørsmål 34: Benytter kommunen seg av § 4-3 i husleieloven om at husleia kan justeres i forhold til utviklingen i gjengs leie etter tre år?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Markedsleie. Det kreves inn en leie som er lik markedsleien for tilsvarende leieobjekt i det private markedet. eller Gjengs leie. Leien beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekt i det private markedet, men faktisk leie ligger noe under nivået på det private markedet» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 30: Hvordan fastsettes husleiene på alle eller flertallet av nye kommunale utleieforhold?»

Velg alternativet som er mest dekkende for din kommune eller bydel

Nei, denne bestemmelsen brukes ikke

Ja, den brukes for de fleste/alle boligene kommunen disponerer

Ja, den brukes for de fleste/alle boligene, men i praksis fastsettes ny husleie lavere enn det utviklingen i gjengs leie tilsier

Ja, men den brukes for mindre enn halvparten av de kommunale boligene kommunen disponerer

Vet ikke

Spørsmål 35: Har kommunen en kommunal bostøtteordning? (i tillegg til den statlige bostøtten)

Ja

Ja, men den gjelder bare for en mindre del av de kommunale leieboerne

Nei

Vet ikke

Spørsmål 36: Hvor stor andel av de kommunale leieboerne mottar kommunal bostøtte?

Dette elementet vises kun dersom alternativet «Ja eller Ja, men den gjelder bare for en mindre del av de kommunale leieboerne» er valgt i spørsmålet «Spørsmål 35: Har kommunen en kommunal bostøtteordning? (i tillegg til den statlige bostøtten)»

Velg alternativet som er mest dekkende
Alle eller nesten alle
Omkring to tredjedeler
Omkring halvparten
Omkring en tredjedel
En liten andel
Vet ikke

Spørsmål 37: Har de siste månedenes prisøkning på nødvendighetsvarer som mat og strøm ført til at flere kommunale leieboere søker om kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp til boutgifter?

Ja, i høy grad
Ja, i noen grad
Nei
Vet ikke / usikker

Boligbehov og utfordringsbilde

Til sist i undersøkelsen stiller vi noen spørsmål om boligbehovet og utfordringsbildet **knyttet til det kommunale boligtilbudet. Bare noen få spørsmål igjen nå! Takk for tålmodigheten**

Spørsmål 38: I hvilken grad har kommunen eller bydelen oversikt over behovet for kommunale utleieboliger?

Svært god
God
Dårlig
Svært dårlig
Vet ikke / usikker

Spørsmål 39: Har dere behov for flere kommunalt disponerte boliger til vanskeligstilte i din kommune eller bydel?

Hvis du ikke har informasjon fra systematiske behovskartlegginger, ber vi deg svare det som passer best med din kunnskap og erfaringer.

Ja, i høy grad
Ja, i noen grad
Nei
Nei, og vi ønsker å redusere antallet
Vet ikke/usikker

Spørsmål 40: Hvilke grupper har kommunen eller bydelen eventuelt behov for flere boliger til?

Vurder i hvilken grad dere har behov for flere boliger til de nevnte gruppene eller eventuelt om dere ikke har slikt behov.

Flyktninger

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Barnefamilier

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Store barnefamilier

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Økonomisk vanskeligstilte

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Offentlig ansatte (lærere, fysioterapeuter, leger mv.)

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Personer ansatt i private virksomheter

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Enslige

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen

Vet ikke

Spørsmål 41: Hvilke typer kommunale boliger er det eventuelt behov for flere av i kommunen eller bydelen?

Vurder i hvilken grad kommunen eller bydelen har behov for flere av de nevnte boligtypene eller om dere ikke har slikt behov.

Små boliger. 1- og 2-romsboliger

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker færre av denne boligkategorien

Vet ikke

Mellomstore boliger. 3-romsboliger

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker færre av denne boligkategorien

Vet ikke

Store boliger. 4-rom eller større

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker færre av denne boligkategorien

Vet ikke

Boliger med personalbase og tilknyttede oppfølgingstjenester

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker færre av denne boligkategorien

Vet ikke

Bofellesskap

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Nei, og vi ønsker færre av denne boligkategorien

Vet ikke

Spørsmål 42: Påvirker sammensetningen av den kommunale boligmassen hvilke husholdninger som får tilbud om å flytte inn i kommunal bolig?

Er det for eksempel lettere å gi et boligtilbud til enslige fordi dere har mange små boliger i forhold til behovet; eller enklere å gi tilbud til større husholdninger fordi dere har mange store boliger i forhold til behovet

Ja, i høy grad

Ja, i noen grad

Nei

Vet ikke

Spørsmål 43: I hvilken grad oppleves følgende forhold som utfordringer knyttet til det kommunale boligtilbudet?

