

Forskningen på kommunale boliger i Norge 2015-2024

En litteraturstudie

Anne Skevik Grødem, Heine Handegard og Jardar Sørvoll

BOVEL-notat 1/25
Housingwel Working Paper 1/25



BOVEL

Om Senter for bolig- og velferdsforskning – BOVEL

BOVEL er et senter ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA er vertsinstitusjon. Lavinntektsgrupper på boligmarkedet, den kommunale boligsektoren og effekter av offentlig politikk er blant senterets viktigste forskningstemaer i perioden 2022 til 2025. 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 SVA-instituttene NIBR, AFI og SIFO har BOVEL følgende partnere: Frischsenteret, Fafo, VID vitenskapelig høgskole, 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 \(oslomet.no\)](https://www.oslomet.no/bovel) 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, 2025

Forord

I dette notatet diskuterer vi resultatene fra en systematisk litteraturstudie av den samfunnsvitenskapelige forskningen knyttet til det kommunale utleieboligtilbudet i Norge. Notatet er den siste publikasjonen i en rekke med arbeider om den kommunale boligsektoren fra BOVEL-forskere. Dette er og blir et satsingsområde for senteret som følge av at kommunale utleieboliger er et av de viktigste boligsosiale virkemidlene rettet mot vanskeligstilte på leiemarkedet.

Den systematiske litteraturstudien ble gjennomført av vitenskapelig assistent Heine Handegaard i samarbeid med forsker I og BOVEL-leder Jardar Sørvoll. Forsker I Anne Skevik Grødem har vært hovedforfatter for kapittel 2-6. Kapittel 1 er skrevet av Jardar Sørvoll og Heine Handegaard. Sørvoll har redigert og bidratt med tekst i de fleste kapitlene i notatet.

Vi er takknemlig for assistanse med litteratursøkene fra Tordis Korvald, forskningsbibliotekar ved OsloMet. BOVEL-forsker Maja Flåto har kvalitetssikret rapporten. Forfatterne takker Flåto for mange gode kommentarer.

Oslo, 04.02.2025

Jardar Sørvoll

Innhold

Forord	3
Innhold	4
Sammendrag	5
Kapittel 1: Innledning	6
Bakgrunn og problemstillinger	6
Metode: Om litteraturstudien	7
Kapittel 2: Tematisk inndeling av forskningslitteraturen	10
Tabell 2. 1. Tematisk inndeling av de 19 mest relevante studiene	12
Kapittel 3: Kommunale boliger i boligplanleggingen	13
Nasjonal kartlegging av antallet boliger	13
Kartlegging av framtidig behov	14
Krav til nye prosjekter om disposisjonsform?	16
Lokalisering av boliger og tilbud til krevende brukere	18
Oppsummering	20
Kapittel 4: Kommunale boliger som sosialpolitikk	21
Hvem får tildelt kommunal leiebolig?	21
Sosial boligpolitikk i Norge – en ren markedsmodell?	22
Dilemmaer i kommunenes boligsosiale arbeid	24
Vilkår for tildeling av kommunal bolig: et juridisk blikk	26
Oppsummering	27
Kapittel 5: Kommunale boliger som bolig og hjem	29
Krevende livsbetingelser i kommunale boliger	29
Å vokse opp i kommunal bolig	32
Er det trygt å bo i kommunal bolig?	34
Oppsummering	36
Kapittel 6: Noen tverrgående tema og nye kunnskapsbehov	38
Nye kunnskapsbehov	40
Kunnskapsbehov om boligkvalitet og bomiljø	40
Kunnskapsbehov knyttet til leieforhold	41
Kunnskapsbehov om kommunal praksis	42
Kunnskapsbehov knyttet til beboerne og livet i boligene	43
Avslutning	44
Litteratur	45

Sammendrag

Kommunale utleieboliger er et av de viktigste boligsosiale virkemidlene rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge. I dette notatet sammenfatter vi innholdet i forskningen om kommunale utleieboliger i Norge (2015-2024), og undersøker hva som kjennetegner den metodisk, tematisk, empirisk og teoretisk. Kort fortalt stiller vi i dette notatet to spørsmål:

Hva kjennetegner forskningen på kommunale boliger i Norge (2015-2024) metodisk, tematisk og empirisk?

På hvilke tematiske felt knyttet til den kommunale boligsektoren er det behov for nye perspektiver og empiriske studier i framtiden?

I notatet presenterer vi de 19 studiene i vårt systematiske boligsosiale litteratursøk der kommunale boliger eller tilvisningsavtaler var hovedtema. Studien ble kategorisert i tre omtrent jevnstore grupper etter hvilke aktører som kom til orde: kommunale planleggere, kommunale booppfølgere, eller beboere i kommunale boliger. Gjennomgangen speiler hvor bredt dette feltet er: stikkordet «kommunal bolig» finnes i studier av framskriving av boligbehov og kommunale planstrategier, kommunale tjenesteyting, og studier av levekår i så forskjellige grupper som store barnefamilier og personer med vedvarende rusproblemer. Flere av studiene gjør dilemmaene på feltet til hovedtema, og får fram de normative dilemmaene som oppstår i skjæringspunktet mellom boligforvaltning og sosialt arbeid. Feltet er dessuten i kontinuerlig utvikling, og befolkningsaldring og høye ankomster av flykninger vil sette kommunene på nye prøver. Forskningen på feltet illustrerer at den kommunale utleiesektoren fortjener større plass i forskningslitteratur som diskuterer utfordringer og veivalg i velferdsstaten og sosialpolitikken. Vi håper dette notatet kan være til hjelp og inspirasjon for forskere som ønsker å studere enkeltproblemstillinger knyttet til kommunale boliger og/eller studere dem som en del av arbeider som analyserer bredere samfunnsmessige problemstillinger.

Det er verdt å merke seg at det er et tungt innslag av kvalitative studier i forskningslitteraturen om den kommunale boligsektoren. I notatet argumenterer vi for at det også finnes et stort potensial for kvantitative studier som benytter registerdata for å studere kommunale leieres boligkarrierer, arbeidsmarkedsintegrasjon, utdanning og andre forhold av betydning for deres velferd over tid. Vi peker også på nye kunnskapsbehov på følgende områder: boligmiljø og boligkvalitet, leieforhold (husleieavtaler mv.), beboerne og livet i boligene, brukermedvirkning og kommunal praksis.

Kapittel 1: Innledning

Bakgrunn og problemstillinger

Kommunale utleieboliger er et av de viktigste boligsosiale virkemidlene rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge. Ifølge Sørvoll og Nordvik er boligsosiale virkemidler «redskaper utformet for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger med å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon» (Sørvoll og Nordvik, 2021: 89). I motsetningen til sine motstykker i land som Sverige, Danmark, Østerrike og Nederland, er den kommunale boligsektoren i Norge et relativt lite boligtilbud som utgjør omkring 4 prosent av boligmassen. Boligpolitikken i Norge er mer eierorientert enn det som er vanlig ellers i Vest-Europa. I Norge er det en målsetting at alle som ønsker det, også lavinntektsgrupper, skal ha mulighet til å eie sin egen bolig (Aarland & Sørvoll, 2021). Ikke desto mindre beskrives kommunale utleieboliger som «eit sentralt virkemiddel i det bustadssosiale arbeidet til kommunane» i den siste stortingsmeldingen om boligpolitikk (Meld. St. 13 2023-2024: 55). I praksis greier eller ønsker ikke alle å eie egen bolig. Noen av disse får innpass og forsøker å skape seg et hjem i den kommunale utleiesektoren.

Ifølge SSB var det 115 583 «kommunalt disponerte boliger» i Norge i 2023. Med kommunalt disponerte boliger menes boliger kommunen eier, fremleier eller disponerer for utleie.¹ Kommunen eier 75 prosent av disse boligene direkte.² Tidligere manglet vi detaljert informasjon på individ- og husholdsnivå om beboerne som leier en kommunalt disponert bolig (se: Gulbrandsen & Hansen, 2010, for et unntak). Kunnskapsstatusen på dette området har imidlertid bedret seg noe de siste årene. Basert på administrative registerdata viser Turner og Aarland (2023) at kommunale leietakere som gruppe har klart lavere utdanning, svakere arbeidsmarkedstilknytning og dårligere økonomi enn leiere på det private markedet. Det er verdt å merke seg all den tid også leietakere i privat sektor har mye lavere sosioøkonomisk status i snitt enn boligeiere (ibid.). I en annen register-basert analyse viser Turner at lavinntekt kjennetegner tre av fire barnefamilier som leier kommunalt, og at 87 prosent av de 19 000 barna som bor i sektoren har innvandrerbakgrunn (referert etter NOU 2024:19, s. 40). Dette understreker at kommunal bolig i Norge mye er et boligtilbud til husholdninger med lavinntekt, som også kan ha tilleggsutfordringer som gjør det vanskelig å finne en egnet bolig på det private leiemarkedet. Innvandrerbakgrunn kan for eksempel være en utfordring på det private leiemarkedet, som følge av at studier indikerer at de diskrimineres eller velges bort av noen private utleiere (jf. Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023). Personer med helseutfordringer knyttet til rus- og psykiatri er en annen viktig målgruppe for kommunalt disponerte boliger (Osnes & Sørvoll, 2023).

¹ <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/kommunale-boliger> sett: 22.02.2025.

² <https://www.ssb.no/statbank/table/12008/tableViewLayout1/> sett: 22.02.2025.

Forskningslitteraturen om boligsosiale virkemidler og vanskeligstilte på boligmarkedet har vært gjenstand for egne kunnskapsoppsummeringer i flere omganger (Hellevik og Nordvik, 2004; Rambøl 2010; Sørvoll & Aarset, 2015; Sørvoll, 2018). Formålet med denne litteraturstudien er å gi en oversikt over forskningen relatert til den kommunale boligsektoren i perioden 2015 til 2024. Dette er et tidsspenn hvor det har blitt publisert mange nye arbeider om dette svært behovsprøvde boligtilbudet, og det er naturlig å starte i 2015 fordi dette var sluttstreken for den forrige systematiske litteraturstudien på dette feltet (Sørvoll & Aarset, 2015). Litteraturstudien er et ledd i BOVELs forsknings-satsing på leiemarkedet generelt og kommunale boliger spesielt (Osnes og Sørvoll, 2023; Brattbakk og Sørvoll, 2024; Brattbakk & Reiersen, 2023; Turner & Aarland, 2023; Johannessen mfl., 2023; Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2024; Sørvoll mfl., 2024) og er ment som en innføring for forskere, statsansatte, representanter for organisasjonslivet og andre interesserte. Studien sammenfatter nyttig kunnskap om et sentralt velferdstilbud som sjelden nevnes eller analyseres i allmenne samfunnsvitenskapelige framstillinger av velferdsstatens karakter og utvikling. BOVEL vil følge opp studien med egne kunnskapsoppsummeringer om forskningen på startlån og bostøtte – to andre viktige boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet.

I dette notatet sammenfatter vi innholdet i forskningen om kommunale utleieboliger i Norge (2015-2024), og undersøker hva som kjennetegner den metodisk, tematisk, empirisk og teoretisk. Kort fortalt stiller vi i dette notatet to spørsmål:

- Hva kjennetegner forskningen på kommunale boliger i Norge (2015-2024) metodisk, tematisk og empirisk?
- På hvilke tematiske felt knyttet til den kommunale boligsektoren er det behov for nye perspektiver og empiriske studier i framtiden?

Metode: Om litteraturstudien

Dette notatet er en del av en større systematisk litteraturstudie som omhandler på alle de boligsosiale virkemidlene, nabolag og bomiljø, og lavinnteksgrupper på boligmarkedet. Vi har gjennomført et systematisk litteratursøk i norsk og engelskspråklig litteratur i følgende databaser: Scopus, Oria, Jstor, ASSIA, SocINDEX (EBSCOhost), Sagepub, T&F Online, Web of Science, Cristin og Google Scholar. Søkene ble gjort med alle søkeordene i enkelt-strenger, tilpasset til de individuelle søkemotorenes søke-syntaks. Følgende søkeord ble benyttet på norsk og engelsk:

Norsk: Boligsosialt arbeid, boligsosiale virkemidler, bostøtte, startlån, boligtilskudd, tilskudd til utleieboliger, kommunale boliger

Engelsk: Social housing work, housing allowance, starting loan, start-up loan, subsid* housing, rental subsid*, social* housing, public housing – kombinert med geografiske søkeord.

I tillegg ble det utført en pragmatisk innhenting av rapporter om de boligsosiale virkemidlene på følgende nettsider: Telemarksforskning, Vista, Menon,

Samfunnsøkonomisk analyse, Oslo Economics, NTNU Samfunnsforskning, Norut, Proba, Fafo, Institutt for samfunnsforskning og BOVEL.

Etter at litteratursøkene var gjennomført ble publikasjonene selektert etter følgende kriterier:

1. Skal gjelde lavinntektsgrupper og/eller vanskeligstilte
2. Ett eller flere individrettede boligsosiale virkemidler skal være tema: bostøtte, startlån, tilskudd til etablering, kommunale boliger eller bo-oppfølgning
3. Må handle om aspekter som indirekte/direkte påvirker husstanders boforhold eller boligsosiale virkemidlers utforming, praksis eller organisering
4. Må omhandle norsk boligpolitikk eller det norske boligmarkedet
5. Må være forskningsrapport med transparent metode, problemstilling og datamateriale eller fagfellevurdert publikasjon.
6. Må ha vært publisert i perioden 2015-2024

Det første systematiske litteratursøket i forskningen om boligsosiale virkemidler returnerte 157 publikasjoner, som ble redusert til 83 etter at vi hadde tatt hensyn til alle utvalgskriteriene. I dette notatet oppsummerer vi innholdet i de 19 relevante forskningsarbeidene som hadde ulike aspekter ved den kommunale utleiesektoren som hovedtema. Notatet ligger tett opp til det som på engelsk kalles *scoping review* eller *mapping review*, det vil si en studie som sammenfatter og kategoriserer forskningslitteraturen på et nærmere avgrenset område (se for eksempel: Campbell mfl., 2023).

Mye av forskningen på boligsosiale virkemidler i Norge gjennomføres av konsulentselskaper eller forskningsinstitutter på oppdrag fra det offentlige. Denne forskningen publiseres ofte som forskningsrapporter (Sørvoll & Aarset, 2015). Vi ville derfor gått glipp av mye relevant kunnskap hvis slike rapporter hadde vært ekskludert fra studien. Master- og bacheloroppgaver, samt populærvitenskapelige artikler og kortere politikknnotater (*policy briefs*), ble sjaltet ut i vårt systematiske litteratursøk. Det kan være svært mye nyttig og relevant kunnskap og perspektiver i disse publikasjonstypene, men vi forventet at kvaliteten på for eksempel masteroppgaver vil variere betydelig. Derfor har vi valgt å referere til relevante oppgaver og politikknnotater i fotnoter underveis i hovedteksten.

Litteratursøket er forholdsvis skarpt avgrenset mot bredere studier hvor kommunal bolig inngår som ett av flere temaer. Det gjelder for eksempel *Vista Analyses Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale*

virkemidler (Ekhaugen mfl., 2017). Dette er en bred evaluering av alle de boligsosiale virkemidlene som eksisterte i 2017 som bostøtte, startlån og tilskudd til kommunale utleieboliger. En bredt anlagt studie av storbyenes praksiser for å hjelpe vanskeligstilte på leiemarkedet ble heller ikke inkludert i studien (Barlindhaug mfl. 2018). Interessant faglitteratur om viktige tema av relevans for den kommunale utleiesektoren uten å gjøre det til et hovedtema fanges heller ikke opp av vårt systematiske søk. Det gjelder blant annet Håvard Åslunds arbeider om brukermedvirkning blant marginaliserte grupper på bolig- og arbeidsmarkedet (se for eksempel: Aaslund, 2020), og Friesinger, Flåto og Larsens kritikk av boligtilbudet til personer med psykiske- og/eller rusrelaterte lidelser i kommunene (Friesinger mfl., 2024).

Kapittel 2: Tematisk inndeling av forskningslitteraturen

Kommunale boliger er utleieboliger som disponeres av kommunen. De tildeles etter søknad, og som dette avsnittet vil vise er tildelingen av slike boliger sterkt behovsprøvd. Kommunenes ansvar på det boligsosiale området ble forholdsvis nylig presisert og nedfelt i en egen lov, Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven) (LOV-2022-12-20-121). Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde en egnet bolig (Boligsosialloven § 1). Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres som «personer som ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og derfor trenger bistand til å skaffe eller beholde en egnet bolig» (Boligsosialloven § 4). Loven pålegger kommunene å ha oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte, og å ta oversikten inn som grunnlag for planarbeidet i kommunen (§ 5). Kommunene pålegges videre å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, der tildeling av en kommunalt disponert bolig er et av flere tiltak som kan vurderes. Loven pålegger ikke kommunen noen plikt til å skaffe folk bolig, kun en plikt til å gi ulike former for bistand.

