



NORLANDSFORSKNING

# **KOMMUNALE ANALYSER AV BOLIGBEHOV OG BOLIGMARKED**

**En kartlegging av praksis, strategier og behov**

Trond Bliksvær, Arild Gjertsen, Asgeir Solstad, Jardar Sørvoll og  
Hilde Åsheim





NORDLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

# **Kommunale analyser av boligbehov og boligmarked**

## **En kartlegging av praksis, strategier og behov**



## PUBLIKASJONSINFO

Copyright © 2025 NORDLANDSFORSKNING  
Utgitt av Nordlandsforskning AS

Nordlandsforskning AS  
Postboks 1490  
N-8049 Bodø  
Tlf. +47 754 11 810  
nf@nforsk.no  
www.nordlandsforskning .no

Tittel: Kartlegging av kommunale analyser av boligbehov og boligmarked  
NF-Rapport nummer: 27/2025  
ISBN (digital): 978-82-7321-934-3  
ISSN (digital): 2704-0348

Forfatter(e): Trond Bliksvær, Arild Gjertsen, Asgeir Solstad, Jardar Sørvoll og Hilde Åsheim  
Publikasjonsdato: 15.12.2025  
Prosjektansvarlig: Trond Bliksvær  
Forskningsleder: Ragnhild H. Waldahl  
Prosjekt: Kartlegging av boligmarkedsanalyser i norske kommuner  
Oppdragsgiver: Husbanken  
Oppdragsgivers referanse: Helene Løvaas Haaland  
Emneord: Kommunal boligpolitikk, boligplanlegging, kommuneplanlegging, boligmarkedsanalyser  
Antall sider: 109

<b>FIGUROVERSIKT</b> .....	<b>5</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>6</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>7</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>10</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>13</b>
1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET.....	13
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER .....	14
1.3 UTDYPING OG PROBLEMFORSTÅELSE .....	14
1.4 OM KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK OG BEHOVET FOR BOLIGMARKEDSANALYSER.....	16
1.4.1 <i>Kommunal boligpolitikk</i> .....	16
1.4.2 <i>Utfordringer i boligforsyningen og planleggingen i ulike kommuner</i> .....	17
<b>2. METODISK GJENNOMFØRING</b> .....	<b>19</b>
2.1 BREDDEKARTLEGGING I KOMMUNENE.....	19
2.2 CASESTUDIE.....	21
2.3 INTERVJUER MED ANDRE AKTØRER .....	22
2.4 GJENNOMFØRING OG ANALYSE .....	23
2.5 VALIDITETSBETRAKTNING .....	23
2.6 ETISKE HENSYN OG ANDRE VURDERINGER .....	24
2.7 CASEBESKRIVELSER.....	25
2.7.1 <i>Case 1: Storbykommune</i> .....	25
2.7.2 <i>Case 2: Stor forstadskommune i bo- og arbeidsmarkedsregion som dekker flere kommuner</i> .....	25
2.7.3 <i>Case 3: Stor bykommune som har vært del av kommunesammenslåingsprosesser</i> .....	26
2.7.4 <i>Case 4: Mellomstor bykommune med større næringsetablering</i> .....	27
2.7.5 <i>Case 5: Mellomstor kommune preget av turisme og fiskeri</i> .....	28
2.7.6 <i>Case 6: Små distriktskommuner i interkommunalt nettverk</i> .....	28
<b>3. KOMMUNALE PRAKSISER FOR ANALYSER AV BOLIGBEHOV OG BOLIGMARKED</b> .....	<b>30</b>
3.1 INNLEDNING .....	30
3.2 PRAKSISER OG ORGANISERING .....	30
3.3 ORGANISERING AV BOLIGSPØRSMÅL.....	33
3.3.1 <i>Hvilke deler av kommunen er involvert?</i> .....	33
3.3.2 <i>To organisatoriske hovedspor</i> .....	35
3.3.3 <i>Andre involverte aktører</i> .....	37
3.3.4 <i>Nærmere om medvirkning</i> .....	40
3.4 BESKRIVELSER AV BOLIGMARKEDET .....	41
3.5 BOLIGBEHOV - PRIORITERTE MÅLGRUPPER I KOMMUNENES BOLIGPLANLEGGING .....	45
3.6 HVILKE UTFORDRINGER PRESENTERES? .....	48
3.7 OPPSUMMERENDE KOMMENTAR.....	50
<b>4. KOMMUNALE BOLIGMARKEDSANALYSER I ET STRATEGISK PERSPEKTIV</b> .....	<b>53</b>
4.1 INNLEDNING .....	53
4.2 BRUKSOMRÅDER FOR KOMMUNALE BOLIGMARKEDSANALYSER .....	53
4.3 ULIKHETER MELLOM STORE OG SMÅ KOMMUNER .....	54
4.4 KOMMUNALE OG PRIVATE BOLIGMARKEDSANALYSER.....	55
4.5 OPPSUMMERENDE KOMMENTAR.....	61
<b>5. KOMMUNALE BOLIGMARKEDSANALYSER I ET REGIONALT PERSPEKTIV</b> .....	<b>63</b>
5.1 INNLEDNING .....	63
5.2 REGIONALE SAMARBEIDSSAMBISJONER.....	67
5.3 OPPSUMMERENDE KOMMENTAR.....	68
<b>6. HVILKE BEHOV FOR STØTTE, VEILEDNING OG KOMPETANSE HAR KOMMUNENE?</b> .....	<b>70</b>

6.1	INNLEDNING .....	70
6.2	HVILKE DATA OG VERKTØY BRUKES? .....	71
6.3	KOMMUNENES VURDERINGER.....	75
6.4	ANDRE AKTØRERS VURDERINGER .....	81
6.4.1	<i>Husbankens kommunekontakter</i> .....	81
6.4.2	<i>Fylkeskommune</i> .....	86
6.4.3	<i>Senteret for et aldersvennlig Norge</i> .....	86
6.5	OPPSUMMERENDE KOMMENTAR.....	87
<b>7.</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....</b>	<b>89</b>
7.1	BOLIGMARKEDSANALYSER SOM KOMMUNAL PRAKSIS .....	89
7.1.1	<i>Organiseringen av boligmarkedsanalyser</i> .....	89
7.1.2	<i>Beskrivelser av boligmarkedet</i> .....	90
7.1.3	<i>Prioriterte målgrupper</i> .....	91
7.1.4	<i>Medvirkning og eksterne aktører</i> .....	91
7.1.5	<i>Data, metoder og verktøy</i> .....	92
7.1.6	<i>Utfordringsbildet og behov fremover</i> .....	92
7.2	ANBEFALINGER.....	93
	<b>REFERANSER .....</b>	<b>97</b>
	<b>VEDLEGG – SPØRRESKJEMA .....</b>	<b>100</b>
	<b>VEDLEGG – AKTUELLE VERKTØY .....</b>	<b>108</b>

# FIGUROVERSIKT

Figur 1: Kommuner som gjennomfører, eller har gjennomført, kartlegginger/analyser av lokale boligbehov og tilbudet på boligmarkedet. Prosent. N=88.....	31
Figur 2: Oppdatering av analyser. Prosent. N=88.....	32
Figur 3: Involverte kommunale etater i kommunens analysearbeid. Prosent. N=42-74.....	34
Figur 4: Involvering av kommunedirektørens stab i kommunens analysearbeid, etter kommunestørrelse. Prosent. N=67. P<0,003.....	35
Figur 5: Aktører involvert i analysearbeidet, utenfor kommuneorganisasjonen. Prosent. N=48-70....	37
Figur 6: Samarbeid med eksterne aktører i boligspørsmål. Prosent. N= 65-71.....	39
Figur 7: Innbygger- og brukermedvirkning i analysearbeidet. Prosent. N=77.....	40
Figur 8: Medvirkningsformer i analysearbeidet. Prosent. N=64-72.....	41
Figur 9: Påstandsbatteri om boligmarkedet. Grad av enighet. Prosent. N= 69-71.....	42
Figur 10: Påstand: «Boligmarkedet har et begrenset tilbud av boliger», etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=68. P<0,004.....	44
Figur 11: Påstand: «Boligmarkedet er nært koblet til nabokommunen/regionen», etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=68. P<0,006.....	44
Figur 12: Prioriterte grupper i kommunens boligplanlegging/bruk av boligrelaterte virkemidler. Prosent. N=75-90.....	46
Figur 13: Prioritering av arbeidskraft i boligplanlegging, etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=77. P<0,005.....	48
Figur 14: Opplevde utfordringer i analysearbeidet. Prosent. N=65-69.....	49
Figur 15: Bruk av analyser i ulike kommunale planer/prosesser. Prosent. N=83.....	56
Figur 16: Bruk av analyser i kommuneplanens arealdel, etter kommunestørrelse. Prosent. N=83. P<0,009.....	57
Figur 17: Bruk av analyser i boligstrategier, etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=83. P<0,003 (kommunestørrelse), P<0,033 (sentralitet).....	58
Figur 18: Innhold i boligmarkedsanalysene. Prosent. N=77.....	59
Figur 19: Det private leiemarkedets utvikling i analysene, etter sentralitet. Prosent. N=77. P<0,028.	59
Figur 20: Oversikt over boligtyper i analysene, etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=77. P<0,017 (kommunestørrelse), P<0,028 (sentralitet).....	60
Figur 21: Analysenes sammenheng med andre sektorer/planer. Prosent. N=45-70.....	61
Figur 22: Ulike forutsetninger for regional boligmarkedsintegrasjon.....	63
Figur 23: Andel av kommunene som kobler boligplanlegging til næringsplan/arbeidskraftbehov i stor/svært stor grad, etter størrelse på BA-region. Prosent. N=66. P<0,014.....	66
Figur 24: Anvendte datakilder i analyser av boligmarked og boligbehov. Prosent. N=72.....	72
Figur 25: Anvendte verktøy/metoder i analyser av boligmarked og boligbehov. Prosent. N=67.....	73
Figur 26: Bruk av KOMPAS (kommunenes plan- og analysesystem), etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=72. P<0,005.....	74
Figur 27: Behov for støtte og veiledning fra Husbanken. Prosent. N=39-65.....	79
Figur 28: Kommuner som tidligere har innhentet råd fra Husbanken (regionalt og sentralt) i forbindelse med analyser. Prosent.....	80
Figur 29: Kommuner som tidligere har innhentet råd fra Husbanken (sentralt) i forbindelse med analyser, etter kommunestørrelse. Prosent. N=63. P<0,005.....	80
Figur 30: Kommuner som ønsker å innhente råd fra Husbanken i fremtiden. Prosent.....	81

# FORORD

Rapporten presenterer resultatene fra et forskningsoppdrag om kommunenes arbeid med kartlegging og analyse av boligbehov og boligmarked, som del av sitt ansvar for å sikre tilstrekkelig boligbygging i tråd med lokale og regionale behov. Oppdragsgiver har vært Husbanken.

Prosjektet er gjennomført innenfor rammene av Senter for bolig- og velferdsforskning (BOVEL), og er et samarbeid mellom Nordlandsforskning (kontraktspartner) og OsloMet-NOVA.

Takk til Husbanken for oppdraget og Helene Løvaas Haaland og Hermund Urstad for godt samarbeid og nyttige innspill. Takk også til Therese Andrews (Nordlandsforskning) for kvalitetssikring.

En særlig takk til alle som har stilt opp som informanter i intervjuer eller fylt ut spørreskjemaet i en travel hverdag.

Alle feil og mangler som måtte hefte ved rapporten står for forfatterens regning.

Bodø, desember 2025

Forfatterne

# SAMMENDRAG

Rapporten formidler resultatene fra en studie som undersøker hvordan norske kommuner arbeider med kartlegging og analyse av boligbehov og boligmarked, hvilke metoder og datakilder de benytter, hvordan arbeidet er organisert, og hvordan resultatene brukes i lokal og regional planlegging. Et sentralt formål har vært å belyse hvilke praksiser, utfordringer og kapasiteter som preger kommunenes arbeid, og å vurdere hvordan analysene inngår i kommunal virksomhet knyttet til boligforsyning, boligsosialt arbeid og samfunnsplanlegging. Studien søker å bidra til kunnskap om variasjoner mellom kommuner og hvilke behov kommunene selv identifiserer for å kunne utvikle mer systematiske og kunnskapsbaserte analyser. Resultatene skal gi grunnlag for å diskutere hvordan Husbanken og andre aktører kan støtte dette arbeidet.

## Metodisk tilnærming

Studien benytter et kombinert kvantitativt og kvalitativt design. Det empiriske grunnlaget består av en nasjonal spørreundersøkelse sendt til alle landets kommuner, kvalitative intervjuer med ansatte i seks casekommuner, som er valgt på bakgrunn av størrelse, regional tilhørighet og sentralitet. Intervjuene omfatter kommunalt ansatte innen plan, byggesak, boligkontor, og helse- og omsorg. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for sentrale samarbeidspartnere for kommunene: Husbankens kommunekontakter, fylkeskommunale planaktører, eiendomsmeglere og en representant fra Senter for et aldersvennlig Norge. Styringsdokumenter (boligstrategier, kommuneplaner og boligsosiale planer) fra de seks casekommunene inngår også i datamaterialet.

## Resultater

### Kommunal praksis: stort variasjon og lite institusjonaliserte rutiner

To av tre kommuner oppgir at de har gjennomført boligmarkedsanalyser, men de færreste kan sies å utføre disse systematisk eller å ha regelmessige oppdateringer av dem. Mange kommuner beskriver et behov for å kunne bruke slike analyser mer aktivt som strategisk verktøy enn de gjør i dag, både for å kunne vurdere boligforsyning og tilbud, og for å samordne boligplanleggingen med andre tjenester eller etater i kommunen (f.eks innen helse og omsorg). Vi ser da også at i den grad boligmarkedsanalyser gjennomføres som en målrettet aktivitet, skjer det ofte som en del av kommuneplanarbeidet, særlig i forbindelse med utarbeiding eller rullering av kommuneplanens arealdel eller samfunnsdel.

Et overordnet bilde er også at analysearbeidet er prosjektbasert heller enn institusjonalisert som en kontinuerlig aktivitet. Det er kun i de større bykommunene vi hører om egne analysemiljøer i egen organisasjon, eller om etablerte rutiner for gjennomføring av boligmarkedsanalyser. Det er også i de større bykommunene vi hører om bruk av eksterne ressurser og kompetansmiljøer for å få utført analyser. I de mindre kommunene fremstår praksis mer personavhengig. Det fortelles også om en mangel på verktøy og kompetanse i å bruke disse.

## To parallelle «spor»: planfaglig og boligsosialt

I kommunene eksisterer det to organisatoriske hovedspor for boligmarkedsanalyser: Et «kommuneplan-spor», der analyser av boligbehov forstås som en del av det mer langsiktige og overordnede plan- og arealarbeidet, forankret i plan- og bygningsloven, og et «boligsosialt spor», der arbeidet er knyttet til tjenester og virkemidler rettet mot vanskeligstilte, og er forankret i helse- og sosiallovgivningen inkludert boligsosialloven.

Sporene er ofte svakt koblet, noe som gjør at det generelle boligbehovet dels vurderes uten full innsikt i hvilke boligtyper ulike grupper faktisk trenger. Det boligsosiale perspektivet fremstår i en viss grad som underordnet og mindre strategisk integrert en det planfaglige. Samtidig fremheves det fra enkelte at boligsosialloven har gitt et viktig fotfeste for å kunne styrke det boligsosiale i planleggingen. Erfaringene som formidles gjennom undersøkelsen peker i retning av at boligsosialloven er et potensielt bidrag til å styrke koblingen mellom de to sporene.

## Beskrivelser av boligmarkedet

Hvordan kommunene forstår og definerer boligmarkedet og hvilke forhold de fokuserer på, varierer blant annet etter sentralitet. Mens distriktskommunes beskrivelser preges av at det er et begrenset og ensidig boligtilbud med lav omsetning og høy risiko for utbyggere, beskriver mer sentrale kommuner oftere et boligmarked preget av press, høye priser, arealknapphet og fortetningsbehov. Beskrivelsene preges av en erfaring av at boligmarkedet har et for ensidig tilbud. Dette gjelder ikke minst blant eldre med et forventet behov for en mer tilpasset bolig i om noe tid. Her uttrykkes det et stort behov for å kjenne til behovene, preferansene, og mulighetene. Det er også mange som gir uttrykk for viktigheten av at boligmarkedet forstås regionalt, selv om et regionalt perspektiv i praksis tilhører sjeldenhetene i kommunenes boligmarkedsanalyser.

## Prioriterte målgrupper og boligbehov

Eldre fremstår som en av de høyest prioriterte målgruppene i analysene og planleggingen, fulgt av flyktninger og vanskeligstilte. Eldre anses som en forholdsvis forutsigbar gruppe å planlegge for, mens flyktninger omtales som vaskeligere å ta høyde for i analyser og planlegging da kommunene i mindre grad kan forutse behovene og samtidig i begrenset grad kan påvirke omfanget.

I distriktskommunene spesielt oppgis også arbeidstilflyttere som en strategisk viktig målgruppe, og der informasjonsbehovet kobles til et behov for å tilrettelegge for rekruttering og arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren, industri og andre næringer. I storbyene trekkes unge i etableringsfasen og enslige oftere frem som grupper det er viktig å få mer kunnskap om.

## Aktører og medvirkning

Undersøkelsen gir et bilde av begrenset samarbeid med aktører utenfor den kommunale organisasjonen om analyser av boligbehov og boligmarked. Husbanken fremheves som den mest sentrale blant de som omtales. Samtidig er det også en viss andel - om lag hver femte

kommune - som deltok i undersøkelsen, som svarer at de i liten eller ingen grad involverer Husbanken i analysearbeidet. Medvirkning skjer primært i sammenheng med planprosesser, og i mindre grad som del av selve analysearbeidet.

### Data, metoder og verktøy

Med unntak av de aller største kommunene, er det et hovedinntrykk at praksis og metodebruk omkring boligmarkedsanalyser fremstår som fragmentert, og til dels umoden. Det eksisterer i liten grad en felles oppfatning eller definisjon av hva en «boligmarkedsanalyse» skal omfatte, og mange uttrykker usikkerhet om hvordan resultatene bør brukes i planprosesser. Derfor gir noen kommuner også uttrykk for usikkerhet omkring hvilke indikatorer man bør bruke, og i hvilke datakilder disse er å finne. Manglende kapasitet og kompetanse fremstår som en av de største barrierene for systematiske analyser.

### **Konklusjon**

Studien viser at kommunenes arbeid med analyser av boligbehov og boligmarked preges av store variasjoner når det gjelder tilgjengelig kapasitet, metodekunnskap- og kompetanse og organisering av boligsektoren. Husbanken har allerede en tydelig rolle som veileder og tilskuddsforvalter, men resultatene peker på flere områder der denne rollen kan styrkes og utvikles videre.

Rapporten presenterer avslutningsvis anbefalingene under syv overskrifter:

- Fremme regionalt og interkommunalt samarbeid om kartlegging og analyse av boligbehov og boligmarked
- Tydeliggjøre rolledelingen mellom Husbank og fylkeskommune
- Styrke dialogen med næringsaktører
- Utvikle et praktisk rettet og fleksibelt veiledningsverktøy for boligmarkedsanalyser
- Forbedring av datagrunnlag
- Styrke ordningen med kommunekontakter
- Boligmarkedsanalyser som langsgående virksomhet

# SUMMARY

This study examines how Norwegian municipalities work with analyses of housing needs and local housing markets, which methods and data sources they employ, how the work is organised, and how the results are used in local and regional planning processes. A central aim has been to shed light on the practices, challenges and capacities that characterise municipal analytical work, and to assess how these analyses inform municipal activities related to housing provision, social housing measures and broader community planning.

The study seeks to contribute new knowledge about variations between municipalities and the needs they themselves identify in order to develop more systematic and knowledge-based analyses. The findings provide a basis for discussing how different actors—particularly the Norwegian State Housing Bank (Husbanken)—can support this work.

## **Methodological approach**

The study applies a mixed-methods design. The empirical material consists of a national survey distributed to all Norwegian municipalities and qualitative interviews with employees in six case municipalities representing variation in size, regional context and degree of centrality. Interviewees include municipal staff working in planning, building administration, housing offices, and health and care services.

In addition, interviews were conducted with key external partners: Husbanken's municipal advisors, county-level planning officers, real estate professionals, and a representative from the Centre for an Age-Friendly Norway. Policy documents—including housing strategies, municipal master plans and social housing plans—from the six case municipalities were also included in the analysis.

## **Results**

### Municipal practice: wide variation and limited institutionalisation

Two out of three municipalities report having carried out housing market or housing needs analyses, but few do so systematically or update them regularly. Many municipalities express a desire to use such analyses more actively as a strategic tool—for assessing housing supply and demand, and for coordinating housing planning with other municipal services, such as health and care.

Where housing market analyses are conducted, they are most often developed as part of the municipal planning process, especially during the preparation or revision of the land-use and societal parts of the municipal master plan.

Overall, analysis work tends to be project-based rather than institutionalised as a continuous activity. Only the larger city municipalities report having dedicated analytical units and established routines for producing housing market analyses, as well as the use of external consultants. In smaller municipalities, practice appears more dependent on individual staff and is constrained by limited tools and analytical competence.

### Two parallel “tracks”: planning and social housing

Municipal housing analyses typically follow two organisational tracks: 1) The municipal planning track, where housing needs are considered within long-term, strategic land-use and societal planning, rooted in the Planning and Building Act; and 2) The social housing track, oriented towards vulnerable groups and linked to service provision and instruments governed by health and welfare legislation, including the Social Housing Act.

These tracks are often weakly connected. As a result, assessments of housing needs are frequently made without full insight into the types of housing required by different groups. The social housing perspective is often described as secondary and less strategically integrated than the planning perspective, although the Social Housing Act has, in some municipalities, helped strengthen this perspective within broader planning processes.

### Descriptions of the housing market

Municipal perceptions of the housing market vary with centrality. District municipalities emphasise limited and homogeneous housing supply, low turnover, and high development risk, while more central municipalities describe price pressure, high demand, land scarcity and densification needs.

Across municipalities, there is a prevailing view that the housing supply is too uniform and that housing markets must increasingly be understood at a regional scale, even though few analyses actually reflect this.

### Priority groups and housing needs

Older adults appear as one of the most prioritised groups in municipal analyses and planning, followed by refugees and vulnerable households. Older adults are seen as relatively predictable when planning for future housing needs, whereas refugees are viewed as a more uncertain group, both in scale and in timing, and more difficult to incorporate into long-term analyses.

In district municipalities, labour in-migration is described as strategically important, closely linked to recruitment challenges in health and care, industry and other sectors. In larger cities, young adults and single-person households are highlighted as groups requiring more attention, although their needs are also addressed indirectly through general housing planning.

### Actors and participation

The study shows limited collaboration with actors outside the municipal organisation in relation to housing market analyses. Husbanken is the most frequently involved external actor, though around one in five municipalities report little or no involvement with Husbanken in such work. Participation primarily occurs as part of formal planning processes, not as part of the analytical phase itself.

### Data, methods and tools

With the exception of the largest municipalities, methodological approaches to housing market analysis appear fragmented and, in some respects, underdeveloped. There is no

shared understanding or definition of what a housing market analysis should include, and many municipalities express uncertainty about how results should be applied in planning processes.

A number of municipalities also report uncertainty about which indicators to use and where to find relevant data sources. Limited analytical capacity and competence emerge as major barriers to systematic analysis.

## **Conclusion**

The study finds significant variation in municipal capacity, methodological competence and organisational arrangements related to housing market analyses. Husbanken already plays a central role as an advisor and provider of financial instruments, but the findings point to several areas in which this role could be strengthened.

The report concludes with recommendations under seven headings:

- Promote regional and inter-municipal cooperation on housing needs and market analyses
- Clarify the division of roles between Husbanken and county authorities
- Strengthen dialogue with private-sector actors
- Develop a practical and flexible guidance tool for housing market analyses
- Improve data quality and access
- Strengthen the system of municipal advisors within Husbanken
- Support municipalities in establishing housing market analysis as an ongoing activity rather than a project-based task

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

Innhenting og bruk av informasjon om lokale boligbehov og boligmarked, er noe de fleste kommuner gjør i større eller mindre grad. Kommunenes behov for å skaffe seg oversikt over situasjonen på boligmarkedet springer særlig ut av bestemmelser i plan- og bygningsloven (2008, § 3-1) som pålegger kommunene å utarbeide kommuneplan med samfunnsdel og arealdel. Fra 2021 ble boligplanlegging tydeliggjort i loven som en viktig oppgave gjennom en ny bestemmelse (bokstav d) om å legge til rette for «tilstrekkelig boligbygging». Videre innebærer også andre lover, som Bostøtteloven og Lov om kommunenes ansvar innenfor det boligsosiale området indirekte krav om at kommunene skaffer seg oversikt over boligbehovene i kommunen. En midlertidig lov om oppløsning av boligstiftelser peker også i retning av et kommunalt behov for å få utført analyser av tilstand og behov i boligmarkedet, for de omkring 100 kommuner som har slike stiftelser.

Kunnskapen fra analysene kan også være nyttig for andre kommunale formål, som i næringspolitikken der eksempelvis industrietableringer kan være avhengig av at kommunen kan tilby folk et sted å bo. Behov for boligmarkedsanalyser presses altså ikke bare fram av statlige krav og boligsosiale utfordringer. Ønsket om flere skattebetalere og næringsetableringer – og press fra private aktører som trenger arbeidskraft – påvirker sannsynligvis både behov for og innretning på analysene. Derfor er også privat-offentlige samarbeid relevant å inkludere i en studie av kommunale boligmarkedsanalyser.

Samtidig er norske kommuner preget av stort mangfold, og vil være ulike når det gjelder både hvilket omfang og hvilke typer boliger det er behov for, og muligheter til å kunne innfri behovene. Tilgjengelig areal og egenskaper ved eksisterende boligmasse og lokalt boligmarked vil også gi ulike forutsetninger for å påvirke situasjonen gjennom for eksempel areal- og tomtepolitikk, eller gjennom nybygging eller omdisponering av eksisterende boliger til sosiale eller omsorgsformål (Meld. St. 13 (2023-2024)). Av slike årsaker ser man at små distriktskommuner kan ha boligmarkeder som delvis følger en annen logikk enn tilfellet er i mer urbane kommuner, og at det kommunale boligtilbudet derfor også kan få andre funksjoner (Bliksvær, Solstad og Videt, 2025; Osnes og Sørvoll, 2023). Forskning viser videre at det kan være utfordrende for både små og store kommuner å vurdere hva som faktisk er «tilstrekkelig boligbygging» (Asplan Viak, 2023), samtidig som bykommuner likevel har en høyere bevissthet rundt dette enn distriktskommuner (op.cit). En viktig årsak til at små kommuner opplever større vanskeligheter med å analysere og vurdere status og behov i boligmarkedet, er at de har mindre administrativ kapasitet og færre planfaglige ressurser til å gjennomføre boligmarkedsanalyser, sammenlignet med større kommuner (Asplan Viak, 2023; Myrvold, 2001). På den andre siden vil større kommuner i pressområder oppleve andre utfordringer fordi de er del av mer komplekse bo- og arbeidsmarkedsregioner, der gode analyser og planlegging vil kreve godt samarbeid regionalt (Meld. St. 13 (2023-2024)).

En annen utfordring, på tvers av kommunestørrelse, er hvordan man kan gå fra markedsanalyse og planlegging til faktisk gjennomføring av boligbygging (Asplan Viak, 2023).

Koblingen mellom boligmarkedsanalyser og planlegging på den ene siden og utbudet av boliger på den andre, er komplisert og kan utfordres av ulike faktorer. Utleie av boliger til fritids- og turistformål (gjennom f.eks. Airbnb) er eksempel på utfordringer som kompliserer boligplanleggingen i mange små kommuner med begrenset boligmasse (Leick et al., 2021, Vinogradov et al., 2020). Andre faktorer er raske endringer i næringslivet på grunn av konkurser, bedriftsetableringer eller sesongvariasjoner. Slike endringer kan skape særlige utfordringer i små samfunn der det er få andre alternativer som kan absorbere kapasitetsoverskudd/-underskudd.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med oppdraget er å kartlegge hvordan norske kommuner arbeider med analyser av boligbehov og boligmarked, og å beskrive hvilke utfordringer de møter i dette arbeidet.

Rapporten belyser følgende problemstillinger:

**Hvordan arbeider kommunene i dag med å analysere boligbehov og boligmarked?** Hvordan forstår og definerer kommunene begrepet «boligbehov» og hvilke målgrupper fokuseres det på? Når i planprosessene kommer boligspørsmål og boligmarkedsanalyser inn, og i hvilken grad involverer kommunene andre aktører og innbyggere? Er boligsosiale perspektiver integrert i analysene?

**Hvilke indikatorer, data og verktøy brukes?** Hvordan vurderes disse og hvilke utfordringer møter kommunene i arbeidet med boligmarkedsanalyser? Oppdateres analysene jevnlig? Hva er barrierer og muligheter?

**Hvordan varierer praksis og utfordringer mellom kommuner?** Hvilken betydning har kommunetype, geografisk beliggenhet og trekk ved boligmarkedet?

**Hva er de strategiske bruksområdene til analysene?** Hvordan brukes boligmarkedsanalyser i kommunenes strategiske planleggingsarbeid, i tilknytning til eksempelvis kommuneplan, boligstrategi, boligsosiale strategier eller planer, og eldrereformen «Bo trygt hjemme»?

**Hvilken type støtte, veiledning og kompetanse etterspør kommunene for å styrke boligmarkedsanalysene?** Hva ønsker de å løse internt, hva ønsker de ekstern bistand til, og fra hvem?

## 1.3 Utdyping og problemforståelse

Boligmarkedsanalyser skal blant annet gi kommunene et grunnlag for å sørge for tilstrekkelig boligbygging, i tråd med plan- og bygningsloven. Et viktig spørsmål er derfor hvordan kommunene forstår og definerer «boligbehov», og hvilke aktører kommunene samarbeider med og lytter til når boligbehov skal defineres, kartlegges, og planlegges.

Hva som oppleves som de viktige behovene i boligsektoren vil trolig ofte fremstå ganske ulikt for en kommune i et urbant pressområde, og en rural tynt befolket kommune ute i distriktet. Mens høye boligpriser, press på leiemarkedet, og store boligsosiale problemer kan være typiske storbyutfordringer, vil svake boligmarkeder, lav aktivitet og utfordringer med å

tiltrekke seg og bosette arbeidskraft være mer typisk for en kommune i distriktet (Sørvoll, Flåto og Brattbakk, 2025; Brantdtzæg, et al., 2019; Holmøy, 2018). Næringslivets behov vil sannsynligvis være en tungtveiende faktor i både små og store kommuner, men boligplanleggingen i små distriktskommuner vil være mer sensitiv for større industrietableringer eller -nedleggelse, eller sesongvariasjoner i for eksempel fiske. Bosetting av flyktninger kan også skape uforutsette utfordringer for boligplanleggingen i særlig små kommuner med en liten boligsektor.

Videre er forståelsen av «behov» avhengig av hvordan man forstår begrepene «bolig» og «hjem». Forskning har pekt på at forståelsen av hjem og bolig i den politiske og forskningsmessige diskursen i Norge i stor grad har blitt knyttet til tilstedeværelsen av bolig som et materielt og fysisk objekt («tak over hodet»), og i mindre grad omfatter subjektive og opplevde aspekter ved bolig som et «hjem» (Flåto, 2023). Et viktig spørsmål i denne sammenhengen blir i hvilken grad disse mer kvalitative aspektene også omfattes av kommunes forståelse av hva som er «behov» og dermed hva som er «tilstrekkelig».

Behovet for kunnskap og markedsanalyser kan forstås i lys av trekk ved den kommunale boligpolitikken. På begynnelsen av 2000-tallet ble den kommunale boligpolitikken omtalt som «fragmentert og reaktiv» (Myrvold, et al., 2002). Siden den gang har boligpolitikken i økende grad blitt sektoroverskridende og en del av kommunenes mer helhetlige velferdsoppdrag, eksempelvis gjennom «boliggjøring» av omsorgen (NOU 1992:1), satsninger på bolig/tjenestemodeller som «Housing First», og en utvidelse av hvilke befolkningsgrupper som inkluderes i «det boligsosiale feltet» (Meld. St. 13 (2023-2024); Nasjonal strategi for den boligsosiale politikken 2021-2024; Bliksvær et al., 2022). Et fremtidig sterkt økende behov for hensiktsmessige boliger til eldre, er noe som preger mange kommuners planlegging (Sandlie, Flåto og Gulbrandsen, 2023; Sørvoll, Martens og Daatland, 2014). Eldre skal i stadig økende grad bo i eget hjem, og demografiske analyser og vurdering av Eldres behov og preferanser vil være sentralt for de fleste kommunene, ikke minst i distriktene som vil få den største andelen fremtidige eldre (Bliksvær et al., 2020; NOU 2020:15).

Det er også av interesse å undersøke hvordan kommunene definerer begrepene «planlegging» og «analyse»: betraktes boligmarkedsanalyser som en intern kommunal (teknisk) oppgave, eller blir det sett som del av et større medvirkningsarbeid som involverer aktiv deltakelse fra innbyggerne? Og hva omfatter begrepet «markedet»: Blir begrepet begrenset til det åpne eie- og leiemarkedet, eller omfatter det også ulike regulerte boformer (omsorgsboliger med klausulering eller kommunal tildeling) og mer skjermede boformer (Housing First, Foyerboliger, hospitsløsninger)? Et interessant spørsmål er i hvilken grad kommuner med en helhetlig og boligsosialt orientert tilnærming til boligplanlegging også vil inkludere samarbeid mellom flere ulike aktører innen andre sektorer og tjenester, i et bredere anlagt kartleggings- og boligplanarbeid. Med andre ord, i hvilken grad ser vi spor av «den boligsosiale vendingen» (Sørvoll, 2011) i det kommunale arbeidet med boligmarkedsanalyser? Kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet ble fra 2023 understreket gjennom en egen lov, som blant annet krever at kommunene har oversikt over boligbehovet blant vanskeligstilte. Beboermedvirkning – som blir regnet som en av suksessfaktorene i boligsosialt arbeid (Molden og Røe, 2019; Departementene, 2014; Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2020) – kan eksempelvis styrkes gjennom en boligsektor med et bredt tilbud med stor variasjon i boligtyper og disposisjonsformer (Bliksvær et al., 2022).

Ikke minst kan boligpolitikken sies å ha en kommuneoverskridende karakter. Boligmarkedet er ofte regionalt, noe som innebærer at boligmarkedsanalyser bør ta hensyn til regionale arbeidsmarkedsintegrasjoner og potensielle konflikter, som lokaliserings- og bygdestrider. Den regionale konteksten er i så måte en viktig forutsetning for lokal boligutvikling, planlegging og analyse. Regionale boligmarkeder er imidlertid også ulike i sine forutsetninger. Enkelte boligmarkeder kjennetegnes av klare regionale tyngdepunkter, mens andre vil ha en mer geografisk balansert tilbuds- og etterspørselsprofil. Det interessante er hvordan kommuner og lokalsamfunn på- eller frakobles disse boligmarkedene. Her kan variasjonen være stor; fra «periferier» som er frakoblet eller svakt påkoblet, til kommuner som fungerer som en sterkt integrert del av det regionale boligmarkedet. Disse betraktningene illustrerer at boligmarkedsanalyse er et både komplekst men også relevant og interessant emne for samfunnsvitenskapelig boligforskning, samtidig som vi nok ikke vil kunne berøre alle i denne rapporten.

## **1.4 Om kommunal boligpolitikk og behovet for boligmarkedsanalyser**

### **1.4.1 Kommunal boligpolitikk**

Målsettingen for norsk boligpolitikk er at alle skal bo «godt og trygt» (Meld. St. 13 (2023-2024)). Denne forholdsvis ambisiøse målsettingen skal realiseres innenfor rammen av et system hvor boligfordelingen i stor grad reflekterer betalingsvilje og husholdningenes økonomiske ressurser. I nasjonale boligpolitiske policydokumenter legges det vekt på at boliger er et personlig ansvar for den enkelte. Statlige reguleringer, lover og økonomiske virkemidler skal bidra til velfungerende boligmarkeder hvor husholdningene kan tilfredsstille sitt boligbehov i tråd med egne preferanser. I tillegg bidrar staten til bosetningen av vanskeligstilte på boligmarkedet – de som ikke greier å hjelpe seg selv på markedet – og realisering av boliger med særskilte kvaliteter gjennom lånefinansiering, bostøtte, startlån og andre boligøkonomiske virkemidler (Meld. St. 23 (2003-2004); Sørvoll et al., 2024).

Kommunene spiller en nøkkelrolle i boligpolitikken som gjennomfører av statlige politiske målsettinger og kan også ha egne boligsosiale planer eller bredere boligplaner. For det første har kommunene lenge hatt et eksplisitt ansvar for å assistere vanskeligstilte på boligmarkedet og å bidra til at de kan fremskaffe og opprettholde egnede boforhold. I Norge finnes det ikke en individuell rettighet til bolig, men kommunene har plikt til å gi individuelt tilpasset bistand til alle vanskeligstilte som oppholder seg innenfor sitt territorium, ifølge boligsosialloven som trådte i kraft 1. juli 2023. Denne loven understreker også at kommunene skal «ha en oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet». Det heter videre at denne oversikten «skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter plan- og bygningsloven § 10-1.» (Boligsosialloven, 2025). Ifølge plan- og bygningsloven og den tradisjonelle ansvarsdelingen i norsk boligpolitikk har kommunene også

et særskilt ansvar for planleggingen av og tilretteleggingen for den ordinære boligforsyningen. I § 3-1 i plan- og bygningsloven heter det at kommunene skal legge til rette for «tilstrekkelig boligbygging» (PBL, 2025). Det er imidlertid private aktører som bygger boligene og utarbeider flertallet av reguleringsplanene. Omkring 7 av 10 reguleringsplaner vedtatt av kommunestyre i Norge har blitt utarbeidet av private de siste femten årene (Minde, 2024). Norsk boligbygging har blitt omtalt som «markedsbasert» i den forstand at private utbyggere gjennomfører boligprosjekter i tråd med enge vurderinger av etterspørselen og kjøpekraften på markedet (Nordahl, 2012). Samtidig er kommunen planmyndighet og vedtar areal- og reguleringsplanene som ligger til grunn for boligbyggingen. Slik sett er boligbygging et resultat av et samspill mellom private aktører og kommunale myndigheter. Kommunale analyser av boligbehov i befolkningen kan legge viktige premisser for kommunalt planarbeid og dermed også i sin tur privat boligbygging. Det kan også synliggjøre boligbehovet og etterspørselen for potensielle private utbyggere og utleiere. For kommunene kan det også være nyttig med boligmarkedsanalyser som viser tilbudet og behovet for ulike typer boliger, som eneboliger, blokkleiligheter, kommunale boliger til vanskeligstilte og private leieboliger til grupper med behov for denne typen boliger for korte eller lange perioder.

#### **1.4.2 utfordringer i boligforsyningen og planleggingen i ulike kommuner**

Utfordringer henger tett sammen med økonomiske og strukturelle forhold i kommunene. Små distriktskommuner på nivå 5 og 6 i SSBs sentralitetsindeks -- som utgjør nesten 60 prosent av kommunene, men kun 14 prosent av befolkningen i Norge (Sørvoll et al., 2025), har særegne utfordringer i boligforsyningen og boligplanleggingen. Selv om de minste kommunene ofte har høyere frie inntekter per innbygger, gir begrensede budsjetter liten fleksibilitet. Økte utgifter til helse- og omsorgstjenester og vedlikeholdsetterslep på bygg og infrastruktur presser økonomien ytterligere. Dermed blir investeringer i boligpolitikk ofte nedprioritert.