Vurder i hvilken grad de nevnte forholdene oppleves som utfordringer for det kommunale boligtilbudet i din kommune eller bydel

Beboere som krever omfattende oppfølgingstjenester og økonomiske ressurser

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Beboere med voldelig atferd

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Husleieloven: som gir kommunen begrenset tvangsmakt i møte med leietakere som ikke ønsker oppfølging og tilsyn

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Motstand fra naboer og/eller private bedrifter og foreninger mot etablering av kommunale boliger

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Bomiljøer som er lite egnet for barn

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Naboklager fra personer som ikke selv er kommunale leieboere

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Husleienivået fører til store utbetalinger av sosialhjelp til boutgifter

Dette er ikke et problem

I noen grad

I høy grad

Vet ikke

Spørsmål 44: I hvilken grad har følgende tendenser blitt forsterket de siste 3-5 årene?

Vurder i hvilken grad de nevnte utfordringene har økt eller vært stabile de siste 3-5 årene.

Leietakere med stort behov for oppfølgingstjenester

Aldri vært et problem i perioden

Stabil utfordring

En liten økning

En stor økning

Vet ikke

Leietakere med voldelig atferd

Aldri vært et problem i perioden

Stabil utfordring
En liten økning
En stor økning
Vet ikke

Motstand mot etablering av kommunale boliger fra naboer og/eller private bedrifter og foreninger

Aldri vært et problem i perioden
Stabil utfordring
En liten økning
En stor økning
Vet ikke

Utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus

Aldri vært et problem i perioden
Stabil utfordring
En liten økning
En stor økning
Vet ikke

Bomiljø som er lite egnet for barn

Aldri vært et problem i perioden
Stabil utfordring
En liten økning
En stor økning
Vet ikke

Naboklager fra personer som selv ikke er kommunale leieboere

Aldri vært et problem i perioden
Stabil utfordring
En liten økning
En stor økning
Vet ikke

Husleienivået fører til store utbetalinger av sosialhjelp til boutgifter

Aldri vært et problem i perioden
Stabil utfordring
En liten økning
En stor økning
Vet ikke

Spørsmål 45: Vi er takknemlige for alle utfyllende kommentarer om boligtildeling, husleieavtaler, husleiefastsettelse og boligbehov i den kommunale boligsektoren. Hva er aktuelle utviklingstrekk og utfordringer i din kommune eller bydel?

Vedlegg 2: Kvalitativt spørreskjema og temaliste benyttet i BOVELs intervjuer med kommunalt ansatte i 25 kommuner i 2022

Del 1: Hva er de største utfordringene i den kommunale boligsektoren?

- Er det noen særegne trekk ved kommunen, eks. av geografisk, demografisk, økonomisk eller sosial karakter, som bidrar til noen bestemte utfordringer?
- Er de største utfordringene knyttet til eks. bomiljø, bygningsmassen (sammensetning og vedlikehold) eller lite gjennomstrømning i beboermassen? Finansiering?

Del 2: Om kommunale boliger – boligmassen, organisering, tjenester og prioriteringer

Størrelse og omfang: Bygningsmasse, vedlikehold og boligsammensetning

- Generelt om alder, vedlikeholdsbehov og sammensetning av boligmasse med hensyn til 1-, 2-, 3- og 4-romsboliger osv.? Antall boliger, type boliger, endringer siste 10 år.
- Er boligmassen tilpasset behovet for kommunale boliger i kommunen? Eller er det eks. for få familieboliger eller for få 2-romsboliger til enslige?
- Hvordan påvirker boligmassens sammensetning hvem som får tildelt bolig?
- Egenvurdert boligbehov (behov for flere boliger, andre typer boliger, andre disposisjonsforhold etc)
- Bygging og kjøp av kommunale boliger: hvordan vurderer dere boligbehovet?
- Husbankens tilskudd til utleieboliger...hva er erfaringene med det?
- Samarbeid med private: innleie eller tilvisningsavtaler? Hvorfor det/hvorfor ikke?
- Konsentrasjon vs. spredning av den kommunale boligmassen

Kommunal organisering: Planlegging, styring og organisering

Hvem har det administrative ansvaret for de kommunale boligene i kommunen?

Hva er boligenes eierform (direkte kommunalt eid, stiftelse, kommunalt foretak, kommunalt aksjeselskap mv).

- Hvordan er de kommunalt disponerte boligene fordelt mellom eiendommer som eies av kommunen (blokker/boligprosjekter), borettslag og sameier eller disponeres på andre måter (tilvisningsavtaler/stiftelser, etc).