Kommunene har arbeidet med boligsosiale problemstillinger i lang tid, og loven av 2022 innebærer en samling og presisering av ansvaret mer enn pålegg om nye oppgaver. Loven presiserer og synliggjør imidlertid det doble ansvaret kommunen har for vanskeligstilte på boligmarkedet: kommunen skal ha oversikt over behovet og ta denne oversikten inn i planarbeidet, og den skal tilby individuelt tilpassede tjenester. Med andre ord, kommunen skal jobbe både med bygningsmassen og med menneskene.

Siden 2014 har kommunene hatt et annet virkemiddel for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte, nemlig tilvisningsavtaler. Tilvisningsavtaler er et samarbeid mellom kommunene og private aktører. Avtalen gir kommunen en rett, men ikke en plikt, til å tildele leietakere i 40 prosent av enhetene i prosjektet, mens resten av enhetene leies ut eller selges på ordinære vilkår. Utbyggere som forplikter seg til tilvisningsavtale kan få lån på gunstige vilkår i Husbanken («grunnlån»). Det er en forutsetning for å få grunnlån at det er inngått og tinglyst en avtale om kommunal tilvisning som gjelder i minst 20 år. Utleier må godta garanti fra NAV som likestilt med ordinært depositum på leiligheten, og akseptere at husleien skal baseres på «gjengs leie», altså typisk eller gjennomsnittlig leiepris for tilsvarende boliger i samme område. Utbygger skal følge byggtekniske forskrifter med hensyn til universell utforming, energi og miljø. Når boligen står klar, tilviser kommunen utvalgte brukere til boligene, og de inngår leieavtale med den private utleieren på ordinære vilkår. Kommunen har ingen direkte rolle i utleieforholdet utover å påse at rettighetene etter avtalen følges opp. Tilvisningsavtaler er lite brukt, men litteratursøket hadde treff på to rapporter der

dette er et sentralt tema: en om hvordan kommunens ønske om å inngå en slik avtale kan påvirke utbyggerne (Oslo Economics, 2023), og en om hvordan det oppleves å bo som leietaker med tilvisningsavtale (Grønseth et al., 2023). Sistnevnte rapport inneholder også noe informasjon om hvordan kommunen planlegger for tilvisningsavtaler og føler opp disse i praksis. Disse to rapportene er inkludert i omtalen sammen med forskningslitteraturen om kommunale utleieboliger.

Litteratursøket returnerte som tidligere nevnt 20 bidrag der kommunale boliger, eventuelt boliger med tilvisningsavtale, var hovedtema. Vi har sortert bidragene i tre kategorier: (1) kommunenes arbeid med planlegging, lokalisering og bygging; (2) kommunenes arbeid med tildeling, husleiefastssettelse og gjennomstrømming, og (3) beboernes opplevelse av å bo i kommunale boliger. I gjennomgangen i dette notatet har vi sortert omtalen av de 20 bidragene tematisk, men vi kommer tilbake til noen gjennomgående temaer mot slutten av framstillingen.

Tabell 2.1 gir en skjematisk oversikt over artiklene og rapportene som omtales i dette avsnittet, sortert etter tema. Et par av rapportene formidler perspektivene både fra kommuneansatte og leietakere i de kommunale boligene, og er dermed relevante både for kategori 2 og kategori 3. Disse rapportene er innplassert i tabellen der de antas å ha sitt hovedbidrag, men de vil bli omtalt i begge de relevante avsnittene i gjennomgangen. Tabellen inneholder også informasjon om studienes forfattere, fagområde, teoretisk tilnærming og brukergruppene publikasjonene omhandler. Det er verdt å merke seg en sterk overvekt av kvalitative arbeider blant de 19 publikasjonene: avanserte kvantitative metoder og registerdata som gjør det mulig å følge kommunale leieboeres levekårsutvikling og boligkarrierer over tid er fraværende.³

³ Turner og Aarland (2023) er her et unntak, men den ble ikke inkludert i vår litteratursøk fordi den også analyserer boligkarrierene til beboere på det private leiemarkedet. Vi vet også at noen forskere fra BOVEL arbeider med registerbaserte analyser som omhandler kommunale leieboere og kommunale boliger. Det betyr at ny kunnskap på dette feltet er på vei.

Tabell 2. 1. Tematisk inndeling av de 19 mest relevante studiene

Hovedtema	Tema	Fagområde og teoretisk tilnærming	Metode	Brukergruppe	Kilde
Kommunale boliger i kommuneplanlegging	Plassering	Samfunnsgeografi	Kvalitativ, kommuner	Nasjonalt	Brattbakk og Sørvoll (2024)
	Kartlegging	Kommunestatistikk	Survey, kommuner		Holmøy (2018)
	Fremskriving av behov	Planlegging	Statistikk, dokumenter	Frogner bydel, Oslo	Holden & Godeseth (2023)
	Betingelser for utbygging	Planlegging	Kvalitativ, kommuner og utbyggere	Nasjonalt	Oslo Economics (2023)
	Fremskriving av behov	Planlegging	Kvalitativ, kommuner	Nasjonalt	Rambøll (2016)
	Boliger for personer med spesielle behov	Planlegging, sosialt arbeid	Kvalitativ og kvantitativ, kommuner	Nasjonalt	Hansen et al. (2023)
Kommunale boliger som sosialpolitisk virkemiddel	Vilkårssetting	Jus, vilkårsføre	Juridisk drøfting	Nasjonalt	Bendixen (2024)
	Prinsipper og dilemmaer	Historie, offentlig administrasjon	Historisk gjennomgang	Nasjonalt	Sørvoll (2019)
	Prinsipper og dilemmaer	Offentlig administrasjon	Kvalitativ, kommuner	Nasjonalt	Sørvoll (2023)
	Tilvisningsavtale	Offentlig administrasjon, sosialt arbeid	Kvalitativ, beboere og kommune	Beboere (familier med lav inntekt) og kommune	Grønseth et al. (2023)
	Prinsipper for tildeling	Offentlig administrasjon	Survey, kommuner	Kommuner, nasjonalt	Osnes & Sørvoll (2023)
	Det norske regimet i kontekst	Offentlig administrasjon	Survey og kvalitative intervjuer, kommuner	Nasjonalt	Sørvoll et al. (2024)
Kommunale boliger som boliger	Livsbedingungen	Sosialt arbeid	Kvalitative intervjuer, beboere	Alle i kommunal gård under nedstengning	Bartoszko & Woll (2023)
	Opplevelse av trygghet	Sosialt arbeid	Kvalitative intervjuer, Spørreundersøkelse, omvisning og befarig, registerdata, beboere og ansatte	Bergen	Elvegård & Michelsen (2015)
	Opplevelse av trygghet	Sosialt arbeid	Kvalitative intervjuer, beboere og ansatte	Steinkjer og Ålesund	Elvegård (2016)
	Livsbedingungen	Sosialt arbeid	Kvalitative intervjuer, unge beboere	Ungdom	Brattbakk & Reiersen (2023)
	Livsbedingungen, kommunal styring	Sosialt arbeid	Kvalitativ og kvantitativ, beboere og kommune	Barnefamilier	Elvegård og Svendsen (2017)
	Livsbedingungen, oppfølging	Sosialt arbeid	Kvalitativ	Mottakere av tjenester fra oppfølgingsteam	Sælør et al (2021)
	Opplevelse av trygghet og frihet	Sosialt arbeid	Kvalitativ	Beboere, medlemmer av leieboerforening	Sørvoll (2023b)

Kapittel 3: Kommunale boliger i boligplanleggingen

Kommunene skal ha en politikk og en plan for hvor mange kommunale boliger de skal ha, hvilke tjenester som skal knyttes til boligene, og hvor boligene skal ligge. Dette er en del av det kommunale planarbeidet, som typisk involverer andre aktører i kommunene enn de som jobber med tildeling av boliger og oppfølging av brukerne. Litteratursøket identifiserte seks studier som ser på ulike sider ved dette arbeidet. To av disse tar et nasjonalt blikk på det kommunale tilbudet, og spør henholdsvis hvor mange kommunale boliger med ulike kvaliteter som finnes i Norge (Holmøy, 2018), og hvordan vi kan estimere behovet for kommunale boliger de nærmeste årene (Rambøll, 2016). En mindre studie søker å estimere framtidige behov for en enkelt enhet, i dette tilfellet en bydel i Oslo (Holden & Godeseth, 2023). En av studiene ser særlig på forholdet mellom kommunen og utbyggerne i planleggingsfasen (Oslo Economics, 2023), mens to studier diskuterer hvilke hensyn kommunene må ta med hensyn til plassering av boligene og sammensetting av bomiljøer (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Hansen et al., 2023).

Nasjonal kartlegging av antallet boliger

Norske kommuner disponerte i 2023 i alt 115 583 utleieboliger (Statistisk sentralbyrå, tabell 12008). Dette vet vi fra den årlige KOSTRA-rapporteringen (KOMMUNE-STAT-RApportering), der kommunene rapporterer om antall. Før de aller siste årene inneholdt imidlertid KOSTRA begrenset informasjon om hvordan disse boligene disponeres og hvem som får mulighet til å bo der. Kommunal- og moderniseringsdepartementet finansierte derfor i 2017 en spørreundersøkelse til kommunene, som et supplement til KOSTRA, for å kartlegge hvor mange av de kommunale boligene som var omsorgsboliger, hvor mange som var utleieboliger for vanskeligstilte og hvor mange som ble tildelt uten behovsprøving (Holmøy, 2018). Et siktemål med undersøkelsen var å utrede muligheten for rapportering av disse forholdene i KOSTRA.

«Omsorgsbolig» ble i denne undersøkelsen definert på to måter:

- Boliger som er tilpasset orienterings- og bevegelseshemmede og fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg, og
- Boliger som er bygget med Investeringstilskudd eller oppstartingstilskudd fra Husbanken eller som det er mottatt momskompensasjon for.

Den siste definisjonen forholder seg eksplisitt til Husbankens virkemidler for å øke antallet omsorgsboliger. Oppstartingstilskuddet ble innført i 1994 til bygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger, altså tilrettelagte boliger der målgruppen var eldre og andre med pleie- og omsorgsbehov. Oppstartingstilskuddet ble i 2008 erstattet av et investeringstilskudd til

sykehjemsplasser og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns omsorg og pleie. Momskompensasjon ytes for anskaffelser av boliger til helseformål eller sosiale formål.

I undersøkelsen oppga 98 prosent av kommunene at de hadde omsorgsboliger etter den første definisjonen, mens bare 70 prosent oppga at de hadde slike boliger etter den andre definisjonen (Holmøy, 2018). Forskjellen skyldes i hovedsak at mange kommuner ikke svarte på spørsmålet om boliger etter definisjon 2, sannsynligvis fordi de var usikre på om de hadde mottatt støtte fra Husbanken for boliger som var bygget for noen år siden. Undersøkelsen presenterer dermed tallene for fordeling på omsorgsboliger og andre boliger etter den første definisjonen.

Kartleggingen i 2017 fant at 42 prosent av de kommunale boligene var omsorgsboliger, mens 56 prosent var utleieboliger til vanskeligstilte. Bare to prosent av boligene ble tildelt uten behovsprøving, for eksempel som tjenesteboliger til ansatte i kommunen. Andelen boliger som var rettet mot vanskeligstilte var større i de store byene og mest sentrale kommunene, mens andelen tildelt uten behovsprøving var klart størst i de aller minste kommunene (færre enn 2000 innbyggere). Dette kan ha sammenheng med at disse kommunene har god tilgang på kommunale boliger og dermed god mulighet til å tildele boliger til egne ansatte (Holmøy, 2018:12)

Kommunene har ulik praksis med tanke på hvordan de klassifiserer boligene: noen kommuner klassifiserer boliger de tildeler personer med psykiske lidelser og/eller ruslidelser, samt trygdeboliger til eldre, som omsorgsboliger, i andre kommuner rubriseres disse boligene som kommunale utleieboliger. Noen kommuner hadde som praksis å forstå en bolig som «omsorgsbolig» når det ble gitt helsetjenester i boligen. De ulike forståelsene av hva en «omsorgsbolig» er vil vanskeliggjøre felles, standardisert rapportering på feltet.

Kartlegging av framtidig behov

Er 115 000 utleieboliger mye eller lite, gitt det antallet mennesker som bor i Norge, og er dette antallet tilstrekkelig over tid? To av rapportene som ble identifisert i dette litteratursøket søker å si noe om framtidige behov: den ene på nasjonalt nivå, den andre for en bydel i Oslo. Begge prosjektene sier noe om kompleksiteten i disse beregningene, og hvor lite håndgripelig spørsmålet om «behov» er for et gode som er så sterkt behovsprøvd og samtidig har en svært sammensatt målgruppe.

Rambøll gjennomførte i 2016 et prosjekt med formål å lage en modell som kunne brukes til å gi oversikt over behovet for kommunalt disponerte utleieboliger, på kort og lang sikt, på nasjonalt nivå (Rambøll, 2016). Metoden for kartlegging som ble utviklet gjennom prosjektet skulle på sikt kunne integreres i Husbankens årlige kommuneundersøkelse.

En første utfordring i dette prosjektet var å avgrense en målgruppe: hva betyr det å ha «behov» for en kommunal bolig? Kommunale boliger skal være et tilbud til «vanskeligstilte på boligmarkedet», men dette er ikke en skarpt avgrenset gruppe. Selv om det finnes etablerte definisjoner av «vanskeligstilt» (se for eksempel Departementene, 2014), er ikke dette en statisk kategori.

Behovet for kommunale boliger påvirkes av geografiske forhold i kommunen, etterspørselen i det ordinære markedet, tilstedeværelsen av seriøse og profesjonelle utleieaktører, og kvaliteten på kommunens eget arbeid for å sikre gode boforhold. I dette bildet var faktorer som befolkningssammensetning, kommunetype og lokale boligmarkeder faktorer det var vanskelig å gjøre noe med, mens kommunal praksis og statlig dialog var forhold som kunne justeres. Rapporten fra prosjektet understreket sterkt at det var mange ukjente faktorer, og at et objektivt «behov» for kommunale boliger var vanskelig å anslå (Rambøll, 2016). Rapporten etterspurte nasjonale data om:

- Kommunenes egne beregninger av behov for kommunale boliger
- Sirkulasjon i kommunale boliger: hvor stor andel flytter ut av kommunale boliger og til hvilken type boliger flytter de?
- Økt kunnskapsgrunnlag om de boligene kommunene disponerer i dag (størrelse og egnethet)
- Kommunens definisjon av hvem som har behov for kommunale boliger: hvem skal tildeles boliger?
- Tilgang på private utleieboliger
- (Omfang av) tjenester rettet inn mot botrening/ boveiledning

I mangel av disse dataene, og etter å ha understreket den betydelige usikkerheten på feltet, foreslo Rambøll (2016, kap. 4) en modell for estimering av behov basert på tilgjengelig informasjon. Modellen omfattet tre typer informasjon: kommunestørrelse, behov og «drivere». Behovene ble estimert ut fra forventet endring i antall boliger (basert på historisk utvikling og befolkningsframskriving), utvikling i dekningsgrad, antall utleide boliger inkludert ventelister, og øvrige behov. Driverne var forhold i kommunene som påvirket behovet for kommunale boliger, men som ikke inngikk direkte i beregningen av behov. Sentrale drivere inkluderte antall kommunale boliger per sosialhjelpsmottaker, antall personer med lav inntekt i kommunen, antall søknader per kommunale bolig, og antall personer som leier bolig i kommunen. Indikatorene ble lagt inn i et regneark som Husbanken og andre sentrale aktører skulle kunne bruke til å estimere behovet for kommunale boliger i Norge.

De store usikkerhetene i modellen ble imidlertid tydelige i Rambølls (2016: kapittel 5) egne utprøvende beregninger i regnearket. Anslagene på hvor mange boliger kommunene ville trenge på sikt, varierte i svært stor grad. I en beregning ble det anslått at det trengs 20 000 nye kommunale boliger i 2030, i en annen – med litt endrede forutsetninger – at behovet for kommunale boliger ville *reduseres* med drøyt 1000 i samme periode. Rapporten fra Rambøll er dermed kanskje mest interessant som en gjennomgang av faktorer som påvirker behovet for kommunale boliger på sikt, og de mange ulike forholdene som virker inn på hvordan disse faktorene utvikler seg i kommuner med ulike kjennetegn.