Generalistkommuneutvalget peker videre på at begrenset plankompetanse og administrativ kapasitet gjør det vanskelig å utarbeide helhetlige areal- og samfunnsplaner (NOU 2023:9). Lav boligomsetning og lave boligverdier gjør det samtidig lite attraktivt for private aktører å investere i nybygg i mange distriktskommuner (Sørvoll og Løset, 2017). Resultatet er få nye boliger og et boligmarked som ikke dekker behovene til eldre, unge familier eller tilflyttere. Demografiske endringer forsterker problemet: mange distriktskommuner opplever befolkningsnedgang, aldring og fraflytting av unge (NOU 2020:15). Når antallet eldre øker samtidig som antallet i yrkesaktiv alder synker, blir det krevende å opprettholde et variert og tilgjengelig boligtilbud. Som følge av lite privat investerings- og risikovilje må små kommuner ofte støtte eller gjennomføre boligplaner over egne investerings- og driftsbudsjett (Sørvoll og Løset, 2017; Sørvoll et al., 2020). I en rapport utgitt av Husbanken og Distriktssenteret rapporteres det for eksempel om erfaringer fra Beiarn i Nordland, en kommune med litt over 1000 innbyggere: «I Beiarn har kommunen rigget seg for å jobbe boligstrategisk, men markedet er så svakt at det i realiteten er kommunen selv som må realisere boligprosjekter» (Husbanken og Distriktssenteret, 2024, s. 5). Det illustrerer at det ikke nødvendigvis er nok å lage gode analyser eller planer i de minste kommunene. Statlige tilskudd og/eller kommunale

investeringer kan være nødvendig for å redusere utbyggeres risiko. Manglende offentlig støtte er derfor likelydende med utilstrekkelig boligbygging. I Husbankens kommuneundersøkelse fra 2022 svarer kun 2 av 10 distriktskommuner at det bygges nok boliger i forhold til behovet (Husbanken, 2022).

Større og mer sentrale kommuner har ikke de samme utfordringene med hensyn til den private boligforsyningen, plankompetanse og administrativ kapasitet. Når det er sagt har alle norske kommuner i 2025-2026 en utfordring knyttet til historisk lav nybyggingstakt. Kraftig stigning i rente- og materialkostnader har bidratt til lav igangsetting og nybyggingen fra 2022 (Sørvoll og Astrup, 2025). Ifølge Prognosesenteret og stemmer på utbyggerens side er det ikke lønnsomt å bygge i et flertall av landets kommuner (Aaser, 2025). Det innebærer at også de mest sentrale kommunene har utfordringer med å realisere målsettingene i sine boligprogrammer og boligbehovsplaner. De har også utfordringer med å finne investerings- og driftsmidler til å finansiere behovet for kommunale boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kartlegging av behov – som i Oslo kommunes boligbehovsplan for kommunale utleieboliger (Oslo kommune, 2024) – er på ingen måte en garanti for boligfremskaffelse.

## 2. Metodisk gjennomføring

For å belyse problemstillingene har vi utført en tredelt studie, som består av en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse, en kvalitativ studie i seks strategisk utvalgte casekommuner, og intervjuer med et utvalg andre relevante aktører.

### 2.1 Breddekartlegging i kommunene

Spørreskjemaundersøkelsen hadde til hensikt å fange opp bredere trender i praksis og erfarte muligheter og utfordringer når det gjelder boligmarkedetsanalyser. Undersøkelsen ble gjennomført digitalt gjennom bruk av Questback og ble rettet mot alle kommuner i Norge.

Fordi vi ønsket kun ett svar fra hver kommune og for å kunne målrette spørreskjemaet mest mulig, gjennomførte vi først en manuell innsamling av e-postadresser til personer i aktuelle stillinger i kommunenes administrasjon. Dette var som regel leder for kommunens planavdeling, det vil si den som har ansvar for kommuneplanen – som alle kommuner er pålagt å ha. I mindre kommuner gikk vi enkelte steder et nivå opp, til øverste administrative leder (kommunedirektør). Med dette fulgte vi det «planlovmessige sporet», som vi antok ville gi mest mulig like forutsetninger for besvarelse av spørreskjemaet i kommunene – selv om det også varierer en god del mellom kommuner hvordan arbeidet med kommuneplanen er organisert. Et alternativ kunne være å følge det «boligsosiale sporet», men dette ville trolig gitt mindre sammenlignbare utgangspunkt for besvarelsen av skjemaet, fordi det boligsosiale arbeidet kan antas å ha en enda mindre enhetlig organisering mellom kommuner og trolig som regel er delegert lenger «ned» i den kommunale organisasjonen.

Undersøkelsen ble distribuert til 355 kommuner og oppnådde en responsrate på 25,6% (91 kommuner). Et utkast til spørreskjema ble kommentert av representanter fra en større bykommune, fra Husbanken og fra KS.

Tabellen under viser hvordan responsene fordeler seg på fylker, sammenlignet med den fylkesvise andelen av kommuner totalt sett. Det framgår her at kommuner fra særlig Agder, Østfold og Akershus er noe overrepresentert i undersøkelsen, mens kommuner fra Trøndelag er noe underrepresentert:

Tabell 1: Utvalgets sammensetning etter fylke.

Fylke <sup>1</sup>	Andel kommuner, Norge (prosent)	Andel svar, undersøkelse (prosent)	Differanse (prosentpoeng)
Agder	7,0	11,0	3,9
Akershus	5,9	8,8	2,9
Buskerud	5,1	2,2	-2,9
Finnmark	5,1	3,3	-1,8
Innlandet	13,0	14,3	1,3
Møre og Romsdal	7,3	7,7	0,4
Nordland	11,5	11,0	-0,6
Rogaland	6,5	5,5	-1,0
Telemark	4,8	3,3	-1,5
Troms	5,9	5,5	-0,4
Trøndelag	10,7	7,7	-3,0
Vestfold	1,7	2,2	0,5
Vestland	12,1	11,0	-1,1
Østfold	3,4	6,6	3,2

Tabell 2 og 3 viser responsene fordelt på henholdsvis sentralitetsklasse og kommunestørrelse (folketall). De minst sentrale (sentralitetsklasse 5 og 6) og de minste kommunene er noe underrepresentert i undersøkelsen sammenlignet med landet:

Tabell 2: Utvalgets sammensetning etter sentralitet.

Sentralitetsklasse	Andel, Norge (prosent)	Andel, undersøkelse (prosent)	Differanse (prosentpoeng)
1	1,1	1,1	0,0
2	5,8	8,8	3,0
3	15,0	17,6	2,6
4	18,0	23,1	5,1
5	28,8	23,1	-5,7
6	29,9	26,4	-3,5

Tabell 3: Utvalgets sammensetning etter kommunestørrelse.

Kommunestørrelse (innbyggere)	Andel, Norge (prosent)	Andel, undersøkelse (prosent)	Differanse (prosentpoeng)
< 2236	25	18,7	-6,3
2236-5366	25	22,0	-3,0
5367-13605	25	25,3	0,3
> 13605	25	34,1	9,1

<sup>1</sup> Oslo var ikke omfattet av undersøkelsen og er følgelig ikke med i denne oversikten.

I analyser etter kommunistørrelse opererer vi i det følgende med en dikotom variabel med verdiene «små» og «store» kommuner, der skillet mellom store og små er satt til medianverdien for folketallet i disse dataene (6542 innbyggere). Skillet mellom lav og høy sentralitet er tilsvarende satt til medianverdien på sentralitetsindeksen for de kommunene som er med i undersøkelsen (indeksscore 673).

## 2.2 Casestudie

For å synliggjøre praktiske eksempler og løsninger i ulike kontekster har vi gjennomført case-studier av utvalgte kommuner, med ulik sentralitet og utfordringsbilde. Et casedesign ble valgt for å kunne granske aspekter på en mer utdypende måte (Flyvebjerg, 2011), og for å få innsikt i kompleksiteten knyttet til boligmarkedsanalyser og å kunne forstå disse ut fra den konteksten de finner sted i. Grundige casestudier er også egnet til å gjøre analytiske generaliseringer av funn gjennom å diskutere de opp mot annen relevant forskning og teori (Patton, 1990).

Kommunene ble valgt strategisk basert på kriterier som kan bidra til å belyse betydningen av sentralitet og utfordringer knyttet til ulike kommunekontekster (pressområder vs. periferi, næringsstruktur/vekst, kommunesammenslåinger, kommunen som del av en arbeidsmarkedsregion).

Casene består av fem enkeltkommuner, samt et kommunenettverk bestående av seks mindre distriktskommuner. Kommunene og nettverket beskrives nærmere nedenfor. Informantene har vært kommunalt ansatte med strategisk ansvar for relevante sektorer/områder, det vil si ansvar for kommuneplan, samt for eventuelle delplaner innenfor boligsosialt arbeid, helse og omsorg, eller kommunal boligpolitikk mer generelt. Et viktig formål med intervjuene har vært å oppnå en utvidet forståelse av boligmarkedsanalyser som praksis, og for den konteksten som boligmarkedsanalysene foregår innenfor.

I casekommunene har vi gjennomført 10 digitale intervjuer med til sammen 16 kommunalt ansatte, fordelt på både gruppeintervjuer og individuelle intervjuer. Intervjuene har vært semistrukturerte, og har vart mellom 45 til 90 minutter.

Tabell 4: Informantoversikt – casestudien

Case	Stilling/rolle
<b>Case 1:</b> Fem personer fordelt på to intervjuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representant for kommunedirektørens fagstab</li> <li>• Representant for eierskapsenheten</li> <li>• Representant for helse og velferd</li> <li>• Boligpolitisk rådgiver</li> <li>• Representant for byplankontoret</li> </ul>
<b>Case 2:</b> To individuelle intervjuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representant for byplankontoret</li> <li>• Representant for boligkontoret</li> </ul>
<b>Case 3:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representant (leder) for planavdelingen</li> </ul>

Fem personer fordelt på to intervjuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representant for planavdelingen</li> <li>• Representant for strategi og styring</li> <li>• To representanter for kommunal eiendomsavdeling (inkludert boligsosiale formål)</li> </ul>
<b>Case 4:</b> To individuelle intervjuer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representant for plankontoret</li> <li>• Representant for boligkontoret (bolig og eiendom)</li> </ul>
<b>Case 5:</b> Ett individuelt intervju	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representant for eierskapsenheten (samlokalisert med næringssjef og boligkontor)</li> </ul>
<b>Case 6:</b> Ett individuelt intervju	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representant for kommunalt nettverk av seks små distriktskommuner</li> </ul>

Fra kommunene har vi også samlet inn og gått gjennom relevante offentlige dokumenter knyttet til kommuneplan (arealdel og samfunnsdel) samt strategier og rapporter om kommunenes boligpolitikk og boligsosiale arbeid. I gjennomgangen av dokumentene har vi gjort bruk av kunstig intelligens til å oppsummere innholdet (ChatGPT versjon 5). Vi har også brukt KI til transkripsjon av intervjuer.<sup>2</sup>

## 2.3 Intervjuer med andre aktører

For å få belyst temaet fra flere synsvinkler har vi i tillegg gjort intervjuer med et utvalg representanter for andre sentrale interesser og aktører:

- Gruppeintervju med Husbankens kommunekontakter. Fire av Husbankens seks regioner var representert i intervjuet.
- Individuelt intervju med representant for Senteret for et aldersvennlig Norge
- Intervju med to representanter for Nettverk for plan og byggesak i Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF)
- Individuelle intervjuer med representanter for to fylkeskommuner (en kjennetegnet av pressområder og en som er preget av distrikter)
- Individuelt intervju med representant for analysenheten i et av meglerhusene i en bykommune.
- Individuelt intervju med en representant for regionrådet i en distriktsregion som en av casekommunene inngår i.

Vi har i tillegg hatt ett møte med to representanter fra KS med god kjennskap til temaområdet.

<sup>2</sup> Vi har brukt transkriberingstjenesten Autotekst ved Universitetet i Oslo. Tjenesten kjører på sikre servere i Norge. <https://autotekst.uio.no/nn>

## 2.4 Gjennomføring og analyse

Den statistiske analysen av spørreskjemaet er deskriptivt anlagt, og består i hovedsak av frekvensfordelinger på enkeltvariabler. I tillegg har vi brukt korrelasjonsanalyse, hvor vi blant annet ser på hvordan svarene varierer med kommunenes sentralitet, og mellom store og små kommuner. I kapittel 5 har vi også sett nærmere på hvordan en del av spørsmålene varierer med størrelsen på bo- og arbeidsmarkedsregionene. Dataenes beskaffenhet gir noen begrensninger for detaljerte korrelasjonsanalyser – vi har valgt å framheve de sammenhengene som er statistisk signifikante (som med lav sannsynlighet skyldes statistiske tilfeldigheter).

Alle intervjuer ble tatt opp med lydopptaker, og transkribert. Intervjuene ble gjennomført digitalt over Teams. Intervjuguiden har i de fleste tilfeller blitt sendt ut til informantene i forkant av intervjuet. Analysene er utført med utgangspunkt i temaene i intervjuguiden. I tillegg var vi underveis, i både intervjuet og i analysen etterpå, åpen for å se etter andre temaer som ikke var dekket av våre spørsmål<sup>3</sup>. Vi har hatt regelmessige møter i prosjektteamet, der vi har løftet frem og diskutert foreløpige observasjoner fra datamaterialet.

## 2.5 Validitetsbetraktning

Et kjennetegn ved boligmarkedsanalyser som forskningsemne, er – slik vi skal komme tilbake til underveis i rapporten – at det kan sies å representere et lite tydelig avgrenset virksomhetsområde i kommunal sektor. Dette har blant annet å gjøre med at det ikke er direkte beskrevet som en oppgave i lover, regelverk eller retningslinjer, men snarere er en aktivitet som det på en mer indirekte måte fremgår behov for å utføre, med utgangspunkt i blant annet plan- og bygningsloven og boligsosialloven – slik vi har sett i innledningen. Dette gir også noen forskningsmetodiske føringer, ikke minst for begrepsmessig validitet når vi ønsker å kartlegge fenomenet i kvantitative termer (utstrekning og omfang). En utfordring er at vi vanskelig kan kartlegge omfanget av fenomenet helt sikkert ved bruk av ett eller få enkle spørsmål, all tid det ikke er klart definert. Resultater bør derfor kommenteres og tolkes med en viss forsiktighet. Vi bør for eksempel ta høyde for at det vi kartlegger ikke bare er hvorvidt en kommune faktisk driver med det vi her omtaler som boligmarkedsanalyser,<sup>4</sup> men at det delvis også måler den kommunale representantens kjennskap til begrepet og til aktiviteten. Ellers er svarprosent en utfordring i de fleste kvantitative undersøkelser til kommunal sektor, og vår undersøkelse har ikke vært noe unntak. Det betyr at vi må være forsiktige med statistiske generaliseringer ut over det utvalget vi har. Når vi så er oppmerksom på forbeholdene knyttet til representativitet/ svarprosent og begrepsmessig validitet, er det samtidig viktig å være oppmerksom på at undersøkelsen – supplert med kunnskap fra de kvalitative intervjuene med casekommuner - kan gi noen verdifulle innblikk i et hittil lite kartlagt område i kommunal sektor.

---

<sup>3</sup> Vi har brukt programvaren NVIVO (versjon 15) til organisering av det kvalitative datamaterialet (koding av intervjuene).

<sup>4</sup> Vi har også brukt formuleringen «analyser av boligbehov og boligmarked».

Det har vært viktig å gjøre kvalitative intervjuer, både for å få et dypdykk i noen representanter for ulike typer kommuner og for å øke den begrepsmessige validiteten til studien og gi innsikt i hvilke praksiser som kan ligge bak de skårene vi ser i tabeller og figurer som er innhentet på bakgrunn av spørreskjemaet. Vi har derfor lagt relativt stor vekt på de kvalitative intervjuene fra casestudien i rapporten. Så langt rammene har tillatt har vi også sett på relevante kommunale dokumenter. Endelig har vi også intervjuet et antall andre aktører for å få belyst temaet fra andre synsvinkler enn bare kommunenes.

## **2.6 Etske hensyn og andre vurderinger**

Studien er rutinemessig meldt til SIKT. Nordlandsforskning er hovedbehandlingsansvarlig, og har inngått avtale om felles behandlingsansvar med OsloMet/NOVA. Vi har gjort lydopptak fra intervjuene basert på eksplisitt samtykke fra informantene. Informantene er lovet konfidensialitet og at ingen skulle kunne bli gjenkjent gjennom direkte personopplysninger. Selv om temaet ikke kan regnes som sensitivt, er det vår erfaring at informanter kan være lettere å rekruttere, og at de uttaler seg friere om et emne når de vet at de ikke blir gjenkjent. Vi har omskrevet indirekte personopplysninger slik at det i rapporten ikke skal være mulig å identifisere enkeltpersoner. I spørreskjemaundersøkelsen registrerte vi kommunetilhørighet for å kunne ha mulighet til å koble til registeropplysninger på kommunenivå. Resultatene er presentert på en slik måte at enkeltkommuner eller -personer ikke skal kunne gjenkjennes.

## 2.7 Casebeskrivelser

Vi har rekruttert seks ulike case fordelt på ulike kommunestørrelser og regional tilhørighet fra helt nord til helt sør i landet. Casene er valgt ut fordi de representerer eksempler på ulike typer situasjoner, og vil ikke være representative i noen statistisk betydning. De fem første casene er enkeltkommuner, mens case seks er et kommunenettverk i en distriktsregion.

### 2.7.1 Case 1: Storbykommune

«Storbykommunen» er en av Norges største byer, og et politisk og økonomisk regionsenter med nasjonale funksjoner innen utdanning, forskning og teknologi. Næringsstrukturen preges av varehandel og tjenesteyting med et bredt spekter av kunnskapsintensive virksomheter, inkludert universitetet og regionssykehus. Demografisk har kommunen hatt en stabil vekst, drevet av tilflytting av unge voksne (i stor grad studenter) og internasjonal arbeidskraft. Kommunen har relativt stor pendling inn til kommunen, omkring 14 prosent målt i forhold til kommunens befolkning. Pendlingen ut av kommunen er omtrent det halve, syv prosent<sup>5</sup>.

Boligmarkedet i «Storbykommunen» er variert, der leiligheter utgjør nesten halvparten av boligene, og eneboliger hver femte bolig (resten er rekkehus/tomannsbolig). Knappt halvparten av husholdningene er selveiere mens resten fordeler seg omtrent likt på andelseie og leie. Kommunale boliger utgjør tre prosent av alle boliger. I gjennomsnitt bor det i underkant av to personer per husholdning. Prisnivået i boligmarkedet er vedvarende høyt. Boligbyggingen beskrives av informantene som jevn over tid, og kommunen har lyktes med å unngå de mest ekstreme prisutslagene som preger andre storbyer. Markedet preges også av mange studenthusholdninger, og det er et press på rimelige utleieboliger.

Kommunen fremstår som aktiv når det gjelder boligsosial politikk, med en tydelig kobling mellom plan, eiendom og sosial sektor. Byplankontoret har en egen analyseavdeling med spesialister innen samfunnsøkonomi, geografi og statistikk, som utarbeider boligstatistikk, befolkningsprognoser og boligreserveoversikter. Kommunen benytter avanserte modeller og utfører tematiske analyser om for eksempel eldres bomønster og bynær fortetting. Arbeidet kan beskrives som institusjonalisert og systematisk. Resultatene brukes i kommuneplanens rullering og politiske prioriteringer. Det beskrives et ganske nært samarbeid mellom byplankontoret og eierskapsenheten – som forvalter boliger til boligsosiale formål. Samtidig påpekes at de boligsosiale dimensjonene fortsatt står noe utenfor det kvantitative analysearbeidet.

### 2.7.2 Case 2: Stor forstadskommune i bo- og arbeidsmarkedsregion som dekker flere kommuner

«Forstadskommunen» ble etablert for fem år siden gjennom sammenslåing av to tidligere kommuner, og grenser til en av landets største byer. Kommunen har befolkningsvekst og er en

---

<sup>5</sup> I følge statistikk fra ssb.no.

del av storbyens pendlingsomland. Kommunen har stor pendling både ut og inn. Utpendlingen er på hele 33 prosent målt i forhold til kommunens befolkning. Innpendlingen er noe lavere, 22 prosent. Næringsstrukturen preges av tjenesteytende næringer, særlig handel og logistikk, mens mange innbyggere altså jobber i storbyen i nabokommunen. Kommunen har høyt utdanningsnivå og et press på arealer og tjenester.

Boligmarkedet i kommunen preges av vekst og høye priser, drevet av nærheten til storbyen og et forbedret kollektivtilbud i senere tid. Det bygges mange nye boliger, men kommunen har utfordringer med å tilby rimelige boliger til unge og lavinntektsgrupper. Boligmassen har omtrent like mange eneboliger, leiligheter og rekkehus/tomannsboliger (ca en tredjepart hver). De aller fleste, fire av fem husholdninger i kommunen er selveiere, mens en av seks er leietakere, og resten andelseiere. Kommunalt disponerte boliger utgjør knapt fem prosent av den totale boligforsyningen. Det bor i overkant av to personer per husholdning i gjennomsnitt. Det fremgår av intervjuer og dokumenter at bærekraftig fortetting står høyt på agendaen i kommunen.

Kommunen beskriver en forholdsvis systematisk praksis for analyser av boligbehov og boligmarked, og det er dialog mellom planavdelingen og boligkontoret i kommunen. Kommunen benytter data fra SSB, Husbanken og egne registre for å følge prisutvikling, boligtyper og demografi, og integrerer resultatene i kommuneplan og økonomiplan, og har nylig fått utført en boligpreferanseundersøkelse for å finne ut om dagens boligbygging møter behovene i fremtiden. Analysene brukes aktivt i planleggingen. Kommunen representerer et eksempel på planforankret, datadrevet praksis med forholdsvis sterk organisatorisk samordning.

### **2.7.3 Case 3: Stor bykommune som har vært del av kommunesammenslåingsprosesser**

Kommunen vi har kalt «Kystbyen» ble for fem år siden integrert med fire mindre tidligere kommuner gjennom kommunesammenslåing og dekker et stort og geografisk sammensatt område fra urbane byområder til spredtbygde øyer. Byen utgjør i dag kommunesenteret, og er også et regionalt tyngdepunkt for både næringsliv og utdanning. Næringsstrukturen består mye av varehandel og tjenesteyting, men har også en god del fiskeri og maritim industri, i tillegg til offentlig tjenesteyting (regionsykehus) og teknologi gjennom å ha en universitetscampus.

Boligmarkedet er delt mellom et presset byområde og svakere distriktsmarkeder. I byen er prisene moderate, men stigende, mens boligene i de tidligere omlandskommunene har lavere prisnivå. Boligmassen består av forholdsvis mange eneboliger (fire av ti) mens resten fordeler seg omtrent likt på blokkleiligheter og rekkehus/tomannsboliger. Knapt fire prosent av boligene er kommunalt disponerte boliger. Syv av ti husholdninger er selveiere, to av ti er leietakere og resten andelseiere. Det bor litt over to personer per husholdning i gjennomsnitt. Kommunen har et strategisk plansamarbeid med andre kommuner i regionen, som fokuserer mye på areal og transport, men boligutvikling er også nevnt.

Informantene fra kommunen beskriver et behov for flere leiligheter og mindre boliger til unge, eldre og innvandrere, mens det samlet sett finnes overskudd av eneboliger. Et kommunalt eiendomsselskap har en sentral rolle i boligforvaltningen, og det beskrives et betydelig behov for rehabilitering av eldre boliger. Det beskrives en forholdsvis svak kobling mellom planavdelingen i kommunen og det kommunale eiendomsselskapet som forvalter kommunal boligmasse til boligsosiale formål. Kommunen har de siste årene tatt flere skritt mot et mer kunnskapsbasert boligarbeid og en ny boligsosial plan integrerer boligsosiale perspektiver i samfunnsdelen av kommuneplanen. Analysene bygger på SSB-statistikk, lokale boligdata og erfaringer fra kommunale tjenester, men arbeidet er fremdeles delvis prosjektbasert og synes i stor grad å være basert på nøkkelpersoners innsats. Kommunen kan samtidig sies å være i en overgang mot mer strukturert bruk av data og planverktøy i boligpolitikken. Som en oppfølging av ny boligsosial plan og for å få et mer helhetlig boligtilbud og forvaltning over sektorer, ønsker kommunen å etablere et boligkontor. Det er begrenset kontakt mellom kommunen og private utbyggere om boligbehov og analyser.

#### **2.7.4 Case 4: Mellomstor bykommune med større næringsetablering**

Kommunen er en mellomstor kommune og regionsenter. Den er næringsmessig dominert av offentlig tjenesteyting, mye på grunn av et sykehus som er lokalisert sentralt i kommunen. Kommunen har også en del varehandel og tjenesteyting, og en del sekundærnæringer etter etableringer innenfor petroleumsindustri og fiskeri. Kommunen har et stort geografisk areal.

Boligmarkedet i kommunen er forholdsvis lite og har vært følsomt for utbygginger innen industri, noe som har gitt prisøkning. Byggekostnader er høye, og mange prosjekter blir økonomisk dyre. Kommunen har en forholdsvis høy andel kommunalt disponerte boliger (seks prosent), og behovet for rimelige boliger er økende, særlig for arbeidsinnvandrere og lavinntektsgrupper. Andelen selveiere er forholdsvis lav (knappt seks av ti), mens i overkant av hver fjerde husholdning er leietakere. 45 prosent av boligene er eneboliger og hver fjerde bolig er rekkehus/tomannsbolig. Presset på leiemarkedet er stort i perioder, og kommunen må balansere kortsiktige behov mot langsiktig planlegging.

Kommunens arbeid med boligbehovsanalyser er preget av mer ad hoc-baserte vurderinger og lokal erfaring snarere enn systematiske modeller. Planavdelingen følger med på byggeaktivitet og arealbruk, men mangler faste rutiner for behovsvurdering. Plandokumentene inneholder i stor grad overordnede analyser av boligbehov og i mindre grad dyptgående markedsanalyser. GIS og Framsikt brukes i enkeltsaker, men uten helhetlig analysetilnærming. Kommunen uttrykker behov for mer metodisk støtte fra Husbanken, og etterlyser enklere maler og indikatorer. Denne kommunen illustrerer hvordan mindre og mellomstore kommuner ofte mangler ressursgrunnlag og systemer for regelmessige analyser, men likevel besitter detaljert lokal kunnskap om behovene.

### **2.7.5 Case 5: Mellomstor kommune preget av turisme og fiskeri**

Kommunen er en mindre (men ikke liten) kommune i et kystområde, med et variert næringsliv basert på reiseliv, fiskeri og sjømatindustri, og offentlig tjenesteyting. Geografien er krevende, med spredt bosetting, værutsatte øyer og store avstander mellom lokalsamfunn. Kommunen har ikke vært gjennom nyere kommunesammenslåinger, og kjennetegnes av moderat vekst og aldrende befolkning.

Boligmarkedet er sterkt todelt: I kommunens sentrum er prisene høye og etterspørselen stabil, mens distriktene preges av lav omsetning og fallende verdier. Kommunalt disponerte boliger utgjør en forholdsvis stor del av boligforsyningen (seks prosent av boligene). Kommunen har en høy andel eneboliger (seks av ti), og resten fordeler seg likt på leiligheter og tomannsboliger/rekkehus. Seks av ti husholdninger er selveiere og en av fire er leietakere. Kommunen preges ellers av at mange bygg er gamle og lite universelt utformet, noe som særlig gjelder i distriktet. Kommunen må derfor balansere mellom å sikre boligberedskap i distriktene og effektiv ressursbruk i sentrale strøk. Det har de siste årene vært en betydelig boligutbygging, av kostbare boliger, i to større tettsteder - av private aktører.

Kommunen har foreløpig ikke etablert faste rutiner for boligbehovsanalyser. Kommunen bruker enkel offentlig statistikk (SSB, KOSTRA) og oversikter basert på egne registre, men beskriver at de mangler verktøy og kapasitet til å utføre analyser. I kunnskapsgrunnlaget for gjeldende kommuneplan er det blant annet brukt matrikkeldata og registerstatistikk fra SSB, og innbyggerverksteder. Det er igangsatt arbeid med en ny boligsosial plan i samarbeid med Husbanken, og kommunen uttrykker et klart behov for standardiserte og brukervennlige analyseverktøy. Kommunen representerer et typisk eksempel på en mindre kommune med høy praktisk innsikt, men lav analytisk kapasitet.

### **2.7.6 Case 6: Små distriktskommuner i interkommunalt nettverk**

Dette caset består av et interkommunalt nettverk av seks små distriktskommuner. Fire av disse er partnere i en bygdevekstavgift og har etablert et interkommunalt oppgavefelleskap med formål om å styrke den kommunale planleggingen og samfunnsutviklingen i regionen. Ytterligere to kommuner har sluttet seg til i samarbeidet, men uten å være en formell partner i bygdevekstavgiften. Gjennom arbeidet med kunnskapsgrunnlaget for kommuneplanen har kommunene identifisert bolig som en viktig faktor for å skape utvikling i regionen, og har gjort økt variasjon i boligtilbudet i regionen til et eget delmål i bygdevekstavgiften.

Boligmassen i regionen er i hovedsak bygget etter krigen og frem mot 1980-tallet, men i dag er nybyggingen svært lav, mens mange boliger blir brukt som sekundærboliger. Dette har skapt et trangt utleiemarked med høye priser, samtidig som lave andrehandspriser på boliger har gjort nybygging ulønnsomt. Regionen opplever særlig å ha begrenset botilbud i form av mer lettstilte leiligheter til den økende andelen eldre i befolkningen.

Kommunene har i fellesskap produsert et felles kunnskapsgrunnlag med beskrivelse av boligmarkedet for noen år tilbake, mens de senere etter at bygdevekstavgiften ble inngått har spisset bolig som tema gjennom formuleringen av et eget delmål, med fem konkrete

tiltakspunkter. De fem tiltakene omfatter å beskrive behov og løsninger fra et brukerperspektiv, ansettelse av en interkommunal boligutvikler, aktiv dialog med private utbyggere, kartlegging av bygg og tomter med potensial for transformasjon og bedre utnyttelse, og en kartlegging av hvordan Husbankens virkemidler kan utnyttes bedre.

## 3. Kommunale praksiser for analyser av boligbehov og boligmarked

### 3.1 Innledning

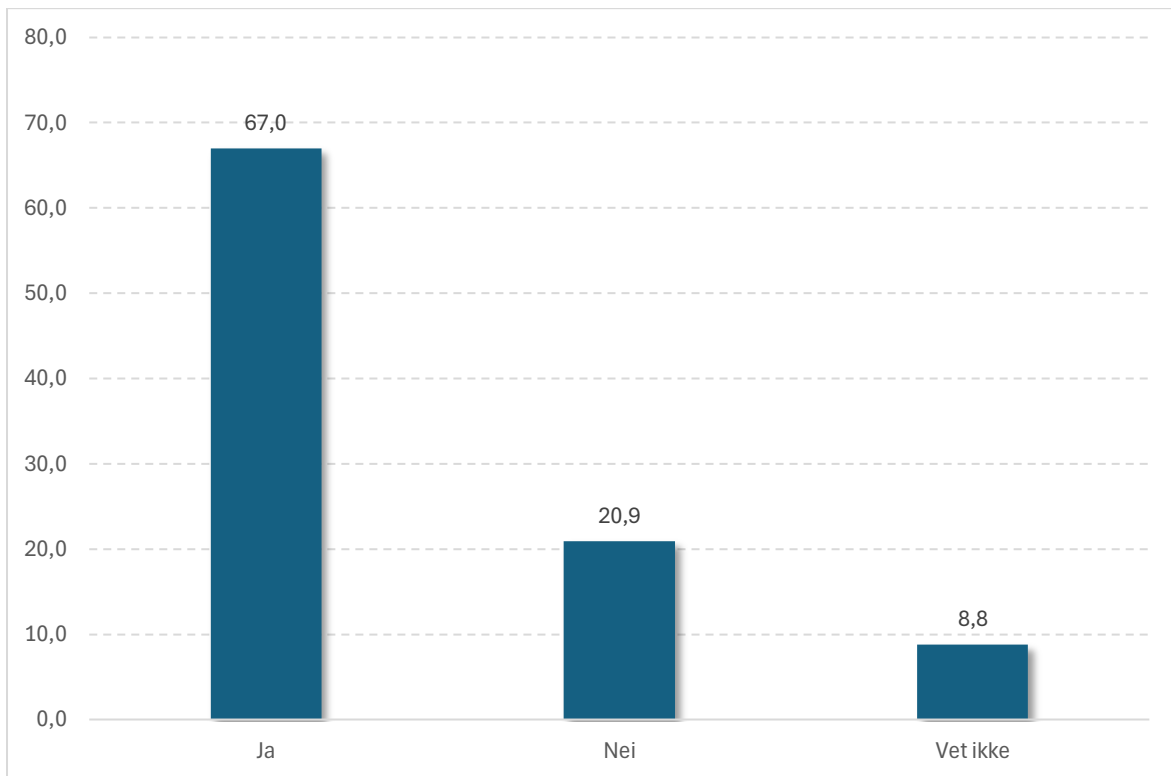
I dette kapitlet skal vi beskrive ulike aspekter ved kommunene sin eksisterende praksis og organisering når det gjelder kartlegging og analyse av boligbehov, inkludert deres tilnærminger til begrepene boligmarked og boligbehov og prioriterte målgrupper. Vi skal også se hvilke andre aktører som er involvert i kommunenes arbeid med boligmarkedsanalyser, både innenfor og utenfor egen organisasjon, og undersøke hvilke former for medvirkning som brukes. Avslutningsvis ser vi på et spørsmål om hvilke utfordringer kommunene opplever i analysearbeidet.

### 3.2 Praksiser og organisering

Av de kommunalt ansatte vi har intervjuet mener alle at det er behov for en eller annen form for analyse av boligbehov og boligmarked i sin kommune eller region. Imidlertid varierer oppfatningene ganske mye om hvordan slike analyser bør utføres og hvilken rolle og betydning de kan ha. Denne kommunalderen uttrykker det som flere av informantene er inne på, nemlig at det er behov for mer kunnskap for å kunne planlegge bedre og ta bedre beslutninger, men at det ikke på forhånd alltid er så lett å vite på forhånd hvilken kunnskap man kan få behov for:

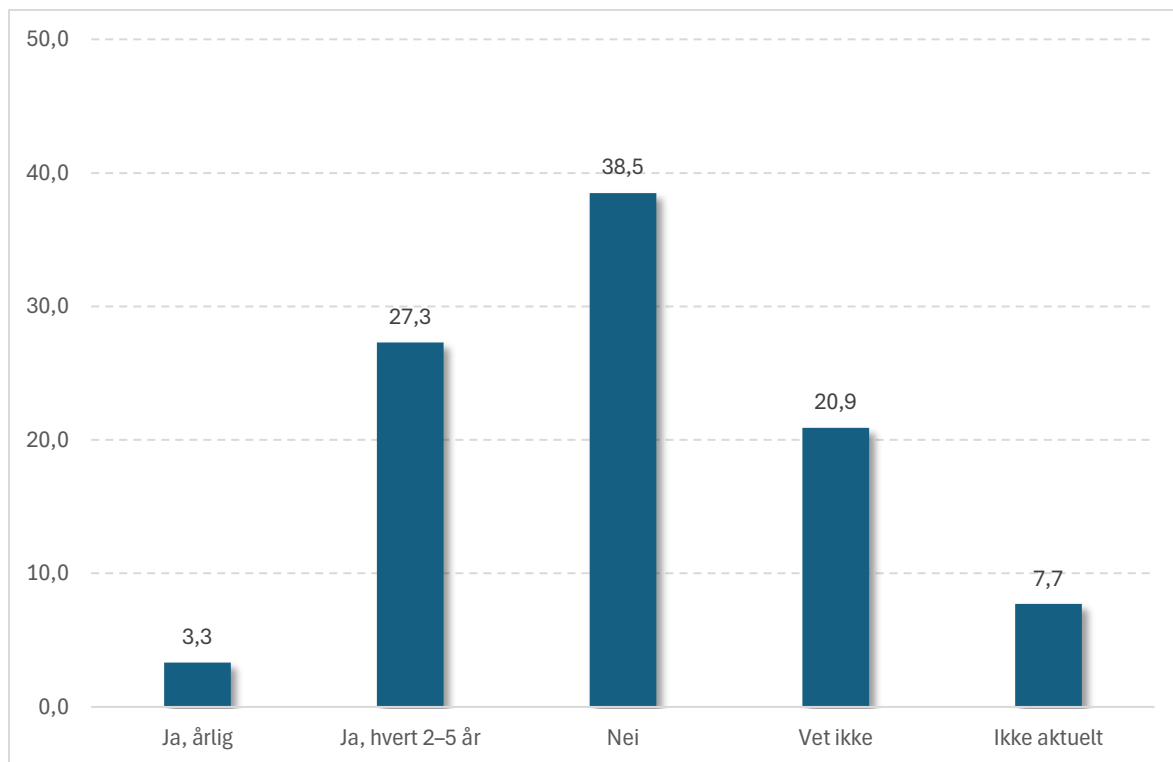
Jeg savner ofte når vi skal gjøre vurderinger om kjøp og salg for eksempel, at vi har et bedre beslutningsgrunnlag i forhold til at vi har det hele bildet foran oss i forhold til boligene. Når jeg sier det med tilfeldigheter, så er det fordi at det ofte er tilfeldig hva som selges og hva som leies inn. Fordi vi leier inn det vi har behov for der og da. Vi selger det som tilfeldigvis står tomt der og da, ofte føles det sånn. Og vi har kanskje ikke alltid en så klar strategi bak det. Det vi gjør er så prega av det øyeblikksbildet vi har der og da. Jeg mener vi har for dårlig beslutningsgrunnlag. Vi vet for lite om hva vi mangler om to, tre, fire, fem år fremover i tid.

Vi ser (figur 1) at to av tre kommuner (67 prosent) som deltok i spørreskjemaundersøkelsen oppgir at de gjennomfører eller har gjennomført kartlegginger/analyser av lokale boligbehov og av tilbudet på boligmarkedet, mens en av tre svarer at de ikke gjør det (21 prosent) eller at de ikke vet (9 prosent). Det er interessant å se at såpass mange svarer at de ikke vet om de utfører denne typen oppgave, all den tid spørreskjemaet mest sannsynlig har blitt besvart av en person i kommunen som er godt kjent med arbeidet med kommuneplanen. En sjekk viser at det ikke er noen nevneverdige forskjeller etter verken kommunestørrelse eller sentralitet i dette spørsmålet (ikke vist i figur).



Figur 1: Kommuner som gjennomfører, eller har gjennomført, kartlegginger/analyser av lokale boligbehov og tilbudet på boligmarkedet. Prosent. N=88.

Samtidig som et flertall svarer at de gjennomfører eller har gjennomført boligmarkedsanalyser, er det et mindretall som svarer at de oppdaterer boligmarkedsanalyser årlig (figur 2): knapt en av tre totalt eller omkring halvparten dersom vi avgrenser oss til de som har svart at de gjennomfører analyser. Samtidig er andelen som svarer at de ikke vet relativt høy (21 prosent). Det er trolig rimelig å tolke andelen som har svart at de ikke vet på disse to spørsmålene som et uttrykk for at det er flere som er usikker på hvordan de skal forstå begrepet «analyse» i forhold til kommuneplanprosessen mer generelt. Kanskje kan også noen av de negative svarene være uttrykk for en slik usikkerhet. Uttalelser fra de kvalitative intervjuene med informanter fra casekommunene tyder også på at boligmarkedsanalyse som begrep er forholdsvis ukjent for noen.