Er ansvaret for ulike aspekter ved den kommunale boligsektoren – eks. drift/vedlikehold, tildeling og bo-oppfølging – delt mellom ulike etater?

Opplevs organiseringen som fragmentert og er det i så fall et problem?

Behovsprøving, «security of tenure» og prinsipper for husleiefastsettelse

Hvem er beboerne og hvor lenge bor de i kommunal bolig (snitt for ulike grupper)?

Hvilke grupper prioriteres sterkest ved tildeling av kommunale boliger?

Hva er den typiske lengden på nye husleiekontrakter & hvor stor del av leieboerne får typisk sine kontrakter fornyet?

Praktiseres «down-sizing», dvs. at noen beboere får tilbud om ny husleiekontrakt med forbehold om at de flytter til en mindre bolig pga. utviklingen i husholdstørrelsen? (Eks. at myndige barn har flyttet ut).

Har kommunale leietakere en trygg boligsituasjon?

Finnes det et dilemma mellom de kommunale boligenes midlertidige karakter (målet om gjennomstrøming) og beboernes behov for bostabilitet? Er det noe som er aktualisert/diskutert i kommunen? Innlåsingeffekter?

Hvordan fastsettes husleiene (kostnadsbasert, gjengs leie etc.), og finnes det kommunale bosøtteordninger for de mest vanskeligstilte?

Veien inn i og videre fra kommunal bolig (hva skjer etter at beboerne har flyttet ut?)

Frihet, valgfrihet og medbestemmelse

I hvilken grad har kommunale leieboere valgfrihet når det gjelder sin egen boligsituasjon? Er det mulig å si nei til tilbudt bolig & så få tilbud om en annen? Gjennomføres visninger med reell mulighet til å svare nei?

Medbestemmelse: I hvilken grad har kommunale leieboere medbestemmelse mht. viktige aspekter ved egen boligsituasjon?

Politisk organisering: Har kommunale leieboere en forening eller gitt uttrykk for synspunkter gjennom koordinerte aksjoner eller lignende?

Hvor stor andel av leieboerne har reell mulighet (frihet) til å flytte til eid bolig (evt. ved hjelp av startlån) eller til egnede tilbud på det private leiemarkedet?

Beboerne og oppfølgingstjenester

Hvor stor andel av beboerne har behov for bo-oppfølgingstjenester? Er behovet økende?

Finnes det nok ressurser til bo-oppfølging i kommunene?

Hva er de største utfordringene på dette området: kan alle bo med oppfølging eller har avinstitusjonaliseringen gått for langt?

Hvordan er forholdet mellom ordinære kommunalt disponerte boliger og ulike institusjoner (som for eksempel rus, psykiatri, ROP, fysiske og psykiske funksjonsnedsettelse, framveksten av nye «institusjonslignende boligtilbud»).

Del 3: Kommunale boliger som del av den helhetlige boligsosiale politikken

Kommunale boliger som ett av flere boligsosiale sosiale virkemidler og andre deler av boligmarkedet (social housing as a policy instrument) (sammensetning og type botilbud til grupper som trenger bistand for å bo godt og trygt, «Housing first», alle skal bo selv, økt bruk av privat utleiemarked, leie til eie-ordninger, osv).

Hvordan ses kommunale boliger i sammenheng med andre boligsosiale virkemidler?

Startlån: aktiv bruk av dette virkemiddelet for å skape større sirkulasjon i den kommunale boligmassen og spre selveie til lavinntektsgrupper?

Jobber dere aktivt med boligfremskaffing i kommunen? Dvs. hjelper søkere og beboere i kommunale boliger til å finne andre alternativer på det private leiemarkedet og/eller eiermarkedet?

Statlig bostøtte: jobber dere aktivt for at kommunale leieboere som er kvalifisert søker om statlig bostøtte? Hvordan fungerer den statlige bostøtteordningen, sett fra deres perspektiv? Bidrar den til lavere bostøtte og botrygghet for kommunale leieboere?

Hva «trenger» kommunene for å imøtekomme behovet? (økonomiske ressurser (lån eller subsidiering), lover og retningslinjer, samarbeidsmuligheter, tilskudd til bygging av utleieboliger, osv)

Kjenner dere til eller er kommunen aktiv i initiativ knyttet til den såkalte «tredje boligsektor» i deres kommune?

I hvilken grad samarbeider kommunen med private utleiere og utbyggere (boligfremskaffing, tilvisningsavtaler, bruk av 10-prosentsregelen i brl og sameier).

Til større bykommuner: Utsiktede konsekvenser av boligsosiale virkemidler - segregasjon

Oppsummerende: hvilke er de viktigste utfordringer og dilemmaer knyttet til den kommunale boligsektoren som del av den boligsosiale politikken?