Planlegging og kartlegging av fremtidig behov vil være enklere i enkeltkommuner og bydeler enn for landet som helhet, og kommunene må kontinuerlig planlegge for å ha en god dekning av kommunale utleieboliger til ulike prioriterte grupper. Vi vet lite om hvordan dette planarbeidet foregår i kommunene, men Frogner bydel søkte i 2023 assistanse fra Vista analyse for å estimere boligbehovet på sikt i bydelen (Holden & Godeseth, 2023). Rapporten fra Vista er offentlig tilgjengelig og inkludert i litteratursøket, og diskusjonen om behovene i Frogner kan bidra til å illustrere hvilke faktorer kommunene må ta i betraktning når de vurderer framtidige behov for boliger.

Analysen startet med å kartlegge eksisterende kommunale boliger og utnyttelsen av disse, og gikk videre til å se på udekkede boligbehov og framtidige behov gitt demografien i bydelen. Gjennomgangen av «nå-situasjonen» viste at rundt en tredjedel av beboerne i kommunale boliger i Frogner hadde bodd i boligen i fem år eller mer, noe som viste at gjennomstrømmingen var mer begrenset enn bydelen la opp til. Særlig eldre og personer med utviklingshemming ble ofte boende i boligen så lenge de levde, eller fram til de fikk behov for institusjon/sykehjem.

Fram mot 2030 anslo Vista analyse at nærmere 900 husstander ville ha behov for kommunal bolig, noe som var 40 prosent mer enn de 640 som bodde i slike boliger i 2023. Dette estimatet kom fram hovedsakelig ut fra en estimering av det allerede manglende tilbudet i bydelen, og handlet mindre om demografidrevet etterspørselsvekst. Rapporten anslo at om lag 200 husstander i Frogner bydel hadde et udekket behov for en kommunal bolig, og at 55 av disse hadde behov for boliger med bemanning. Utover dette ble det anslått en økning i behovet for antall sykehjemsplasser på 27 prosent, og en økning på 30 prosent i antall innbyggere i bydelen med demens. Rapporten presenterte ulike anslag på hva det ville koste for bydelen å imøtekomme de økte bolig- og omsorgsbehovene, og skisserte ulike strategier for hvordan bydelen kunne gripe dette an. De sentrale anbefalingene innebar tiltak for å redusere behovet så mye som mulig, og å rette innsatsen mot «laveste effektive omsorgsnivå». Mulige tiltak for dette målet kunne være hjemmeveiledning for foreldre til barn med funksjonsnedsettelse, flere avlastningsplasser for barn, samlokaliserte bemannede boliger for personer med psykiske helseutfordringer og rusavhengighet, og hjelp til eldre med å flytte fra uegnede boliger til tilpassede private boliger (Holden & Godeseth, 2023). Disse refleksjonene understreker hovedbudskapet fra Rambølls (2016) rapport: «behov» er ikke en gitt størrelse, men påvirkes av en rekke forhold, inkludert kommunens tjenestetilbud og befolkningens tilpasninger.

Krav til nye prosjekter om disposisjonsform?

Som nevnt innledningsvis er kommunene pålagt å ta kunnskapen om behovet for kommunale boliger inn i kommuneplanen, der mange viktige føringer legges. Kommunene kan alt på planstadiet, når nye prosjekter vurderes, arbeide for at kommunen skal kjøpe (noen av) enhetene i det nye prosjektet og leie dem ut som kommunale boliger, og/eller søke å inngå en avtale om tilvisningsrett med utbygger. Sentrale myndigheter har vurdert om kommunene burde gis adgang til å stille krav om at de *skal* ha slike avtaler med utbyggerne før prosjektene settes i gang. Vil det å åpne for dette gi merverdi utover de virkemidlene

kommunene allerede har, og hvilke effekter vil det ha for bolig- og tomtemarkedet? Oslo Economics og NIBR (2023) søkte å kaste lys over disse problemstillingene gjennom analyser av spørreskjemadata, og gjennom intervjuer med representanter for to utbyggere, fem kommuner og en interesseorganisasjon. En av de to utbyggerne var et boligutviklingsforetak som hadde en integrert utleievirksomhet, den andre drev i utgangspunktet ikke med utleie.

I spørreundersøkelsen svarte 29 prosent av de 94 kommunene som deltok i spørreundersøkelsen at muligheten til å stille krav om kommunale boliger eller tilvisningsavtaler i reguleringssaker «i stor grad» var egnet til å styrke tilbudet av kommunale utleieboliger. 48 prosent mente at dette var tilfelle «i noen grad». Troen på effekten var klart større i store kommuner og i kommuner i sentralitetsklasse 1 og 2 (dvs. sentrale strøk). Troen på at et slikt tiltak vil ha ønsket effekt er også større i kommuner der administrasjonen opplever at det er dårlig tilgang på boliger i det private boligmarkedet (Oslo Economics, 2023:7).

I de kvalitative intervjuene pekte informantene på både muligheter og begrensninger i det foreslåtte tiltaket, å bruke kommuneplanene til å stille krav til utbyggerne. Et positivt poeng som ble fremhevet av mange, var at det å bruke krav i kommuneplanen kunne redusere ressursbruken knyttet til dialogen med utbyggerne. Kommunene har begrensede ressurser, og tilgangen på tomter kan være utfordrende. Det å stille slike krav allerede på planleggingsstadiet ble imidlertid oppfattet som krevende både for kommunen og Husbanken: kommunene og utbyggerne måtte vite at de ville få lån fra Husbanken, eller at kommunens egen finansiering var på plass, dersom slike krav skulle ha effekt.

Utover dette identifiserte intervjuene viktige forskjeller mellom det å stille krav om at kommunen skulle kunne kjøpe og leie ut noen enheter, og det å kreve at inntil 40 prosent av enhetene skulle godta leietakere med tilvisningsavtale (Oslo Economics, 2023:17). Krav om tilvisningsavtale ville føre til mer komplekse utbyggingsprosjekter, fordi utbyggerne ville måtte håndtere forvaltning og drift av boligene etter ferdigstilling. Ulike utbyggere hadde ulike forutsetninger for å gjøre denne jobben, noe som kunne føre til konkurransevridning og markedskonsentrasjon. Siden et fåtall utbyggere var rigget for å drive utleie, ville krav om tilvisningsavtale ekskludere mange mulige aktører. Den økte kompleksiteten kunne også føre til lavere tomteverdier, både som følge av redusert etterspørsel (utbyggere trekker seg) og usikkerhet rundt utleie og forvaltning av boligene.

I boligmarkeder med høy omsettingstakt og stor etterspørsel, kunne utbyggere komme til å prioritere ned prosjekter med krav om tilvisningsavtale på grunn av den økte kompleksiteten (Oslo Economics, 2023). I tregere boligmarkeder, derimot, kunne krav om tilvisningsboliger redusere risikoen – for utbyggere som hadde rutiner for å håndtere utleie – og dermed bidra til flere igangsatte prosjekter. I slike områder var det imidlertid begrenset behov for å bruke krav i planarbeidet som virkemiddel, siden slike avtaler mellom kommuner og utbyggere ofte ble inngått frivillig uansett. Tilgangen til gunstig finansiering i form av lån fra Husbanken kunne tiltrekke utbyggere, men bransjen pekte på at

avtaler om slik finansiering ofte kom på plass for sent til å ha noen særlig betydning i beslutningsfasen.

Ved krav om kommunale *utleieboliger* ville markedsmekanismene trekke i ulike retninger. Disse boligene administrerer kommunene selv utleie av, så krav om slike boliger ville ikke ekskludere noen utbyggere. Tvert imot kunne løfte om forhåndssalg til kommunene redusere usikkerheten i prosjektene, og dermed gjøre dem mer attraktive. På den andre sida, forhåndsavtaler med kommunen kunne hindre utbygger i å hente ut maksimal markedspris på alle enhetene, og dermed gjøre prosjektet mindre attraktivt.

For kommunene ville det å stille krav i planprosesser innebære at de måtte utvide planleggingshorisonten. Kommunene måtte forplikte seg til kjøp av et bestemt antall boliger før prosjektet er ferdigstilt, og/eller planlegge for å benytte det antallet boliger som er øremerket til vanskeligstilte. Dette ville redusere kommunenes fleksibilitet, og gjøre kommunene mer sårbare ved forsinkelser i prosjektet.

På bakgrunn av disse refleksjonene konkluderte Oslo Economics og NIBR (2023) med at den samlede effekten av å stille krav på plan- og bestillingsstadiet var usikker. Det var mye usikkerhet knyttet til hvordan utbyggerne ville respondere, og effektene ville være ulike for ulike kommuner, og for krav om kommunale utleieboliger og boliger med tilvisningsavtale.

Lokalisering av boliger og tilbud til krevende brukere

Kommunene må gjøre en rekke vurderinger med tanke på hvor de skal bygge nye boligprosjekter, eller hvor de skal kjøpe nye leiligheter som kan leies ut. En av studiene vi fant gjennom litteratursøket gjør disse vurderingene til hovedtema, basert på intervjuer med beslutningstakere i kommunen om hvordan de tenker om plassering, beboersammensetning og samlokalisering (Brattbakk & Sørvoll, 2024).

En viktig avklaring er om kommunene skal legge opp til å ha de kommunale utleieboligene samlet, eller spre dem i ulike boområder. De senere årene har det vært et ideal at vanskeligstilte skal bo i mest mulig normale boområder, og at man bør unngå å samle kommunale enheter for mye. Kommuneansatte som jobber med boligene uttrykte i studien bekymring for at mange kommunale boliger samlet på ett sted, for eksempel en hel blokk med bare kommunale utleieboliger, ikke ville gi gode bomiljøer. Det kunne dessuten være utfordringer for noen av dem som ble tildelt en slik bolig, som ofte var i svært sårbare situasjoner, med å bo tett på andre mennesker. Noen brukere med svært store utfordringer kunne plasseres i «hardhus», altså enheter som er bygget for å tåle svært hardhendt bruk, et stykke fra annen bebyggelse (Brattbakk & Sørvoll, 2024:1453). Kommunene hadde som policy at barnefamilier ikke skulle bo i miljøer med store sosiale belastninger, men mange hadde erfart at mangelen på tilgjengelige boliger ga dem svært lite handlingsrom. I realiteten ble dermed leietakere med svært ulike behov, som ikke hadde annet til felles enn at de ikke klarte å konkurrere på det private markedet, boende i samme blokk (Brattbakk & Sørvoll, 2024).

Samlokalisering av boliger ble likevel ikke utelukkende oppfattet negativt. I noen situasjoner mente de kommuneansatte at det kunne være en fordel for beboerne å ha flere i liknende situasjon rundt seg, ut fra en tanke om at like barn leker best (Brattbakk & Sørvoll, 2024:1451). Leieboernes egen fattigdom og marginalisering kunne bli enda tyngre å bære hvis de var omgitt av vellykkede middelklassefamilier.

Kommunens handlingsrom med tanke på å kjøpe eller bygge nye enheter ble begrenset av protester fra naboene, og informantene i Brattbakk og Sørvolls (2024) studie ga uttrykk for at slike protester hadde blitt mer vanlige de senere årene. Naboene protesterte på reguleringsplanen, organiserte protester på sosiale medier, og involverte både medier og advokater – og nabolagene lærte vellykkede strategier av hverandre, ifølge de kommuneansatte. Kombinasjonen av naboprotester i ressurssterke nabolag og boligprisene i de samme nabolagene gjorde det vanskelig å spre de kommunale boligene, og førte til en konsentrasjon av slike boliger i områder og bydeler der det allerede bodde mange med betydelige utfordringer i livet.

Noen som søker om kommunal bolig, har helt spesielle behov. Fafo gjennomførte i 2022-23 et prosjekt om hvordan kommunene kan ivareta behovene til personer med alvorlig psykisk lidelse, eventuelt med samtidige rusproblemer, og en vurdert sikkerhetsrisiko (Hansen et al., 2023). I praksis gjaldt dette personer med rus- og/eller psykiatriproblematikk som også hadde betydelig risiko for voldsutøvelse. Prosjektet spurte hvor mange dette gjaldt i kommunene, hvor i helse- og omsorgstjenestene de burde ivaretas, hva kostnadene for kommunene var, og hvordan kapasiteten i spesialisthelsetjenestene var for å håndtere voldsrisiko. Fafo søkte å belyse problemstillingene gjennom casestudier i seks kommuner, og en spørreundersøkelse til et utvalg kommuner.

Problemstillingene i denne undersøkelsen gikk langt ut over boligløsningene, men vurdering rundt boligtilbudet til denne gruppen var en av flere forhold som ble kartlagt. Løsningene i de seks casekommunene varierte: noen brukte ordinære kommunale boliger, mens andre i tillegg hadde samlokaliserte boliger med tilknyttet personalbase, bofelleskap, småhus eller andre boligtilbud. Forhold som hadde betydning for hvilke boligløsninger som ble brukt, inkluderte hensynet til samfunnsvern, nabolag og trygghet i nærmiljøet; behov for tjenester og tilgang til personale; grad av rusproblemer og rusatferd, og historikk med ødeleggelser av bolig (Hansen et al., 2023:31).

Mange av brukerne i denne kategorien var dømt til tvungent psykisk helsevern, og ble skrevet ut av spesialisthelsetjenesten med tydelige krav til hvilket botilbud de måtte få i kommunen. Dette var en utfordring når kommunene ikke hadde tilgang til den boligtypen spesialisthelsetjenesten mente at brukeren måtte ha. Kommuner som mente at de ikke kunne tilby nok, og riktig, oppfølging i eksisterende boliger kunne ende med å opprette enetiltak. Dette kunne bli løsningen i situasjoner der hensynet til samfunnsvern sto sterkt. Slike løsninger ble i del fleste tilfeller kjøpt av private tilbydere, ofte med en-til-en-bemannning eller i noen tilfelle flere ansatte per enkeltbruker. I noen situasjoner ønsket spesialisthelsetjenesten at det skulle legges til rette for ruskontroll, eventuelt også kontroll med hvem som kom og gikk i leiligheten, og en kontroll med at

brukeren sov i sin egen seng om natten. Kommunale boliger er i utgangspunktet leieboliger der beboerne kommer og går som de vil, og kommunene manglet både juridiske og praktiske virkemidler for å kontrollere livene til beboerne i kommunale utleieboliger på den måten spesialisthelsetjenesten mente var nødvendig.

Oppsummering

De seks studiene som er gjennomgått så langt belyser sentraler sider ved kommunenes arbeid med å utvikle den sosiale boligsektoren, og gir samtidig innsikt i hvor komplekst dette arbeidet er. Opptellingen fra SSB gir en oversikt over hvor mange av boligene som er omsorgsboliger versus boliger til vanskeligstilte, men viser samtidig hvor vanskelig det er å skille mellom disse to typene boliger all den tid mange vanskeligstilte også har omfattende tjenestebehov (Holmøy, 2018). Rapportene som søker å estimere fremtidige behov (Holden & Godeseth, 2023; Rambøll, 2016) får godt fram hvor mange komplekse forhold som spiller inn i det framtidige boligbehovet, samtidig viser rapporten til Oslo Economics og NIBR (Oslo Economics, 2023) fram dilemmaene knyttet til å stille krav til utbyggerne om at de skal legge til rette for sosiale boliger. Det er også en rekke hensyn å ta med tanke på lokalisering, og naboprotester – som ser ut til å ha økt i omfang de senere årene – legger begrensninger på hva kommunen kan få til (Brattbakk & Sørvoll, 2024). Noen brukere har særlige behov for å skjermes fra omgivelsene, andre brukere kan man si at omgivelsene har et legitimt behov for å bli skjermet fra (Hansen et al., 2023). For slike brukere er det særlig viktig å treffe gode valg med tanke på plassering, nabolag, og tilgang til tjenester.

Kapittel 4: Kommunale boliger som sosialpolitikk

Studiene presentert så langt har handlet om hvordan kommunene planlegger utformingen, lokaliseringen, utviklingen og dimensjoneringen av det kommunale boligtilbudet. I dette kapitlet går vi dypere inn i hva som skjer når boligene først står der: hvem skal bo i dem, og på hvilke betingelser? Seks bidrag fra litteratursøket sier noe om dette. Det ene er en ren situasjonsbeskrivelse, en rapport fra en spørreundersøkelse som kartla hva kommunene faktisk gjør (Osnes & Sørvoll, 2023). En studie anlegger et «utenfrablikk» på den norske modellen, og spør om det er presist å omtale denne som en rent behovsprøvd og markedsbasert modell (Sørvoll et al., 2024). Tre bidrag diskuterer med et samfunnsvitenskapelig blikk de avveiningene og dilemmaene kommunene står oppe i med tanke på den boligsosiale politikken (Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll, 2019, 2024), mens én artikkel drøfter de juridiske sidene ved kommunenes vilkårssetting for å få tildelt en bolig (Bendixen, 2024).