Figur 2: Oppdatering av analyser. Prosent. N=88.

Det viser seg gjennom intervjumaterialet at det eksisterer et stort spenn i hvilken praksis kommunene har når det gjelder analyser av boligbehov og boligmarked, og i hvordan oppgavene er organisert. Selv om små og store kommuner i tilnærmet like stor grad oppgir at de gjennomfører boligmarkedsanalyser, fremgår det at det er store forskjeller i hva det innebærer og i måten de utføres på. De store casekommunene beskriver i størst grad at de har faste rutiner for analyser, mens de mindre kommunene i distriktet i minst grad gir uttrykk for at de utfører analyser på fast basis.

En representant for planavdelingen i en bykommune sier at eventuelle undersøkelser og analyser kommer litt an på behovet, og at det like gjerne kan være et resultat av planarbeidsprosessen, som en forutsetning for det:

I forbindelse med kommuneplanarbeidet må vi sjekke hva behov vi har. Hva ligger allerede i kommuneplanen som boligområde. Er det sammenfallende, eller er det for lite boligareal for å fange opp framtidige behov? Det er egentlig omvendt, men det er en annen sak. Så det er der vi ser på boligbehovet.

En kommunalsjef i en større distriktskommune knytter analysearbeidet til arbeidet med kommuneplanen, men det fremgår samtidig at det i liten grad dreier seg om en egen, avgrenset aktivitet. I den grad det er snakk om analyser, inngår de ofte som en integrert del av arbeidet med kommuneplanen:

Nei, som sagt så har vi egentlig ikke noen konkrete analyser. Så vi gjør det egentlig bare i de overordnede planene. Det er jo når vi går i gang med det. En ting jeg nevnte er planstrategien som kommunen skal vedta hvert fjerde år. Hvis dere ønsker et tall så

kan jeg si hvert fjerde år ved kommunevalg. Så går man gjennom det i planstrategien. For da skal man jo se på utfordringer i kommunen, hvordan man skal møte de utfordringene. Da analyserer vi de forskjellige områdene som vi mener da må ha fokus.

Informanten i sitatet nedenfor, fra en distriktskommune, gjør et mer eksplisitt skille mellom systematisk innhenting av kunnskapsgrunnlag til kommuneplanen på den ene siden (et strategisk behov) og det mer operative behovet som kan oppstå i daglig drift på den andre, der behovet for analyser særlig blir knyttet til førstnevnte:

Vi snakker mye om kunnskapsgrunnlag, og et av de kunnskapsgrunnlagene, behovene vi ser i forbindelse med at vi skal utarbeide kommunens arealdel, er en type boligmarkedsanalyse.

Hvilke svar vi får når vi spør om praksis for analyser av boligbehov og boligmarked varierer også i noen grad etter om vi snakker med en representant for planavdelingen eller om informanten har ansvar for virkemidlene rettet mot vanskeligstilte i boligmarkedet (inkludert kommunale boliger). Lederen, sitert under, tilhører sistnevnte kategori og har ansvar for kommunale boliger og de boligsosiale virkemidlene beskriver praksis som preget av tilfeldigheter og av å være personavhengig:

Når det gjelder det dere spør om, så må jeg jo være ærlig og si at det i stor grad preges av tilfeldigheter. Når det gjelder analyse, kunne jeg kanskje tenke meg både bedre verktøy og bedre planverk når det gjelder det. Vi har planer for det meste, men akkurat det med analyse er egentlig litt forsømt område. Så det er veldig tilfeldig, og retninga som settes når det gjelder dette er òg veldig prega av hvem som innehar de ulike rollene. Det er stor grad av autonomi for de lederne til å sette retning, kanskje litt for stor. Når det gjelder å analysere boligmassen, så gjør vi jo det. Men jeg skal ikke skryte på meg at vi har noen klarere strategier eller strukturer som ligger bak. Og det er i stor grad preget av tilfeldigheter, dessverre.

At det er en leder av et boligkontor med ansvar for kommunale boliger som beskriver praksis som tilfeldig og personavhengig, er antakelig ikke helt tilfeldig. Som vi skal se, er det mulig å peke på noen systematiske forskjeller mellom de ulike delene av den kommunale organisasjonen som behandler boligrelevante spørsmål når det gjelder hvilket forhold man har til boligmarkedsanalyser som begrep og praksis.

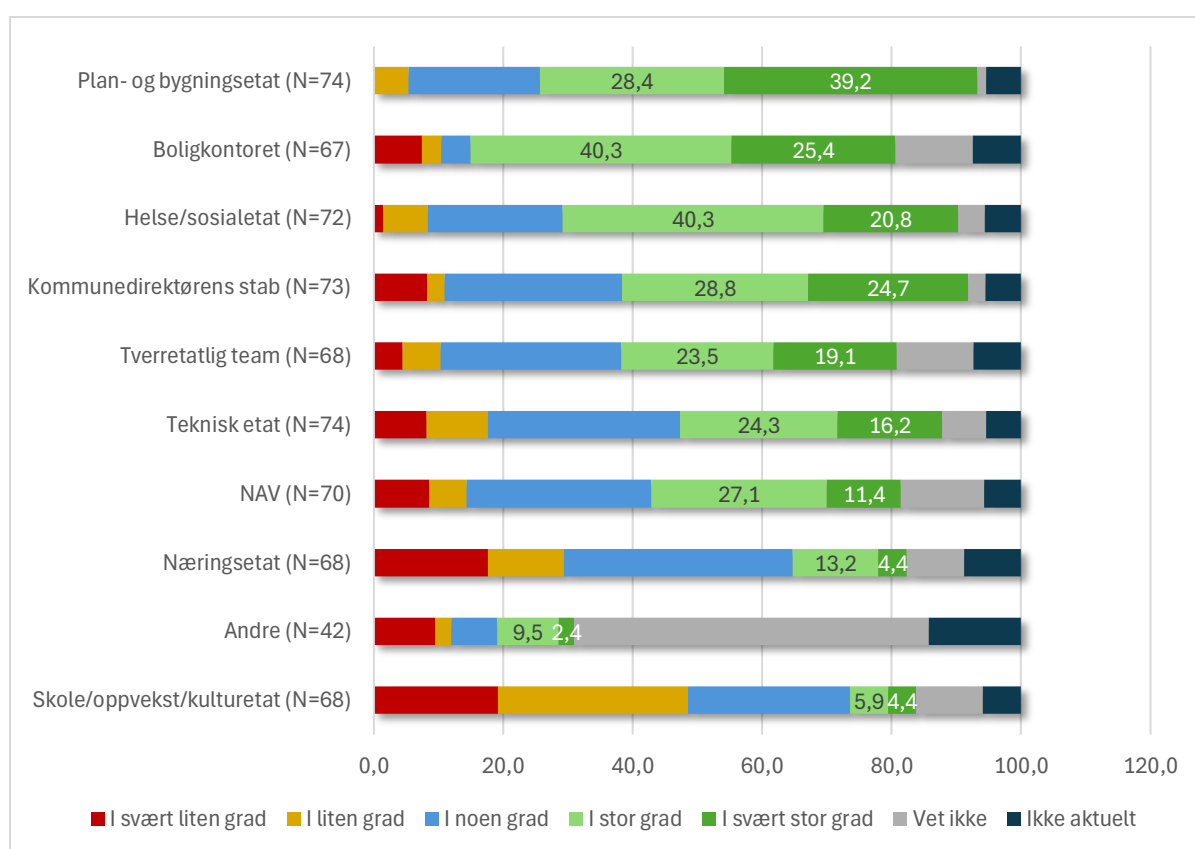
### **3.3 Organisering av boligspørsmål**

#### **3.3.1 Hvilke deler av kommunen er involvert?**

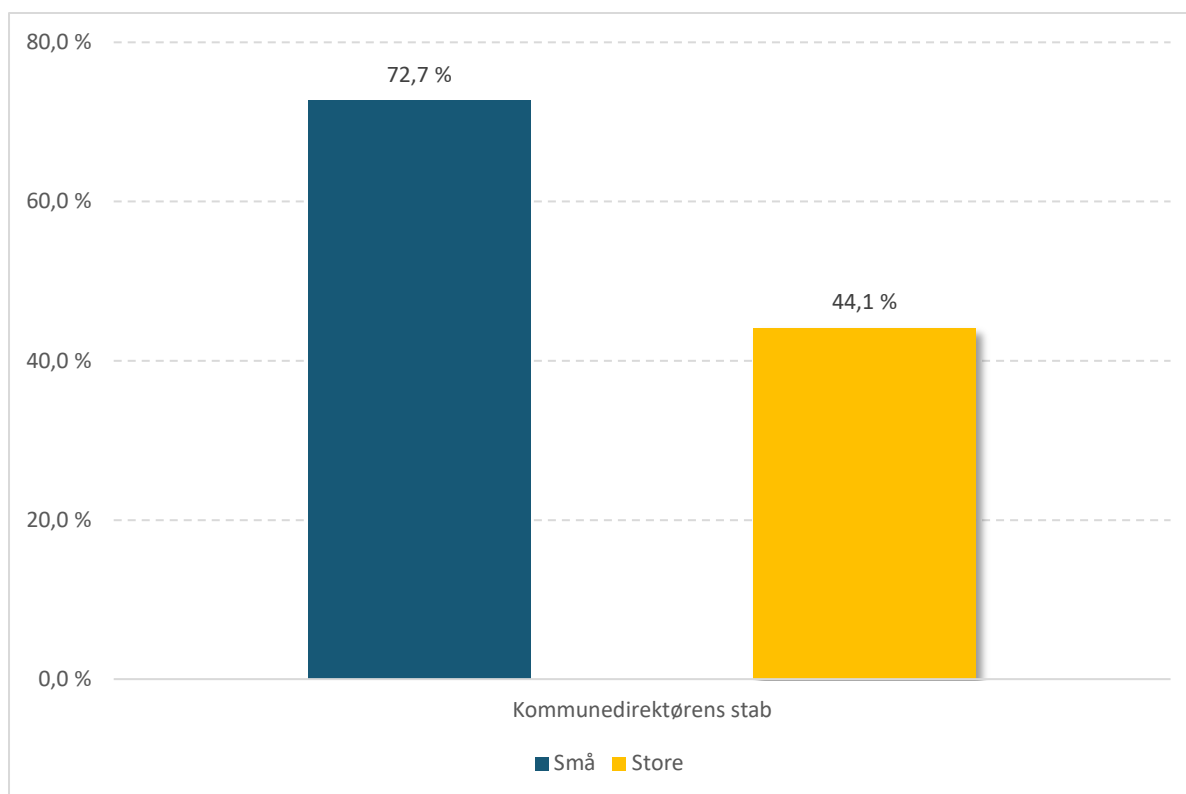
Figur 3 viser hvilke deler av den kommunale organisasjonen som er involvert i boligmarkedsanalysene. I tillegg til ulike etater, dekker kategoriene «kommunedirektørens stab», og «tverretatlig team». Kanskje ikke uventet, er det plan- og bygningsetaten og boligkontoret som oppgis oftest. To av tre kommuner oppgir at hver av disse er involvert i stor eller svært stor grad. I tillegg er helse- og sosialetaten relativt vanlig, og oppgis av vel 60 prosent av kommunene. Det er en svak tendens til at denne andelen er noe høyere blant små

kommuner enn blant store (ikke vist i figur). At helse- og sosialetaten er hyppig involvert er nok heller ikke noen overraskelse ettersom en stor utfordring for mange kommuner er å skaffe bærekraftige bo- og omsorgsløsninger for en økende andel eldre i kommunene.

Vi ser også at kommunedirektørens stab er forholdsvis ofte involvert, noe som vil si at analysearbeidet i mange kommuner er forankret helt øverst i organisasjonen. Vel halvparten svarer at kommunedirektørens stab er involvert i stor eller svært stor grad. Tar vi med «i noen grad», gjelder det tre av fire kommuner. En interessant observasjon er imidlertid at tendensen til å involvere kommunedirektørens stab er betydelig større blant små kommuner enn blant store (figur 4). Det er ikke usannsynlig at dette gjenspeiler at mindre folkerike kommuner også har en mindre kommunal administrasjon med færre ansatte, og dermed i mindre grad har enheter lenger ned i organisasjonen som oppgaven kan delegeres til.



Figur 3: Involverte kommunale etater i kommunens analysearbeid. Prosent. N=42-74.



Figur 4: Involvering av kommunedirektørens stab i kommunens analysearbeid, etter kommunestørrelse. Prosent. N=67.  $P < 0,003$ .

### 3.3.2 To organisatoriske hovedspor

En sentral akse som ble tidlig synlig i materialet, er forholdet mellom den generelle boligplanleggingen på den ene siden, og planlegging for boligsosiale målgrupper på den andre. Aksen kommer også til uttrykk i figur 3 gjennom at plan- og bygningsetaten, boligkontoret, og helse/sosialetaten er de mest sentrale etatene i arbeidet med kommunale boligmarkedsanalyser. Mens plan- og bygningsetat/avdelingen sin virksomhet er forankret i plan- og bygningsloven og har hovedansvaret for kommuneplanen, tar boligkontorets virksomhet utgangspunkt i sosiale, helsemessige og boligsosiale oppgaver slik de fremkommer i sosialtjenesteloven, helsetjenesteloven og boligsosialloven. De to områdene vil derfor gjerne også ha ulik organisatorisk tilhørighet. Her skal vi være oppmerksomme på at spørreskjemaundersøkelsen i hovedsak vil være besvart av den som har ansvar for kommuneplanen, og at svarene på spørsmål om boligmarked og prioriterte målgrupper nok et stykke på vei vil gjenspeile denne personens perspektiv.

Koblingen mellom den generelle boligpolitikken og boligbyggingen på den ene siden og den boligsosiale politikken på den andre formuleres som fraværende eller uklar i flere av casekommunene. Den kommunale representanten i et av storbycasene formulerer forbindelseslinjen som et lite mysterium:

Det hadde vært fint hvis dere kunne ha identifisert eller satt lys på den her mystiske forbindelseslinja som er mellom de to politikkområdene. Ikke sant, vi har i mange år skrevet boligpolitisk eller boligprogram når vi har omtalt begge deler sammen og har

forsøkt å se det her i sammenheng. Men det går også an å argumentere for en posisjon der du har den generelle boligpolitikken, det er viktig å få den på plass med nok boligforsyning og så videre, og så er det de vanskeligstilte, det er en liten håndgripelig mengde, dem behandler vi for seg, ikke sant. Ja, på hvilken måte har den generelle boligpolitikken betydning for de små marginale gruppene vi snakker om? Alle sammen sier jo at det har det, ikke sant, men hva er, hva er linja og grepene?

Noen kommuner har slik det fremgår, etablert en egen boligpolitisk plan eller boligstrategi som kobler den sosiale boligpolitikken nærmere til den generelle boligforsyningen. Enkelte trekker i intervjuene frem at de har planer eller strategier som omfatter begge virksomhetsområder, men det er samtidig et inntrykk at det er et lengre stykke igjen før dette reflekteres i praksis.

En mellomstor distriktskommune langs kysten, har tatt det et steg lengre og samlet både overordnet samfunnsplanlegging (inkludert kommuneplanens arealdel og samfunnsdel), næringsplanlegging og næringssjef, samt et boligkontor, til eierskapsenheten. Dette beskrives som et bevisst grep for å kunne styrke samarbeid på tvers:

Organiseringa er jo et resultat av omorganisering i kommunen. Men tanken med eierskapsenheten er jo at man skal samarbeide på tvers i organisasjonen. Så vi ligger ikke innenfor et programområde. Så vi ligger mer uavhengig av programområdene i organisasjonen. Og så at vi skal samarbeide ut mot næringsliv, eksterne aktører.

Plansjefen i kommunen gir inntrykk av å ha et bredt perspektiv, og knytter sammen arealspørsmål, markedstemaer, med boligsosiale vurderinger:

Anbefalinger på tiltak eller på nye måter å gjøre ting på eller innretninger mot kommuner som vil være til hjelp for at vi både kan legge til rette for mer boligbygging eller rett boligbygging, og at man gjør gode valg når man skal avsette områder eller deler til utbygging. En sosial bærekraftig profil.

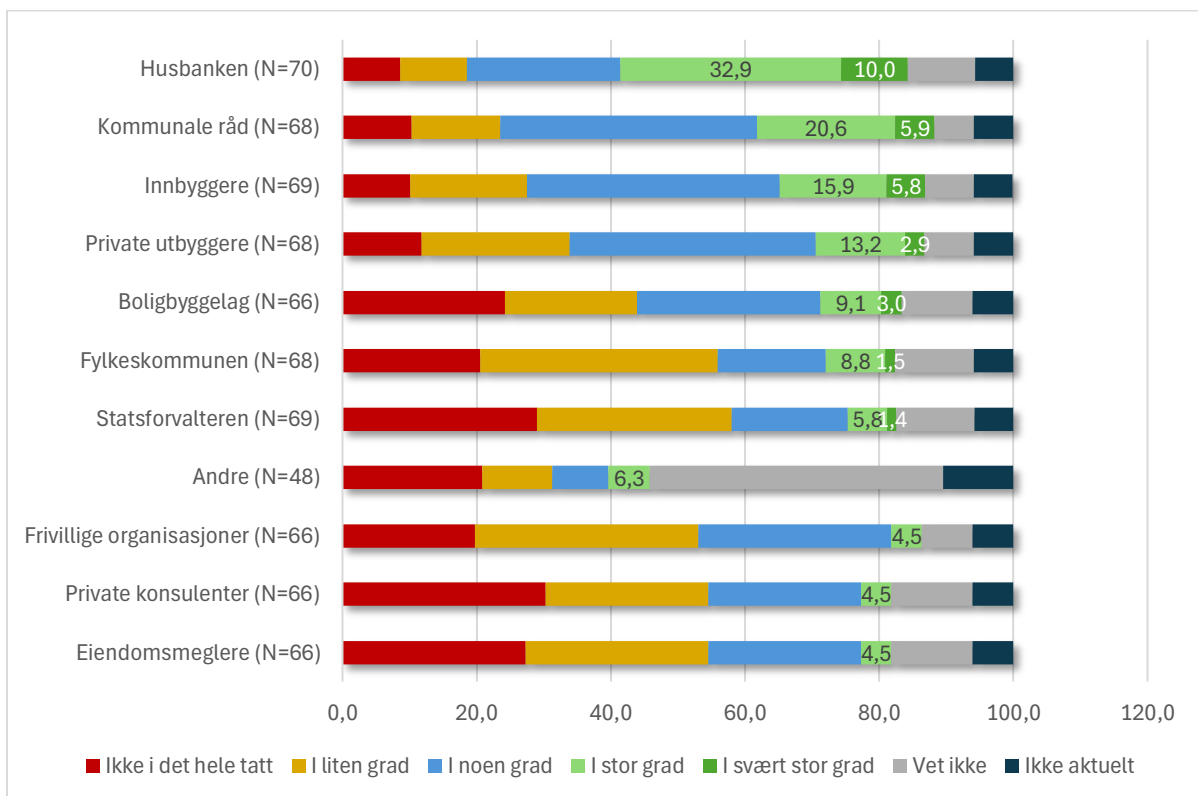
Denne kommunen representerer det tydeligste eksemplet i datamaterialet på organisatorisk integrering av det generelle og det boligsosiale. Vi vil samtidig trekke frem det interkommunale nettverket av småkommuner i case 6, som har valgt en annen tilnærming til å motvirke forvaltningsmessig fragmentering av boligspørsmål: De har ansatt en egen boligutvikler, som skal arbeide på tvers av kommunene, der formålet er å:

... identifisere gode, treffsikre prosjekter og samordne innsats på tvers av kommuner, fagområder og sektorer for å realisere de gode prosjektene og tiltakene i delmålet. Slik kompetanse vil være svært viktig for å samordne innsats på tvers av kommuner, fagområder og sektorer for å realisere de gode prosjektene og er lite til stede i kommunene i dag. (sitat fra nettverkets skriftlige presentasjon av tiltaket).

Gjennom denne stillingen forteller representant for nettverket at de også arbeider målrettet mot bransjeaktører for å finne løsninger som kan muliggjøre boligbygging. Stillingen er nyopprettet og det er ennå for tidlig til at man kan si noe om resultatene fra denne måten å møte boligrelaterte utfordringer i småkommuner på, men, det er utvilsomt en type grep som det kan være av interesse å høste erfaringene fra.

### 3.3.3 Andre involverte aktører

De fleste kommunene oppgir at også andre aktører er involvert i noen eller større grad i arbeidet med analyser av boligbehov og boligmarked (figur 5). Av de oppgitte alternativene er det Husbanken som oppgis klart oftest. Vel fire av ti kommuner svarer at Husbanken er involvert i «stor» eller «svært stor» grad, en andel som øker til to av tre kommuner om vi inkluderer de som svarer «i noen grad». Deretter kommer kommunale råd, som oppgis av hver fjerde kommune, mens «innbyggere» generelt nevnes av hver femte kommune. Private utbyggere oppgis av hver sjettede kommune. Derimot nevnes private konsulenter og eiendomsmeglere av svært få (omkring fem prosent). Det siste er verd å merke seg, da eiendomsmeglere ofte kan ha markedsinformasjon som også burde være av interesse for kommunen å ha kjennskap til.



Figur 5: Aktører involvert i analysearbeidet, utenfor kommuneorganisasjonen. Prosent. N=48-70.

I casestudien er det de to største bykommunene som oppgir at de i noen grad har samarbeid med konsulenter eller andre private aktører. En av bykommunene beskriver et regelmessig samarbeid med et meglerhus.

De ber om en samtale, har lyst til å diskutere eller ha litt fakta og sånn. Vi er helt åpne om alle analysene vi gjør. Og så har vi fortalt om våre vurderinger, og så prøver de sikkert å påvirke oss i en annen retning, fordi de ikke veit hvor lite makt vi sitter med. Nei, det veit jeg ikke, jeg tuller kanskje litt, da. Men jeg føler de tar det som en ganske nyttig utveksling av ideer og fakta. Sånn som vi ser det. Og så får vi litt innblikk i

salgstakt og vurderinger rundt hvilke områder som er, hvilke vurderinger de gjør, om området har en sunn konkurranse eller om det er litt lite her og der. Det synes jeg er interessant. Det er mye lærdom i å treffe de miljøene. Det gir litt trygghet også å se at når det gjelder boligbyggebehovet, så er vi relativt samstemte. Vi har ganske lik tilnærming på måten å gjøre det på.

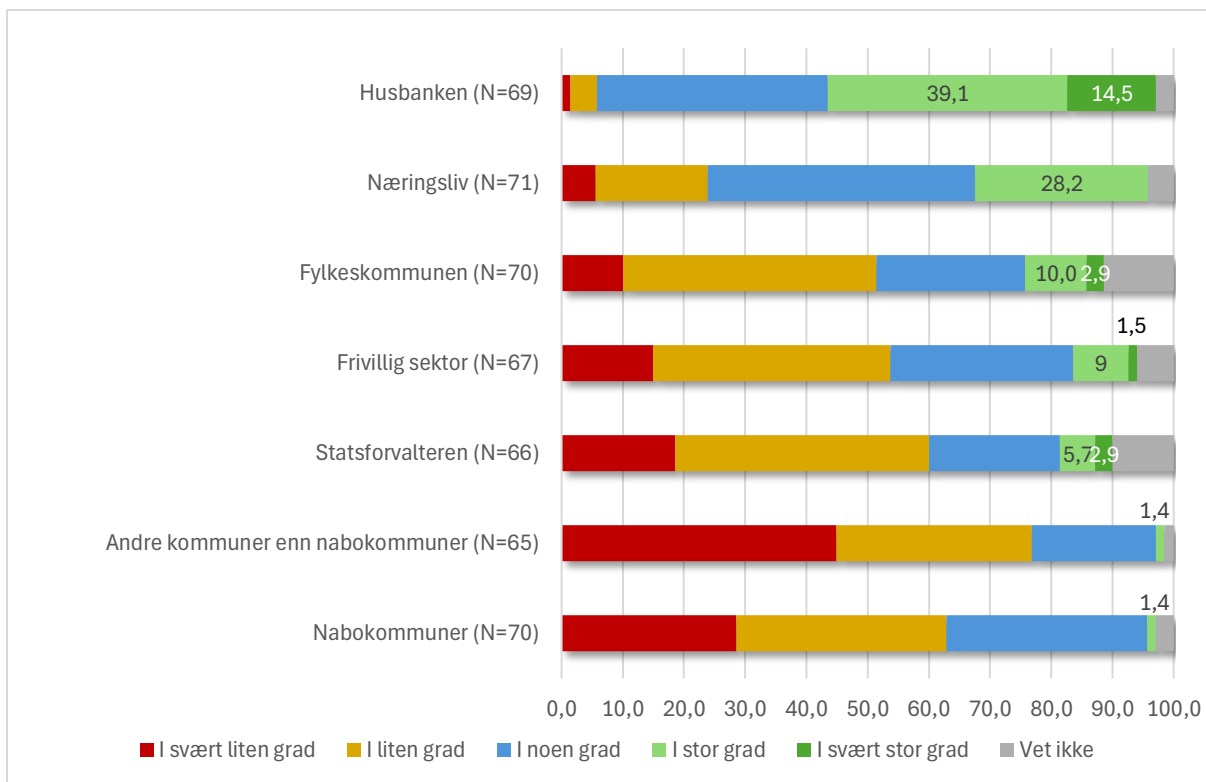
Blant de mindre casekommunene har vi ikke fått høre om tilsvarende eksempler på systematisk samarbeid med meglere eller andre private aktører. Et unntak er boligutvikleren omtalt i case 6, som også vil involvere utbyggere og andre private.

Det er en interessant observasjon at innbyggere og kommunale råd synes å være involvert så ofte som de er i kommunenes arbeid med boligmarkedsanalyser, og betydelig oftere enn eksempelvis private utbyggere og private konsulenter og meglere (figur 5).

En kommunalleder gir uttrykk for at de er gode på innbyggerinvolvering, men er samtidig i tvil om verdien av tradisjonelle folkemøter:

Når det gjelder innbyggere, så involverer vi dem. I overordna planer har vi jo folkemøter og sånt. Men jeg har en feeling av at det er litt gammeldags. Det fungerer ikke helt lenger, det å møtes på samfunnshuset over en kopp kaffe og en skål med Twist. Det er ikke sånn lenger det foregår. Vi bruker mye Facebook. Jeg syns egentlig at det fungerer godt. Da får vi innspill veldig tidlig. To timer etter at det er lagt ut på Facebook, har vi fått mesteparten av innspillene. Det går veldig fort. Annonserer vi noe, så går det liksom tre uker. Hvis vi får noe respons i det hele tatt. Å sende brev hjem til folk, det fungerer ikke. Det blir kasta.

Figur 6 viser svarfordelingen på et spørsmål som har til hensikt å kartlegge samarbeid mer generelt med ulike aktører når det gjelder boligspørsmål. Også her troner Husbanken øverst, der godt over halvparten av kommunene (55 prosent) svarer at de har slikt samarbeid i stor eller svært stor grad (90 prosent om vi tar med «i noen grad»). En interessant forskjell til figur 5, som spurte spesifikt om involvering i analysearbeidet, er at næringslivet løftes frem oftere: Omkring hver fjerde kommune oppgir at de har samarbeid med næringsliv i noen grad, og nær tre av fire om vi også inkluderer «i noen grad». «Næringsliv» er en bred kategori som kan omfatte både private utbyggere, boligbyggelag, eiendomsmeglere, og private konsulenter. Intervjuene gir flere eksempler på hva slags samarbeid dette kan dreie seg om.



Figur 6: Samarbeid med eksterne aktører i boligspørsmål. Prosent. N= 65-71.

En kommunalleder sier at de involverer utbyggerne i planarbeid:

Vi bruker møter med utbyggerne. Samler utbyggerne til møter når vi har større planer. Både for å informere dem om hva vi driver med, men også for å få innspill fra dem.

Kommunallederen formidler de kostnadmessige avveiningene og vurderingene som kan ligge til grunn for et valg av bruk av private aktører:

Den ene er å lage planene sjøl og det andre er å betale konsulenter for å lage det. Hvis du skal lage det sjøl, så må du ha ansatte. Det er ganske mange ansatte også, for det er mye arbeid. Ting skal konsekvensutredes, det kan som regel ikke en kommune gjøre. Men hvis man har en miljøavdeling, så kan man gjøre en god del sjøl. Men da må du ha et internt apparat for å ta hele pakka, i stedet for å bruke konsulentfirma, som har alle de funksjonene, da har man én eller to ansatte i kommunen.

Ut fra intervjuene er inntrykket at initiativet gjerne ligger hos kommunen i den første fasen – med planutvikling, mens næringslivet i større grad er initiativtakere til samarbeid i de senere trinnene i prosessen:

Det fungerer ikke sånn at utbyggingsaktører kommer til oss med et område de vil utvikle og spørre hva vi trenger her. Det er ikke sånn dynamikken er.

Næringsaktører melder seg i større grad når det kommer til konkret utvikling av områder, slik denne kommunallederen fra en bykommune forteller om:

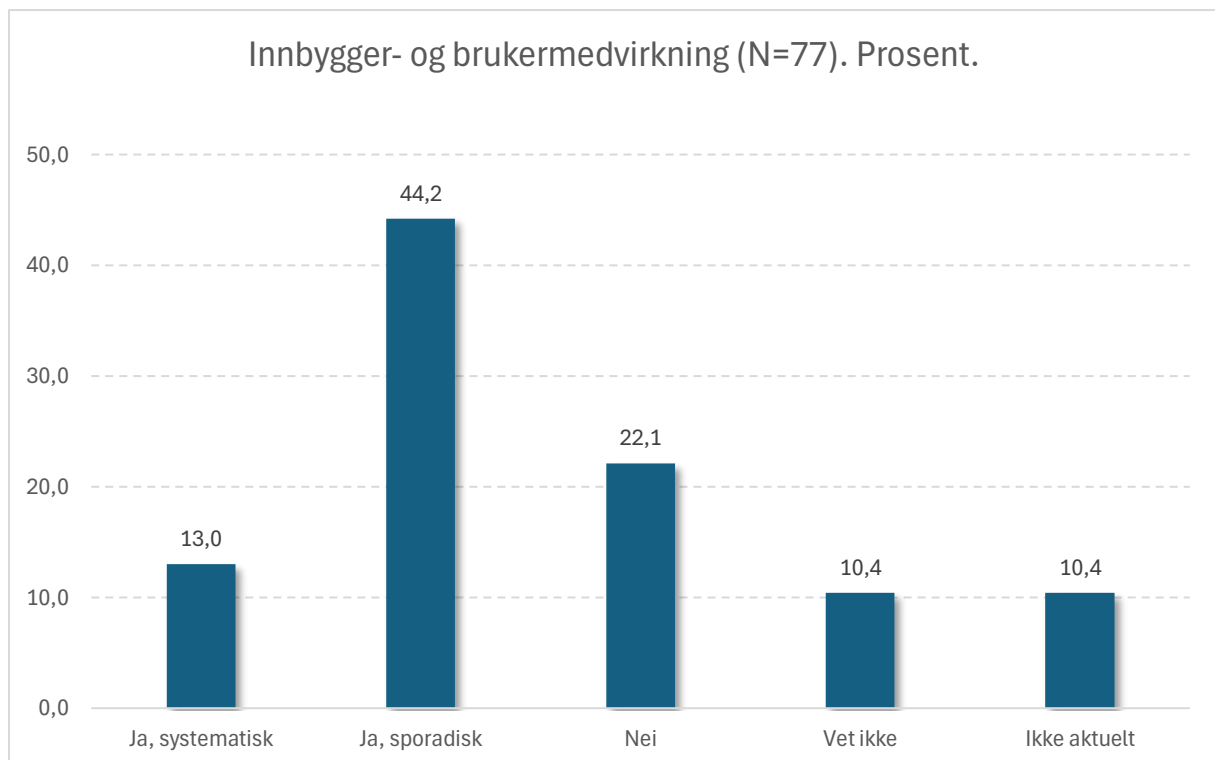
Det er jo private forslagsstillere, eiendomsutviklere som er veldig på. Og som har sine områder å utvikle. Klart, jo sentralere, jo mer er det snakk om fortetting, men det er likevel ganske brede spekter av boligtyper som reguleres. Også innenfor det boligsosiale finnes det en del private aktører, som har oppdrag i tilknytning til tilrettelagte boliger for funksjonshemmede ungdommer og sånn.

Eksempelet over viser at private aktører også kan være involvert når det er snakk om etablering av boliger rettet mot ulike vanskeligstilte grupper i boligmarkedet eller eldre med behov for rimeligere boliger. Da er gjerne også Husbanken involvert, forklares det.

Det er interessant å se at svært få oppgir at de har samarbeid med andre kommuner (nabokommuner eller andre) i boligspørsmål. Dette omtales nærmere i kapittel 5.

### 3.3.4 Nærmere om medvirkning

Slik vi så over, ble kommunale råd og innbyggere nevnt relativt ofte som aktører kommunene involverte i analysearbeidet. Samtidig er innbygger- og brukermedvirkning noe som i hovedsak skjer sporadisk (figur 7). Kun hver tiende kommune svarer at dette er noe de gjør "systematisk". Fire av ti svarer at de enten ikke involverer innbyggere, ikke anser det som aktuelt, eller ikke vet om det skjer at innbyggere involveres.

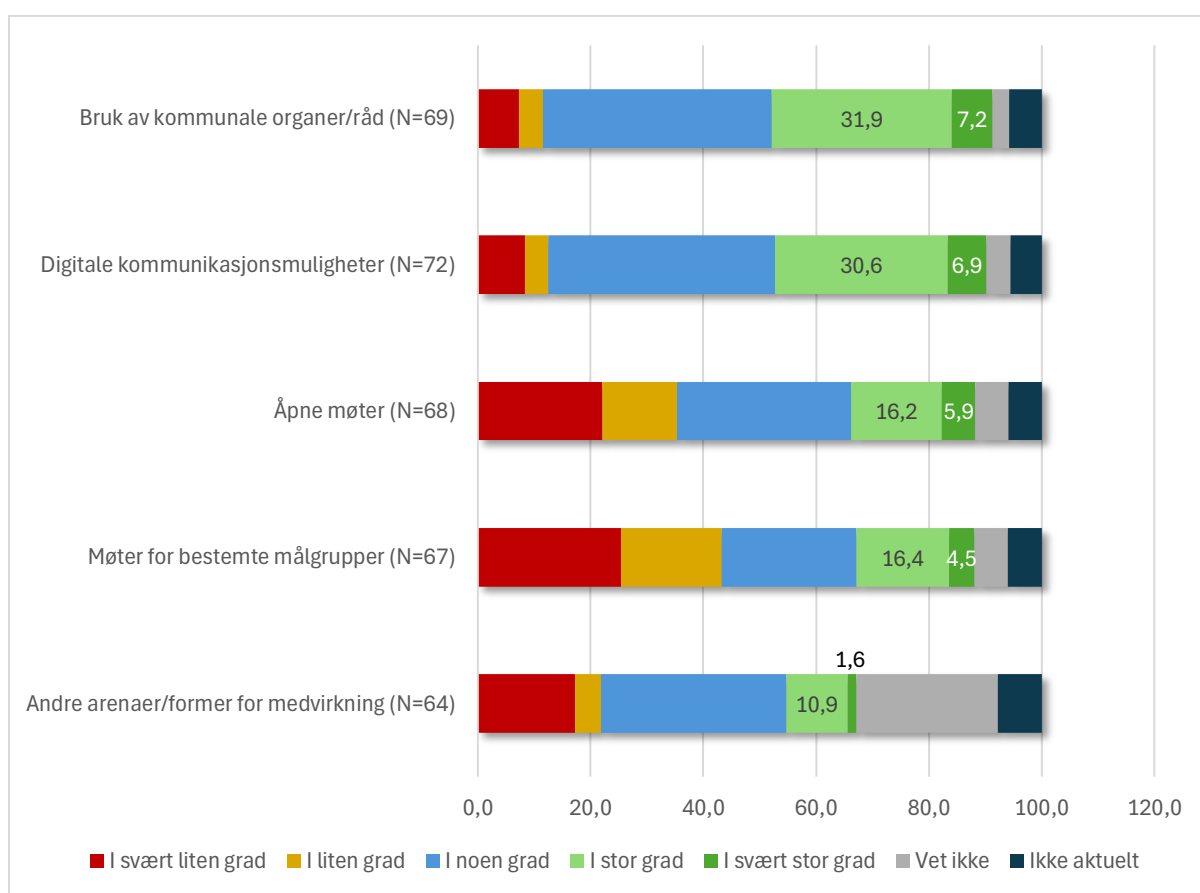


Figur 7: Innbygger- og brukermedvirkning i analysearbeidet. Prosent. N=77.

Eksempler fra case-intervjuene tyder samtidig på at innbyggerinvolvering først og fremst skjer som del av planprosessen.

Ja, nå har jeg utarbeida kommuneplanen for [tettstednavn i kommunen], som er egne planer der, som byplaner. Det er en kommuneplans arealdel, bare med avgrensede områder. Men der har vi mye involvering av innbyggere. Folkemøter, åpne prosjektkontor. Møter med frivillige lag og næringsliv og sånt.

Ser vi nærmere på et spørsmål om medvirkningsmetoder som er brukt (figur 8), ser vi at kommunale organer/råd kommer øverst, der knapt fire av ti kommuner oppgir at de involverer disse i stor eller svært stor grad (åtte av ti om vi inkluderer "i noen grad"). Det er i og for seg ikke overraskende at kommunale råd kommer øverst, da dette er en lovpålagt form for medvirkning. Videre er det interessant å se at digitale kommunikasjonsmuligheter er i ferd med å ta over for fysiske åpne møter. Mens knapt fire av ti kommuner sier de bruker digitale kommunikasjonsmuligheter i stor eller svært stor grad, svarer bare halvparten så mange det samme om åpne møter. Møter for bestemte målgrupper brukes også i noen grad (to av ti kommuner).



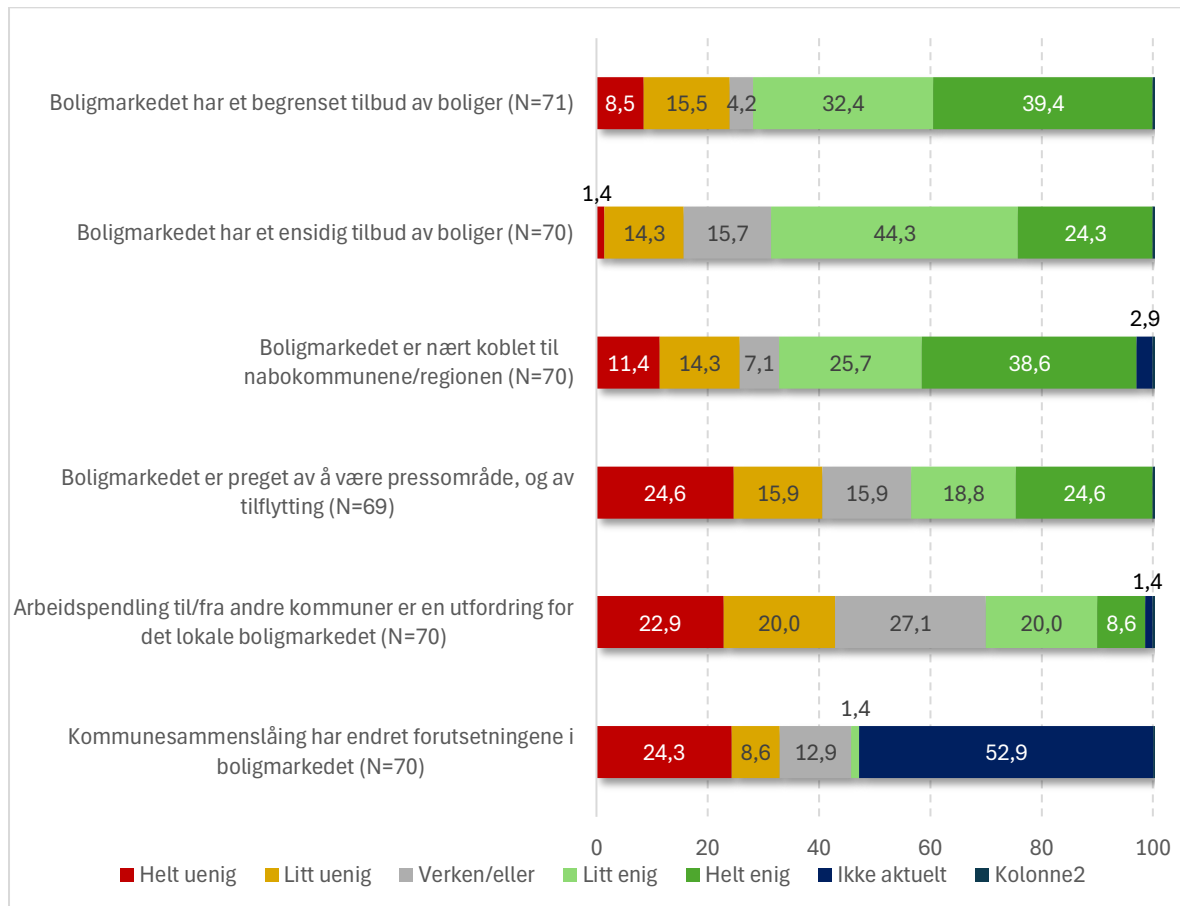
Figur 8: Medvirkningsformer i analysearbeidet. Prosent. N=64-72.

### 3.4 Beskrivelser av boligmarkedet

Det generelle boligbehovet beskrives ganske ulikt i kommunene, og beskrivelsene varierer i stor grad med forhold som sentralitet og næringsstruktur. Mens distriktskommuner må håndtere forventet befolkningsnedgang og en sterkt økende andel eldre (og økt

omsorgsbyrde) og utdatert boligmasse i distriktene, erfarer bykommuner gjerne befolkningsvekst, arealknapphet og boligbygging og tilbud som ikke holder tritt med etterspørselen.

Spørreskjemaundersøkelsen inkluderte et spørsmålsbatteri med påstander som hadde til hensikt å kartlegge oppfatninger om trekk ved boligmarkedet i kommunen (figur 9). Det er ikke uventet stor spredning mellom kommunenes svar på noen av spørsmålene, mens de svarer mer likt på andre.



Figur 9: Påstandsbatteri om boligmarkedet. Grad av enighet. Prosent. N= 69-71.

Påstandene det er størst enighet om, er at tilbudet i boligmarkedet har et begrenset tilbud av boliger (72 prosent enig) og at boligmarkedet har et ensidig tilbud av boliger (69 prosent enig). Det er videre slik at små kommuner og distriktskommuner i klart størst grad opplever tilbudet i markedet som begrenset (figur 10). Dette gjelder ni av ti småkommuner og vel fem av ti store.

Et interessant funn er at relativt mange kommuner (64 prosent) er enig i at boligmarkedet er nært koblet til nabokommunene og slik sett oppfatter boligmarkedet som regionalt og ikke avgrenset til lokale forhold. Det er en klar tendens til at store kommuner og sentrale kommuner beskriver boligmarkedet som regionalt oftere enn små kommuner og distriktskommuner (figur 11). Ikke uventet viser materialet også at sentrale kommuner i større

grad enn distriktskommuner opplever at boligmarkedet er preget av å være et pressområde og av tilflytting.

Det er relativt få som oppfatter arbeidspendling til eller fra andre kommuner som en utfordring for det lokale boligmarkedet: 29 prosent er enig i påstanden om at det er det, mens 43 prosent er uenig. Her er det ingen nevneverdig sammenheng med kommunestørrelse eller sentralitet.

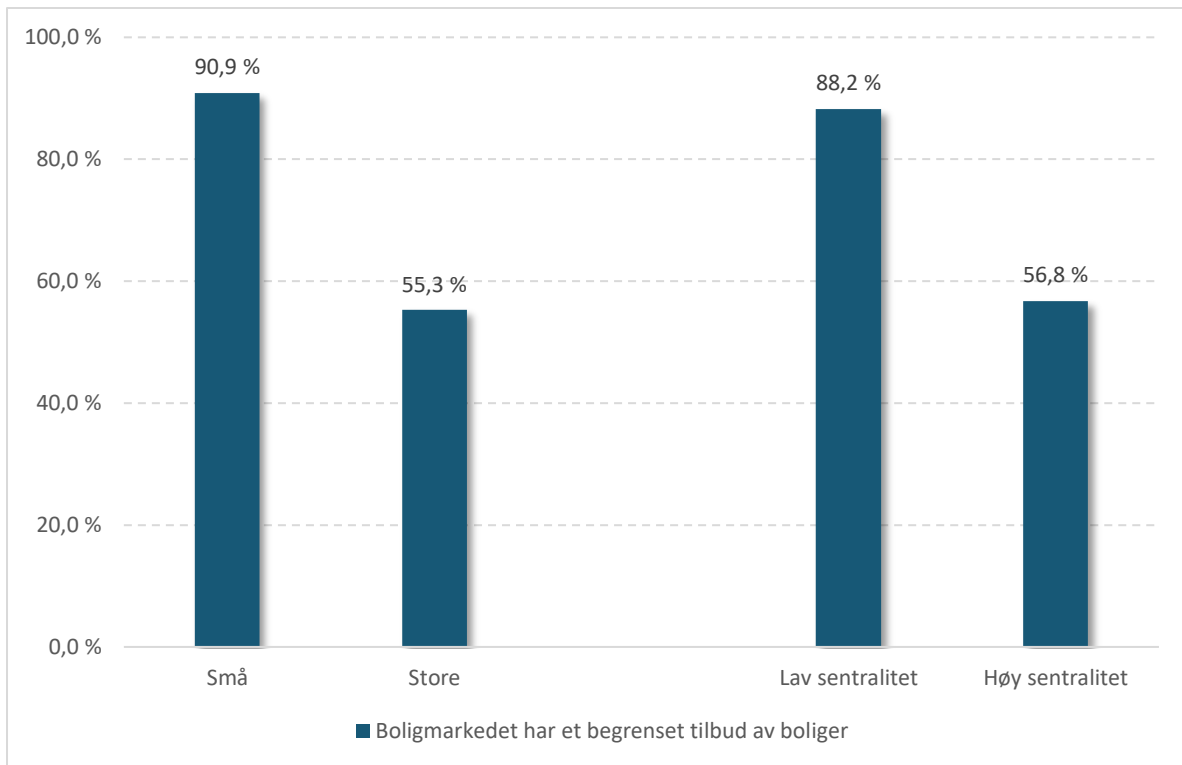
Til slutt ser vi at det er en tendens til at kommuner som har vært gjenstand for kommunesammenslåing ikke oppfatter at dette har endret forutsetningene for boligmarkedet. Så å si ingen er enig i påstanden.

Når vi ser på sammenhengen mellom graden av enighet med påstandene og kommunestørrelse og sentralitet, er det to påstander som viser statistisk signifikante forskjeller mellom henholdsvis store/små kommuner, og kommuner med lav/høy sentralitet<sup>6</sup>. Det er større tilslutning til påstanden om at «boligmarkedet har et begrenset tilbud av boliger» i små og lite sentrale kommuner. Det er derimot større tilslutning til påstanden om at «boligmarkedet er nært koblet til nabokommunen/regionen» i store og sentrale kommuner. Dette kommer frem av figurene under.

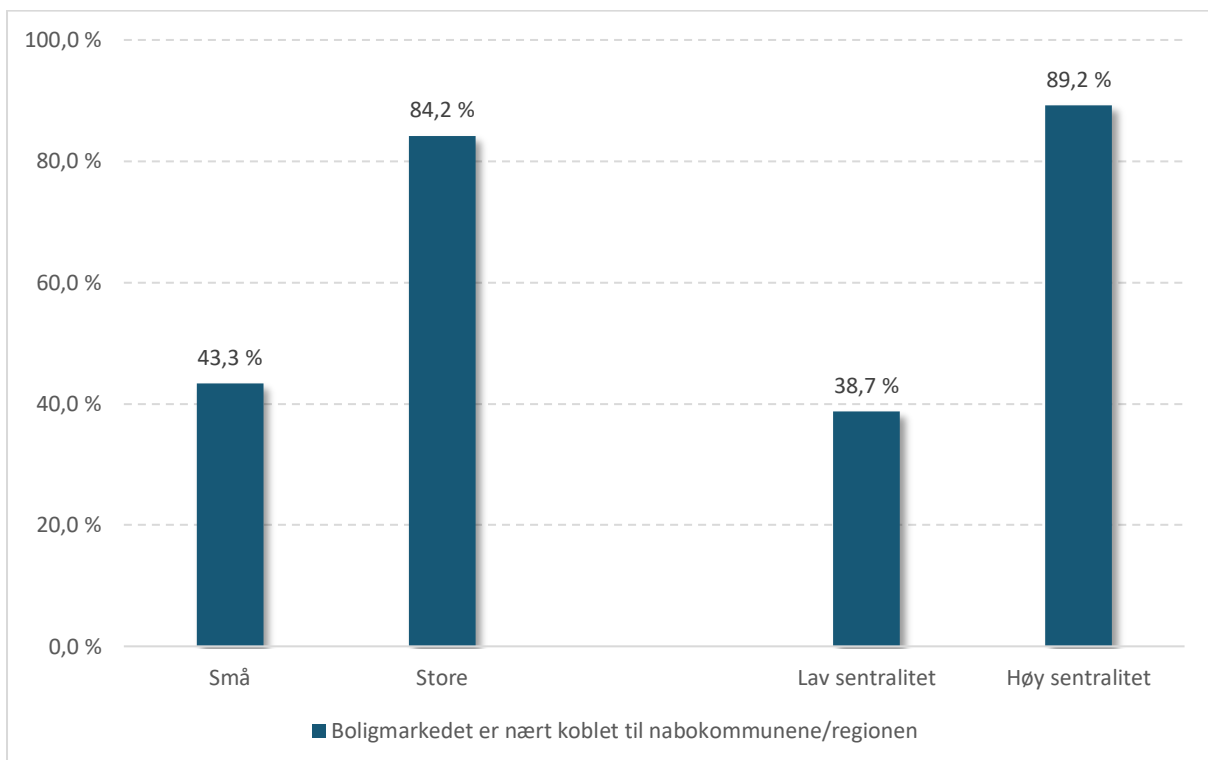
Det er neppe overraskende at tilbudet av boliger i større grad vurderes som begrenset i små, perifere kommuner. Samtidig vet vi at dette er kommuner som generelt er svakere integrert i regionale bo- og arbeidsmarkeder.

---

<sup>6</sup> Skillet mellom store og små kommuner er her satt til medianverdien for folketallet i disse dataene (6542 innbyggere). Skillet mellom lav og høy sentralitet er tilsvarende satt til medianverdien på sentralitetsindeksen for de kommunene som er med i undersøkelsen (indeksscore 673).



Figur 10: Påstand: «Boligmarkedet har et begrenset tilbud av boliger», etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=68.  $P < 0,004$ .



Figur 11: Påstand: «Boligmarkedet er nært koblet til nabokommunen/regionen», etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=68.  $P < 0,006$ .

Stramt boligmarked og forholdet til nabokommunene er også sentrale temaer i intervjuene. Selv om distriktene har tilgjengelige arealer, erfares det et stort press i distriktssentrene, der høye byggepriser er en stor utfordring med tanke på å få bygget flere boliger. En plansjef i en distriktskommune beskriver boligmarkedet slik:

Det første man kan starte med, er at det er høye priser. Det er dyrt å bygge. Jeg hørte i går fra en utbygger som har et utbyggingsområde som har vært utbygd siden kanskje 2017 eller noe sånt, med mye tomter, mye muligheter for å fortsette en utbygging, men der hvor prisene nå er oppe i 7-8 millioner i nybygg. Fra en annen utbygger som jobber i et stort familieeid selskap, men som driver utleie og utbygging og kjøpesentre og sånt, så er også signalene man nå har fått på konferanser og sånt, at det ikke er mulig å bygge noe fordi det er så dyrt. Så det er en utfordring. Så da sitter man igjen med de boligene som finnes og som er i markedet. Der er det et marked med eneboliger, men vi ser det på alt som er nybygd nå at det ligger ute til enorme priser. Leiligheter som ikke har blitt solgt i [navn] sentrum til 10 millioner. Det kan være mange årsaker til at prisene ligger der de er, men noen skal sikkert hente inn det det har kosta å bygge det, og så skal man sikkert sitte igjen med litt.

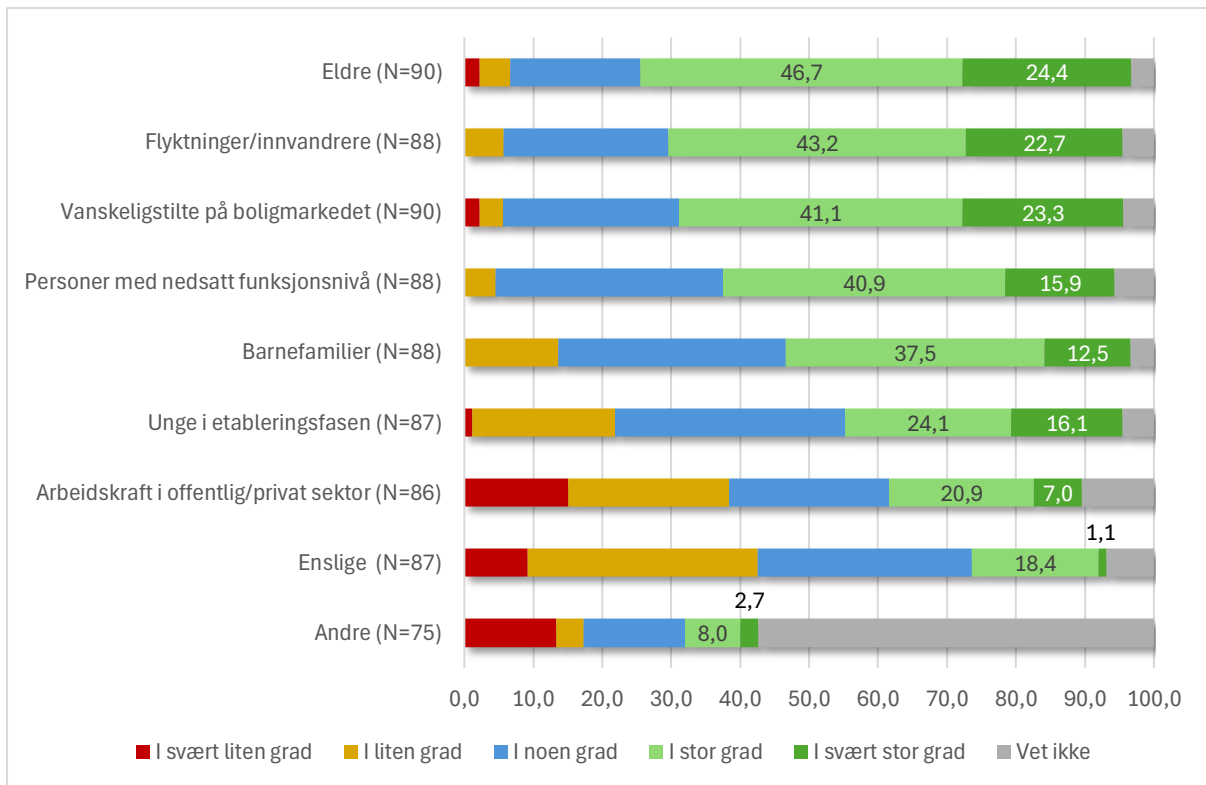
Det er ulike erfaringer og praksiser når det gjelder forholdet til boligmarkedet og til private aktører. I noen av kommunene beskrives flere samarbeidspunkter med private aktører, mens andre kommuner ikke viser til forsøk på å få til et mer aktivt samarbeid med markedsaktører:

Boligmarkedet generelt er styrt av det private. Det har vi veldig lite innflytelse på, bortsett fra planprosessene og overordna planer som legger til rette for det. Det er òg vanskelig å styre fra kommunens side, egentlig.

### **3.5 Boligbehov - prioriterte målgrupper i kommunenes boligplanlegging**

Figur 12 viser hvordan kommunene prioriterer ulike målgrupper i kommunens boligplanlegging. I tillegg til ulike boligsosiale målgrupper inkluderte vi også kategorien arbeidskraft i offentlig/privat sektor i listen.

Vi ser at eldre er en av de høyest prioriterte målgruppene i kommunenes boligplanlegging, sammen med flyktninger/innvandrere, og vanskeligstilte på boligmarkedet. Seks til syv av ti kommuner prioriterer disse målgruppene i stor eller svært stor grad. Deretter kommer personer med nedsatt funksjonsnivå (litt over halvparten), barnefamilier (knappt halvparten) og unge i etableringsfasen (fire av ti). Enslige kommer forholdsvis langt ned på listen og oppgis av knapt hver femte kommune. Det er interessant å se at godt og vel hver fjerde kommune oppgir arbeidskraft i privat/offentlig sektor som en prioritert målgruppe i planleggingen.



Figur 12: Prioriterte grupper i kommunens boligplanlegging/bruk av boligrelaterte virkemidler. Prosent. N=75-90.

At boligbehovene til dagens og fremtidens eldre tar mye oppmerksomhet i kommunene er ikke veldig overraskende. Det er kanskje noe mer overraskende at flyktninger og innvandrere kommer nesten like høyt opp på listen. At flyktninger er en viktig målgruppe, stemmer imidlertid godt med andre undersøkelser (f.eks Osnes og Sørvoll 2023).

Et sentralt poeng i denne sammenhengen, er at flyktninger/innvandrere trolig vil representere en mer utfordrende kategori å kartlegge og planlegge for enn mange av de andre gruppene. Andelen eldre vil være forholdsvis lett å forutsi gjennom prognoser, mens antallet flyktninger kan endre seg raskere basert på forhold som den enkelte kommune ikke rår over eller lett kan skaffe seg kunnskap om.

Ser vi på forskjeller etter kommunestørrelse finner vi, ikke overraskende, en klar (og signifikant) negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og prioritering av eldre som målgruppe (ikke vist i figur). Eldre med behov for offentlig omsorg er en gruppe som får mye oppmerksomhet, slik en informant i en distriktskommune beskriver:

En strategi man har rundt det, er at man bygger leiligheter i sentrumsområdene man har i kommunen (...) slik at eldre kan bo der eller kjøpe seg en leilighet, og at det da frigjøres eneboliger i større grad til tilflyttere eller til barnefamilier og sånt. Så det har i hvert fall vært en sånn trend som det har vært jobba med, og at markedet har åpna, eller det har vist seg at det finnes et marked der.

Et dysfunksjonelt boligmarked i distriktene legger føringer på i hvilken grad og på hvilken måte eldres boligbehov kan møtes. Eldre som i utgangspunktet ikke har særlige boligsosiale behov

kan, om man ønsker å flytte fra distriktet til mer sentrumsnært, bli tvunget til å bli bruker av kommunens boligsosiale tilbud, slik denne plansjefen i en distriktskommune beskriver:

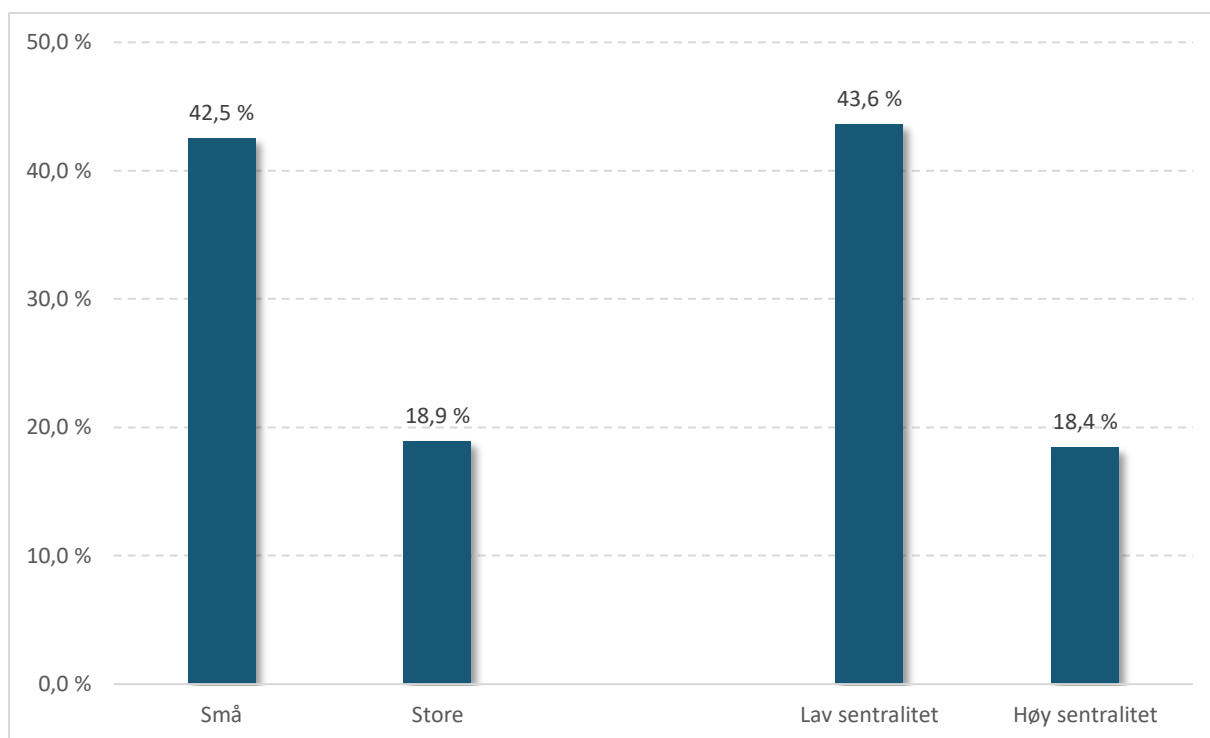
Men så har vi også det med distrikt - eneboliger i distriktet. Folk som blir gamle i distriktet, som sitter på en enebolig som er verdt 400 000, hvordan skal de komme seg inn på et boligmarked i byen som en leilighet koster fem mill? På dette er det brukt en god del kommunale boliger. De må inn i kommunal bolig, selv om de ikke er syke på noe vis. De har ingen annen mulighet.

Inntrykket av eldre som en høyt prioritert målgruppe i boligbehovsanalyser støttes av intervjuene med Husbankens kommunekontakter, samtidig som det er forskjeller mellom ulike kommuner. Kommunekontaktene fremhever at større kommuner gjerne forstår begrepet boligbehov helhetlig og kvantitativt, og ofte opererer med måltall for nybygging. Små distriktskommuner kobler begrepet i større grad til spesifikke målgrupper, der særlig eldre fremheves som en målgruppe det er viktig å møte behovene til fremover. «Når de blir eldre, det er noe som går igjen - den eldre befolkningen - hva gjør vi med den?».

Ser vi nærmere på hvilke kommuner som prioriterer arbeidskraft i offentlig/privat sektor mest, er dette noe som er klart viktigst for distriktskommuner og småkommuner (figur 13). Dette er en prioritert målgruppe i av to av fem småkommuner/distriktskommuner, mot en av fem store kommuner/sentrale kommuner. Et lignende trekk har vi sett i en nyere undersøkelse av bruken av kommunale boliger i distriktene (Bliksvær, Solstad og Videt, 2025).

I en av de små distriktskommunene uttaler en informant:

Vi har ikke hatt noe fokus på det med det boligsosiale. Vi har bare hatt fokus på det ordinære boligmarkedet. Det er litt fordi vi oppfatter ikke at det boligsosiale er noen stor utfordring. Delvis fordi boligprisene er også veldig lave. Så med mindre du skal bygge ny bolig, så er det kurant å få lån i en vanlig bank. Pluss at kommunene har jo en del boliger som går til vanskeligstilte.

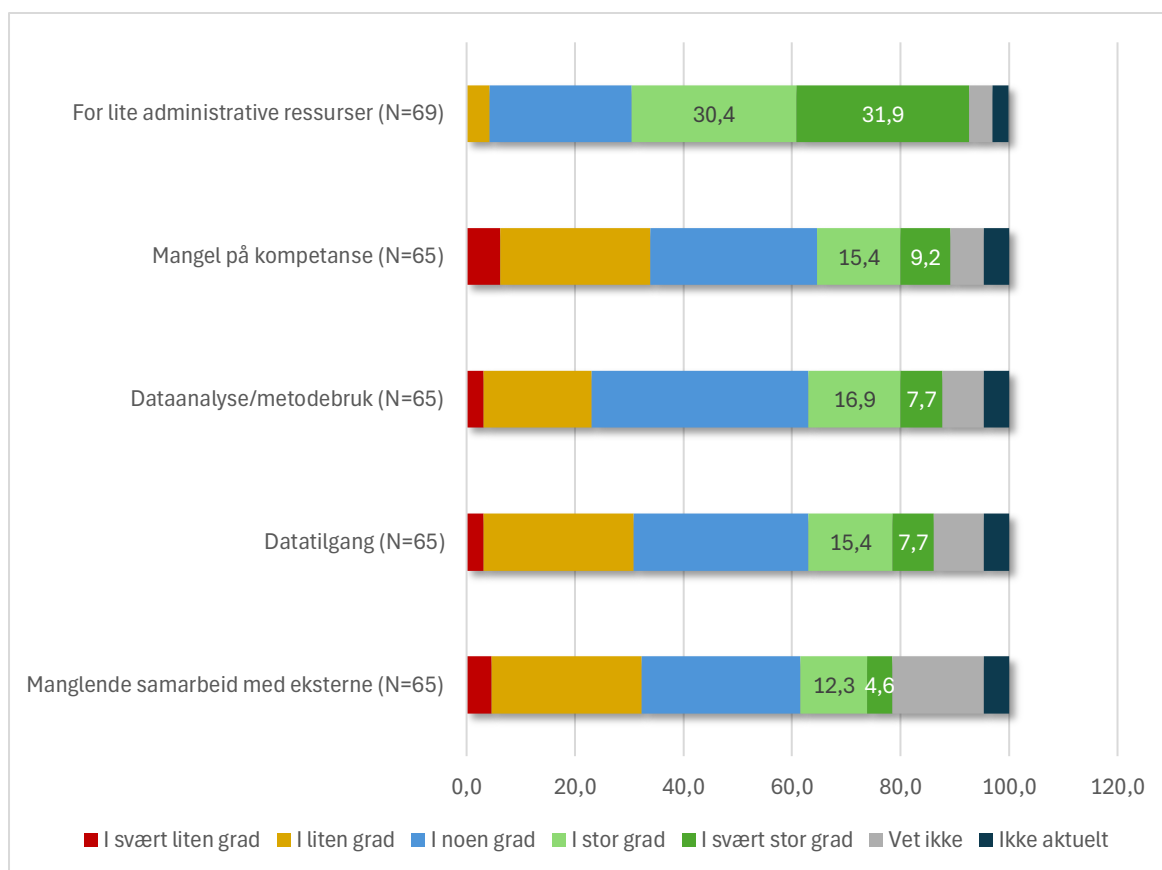


Figur 13: Prioritering av arbeidskraft i boligplanlegging, etter kommunistørrelse og sentralitet. Prosent. N=77.  $P < 0,005$ .

### 3.6 Hvilke utfordringer presenteres?

Det eksisterer ulike typer utfordringer knyttet til boligmarkedsanalyser. En av utfordringene som trekkes frem gjelder informasjonsbehov og tilgang til opplysninger. En annen er tilgang til metoder og verktøy for å analysere disse, og nødvendig kunnskap og kompetanse – og personal- og tidsressurser. En tredje utfordring som nevnes av enkelte er av mer strategisk karakter og handler om hvilken rolle kommunen kan eller bør ta i forhold til private aktører i boligmarkedet.

Figur 14 tar for seg ulike utfordringer. Vi ser at ressurser er en viktig begrensning for mange kommuner. Men også tre av fire fremhever mangel på kompetanse, og dataanalyse og metodebruk som en utfordring i større eller mindre grad.



Figur 14: Opplevde utfordringer i analysearbeidet. Prosent. N=65-69.

I intervjuene trekkes kompetanse og kapasitet også frem som en av flaskehalsene for å kunne utføre ikke bare planlegging, men også lovpålagte oppgaver innen planlegging. En informant nevner at noen av nabokommunene har etablert et felles plankontor, og at dette også kan være aktuelt å gå inn i for informantens kommune:

Vi har øykommuner utenfor oss, som [kommunenavn]. De er vel i mindre grad involvert i det her og har liksom sine utfordringer. Men der driver vi nå og snakker om et plankontor. Jeg vet ikke om det er interessant for dere. Alle kommuner skal drive med arealplanlegging og forholde seg til de samme lovene og reglene og normene. Det får ikke de små kommunene til. De får ikke ansatt folk til å gjøre det. Det bekymrer statsforvalteren i stor grad. Det er statsforvalterens problem. I [fylkesnavn] har man innført flere sånne plankontor. Og når man slår sammen kommuner er det liksom ett plankontor som de skal ta seg av det planarbeidet som de har. Og vi snakker nå om et plankontor felles for [navn på de tre kommunene]. I en sånn modell, så vil nok det med boliger komme opp der, tenker jeg.

I intervjuet med en av bykommunene beskrives arbeidsdelingen mellom kommunen og «markedet» som en tidvis utfordrende balansegang, noe som blir særlig synlig når det gjelder boligforsyning til vanskeligstilte i boligmarkedet:

Men det er klart, så lenge man har et så betydelig innslag av markedsmekanismer i den generelle boligutviklinga, så blir det fort et spørsmål om enten eller. Enten så tar

kommunen ansvar for gitte brukergrupper og besørger et eller annet der, eller så lar vi markedet styre det sjøl. Vi skulle kanskje ha vært tydeligere inne der, men det blir en risiko i at noen skal ta ... Det er noen som tar risikoen med å forsøke å utvikle noe og kan tape penger på det, eventuelt tjene penger på det. Sånn at da tror jeg nok egentlig at vi lener oss på at bransjen sjøl har sine analyser ut fra hva som blir solgt. Og så må de følge den, for hvis de skulle gamble på ting og investere i ting der vi har sagt at det kommer til å bli behov, så er det risikabelt for kommunens del å ha blanda seg borti det.

Informanten ser samtidig videre at dersom for mye overlates til private aktører og markedet, så kan en mulig konsekvens være at det ikke blir bygd i tråd med det som er det reelle behovet, men at man i stedet satser på de mest lønnsomme og dyre prosjektene:

Men da ender vi også opp med at selv om kanskje alle nå ser at det er den eldre andelen av befolkninga som kommer til å stå for boligetterspørselen framover, så bygges det ikke egne boliger for alle i den målgruppa. Da bygges i det segmentet dyrt og fint og delvis stort. Sånn at den kjøpesterke gruppa kan oppleve overgangen fra enebolig til leilighet. Men så er det ingen som kanskje tar ansvar for den mindre kjøpesterke delen. Det har vi i hvert fall diskutert sånn løst at det er en risiko akkurat nå. Vi løser bare deler av problemet der økonomien er tryggest. Så mangler vi kanskje etter hvert muligheter eller alternativer for de som ... Det er dyre leiligheter som bygges, man får mindre igjen for eldre eneboliger. Og det å håndtere den overgangen ser ut til å bli ganske krevende for mange etter hvert. Og så er det kanskje mindre å tjene på den type bygg.

### **3.7 Oppsummerende kommentar**

Kapitlet viser at mange kommuner utfører eller har praksiser som omtales som boligmarkedsanalyser, men samtidig at praksis varierer mye mellom kommuner. Omtrent to av tre kommuner oppgir at de gjennomfører eller har gjennomført kartlegginger og analyser av lokale boligbehov og tilbudet i boligmarkedet. Samtidig er praksis ofte sporadisk: kun rundt en tredel oppdaterer analyser årlig (omtrent halvparten blant dem som analyserer), og en forholdsvis høy andel svarer «vet ikke».

Hva boligmarkedsanalyser er – hvilke oppgaver det innebærer, og når i en strategisk eller operativ prosess det inntreffer – tolkes og beskrives ulikt mellom kommunene. Dette er ikke uventet, og har langt på vei sammenheng med at kommunene har ulike rutiner for hvordan en kommuneplanprosess foregår og når i en planprosess informasjonen samles inn. Mange ser analysene som et biprodukt av kommuneplanprosessen snarere enn en selvstendig, løpende kunnskapsproduksjon.

Et hovedbilde er at gjennomføring av analyser er noe mange, særlig mindre kommuner, opplever som en utfordring. I små distriktskommuner beskrives arbeidet ofte som behovsstyrt og personavhengig, i større bykommuner er det i større grad rutinepreget og institusjonalisert.

Det beskrives som en utfordring å vite hvilken informasjon man skal bruke, og hvordan man skal gå frem for å analysere informasjonen.

Organiseringen følger en tydelig todeling: ett spor for den generelle, planfaglige boligforsyningen (forankret i plan- og bygningsloven), og ett for boligsosiale målgrupper og virkemidler (forankret i helse-, sosial- og boligsosiallovgivning). Plan- og bygningsetaten og boligkontoret er oftest involvert og oppgis av om lag to tredeler som sentrale. Helse- og sosialetaten trekkes også ofte inn, særlig i mindre kommuner, fordi omsorgs- og eldrepolitikken driver mye av boligbehovstenkningen. Kommunedirektørens stab er relativt hyppig involvert – mer i små enn i store kommuner – noe som reflekterer slanke organisasjoner der strategiske oppgaver samles nær toppledelsen. Noen kommuner har forsøkt å «bryte ned» skillet gjennom helhetlige boligstrategier eller utradisjonell organisering, men intervjuene tyder på at de to sporene fortsatt lever side om side i praksis.

Når det gjelder eksterne aktører i analysearbeidet peker materialet særlig på Husbanken, som nevnes klart oftest som samarbeidspartner. Kommunale råd og innbyggere involveres relativt ofte, mens private utbyggere, konsulenter og meglere nevnes sjelden som aktører i selve analysefasen (selv om de spiller en større rolle i senere trinn av plan- og utviklingsløpet). Samarbeid med nabokommuner om boligspørsmål er svært begrenset.

Medvirkning skjer fortrinnsvis gjennom lovpålagte råd og i planprosesser. Kun om lag hver tiende kommune involverer innbyggerne systematisk i analysearbeidet, og digitale kanaler er i ferd med å overta for tradisjonelle folkemøter.

Kommunenes beskrivelser av boligmarkedet varierer med størrelse og sentralitet. Et stort flertall mener tilbudet er begrenset og ensidig, men små og perifere kommuner uttrykker dette tydeligst. Samtidig oppfatter mange – særlig store og sentrale kommuner – boligmarkedet som regionalt integrert med nabokommunene. Arbeidspendling anses sjelden som en utfordring for boligmarkedet, og kommunesammenslåinger ser ut til å ha liten direkte betydning for markedsforholdene. Intervjuene nyanserer bildet noe: der distriktskommuner peker på høye byggekostnader og svakt investeringsgrunnlag, fremhever bykommuner fortetningspress, arealknapphet og risiko for at markedet primært leverer dyre, små leiligheter.

Prioriterte målgrupper i boligplanleggingen er først og fremst eldre, flyktninger/innvandrere og vanskeligstilte; deretter personer med nedsatt funksjonsevne, barnefamilier og unge i etableringsfasen. Enslige prioriteres sjeldnere. Dette er interessant når vi vet at små husholdninger utgjør en stor og voksende andel av norske husholdninger. «Arbeidskraft i offentlig/privat sektor» vektlegges markant oftere i små distriktskommuner enn i store bykommuner – et uttrykk for rekrutteringsutfordringer i perifere arbeidsmarkeder og behov for egnede, rimelige boliger for tilflyttere.

Utfordringsbildet som tegnes av kommunene når det gjelder boligmarkedsanalyser er tredelt. For det første peker de fleste på kapasitet og ressurser: små fagmiljøer, stor sårbarhet og lite tid til systematisk arbeid utover lovpålagte planer er en utfordring for mange. For det andre nevnes behov for kompetanse og metodiske verktøy: mange etterlyser enklere verktøy, felles indikatorer og bedre tilgang til analyseresurser som kobler markedsdata og boligsosiale data. For det tredje beskrives behov for strategiske avklaringer omkring kommunens rolle overfor

et privat marked: hvor aktiv bør kommunen være for å utløse ønskede boligtyper og hvordan redusere risikoen for at markedet ensidig leverer til de mest kjøpesterke? Enkelte peker på interkommunale løsninger og bygdevekstvtaler som mulige svar for å bygge varige fagmiljøer og for å kunne samarbeide om bedre rammer i små boligmarkeder. Der storbyene i en viss grad har institusjonalisert analysearbeidet, har små og mellomstore kommuner et behov for kapasitet, standardiserte metoder og støtte for å gå fra situasjons- og behovsstyrte vurderinger til mer systematisk boligmarkedsanalyse.

## 4. Kommunale boligmarkedsanalyser i et strategisk perspektiv

### 4.1 Innledning

Begrepet boligmarkedsanalyse, slik det behandles i denne rapporten, knytter seg som nevnt først og fremst til kommunenes boligplanlegging. Analysen av boligmarkedet skal gi kommunene forutsetninger for å lage hensiktsmessige planer for utvikling av nye boligområder, ivaretagelse av behovene til vanskeligstilte på boligmarkedet og i videre forstand ivareta boligsosiale behov i kommunen. Dette har lenge vært vanlige forventninger til kommunenes boligmarkedsanalyser, og er i og for seg ikke ukjente oppgaver for mange kommuner. Samtidig har både omfang og innhold endret seg i takt med at sammenhengen mellom boligpolitikk og andre politikkområder har blitt tydeligere, og kravene til kommunal planlegging mer omfattende. I intervjuene har vi hørt at blant annet natur- og miljøvern, kystsoneutfordringer og klimatilpasninger er viktige tema i analysene. Boligsosiale hensyn har også lenge vært del av analysene, men med innføringen av ny boligsosial lov i 2023, fikk kommunene pålegg om å integrere boligsosiale hensyn i planleggingen (Boligsosialloven 2023, §5). Dette gjør boligmarkedsanalyser, hvor også boligsosiale spørsmål vurderes, til et enda viktigere verktøy i kommunenes planarbeid.

I dette kapitlet belyses hvordan kommunene bruker boligmarkedsanalysene som del av sin kanskje viktigste strategiske oppgave, nemlig planlegging. I tillegg til pålagte planoppgaver kan kommunene også ha en selvstendig interesse av gode analyser i sitt arbeid for å være attraktive steder for både nye næringsetableringer og for å tilrettelegge for effektive kommunale tjenester.

Samtidig er kommunenes forutsetninger for å lage gode og hensiktsmessige analyser varierende. Dermed er sannsynligvis analysenes nytte ulik mellom kommunene.