Hvem får tildelt kommunal leiebolig?

Selv om det etter hvert finnes en del relevant informasjon om hvem som tildeles kommunale boliger i KOSTRA, mangler vi lenge mye informasjon for Norge som helhet om hvordan boligene som er rettet inn mot vanskeligstilte på boligmarkedet tildeles og brukes. BOVEL gjennomførte i 2023 en survey som skulle imøtekomme dette kunnskapsbehovet (Osnes & Sørvoll, 2023). Surveyen ble besvart av 170 kommuner og sju bydeler i Oslo. De store kommunene var overrepresentert blant dem som svarte, noe som innebar at 76 prosent av det totale antallet kommunale boliger ligger i en kommune som besvarte undersøkelsen. Surveyen hadde fire hovedtema: boligtildeling (hvem prioriteres?), husleieavtaler (varighet og fornyelse), husleiefastsettelse og selektiv økonomisk støtte (som kommunal bostøtte og sosialhjelp), og boligbehov og andre utfordringer.

Undersøkelsen fant at det i de fleste kommuner ikke var tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å få en bolig, men at man også måtte ha tilleggsutfordringer som rus- og/eller psykisk lidelse. Det avgjørende hensynet ville i mange tilfeller være at man sto uten bolig eller i fare for å miste den boligen man har. Med tanke på husleieavtaler var det klart vanligste å tilby tidsbestemte kontrakter, men praksis var at disse ofte ble fornyet. 22 prosent av kommunene oppga at fornyelser skjedde «alltid eller nesten alltid» (Osnes & Sørvoll, 2023). Det var stor variasjon mellom kommunene med tanke på hvor opptatte de var av gjennomstrømming i boligene: 28 prosent sa de prioriterte gjennomstrømming høyt, mens 11 prosent prioriterte det lavt. Hele 25 prosent av kommunene hadde ingen etablert praksis eller strategi på dette området. Svarfordelingen indikerte at ønsket om gjennomstrømming ble vektet mot andre hensyn, som ønsket om å skape botrygghet for utsatte grupper. Nesten 70 prosent av kommunene svarte at de brukte en form for markedsbasert leie i sine kommunale boliger («markedsleie» eller «gjengs leie»), og nær 80 prosent

justerte husleiene tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen, som er den høyeste årlige økningen husleieloven tillater. Relativt få kommuner (12 prosent) hadde kommunale bostøtteordninger som supplement til den statlige bostøtten. Hele 89 prosent av kommunene sa at de hadde behov for flere kommunale utleieboliger. Dette hadde delvis sammenheng med tilstrømmingen av flyktninger fra Syria, og delvis med et stabilt høyt behov for boliger til barnefamilier og personer med rus- og/eller psykiske lidelser.

Ikke uventet fant undersøkelsen viktige forskjeller etter kommunestørrelse, der særlig kommunene med færre enn 5000 innbyggere skilte seg fra hovedmønsteret. I de små kommunene var det relativt sett mindre etterspørsel etter kommunale boliger til vanskeligstilte og færre utfordringer med utrygge bomiljøer. Tilsvarende Statistisk sentralbyrås studie fra fem år tidligere (Holmøy, 2018) fant denne undersøkelsen at de minste kommunene oftere enn de store brukte kommunale utleieboliger til tilflyttere som skulle jobbe der i en begrenset periode i offentlig eller privat sektor.

Sosial boligpolitikk i Norge – en ren markedsmodell?

BOVEL-surveyen avdekket hvor sterk behovsprøvingen av de kommunale boligene er, og at kommunene i svært stor grad krever en form for markedsleie av leieboerne. Kan man på bakgrunn av denne kunnskapen si at den sosiale boligpolitikken i Norge er rendyrket behovsprøvd og markedsbasert? I en artikkel fra 2024 går Sørvoll et al. (Sørvoll et al., 2024) nærmere inn på hvordan en slik idealtypisk modell vil se ut, og hvor nær den norske boligsosiale politikken ligger denne idealtypen. Sørvoll et al. (2024) presenterer den rendyrkede modellen med følgende elementer:

Markedsbasert fremskaffelse av boliger. Produksjon og anskaffelse av boliger er overlatt til markedet. Det finnes ingen subsidier for boligbygging til sosiale formål, og tomtene kjøpes av utbyggere til markedspris.

Profittorientert administrasjon. Virksomhetene som bygger og administrerer sosiale boliger er ikke forhindret fra å profitere på virksomheten, verken av lovverk eller interne retningslinjer. Tvert imot forventes de å operere som private resultatorienterte aktører i tråd med «New Public Management»-idealer. Kombinasjonen av markedsbasert fremskaffelse og profittorientert administrasjon av boligene innebærer at kostnadene hovedsakelig finansieres av leietakernes innbetalte leie.

Behovsprøvd tildeling av boliger. Ledige boligenheter allokeres til husholdninger som antas å ha det største behovet for sosiale boligtiltak. Dette innebærer vanligvis at boligene gis til husholdninger som av ulike grunner ikke er i stand til å skaffe seg bolig av en akseptabel kvalitet i det private markedet, verken som eiere eller leietakere.

Tidsbegrensede leiekontrakter og regelmessige vurderinger av fortsatt behov. Dette har til hensikt å fremme gjennomstrømming og frigjøre plass til nye beboere. Regelmessig behovsvurdering innebærer ikke bare at leietakerne må flytte ut av boligen hvis de ikke lenger har samme behov, men også at leietakere kan flyttes mellom leiligheter av ulike størrelser for å gjenspeile at husholdningsstørrelsen har endret seg. Det overordnede målet er å finne gode

matcher mellom leietakernes standardiserte behov og størrelsen på tilgjengelige boliger. Dette vil for eksempel bety at husholdninger som bor i (relativt sett) store leiligheter flyttes til mindre enheter når barna flytter ut.

Markedsbasert fastsettelse av leie. Lokale og sentrale myndigheter har ingen husleieregulering eller tak på leieutgift. Dette antas å fremme gjennomstrømming, fordi leietakere ikke vil ha noen insentiver til å bli i den kommunale boligen framfor å flytte til en privat bolig. Markedsbaserte leieinntekter bidrar også til å finansiere fremskaffelse og administrasjon av boliger til sosiale formål.

Selektiv økonomisk stønad. Leietakere som ikke har råd til markedsbasert leie – forstått som at så høye boligutgifter vil gjøre det umulig for dem å samtidig finansiere grunnleggende behov for mat og klær – får bostøtte eller andre former for inntektssikring som dekker iallfall noen av boligutgiftene deres.

Den norske boligsosiale modellen ligger nær denne idealtypen på en del områder, slik Sørvoll et al (2024) går videre til å vise, med data fra spørreundersøkelsen i 2023 (Osnes & Sørvoll, 2023).

Fremskaffelsen av boliger er i stor grad markedsbasert. Kommunene må kjøpe tomter, materialer og arbeidskraft til boligbygging til markedspris. Husbanken kan bidra med investeringstilskudd, men denne ordningen er relativt marginal og dekker kun en liten andel av kommunenes samlede utgifter til boliger. Når artikkelen ble skrevet var tilskuddet under avvikling (det eksisterer ikke i skrivende stund). Administrasjonen, derimot, kan ikke sies å være markedsbasert, selv om noen kommuner har etablert foretak som opererer ganske nær en forretningsmodell. Kombinasjonen av dårlig kommuneøkonomi og manglende statlig støtte til boliger innebærer også at kommunene ikke kan se helt bort fra behovet for inntekter på boligene. Tildelingen av boliger er sterkt behovsprøvd. Leiekontraktene er tidsbegrensede, og kommunene revurderer behovet med jevne mellomrom. Kommunene oppgir at de ofte henviser leietakere til mindre enheter hvis husholdningene blir mindre. Samtidig blir kontraktene relativt ofte fornyet. Et flertall av kommunene i undersøkelsen sier dessuten at det er vanskeligere å ikke fornye kontrakter nå enn tidligere, fordi beboerne i de kommunale boligene over tid er blitt enda mer vanskeligstilte. Nivået på husleien i kommunale boliger følger typisk gjengs leie, men leietakere i kommunale boliger er bedre beskyttet mot brå og kraftige økninger i husleien enn leietakere i det private markedet. Endelig har leietakere i kommunale boliger tilgang til målrettet økonomisk stønad, der bostøtten er den viktigste (Sørvoll et al., 2024).

Den norske boligsosiale modellen kan alt i alt sies å ligge ganske nær den liberale idealtypen, men skiller seg fra den i at administrasjonen av boligene i begrenset grad er profitorientert. Videre er praksis i kommunene at leietakere ofte får fornyet leieavtalen utover det opprinnelig avtalte tidspunktet, og leietakerne er stort sett beskyttet mot kraftige økninger i husleien. Alt dette er avvik fra idealtypen, som tilsier at selv om den boligsosiale politikken i Norge nok er mer behovsprøvd og markedsorientert enn i mange land, er den ikke gjennomført nyliberal. Forfatterne konkluderer med at den norske kommunale boligmodellen kanskje best kan beskrives som «an extreme model that is

implemented moderately and pragmatically on a case-by-case basis» (Sørvoll mfl. 2024: 101).

Dilemmaer i kommunenes boligsosiale arbeid

Forskere tilknyttet BOVEL har diskutert utviklingen og praksisen i den norske sosiale utleiesektoren i flere overordnede og prinsipielle bidrag (Sørvoll, 2019, 2024; Sørvoll et al., 2024). Sørvoll (2019) ser særlig på utviklingen av sosial boligbygging i Oslo, men legger til grunn at resonnementene også vil gjelde for andre kommuner i Norge. Artikkelen viser hvordan ønsket om å utvikle en sosial utleiesektor i Oslo ble skrinlagt av de sterkeste politiske kreftene allerede fra 1930-tallet, da det å gi flest mulig mulighet til å eie bolig, gjerne gjennom ulike sameie- og borettslagsmodeller, etter hvert fikk forrang. Den sosiale utleiesektoren i Oslo i dag – dvs. de kommunale utleieboligene – retter seg mot de aller mest vanskeligstilte, tildeles med tidsbegrensede kontrakter, og har dessuten relativt høy leie. Leien i de kommunale boligene fastsettes ut fra gjengs leie for å hindre at disse boligene blir uhensiktsmessig attraktive sammenlignet med den private utleiesektoren. Beboerne kan søke om bostøtte til å dekke utgiftene. Det kommunale utbyggingsselskapet Boligbygg er pålagt å drive økonomisk effektivt, og opererer i realiteten som en «vanlig» utbygger i markedet.

I denne modellen for sosial boligutleie, påpeker Sørvoll (2019), ligger det en rekke dilemmaer. For det første kan prinsippet om gjengs leie sies å stå i motsetning til ønsket om å fremskaffe rimelige boliger til utsatte grupper. Prinsippet om gjengs leie har vært omstridt i Oslo, men brukes fortsatt i 2025. Sørvoll (2019:56) peker på at det å senke leieprisen vesentlig under gjengs leie i kommunale boliger ville innebære en kraftig svekkelse av insentivene til å finne en bolig utenfor den kommunale sektoren, dessuten vil det redusere inntektene til Boligbygg KF og dermed gi mindre penger til vedlikehold og nybygging. Et annet dilemma oppstår mellom ønsket om å gi trygge boforhold, særlig for familier med barn, på den ene siden, og ønsket om gjennomstrømming i kommunale boliger på den andre. Mye gjennomtrekk støter også mot ønsket om å skape gode og stabile bomiljøer, særlig siden det vil være relativt sett ressurssterke leieboere som forlater de kommunale boligene og skaffer noe eget. Ytterligere en utfordring, om ikke dilemma, er at grupper med svært ulike behov plasseres i boliger nær hverandre, slik at for eksempel barnefamilier blir boende i områder preget av rusmisbruk og utagerende atferd. Alt i alt påpeker Sørvoll (2019) at den strenge behovsprøvingen har en del konsekvenser som ikke alltid er i tråd med de generelle målene i sosialpolitikken.

Gitt at kommunale boliger er et så knapt gode, oppstår det en rekke dilemmaer med tanke på hvem som skal få anledning til å bo der. De som er innenfor, og bor i en kommunal bolig, vil ønske seg leiekontrakter med lang tidshorisont eller uten tidsbegrensning i det hele tatt. De som er utenfor, og ønsker seg en kommunal bolig, vil ha interesse av at de som allerede bor i disse boligene kommer seg videre og frigjør kapasitet. Sørvoll (2024) kaller dette «the great social housing trade-off [between] insiders and outsiders», og ønsker å utforske hvordan de som jobber med boligtildeling i kommunene forholder seg til dette

dilemmaet mellom interessene til to grupper med legitime behov. Analysen er basert på intervjuer med 31 ansatte i de femten største kommunene i Norge.

Informantene i studien understreket at kommunale boliger er et svært knapt gode, og at de skal tildeles de aller mest vanskeligstilte. Det å ha lav inntekt var ikke tilstrekkelig, de som fikk tilbud om bolig hadde i tillegg funksjonshemming, rus- og eller psykiatrisk lidelse, eller de hadde lav inntekt og mange barn. I tillegg kommer at kommunen måtte ha en ledig bolig som passet til søkerens behov. Det var ikke gitt at den som hadde stått lengst i kø fikk prioritet når en bolig ble tilgjengelig. Som en informant sa, hvis boligen passet til behovene til nummer 33 på venteliste, ville denne personen få tilbudet. Dette betydde også at hvilke boliger som fantes – om de var små eller store, tilknyttet tjenestebase eller ikke – styrte mye av hvem som fikk tilbud om å bo der. I andre sammenhenger ville det være den som hadde størst behov på akkurat det tidspunktet, i det boligen ble tilgjengelig, som fikk den. På denne måten hadde de som allerede bodde i boligen, en fordel: kommunen kastet dem ikke ut fordi det dukket opp noen andre som hadde større behov akkurat nå, men en person på venteliste ville bli forbigått hvis den ledige boligen passet bedre til noen andres behov, eller noen andre trengte den mer.

På den andre sida ga alle kommunene boligkontrakter i begrensede perioder, og informantene argumenterte for at dette var både nyttig og nødvendig. Noen viste nettopp til «outsiderne» som begrunnelse for dette – om man ga tidsubegrensede kontrakter, ville andre bli stående i tidsubegrensede køer. Informantene opplevde dette som reelle dilemmaer: mange av beboerne i kommunale boliger, som barnefamilier og innbyggere med funksjonshemming, ble ansett å trenge trygge og stabile boforhold. Samtidig var det altså behov for sirkulasjon i boligene. Noen fant en vei ut av dilemmaet med å peke på at det å bli boende svært lenge i kommunal bolig ikke var noen god løsning for beboerne heller, men at de burde komme seg videre i boligkarrieren. Nye vurderinger av situasjonen hvert tredje år ble sett på som en måte å hjelpe folk videre på, og også skape bevegelse i boligmassen til glede for nye søkere. Ved en slik gjennomgang kunne for eksempel kommunen konkludere med at familien ikke lenger hadde (mange) hjemmeboende barn, og dermed kunne flytte til en mindre leilighet. Dette kunne imidlertid være emosjonelt og vanskelig for en familie som hadde bodd i boligen i 10–15 år og tenkte på den som hjemmet sitt. Noen kommuner kunne derfor velge å ha en pragmatisk tilnærming til dette. Realiteten var også at mange bosatte i kommunale boliger ble boende i svært mange år, langt utover det den opprinnelige tidsbegrensede kontrakten la opp til (Sørvoll, 2024).