### 4.2 Bruksområder for kommunale boligmarkedsanalyser

Spørreskjemaundersøkelsen viser at boligmarkedsanalyser brukes på mange områder (figur 15), men de tre planene flest kommuner i utvalget oppgir, er arealplan, kommuneplanens samfunnsdel og boligsosial plan.

Selv om boligsosialloven har utløst et økt fokus på boligmarkedsanalyser i kommunene, brukes altså analysene også til andre formål. Når kommunene svarer på hvilke planområder boligplanlegging har relevans for (figur 21) fremheves helse- og omsorgsektoren i særlig stor grad. Fire av fem kommuner oppgir at boligplanleggingen ses i sammenheng med denne sektoren i stor eller svært stor grad. Det er imidlertid også interessant at omkring halvparten av kommunene sier at boligplanleggingen blir sett i sammenheng med næringsutvikling/arbeidskraftbehov, og samferdsel (henholdsvis 55 og 51 prosent). Oppvekst og skole trekkes frem i noe mindre grad, og av omkring hver tredje kommune.

Det er forholdsvis få kommuner som i spørreskjemaundersøkelsen svarer at de ser boligplanleggingen i sammenheng med andre saksområder enn de som allerede er nevnt. I intervjuer med informanter fra casekommunene var det derimot flere som påpekte at boligplanleggingen også bør ses i sammenheng med krav til klimatilpasning, miljøtilpasning og naturvern, og ta hensyn til sammenhengen mellom boligutvikling og næringsutvikling. Hva som knytter seg til næringsutvikling varierer sterkt mellom kommunene. Men blant kommunene i caseutvalget pekte to kommuner på at utviklingen i reiselivet, med stadig flere boliger som blir disponert til korttidsutleie for reisende, reiser merkbare utfordringer når det gjelder boligutviklingen i kommunene.

Kommunene bruker boligmarkedsanalysene i utarbeidelse av overordnede planer, slik figur 15 også viser. Samtidig brukes analysene i stor grad i delplanene, som omfatter planer for utbygging eller utvikling av ulike boområder. I dette arbeidet vurderes hvorvidt det er tilstrekkelig kapasitet i skoler og barnehager, hvilke grupper av befolkningen som utbyggingen særlig vil være attraktiv for, og om det skal være innslag av kommunale boliger. Samtidig gir flere kommuner gjennom intervjuene uttrykk for at det i mindre grad blir gjort bruk av slike analyser i arbeidet med private reguleringsplaner. Det forklares med at de relevante føringene for slike reguleringer ligger i de overordnede planene. Utfordringen ligger i at overordnede planer revideres relativt sjelden. Det fører til at føringer som ligger i disse planene, kan være mindre treffende for den situasjonen aktuelle reguleringsplaner behandles i.

Dette problemet påpekes av informanter i en av casekommunene. En av dem snakker om at det gjelder å ha både «langlysene og kortlysene» på samtidig, men at det gjerne er det kortsiktige perspektivet som vinner over det langsiktige:

Det er kjempeutfordrende å lage de gode prognosene på lang sikt fordi det er en del x-faktorer som vi ikke har kontroll over når det gjelder boligbehovet. Og de her x-faktorene skulle vi ha fått litt bedre kontroll på.

Det som i intervjuene særlig ofte trekkes frem som viktige ukjente faktorer, er varierende flyktningestrømmer, svingninger i behov for boliger til personer med utfordringer med rus og psykisk helse, i tillegg til næringsetableringer eller avviklinger.

### **4.3 Ulikheter mellom store og små kommuner**

Det er, slik vi beskriver gjennom denne rapporten, store forskjeller mellom kommunene i bruken av boligmarkedsanalyser. De største forskjellene synes å gå mellom større og små kommuner. Men innholdet i denne utfordringen er ulik mellom små og store kommuner. For store kommuner med befolkningsvekst må analysene gi svar på hvordan nye boligområder kan sikres forsvarlig tilgang til all slags offentlig og privat service. Samtidig må utbyggingen møte kommunens behov for boliger til folk med særlige behov, og kostnadseffektive måter å tilby de tjenestene innbyggerne har behov for. Her kan også analysene gjøres ut fra en antakelse om at økt antall innbyggere også gir inntekter som gjør utbyggingen attraktiv for kommunen. I de største kommunene gjør man årlige revisjoner av boligprogrammet med reviderte befolkningsprognoser og framskrivninger. Kommunene holder løpende dialog med utbyggere om realisering av de ulike prosjektene. De gjennomfører selv prognoseutvikling

rundt ulike momenter av betydning for planene, og støtter seg også på eksterne konsulenter i dette arbeidet. Den omfattende nybyggingen framtvinger en annen og mer dynamisk måte å arbeide med boligmarkedsanalyser og kommunale planer på.

For mange små kommuner er bildet annerledes. Synkende innbyggertall gir redusert boligbehov. I tillegg er det slik at enda flere eier sine boliger i små kommuner enn hva som er vanlig i større kommuner. Og boligpriser og leiekostnader er ofte lave. Disse momentene kan begrunne at mindre kommuner ikke legger stor vekt på boligmarkedsanalyser. Dette kommer også til uttrykk i surveyen, som viser at det er stor forskjell mellom store og små kommuner når det gjelder i hvilken grad de bruker boligmarkedsanalyser i utvikling av arealplaner (figur 16), og i utvikling av boligstrategier (figur 17). Nå er det generelt en lav andel av kommunene generelt som trekker vurderinger av det private leiemarkedet inn i sine analyser, og det er de små kommunene som gjør det minst. Av figur 20 framgår det at knapt tre prosent av de små kommunene legger dette inn i sine analyser.

På den annen side er det også økende antall eldre i små kommuner. Det fører til at kommunene må finnes kostnadseffektive løsninger for helse- og velferdstjenester for eldre. Dette gir behov for flere leiligheter, som ligger slik til at tjenester kan ytes med lave kostnader. Små kommuner har også et ønske om flere nye innbyggere, og vil tilrettelegge for tilflytning og stedsutvikling. Litt forenklet kan det sies at på mange måter kan behovet for boligmarkedsanalyser oppleves mindre i små kommuner, slik figur 17 illustrerer. Likevel er også små kommuner preget av samfunnsutfordringer som kommuner generelt knyttes til behov for boligmarkedsanalyser. Dermed er det ikke bare lovkrav som motiverer til boligsosiale analyser. Også boligsituasjonen i små kommuner gir behov for analyser.

#### **4.4 Kommunale og private boligmarkedsanalyser**

Boligmarkedsanalyser er ikke bare noe kommunene holder på med. Slike analyser er et redskap utbyggere og eiendomsmeglere bruker for å forstå tilbud og etterspørsel av boliger i et marked, og dermed også forventet prisutvikling for ulike typer av boliger de omsetter, eller vurderer å investere i. Selv om de to tilnærmingene til boligmarkedsanalysen har oppmerksomhet mot noe av det samme, er hensikten ulik. Begge typer av analyser skal gi svar på hva slags boliger som kan bygges, og hvor de skal bygges. Kommunene trenger denne kunnskapen for både å legge til rette for bosetting av f.eks. ansatte i nye virksomheter, og for å sikre at boligutviklingen gir gode forutsetninger og kostnadseffektivitet rundt levering av offentlige tjenester. Samtidig skal analysene ivareta behov for mennesker som faller utenfor boligmarkedet, og/ eller trenger tilpassede boliger de ikke kan betale for selv.

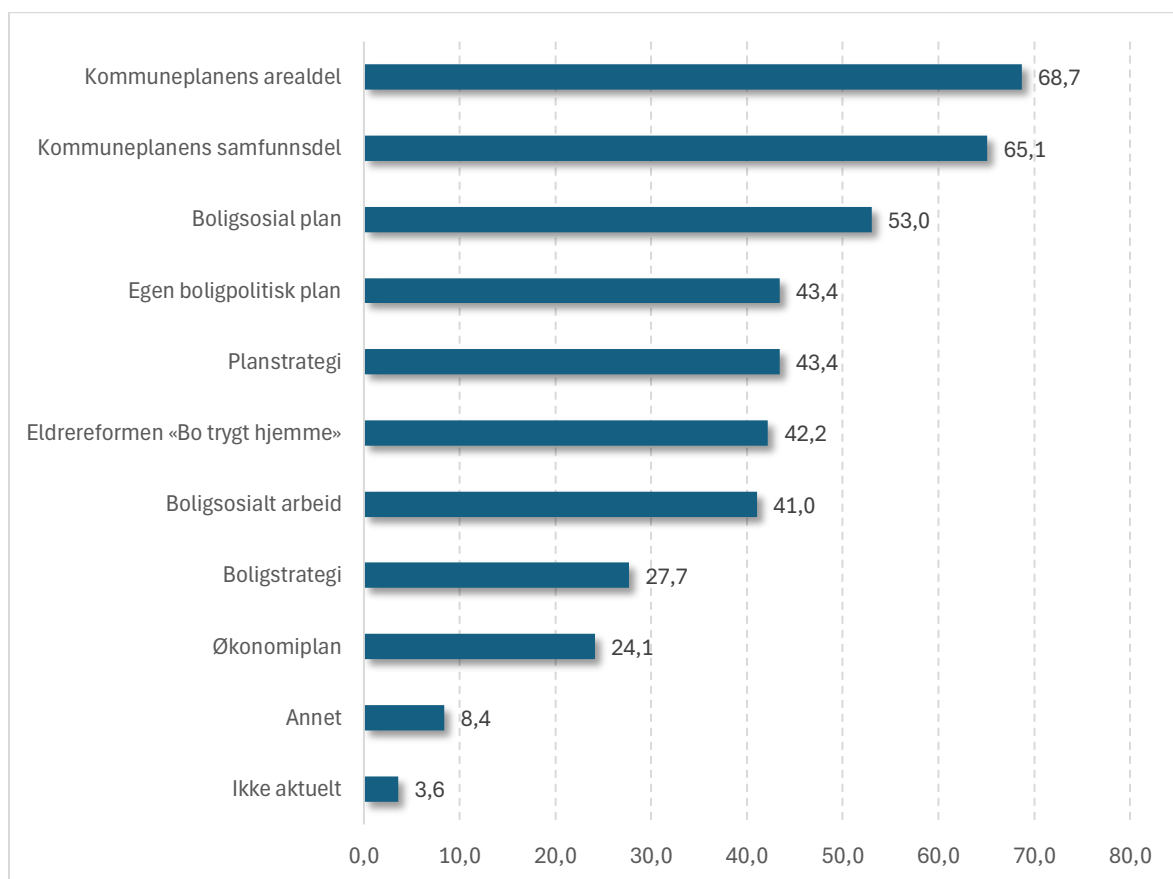
Eiendomsmeglere og eiendomsutvikleres boligmarkedsanalyser bygger i stor grad på kommunenes analyser og beslutninger. Men de retter seg mot i hvilken grad prosjekter er gjennomførbare med minst mulig risiko, og kan gi tilstrekkelig fortjeneste. De to typene av boligmarkedsanalyser henger altså sammen, men er samtidig ulike ut fra de ulike målsettingene de har.

I intervjuene med denne undersøkelsens casekommuner, finner vi bare to kommuner som har kontakt med eiendomsmeglere i sitt analysearbeid omkring boligmarkedsanalyser. Disse to

kommunene understreker at denne kontakten er verdifull. Det gir dem innsikt i sider ved eiendomsmarkedet de ikke ellers har umiddelbar tilgang til. En informant forteller at:

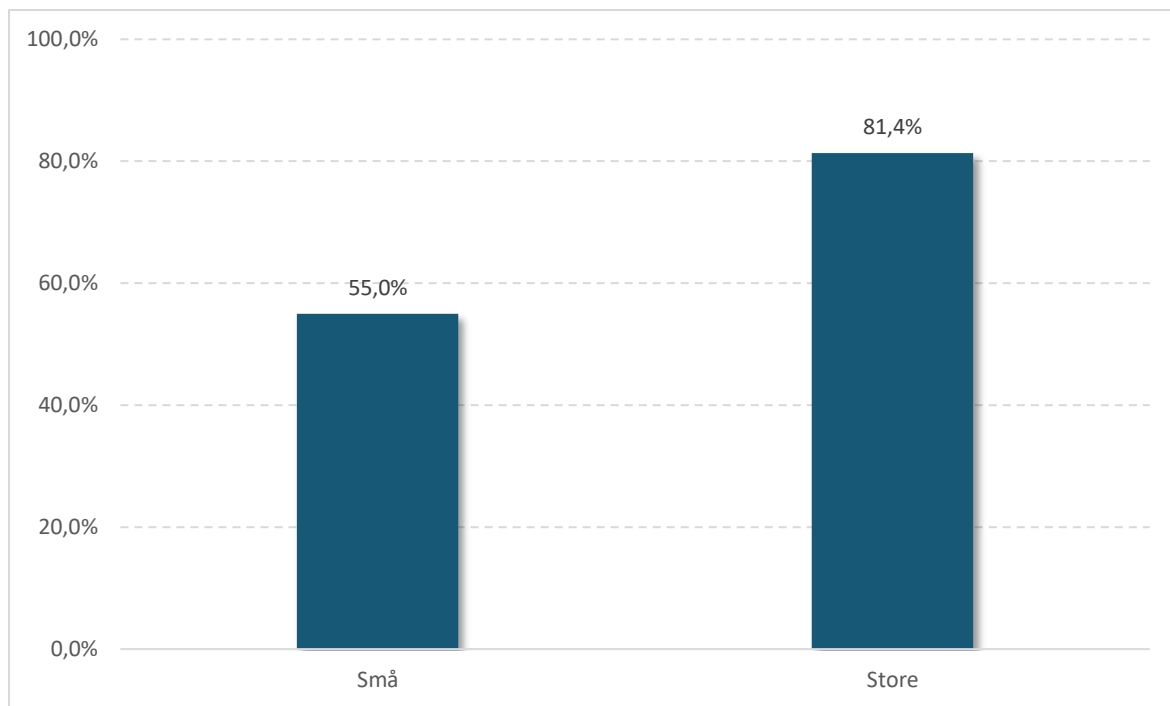
(...) ganske nyttig utveksling av ideer og fakta. Sånn som vi ser det. Og så får vi litt innblikk i salgstakt og vurderinger rundt hvilke områder som har en sunn konkurranse, eller om det er litt lite her og der. Det gir litt trygghet også å se at når det gjelder boligbyggebehovet, så er vi relativt samstemte, altså.

Som figur 15 viser, oppgir respondentene at boligmarkedsanalysene i størst grad brukes i kommuneplansammenheng – både i arealdelen (69 prosent) og i samfunnsdelen (65 prosent). Vel halvparten av respondentene oppgir at analysene brukes i sammenheng med boligsosial plan. Rundt 40 prosent oppgir at analysene kobles til en egen boligpolitisk plan og kommunens planstrategi. Omkring en fjerdedel knytter analysene til egne boligstrategier og kommunens økonomiplan.



Figur 15: Bruk av analyser i ulike kommunale planer/prosesser. Prosent. N=83.

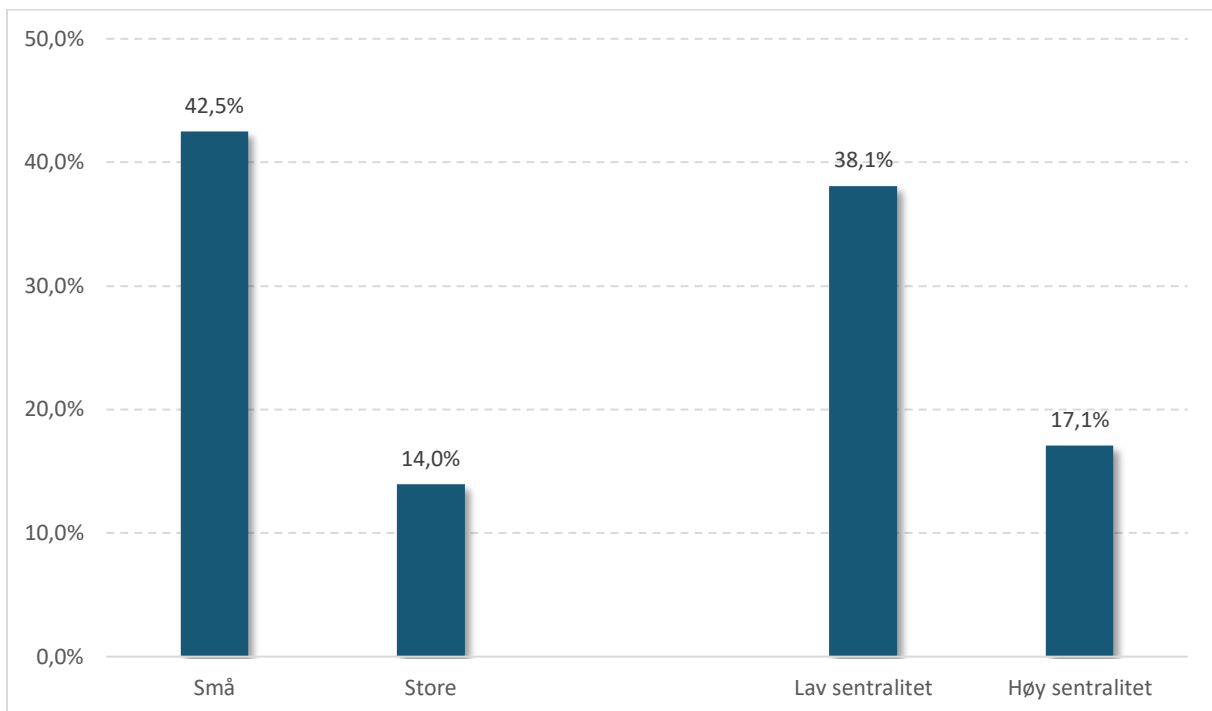
Bruk av boligmarkedsanalyser i arealplansammenheng – som altså er den plantilkoblingen som flest oppgir – har en tydelig sammenheng med kommunestørrelse; dette skjer i større grad i store kommuner:



Figur 16: Bruk av analyser i kommuneplanens arealdel, etter kommunestørrelse. Prosent. N=83.  $P < 0,009$ .

Selv om et mindretall oppgir at boligmarkedsanalyser kobles til spesifikke *boligstrategier*, er det en klar sammenheng med både kommunestørrelse og sentralitet når denne koblingen

gjøres. Små kommuner/lite sentrale kommuner bruker analysene i større grad enn store/sentrale kommuner:



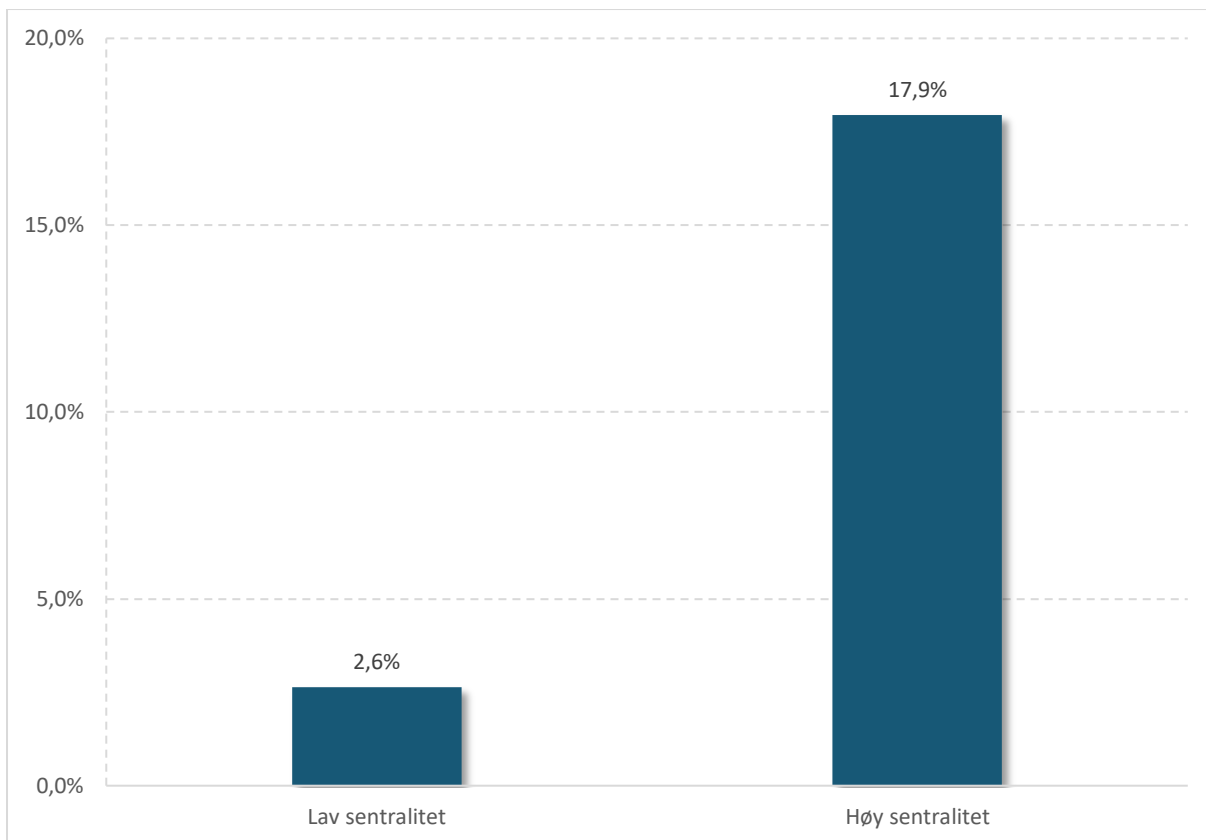
Figur 17: Bruk av analyser i boligstrategier, etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=83.  $P<0,003$  (kommunestørrelse),  $P<0,033$  (sentralitet).

Bruk av analysene i *boligsosial plan* viser derimot ingen sammenheng med kommunestørrelse, mens det er en svak (og ikke signifikant) tendens til en mer hyppig bruk i sentrale kommuner.

Figur 18 viser at demografiske prognoser er det mest vanlige innholdselementet i kommunenes boligmarkedsanalyser. Nesten 8 av 10 kommuner rapporterer om at dette er et tema. Det er ikke overraskende gitt den åpenbare sammenhengen mellom befolkningsutvikling og boligbehov. Det er videre påfallende at det private leiemarkedet nevnes såpass sjelden som et tema i boligmarkedsanalysene (Figur 18). Under 20 prosent av respondentene viser til egenskaper ved boligmarkedet som størrelse, utleiere og prisutvikling på det private leiemarkedet. Dette til tross for at det private leiemarkedet kan avlaste det kommunale boligtilbudet og er et viktig markedssegment for vanskeligstilte, innflyttere og personer med behov for et midlertidig hjem. På den annen side er det en stor andel kommuner som inkluderer vanskeligstiltes behov og kommunale boliger i sine boligmarkedsanalyser. Det er naturlig all den tid de aller fleste kommuner har et slikt tilbud som et siste sikkerhetsnett for vanskeligstilte på boligmarkedet (Sørvoll, Brattbakk & Flåto, 2025). Svarfordelingen i figur 18 tyder på at private leieboliger ikke er på kommunenes radar i like stor grad. Det gjelder alle kommuner, men spesielt kommuner på lavt sentralitetsnivå. Veldig få kommuner på lavt sentralitetsnivå har fokus på det private leiemarkedet i sine boligmarkedsanalyser (se figur 19).

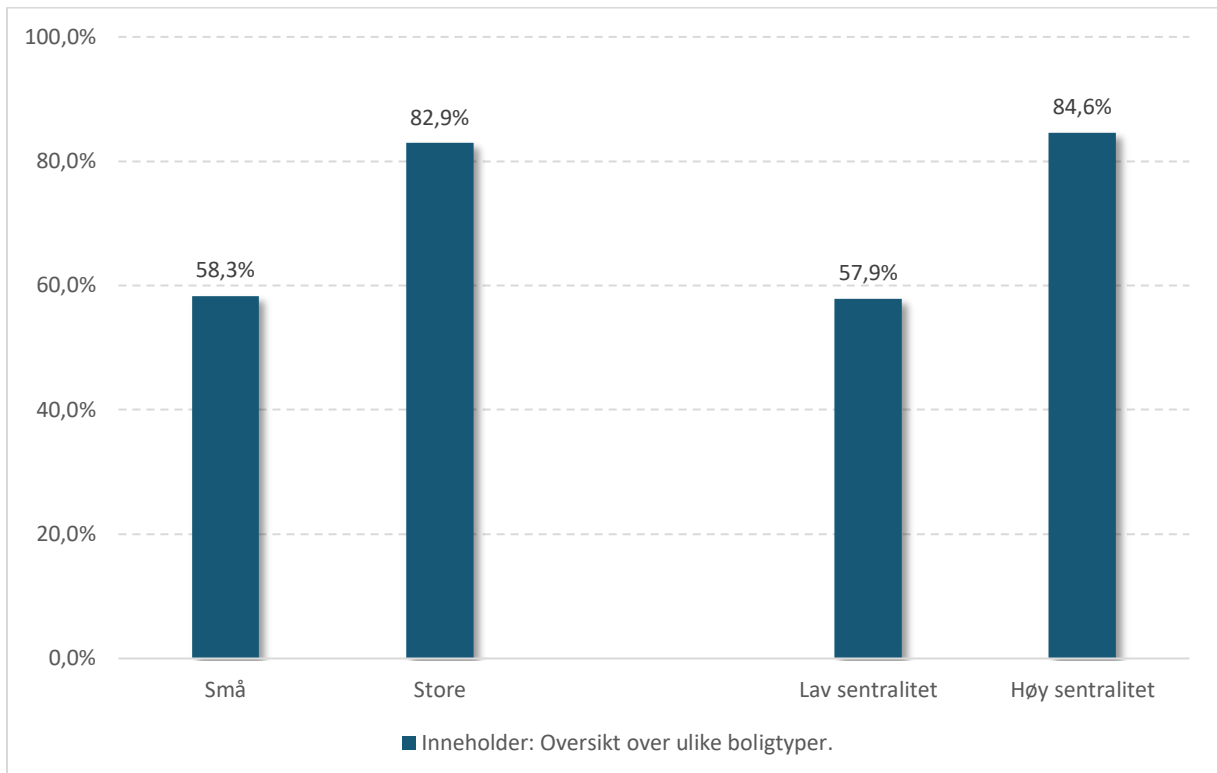


Figur 18: Innhold i boligmarkedsanalysene. Prosent. N=77.



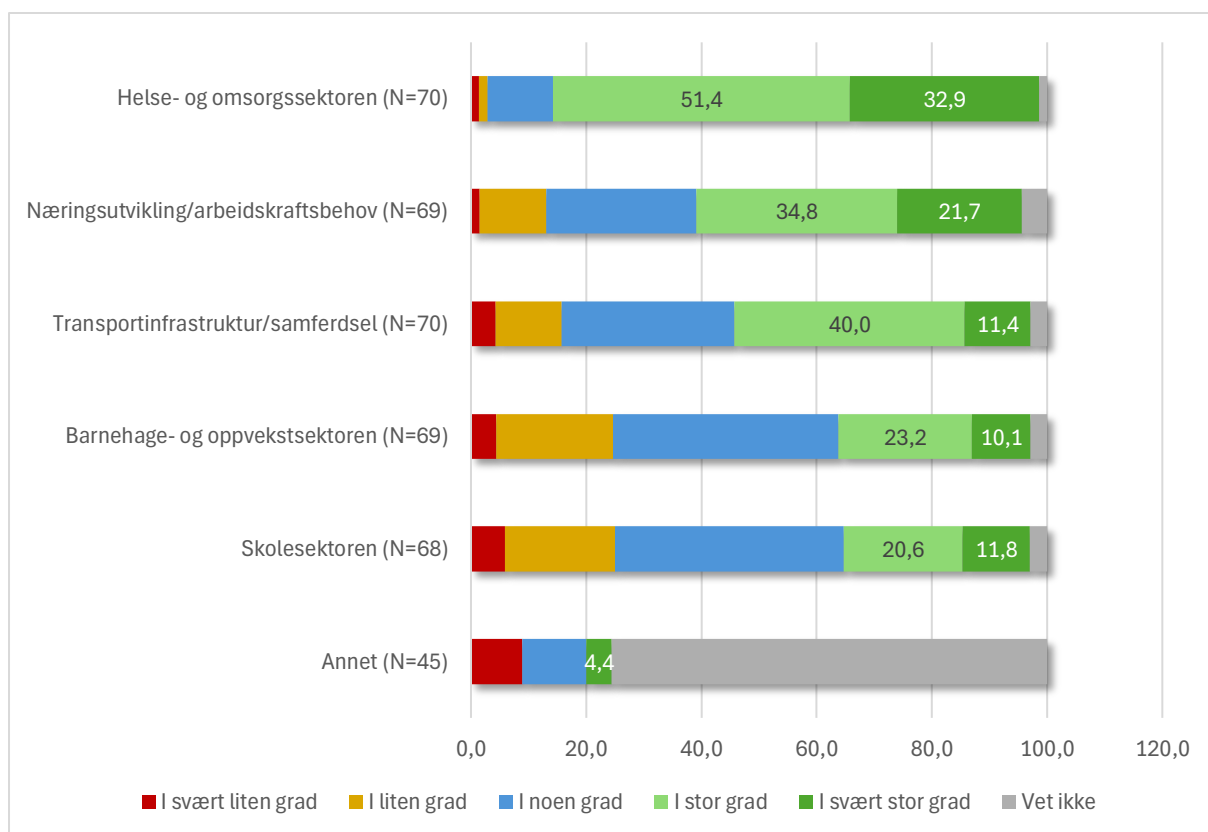
Figur 19: Det private leiemarkedets utvikling i analysene, etter sentralitet. Prosent. N=77.  $P < 0,028$ .

På samme måte tenderer små kommuner/kommuner på lavt sentralitetsnivå til å inkludere oversikter over ulike boligtyper i boligmarkedsanalysene i mindre grad:



Figur 20: Oversikt over boligtyper i analysene, etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=77.  $P < 0,017$  (kommunestørrelse),  $P < 0,028$  (sentralitet).

Respondentene i undersøkelsen har også blitt spurt om i hvilken grad boligmarkedsanalysene sees i sammenheng med andre sektorer eller planer. Som figur 21 viser, kobles analysene i størst grad til helse- og omsorgssektoren i kommunene, noe som reflekterer den relativt sterke koblingen til boligsosial plan i figur 15, og oversikten over involverte kommunale etater i figur 3. Noe over halvparten av respondentene oppgir at boligmarkedsanalyser også knyttes til næringsutvikling/arbeidskraftbehov og transportinfrastruktur/samferdsel i stor eller svært stor grad. Analysene knyttes i noe mindre grad til barnehage/oppvekst- og skolesektorene (omkring en tredjedel):



Figur 21: Analysenes sammenheng med andre sektorer/planer. Prosent. N=45-70.

## 4.5 Oppsummerende kommentar

Undersøkelsen viser at kommunene gir uttrykk for at boligmarkedsanalyser har relevans for alle sentrale kommunale oppgaver. Boligsosialloven har satt fokus på betydningen av å integrere boligsosiale hensyn i disse analysene, noe som også kan føre til at kommunenes boligplaner blir mer hensiktsmessige. Samtidig viser undersøkelsen at boligmarkedsanalysene må behandle spørsmål omkring for eksempel klimatilpasning, miljøtilpasning og naturvern. Dessuten er de et virkemiddel i det å løse konflikter mellom boligutvikling og næringsutvikling. Boligmarkedsanalyser leverer med andre ord viktige premisser til den kommunale planleggingen.

Likevel viser undersøkelsen at bruken av slike analyser varierer mellom kommunene, og særlig mellom store og små kommuner. Små kommuner lager og bruker slike analyser i noe mindre grad enn større kommuner. Som det er påpekt ovenfor er det mange forståelige grunner til dette. Umiddelbart framstår ikke behovene like store i små som i store kommuner. Samtidig kan det synes som at gode boligmarkedsanalyser er en av flere viktige brikker i små kommuners arbeid for å møte utfordringene ved en stadig eldre befolkning, og i utvikling av strategier for bedre nærings- og befolkningsutvikling.

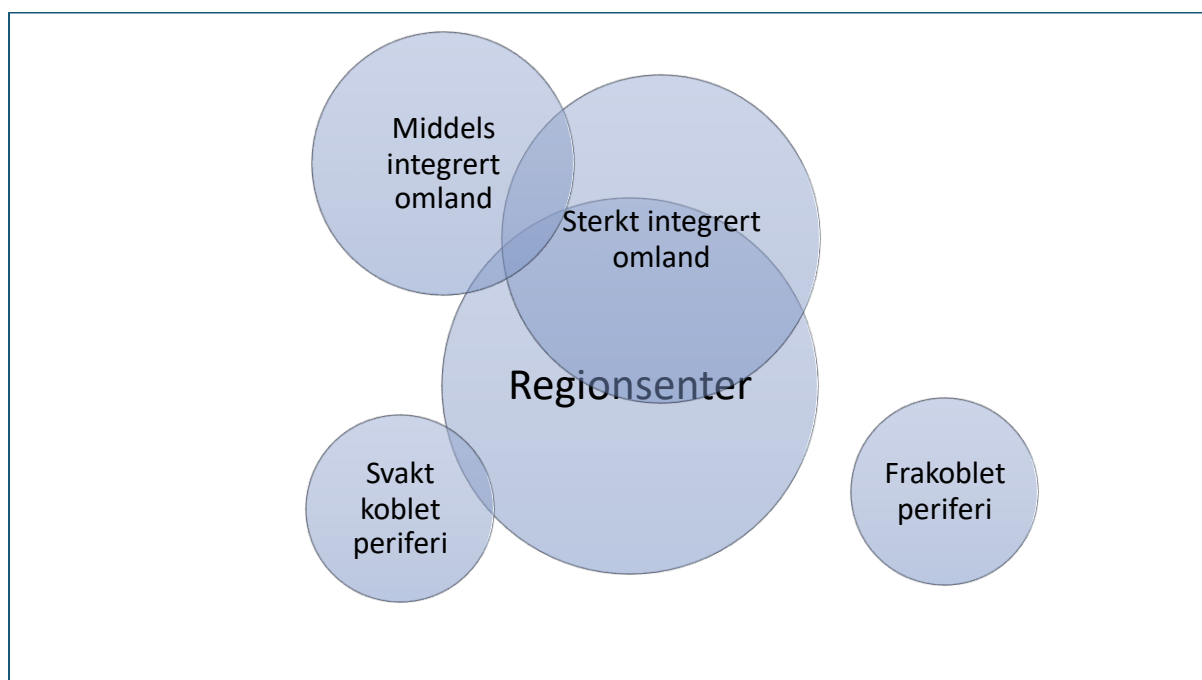
Et annet interessant poeng omkring kommunenes boligmarkedsanalyser er mulighetene som ligger i dialog med boligmevlere og utbyggere omkring slike analyser. Boligmevlere og utbyggere anvender de kommunale analysene i utvikling av sine analyser. Men data fra

caseintervjuene viser at kommuner kan ha nytte av å være i dialog med meglere og utbyggere om de analysene de gjør. Markedsorienteringen i disse analysene synes å kunne gi kommunene informasjon og momenter til videre utvikling av kommunale analyser.

## 5. Kommunale boligmarkedsanalyser i et regionalt perspektiv

### 5.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis, er den regionale konteksten en viktig forutsetning for lokal boligutvikling, planlegging og analyse. Enkelte boligmarkeder kjennetegnes av klare regionale tyngdepunkter, mens andre har en mer geografisk balansert tilbuds- og etterspørselsprofil. Her kan altså variasjonen være stor; fra «periferier» som er frakoblet eller svakt påkoblet, til kommuner som fungerer som en sterkt integrert del av det regionale boligmarkedet. Våre data gir noen pekepinner på hvordan kommunene og lokalsamfunn på- eller frakobles disse boligmarkedene.



Figur 22: Ulike forutsetninger for regional boligmarkedsintegrasjon.

Som et mål på bo- og arbeidsmarkedsregionenes (BA) størrelse, tar vi utgangspunkt i inndelingen i Gundersen, Holmen og Hansen (2019). I vårt datamateriale varierer BA-regionene i størrelse fra én kommune til 19 kommuner. Medianstørrelsen på regionene i materialet er fire kommuner. Nedenfor ser vi nærmere på sammenhengen mellom en del av variablene i spørreskjemaundersøkelsen og denne definisjonen av regionale boligmarkeder.

Når vi tar utgangspunkt i påstandsbatteriet i spørreskjemaet, ser vi at det er fire påstander om boligmarkedet som har en statistisk signifikant sammenheng med antall kommuner i BA-regionen. Dette framgår av følgende tabell:

Tabell 3: Påstandsbatteri om boligmarkedet korrelert med *antall kommuner i BA-region*.

Påstander	Korrelasjons- koeffisient <sup>7</sup>	N
Boligmarkedet er preget av å være pressområde, og av tilflytting	<b>,351**</b>	69
Boligmarkedet har et begrenset tilbud av boliger	<b>-,269*</b>	71
Boligmarkedet har et ensidig tilbud av boliger	<b>-,249*</b>	70
Boligmarkedet er nært koblet til nabokommunene/regionen	<b>,409**</b>	68
Arbeidspendling er en utfordring for det lokale boligmarkedet	-,061	69
Kommunesammenslåing har endret forutsetningene i boligmarkedet	-,129	33

Som tabellen viser, er det en positiv sammenheng mellom BA-regionens størrelse og enighet med påstanden om at «*boligmarkedet er preget av å være et pressområde, og av tilflytting*». Dette er i hovedsak et uttrykk for at store BA-regioner med relativt mange kommuner er et sentrumsfenomen – i dette tilfellet er det først og fremst snakk om det sentrale østlandsområdet. Tilsvarende ser vi at det er en *negativ* sammenheng mellom BA-regionens størrelse og påstandene om at boligmarkedet er preget av både et begrenset og ensidig tilbud, altså er respondenter i *små* BA-regioner i større grad enig i at dette er tilfelle. Dette bør forstås som et distriktsfenomen, siden det altså er en klar sammenheng mellom sentralitet og BA-regionenes størrelse. Den påstanden som har den sterkeste sammenhengen med boligmarkedsstørrelse er, ikke overraskende, at «*boligmarkedet er nært koblet til nabokommunene/regionen*». Det er altså et samsvar mellom respondentenes subjektive oppfatning av koblede boligmarkeder, og inndelingen i BA-regioner.

Det er imidlertid ingen sterk sammenheng mellom opplevelsen av arbeidspendling som en utfordring for det lokale boligmarkedet og størrelsen på regionene. Som nevnt foran rapporterer noe under en tredjedel (29%) av respondentene samlet sett at dette er en utfordring i stor eller svært stor grad. Siden mulighetene for arbeidspendling må antas å være større i store og tettere integrerte bo- og arbeidsmarkeder – og dermed har et større potensial for å skape utfordringer for boligmarkedet lokalt – ville det ikke vært urimelig å forvente at dette gjenspeiles i undersøkelsen. Men i dette materialet er det altså ikke mulig å påvise en slik sammenheng.

Det er heller ikke mulig å påvise sterke og statistisk signifikante sammenhenger mellom BA-regionenes størrelse og opplevde utfordringer knyttet til boligmarkedsanalyser mer spesifikt. Dette framgår av neste tabell:

<sup>7</sup> Pearson-korrelasjon.

Tabell 4: Problemvurderinger for analysearbeidet korrelert med antall kommuner i BA-region.

Problemvurdering	Korrelasjonskoeffisient	N
Datatilgang	-,023	56
Dataanalyse/metodebruk	,040	57
Mangel på kompetanse	,058	58
For lite administrative ressurser	-,089	64
Manglende samarbeid med eksterne	<b>,111</b>	51

Den sterkeste – dog ikke signifikante – sammenhengen finnes i forhold til opplevelsen av manglende samarbeid med eksterne aktører. Dette rapporteres i noe større grad av respondenter i store BA-regioner. Det er en svakhet at vi ikke har oversikt over hva respondentene definerer som «eksterne aktører» i denne sammenhengen – det kan være snakk om aktører i egen kommune (sivilsamfunn, privat sektor), eller det kan være andre kommuner i regionen. Uansett rapporterer representanter for store BA-regioner i større grad om et sterkere samarbeid med nabokommuner og andre kommuner enn respondenter fra små BA-regioner. Dette framgår av neste tabell:

Tabell 5: Samarbeidsrelasjoner korrelert med antall kommuner i BA-region<sup>8</sup>.

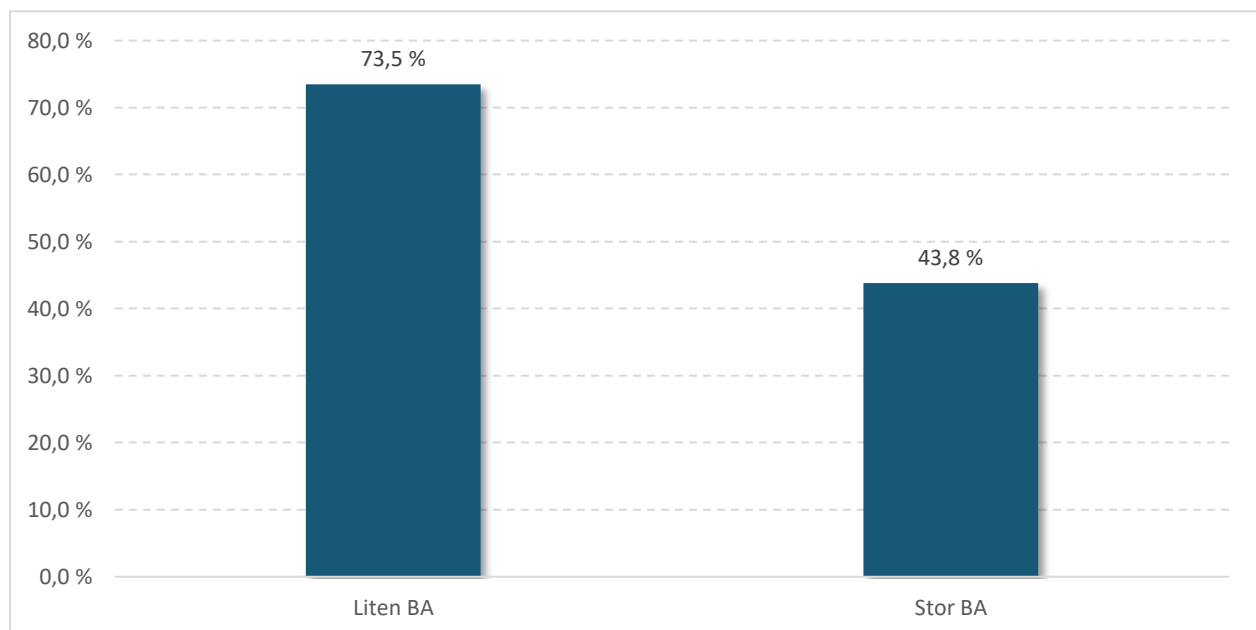
Samarbeidsrelasjoner	Korrelasjonskoeffisient	N
Samarbeid med nabokommune(r)	<b>,305*</b>	68
Samarbeid med andre kommuner enn nabokommune(r)	<b>,254*</b>	68
Samarbeid med næringsliv	-,018	68
Samarbeid med frivillig sektor	-,101	63
Samarbeid med Husbanken	-,179	67
Samarbeid med Statsforvalteren	-,104	63
Samarbeid med Fylkeskommunen	-,068	62

Det er ikke overraskende at samarbeid rapporteres å forekomme i større grad i store BA-regioner – *potensialet* for samarbeid er også til stede i større grad. Samtidig er det samlet sett få som oppgir at de har samarbeid med andre kommuner (nabokommuner eller andre) i

<sup>8</sup> Her er størrelsen på BA-regionene delt i to kategorier, henholdsvis under og over medianstørrelsen (fire kommuner) på regionen i datamaterialet.

boligspørsmål (jf. fig. 6). En mulig forklaring på dette kan være at det i mindre grad er naturlig å samarbeide, gitt at halvparten av kommunene inngår i forholdsvis små BA-regioner (med færre enn fire kommuner) – og at potensialet for samarbeid dermed også er lite. Manglende samarbeid kan imidlertid også være en konsekvens av opplevd konkurranse i bo- og arbeidsmarkedet. Vi har ikke data fra spørreskjemaundersøkelsen som direkte kan understøtte en slik antakelse, men det kan tenkes at slik konkurranse oppleves som mer prekær i små BA-regioner (fortrinnsvis i lite sentrale strøk). I typiske pressområder kan en slik konkurranse oppleves som mindre problematisk.

Noe som kan peke i denne retningen, er at respondenter fra kommuner i de minste BA-regionene (hvor altså fire eller færre kommuner inngår), oftere oppgir at boligplanlegging kobles til arbeid med næringsplanlegging og arbeidskraftbehov i stor eller svært stor grad. Ved første øyekast kan dette virke som et paradoks – det kan være grunn til å anta at strategier for næringsutvikling og arbeidskraft har et større mulighetsrom i større BA-regioner. Men koblingen til boligplanlegging framstår altså som svakere hos disse i vårt materiale. En sannsynlig forklaring på dette kan være at bolig er en viktigere komponent i næring/arbeidskraftpolitikk i kommuner med sterkere *rekrutteringsbehov* (ofte typiske distriktskommuner<sup>9</sup>) – og at boligplanlegging dermed gjøres til en komponent i en attraktivitetsstrategi. Sammenhengen framgår av figur 23.



Figur 23: Andel av kommunene som kobler boligplanlegging til næringsplan/arbeidskraftbehov i stor/svært stor grad, etter størrelse på BA-region. Prosent. N=66.  $P < 0,014$ .

<sup>9</sup> Det er også en relativt sterk og signifikant sammenheng mellom kobling av bolig/næringsplanlegging og sentralitet – koblingen er sterkere i mindre sentrale kommuner.

## 5.2 Regionale samarbeidsambisjoner

Regional boligplanlegging i norske kommuner fremstår som et felt preget av både ambisjoner og begrensninger, der samarbeid på tvers av kommunegrenser ofte er ønsket, men sjelden fullt ut realisert. Gjennomgående i intervjuene er en erkjennelse av at boligbehov og boligmarked ikke lar seg forstå eller håndtere isolert innenfor én kommune. Pendling, arbeidsmarked, demografi og boligpreferanser strekker seg over administrative grenser, og flere kommuner uttrykker behov for å se boligplanlegging i sammenheng med nabokommuner og regionale utviklingstrekk.

Noen steder er det gjort konkrete forsøk på å etablere felles planstrategier og koordinering. Et eksempel kan være kommuner som har etablert et regionalt samarbeid gjennom en felles plankoordinator og GIS-konsulent, med mål om å synkronisere planarbeid og utvikle felles kunnskapsgrunnlag. Dette samarbeidet har også fått støtte fra statsforvalteren, og det er tydelig at det finnes en vilje til å utvikle regionale perspektiver på boligbehov og arealbruk.

Nå prøver vi å [...] koordinere planprosessene [...]. Sånn at vi lager våre egne planer, men vi prøver å se dem i sammenheng. Og da har det med bolig vært ett sånt tema som er interessant å se på [...]. Så det finnes jo en bo- og arbeidsmarkedsregion her, men den er jo ikke veldig sterk på det geografiske nivået [...]. Så det er noen tanker om å prøve å se dette og utrede det litt mer overordna. Og det kan jo gi utslag for enkelte deler av våre kommuneområder lenger vest som vil kunne være attraktive for folk å bo, men samtidig kunne jobbe andre steder [...].

Samtidig er det en viss skepsis til hvor langt slike initiativer kan gå, og en bevissthet om at kommunenes egne oppgaver ikke kan overtas av regionale enheter. Koordinering må derfor balanseres mot lokal autonomi og kapasitet. Andre steder er det regionale samarbeidet mer fragmentert:

Jeg kommer ikke på noe regionalt samarbeid [...] Samarbeid med nabokommunene er egentlig ikke til stede. Vi har en regional plan som vi lagde sammen med nabokommunene, men det gjelder generelt. Det ble kjørt noen analyser som grunnlagsdata til det planarbeidet. Men det er ikke så mye vi henter derifra inn i vårt kommunale arbeid, egentlig, for å være ærlig. [...] Planen hadde jo bolig inne og arealbehov til bolig i regionen sånn på et overordna nivå, der planen for så vidt konkluderte med det samme som vi fortsatt konkluderer med.

Kommuner som fungerer som regionale sentre opplever ofte at nabokommunene har egne vekstambisjoner, men mangler kapasitet til å gjennomføre planarbeid. Dette har ført til diskusjoner om etablering av felles plankontor, særlig i områder med små kommuner som sliter med å rekruttere fagpersonell. Slike kontorer kan bidra til å sikre at alle kommuner

oppfyller lovpålagte krav til planlegging, men det er fortsatt uklart hvordan boligspørsmål vil bli håndtert i slike strukturer.

Et gjennomgående tema er at regionale boligmarkeder preges av asymmetrier. Kommuner med sterk vekst og høyt prisnivå opplever press på boligmarkedet, mens nabokommuner kan ha overskudd av regulerte boligfelt som aldri blir realisert. Dette skaper utfordringer for planlegging, og flere kommuner peker på behovet for bedre boligmarkedsanalyser som kan fange opp slike dynamikker. Samtidig er det en viss resignasjon knyttet til muligheten for å styre utviklingen. Kommunene erkjenner at markedet ofte har sin egen logikk, og at politiske ambisjoner om vekst eller sosial balanse ikke alltid lar seg realisere.

Turisme og korttidsutleie er en annen faktor som har regionale implikasjoner. I enkelte områder har Airbnb og fritidsboliger ført til at boliger trekkes ut av det ordinære markedet, noe som særlig rammer vanskeligstilte og sesongarbeidere. Kommunene har forsøkt å få klarhet i regelverket, men opplever at de har begrenset handlingsrom. Dette er et område der regional koordinering kunne hatt stor betydning, både for å forstå omfanget og for å utvikle felles strategier.

### **5.3 Oppsummerende kommentar**

Til tross for noen utfordringer er det en tydelig vilje til å tenke regionalt. Kommunene ser verdien av å dele data, koordinere planprosesser og utvikle felles forståelse av boligbehov. Men de mangler ofte verktøy, kapasitet og strukturer for å gjøre dette systematisk. Det er derfor behov for støtte fra nasjonale aktører, både i form av kompetanse, finansiering og utvikling av metodikk. Uten dette risikerer man at regionale boligmarkeder utvikler seg i ulike retninger, med økende ulikhet og manglende samordning mellom kommunene.

Staten, og særlig Husbanken, har en nøkkelrolle i å understøtte et regionalt perspektiv i kommunenes arbeid med boligmarkedsanalyser. Kommunene uttrykker et tydelig behov for bedre verktøy, mer presis metodikk og økt kapasitet for å kunne forstå og planlegge boligbehov i et regionalt perspektiv.

For det første er det et behov for å utvikle og tilgjengeliggjøre metodiske rammeverk som gjør det enklere for kommuner å gjennomføre boligmarkedsanalyser som tar hensyn til regionale sammenhenger. Dette inkluderer veiledere, indikatorsett og maler for datainnsamling og analyse som er tilpasset både små og store kommuner. Slike verktøy kan bidra til å standardisere arbeidet og gjøre det lettere å sammenligne og koordinere analyser på tvers av kommunegrenser.

For det andre kan Husbanken bidra med kompetansebygging og faglig støtte. Mange kommuner mangler kapasitet og spesialisert kompetanse til å gjennomføre avanserte analyser, og er derfor avhengige av konsulenter. Et tilbud på opplæring, kurs og rådgivning, og etablere regionale fagnettverk der kommuner kan dele erfaringer og lære av hverandre vil styrke den faglige kvaliteten og bidra til mer robuste analyser.

Videre kan Husbanken spille en rolle som tilrettelegger for regionalt samarbeid. Ved å initiere og støtte interkommunale prosjekter, for eksempel gjennom finansiering eller fasilitering av felles boligmarkedsanalyser, kan Husbanken bidra til at kommuner ser boligplanlegging i et større geografisk perspektiv. Dette er særlig viktig i områder med felles arbeidsmarked, pendling og felles demografiske utfordringer. En utvikling av regionale datasett og analyser som tilgjengeliggjøres for kommunene, kan bidra til et mer informert og koordinert planarbeid. Dette kan også inkludere analyser av boligpreferanser, flyttemønstre og prisutvikling som strekker seg utover enkeltkommuner.

## 6.Hvilke behov for støtte, veiledning og kompetanse har kommunene?

### 6.1 Innledning

Når kommunene beskriver sine behov for støtte, veiledning og kompetanse i arbeid med boligmarkedsanalyser, er det vanskelig å skille det de mener å trenge for slike analyser, fra det de anvender for å lage best mulige boligplaner. Som vi påpekte i kapittel 4, varierer det sterkt mellom kommunene, i hvilken grad de selv beskriver at de driver med boligmarkedsanalyser. I arbeid med arealplaner og boligplaner er kunnskap om faktorer som påvirker boligbehovsutviklingen i kommunen sentralt, og de vil også være vesentlige i boligmarkedsanalyser. I denne framstillingen er derfor behovene for støtte, veiledning og kompetanse i boligbehovsanalyser og boligmarkedsanalyser behandlet under ett.

I intervjuene med de seks casekommunene kommer det fram at kommunene har ulik grad av boligfaglig analysekompetanse og analysekapasitet. De to største bykommunene er imidlertid forholdsvis selvforsynt med den nødvendige kompetansen, og besitter statistisk grunnmateriale og noe analyseverktøy. De mellomstore og mindre kommunene har derimot ikke i samme grad tilgang til analysekapasitet og kompetanse som de store. I en av bykommunene gir en ansatt i strategiavdelingen i kommunen uttrykk for at kompetanse på boliganalyser burde vært sterkere:

Her jeg sitter plassert i virksomhet økonomi og styring, har vi som primæroppgave å lage økonomi- og handlingsplan, og økonomirapportering er en del av avdelingas ansvar. Og så har vi en analysefunksjon som vi akkurat nå ikke er så veldig mange som holder på med. Jeg er borti mange forskjellige områder og problemstillinger. Vi har holdt på litt med bolig. Men ja, dybden i boliganalyseområdet er kanskje ikke helt til stede hos meg heller. Men jeg vet en del om hva vi holder på med som kommune, og hva vi gjør og ikke gjør.

I de minste kommunene kan det være stor mangel på kompetanse innenfor boligutvikling. Representanten for et kommunalt nettverk bestående av seks små distriktskommuner beskriver at det er vanskelig når man sitter alene, uten noe fagmiljø, å gjøre analyser og at det da skal mye til for at man klarer å komme fram til hva de faktiske utfordringene er, og dermed også løsninger. Han foreslår at Husbanken kunne tatt en større rolle i form av å være en slags informasjonsleverandør ut til kommunene:

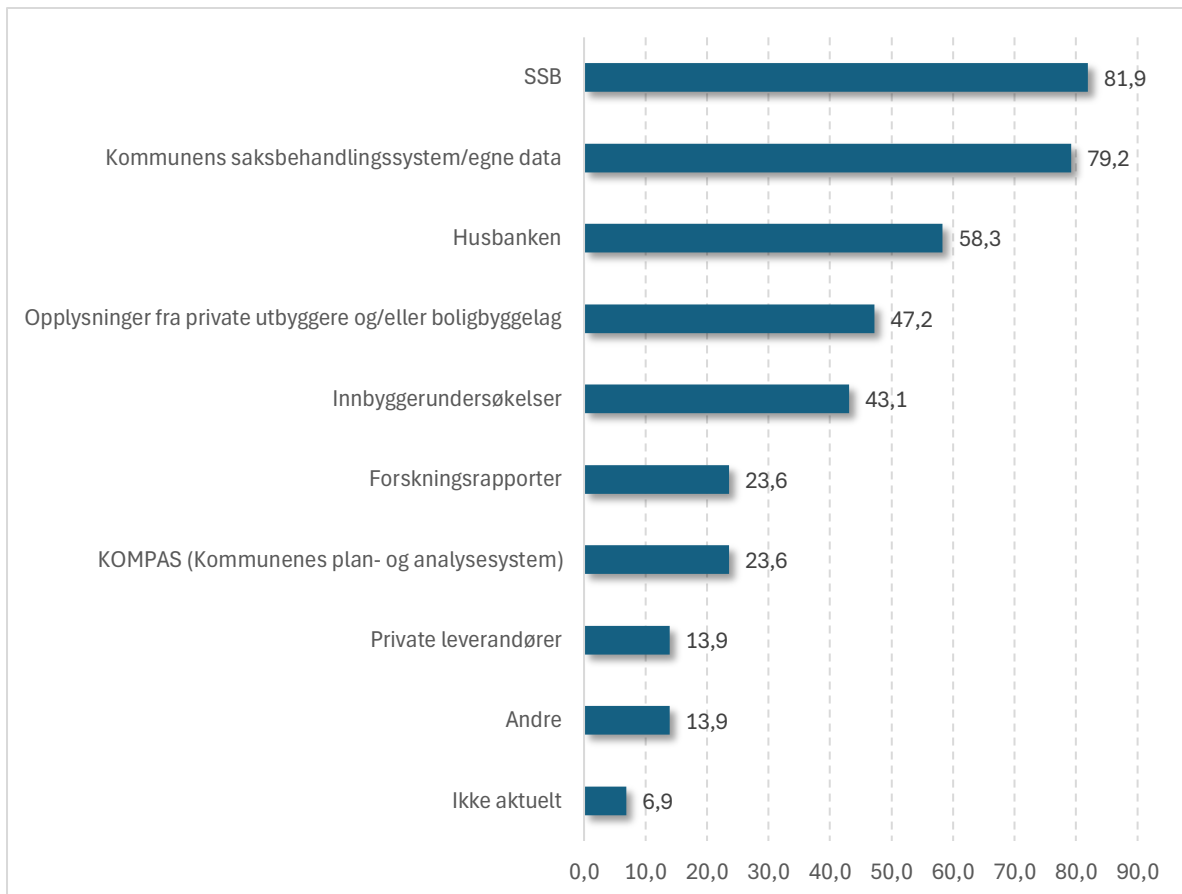
... og analyseleverandør for hva er utfordringene i din kommune, og hvilke løsninger fins, sånn at kommunene får et bedre startpunkt for å drive med boligutvikling. Og ikke står på bar bakke, som jeg kanskje opplever at de gjør i dag. Jeg antar at det i mange andre kommuner er likt det vi har funnet ut her. Nemlig at det mangler veldig mye innenfor det her. Egentlig sånn type arkitekt kompetanse. Noen som er vant med å sitte som et mellomledd mellom grunneiere og utbyggere, offentlig forvaltning og sektormyndigheter. Å være i den sfæren og samtidig kunne være det kreative leddet

som kan synliggjøre muligheter og faktisk drive frem. Det er den der kompetansen, og det tipper jeg er likt i mange andre kommuner.

## 6.2 Hvilke data og verktøy brukes?

En viktig forutsetning for å kunne analysere boligbehov og boligmarked, er nettopp tilgang til informasjon og til metoder (og ferdigheter) for å behandle informasjonen. Det eksisterer en rekke informasjonskilder kommunene kan benytte seg av, både internt i kommunen og fra andre aktører. I en liste over antatt brukte kilder (figur 6) kommer, ikke uventet, SSB høyt opp som anvendt datakilde, i tillegg til kommunens egne saksbehandlingssystemer. Her inngår også at noen kommuner har utviklet egne digitale verktøy – særlig på Forvaltning, Drift og Vedlikehold (FDV) – som gir informasjon til planarbeid, og arbeid med boligmarkedsanalyse. Åtte av ti kommuner oppgir hver av disse. Relativt mange (seks av ti) oppgir også Husbanken som datakilde. Her er nok Husbankens statistikkportal hovedinngangen. Også opplysninger fra private utbyggere eller boligbyggelag er viktige for kommunene (knappt fem av ti).

Egne innbyggerundersøkelser er brukt som kilde av fire av ti kommuner, mens andelen som bruker forskningsrapporter er en del lavere, og brukes av knapt hver fjerde kommune. Tjenesten «KOMPAS» (Kommunenes plan- og analysesystem) er også oppgitt av bortimot hver fjerde kommune. Noen kommuner benytter «Framsikt», som er en sky-løsning som gir mulighet for kombinasjon av strategisk planlegging og økonomisk kontroll. En nærmere analyse etter kommunestørrelse og sentralitet viser at dette først og fremst brukes av de store og sentrale kommunene (figur 26).



Figur 24: Anvendte datakilder i analyser av boligmarked og boligbehov. Prosent. N=72.

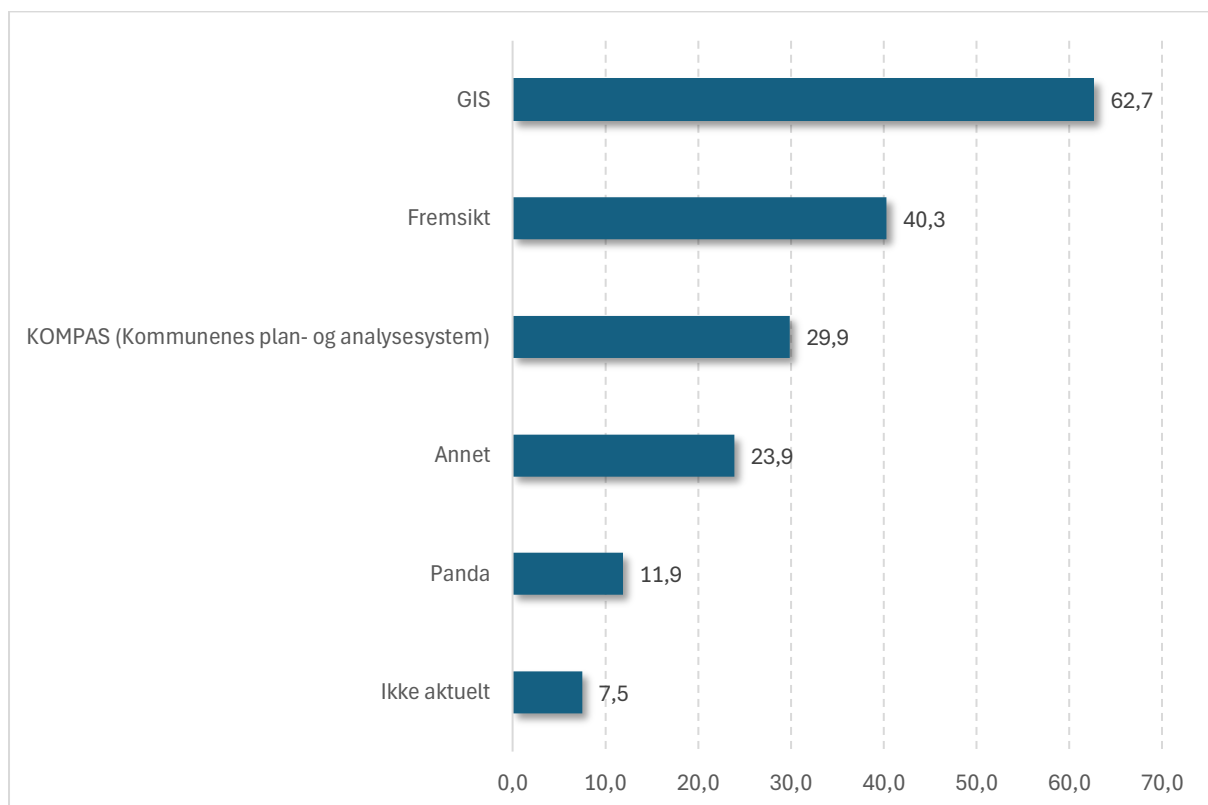
«Framsikt» og «KOMPAS» er ikke bare datakilder for kommunene. Disse digitale hjelpemidlene er også verktøy i kommunenes planlegging fordi de kan brukes i analyse. Som tabell 25 viser er det bare GIS, som kommunene blant annet bruker i arbeidet med utvikling av nye utbyggingsområder, som har en sterkere posisjon blant verktøy og metoder i kommunenes arbeid med data og analyse. Samtidig påpekte flere av informantene vi intervjuet, at mangel på oppdaterte data i de lokale GIS-systemene gir utfordringer med å være eksakte i planleggingen. Et eksempel er at kommunene har mer eller mindre mangelfull informasjon om antallet boenheter og størrelsen på disse, noe som kan gi problemer i planarbeidet. Det er altså behov for gjennomgang og oppdatering av GIS-data i mange kommuner.

Noen av informantene fra kommunene etterlyser bedre verktøy. Det er særlig i analysedelen av arbeidet at det savnes verktøy som kan bidra til å «sy sammen alt. Det hadde vært gull verdt», som en informant formulerer det.

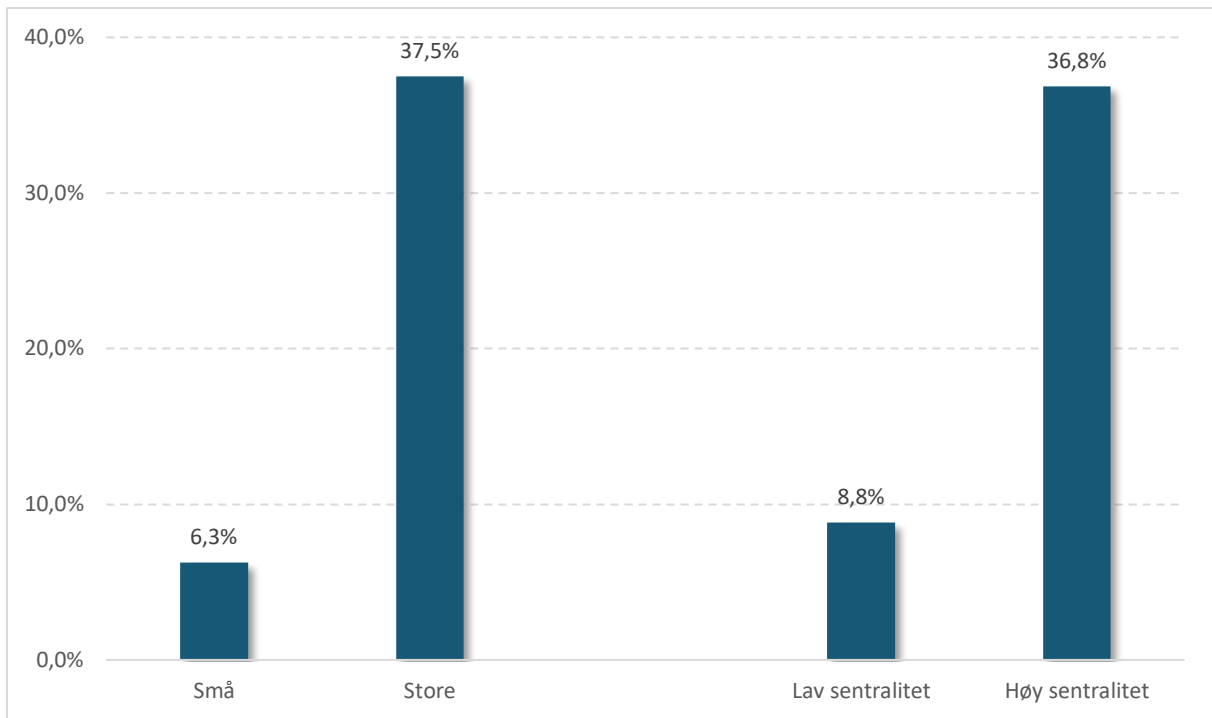
I utvalget ser vi forskjeller mellom de relativt mindre kommunene og de største. De største kommunene bruker i tillegg til det som er nevnt i figur 25, programvare/ verktøy de har utviklet selv for å skaffe best mulige data til analyse- og planprosesser. En kommune har for eksempel utviklet en «boligmatrise» for ulike målgrupper (eldre, utviklingshemmede, psykisk helse og rus). Matrisen hjelper kommunen til å kartlegge hvor mange som kan bo i ordinære boliger, og hvor mange som vil kreve spesialtilpassede løsninger. Samme kommune utvikler

et kartleggingsverktøy som skal hjelpe til å klarlegge hvilke av kommunens boliger de skal beholde, hvilke de vil avhende, samt hvilke kvaliteter de trenger i nye boliger.

Det er også en forskjell mellom større og mindre kommuner når det gjelder samarbeid med eksterne om planprosesser. Som vi var inne på i foregående kapittel, rapporterer representanter for store BA-regioner om et noe sterkere samarbeid med nabokommuner og andre kommuner enn det respondenter fra små BA-regioner gjør. To av de største kommunene i utvalget av casekommuner, pleier kontakt med eiendomsmeglere for å få innsikt i hvordan de vurderer behov i boligmarkedet. En av kommunene samarbeider med eksterne aktører om utvikling av en leieprisstatistikk. Slike samarbeid har vi ikke sett hos mindre kommuner.



Figur 25: Anvendte verktøy/metoder i analyser av boligmarked og boligbehov. Prosent. N=67.



Figur 26: Bruk av KOMPAS (kommunenes plan- og analysesystem), etter kommunestørrelse og sentralitet. Prosent. N=72. P<0,005.

Casekommunene gir generelt uttrykk for at det kan være krevende å framskaffe de data som trengs i arbeidet med boligplan og tilhørende boligmarkedsanalyser. Likevel er det analysearbeidet som er den største utfordringen. Selv om de største kommunene i utvalget hevder å ha ressursene som er nødvendige for å gjennomføre både datainnhenting og gode analyser, omtaler de analysearbeidet som en vanskelig oppgave:

Vi hadde en ambisjon om å lage et slags kartleggingsverktøy da som kunne fortelle oss om hvilke av våre boliger skal vi beholde og hvilke boliger skal vi avhende og hvor, og hvilke kvaliteter skal det være ved de nye boligene. Og vi ser jo det at det er en ganske, ganske krevende oppgave og ikke minst i forhold til alle de her x-faktorene da... se for dere en matrise da, se for dere liksom den ene dimensjonen så kan dere se for dere ulike grupper. Ordinære utleieboliger er det ganske greit ikke sant, nesten sånn vanlig hylleware. Men så har du alle de ulike gruppene, og så kan du multiplisere opp det.., dem skal jo være av en viss størrelse ikke sant, antall rom, så du får enkelt veldig mange utfall da innenfor en sånn type, type matrise.

Også de øvrige kommunene peker på analysearbeidet som det mest utfordrende i plan prosessen. De løser dette, delvis ved bruk av KOMPAS og Framsikt, men også ved hjelp av innleide konsultentselskaper som for eksempel Agenda Kaupang og Rambøll. Det de oppgir som grunn for å leie inn konsultentselskaper er hovedsakelig at planetatene ikke har tilstrekkelig bemanning til å løse slike oppgaver ved siden av de øvrige oppgavene etatene har. I denne sammenheng er det verdt å merke seg at små kommuner som man - utenfra sett –

ville tro særlig kunne dra veksler på KOMPAS, gjør dette i mindre grad enn de større kommunene.

En ytterligere kilde til data, og i noen tilfeller gjennomføring av analyser og produksjon av planer, er samarbeid med nabokommuner. Det beste eksemplet i vårt utvalg er seks små kommuner som har gått sammen om et interkommunalt plansamarbeid, som også omfatter boligutvikling. Dette samarbeidet bidrar til at små og sårbare fagmiljøer, preget av høy turnover og manglende kapasitet til å følge opp private utbyggingsinitiativ, kan skape en kompetent planenhet med relativt god kapasitet. Tiltaket er hjemlet i kommuneloven som et «oppgavefelleskap», og gir hver enkelt kommune i samarbeidet en kapasitet i boligutviklingen som ikke er vanlig for små kommuner.

Det finnes også eksempler på mindre omfattende interkommunalt samarbeid eller koordinering. En av casekommunene inngår for eksempel i et regionråd, hvor det er ansatt en planlegger som blant annet hjelper kommunene i å kartlegge mange ulike faktorer som klimautfordringer, rassikring, utfordringer omkring reiseliv, og kystsonematikk. Et av resultatene er veiledning i å identifisere, og eventuelt utrede nye områder som kan egne seg for boligetablering.

En tredje variant av dette er løsere formaliserte samarbeid der kommuner som til sammen utgjør en tydelig bo- og arbeidsregion, samarbeider om utvikling av boligløsninger for ulike grupper som for eksempel mennesker med funksjonsvariasjoner. Slike samarbeid involverer gjerne også statsforvalter og Husbanken.

Samarbeid handler altså om flere forhold, som ofte virker på samme tid. Noen ganger dreier det seg om å løse spørsmål som den enkelte kommunen ikke kan eller bør løse alene, slik både eksemplet med samarbeid i regionråd og koordineringen mellom kommuner i samme bo- og arbeidsregion viser. Andre ganger er slike samarbeid bidrag til løsning på utfordringer knyttet til kompetansemangel og kapasitetsutfordringer, slik det framstår både i eksemplet med oppgavefelleskap mellom mange små kommuner, og i eksemplet med samarbeid i regionråd.

### **6.3 Kommunenes vurderinger**

Som tabell 24 viser, er data fra SSB og kommunenes egne system de viktigste datakildene for kommunene i analyser av boligmarked og boligbehov.

Et sentralt verktøy for alle kommunene er GIS-data, som kommunene blant annet bruker i arbeidet med utvikling av nye utbyggingsområder. Flere av kommunene vi intervjuet påpekte at mangel på oppdaterte data i de lokale GIS-systemene, gir utfordringer med å være eksakte i planleggingen. Et eksempel er at kommunene har mer eller mindre mangelfull informasjon om antallet boenheter og størrelsen på disse, noe som kan gi problemer i planarbeidet. Det er altså behov for gjennomgang og oppdatering av GIS-data i mange kommuner.

Kommunene har tilgang til en rekke andre IKT- verktøy i ulike faser av planarbeidet. Som nevnt ovenfor er Fremsikt og KOMPAS nokså utbredte løsninger. Dessuten synes det som om større kommuner utvikler egne programmer for å skaffe data og innsikt. Likevel opplever

informanter at det mangler verktøy, særlig i analyseprosessen av planarbeidet. En av storbykommunene vi har intervjuet forklarer det slik:

Det er ikke nødvendigvis omfang av data eller datatilfanget som er utfordringa, men det er mer å kombinere dette her, sette det i system, prosessere dataene rett og slett. Så det er kanskje, det kan være kompetanseutfordring, men det kan også være et ressurs spørsmål og en kapasitetsutfordring.

Også en av de store kystbyene påpeker behovet for å ha et verktøy for å gjøre informasjonen håndterbar og å systematisere den:

Vi prøver nå gjennom denne kommuneplanprosessen å bli bedre kjent og vokse mer sammen med nabokommune. Å vite om boligbehovet er utfordrende når vi skal i gang med oppdateringer. Det er vanskelig å ha en gjennomgang hver gang vi skal gjennomføre en ny analyse... det er mye manuelt. Og at vi må sjekke og gjette oss litt fram. Hvis man hadde hatt et verktøy ...For det første hadde du hatt gode kunnskaps.. gode data, men òg et verktøy som kunne hjelpe å sy sammen alt.

En ansatt med lang fartstid i kommunal planlegging trekker også fram behovet for hjelp til systematisering og planlegging:

På starten av 2000-tallet - hadde Husbanken et prosjekt som het boligsosiale handlingsplaner. Det var en grønn perm hvor dem skrev hvordan du kunne kartlegge boligsøkere, hvordan du kunne kartlegge leiemarkedet ved å registrere annonser under til leie og lage statistikk, og det var et kjempegodt, ja i sin tid så var det her kjempebra. Og hvis på en måte Husbanken eller noen andre.. på en måte kunne løfte seg sånn at på et sånt nivå tilsvarende der dem var den gangen, med dagens kunnskapsnivå, så, så hadde det kunnet vært til hjelp og, ja.

Informantene i casekommunene erfarer dessuten at «markedet» har stor innvirkning på boligplanleggingen. Det er likevel litt ulikt hvordan kommunene forholder seg til «markedet». Mens noen kommuner ser ut til å ha resignert noe for press fra markedet kan det virke som andre kommuner er noe mer offensive og praktiserer en prioritert rekkefølge for utbygging, for eksempel at skole skal være etablert før ytterligere utbygging tillates. En stor kommune med en noe resignert holdning til markedet setter manglende prioriteringer fra kommunen i sammenheng med manglende politisk vilje til å styre markedet:

I den ideelle verden hvis vi kunne ha sagt at jo, men her ønsker vi den type boliger og det skal bygges ut først, og ha ei utbyggingsrekkefølge på det, det ville jo ha vært veldig fint, men da er vi altså helt avhengige av å faktisk ha en form for kontroll på areal eller områder, og ikke minst som vi har politiske aksept på.

I en stor forstadskommune opplever informanter fra plankontoret at muligheten for å påvirke markedet og private aktører er noe mer til stede:

Vi styrer jo på én måte gjennom rekkefølgebestemmelser om at skolekapasitet skal være på plass før sånn og sånn ... Så de får ikke noe ramme før man har kunnet dokumentere at det er skolekapasitet. Det er også kanskje litt lovlig seint å si nei til en

ny utbygging hvis du først har satt det i gang. Så det vi har jobba mye med det siste året, er at vi får med politikken nå på å skjønne at her er det en sammenheng mellom hva man sier ja til og hva kommunen må følge etter med av investeringsbehov. Hvis vi kommer til at vi ikke skal investere, eller ikke kan investere, i en ny skole i [navn på et område i kommunen], eller i deler av dette området de første årene eller før om ti år, så skal vi heller ikke sette i gang reguleringsplaner i det området. Så investeringsprogrammet må gå mye tettere, vurderes mye tettere i forhold til hvilke utbyggingsområder man setter i gang når.

Som figur 27 viser ønsker kommunene å bruke Husbanken som rådgiver i nokså stort omfang i alle faser av planarbeidet. Informanter har også pekt på Statsforvalteren og fylkeskommunene som rådgivere og veiledere i arbeidet.

Det er likevel tydelig at mangelen på kompetanse – særlig i små kommuner – er stor. En informant fra en mellomstor bykommune beskriver situasjonen:

Alle kommuner skal drive med arealplanlegging og forholde seg til de samme lovene og reglene og normene. Det får ikke de små kommunene til. De får ikke ansatt folk til å gjøre det.

Det er få stillinger på feltet, og mange krevende oppgaver som utfordrer de ansatte i ulike fagretninger. Problemet finnes også i større kommuner, som også hevder å mangle kompetanse. Vår undersøkelse viser at kommunene forsøker å kompensere for dette ved interkommunalt samarbeid, bruk av digitale verktøy og kjøp av konsulenttjenester.

Flere av casekommunene påpeker også at Husbanken kan ta en tydeligere rolle overfor kommunene når det gjelder støtte til utvikling av boligmarkedsanalyser og boligplaner. Dette mener kommunene kan gjøres gjennom å tilrettelegge for mer samarbeid mellom kommunene og at de gjennom ulike virkemidler kan påvirke ledelse i kommunene til å løfte tematikken på dagsorden. Det kommer for eksempel til uttrykk i dette sitatet:

Der har vi også samarbeid med andre kommuner, og har bistått andre kommuner. Men det er uten at Husbanken har vært inne i bildet. Der kunne Husbanken definitivt gjort en bedre jobb med å fasilitere, de hadde ikke trengt å gjøre så mye, men de kunne vært det bindeleddet som satte kommunene sammen.