Samlet oppsummerer Sørvoll (2024) at «outsidere» har fordel av at kommunene vurderer «insidernes» fortsatte boligbehov hvert tredje år, at kontraktene er midlertidige, at leien fastsettes i tråd med gjengs leie og at staten tilbyr startlån som kan hjelpe noen bosatte i kommunale boliger videre. På den andre sida beskyttes «insidernes» av støtteordninger som hjelper dem å klare husleien, de hyppige fornyelsene av leiekontraktene, og av at kommunalt ansatte bruker skjønn for å beskytte dem fra å måtte flytte. Generelt er det mange tilfeldigheter i spill, en situasjon Sørvoll (2024:3061) kaller «strukturell tilfeldighet» («structural arbitrariness»). Gitt hvor marginal den norske sosiale boligsektoren er, og hvor vanskeligstilte både «insidere» og «outsidere» er,

konkluderer Sørvoll (2024:3062) med at det ikke nødvendigvis er nyttig å resonnerer som om dette er distinkte grupper med motstridende interesser. Alle som kommer i betraktning for en kommunal bolig er i marginale posisjoner i samfunnet, og det er ikke alltid realistisk å anta at «insiderne» kan komme seg videre og konkurrere om boliger i det ordinære markedet.⁴

Noen ytterligere momenter reises i en rapport som også hadde gjennomstrømming versus bostabilitet som hovedtema (Elvegård & Svendsen, 2017). Studien var basert på casestudier i sju kommuner, samt en spørreundersøkelse i programkommunene til Husbanken. I intervjuene med kommuneansatte ble forskerne i denne studien slått av spriket mellom policy og praksis: informantene formidlet at både statlige og politiske føringer trakk i retning av gjennomstrømming, men i praksis ble leiekontraktene ofte fornyet og familiene ble boende. Opptattheten av gjennomstrømming så ut til å øke med avstanden til leietakerne: ansatte i kommuneadministrasjonen fremhevet dette som et mål, mens de som jobbet i tjenestene la mer vekt på pragmatiske og individuelle hensyn (Elvegård & Svendsen, 2017:16).

Informantene i undersøkelsen til Elvegård og Svendsen (2017) ble utfordret til å eksplisitt diskutere fordeler og ulemper med gjennomstrømming og bostabilitet. Informantene fremhevet at gjennomstrømming var positivt på grunn av boligkø og mangelen på boliger, og fordi kommunen måtte forholde seg til føringer fra sentrale myndigheter. For familier som ønsker å flytte, er hjelp til å komme videre et gode. På den andre sida mente de at bostabilitet var bra fordi kommunen da slapp å bruke ressurser på å skrive vedtak, hjelpe familier og flytte og sette boligen i stand til neste leietaker. Dessuten ville ro og stabilitet være bedre for familiene, og for kommunen var det en fordel at beboerne følte tilhørighet og tok ansvar for boligen og nabolaget.

Vilkår for tildeling av kommunal bolig: et juridisk blikk

Litteratursøket om de kommunale boligene returnerte bare et bidrag som ser på kommunenes tildelingspraksis fra en juridisk synsvinkel (Bendixen, 2024). Kommunene vil i mange tilfeller stille vilkår for at en person skal få tildelt en kommunal bolig, men hva er egentlig kriteriene for vilkårssetting i lovverket? Går kommunene for langt i å sette vilkår? Problemstillingen er særlig aktuell gitt Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (boligsosialloven -- 20. desember 2022 nr. 121), som tydeliggjør at kommunale boliger og boligsosialt arbeid normalt ikke er en helse- og omsorgstjeneste.

Artikkelen diskuterer tre typer vilkår som ofte vil være aktuelle, med vekt på det kommunale boligtilbudet for personer med rus- og/eller psykiatriske lidelser (Bendixen, 2024). Den første gruppen vilkår er knyttet til *økonomi*, og er rettet mot å sikre at beboeren klarer å betale husleie. Typisk vil dette være økonomisk rådgivning, som hjelp til å bruke nettbank, eller vilkår om nedbetaling av

⁴ Se også følgende masteroppgaver for informasjon og interessante perspektiver på kommunalt ansattes skjønnsmessige beslutninger i den kommunale utleiesektoren i Norge: Jusufović, 2023; Skaar, 2023. Begge oppgavene belyser dilemmaene og utfordringene kommunale bakkebyråkrater (*street-level bureaucrats*), dvs. saksbehandlere som behandler og avgjør i enkeltsaker, står overfor når kommunale boliger tildeles.

utestående husleiegjeld. Den andre gruppen vilkår gjelder ulike former for *booppfølging*. Disse innebærer at det er et vilkår for tildeling av bolig at beboeren aksepterer jevnlige, planmessige booppfølgingstjenester fra kommunen, typisk omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven. Bendixen (2024) nevner som eksempler opplæring knyttet til det å bo selvstendig, som veiledning i riktig bruk av hvitevarer, eller plikt til å ta imot hjelp til rydding og vasking av boligen. Oppfølgingen kan også innebære støttesamtaler, hjelp til å gjennomføre aktiviteter som dagligvarehandel eller møter med NAV, eller det å godta jevnlige besøk fra ansatte i booppfølgingstjenesten. Det kan være glidende overganger til den tredje typen vilkår, som har sammenheng med *tilsynsbetraktninger*, som å oppdage og forebygge nødsituasjoner. Dette kan innebære at kommunens ansatte låser seg inn i boligen hvis de mener å ha grunn til særlig bekymring for boligen eller beboeren. Bekymring for boligen kan være mistanke om skade, brannrisiko eller liknende.

Drøftingen om vilkårssetting er særlig relevant for de av boligene som er rettslig atskilt fra helse- og omsorgslovgivningen, all den tid omsorgsboligene reguleres av annet lovverk. Bendixen (2024) legger til grunn at boligtildeling er et begunstigende tiltak, noe som gjør det relevant å anvende vilkårsføre. Selve husleieforholdet reguleres imidlertid av husleieloven. De kommunale tjenestene som eventuelt tildeles beboerne er rettslig uavhengige av boligtildelingen. Husleieloven setter ikke en absolutt skranke mot bruk av vilkår, men inneholder heller ikke bestemmelser som uttrykkelig hjemler vilkårssetting. Dermed er det lovligheten av det enkelte vilkåret som må vurderes. Vilkårslæren blir et supplement til husleieloven i slike vurderinger.

Overordnet er retten til respekt for «privatliv og...[hjem]» nedfelt både i grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Dette vil være relevant i den grad kommunen oppfattes å stille vilkår som utgjør inngrep i retten til privatliv. Ser man konkret på vilkårene som typisk stilles, argumenterer Bendixen (2024:20) for at vilkår knyttet til økonomi ikke legger begrensninger på bruken av boligen, og er lite belastende for brukeren. Slike vilkår reiser dermed neppe problemer etter vilkårslæren. Det samme gjelder vilkår knyttet til å motta tjenester utenfor boligen. Problemene kan oppstå i forbindelse med vilkår som gir booppfølgingstjenesten adgang til boligen. Husleieloven gir leietaker plikt til «å gi utleier eller utleiers representant adgang til husrommet for tilsyn». Hvis ansatte i booppfølgingstjenesten kan betraktes som utleiers (kommunens) representant og formålet med besøket er tilsyn, vil det å kreve adgang til boligen ha dekning i husleieloven. Her må det likevel skilles klart mellom kommunens ulike funksjoner: eierfunksjonen og tjenesteyterfunksjonen. Å stille som vilkår at leietakeren skal gi kommunens ansatte tilgang til boligen for å yte tjenester, har ikke klar hjemmel i husleieloven eller noen av de aktuelle lovene som regulerer de kommunale boligene.

Oppsummering

Bidragene som er gjennomgått i dette kapitlet gir et innblikk i kommunal praksis og de utfordringene og dilemmaene kommunene møter. Rapporten til Osnes og Sørvoll (2023) presenterer oppdatert kunnskap om praksis, og viser at de kommunale boligene

i Norge både er svært sterkt behovsprøvd og opererer etter markedsprinsipper. Det er likevel innslag av sosialt arbeid-tenking i forvaltningen av boligene, slik at modellen ikke er rendyrket nyliberalistisk (Sørvoll et al., 2024). Kombinasjonen av behovsprøving, markedsstyring, knapphet på boliger og mange leietakere med omfattende tjenestebehov skaper både juridiske uklarheter og normative dilemmaer. Disse skal vi komme tilbake til i kapittel 6.

Kapittel 5: Kommunale boliger som bolig og hjem

Alle studiene så langt har sett på spørsmålet om kommunale boliger fra kommunenes synsvinkel, enten det gjelder kommunen som planlegger eller kommunene som forvalter og tildeler av boligene. I dette kapitlet skal vi gjennomgå studier av hvordan beboerne i kommunale boliger opplever det å bo der. Hva er bra med å bo i en kommunal bolig, hva er mindre bra, og hva ønsker beboerne seg for at livskvaliteten kan bli bedre?

Litteratursøket returnerte åtte bidrag der opplevelsen av å bo i en kommunalt disponert bolig er et viktig tema. Målgruppene i de aktuelle studiene er ulike: en ser på ungdom (Brattbakk & Reiersen, 2023), en annen på leietakere med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse (ROP) (Sælør et al., 2021), en tredje har intervjuet leietakere som er aktive i leieboerforeningsarbeid (Sørvoll, 2023). Den fjerde studien ser på alle beboere i en kommunal blokk som ble rehabilitert under korona-nedstengningen (Bartoszko & Woll, 2023), mens tre bidrag særlig ser på situasjonen til barnefamilier (Elvegård, 2016; Elvegård & Svendsen, 2017; Grønseth et al., 2023). Den siste studien retter oppmerksomheten mot både barnefamilier og ungdom (Elvegård & Michelsen, 2015).

Krevende livsbetingelser i kommunale boliger

Tre av bidragene tematiserer hvordan kommunale boliger skaper rammer og livsbetingelser som har betydning utover boligen selv – hvordan det å bo i en kommunal bolig kan påvirke opplevelsen av frihet, autonomi og likeverd i samfunnet, og hva det kan bety for muligheten til rehabilitering. Den ene av disse beskriver på alle måter en ekstrem situasjon (Bartoszko & Woll, 2023): den kartlegger opplevelsen av å bo i en kommunal blokk som gjennomgikk totalrenovering samtidig som Norge stengte ned på grunn av COVID-19-pandemien. Ni beboere, som alle hadde bodd i den aktuelle blokka i ti år eller mer, ble intervjuet i perioden desember 2021-januar 2022.

Det første beboerne snakket om når de ble spurt om rehabiliteringen, var støy. Bygget hadde blitt refundamentert, noe som var en langvarig og svært støyende prosess. Etter refundamenteringen kom fasadefornyning, som innebar at det ble satt opp stillaser og heldekkende presenning rundt hele blokka. For å holde veggene varme ble det satt inn aggregater under presenningen, og disse durte hele døgnet. Beboere som måtte holde seg hjemme på grunn av nedstengningen opplevde at de aldri fikk en pause fra duoen, og det var vanskelig å komme vekk: disse leieboerne disponerte verken hytte eller bil, og mange hadde ikke helse til å gå lange turer. I tillegg var det mye aktivitet på stillaset i arbeidstida, mye «kakling fra arbeiderne», og mange opplevde det som vanskelig at arbeiderne når som helst kunne se inn i leiligheten. I denne situasjonen var det ekstra krevende å skulle ha hjemmeskole for barna. Leietakerne følte at de ble utsatt for en dobbel nedstengning: de skulle unngå kontakt med andre og helst ikke gå ut, samtidig stengte presenningene for

utsikten. Fra leilighetene kunne de i lange perioder ikke se hvordan været var, og de fikk ikke dagslys inn. Stillasene kunne dessuten gi uvedkommende tilgang til leiligheten, slik at leietakerne følte at de aldri kunne slippe av. Siden det var et aktivt rusmiljø i nabolaget, ble rommene under presenningen i tillegg «varmestue og dealersted» (Bartoszko & Woll, 2023:60) for personer som ble opplevd som truende.

Det viktige i denne analysen er ikke beskrivelsene av de vanskelige forholdene i det som på alle måter var en unntakssituasjon. Bartoszko og Woll (2023) bruker leietakernes fremstilling av livet i denne fasen til å reflektere over betydningen av et hjem, verdighetsforvaltning og privatliv i en kommunal gård. Flere av de kvinnelige informantene ryddet og vasket leiligheten konstant i fasen da det var mye støy og støv, noe forskerne tolker som forsøk på å få kontroll over tilværelsen og bevare verdigheten. Flere fortvilte over at de ikke fikk vasket vinduene: «De opplevde at de var stengt inne i og omringet av det skitne uten å kunne rense det vekk» (Bartoszko & Woll, 2023:58). Den konstante tilstedeværelsen av bygningsarbeidere visket ut grensen mellom det offentlige og det private, og beboerne opplevde at hjemmene deres ble en byggeplass og en arbeidsplass for fremmede mennesker. Leietakerne fortalte om hvordan de i normale situasjoner holdt øye med blokka og omgivelsene, men at muligheten til dette ble sterkt redusert når blokka var pakket inn i presenning. Ting de normalt gjorde, alene og sammen, for å skape «en trygg havn» i blokka ble dermed vanskelig eller umulig, og som konsekvens opplevde mange sterk utrygghet. På toppen av dette kom en sterk opplevelse av å ikke bli tatt hensyn til. Beboerne følte at de fikk utilstrekkelig informasjon om framdriften i arbeidet, og rehabiliteringen hadde som nevnt tatt mye lenger tid enn først antatt. «Beboerne erfarte [...] prosessen som dehumaniserende idet de følte seg mindre verdt enn bygningsmassen» (Bartoszko & Woll, 2023:62). Studien viser at beboere i kommunale boliger anstrenger seg for å opprettholde et selvbylde som renslige, skikkelige og ansvarlige mennesker, men at de samtidig er sårbare og har få ressurser å trekke på når omgivelsene endrer seg på negative måter.

En annen studie som fokuserer på den sårbarheten leietakere kan oppleve i kommunale boliger er gjennomført av Sælør et al. (2021). Studien er basert på intervjuer med åtte brukere som mottok tjenester fra kommunens oppfølgingstjeneste. Alle informantene ble intervjuet to ganger. I analysen brukers intervjuene med én bruker, kalt Roy, som utgangspunkt for en narrativ analyse av hvordan boligforhold og rehabiliteringsprosessen spiller seg ut i kontekst. Roy er neppe representativ, men hans individuelle fortelling fungerer som en illustrasjon på hvordan boligsituasjonen samspiller med, og påvirker, andre sider av livet.

Roy formidler at han strever med å finne en positiv identitet. Han føler seg sterkt stigmatisert, både som (tidligere) rusmisbruker, fattig, ufør, og som beboer i en kommunal bolig. Han er misfornøyd med mange sider ved boligen: Badet i leiligheten fungerer ikke, ifølge ham selv, i stua er det sprekker i gulvet som blir hjem for insekter, og leiligheten er trekkfull og iskald om vinteren. Rett utenfor døra foregår det dopsalg. På grunn av dopsalget og den dårlige standarden har han ikke lyst til å ha gjester. Kommunen ga ham ingen alternativer da han fikk tildelt denne leiligheten, og han ser ingen mulighet til å flytte til noe bedre. Den

eneste muligheten han ser er å gå tilbake til en tilværelse som bostedsløs, på gata og i telt. Forskerne peker på at boligsituasjonen bidrar til å undergrave troen på at livet vil bli bedre, og dermed vanskeliggjør rehabiliteringsprosessen (Sælør et al., 2021:50). Det at leiligheten er så nedslitt går dessuten ut over selvfølelse og muligheten til et sosialt liv. Forskerne bruker metaforen «glassklokke» om situasjonen Roy er i, i den forstand at han er isolert fra andre mennesker både i bokstavelig og metaforisk forstand.

Kommunale leietakeres opplevelse av frihet, trygghet og autonomi er også tema i en artikkel basert på intervjuer med 15 leietakere i kommunale boliger i Oslo (Sørvoll, 2023). Alle disse leietakerne hadde – med to unntak – erfaring med demokratisk aktivisme som leietakere. Der Roy var en av de mest utsatte beboerne i en kommunal bolig, representerer disse informantene noen av de mest ressurssterke. Deltakerne hadde bodd mellom 1,5 og 24 år i den kommunale boligen, og alle unntatt én var eldre enn 40 år.

Hovedhensikten med studien var å få en bedre forståelse av hva det betyr for beboerne i de kommunale boligene at de har tidsbestemte leiekontrakter. De subjektive opplevelsene av dette var svært ulike: Noen av leietakerne så på kontakten med kommunen som en trygg havn og en beskyttelse fra det mer uforutsigbare private leiemarkedet, mens andre var svært bekymret for hva som ville skje når kontraktperioden var over (Sørvoll, 2023: 614ff). Den yngste informanten, som også hadde bodd kortest periode i boligen, så seg ut til å skulle få fotfeste i arbeidsmarkedet og komme seg videre i boligkarrieren før kontrakten gikk ut. Flere av de eldre informantene hadde erfart at kontrakten kunne fornyes, og slo seg til ro med at det nok også ville skje når den gjeldende kontrakten utløp. Andre leietakere var på sin første tidsbegrensede kontrakt med kommunen, og stolte slett ikke på at denne ville bli fornyet. De hadde sett eksempler på at andre måtte flytte, motvillig, og bekymret seg for hvordan kommunen ville konkludere når det var tid for å vurdere leieforholdet på nytt. Interessant nok knyttet minst en av informantene dette til risikoen for at han kunne bli «for frisk»: hvis han ikke lenge hadde de helseproblemene som begrunnet tildelingen av bolig i første omgang, ville han kanskje måtte flytte. Bekymringen for at kommunen ville kaste dem ut igjen gjorde det vanskelig for disse leietakerne å slå seg til ro og engasjere seg i lokalsamfunnet.