Husbanken beskrives ikke bare som en ønsket rådgiver, men også som en potensielt viktig *pådriver* for å få utført nødvendig kunnskapsinnhenting og analyser av boligbehov og boligmarked. En bolig- og eiendomssjef i en større distriktskommune innrømmer med beklagelse i et intervju både at de ikke har fått på plass en boligsosial handlingsplan, samt at deres praksis omkring analyser er for «tilfeldig». Vedkommende etterlyser tettere oppfølging fra Husbanken:

Jeg må jo være ærlig og si at det i stor grad er preget av tilfeldigheter. Når det gjelder analyse kunne jeg tenkt meg både bedre verktøy og bedre planverk. Vi har planer for det meste, men akkurat det med analyse er egentlig litt forsømt område. Så det er veldig tilfeldig, og retninga som settes er òg veldig prega av hvem som innehar de ulike rollene. (...) Hvis det var en ting jeg kanskje savna fra Husbanken, hvis det skulle være litt sånn konkret, så er det nemlig det at Husbanken er litt for lite tøff til å utfordre

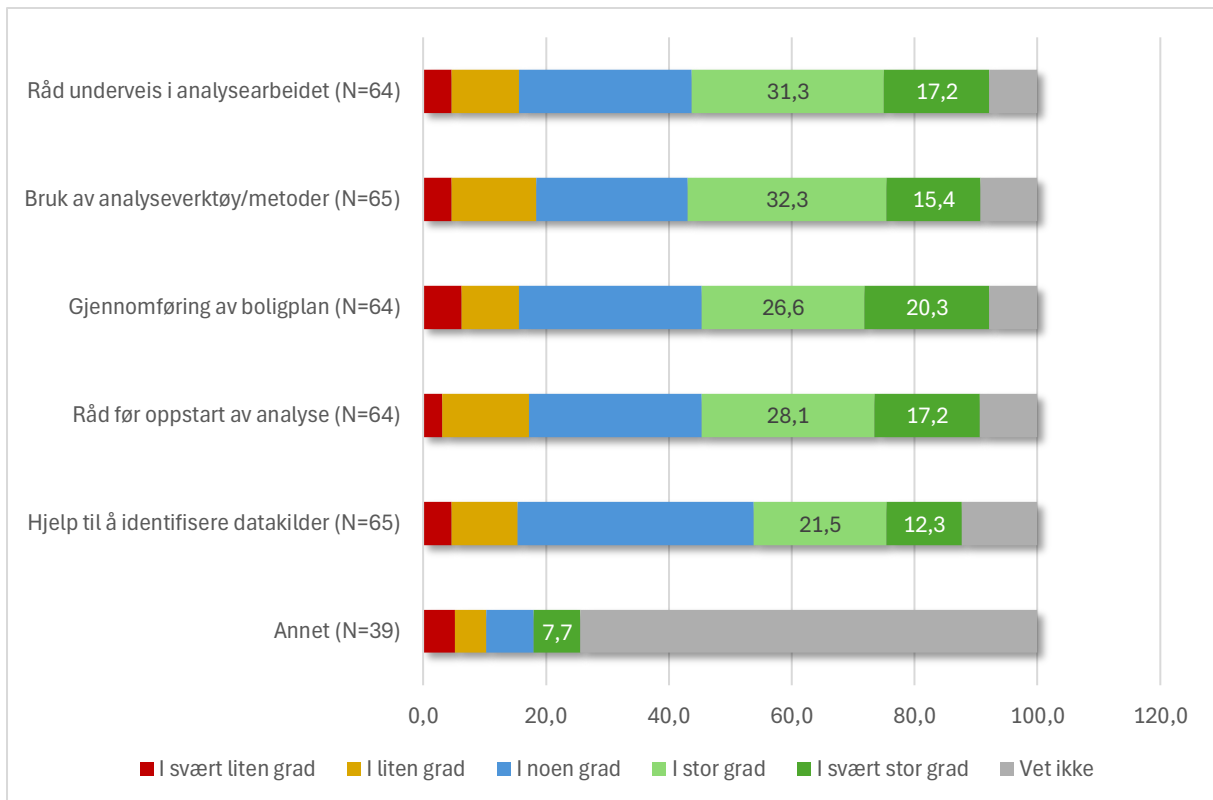
kommunene. Vi savner kanskje det. Vi kan tenke oss å bli litt utfordret. Og løfte en bevissthet opp til kommunedirektørnivå. Og løfte opp de boligsosiale tingene som kanskje drukner litt i andre debatter. Der syns jeg Husbanken er litt for lite fremme i skoene. Det har jeg vært ærlig overfor Husbanken på, at det kunne jeg tenke meg.

Den samme informanten viser samtidig til positive erfaringer fra tre-fire år siden, der Husbanken tok en nøkkelrolle i å koordinere møter omkring en bygdeveksttale – som i tillegg omfattet to-tre andre kommuner.

Det har jeg kanskje savna litt. Husbanken hadde en litt annen rolle, der de på en måte satte folk sammen, så de kunne snakke med hverandre, og gjorde en litt mer aktiv rolle der. Vi hadde grupper med kommuner som var sammensatt, som skulle hjelpe hverandre og jobbe i lag. Man hadde faste møtepunkter og fikk jobbe på kryss og tvers av kommunene. Det gjøres i dag til en viss grad, men det er veldig tilfeldig. Ikke bare veldig – det er ekstremt tilfeldig.

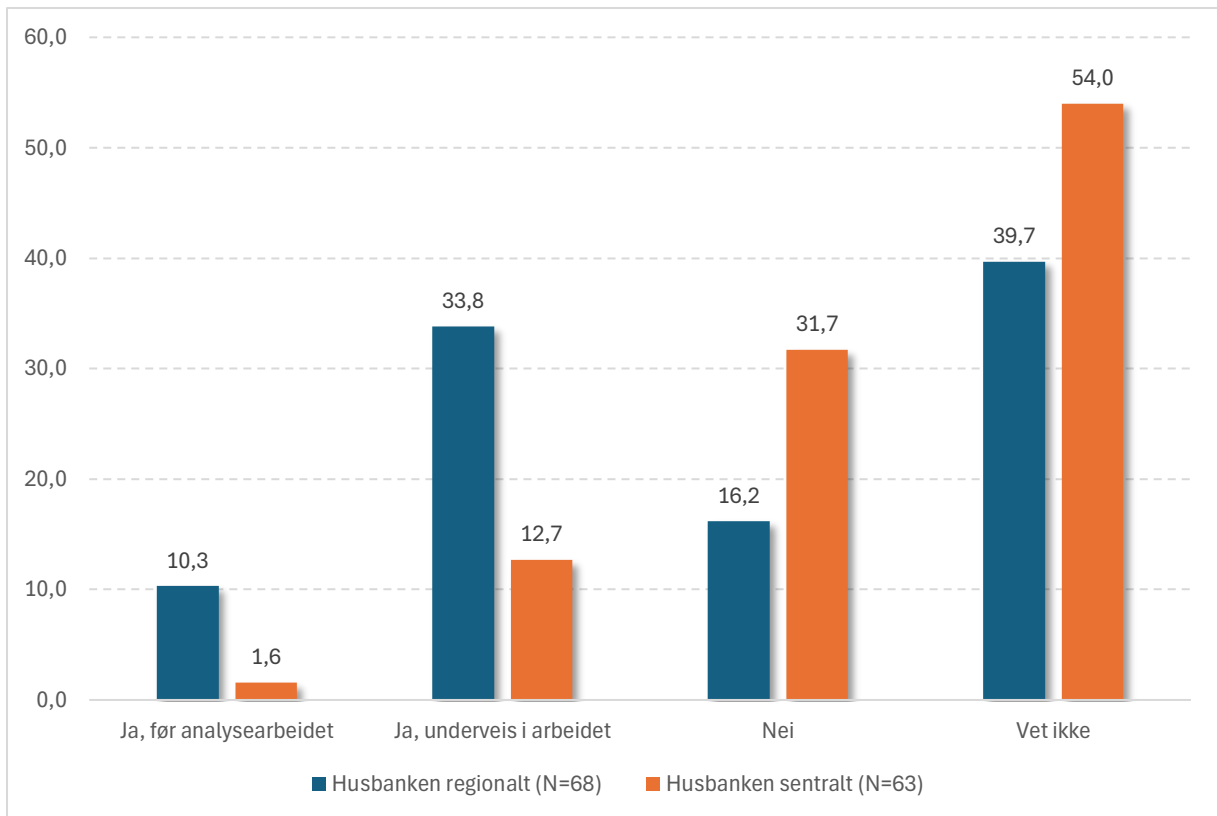
Det bør legges til at kommunen som denne bolig- og eiendomssjefen representerer, er en forholdsvis ressurssterk distriktskommune. Bolig- og eiendomssjefen uttrykker det vi erfarer fra flere kommuner, særlig små og mellomstore: Gjennomføring av og opprettholdelse av boligmarkedsanalyser som praksis, er en oppgave som av ulike årsaker ikke når opp mellom andre saker som oppleves å ha høyere prioritet. Flaskehalsen er ikke at saksområdet vurderes som lite viktig, det handler mer om at det dreier seg om en kompleks oppgave og en opplevelse av at man ikke vet i hvilken ende man skal begynne. Det er på denne bakgrunnen vi kan forstå bolig- og eiendomssjefens etterlysning av en «los»-rolle fra Husbankens side.

Behovene som informanter fra casekommunene formidler i intervjuene reflekteres også i surveyen i spørsmål om forventningene kommunene har til Husbanken i analyse- og planarbeid. Vi ser for eksempel at ønske om støtte til gjennomføring av forutgående analyser og gjennomføring av boligplan i kommunene har stor oppslutning blant kommunene, se figur 27:

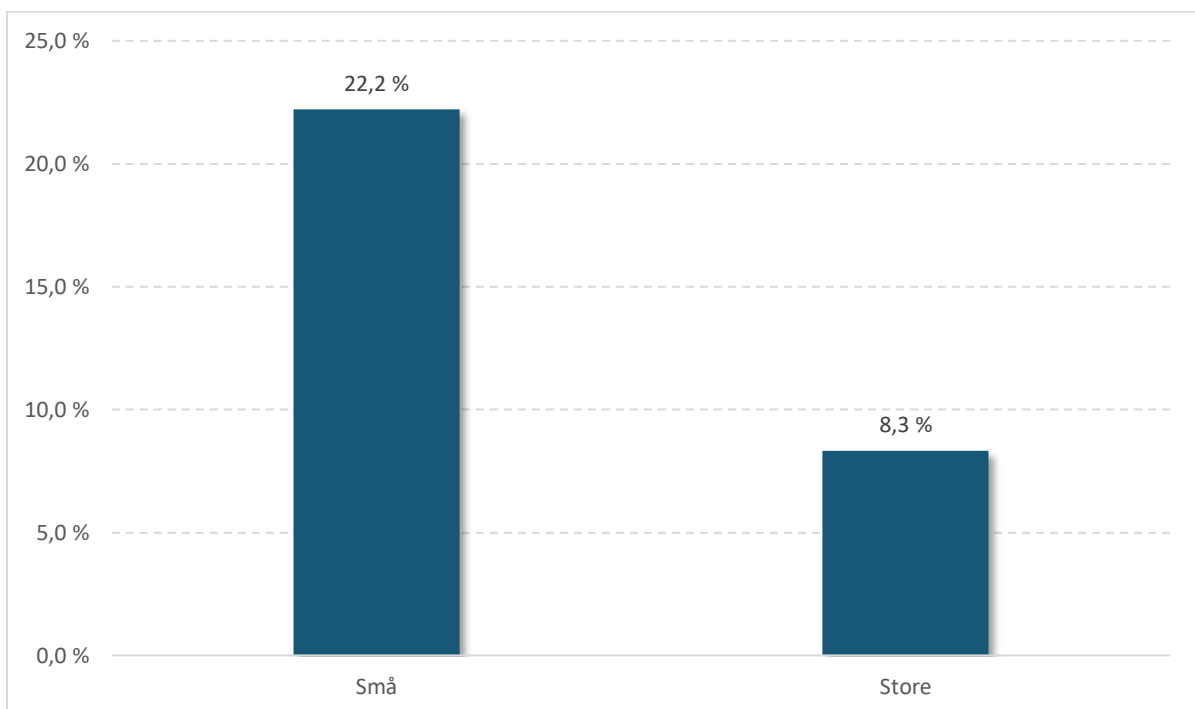


Figur 27: Behov for støtte og veiledning fra Husbanken. Prosent. N=39-65.

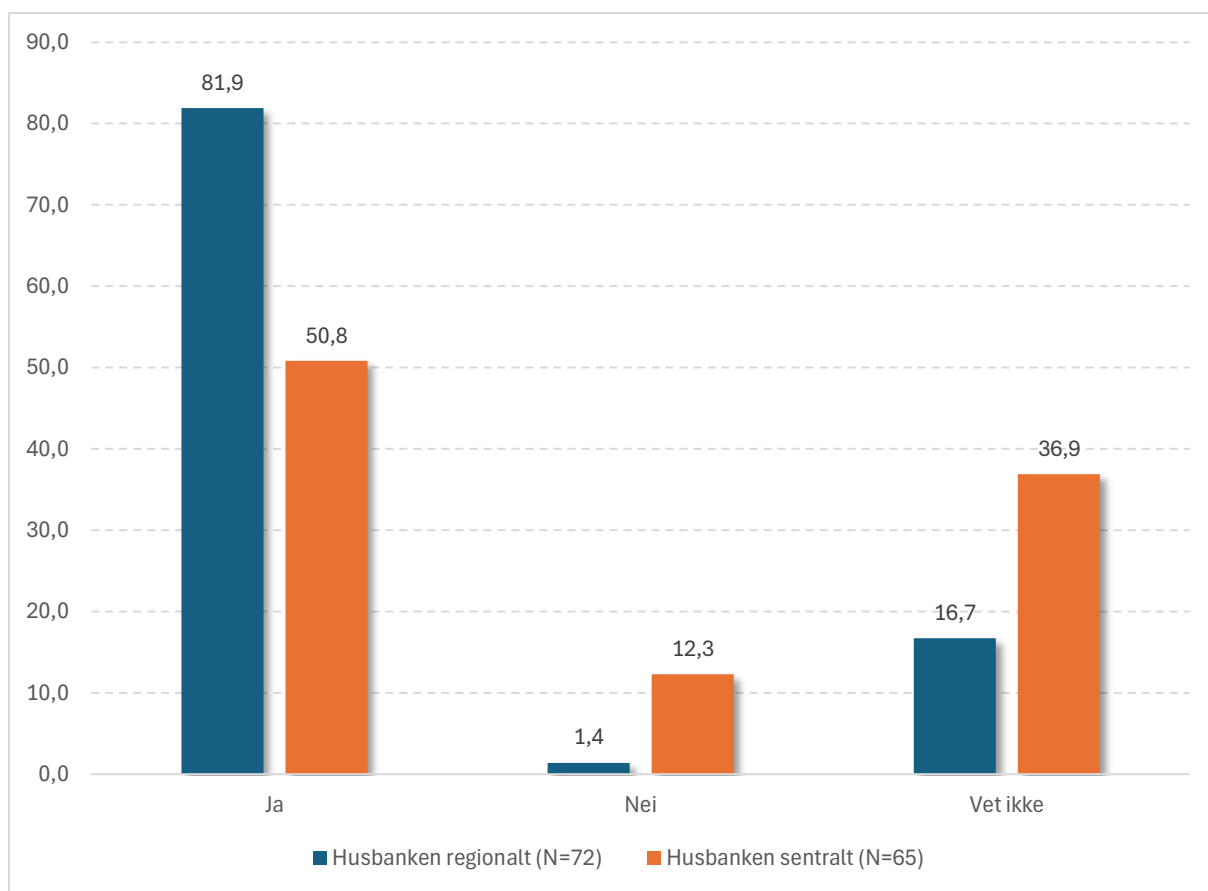
Disse funnene kan imidlertid stå i kontrast til det surveyen forteller at kommunene faktisk gjør. Som figur 28 viser er det bare en tredjedel av kommunene som innhenter råd fra Husbanken underveis i gjennomføringen av analyser. Bare 10 prosent innhenter råd fra Husbanken før de starter på analysearbeidet. Samtidig viser figur 30 at åtte av ti kommuner vil innhente råd fra Husbanken, regionalt i framtidig planarbeid, mens halvparten vil søke råd fra Husbanken sentralt i framtidige prosesser. Det kan være et uttrykk for at Husbanken som rådgiver framstår mer relevant etter vedtaket av Boligsosialloven, og de skjerpede kravene til kommunenes planlegging som følger av denne.



Figur 28: Kommuner som tidligere har innhentet råd fra Husbanken (regionalt og sentralt) i forbindelse med analyser. Prosent.



Figur 29: Kommuner som tidligere har innhentet råd fra Husbanken (sentralt) i forbindelse med analyser, etter kommunestørrelse. Prosent. N=63.  $P < 0,005$ .



Figur 30: Kommuner som ønsker å innhente råd fra Husbanken i fremtiden. Prosent.

Det er stor variasjon i kommunenes tilgang til kompetanse og kapasitet når det kommer til boligmarkedsanalyser, og mangelen på kompetanse virker å være størst i mindre kommuner. Kommunene anvender som vi har vist ulike informasjonskilder, der SSB, kommuners egne digitale verktøy, Husbanken og private utbyggere er de mest brukte kildene. Kommunene erfarer at det kan være krevende å fremskaffe nødvendige data til analysearbeidet, men den største utfordringen synes å være selve analysearbeidet og kommunene savner verktøy for å systematisere og prosessere dataene. Noen kommuner etterlyser også tydeligere føringer for rekkefølge av utbygging, i møte med private boligmarkedsaktører. I mangel på tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og analyseverktøy har noen av kommunene etablert interkommunale samarbeid, enten gjennom samarbeid med nabokommuner eller gjennom regionråd. For oss fremstår disse samarbeidsformene som virksomme for kommunenes boligmarkedsanalyser.

## 6.4 Andre aktørers vurderinger

### 6.4.1 Husbankens kommunekontakter

En av kommunekontaktens oppgaver er å følge opp Husbankens arbeid rettet mot kommunene i sin region, og gi råd og oppfølging til kommuner som har behov for det i sitt arbeid innenfor boligsektoren i bred forstand. Dette er med andre ord ikke bare avgrenset til det boligsosiale arbeidet, men de beskriver også at de har en sentral rolle i bygdevekstavtalene

som flere kommuner og bygder har inngått i partnerskap med fylkeskommune og staten (ved Husbanken).

#### *Småkommuneutfordringer – svake boligmarkeder*

En utfordring som kommunekontaktene er ganske samstemte om, er små kommuners manglende kapasitet til å gjennomføre analysearbeid:

At det er litt manglende kapasitet, rett og slett, i mange av de små kommunene jeg har kontakt med, til å drive omfattende analysearbeid. Selv om det står inne i boligsosialloven at de skal.

Samtidig understrekes det at dette ikke bare kan reduseres til kapasitet eller formell kompetanse, men at det også dreier seg om at småkommuner er mer oversiktlige, og at de ansatte i kommuneadministrasjonen opplever at de har den oversikten som trengs:

Og noe av grunnen til det tror jeg også kan handle om at man føler at man har ganske god kontroll, for det er relativt små samfunn vi snakker om. Så dette handler jo ikke om at man mangler kjennskap eller kunnskap om egen befolkning, nødvendigvis, men at det ikke nødvendigvis formaliseres i analyser.

I en av regionene beskrives boligmarkedet (med unntak av de 3-4 største kommunen) som preget av svake boligmarkeder, hvor det er stagnasjon og en ensidig boligmasse, som er lite tilgjengelig for den økende andelen eldre i befolkningen:

Og det er kanskje nettopp det som er hovedproblematikken som kommunene tar opp. Det er ofte eldre som fokuseres på, vil jeg si, og vanskeligstilte som de har ansvaret for. Men det er selvfølgelig også fokus på å ha boliger til eventuelle tilflyttere. Enten de er ønskede eller faktiske for å få til næringsutvikling.

#### *Boliger for eldre - stor utfordring, men et område mange likevel har relativt god oversikt over*

En utfordring som kommunekontaktene ser er stadig økende i kommunene, er å finne boligløsninger for eldre innbyggere. Derfor handler også det som er utført av kartlegginger i (særlig) små distriktskommuner i stor grad om de eldres behov, sies det. Mange kommuner har gjort analyser av situasjonen for eldre. Samtidig er visse utfordringer så krevende at de oppleves å være utenfor det som kan håndteres med analyser og planlegging:

Det handler om å dekke opp behovet både for institusjons- og omsorgsboliger, men også for boliger for øvrig, fordi man har en del distriktsproblematikk med at eldre bor veldig langt unna sentrum, på steder hvor det er fryktelig krevende for kommunen å levere tjenester. [Navn på distriktskommune lengst i nord] har trukket det så langt som å si at de leverer ikke tjenester til disse lenger. Det går ikke, det er rett og slett ikke fremkommelig nå. Da må man jo ha et alternativ til den dagen [de ikke kan bo hjemme lenger].

Kommunekontaktene fremhever også noen kommuneeksempler de mener er gode på systematisk kartlegging og analyse av behov. To eksempler som trekkes frem er kommuner som har gjort befolkningsundersøkelser med spørsmål om hvor de kan tenke seg å bo når de blir eldre [har mottatt rapporter fra disse].

Det varierer fra kommune til kommune. Og det går ikke nødvendigvis på størrelse. Jeg tror det er litt, ja, hvem som jobber i fylket, og i kommunene, og hvordan de sender nytten av det. Der er det iallfall sånn som [kommunenavn] har foretatt undersøkelser i befolkningen på hvor de kan tenke seg å bo når de blir eldre. Det er et sånt som går igjen - den eldre befolkningen, hva gjør vi med dem? (kommunekontakt)

Derfor er det også i noen småkommuner primært helse- og omsorgssektoren som bedriver «boligmarkedsanalyser»:

Jeg har tenkt at det er nok helse og omsorg som ofte driver i det, og så deretter et eventuelt boligkontor. Men det er ikke alle, faktisk ganske få, av mine kommuner som har et boligkontor. De fleste har kanskje startlånet hos en økonomisjef, og så er det helse og omsorg som har ansvaret for de kommunale boligene.

### *Fritidsbolig-problemet*

En utfordring synes å være at en del distriktskommuner lever i en dårlig fundamentert tro om at de har underdekning av boliger. En kommunekontakt forteller hvordan noen distriktskommuner trenger hjelp til å analysere eksisterende boligmasse, for å se potensialet i den:

De fleste kommunene jeg møter, som hovedsakelig er distriktskommuner, har på forhånd en forståelse av at de trenger nye boliger. Og når vi så begynner å se nærmere på den totale boligmassen som kommunen har, og hvor mye som er mulig å få til i eksisterende boligmasse som ikke blir brukt, og som kommunene ikke har gjort noen innsats for oss å frigjøre, så finner vi fort at det finnes noen muligheter i den eksisterende boligmassen.

Det fortelles om en småkommune ved kysten hvor så mye som 50 prosent av boligene er tomme, men eid av folk som ikke bor i kommunen, og som heller ikke ønsker å leie ut. Et eksempel på nyttige tiltak som nevnes er prosjektet «Lys i gamlehus», som har vært drevet i regi av Fortidsminneforeningen. Der har man hatt egne prosjektledere som har ringt rundt til de som eier de småbrukene i kommunen, og spurt om det er mulighet for å leie ut eller selge det. De beskriver at dette har gitt gode resultater i noen kommuner:

Når du begynner å se det i lys av byggekostnader og kostnader ved å bygge nytt, så blir det høyaktuelt i større grad å se på det som er i den eksisterende boligmassen.

I turistbyene (særlig i Nord) er det også noen utfordringer knyttet til turisme, men av en litt annen karakter, det som omtales som AirBnb-økonomi. Dette preger også det behovet disse kommunene har for boligmarkedsanalyser:

Hvor de gjør det fordi det er økonomisk lønnsomt å leie ut på korttidsleie til turistene, heller enn å ha langtidsutleie. Det er en problematikk som Tromsø står i, men som resten av regionen i veldig liten grad står i. Tromsø og Alta har nok, og til en viss grad også Sør-Varanger og Hammerfest, et større fokus på å gjøre disse boligmarkedsanalysene.

### *Bistand til analyse ("bevisstgjøring")*

Kommunekontaktene beskriver langt på veg sin oppgave som å være en bevisstgjører, som kan hjelpe kommunene med å skaffe oversikt, over behovet man har eller over potensialet i eksisterende boligmasse. I noen kommuner kommer dette arbeidet som et resultat av arbeidet med bygdeveksttatalene.

Og så er det veldig ulik grad hvor bevisst kommunene er på det her med å studere og få tall på hva det er som er behovene i kommunene i årene framover.

Og det er kanskje litt tilfeldig, ut ifra hvem det er som er i den og den kommunen.

[Kommunenavn] har gjort det med bakgrunn i at de er en bygdevekstpilot.

### *Kjøp av kompetanse*

Det fortelles også om at en del kommuner skaffer seg oversikt gjennom innkjøp av ekstern kompetanse, til å gjennomføre analysene, og at dette ikke kun gjelder de mindre kommunene, men også de større:

Det er veldig sjelden at de har kapasiteten 'in house' til å kunne gjennomføre analysene.

I den andre enden av skalaen peker kommunekontaktene på større kommuner som har egne fagmiljøer, og som har kompetanse og kapasitet til å ta seg av både datainnhenting og analyse:

[Kommunenavn] har sitt eget sterke fagmiljø, mens andre kommuner bruker konsulenter og gjør seg noen anslag.

Det har vært en liten kjepphest for oss i dialogen med kommunene å prøve å sette konkrete måltall på boligframskaffelsen i årene framover. For det skaper en større

forutsigbarhet for de som skal stikke spaden i jorda og realisere. De her planene til syvende og sist.

### *Fakta grunnlag – utfordringer ved matrikkelen*

En stor utfordring som trekkes frem i intervjuet med kommunekontaktene, er mangelfulle opplysninger i matrikkelen – som er en viktig kunnskapskilde når en kommune vil skaffe seg oversikt over boligmassen i kommunen. Problemet oppleves såpass stort i noen områder at kommuner har gjort det til et eget prosjekt å rette opp mangler i matrikkelen, som del av en bygdevekstavtale:

Da er vi tilbake til det med å analysere hva vi har. Det er kjempevanskelig hvis det vi har av data, ikke er oppdatert. Og [kommunenavn] har kommet lengst i deres bygdevekst på det, og har avdekket noe sånt som 2500 feil i, ja, det er ikke en gang så mange boliger. Så da blir det litt utfordrende å kunne gjøre en analyse basert på matrikkeldata.

### *I «kryssild» mellom sektor og generell planlegging*

I intervjuet med kommunekontaktene blir det gjort et interessant poeng av skillet mellom et sektorbasert fokus og et mer generelt fokus på boligmarkedsanalyser. En av kontaktene sier at de erfarer at kommunene i regionen i stor grad opererer ut fra førstnevnte ståsted, men at det nå er endringer på gang, noe som også vil komme med nye planretningslinjer til plan- og bygningsloven:

Boligbehovsanalyser og tilstrekkelig boligbygging. Det er litt støpeskjearbeid. Tradisjonelt er vi mer i sektor, kommunene er i sektor, vi har vært i sektor. Det er eldre, det er boligsosialt vanskeligstilte, og områdesatsinger. Det er data og kilder som handler om de ulike sektorene. Mens nå skal vi opp på et helt annet nivå.

Vi har hatt noen runder med både fylkeskommunen og kommunene nå i forbindelse med et oppdrag, dette her er jo helt nytt for både fylkeskommuner og kommuner.

Så jeg syns jo det er spennende at dere spør oss i forhold til «tilstrekkelig boligbygging». Det er ikke noe vi har praktisert, i hvert fall her hos oss.

Det kommer jo nå med nye planretningslinjer, mer sånn definert. Så vi har jo mye erfaring med hvordan kommunene jobber innenfor de ulike sektorene med å hente inn data. Men ikke på et så overordna nivå.

Samtidig blir det et spørsmål om hvorvidt kommunene etterspør det som de forventer at den regionale myndigheten kan bistå med. Fra det fylkeskommunale nivået forventes det trolig i stor grad at det handler om arealutvikling og kommuneplan.

## 6.4.2 Fylkeskommune

Fylkeskommunen har ikke et direkte lovpålagt ansvar innen boligfeltet, men er likevel en relevant aktør som regional planmyndighet etter Plan- og bygningsloven (kap 7 og 8), med ansvar for regional planlegging og samfunnsutvikling, og for koordinering av statlige og kommunale interesser. Fylkeskommunens rolle har også blitt tydeligere på boligfeltet etter at Plan- og bygningsloven fikk et tillegg som understreker kommunenes ansvar for å sørge for tilstrekkelig boligbygging. Hvordan fylkeskommunene utøver denne rollen varierer mye (Distriktssenteret og Husbanken, 2024).

Intervjuene med Husbankens kommunekontakter illustrerer at fylkeskommunene kan ha en viktig rolle som partnere i bygdeveksttaler, som en del kommuner og bygder har inngått med fylkeskommuner og Husbanken. En representant for en fylkeskommune i en storbyregion som samhandler med kommuner i regionale pressområder, sier at boligspørsmål over tid har blitt mer aktuelle også i regionale planprosesser, fordi fortettingspolitikk reiser spørsmål om hvordan utvikle og bevare gode lokalsamfunn. Gjennom dette blir også boligsosiale spørsmål mer aktuelle. Men mange kommuner sliter mere med kommuneplanens samfunnsdel, i kontrast til arealdelen og den fysiske planleggingen – som kommunene ofte tradisjonelt har vært bedre rustet til å ta hånd om, får vi høre av den fylkeskommunale representanten vi intervjuer. Det er et klart inntrykk at fylkeskommunens rolle også bør være et viktig oppmerksomhetspunkt når man skal vurdere hvordan kommunene kan rustes for å utføre gode boligmarkedsanalyser.

## 6.4.3 Senteret for et aldersvennlig Norge

Senteret for et aldersvennlig Norge er et nasjonalt kompetansesenter under Helsedirektoratet som arbeider for å styrke kommunenes arbeid med aldersvennlig samfunnsutvikling. Senteret bistår kommuner i hele landet med veiledning og metodestøtte, erfaringsdeling og nettverk, medvirkningsprosesser og samarbeider også med Husbanken om tiltak som «Planlegge litt».

Representanten for senteret beskriver en tydelig dreining i kommunenes forståelse av boligsosialt arbeid de siste 5–10 årene: Tidligere ble «boligsosialt» nesten utelukkende forbundet med personer med store økonomiske eller sosiale utfordringer. Nå omfatter begrepet den eldre befolkningens boligbehov i mye større grad. Dette har medført at kommunene ser at de må ha et bredere boligtilbud – mellom hjemmet og sykehjemmet – for å møte framtidens behov. Dette handler både om boligpolitikk og helsepolitikk: å legge til rette for at folk kan «bo hjemme lenger» på en trygg og hensiktsmessig måte.

Informanten peker på en tydelig endring i holdninger til leie blant eldre. For bare få år siden ble leieboliger for eldre møtt med skepsis, men nå øker aksepten for denne boformen. Mange eldre ser fordeler med å selge eneboligen og leie sentralt. Samtidig er det generasjonsforskjeller: De som er 70–80 år i dag har sterk eie-orientering, men yngre generasjoner eldre har en mer åpen holdning til det å leie. Videre er det mange eldre som ønsker å frigjøre kapital for å kunne leve gode liv i alderdommen, og som i mindre grad ser det

viktig å etterlate arv. Kommunene merker derfor en økende interesse for mer tilrettelagte, mindre og sentrumsnære leiligheter, gjerne med fellesarealer.

Senteret opplever en stor utvikling i kommunenes bruk av medvirkningsmetoder. Flere kommuner ser på innbygger/folkemøter både som en arena for medvirkning og et aktivt verktøy for kunnskapsinnhenting. Kommunene kombinerer gjerne spørreundersøkelser, beboerkvelder og temakonferanser. Temaene er gjerne brede og omhandler ikke bare bolig, men også uteområder, transport, universell utforming og sosiale møteplasser. Denne bredere tilnærmingen gir mer helhetlig innsikt i hva som gjør lokalsamfunn aldersvennlige, forklares det.

Kommunene er ifølge informanten interessert i å få bedre innsikt i behovene til egen befolkning. De bruker stadig oftere spørreundersøkelser og dialogmøter, men neste steg bør være mer målrettede kartlegginger. Det nevnes eksempler på kommuner som tilbød gratis boligkartlegging for alle over 65 år i kommunen. Dette medførte at kommunen fikk bedre oversikt over befolkningens boligsituasjon og preferanser, og kunne følge opp i ettertid for å se om folk gjorde tiltak. Samtidig bidro det til at folk kunne reflektere over egen fremtidige bosituasjon og bevisstgjøring om egne valg. En slik type lavterskel, hjemmebasert kartlegging trekkes fram som en modell som burde vært spredt til flere kommuner.

Informanten mener kommunene har fire hovedbehov for å kunne planlegge i tråd med ideene om et mer aldersvennlig samfunn: De trenger mer og bedre kunnskap om innbyggernes faktiske boligbehov. Dette kan for eksempel gjøres gjennom målrettede kartlegginger som i eksempelet som ble trukket frem. De trenger for det andre en større variasjon i boligtyper og bomodeller mellom hjem og sykehjem, særlig rimelige varianter av fellesskapsboliger. Nært knyttet til dette eksisterer det også behov for mer kunnskap om det store mulighetsrommet når det gjelder ulike løsninger. Manglende kunnskap om alternativer og liten idé-rikdom fører gjerne til at man tenker tradisjonelt. For det tredje er det også viktig med stabile virkemidler fra Husbanken – tilskudd, innovasjonsmidler og startlån – med forutsigbarhet over tid. Kommunene trenger også verktøy og eksempler som kan inspirere og veilede kommunene i planlegging og dialog med utbyggere.

## 6.5 Oppsummerende kommentar

Kapitlet viser at det er stor variasjon i analysekompetanse og kapasitet i kommunene, og at kommunene anvender ulike datakilder og verktøy i boligbehovsanalyser og boligmarkedsanalyser. Noen av de større kommunene bruker også verktøy de har utviklet selv for å skaffe best mulige data til analyse- og planprosesser. En del av informantene i casestudien etterlyser bedre verktøy, da særlig når det kommer til analysedelen. Selv om det kan være utfordrende å fremskaffe de data som trengs til analysearbeidet synes den største utfordringen å ligge i arbeidet med analyse, og noen av informantene etterlyser spesielt verktøy for å systematisere og prosessere dataene.

Når det gjelder samarbeid om planprosesser med eksterne, er det en tendens til at større kommuner samarbeider mer med eksterne aktører enn det mindre kommuner gjør.

Datamaterialet viser ulike eksempler på at kommuner samarbeider med nabokommuner, og at mindre kommuner på denne måten kan skape seg en mer robust og kompetent planenhet.

Kommunekontaktene for Husbanken synes å være godt kjent med mange av utfordringene som kommunene har beskrevet. Kommunekontaktene beskriver fra sin side at det er en manglende kapasitet til å gjennomføre analysearbeid i små kommuner. Samtidig som de påpeker at de mindre kommunene har et annet behov enn de store kommunene, nettopp fordi de er mer oversiktlige. I kommunenes kontakt med Husbanken er det særlig boligløsninger for eldre som tematiseres. Kommunekontaktene trekker også fram utfordringer noen av distriktskommunene har med fritidsboliger som står tomme, som de mener med fordel kunne inngått i kommunenes boligdekning. I tillegg preges noen av kommunene som har mye turisme, av AirBnB-virksomhet som får betydning for kommunenes boligmarked.

Kommunekontaktene oppfatter i stor grad at deres oppgave er å bevisstgjøre kommunene både rundt kommunenes behov og deres potensiale i den eksisterende boligmassen. De beskriver at det fram til de siste årene har vært et sektorbasert fokus i boligmarkedsanalyser, men varsler et sterkere fokus på generell planlegging fremover,

Fylkeskommunenes rolle har etter presiseringen i Plan- og bygningsloven blitt tydeligere. Representanten vi har intervjuet, bekrefter at boligspørsmål over tid har blitt mer aktuelle også i regionale planprosesser, og at boligsosiale spørsmål dermed også aktualiseres. Ifølge fylkeskontakten er det kommuneplanens samfunnsdel som er mest utfordrende for kommunene.

Senteret for et aldersvennlig Norge beskriver at den eldre befolkningens boligbehov, nå i mye større grad inngår i kommunenes forståelse av boligsosialt arbeid enn det den gjorde for bare 5-10 år siden. Det har ifølge representanten vært en stor utvikling i kommunens bruk av medvirkningsmetoder, og kommunene er nå mer interessert i å få bedre innsikt i behovene til befolkningen. Informanten trekker blant annet fram behovet for stabile virkemidler fra Husbanken, for at kommunene skal kunne planlegge for et mer aldersvennlig samfunn.

## 7. Oppsummering og konklusjon

### 7.1 Boligmarkedsanalyser som kommunal praksis

Studien avdekker at kommunene i stor grad anerkjenner at det eksisterer et behov for mer systematisk kunnskapsinnhenting om og analyse av boligbehov og boligmarked. Samtidig varierer det mye i hvilken grad de faktisk gjennomfører boligmarkedsanalyser, og hvordan. To av tre kommuner oppgir at de har gjennomført boligmarkedsanalyser, men de færreste kan sies å utføre disse systematisk eller å ha regelmessige oppdateringer av dem. Mange kommuner beskriver et behov for å kunne bruke slike analyser mer aktivt som strategisk verktøy enn de gjør i dag, både for å kunne vurdere boligforsyning og tilbud, og for å samordne boligplanleggingen med andre tjenester eller etater i kommunen (f.eks innen helse og omsorg). Vi ser da også at i den grad boligmarkedsanalyser gjennomføres som en målrettet aktivitet, skjer det ofte som en del av kommuneplanarbeidet, særlig i forbindelse med utarbeiding eller rullering av kommuneplanens arealdel eller samfunnsdel.

Et overordnet bilde er også at analysearbeidet er prosjektbasert heller enn institusjonalisert som en kontinuerlig aktivitet. Det er kun i de større bykommunene vi hører om egne analysemiljøer i egen organisasjon, og om etablerte rutiner for gjennomføring av boligmarkedsanalyser. Det er også i de større bykommunene vi hører om bruk av eksterne ressurser og kompetansemiljøer for å få utført analyser. I de mindre kommunene fremstår praksis mer personavhengig, samtidig som det fortelles om en mangel på verktøy og kompetanse i å bruke disse. En del informanter peker på at de savner felles metoder for hvordan boligbehov og boligmarked skal analyseres og dokumenteres. Enkelte hevder likevel å ha ganske god oversikt over boligsituasjonen i sin kommune uten at det gjennomføres noen spesifikke analyser med spesifikke verktøy.

#### 7.1.1 Organiseringen av boligmarkedsanalyser

I kommunene eksisterer det to organisatoriske hovedspor for boligmarkedsanalyser: Et «kommuneplan-spor», der analyser av boligbehov forstås som en del av det mer langsiktige og overordnede plan- og arealarbeidet, forankret i plan- og bygningsloven, og et «boligsosialt spor», der arbeidet er knyttet til tjenester og virkemidler rettet mot vanskeligstilte, og er forankret i helse- og sosiallovgivningen inkludert boligsosialloven. De fleste kommuner kan sies å ha en tydeligere og mer formalisert praksis i kommuneplan-sporet. Her ligger fokuset først og fremst på kvantitative beregninger – antall boliger, vekstområder, boligreserver og boligfordeling – mens de kvalitative sidene av boligtilbudet, som boligkvalitet og bokvalitet, får mindre oppmerksomhet.

Et hovedbilde er at de to sporene ofte representerer parallelle virksomhetsområder og kunnskapsfelt. Boligsosiale planer og strategier beskriver behov og tiltak for vanskeligstilte, men disse kobles i mindre grad direkte til markedsanalyser i kommuneplanen. Koblingen mellom de to sporene er derfor svak i mange kommuner, og det boligsosiale perspektivet kommer ofte i andre rekke. Men vi ser også unntak fra dette. Enkelte kommuner har lyktes i å oppnå en nærmere integrasjon av de to, for eksempel gjennom felles boligpolitiske planer

eller organisatorisk sammenslåing av planavdeling/-kontor og andre enheter, eksempelvis boligkontor eller enheter som forvalter formålsbygg og kommunal eiendomsmasse.

Det boligsosiale sporet har fått tydeligere rammer gjennom boligsosialloven – og gjennom den siste boligmeldingen (Meld. St. 13 2023-2024) hvor kommunenes ansvar i boligforsyningen for vanskeligstilte i boligmarkedet og for en aldersvennlig boligpolitikk, understrekes. Selv om dette fremdeles er et forholdsvis svakt institusjonalisert spor i mange kommuner, mener vi at erfaringene som formidles gjennom denne undersøkelsen, fra både kommuneintervjuene og intervjuene med Husbankens kommunekontakter, peker i retning av at boligsosialloven er et potensielt bidrag til å styrke koblingen mellom de to sporene. Dette er trolig dels fordi boligsosialloven (§5) uttrykkelig kobler det boligsosiale arbeidet til kommunens planarbeid etter plan- og bygningsloven.

Det eksisterer klare forskjeller etter kommunestørrelse og sentralitet. I større kommuner ligger ansvaret gjerne hos plan- og bygningsetaten, mens små kommuner i større grad involverer kommunedirektørnivået – noe som er naturlig da lederstillinger i småkommuner ofte omfatter et bredere sett av funksjoner og roller samtidig. I distriktskommuner har dessuten helsesektoren oftere en fremtredende rolle – noe som er rimelig å se i sammenheng med at utfordringene knyttet til aldring og økt omsorgsbyrde er størst i distriktene.

### **7.1.2 Beskrivelser av boligmarkedet**

I hvilken grad og hvordan kommunene ser behov for og praktiserer boligmarkedsanalyser er koblet til hvordan de definerer og forstår begrepet boligmarked. Kommunenes beskrivelser av boligmarkedet gjenspeiler ikke uventet forskjeller mellom sentrale og perifere områder, der omtalene blant førstnevnte er preget av press, høye priser og sterk konkurranse om arealer, mens mindre og mer perifere kommuner beskriver et begrenset og ensidig tilbud med lav omsetning og høy risiko for utbyggere.

Et trekk som fremheves blant flere, både blant kommuner og andre aktører, er et behov for et bredere spekter av boliger, samtidig som tiltakene for å påvirke tilbudet og bredden i det, oppleves som svake. Mange peker på at kommunene i liten grad har virkemidler for å påvirke pris og boligtyper, utover det de kan få til gjennom planlegging og tilrettelegging for areal. Samtidig som forståelsen av boligmarkedet ofte er *regional*, særlig i sentrale områder med utstrakt pendling og felles arbeidsmarkeder, skjer analysene likevel hovedsakelig på lokalt nivå. Vi finner få eksempler på systematisk regionalt eller interkommunalt samarbeid om analyser.

Kommunene deler en bekymring for et ensidig boligtilbud – og særlig mangel på rimelige leiligheter og tilgjengelige boliger for eldre og unge voksne. Mens storbyene diskuterer bærekraftig fortetting, er hovedutfordringen for distriktskommunene å opprettholde et fungerende marked overhodet. I turistkommuner i distriktet trekkes ofte Airbnb frem som en ekstra utfordring for både boligmarkedets funksjon, og for å kunne gjøre gode boligmarkedsanalyser. I lys av dette er det påfallende at oppmerksomheten rettet mot leiemarkedet i analysene ser ut til å være svakere i mindre sentrale kommuner. Små kommuner med «tynne» boligmarkeder er også følsomme for ytre hendelser, som tilførsel av nye flyktninger eller næringsetableringer eller -nedleggelse. Slike hendelser er vanskeligere å

forutsi og inkludere i analysene, enn det eksempelvis en økende andel eldre og økt omsorgsbyrde er.

### **7.1.3 Prioriterte målgrupper**

Kommunene fremhever i ulik grad ulike målgrupper som fokus for analysene. Eldre med behov for en bedre tilpasset bolig er en av gruppene som ofte trekkes frem, og kobles gjerne til et behov for å frigjøre eneboliger til større husholdninger. Det fremheves at det er et stort behov for at kommunene kan skaffe seg kunnskap om hvilke behov, preferanser, og muligheter som eksisterer for å tilrettelegge for eldre med forventet fremtidig behov for en bedre tilpasset bolig. Slik kunnskap kan eksempelvis innhentes gjennom medvirkningsprosesser i de ulike kommunene<sup>10</sup>. Flyktninger og innvandrere utgjør en annen målgruppe, men omtales også som mer uforutsigbar og vanskeligere å planlegge for. Endringer i antall flyktninger som trenger bolig kan endre seg raskt, og av faktorer som er utenfor kommunen sin kontroll. Vanskeligstilte på boligmarkedet, personer med nedsatt funksjonsevne og unge i etableringsfasen er også kategorier som trekkes frem som målgrupper det er behov for å inkludere i boligmarkedsanalyser. I distriktskommunene spesielt oppgis også arbeidstilflyttere som en strategisk viktig målgruppe, og der informasjonsbehovet kobles til et behov for å tilrettelegge for rekruttering og arbeidskraft, til helse- og omsorgssektoren, industri og andre næringer. I storbyene trekkes unge i etableringsfasen og enslige frem som grupper det er viktig å få mer kunnskap om, men disse tas hensyn til også mer indirekte gjennom den generelle boligplanleggingen og tilhørende kartlegginger og analyser.

Studien avdekker at kommunene i stor grad mangler fremgangsmåter for å forene målgruppene i et felles og enhetlig analysegrunnlag. Behov for boliger til boligsosiale målgrupper, til innbyggere med behov for helse- og omsorgstjenester, og behov sett fra ståstedet til markedsaktører, behandles ofte hver for seg, og helhetsperspektivet uteblir eller blir mangelfullt.

### **7.1.4 Medvirkning og eksterne aktører**

Samarbeidet med aktører utenfor den kommunale organisasjonen om analyser av boligbehov og boligmarked, fremstår som begrenset. Husbanken fremheves som den mest sentrale blant de som nevnes. Samtidig er det også en viss andel - om lag hver femte kommune - som deltok i undersøkelsen, som svarer at de i liten eller ingen grad involverer Husbanken i analysearbeidet. Når Husbanken likevel nevnes oftere enn andre, skyldes nok dette delvis den brede rollen Husbanken har, som veileder, kompetanseaktør og tilskuddsforvalter. Det er en viss dialog og samhandling med private utbyggere, eiendomsmeglere og konsulenter – men dette gjelder særlig i de største og mest sentrale kommunene, og i mindre grad i de mindre distriktskommunene. Regionalt samarbeid med fylkeskommuner og nabokommuner forekommer i begrenset grad, til tross for at mange ser behov for mer regional samordning.

Kommunene synes i stor grad å ha etablerte praksiser for innbyggerinvolvering i planprosesser knyttet til for eksempel kommuneplanen, men involvering i analyser av boligbehov og

---

<sup>10</sup> Senteret for et aldersvennlig Norge er en aktør som fremmer tilrettelegging for et aldersvennlige lokalsamfunn gjennom medvirkningsprosesser. Se [www.aldersvennlig.no](http://www.aldersvennlig.no).

boligmarked er langt mer beskjeden. Likevel svarer omkring hver femte kommune i spørreskjemaundersøkelsen at innbyggere er involvert i analysearbeidet. For øvrig skjer medvirkningen hovedsakelig gjennom lovpålagte kommunale råd, folkemøter og (gjærne digitale) høringsrunder. Flere peker på at tradisjonelle folkemøter gir liten oppslutning, og at digitale plattformer er i ferd med å overta, og også gir bedre oppslutning.

Det er samtidig viktig å nevne at det finnes unntak fra det mer generelle bildet. Et slikt unntak er å finne i det kommunale nettverket av små distriktskommuner<sup>11</sup>, som har formalisert et samarbeid omkring en bygdevekstavnale og et interkommunalt oppgavefelleskap. En kjerneutfordring i disse kommunene er kartlegging, utredning og planlegging for en mer effektiv bruk/ombruk av boligmassen i kommunen – både privat og kommunal. I dette arbeidet inngår både fylkeskommune, Husbanken og private markedsaktører.

### **7.1.5 Data, metoder og verktøy**

Med unntak av de aller største kommunene, der enkelte gjerne har egen analyseavdeling tilknyttet planavdelingen (eksempelvis), er et hovedinntrykk at metodebruken omkring boligmarkedsanalyser fremstår som fragmentert, og til dels umoden. Det eksisterer ikke en felles oppfatning eller definisjon av hva en «boligmarkedsanalyse» skal omfatte, og mange uttrykker usikkerhet om hvordan resultatene bør brukes i planprosesser. Derfor gir noen kommuner også uttrykk for usikkerhet omkring hvilke indikatorer man bør bruke, og i hvilke datakilder disse er å finne. Kommunene bruker en kombinasjon av nasjonale kilder (SSB, Husbanken, Kartverket) og lokale registerdata (som matrikkelen). Mange benytter verktøy som GIS, Framsikt eller KOMPAS, men dette gjelder i hovedsak større kommuner. Det er et hovedinntrykk at de mindre kommunene i begrenset grad har kompetanse og kapasitet til å kunne sette seg inn eksisterende verktøy og portaler.

Videre ser vi at analysene i stor grad er kvantitativt orienterte: de fokuserer på antall boliger, boligtyper og demografi, mens aspekter som boligkvalitet, tilgjengelighet og sosial bærekraft i mindre grad kartlegges eller måles systematisk.

Kommunene uttrykker at de savner retningslinjer og enhetlige standarder for hva en boligmarkedsanalyse skal inneholde. Det uttrykkes et behov for standardiserte indikatorer, metodiske maler og verktøy. Dette vil også gjøre det enklere for særlig små kommuner å gjøre jevnlige oppdateringer. En av de større kommunene trekker frem som et positivt eksempel fra noen år tilbake, da Husbanken hadde lagd en «grønn perm» som kommunalt ansatte kunne støtte seg til når de skulle utvikle en boligsosial handlingsplan. Noe tilsvarende kunne være nyttig også når det gjelder analyser av boligbehov og boligmarked, blir det sagt.

### **7.1.6 Utfordringsbildet og behov fremover**

Samlet sett er det tre hovedtyper utfordringer som kan sies å kjennetegne kommunenes situasjon når det gjelder analyser av boligbehov og boligmarked.

*Kapasitet og kompetanse:*

---

<sup>11</sup> Se beskrivelse av «case 6» i metodekapittelet.

Analysearbeidet krever ressurser (tid og faglig kompetanse), noe som særlig mange små og mellomstore kommuner mangler – ikke minst for å kunne holde datagrunnlag og analyser oppdatert. Dette gjelder særlig mindre kommuner uten egne fagmiljøer eller dedikerte fagpersoner.

#### *Metoder og verktøy:*

Kommunene uttrykker behov for veiledning og opplæring i analysearbeid – hvordan ivareta koblingen mellom demografiske data, markedsdata og boligsosiale behov. De etterlyser felles maler eller anbefalinger for hvordan boligmarkedsanalyser kan bygges opp, noe som medfører at det er stor variasjon i kvalitet og omfang mellom kommuner i dette arbeidet. I enkelte kommuner og regioner er også mangelfulle matrikkeldata en hemsko.

#### *Strategisk rolle:*

Flere kommuner uttrykker usikkerhet om hvor aktive de bør være i boligmarkedet og om de bør eller kan gripe inn gjennom mer aktiv bruk av kommunal eiendom, tomtepolitikk og i samarbeid med private aktører. De balanserer mellom å være planmyndighet og tilrettelegger på den ene siden, og å unngå å overstyre markedsmekanismer på den andre. Noen mener det er markedets oppgave å produsere boliger, andre argumenterer for at kommunen bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger og pådriver, spesielt i små og svake boligmarkeder.

## **7.2 Anbefalinger**

Studien viser at kommunenes arbeid med analyser av boligbehov og boligmarked preges av store variasjoner når det gjelder tilgjengelig kapasitet, metodekunnskap- og kompetanse og organisering av boligsektoren. Husbanken har allerede en tydelig rolle som veileder og tilskuddsforvalter, men resultatene peker på flere områder der denne rollen kan styrkes og utvikles videre. Nedenfor følger noen anbefalinger studien gir grunnlag for:

#### *Fremme regionalt og interkommunalt samarbeid om kartlegging og analyse av boligbehov og boligmarked:*

Studien avdekker at det eksisterer lite systematisk samarbeid mellom kommuner om analyser av boligbehov og boligmarked. Samtidig erkjenner samtlige av de vi spør at behovet er til stede også for å kunne analysere og planlegge boligspørsmål i et regionalt perspektiv. Mange kommuner opplever at igangsetting og opprettholdelse av kunnskapsinnhenting og analyser av boligbehov og boligmarked som en systematisk praksis, er vanskelig å få til. Skal slike analyser i tillegg ha et regionalt perspektiv og reflektere en regional samordning av kunnskap, synes det å være behov for en tredjepart som kan initiere og bidra til kontinuitet og vedlikehold av en slik praksis. Denne tredjeparten kan være en ekstern aktør (som for eksempel fylkeskommune, Husbanken), men det kan også tenkes å være en intern funksjon etablert av flere kommuner i samarbeid (f.eks kommunale oppgavefelleskap). Både fylkeskommunene og Husbanken peker seg ut som potensielt viktige eksterne aktører ved å være fagmyndighet på sine områder og samtidig ha en regional funksjon; fylkeskommunen gjennom sin rolle som regional planmyndighet med veilederansvar for kommunene i forhold til plan- og bygningsloven, og Husbanken som regional aktør med en særlig oppgave å veilede

kommunene på det boligsosiale området. Regionalt samarbeid kan stimuleres også gjennom andre måter, gjennom for eksempel tilskudd til partnerskap eller pilotprosjekter. Vi hører ofte om bygdeveksttavnene i intervjuene, både fra kommunene, fra Husbanken, og fra det fylkeskommunale nivået. Det er trolig fordi bygdeveksttavnene har en hensiktsmessig organisatorisk oppbygning (med LOS), samtidig som de integrerer flere kommunale behov – der kommunene gis anledning til å samtidig arbeide med både plan og arealspørsmål, bygg, regulering, og bolyst og boligsosiale spørsmål. Bygdeveksttavnene trekkes av enkelte frem som et eksempel på en arena der bolyst og bosetting gjøres til kjernespørsmål i distrikter, og involverer samarbeid med regionale aktører som Husbanken og fylkeskommunen. Det finnes, slik vi har beskrevet, interessante eksempler på regionale kommunale oppgavefelleskap i distriktene som har som målsetning å oppnå bedre planlegging i små og sårbare kommuner, blant annet gjennom etableringen av felles kunnskapsgrunnlag og utviklingsarbeid på boligområdet. Slike samarbeid bygger erfaring og praksiser som det trolig vil være viktig å høste lærdom fra. Et sentralt poeng, er at gjennom å fremme det regionale og interkommunale samarbeidet, så vil trolig også de kommunale analysene av boligbehov og boligmarked, komme med på kjøpet.

#### *Tydeliggjøre rolledelingen mellom Husbank og fylkeskommune:*

I tilknytning til diskusjonen over om et tydeligere regionalt nivå, vil det følge et behov for å tydeliggjøre de ulike ansvarsområdene til det fylkeskommunale nivået og Husbanken, og hvor de har overlappende områder og kan utøve en samordnet veiledning av kommunene. Fylkeskommunen har som regional planmyndighet og veileder overfor kommunene hovedtyngde i arealplanlegging, mens Husbanken har ansvar for boligsosiale perspektiver. En tettere kobling mellom disse to regionale aktørene kan sikre at analyser og tiltak omfatter både boligforsyning og boligsosiale spørsmål, og at disse ses i sammenheng.

#### *Styrke dialogen med næringsaktører:*

Kommunene synes generelt å ha lite systematisk kontakt med utbyggere, entreprenører og eiendomsmeglere, til tross for en gjensidig interesse i å utveksle informasjon om markedet. Det vil være gevinster å hente ved å legge til rette for strukturer for dialog mellom kommuner og bransjeaktører, eksempelvis gjennom fagfora eller retningslinjer for kunnskapsdeling. Kommunene kan på sin side bidra med innsikt i demografi og framtidige behov og planer, og bransjeaktørene kan gi informasjon om gjennomførbarhet, kostnader og markedsinteresse.

#### *Utvikle et praktisk rettet og fleksibelt veiledningsverktøy for boligmarkedsanalyser:*

Det fremgår av studien at mange kommuner vil kunne ha nytte av en veileder (f.eks. manual eller håndbok) som gir anbefalinger om hvordan kommunene kan komme i gang med og gjennomføre en kartlegging og analyse, og hvordan det kan underbygge ulike kommunale oppgaver. Et slikt verktøy kan kombinere veiledning i metodebruk og fremgangsmåter og ha forslag til indikatorer og datakilder til bruk i analyser av boligmarked og kartlegging av ulike målgruppers boligbehov.

Behovet for et slikt verktøy er samtidig ulikt mellom kommuner. Det synes særlig viktig at terskelen er lav for å ta i bruk verktøy i de mindre kommunene med lite faglig eller

administrativ kapasitet. Samtidig er det slik at mye her er avhengig av enkeltpersoners kompetanse og interesser.

Indikatorene bør kunne tilpasses ulike kommunetyper – fra små distriktskommuner med begrensede fagressurser til større bykommuner. Kommunene etterspør også veiledning i hvordan kunnskapen kan systematiseres, tolkes og brukes i planlegging og beslutninger.

#### Forbedring av datagrunnlag:

Tilgangen til data som kan brukes i analyser fremheves ikke i seg selv som et problem; det er i første rekke kunnskap om hvilke indikatorer som er hensiktsmessige å velge og bruke, og i hvilke datakilder disse finnes, som trekkes frem. En del kommuner peker likevel på feil og mangler i matrikkelen som en vedvarende utfordring for analyser og planlegging. Arbeid for å kvalitetssikre og oppdatere boligdata i matrikkelen vil kunne bidra til mer treffsikre boligmarkedsanalyser.

#### Styrke ordningen med kommunekontakter:

Husbankens kommunekontakter fremstår som en potensielt viktig støtte for kommunene i arbeidet med å etablere rutiner for analyser av boligbehov og boligmarked, spesielt for mindre kommuner med små forhold og liten administrasjon, der arbeidet kan bli personavhengig. Gjennomføring av og opprettholdelse av boligmarkedsanalyser som en kommunal vedvarende praksis, når av ulike årsaker ikke opp mellom andre saker som oppleves å ha høyere prioritet i mange kommuner. Det er en kompleks oppgave, og det kan være vanskelig å vite i hvilken ende man skal begynne. Fra kommunene beskrives Husbanken derfor både som en ønsket rådgiver. Husbanken vil også være en viktig *pådriver* i arbeidet med å igangsette boligmarkedsanalyser. En styrke ved kommunekontakt-funksjonen, er at den har en regional forankring, og derfor bygger på innsikt i særtrekk ved egen region. Behovene og vilkårene for boligmarkedsanalyser er svært ulike mellom storbyregioner i sør og distrikter langt i nord. Kommunekontaktene ivaretar denne bredden og kan kombinere kunnskap om regionale forhold, med aktuelle verktøy, data og metodeveiledning.

Husbanken bør derfor vurdere å styrke kommunekontaktens rolle som rådgivere og pådrivere, som kan bidra med både kompetanseheving og mer systematisk oppfølging av kommuner som trenger hjelp til å etablere analyser og boligstrategier. Oppfølgingen bør også omfatte hvordan kommunene kan etablere nyttig informasjonsutveksling og samarbeid med andre aktører, regionale og private.

#### Rolleavklaring og boligmarkedsanalyser som langsående virksomhet:

Vi mener det kan argumenteres for at analyser av boligbehov og boligmarked ikke først og fremst er hensiktsmessig å forstå som tekniske og tidsavgrensede aktiviteter, men snarere som dynamiske og prosessuelle oppgaver som involverer både kunnskapsinnhenting, medvirkning og forventningsavklaring i samarbeid med innbyggere og aktører. Dette vil også være i tråd med plan- og bygningslovens intensjon om medvirkning og med mange kommuners praksis i dag. Det er også i samsvar med utviklingen i retning av å styrke sivilsamfunnets og privatsektorens rolle i samfunnets velferdsproduksjon. Husbanken kan på

sin side bidra til å utvikle metodikk som ivaretar dette bredere perspektivet og som kan integreres i veiledningsmateriell og opplæring.

# REFERANSER

- Aaser, K. (2025, 14.juli). Lite lønnsomt å bygge boliger: – Fryktelig vanskelig - Fædrelandsvennen, fvn.no
- Asplan Viak (2023): Analyse av begrepet «tilstrekkelig boligbygging». Utredning for Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Bliksvær, T., Andrews, T., Bardal, K. G. og Waldahl, R.H. (2020): Et godt sted å bli gammel. En studie av aldring i rurale strøk. NF-rapport 11/2020. Bodø: Nordlandsforskning.
- Bliksvær, T., Solstad, A. & Videt, L. L. (2025). Kommunale boliger i landkommuner og spredtbygde strøk. Med eksempler fra en casestudie i nordnorske distriktskommuner. I J. Sørvoll, M. Flåto & I. Brattbakk (Red.), Kommunale utleieboliger i Norge: Bolig- og velferdspolitikkenes glemte sikkerhetsnett (Kap. 2, s. 83–109). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf>
- Bliksvær, T., Kristensen, C. L., Solstad, A., & Halås, C. T. (2022). Medvirkning i boligsosialt arbeid. En undersøkelse om innbygger- og brukermedvirkning i boligsosialt arbeid. Nordlandsforskning.
- Boligsosialloven. (2022). Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2022-12-20-121>
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. (2019). Utredning om små kommuner (TF-rapport 476). <https://kudos.dfo.no/documents/13003/files/13143.pdf>
- Departementene (2014). *Bolig for velferd*. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020). Utgitt av: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Flåto, M. (2023). Hjem eller bolig? Kategoriers betydning for kunnskapsutvikling om bostedsløshet. Nordisk velferdsforskning, 8(2)
- Flyvbjerg, B. (2011): Case Study. I Denzin, N. og Lincoln, Y. (red.): The SAGE handbook of qualitative research. Kap 17, s 301-316. Los Angeles: Sage
- Gundersen, F., R. B. Holmen og W. Hansen (2019): *Inndeling i BA-regioner 2020*. TØI rapport 1713/2019.
- Holmøy, A. (2018). Bruk av kommunale boliger (SSB-rapport 2018:15). <http://hdl.handle.net/11250/2499054>
- Husbanken og Distriktsentret (2024), Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktene – sluttrapport.
- Husbanken (2022). Husbankens boligundersøkelse 2022. <https://kudos.dfo.no/dokument/31758/husbankens-boligundersokelse-2022-resultatrapport>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021–2024. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Leick, B., Kivedal, B. K., Eklund, M. A., & Vinogradov, E. (2021). Exploring the relationship between Airbnb and traditional accommodation for regional variations of tourism markets. *Tourism Economics*, 28(5), 1258-1279. <https://doi.org/10.1177/1354816621990173> (Original work published 2022)
- Meld. St. 13 (2023–2024). Bustadmeldinga. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Meld. St. 23 (2003–2004). *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8961045559354fa5ac91f93b8f3b3c3b/no/pdfs/stm200320040023000dddpdfs.pdf>

- Minde, H. W. (2024). Private reguleringsplaner som styringsmidler. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 20 (1-2), 1-30. <https://doi.org/10.18261/tfei.20.1-2.3>
- Molden, T. H. & Røe, M. (2019). Suksesskriterier i boligsosialt arbeid. NTNU Samfunnsforskning
- Myrvold, T., Strand, A., Holm, A., & Hansen, T. (2002). Kommunal boligpolitikk - fragmentert og reaktiv. In NIBR-rapport 2002:05. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Myrvold, T. M. (2001). Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet (NIBR-rapport 2001:1). NIBR.
- Minde, H. W. (2024). Private reguleringsplaner som styringsmidler. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 20 (1-2), 1-30. <https://doi.org/10.18261/tfei.20.1-2.3>
- NOU 1992: 1 (1992). *Trygghet-verdighet-omsorg* (Gjærevoll-utvalget). Sosialdepartementet
- NOU 2020: 15 (2020). *Det handler om Norge. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2023: 9 (2023). *Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet*.
- Oslo kommune (2024). Byrådsnotat - Temaplan for Oslo kommunes behov for kommunale boliger 2024-2033. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13489224-1695730038/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Budsjett%2C%20regnskap%20og%20rapportering/Budsjett%202024/Budsjettforslag%202024/Temaplan%20for%20Oslo%20kommunes%20behov%20for%20kommunale%20boliger%202024-2033.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 2/23). <https://hdl.handle.net/11250/3067252>
- Patton, M. Q. (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Publications
- Plan- og bygningsloven (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Sandlie, Hans Christian ; Flåto, Maja ; Gulbrandsen, Lars (2023). Eldres boligønsker og bosituasjon. En undersøkelse blant hjemmeboende over 75 år. ISBN: 978-82-7894-832-3. 91 s. Velferdsforskningsinstituttet NOVA. Vol. 2023.
- Sørvoll, J, Flåto, M & Brattbakk, I. (Red.), *Kommunale utleieboliger i Norge: Bolig- og velferdspolitikkenes glemte sikkerhetsnett* (Kap. 2, s. 83–109) (2025). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf>
- Sørvoll, J., Martens, C., & Daatland, S. O. (2014). Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene. (NOVA-rapport 17/14). NOVA.
- Sørvoll, J. (2011). Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010. In NOVA Rapport 16/11. Oslo Metropolitan University - OsloMet: NOVA.
- Sørvoll, J., Brattbakk, I. & Flåto, M. (2025). Velferdsstatens boligtilbud. Kommunale utleieboliger i Norge. Cappelen Damm Forskning.
- Sørvoll, J., Listerborn, C., & Sandberg, M. (2024). Housing and welfare in Sweden, Norway and the wider Nordic region. In Grander, M. & Stephens, M. (eds.), *The Routledge handbook of housing and welfare*:88–106. Routledge.
- Sørvoll, J. & Løset, G. 2017. Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner. NOVA-rapport 3/2017.
- Sørvoll, J. mfl. (2020). Mobilitet blant eldre på boligmarkedet – holdninger, drivere og barrierer. NOVA-rapport 5/2020.

Vinogradov, E., Leick, B., & Kivedal, B. K. (2020). An agent-based modelling approach to housing market regulations and Airbnb-induced tourism. *Tourism Management* (1982), 77, 104004. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2019.104004>

# VEDLEGG – SPØRRESKJEMA

## Kommunale analyser av boligbehov og boligmarked

1) \* Hvilken kommune representerer du? (velg først fylke, deretter din kommune)

Fylke

Kommune

2) I hvilken grad prioriteres følgende målgrupper i kommunens boligplanlegging og og/eller bruk av boligrelaterte virkemidler?

	svært	liten	liten	noen	stor	stor
	grad	grad	grad	grad	grad	Vet ikke
Unge i etableringsfasen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barnefamilier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eldre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enslige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidskraft i offentlig/privat sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer med nedsatt funksjonsnivå	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Flyktninger/innvandrere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vanskeligstilte på boligmarkedet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3) Gjennomfører, eller har kommunen gjennomført, kartlegginger/analyser av lokale boligbehov og tilbudet på boligmarkedet?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**6) Hva inneholder analysene av boligbehov og boligmarked? (Kryss av de momentene som inngår):**

- Prisutvikling på boliger i kommunen
- Andre økonomiske faktorer (renter, inflasjon, inntektsnivå, m.v.)
- Demografiske framskrivninger
- Oversikt over ulike boligtyper
- Oversikt over utleiere
- Oversikt over utbyggere
- Sammensetningen av boligtilbudet i markedet (eie-leie)
- Etterspørsel etter ulike boligtyper (leiligheter, eneboliger, rekkehus m.v)
- Eiere og leieres boligpreferanser og behov
- Behovene til vanskeligstilte på boligmarkedet
- Det private leiemarkeds størrelse
- Det private leiemarkeds prisutvikling
- Behov for kommunale utleieboliger
- Ikke aktuelt
- Andre forhold, spesifiser:

**7) I hvilken grad er følgende enheter i kommuneorganisasjonen involvert i analyser av boligbehov og boligmarked?**

	svært liten grad	liten grad	noen grad	stor grad	svært stor grad	Vet ikke	Ikke aktuelt	
Kommunedirektørens stab	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Boligkontoret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Helse/sosialetat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Skole/oppvekst/kulturetat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Plan- og bygningsetat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Næringsetat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Teknisk etat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
NAV	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Tverretatlig team	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>
Andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>

**8) I hvilken grad involveres følgende aktører i analysearbeidet?**

	Ikke i det hele tatt	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	Ikke aktuelt	
Private utbyggere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Eiendomsmeglere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Private konsulenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Innbyggere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kommunale råd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Frivillige organisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Husbanken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Boligbyggelag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Fylkeskommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Statsforvalteren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

**9) Inngår innbygger- og brukermedvirkning som en del av analysene?**

- Ja, systematisk
- Ja, sporadisk
- Nei
- Vet ikke
- Ikke aktuelt

**10) I hvilken grad brukes følgende metoder i medvirkningen?**

	I	I	I	I	I	Vet	Ikke	
	svært	liten	noen	stor	svært	ikke	aktuelt	
	grad	grad	grad	grad	grad	ikke	aktuelt	
Åpne møter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Digitale kommunikasjonsmuligheter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Bruk av kommunale organer (eldreråd, råd for funksjonshemmede, medvirkningsråd, kommunedelsutvalg m.m.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Møter for bestemte målgrupper (beboermøter, møter med interesseorganisasjoner o.l.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Andre arenaer/former for medvirkning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

**11) Hvilke datakilder benyttes i analyser av boligbehov og boligmarked? (Flere valg mulig)**

- Kommunens saksbehandlingssystem/egne data
- KOMPAS (Kommunenes plan- og analysesystem)
- SSB
- Husbanken
- Innbyggerundersøkelser
- Opplysninger fra private utbyggere og/eller boligbyggelag
- Forskningsrapporter
- Private leverandører
- Ikke aktuelt
- Andre, spesifiser:

**12) Eventuelle kommentarer til medvirkningsarbeidet:**

0/4000

**13) Hvilke verktøy benyttes i analysearbeidet? (Flere valg mulig)**

- GIS
- Panda
- Fremsikt
- KOMPAS (Kommunenes plan- og analysesystem)
- Ikke aktuelt
- Annet, spesifiser:

**14) I hvilken grad opplever kommunen utfordringer i analysearbeidet knyttet til følgende forhold?**

	svært	liten	noen	stor	svært	Vet	ikke	
	grad	grad	grad	grad	grad	ikke	aktuelt	
Datatilgang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Dataanalyse/metodebruk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Mangel på kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
For lite administrative ressurser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Manglende samarbeid med eksterne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

**15) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kommunens boligmarked?**

	Helt uenig	Litt uenig	Verken/eller	Litt enig	Helt enig	Ikke aktuelt
Boligmarkedet er preget av å være pressområde, og av tilflytting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligmarkedet har et begrenset tilbud av boliger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligmarkedet har et ensidig tilbud av boliger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boligmarkedet er nært koblet til nabokommunene/regionen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidspendling til/fra andre kommuner er en utfordring for det lokale boligmarkedet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunesammenslåing har endret forutsetningene i boligmarkedet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**16) I hvilken grad samarbeider kommunen med andre kommuner og aktører om boligspørsmål?**

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Samarbeid med nabokommune(r)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid med andre kommuner enn nabokommune(r)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid med næringsliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid med frivillig sektor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid med Husbanken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid med Statsforvalteren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid med Fylkeskommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17) I hvilken grad ser dere boligplanlegging i sammenheng med andre sektorer/planer?**

	svært	liten	liten	noen	stor	svært
	grad	grad	grad	grad	grad	Vet ikke
Næringsutvikling/arbeidskraftsbehov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transportinfrastruktur/samferdsel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Helse- og omsorgssektoren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skolesektoren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Barnehage- og oppvekstsektoren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**18) I hvilken grad trenger kommunen støtte og veiledning fra staten (Husbanken) når det gjelder:**

	svært	liten	liten	noen	stor	svært
	grad	grad	grad	grad	grad	Vet ikke
Hjelp til å identifisere datakilder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Råd før oppstart av analyse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av analyseverktøy/metoder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Råd underveis i analysearbeidet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjennomføring av boligplan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**19) Eventuelle kommentarer til behov for veiledning og støtte:**

0/4000

20) Har kommunen tidligere innhentet råd fra Husbanken i forbindelse med analyser av boligbehov og boligmarked?

	Ja, før analysearbeidet	Ja, underveis i arbeidet	Vet Nei ikke
Husbanken regionalt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Husbanken sentralt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

---

21) Er det sannsynlig at kommunen vil innhente råd fra Husbanken i fremtiden?

	Ja	Nei	Vet ikke
Husbanken regionalt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Husbanken sentralt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

---

22) Hvordan vil du overordnet karakterisere kommunens arbeid med å skaffe seg oversikt over situasjonen på boligmarkedet?

0/4000

## VEDLEGG – AKTUELLE VERKTØY

Under er en nærmere beskrivelse av noen av verktøyene omtalt i kapittel 6.

**KOMPAS, eller Kommunenes plan- og analysesystem, er et verktøy som gir norske kommuner et grunnlag for strategisk planlegging og analyse. Systemet samler omfattende statistikk, prognoser og kartdata, og gjør det mulig å lage framskrivninger basert på kommunens egne forutsetninger. Det dekker områder som demografi, boligmarked, arbeidsmarked og levekår, og presenterer informasjonen i tabeller, grafer og kart med integrasjon mot kommunens egne GIS-løsninger.**

En av de viktigste styrkene til KOMPAS er detaljnivået: data kan analyseres helt ned til grunnkrets nivå, og systemet gir fleksibilitet til å bruke egne inndelinger som skolekretser eller plansoner. Kommunene kan dermed lage befolkningsprognoser, beregne boligbehov og vurdere konsekvenser av ulike utviklingsscenarier. I tillegg tilbyr KOMPAS en egen levekårsmodell som kombinerer SSB-data med lokale data for å gi et mer presist bilde av sosiale forhold.

Verktøyet brukes aktivt i kommunal planlegging, blant annet til boligbyggingsprogram, levekårsanalyser og strategiske vurderinger. Gjennom samarbeid med fagmiljøer som Kompas-Forum og Panda analyse, har systemet blitt en sentral ressurs for kunnskapsbasert utvikling i norske kommuner.

**GIS (Geografiske Informasjonssystemer)** er en samlebetegnelse for digitale verktøy som brukes til å samle, lagre, analysere og visualisere geografiske data. I kommunal planlegging er GIS helt sentralt fordi det gir et presist og dynamisk grunnlag for beslutninger knyttet til arealbruk, infrastruktur og samfunnsutvikling. Systemene gjør det mulig å kombinere kartdata med statistikk og temainformasjon, og presentere dette i interaktive kart og analyser.

I Norge benyttes flere GIS-løsninger, blant annet Gisline fra Norkart, som brukes av over 300 kommuner til oppgaver som arealplanlegging, matrikkelføring, byggesaksbehandling og forvaltning av vann- og avløpsnett. Gisline er integrert med nasjonale standarder og Kartverkets krav, og gir både saksbehandlere og innbyggere tilgang til oppdaterte kart og eiendomsinformasjon. Andre løsninger, som SmartGIS, tilbyr avansert visualisering og prosjektering for infrastruktur, mens QGIS er en åpen kildekode-plattform som brukes både av kommuner og forskningsmiljøer til analyser og kartproduksjon. I tillegg er det offentlige kartgrunnlaget (DOK) og portalen Geonorge viktige nasjonale ressurser som sikrer tilgang til standardiserte kartdata for plan- og byggesaksarbeid.

**PANDA** (Plan- og analysesystem for næringsliv, demografi og arbeidsmarked) er et økonomisk-demografisk modellsystem som brukes til regionale analyser og overordnet planlegging i Norge. Systemet er utviklet for å gi fylkeskommuner, kommuner og andre aktører et helhetlig verktøy for å forstå og simulere utviklingen i befolkning, næringsliv og arbeidsmarked. Det kombinerer omfattende statistikk fra blant annet SSB med avanserte beregningsmodeller, og gjør det mulig å både framskrive trender og analysere konsekvenser av ulike tiltak.

PANDA består av en statistikkbank med lange tidsserier, en modellmodul og en rapportgenerator, og kan brukes direkte via nettleser uten lokal installasjon. De to hovedmodellene er REGBEF, som beregner befolkningsutvikling og boligbehov, og REGNA, som analyserer næringsutvikling og sysselsetting. Systemet kan simulere effekter av endringer i arbeidsmarkedet, ringvirkninger av næringsetableringer og konsekvenser av politiske tiltak. Det gir også mulighet for flerregionale analyser, der man kan se hvordan endringer i én region påvirker andre.

I tillegg til demografi og næringsliv har PANDA en egen boligbehovsmodul, som hjelper kommuner og fylkeskommuner med å anslå fremtidig etterspørsel etter ulike boligtyper basert på demografiske endringer. Dette gjør verktøyet sentralt i planlegging av boligbygging og tilrettelegging for ulike livsfaser.

**Framsikt er et skybasert analyse- og virksomhetsstyringsverktøy utviklet for kommuner og fylkeskommuner i Norge. Løsningen gir en helhetlig plattform for planlegging, budsjettering, rapportering og mål- og resultatstyring, og brukes av over 200 kommuner. Verktøyet ble etablert for å møte behovet for digitalisering av kommunal virksomhetsstyring, og kombinerer økonomisk kontroll med strategisk planlegging i én løsning.**

En sentral del av Framsikt er analysemodulen, som gir enkel tilgang til oppdaterte og relevante data fra kilder som KOSTRA, FHI, UDIR og Miljødirektoratet. Modulen frigjør tid fra datainnhenting og gjør det mulig å fokusere på selve analysen. Den tilbyr funksjoner som sammenligning med andre kommuner, justering for utgiftsbehov og inflasjon, og visualisering av indikatorer over tid. I tillegg kan man analysere kommunens oppfyllelse av FNs bærekraftsmål og klimastatistikk, og integrere disse i økonomiplaner og årsmeldinger.

Framsikt legger til rette for dataflyt mellom moduler, slik at analyser og nøkkeltall kan gjenbrukes i økonomiplaner, årsmeldinger og strategiske dokumenter. Systemet gir også automatisk oppdatering av indikatorer ved rullering av planer, og gjør det enkelt å presentere data grafisk for politikere og administrasjon. Kort sagt er Framsikt et moderne verktøy som digitaliserer og effektiviserer kommunal planlegging og styring, og gir bedre innsikt og beslutningsgrunnlag for både ledere og politikere.

NF rapport nummer: 27/2025

ISBN: 978-82-7321-934-3

ISSN: 2704-0348