For andre leietakere var det ikke primært kontraktslengden som skapte usikkerhet, men leieutgiftene og kommunens praksis som utleier. Kommunen kunne øke husleia uten å gi noen eksplisitt begrunnelse, og noen av informantene fryktet at stadig økende kostnader ville presse dem ut av boligen. Pengemangelen gjorde det vanskelig å investere i muligheter for framtida, som å spare penger eller ta permisjon fra jobb for å ta videre utdanning. Leietakere som mottok bostøtte, opplevde disse bekymringene i langt mindre grad. Noen leietakere bekymret seg for rykter om at gården de bodde i skulle totalrenoveres eller til og med kondemneres, og etterspurte mer systematisk informasjon fra kommunen om planene framover (Sørvoll, 2023). Dette bringer tankene tilbake

til Bartoszko og Wolls (2023) studie, som også fant at beboerne følte at de fikk for lite informasjon når noe skjedde.⁵

Å vokse opp i kommunal bolig

Situasjonen til barnefamilier i kommunale boliger har lenge vært et tema i forskningen om offentlige boliger som sosialpolitisk tiltak (Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Stefansen & Skevik, 2006; Turner & Stefansen, 2011).

Litteratursøket for dette notatet fant fem studier som ser særlig på barn og unges situasjon: tre av dem fokuserer på barnefamilier (Elvegård, 2016; Elvegård & Svendsen, 2017; Grønseth et al., 2023), en på ungdom (Brattbakk & Reiersen, 2023), og en på barnefamilier og ungdom (Elvegård & Michelsen, 2015).

Gjennomgangen av artikkelen til Sørvoll (2024) om betydningen av å bo med en midlertidig husleiekontrakt viste at en del beboere opplever dette som stressende, mens andre lever greit under disse betingelsene. Man kunne tenke seg at midlertidigheten var ekstra stressende for familier med barn, som er den gruppen Elvegård og Svendsen (2017) så på. Også de var særlig opptatte av betydningen av tidsbegrensede kontrakter, og funnene – kanskje litt overraskende – er svært like funnene i Sørvolls (2024) artikkel: noen ble stresset av at kontrakten var tidsbegrenset, mens andre la større vekt på at en tidsbegrenset kontrakt med kommunen tross alt var tryggere enn en hvilken som helst kontrakt i det private leiemarkedet. Tidsbegrensningen innebar imidlertid at informantene nølte med å investere for mye av seg selv i leiligheten og nabolaget, siden de visste at ikke noe av dette var «deres» - det tilhørte kommunen. Også i denne undersøkelsen kom det dessuten opp at husleien var høy og ville komme til å øke ytterligere, og at dette kunne gjøre det umulig å bli boende (Elvegård & Svendsen, 2017:44).

Flere var inne på at boligen ble barnas barndomshjem, og at det var respektløst av kommunen å forvente at de skulle flytte ut så snart barna flyttet hjemmefra. Flere av informantene ønsket seg en ordning der de på sikt kunne få kjøpe boligen de hadde bodd i over tid, slik at de kunne få et eierskap og barna kunne være trygge på å komme hjem. Dette kunne for eksempel oppnås hvis kommunen kunne betrakte deler av den innbetalte husleia som delbetaling for en senere overtakelse.

Leietakere som bor med tilvisningsavtaler er i en litt annen situasjon enn de som leier av kommunen, blant annet er det mindre sannsynlig at de har en leieavtale som er eksplisitt begrenset i tid. Likevel er det en rekke fellestrekk (Grønseth et al., 2023). Også i intervjuer med leietakere i tilviste boliger tok leieboerne opp negative kvaliteter ved boligen, som dører og skuffer som gikk i stykker og måtte repareres for egen regning, andre opplevde at leiligheten hadde en lite hensiktsmessig planløsning. En tredje type utfordring var lite

⁵ Politikknnotat «Kommunale boliger i Oslo: leieboeres egne erfaringer, synspunkter og opplevelser» (Sørvoll, 2020a), som ikke faller innenfor de formelle rammene til det systematiske litteratursøket, kan også være av interesse for lesere som er opptatt av kommunale leieres egne stemmer og perspektiver på tilværelsen. Se også: «Bostabilitet versus sirkulasjon: Botrygghet i kommunale boliger i Oslo» (Sørvoll, 2020b).

attraktive utearealer og/eller støy i nærområdet. Enkelte av familiene opplevde at naboene klaget på at barna deres «bråkte», noe som av de kommunalt ansatte ble koblet til at boligene var bygget etter en standard som nok ikke var optimal når barnefamilier skulle huses sammen med andre grupper som også kunne ha sine utfordringer (Grønseth et al., 2023:51). Noen av deltakerne i undersøkelsen følte seg også uglesett i nabolaget, og følte at naboene så på dem som «utlendinger» eller «upassende naboer».

En del av de negative sidene som leietakere med tilvisningskontrakt peker på, må antas å også kunne oppstå i andre leieforhold. Gnissinger mellom naboer, innbo som går i stykker og opplevelser av å bli sett skjevt på kan skje, uavhengig av hvordan eie- eller leieforhold er organisert. Studien pekte imidlertid på noen særlige dilemmaer knyttet til tilvisningskontrakt som kommunalt sosialpolitisk virkemiddel (Grønseth et al., 2023). Det å leie med tilvisningsavtale var dyrere enn å leie kommunal bolig, noe som hadde fått flere av deltakerne i undersøkelsen til å ønske seg flytting. De ønsket å spare pengene for å kunne bruke mer til barns fritidsaktiviteter, eller for å spare penger og klare å kjøpe en bolig til slutt. Å flytte fra bolig med tilvisningsavtale til en kommunal utleiebolig kunne betraktes som et steg tilbake i boligkarrieren, men ble samtidig antatt å gi bedre muligheter til å ta et lengre skritt fremover og bli selveier.

Til tross for disse innvendingene tydet funnene i studien på at tilvisningsavtaler hadde gitt økt livskvalitet for familiene. Informantene opplevde det som positivt at de kunne bo sentralt, med kort vei til barnehage, skole, jobb, kollektivtransport og andre fasiliteter. Det å bo med tilvisningsavtale ble opplevd som å bo «som andre folk bor» og med en moderne boligutforming. Dette sto i motsetning til kommunale utleieboliger, som typisk var eldre og ble oppfattet som en mer stigmatiserende måte å bo på. Beboerne opplevde at de hadde bedre plass enn i boligene de hadde hatt tidligere, noe som ga bedre anledning til privatliv for alle i husholdningen, skolearbeid og familiefelleskap, og muligheter til besøk av venner.

De to rapportene som er sitert så langt baserer seg hovedsakelig på informasjon fra foreldre. En studie av levekårene i kommunale boliger i Oslo rettet seg derimot direkte mot ungdom som bodde der, som i mange tilfeller hadde vokst opp i boligene (Brattbakk & Reiersen, 2023). Ungdommene var i alderen 15–17 år, og alle hadde foreldre som hadde innvandret til Norge. Datainnsamlingen ble gjennomført i fem samlinger med ungdommene.

Ungdommene ga uttrykk for at de stort sett trivdes godt med boligen og nabolaget de bodde i, og ingen av dem ga uttrykk for at de ønsket å flytte. Tvert imot var de opptatt av boligstabilitet, og noen av dem var bekymret for at familien kunne bli nødt til å flytte fordi de ikke klarte å betale husleien. Mange hadde også opplevd at venner måtte flytte. På denne bakgrunnen var de opptatt av at barn og unge må kunne bo trygt og stabilt, og slippe å bekymre seg for ufrivillig flytting.

Samtidig kom det klart fram at ungdommene også opplevde noen utfordringer knyttet til det å bo i en kommunal bolig. Det var en vanlig erfaring at leiligheten var for liten for familien, ofte måtte de dele rom med søsken. Dette innebar at det var vanskelig å finne et uforstyrret sted å gjøre lekser hjemme, at de hadde

lite privatliv, og at de unnlot å ta med venner hjem. I tillegg var det utfordringer i nærmiljøet, der mange hadde hatt ubehagelige erfaringer med å bo tett på personer som ruset seg eller hadde omfattende psykiske problemer. Ungdommene mente på denne bakgrunnen at barnefamilier burde bo sammen med andre barnefamilier, og at personer som ruser seg eller har psykiske lidelser burde bo et annet sted og få bedre oppfølging (Brattbakk & Reiersen, 2023). Siden det var liten plass i boligen etterspurte ungdommene aktivitetsrom i eller nær blokka der de kunne gjøre lekser, være sammen med venner, gjøre ulike aktiviteter, og ha bursdager og andre feiringer. De var også opptatt av at boligene og områdene rundt burde vedlikeholdes bedre, og at søppel og løse gjenstander rundt husene burde ryddes.

Ungdommene hadde videre en rekke andre ønsker som hadde mindre å gjøre med det å bo i en kommunal bolig, men som handlet om livssituasjonen som barn av innvandrede foreldre med dårlig økonomi. De var opptatt av familiens økonomi og hadde mange tanker om det å vokse opp i en lavinntektsfamilie, og de ønsket seg at foreldrene skulle fått mer hjelp til å mestre språk og håndtere kontakten med de ulike offentlige instansene familiene måtte forholde seg til. De ønsket seg videre gode, varierte og lett tilgjengelige fritidstilbud i nabolaget, og siden familien hadde dårlig råd var det viktig at aktivitetene var gratis. Videre ville de fått større bevegelsesfrihet med gratis kollektivtransport, og de ønsket muligheter til å være med på turer i feriene for å få et avbrekk fra hverdagen.

Er det trygt å bo i kommunal bolig?

To studier analyserer i hvilken grad det er trygt å bo i kommunale boliger. Hovedproblemstillingen i den første studien er om det er trygt for barn og unge å vokse opp i kommunal bolig i Bergen kommune (Elvegård & Michelsen, 2015). Forskerne studerer denne problemstillingen ved hjelp av et bredt datagrunnlag: kvalitative intervjuer med beboere og ansatte i kommunen, befaring i bomiljøer, registerdata og en spørreundersøkelse. Det er utryggheten voksne naboer kan forårsake som er temaet i studien – utrygghetskilder som trafikkerte veier er dermed ikke vurdert eller analysert. Hovedkonklusjonen i studien er at det ikke er grunnlag for å hevde at bomiljøene i den kommunale utleiesektoren generelt er mindre trygge enn sammenlignbare urbane bymiljøer i Bergen. Forskerne påpeker i den sammenheng at man må forvente en viss uro og støy i bykjernen uansett hvilken boligform man bor i, og at det ikke er rimelig å sammenligne kommunale bomiljøer med rolige villastrøk i forstedene:

Det er generelt sett like trygt i kommunale utleieboliger som i sammenlignbare boliger. Dersom man skal konkludere vedrørende trygghet synes det riktig å sammenlikne det med andre boliger. Da må man sammenlikne med boliger som ligger i tilsvarende urbane bomiljø og ikke rolige, konforme eneboligstrøk langt utenfor byen. Dersom man bor i et urbant bomiljø tett innpå andre mennesker og mennesker som er annerledes enn en selv og gjerne med annen etnisk tilhørighet, må man godta en viss grad av «annerledeshet» og sosiale avvik. Man må kanskje leve med at det for eksempel i helgen vil gå høylytte, alkoholpåvirkede folk forbi soveromsvinduet ditt. Eller man må venne seg til at naboenes barn er mange og fyller bakgården når det er fint vær (Elvegård & Michelsen, 2015, s. 7).

På den annen side framhever Elvegård og Michelsen at det finnes eksempler på bomiljøer som er svært utrygge for barn og unge i den kommunale utleiesektoren i Bergen. De konkluderer med at det finnes en viss risiko for å bli tildelt en kommunal bolig i et miljø som ikke egner seg for barn og unge: «Årsaken til risikoen er enkelt og greit at noen bomiljøer er mindre trygge og at man ved tildeling må man ta den boligen man blir tildelt for ikke å miste retten til bolig og plassen i køen» (Elvegård & Michelsen, 2015, s. 8). Videre viser forfatterne til at de har kjennskap til bomiljøer som ligger langt utenfor akseptable grenser:

Bomiljøet er i noen få tilfeller så skadelige at det uten tvil kan kalles uakseptabelt. Det handler da om foreldre med deres barn som hyppig har opplevd rusede personer i nærmiljøet, personer som sover ut rusen sin i fellesarealer, sprøyter med blod på blant lekenes lekeapparater, støy og bråk nattetid, slåssing og så videre. Selv om man kanskje må regne med mer av slike ting i et urbant bomiljø er dette langt over grensen for hva beboere skal måtte tolerere og leve med. Det at hendelsene er jevnlig og mange gjør at det blir enda mer alvorlig. Det er ikke snakk om isolerte enkelthendelser, men representerer mer en permanent botilstand (Elvegård & Michelsen, 2015, s. 8).

I en oppfølgerstudie studerer Elvegård (2016) tryggheten for barnefamilier som bor i kommunale boliger i Steinkjer og Ålesund. Dette er også en rapport det er vel verdt å lese for forskere, kommunalt ansatte og andre som er interessert i sammensetningen av bomiljøene i den kommunale utleiesektoren. I «småbyen» Steinkjer, som ikke har noen store konsentrasjoner av kommunale boliger, finner Elvegård at det ikke finnes noen bomiljøer som kan sies å være generelt utrygge for barnefamilier som leier av kommunen. De trygghetsutfordringene som finnes, var knyttet til enkeltepisoder og enkeltboliger. I Ålesund er det som i Bergen geografiske områder som vurderes som mindre trygge enn andre, ifølge Elvegårds studie. Likevel avdekker ikke studien høy grad av utrygghet i bomiljøene i Ålesund, selv om det også her finnes enkeltepisoder som omtales i rapporten.

En konklusjon i både i Elvegård og Michelsen (2015) og Elvegård (2016) er at kommunalt ansatte vurderte bomiljøene som mer utrygge enn

beboerinformantene. Det kan være mange ulike årsaker til dette, ifølge forfatterne bak studiene. For eksempel kan ansatte ha et bredere og mer representativt kunnskapsgrunnlag fordi de mottar klager fra mange ulike beboere og bomiljøer. På den annen side kan det være motsatt: at det er beboerne som faktisk har sine daglige hverdagserfaringer i bomiljøene som vurderer situasjonen mest realistisk. Uansett er det verdifullt at studiene dokumenterer forskjeller i de subjektive vurderingene av bomiljøene blant informantgruppene – det gir en rikere forståelse av utfordringsbildet i bomiljøer med innslag eller sterk konsentrasjon av kommunale boliger.

Oppsummering

Det er godt kjent fra studier gjennom flere år at levekårene i kommunale boliger kan være utilfredsstillende. Flere av studiene som er sitert i dette avsnittet går ut over de rene beskrivelsene av dårlige forhold og viser hvordan dårlige boforhold påvirker levekårene og psyken til beboerne. For noen skaper den tidsbegrensede husleiekontrakten en grunnleggende følelse av utrygghet som går ut over motivasjonen til å engasjere seg i lokalmiljøet, og også påvirker livsutfoldelsen på andre områder (Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll, 2023). For andre er de fysiske kvalitetene ved boligen en belastning: de vantrives og unngår å invitere folk hjem (Bartoszko & Woll, 2023; Brattbakk & Reiersen, 2023; Sælør et al., 2021). Bidragene som tar opp dette får fram at det å bli tilbudt en bolig som oppleves som uegnet blir oppfattet som et signal om hva kommunen, og kanskje samfunnet for øvrig, mener de er verdt – det føles som et angrep på verdigheten. Dette ble forsterket i en ekstremsituasjon der kommunen totalrenoverte boligblokka, der beboerne følte at behovene deres ikke ble ivaretatt og at de fikk utilstrekkelig informasjon (Bartoszko & Woll, 2023).

Samtidig får de ulike bidragene også fram at det å ha en «dårlig» bolig bare er ett aspekt i livene til leietakerne, som per definisjon er mennesker med utfordringer på mange områder. Roy i Sælør med fleres (2021) arbeid har mange år med tungt rusmisbruk bak seg, og alle ungdommene i Brattbakk og Reiersens (2023) studie har foreldre som har innvandret til Norge. Mange av ungdommene formidler at foreldrene strever med språket og med å orientere seg i det norske byråkratiet, og, som Grønseth et al. (2023) også formidler, kan familier med innvandringsbakgrunn møte fordommer og diskriminering i nabolaget. Studiene får dermed fram hvordan levekårene i kommunale boliger må forstås i kontekst, der boligens fysiske utforming, beliggenhet og nabolag samspiller med økonomi, helse, og tilgang til offentlige tjenester mer generelt.

Elvegård og Michelsen (2015) og Elvegård (2016) er verdifulle studier av graden av trygghet i bomiljøene i den kommunale utleiesektoren i henholdsvis Bergen, Ålesund og Steinkjer. Hovedkonklusjonen i disse arbeidene kan sies å være at det ikke er grunnlag for å hevde at det er utrygt på generell basis for barnefamilier å bo i kommunal bolig. På den annen side dokumenterer Elvegård og Michelsen (2015) at det finnes eksempler på utrygge bomiljøer og boforhold i Bergen – og at det finnes en risiko for at barnefamilier av nødvendighet må takke ja til boliger som ligger i et område som vil oppleves som utrygt.

Dette illustrer en generell utfordring i norske kommuners boligsosiale arbeid: All den tid det er knapphet på egnede boliger for både barnefamilier og andre grupper kan det være krevende å bosette leiere på en måte som ivaretar alles behov og sikkerhet på en tilfredsstillende måte. Selv om det er all grunn til å tro at de fleste rusavhengige med psykiske lidelser stort sett ikke utgjør en fare for sine naboer og omgivelser, finnes det både unntak fra denne hovedregelen og enkeltepisoder med personer som i all hovedsak er «gode naboer». Den landsomfattende spørreundersøkelsen gjennomført av BOVEL, som ble besvart av 170 kommuner og 7 bydeler i Oslo, viser at ganske mange respondenter rapporterer om mindre eller større grad av utrygghet i bomiljøene. Undersøkelsen viser som forventet at utfordringene av denne art er størst i de største og mest urbaniserte kommunene (Osnes & Sørvoll, 2023). Like fullt finnes det tendenser til utrygghet i bomiljøene også i mindre byer og tettsteder, ifølge BOVELs spørreundersøkelse. Hele 71 prosent av respondentene mente eksempelvis at beboere med voldelig atferd er en utfordring i «noen grad» (51 %) eller i «høy grad» (20 %). Videre svarte 64 prosent at de hadde utfordringer knyttet til «utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus» -- riktignok var det kun 17 prosent som krysset av på at dette i «høy grad» var et problem. En lignende andel respondenter mente deres kommune eller bydel hadde bomiljøer med kommunale boliger som i liten grad egnert seg for barn. I notatet som oppsummerer BOVEL-studien argumenteres det for at disse bomiljøutfordringene dels er en følge av norske kommuners tunge ansvar for å bosette og integrere personer med høyst ulike og sammensatte levekårs- og atferdsproblemer i ordinære bomiljøer. Før 1990 bodde for eksempel funksjonshemmede, syke eldre, personer med psykiske lidelser og rusavhengige i større grad på statlige institusjoner (Osnes & Sørvoll, 2023).

Kapittel 6: Noen tverrgående tema og nye kunnskapsbehov

Diskusjonene i notatet er hovedsakelig organisert etter hvilke aktører som har hatt ordet i de ulike studiene: enkelt sagt kommunens planleggere, kommunale boligjenester, eller beboerne selv. I dette avsluttende avsnittet skal vi peke på noen temaer som gikk på tvers, som kom opp i refleksjonene til flere ulike aktører.

Plasseringen av boligene og sammensettingen av beboerne er et viktig tema for alle aktørene. For kommunens planleggere er dette primært et spørsmål om plassering i kommunen, og ofte om å håndtere protester fra nabolagene (Brattbakk & Sørvoll, 2024). Kommunen må også planlegge for å ha et tilstrekkelig antall leiligheter med ulike egenskaper, gitt hvor sammensatt brukergruppen er. De skal ha boliger til barnerike familier, som ikke nødvendigvis har sosiale problemer utover at de ofte er relativt nyankomne til Norge, til eldre og andre brukere med stort tjenestebehov, og til personer med psykiske lidelser og/eller ruslidelser med varierende oppfølgingsbehov. Noen har så store utfordringer at de bør bo i spesialdesignede boliger som tåler hardhendt bruk, og som ikke har naboer i umiddelbar nærhet (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Hansen et al., 2023). Ansatte i de kommunale boligjenestene kan i liten grad påvirke hvilke boliger de har tilgang til, men de tar beslutninger om hvem som skal bo hvor og legger dermed føringer på hvordan bomiljøet blir. Dette er vanskelige vurderinger, og ofte har administrasjonen begrenset handlingsrom fordi det er så få boliger tilgjengelig (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Sørvoll, 2019). For beboerne er sammensettingen av nabolagene avgjørende, og vanskene med å skape et godt bomiljø i situasjoner der man har naboer i aktiv rus, eller med psykiske lidelser og tendens til utagering, kommer fram i så å si alle beretningene fra beboere (Bartoszko & Woll, 2023; Brattbakk & Reiersen, 2023). De utfordringene og dilemmaene som følger av at mottakergruppen er så sammensatt, og har så ulike ønsker og behov, berører alle stadier og alle aktører – inkludert brukerne – i kommunenes boligsosiale arbeid.

Et annet dilemma er ønsket om å gi hjelp til flest mulig sett opp mot ønsket om å skape trygge og gode boforhold for leietakerne, altså stabilitet vs. gjennomstrømming. Dette er eksplisitt tema i flere studier (Elvegård & Svendsen, 2017; Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2019; 2023; 2024) og berøres indirekte i andre (Brattbakk & Reiersen, 2023). Statlige aktører og kommunepolitikere ønsker gjennomstrømming, noe som er en vesentlig grunn til at så å si alle som får kommunal bolig gis en tidsbegrenset kontrakt. De som jobber med booppfølging, derimot, ser at husholdningene i mange tilfeller er like lite i stand til å skaffe seg en bolig i det private markedet når kontrakten utløper, som de var tre eller fem år tidligere (Elvegård & Svendsen, 2017). All dokumentasjon tyder dermed på at kontraktene svært ofte fornyes (Osnes &

Sørvoll, 2023). Noen leietakere slår seg til ro med å stole på at de får fornyet kontrakt, andre har ambisjoner og realistiske muligheter til å komme seg over i en privat eid bolig over tid. Andre, derimot, blir utrygge og stresset av å vite at de bor på lånt tid, noen ganger i en slik grad at det går ut over livskvaliteten (Sørvoll, 2023).

Dette har en ekstra dimensjon for barnefamilier, særlig de som har bodd i boligen gjennom hele eller mesteparten av barnas oppvekst. Disse kan få beskjed om å flytte når et eller flere av barna vokser opp og flytter hjemmefra, og kommunen vurderer at familien kan klare seg med en mindre leilighet. Mange familier reagerer sterkt på dette, siden boligen er barnas barndomshjem (Elvegård & Svendsen, 2017; Osnes & Sørvoll, 2023; Grønseth et al., 2023; Sørvoll, 2024). Mobiliteten til barnefamilier i kommunale boliger skaper ustabilitet i bomiljøet, og går ut over muligheten til å skape stabile miljøer på skoler, i barnehager og i fritidsaktiviteter (Brattbakk & Sørvoll, 2024).

Dette spiller over i en problematikk som ligger implisitt i mange bidrag: er en kommunal bolig et *hjem*? Boligen gir tak over hodet, men er den også et hjem i den forstand at beboerne føler at de bestemmer selv, oppholder seg på egne premisser, og har autonomi og privatliv? Diskusjonen til Bendixen (2024) gjør det klart at boligen er et hjem i juridisk forstand, og at utenforstående, som kommunale tjenesteytere, ikke uten videre kan kreve adgang. Tilsvarende påpeker Hansen et al. (2023) at kommunene ikke har hjemmel til å følge opp og kontrollere leietakere som er dømt til tvungent psykisk helsevern på den måten spesialisthelsetjenesten kan ønske. Det skal sterke grunner til at kommunen kan kontrollere leietakere, også om de leier kommunalt. Samtidig ser vi at kommunale leietakere ønsker å gjøre boligen til et hjem, og kan oppleve det som fortvilende når omgivelsene gjør dette vanskelig. Frustrasjonen til Bartoszko og Wolls (2023) informanter over å føle seg fratatt renslighet, privatliv og trygghet under renovasjonsarbeidet illustrerer dette. Sørvoll (2023) bruker begrepet «ontologisk utrygghet» for å beskrive hva leietakere kan oppleve når de frykter at boligforholdet ikke er trygt. Ontologisk trygghet er «tryggheten de fleste mennesker har i kontinuiteten i sin egen identitet og varigheten til de sosiale og materielle omgivelsene» (siteret i Sørvoll, 2023). Under betingelser av «ontologisk utrygghet» er det vanskelig å skape opplevelsen av et hjem. Hovedbildet ser ut til å være at det kan kreve mye arbeid, både praktisk og emosjonelt, å gjøre en kommunal bolig med en tidsbegrenset leiekontrakt til et hjem.

Utprøvingen av tilvisningsavtaler er en ny måte for kommunene å jobbe med vanskeligstilte på. Å utvikle prosjekter med tilvisningsavtale stiller nye krav til utbyggere, som må forberede seg på å administrere leieforhold, og kommunene, som må forplikte seg til langsiktig samarbeid (Oslo Economics, 2023). Tilvisningsavtaler gjør det også mulig å gi et bredere tilbud til grupper som ikke trenger spesiell oppfølging i boligen. Samtidig oppstår mange av de samme problemene for familier med tilvisningsavtaler som for familier som bor i kommunale boliger: det er fortsatt en leiebolig, og det kan fortsatt være mangler ved boligkvalitet og uteområder (Grønseth et al., 2023). Husleia vil gjerne være høyere enn i kommunale boliger, noe som gjør det vanskelig å spare penger og legge seg opp egenkapital.

Nye kunnskapsbehov

Dette notatet illustrerer at den kollektive kunnskapen om den kommunale boligsektoren er mye større enn for ti år siden (se Sørvoll & Aarset, 2015, for en gjennomgang av forskningen på kommunale boliger fra 2005 til 2015). Likevel er det fortsatt mye vi ikke vet, samt forskningsmetoder og datatyper som i større grad kunne blitt anvendt til å studere viktige aspekter ved kommunal praksis, boligkvaliteten, bomiljøet og beboerne i den kommunale utleiesektoren. Det er et påfallende fravær av avanserte kvantitative arbeider blant de 20 studiene identifisert i vårt systematiske litteratursøk. Etter vår oppfatning kunne slike studier beriket forskningen på feltet ved å belyse kommunale boligers betydning for beboernes levekår og livssjanser. Registerdata er en datakilde som kan brukes til å følge beboere gjennom flere år, noe som gjør det mulig å utføre kvantitative analyser som undersøker effektene av kommunal bolig på beboernes oppvekstvilkår, helse, utdanningsnivå, inntekt og arbeidsmarkedsintegrasjon med mere. Det er i det hele tatt flere fordeler ved registerdata som burde blitt utnyttet i større grad i studiet av kommunale boliger og kommunale leieboere:

Registerdata kan gi oss informasjon om tilnærmet hele Norges befolkning: Hvem bor hvor når, og hvordan endrer dette seg over tid i takt med livsfaser, sosioøkonomisk status og endringer i familiesituasjon. Slike data gjør det også mulig å belyse boforholdene til utsatte grupper som det er vanskelig å få oversikt over i tradisjonelle utvalgsundersøkelser, som for eksempel barnefamilier på leiemarkedet, barn i lavinntektsusstander, husstander som flytter hyppig, og personer med innvandrerbakgrunn. Registerdata gjør det videre mulig å følge vanskeligstilte personer og husstander gjennom mange år, og undersøke virkningene og årsakene til stabile og skiftende boforhold (Sørvoll mfl., 2022, s. 41).

Nedenfor presenterer vi diskusjonen om nye kunnskapsbehov i fire bolker: 1) boligkvalitet og bomiljø, 2) leieforhold, 3) kommunal praksis, 4) beboerne og livet i boligene.

Kunnskapsbehov om boligkvalitet og bomiljø

Kvaliteten på den fysiske standarden har var et gjennomgående tema i forskningen og samfunnsdebatten om kommunale boliger siden minst tidlig på 2000-tallet. Vi har videre indikasjoner på at vedlikehold av boligene er krevende og dyrt for kommunene, og at det fortsatt finnes eksempler på boforhold som ikke lever opp til vanlige forventninger til boligstandard i 2024 (Elvegård, 2016; Sørvoll & Løset, 2017).⁶ Spørsmålet er hva som egentlig kjennetegner standarden på kommunale boliger i dag. Er det snakk om en reelle standardforbedringer over tid? Og hvordan varierer standarden mellom ulike

⁶ <https://www.nrk.no/stor-oslo/mange-kommunale-boliger-er-i-elendig-forfatning-1.13565959>
sett: 05.02.2024.

kommuner? Dette er policyrelevante spørsmål som burde undersøkes i et større forskningsprosjekt.

Hva preger nærmiljøene der de kommunale boligene ligger? I flere av de kvalitative studiene er informantene inne på at nærmiljøet rundt boligene ikke er så hyggelig, at det er en del forsøpling og at dopsalg foregår forholdsvis åpenlyst. Her må vi anta at det er store forskjeller mellom ulike typer kommunale boliger, så det er rimelig å spørre – hvor utbredte er disse problemene? I hvilke boliger og boligområder møter man ikke denne typen utfordringer, og er det mulig å identifisere gode arbeidsmåter og strategier som hindrer at denne typen problematikk oppstår?

Kunnskapsbehov knyttet til leieforhold

Hva er «passe» lengde på en leiekontrakt for ulike brukergrupper, og hvordan varierer kommunenes praksis med tanke på fornyelse? Flere av de nyeste studiene sitert i denne gjennomgangen ser på betydningen av det å bo med en midlertidig kontrakt (Sørvoll, 2023; 2024), samtidig som det går fram i flere studier at kontraktene ofte fornyes (Osnes & Sørvoll, 2023). Sørvoll (2023) beskriver hvordan det å bo med midlertidig kontrakt fungerer greit for beboere som uansett ser på oppholdet i kommunal bolig som midlertidig og som et trinn i boligkarrieren, og for beboere som har bodd lenge og stoler på at kontrakten blir fornyet, men at det oppleves som stressende av mange andre. Mer systematisk kunnskap om hvilke typer kontrakter som fungerer for hvem, og hvordan kommunens tjenester og rådgivning kan bidra til å hjelpe flere til å tenke på den kommunale boligen som et trinn i en karriere som skal ende i et selvstendig liv i en annen type bolig, vil være verdifullt for å begrense uroen rundt sirkulasjonen i disse boligene.

Hvor mange blir boende veldig lenge i kommunale boliger – for eksempel i mer enn ti år – og hva kjennetegner dem? Det er et interessant spørsmål. Studiene som gjennomgås her tyder på at mange blir boende i kommunale boliger i svært lang tid. Mange av de lengstboende vil være personer med svært omfattende tjenestebehov, som tidligere ville vært på institusjoner for eldre eller personer med utviklingshemming, men vi vet også at personer uten slike omfattende behov kan ha lange karrierer i kommunale boliger. Hvordan og hvorfor skje dette, er det en god løsning for de personene det gjelder, og hvordan kan det kommunale hjelpeapparatet bistå til å hjelpe dem videre? Dette er en lite undersøkt problemstilling med store praktisk relevans for kommunene og den enkelte beboer.

Hvor flytter leietakerne når de flytter ut av den kommunale boligen, og hvordan administrerer og finansierer de flyttingen? Hvor mange trenger fortsatt hjelp av det offentlige? Det er et mål at det skal være sirkulasjon i de kommunale boligene, og de fleste beboerne bor der i tidsbegrensede perioder. Men hvor blir det av dem? Lykkes de i å etablere seg i stabile leieforhold eller som boligeiere – gjerne med startlån – eller henvises de til ustabile boforhold i private leieboliger av varierende kvalitet? Hvor lang tid tar det, i gjennomsnitt, fra man flytter ut av en kommunal bolig til man er varig etablert i det som oppleves som en god, stabil bolig, og hvordan varierer dette mellom ulike grupper? Dette er viktige spørsmål som kan og bør analyseres både ved hjelp av kvalitative

dybdeundersøkelser og registerdata som gjør det mulig å følge bolig- og arbeidsmarkedskarrieren til tidligere kommunale leieboere over tid.

Kunnskapsbehov om kommunal praksis

Hvilke praksiser og strategier har kommunene for å imøtekomme behovene til brukere med svært store tjenestebehov? Kommunene har ulike boligtyper å velge mellom, selv om den store etterspørselen i mange tilfeller gjør «valget» ganske begrenset. Hvordan sorteres brukere mellom «vanlige» boliger, bofellesskap, boliger med personalbase, og «hardhus»? Hvilke utgifter har kommunene knyttet til de ulike løsningene, og hvordan vurderes muligheter og risiko for ulike brukere? Dette er problemstillinger av stor betydning for den kommunale forvaltningen.

Brukere med svært store tjenestebehov mottar også ofte tjenester fra spesialisthelsetjenesten i perioder, og spesialisthelsetjenestene kan ha en del betingelser og forventninger når brukene overføres til kommunen (Hansen et al., 2023). Hvordan er dialogen mellom kommunen og spesialisthelsetjenestene knyttet til slike brukere? Samhandlingsreformen fra 2012 endret forholdet mellom kommunale og statlige tjenester, og ga kommunene et betydelig større ansvar for helsetjenester til større brukergrupper. Har kommunene lovhjemlene de trenger for å yte tilstrekkelige tjenester for personer som i perioder antas å være en risiko for seg selv og andre (Bendixen, 2024; Hansen et al., 2023)? Er det mulig å identifisere «best practice» når det oppstår spenning mellom hensynet til brukerens autonomi og rett til eget hjem – som er sterk i kommunene – og samfunnsvernet? Dette er en problemstilling det er sterk interesse for i kommunene.

Det er verdt å merke seg at Riksrevisjonen nylig brukte sin aller sterkeste merkelapp – «sterkt kritikkverdige» -- for å beskrive Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet innsats for å hjelpe personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser (ROP) med arbeid, aktivitet og behandling. Riksrevisjonen peker også på at kommunene ofte sliter med å framskaffe nok boliger til denne gruppen, slik det også framgår av BOVELs spørreundersøkelse til norske kommuner (Osnes & Sørvoll, 2023). Riksrevisjonen peker på at mange kommuner ikke greier å skaffe tilstrekkelig med midlertidige boliger til personer med ROP, og at andre grupper ofte prioriteres når permanente kommunale boliger tildeles (Riksrevisjonen, 2025). I lys av dette bør det være en oppgave for samfunnsforskere å undersøke hva som skal til for at boligmyndighetene i kommunene skal kunne samarbeide på en god måte med andre tjenester for å legge til rette for best mulige boforhold for personer med ROP, og hvilke boligløsninger og statlige virkemidler som må til for at denne gruppen også skal bo «godt og trygt» i tråd med de nasjonale målsettingene i boligpolitikken.

Hvilke erfaringer har kommunene med brukermedvirkning i planprosessene? Studiene her har vist at det kan være vanskelig å finne gode løsninger for lokalisering av nye kommunale boliger, og at nabolag i mange tilfeller organiserer seg for å hindre at nye boliger legges akkurat hos dem. Dette omtales som «NIMBY»-fenomenet («Not In My Back Yard»: se for eksempel Brattbakk & Sørvoll, 2024). Finnes det modeller som mobiliserer lokalsamfunn

på mer konstruktive måter, og sikrer en reell borgerdialog rundt dette temaet? Hva skal til for at naboer skal akseptere, eller til og med aktivt ønske, kommunale utleieboliger i nærmiljøet? Dette bør undersøkes nærmere i samfunnsforskningen.

Kunnskapsbehov knyttet til beboerne og livet i boligene

Hvordan går det med barn som vokser opp i kommunale boliger? Vi vet at en del barn blir boende lenge i kommunale boliger. Noen har mesteparten av oppveksten sin der, og noen blir boende også etter at de har blitt voksne (Bartoszko & Woll, 2023; Brattbakk & Reiersen, 2023). Andre bor i kommunale boliger i kortere perioder, ofte har familien fått en tidsbegrenset kontrakt, og barndommen blir preget av ustabilitet og flytting. Gjennom å følge enkeltpersoner over tid i registerdata, er det mulig å se hvordan det går med disse barna senere i livet. Hvordan klarer de seg med tanke på utdanning, inntekt, mottak av trygdeytelser og egen boligetablering? Er det «bedre» eller «verre» å bli boende gjennom store deler av barndommen i kommunal bolig enn å flytte mellom flere boliger, der en eller flere av dem leies ut av kommunen? Dette er spørsmål det vil være interessant å undersøke nærmere.

Hva er konsekvensene av at leietakerne ofte betaler gjengs leie, som ofte vil være en høy sum for dem som betaler? Rekker bostøtten til, og hvordan samspiller bostøtte, uførepensjon og økonomisk sosialhjelp? Bidrar gjengs leie, i samspill med stønadsordningene, til å videreføre fattigdomsproblematikken og dermed gjøre problemene vanskeligere å løse? Dette er problemstillinger som bør forsker på i forlengelsen av viktige arbeider som er publisert om bostøtte og lavinntektsgruppers boligøkonomi de siste årene (Astrup & Pedersen, 2024a; 2024b).

Brukermedvirkning er et annet viktig og aktuelt spørsmål i den kommunale boligsektoren. Sentrale problemstillinger i denne sammenhengen er hvorvidt beboere i kommunale boliger deltar i nærmiljøet, samt i hvilke situasjoner og på hvilke måter ustabiliteten i boforholdet blir en barriere mot deltakelse for barn og voksne? Hvordan opplever så beboere i kommunale boliger muligheten til brukermedvirkning, både med tanke på å «velge» en bolig/boligtype, og muligheten til å påvirke situasjonen sin når de først bor der? Føler de seg inkludert og tilstrekkelig informert? Dette er andre sentrale spørsmål i brukermedvirkningsforskningen. Kvalitative intervjuer gjennomført av BOVEL i 25 store norske kommuner viser at det er lite beboerrepresentasjon og leieboerorganisering i den kommunale utleiesektoren. Det kan derfor være en god idé å «følgeforske» de forsøkene på beboerrepresentasjon og beboerorganisering som faktisk finnes, som for eksempel Leieboerforeningens nye lokallag for kommunale leieboere og Boligbyggs beboerråd i Oslo.⁷ Slik forskning kan fortelles oss mer om barrierene og suksessfaktorene for økt brukermedvirkning blant personer og husholdninger som leier av kommunen.

⁷ <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/boligbygg-oslo-kf/boligbyggs-beboerrad/#gref> hentet: 22.02.2025; <https://www.leieboerforeningen.no/kommunal/om-medlemskap-i-kl/> hentet: 22.02.2025.

I Norge skal kommunale boliger i teorien fungere som et midlertidig botilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet. Det skal være en pustepause og kanskje også en måte å oppnå en midlertidig bostabilitet som kan være gunstig for framgang på ulike livsområder, for eksempel på arbeidsmarkedet. Vi vet imidlertid forholdsvis lite systematisk om beboere øker eller reduserer sin arbeidsmarkedsdeltakelse i årene etter de flytter inn i kommunal bolig. Det ville vært en fordel med mer kunnskap om i hvilken grad – og for hvilke typer husholdninger – kommunal bolig kan fungere som et springbrett eller base for økt arbeidsmarkedsdeltagelse. Registerdata vil være en god datakilde for en studie som ser på slike spørsmål.

Avslutning

I dette notatet har vi presentert de 19 studiene som ble funnet i litteratursøket der kommunale boliger eller tilvisningsavtaler var hovedtema. Studiene ble kategorisert i tre omtrent jevnstore grupper etter hvilke aktører som kom til orde i de ulike studiene: kommunale planleggere, kommunale bo-oppfølgere, eller beboere i kommunale boliger. Gjennomgangen speiler hvor bredt dette feltet er: stikkordet «kommunal bolig» finnes i studier av framskriving av boligbehov og kommunale planstrategier, kommunale tjenesteyting, og studier av levkår i så forskjellige grupper som store barnefamilier og personer med vedvarende rusproblemer. Flere av studiene gjør dilemmaene på feltet til hovedtema, og får fram de normative dilemmaene som oppstår i skjæringspunktet mellom boligforvaltning og sosialt arbeid. Feltet et dessuten i kontinuerlig utvikling, og befolkningsaldring og høye ankomster av flyktninger vil sette kommunene på nye prøver. Forskningen på feltet illustrerer at den kommunale utleiesektoren fortjener sin plass i litteratur som diskuterer utfordringer og veivalg i velferdsstaten og sosialpolitikken. Vi håper dette notatet kan være til hjelp og inspirasjon for forskere som ønsker å studere enkeltproblemstillinger knyttet til kommunale boliger og/eller studere dem som en del av arbeider som analyserer bredere samfunnsmessige problemstillinger.

Litteratur

- Astrup, K. C. & Pedersen, A. W. (2024a). *Bostøttens egenandelsberegning – forankring i underliggende prinsipper*. BOVEL-notat 2/2024. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3114070>
- Astrup, K. C. & Pedersen, A. W. (2024b). *Utforming av bostøtteordningen - en prinsipiell tilnærming*. BOVEL-notat 3/2024. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3150113>
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C., Ruud, M. E., Sommervoll, D. E., Søholt, S. (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet*. NIBR-rapport 12/2018. [ODA Open Digital Archive: Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3114070)
- Bartoszko, A., & Woll, K. M. (2023). Dobbel nedstengning: Beboeres erfaringer med rehabilitering av en kommunal bygård under koronapandemien. *Tidsskrift for boligforskning*, 6(1), 51-65. <https://doi.org/10.18261/tfb.6.1.4>
- Bendixen, A. (2024). Inngripende vilkårsstillelse i tilrettelagt, kommunal bolig. *Kritisk juss*, 50(1), 1-27. <https://doi.org/10.18261/kj.50.1.1>
- Brattbakk, I., & Reiersen, F. A. (2023). *Ungdom i kommunale boliger*. BOVEL-notat 4/2023 <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3092444>
- Brattbakk, I., & Sørvoll, J. (2024). They must live somewhere! The geographical dimension of residualized social rented housing in urban Norway. *Journal of Housing and the Built Environment*, 39(3), 1443-1464. <https://doi.org/10.1007/s10901-024-10121-w>
- Friesinger, J. G., Flåto, M. & Larsen, I. B. (2024). Et kritisk blikk på tekster om boliger for personer med psykisk helse- og/eller rusproblematikk: Ideen om den best egnede boligen. *Norsk sosiologisk Tidsskrift*, 8(5), 1-16. <https://doi.org/10.18261/nost.8.5.3>
- Campbell, F. mfl. (2023). Mapping reviews, scoping reviews, and evidence and gap maps (EGMs): the same but different—the “Big Picture” review family. *Systematic Reviews* (2023) 12:45. <https://doi.org/10.1186/s13643-023-02178-5>
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.
- Elvegård, K., & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, W. S., Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse, rapport 20/2017. https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/6388/va-rapport_2017-20_fra_bostotte_til_programarbeid.pdf
- Grønseth, A. S. F., Denizou, K., Glomdal, S., & Johnsen, S. Å. K. (2023). *Utleieboliger med tilvisingsavtale: Hvilken betydning har boligene for livskvaliteten til familier med lav inntekt?* <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/3108282>

- Gulbrandsen, L. & Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005*. NOVA-rapport 4/2010.
https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3720/nova_kommunale_leieboere.pdf
- Hansen, I. L. S., & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige forhold*. Fafo-rapport 16/2011.
- Hansen, I. L. S., Markussen, T. E., & Bråthen, K. (2023). *I grenseland. Samfunnsvern og sikkerhetspsykiatri i et kommunalt perspektiv*. Fafo-rapport 6/2023.
- Hellevik, T. & Nordvik, V. (2004). *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet*. En kunnskapsoversikt. Oslo: NOVA.
- Holden, M. B., & Godeseth, S. M. (2023). *Kommunale boliger og boligbehov i Bydel Frogner. Kartlegging og framskrivning som grunnlag for strategisk boligplanlegging*.
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger*. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/attachment/348651?ts=1632125fdc0>
- 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 1/2023. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3057244>
- Jusufović, E. (2023). *I skoene til bakkebyråkratene. En kvalitativ studie av saksbehandleres praksis ved tildeling av kommunale boliger og beslektede tema*. Masteroppgave i sosialt arbeid, OsloMet – storbyuniversitetet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3097161/Jusufovi%C4%87_SSA_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Meld. St. 13. 2023-2024. *Bustadmeldinga*.
- NOU 2024: 19. *Ny boligleielov*.
- Oslo Economics. (2023). *Bestemmelser om kommunale utleieboliger og tilvisningsavtaler i reguleringsplaner Innspill til mulig lovendring med vurderinger fra kommuner og utbyggere*. Rapport 36/2023, Oslo Economics. <https://www.regjeringen.no/contentassets/919ae7fd999a4ca7b17ee9a20c268ca9/bestemmelser-om-kommunale-utleieboliger-og-tilvisningsavtaler-i-reguleringsplaner-pdf.pdf>
- Osnes, S. M., & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner*. BOVEL-notat 2/2023. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>
- Rambøll (2010). *Kunnskapsoversikt over forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet 2004–2010*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll. (2016). *Behov for kommunalt disponerte utleieboliger*. <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Behov%20for%20kommunalt%20disponerte%20utleieboliger.pdf>
- Riksrevisjonen (2025). Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser. Dokument 3:5 (2024-2025). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/helse-->

[og-velferdstjenester-til-personer-med-samtidige-rusmiddellidelser-og-psykiske-lidelser.pdf](#)

- Samfunnsøkonomisk Analyse (2023). *Diskriminering i leiemarkedet*. Rapport 23/2023. <https://samfunnsokonomisk-analyse.no/publikasjoner/diskriminering-i-leiemarkedetn>
- Skaar, B. (2023). *Bakkebyråkratene i boligsosialt arbeid*. Masteroppgave, Universitetet i Stavanger, Institutt for sosialfag. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/3077242>
- Stefansen, K., & Skevik, A. (2006). Barnefamilier i kommunale boliger. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(3), 241-252. http://www.idunn.no/ts/nsa/2006/03/barnefamilier_i_kommunale_boliger1
- Sælør, K. T., Kippenes, M., Klevan, T., & Andvig, E. (2021). A tale from the Glass Dome: A narrative analysis of social housing, living conditions and recovery. *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research*, 6(1), 44-55. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-01-05>
- Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 45-66. <https://dx.doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-04>
- Sørvoll, J. (2019). The Dilemmas of Means-tested and Market-oriented Social Rental Housing: Municipal Housing in Norway 1945-2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51-60. <https://doi.org/https://doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>
- Sørvoll, J. (2020a). Kommunale boliger i Oslo: leieboeres egne erfaringer, synspunkter og opplevelser. Kort oppsummert nr. 4/2020, Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6425>
- Sørvoll, J. (2020b). Bostabilitet vs. sirkulasjon: Botrygghet i kommunale boliger i Oslo? Kort oppsummert nr. 5/2020, Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6426>
- Sørvoll, J. (2023). Tenure Security and Positive Freedom in Social Housing. Tenants' Subjective Experiences in the Ambiguous Case of Oslo. *Housing, Theory and Society*, 40(5), 607-622. <https://doi.org/10.1080/14036096.2023.2241462>
- Sørvoll, J. (2024). The great social housing trade-off. 'Insiders' and 'outsiders' in urban social rental housing in Norway. *Housing Studies*, 39(12), 3047-3066. <https://doi.org/10.1080/02673037.2023.2242803>
- Sørvoll, J., Osnes, S. M., & Brattbakk, I. (2024). Needs-Tested and Market-Based Social Rented Housing: The Extreme Case of Norway? *Tidsskrift for boligforskning*, 7(1), 84-104. <https://doi.org/10.18261/tfb.7.1.7>
- 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. <https://doi.org/10.18261/tfb.5.1.4>
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2021). Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder. I Solstad A, Astrup KC, Bliksvær T, Hansen ILS, Iversen, Kjellevold A, Nordvik

- V, Sørvoll J., Boligsosialt arbeid. Oslo: Universitetsforlaget: 89-121.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/10058>
- Sørvoll, J. & Løset, K. L. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. NOVA-rapport 3/2017.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5113?show=full>
- Sørvoll, J. & Aarset M. F. (2015). Vanskeligstilte på det norske leiemarkedet: en kunnskapsoversikt. Rapport 13:2015. Oslo: NOVA.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6440>
- Turner, L. M., & Stefansen, K. (2011). *Boforhold blant lavinntektsfamilier*.
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/rapporter/boforhold_blaant_lavinntektsfamilier.pdf
- Turner, L. & Aarland, K. (2023). *I skuggen av ägarlinjen – boendekarriärer på lejemarknaden*. BOVEL-notat 3/2023. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3068994>
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land*. NOVA-rapport 7/2021. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2835038>