

# Kommunalt disponerte boliger

Analyse av KOSTRA-data for 2024



# Husbankens rapportserie

Husbanken skal forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, bidra til at flere kan skaffe og beholde en egnet bolig og støtte kommunene i deres boligpolitiske arbeid. Husbanken har en nasjonal kunnskapsrolle på det boligsosiale feltet. Den nasjonale kunnskapsrollen innebærer å styrke kunnskapsgrunnlaget for utvikling av boligpolitikken, sørge for gode kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle de boligsosiale virkemidlene og bistå kommunene med god opplæring, veiledning og rådgivning i det boligsosiale arbeidet.

I Husbankens rapportserie publiseres resultatet av undersøkelser, utredninger og analyser som er gjort internt i Husbanken eller i samarbeid med andre.

Henvendelser om denne rapporten kan rettes til:

Husbanken, ved kunnskapsdirektør,  
Hans Christian Sandlie  
Telefon: 32 26 27 86  
[Hans.Sandlie@husbanken.no](mailto:Hans.Sandlie@husbanken.no)

# Forord

Boligmeldingen framhever at de kommunale utleieboligene er et sentralt virkemiddel i det boligsosiale arbeidet. Samtidig er det et knapt gode underlagt streng behovsprøving. BOVEL beskriver kommunale boliger som bolig- og velferdspolitikken sine siste sikkerhetsnett (Sørvoll et al 2025).

Det er de siste årene kommet mye ny forskning rundt kommunale boliger som gir økt innsikt. Likevel finnes noe av den viktigste kunnskapen i dataene som i over 25 år er innrapportert fra kommunene i KOSTRA til SSB. I mange år har Husbanken analysert disse dataene på oppdrag av Kommunal- og distriktsdepartementet. Analysen har hatt begrenset med lesere, men Husbankens nye rapportserie gir mulighet for å spre kunnskapen bedre. I tillegg til kommunalt disponerte boliger, rapporterer kommunene på bruken av andre boligsosiale virkemidler som midlertidig botilbud, hjelp til garanti og depositum i private leieforhold og kommunal bostøtte.

Denne rapporten gir innsikt i hvordan kommunene bruker virkemidlene i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte i boligmarkedet. KOSTRA-data finnes for alle kommunene i landet. Dataene er godt egnet til sammenligning, noe mange kommuner gjør i sin planlegging. Innenfor rammen av rapporten analyserer vi i hovedsak status og utviklingen over tid nasjonalt, men vi trekker også fram eksempler fra kommunene. Et interessant område er hvordan bosettingen fra flytningene fra Ukraina innvirker på bruken av de kommunale boligene, og har mange likhetstrekk med perioden hvor mange flytninger ankom fra Syria.

Rapporten er skrevet av Hermund Urstad og Helene Løvaas Haaland.

God lesning!

Hans Christian Sandlie  
Kunnskapsdirektør i Husbanken

# Innhold

1 Om datagrunnlaget og analysen	8
2 Ny forskning og kunnskap om kommunale boliger og midlertidig botilbud	9
2.1. Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav	9
2.2. Statusvurdering om leiemarkedet 2024	9
2.3. Riksrevisjonen: Helse- og velferdstjenester til personer med samtidig rusmiddellidelse og psykisk lidelse	10
2.4. Tildelingskriterier og vilkår for leie av kommunale utleieboliger i Norge	10
2.5. Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge, Redaktører Jardar Sørvoll, Ingar Brattbakk, Maja Flåto	10
3 Kommunalt disponerte boliger	12
3.1. Utviklingen i boligmassen	12
3.2. Kjøp og salg	13
3.3. Eierform	14
3.4. Dekningsgrad	14
3.5. Utnyttelse av boligmassen	15
3.6. Samlet vurdering av utviklingen og bruken av boligmassen	16
4 Søknader, avslag og tildelinger	17
4.1. Søknader	17
4.2. Avslag	18
4.3. Tildelinger	18
4.4. Nyinnflyttede og fordeling av brukergrupper	19
4.5. Ventelister	21
4.6. Vurdering av utviklingen i tildelinger og ventelister ut fra målgruppene	22
4.7. Flyktninger	23

4.8. Personer med behov for tilrettelagte boliger	24
4.9. Andre problemer	25
4.10. Rus og psykiske lidelser (ROP)	25
4.11. Uten behovsprøving	26
5 Brutto investeringsutgifter – kommunalt disponerte boliger	27
6 Annen kommunal bolighjelp – økonomiske virkemidler	28
7 Sosialhjelpsmottakers bosituasjon	29
8 Midlertidig botilbud og natthjem	31
8.1. Antall opphold i midlertidig botilbud	32
8.2. Lengde på opphold	33
8.3. Opphold i midlertidig botilbud blant barnefamilier og unge	33
8.4. Husbankens vurdering av utviklingen i bruken av midlertidig botilbud	35
9 Avsluttende kommentarer	37
9.1. Tilbudet av kommunalt disponerte boliger er utilstrekkelig	37
9.2. Økt innleie gir usikkerhet framover	37
9.3. Bruken av midlertidig botilbud har økt med 60 prosent på tre år	37
10 Kilder	39
11 Vedlegg tabeller	40

# Sammendrag

På oppdrag fra Kommunal - og distriktsdepartementet (KDD) analyserer Husbanken årlig tallene i KOSTRA om kommunalt disponerte boliger. Dette er boliger som tildeles av kommunen og kan deles inn i boliger for vanskeligstilte (kommunale boliger), omsorgsboliger og andre boliger som er til ansatte. Kommunene rapporterer også på bruken av midlertidig botilbud og andre kommunale boligsosiale virkemidler.

Tallene for 2024 viser en alvorlig utvikling. Det er for få kommunale boliger sett opp mot et stadig økende behov. Samtidig som flere har behov for hjelp til å skaffe seg en egnet bolig, øker antallet som står uten et sted å bo og gis tilbud i midlertidig akutte botilbud.

## Søknader og tildelinger i 2024

44 909 husstander søkte kommunal bolig i 2024. Dette er 1800 flere enn i 2023. En økende andel av søknadene var fra husstander som allerede bodde i en kommunal bolig, og søker om forlengelse av leieforholdet. Disse utgjorde 36 prosent av søknadene. Andelen avslag på søknader har over lengre tid vært stabil, men økte til 38 prosent blant nye søkere. Flyktninger som bosettes i kommunene etter avtale med staten, får normalt tildelt bolig uten å gå gjennom en ordinær søkeprosess.

I 2024 ble 21 138 husstander tildelt bolig. Dette er 2438 færre tildelinger enn året før. 6827 eller 32 prosent ble tildelt husstander som allerede leide bolig av kommunene, og er i hovedsak husstander som har fått forlenget kontrakt. I 2023 var andelen 28 prosent.

Totalt er det kommet over 100 000 flyktninger

fra Ukraina siden februar 2022. Dette påvirker boligbehovet og bosettingsarbeidet i kommunene i stor grad. Tall fra IMDi (2025) viser at kommunene bosatte 25 618 flyktninger i 2024, som er en nedgang på 8 083 fra året før, men likevel historisk høyt. Av de 14 311 nyinnflyttede husstandene i kommunal bolig i 2024, var 4675 flyktninger, noe som er 2062 færre enn i 2023. De tre siste årene har 16 438 flyktningehusstander fått kommunal bolig, mens antallet i perioden 2019 til 2021 var 3 946.

I 2024 fikk 4588 av de nyinnflyttede tilrettelagt bolig mot 4807 året før. Dette er eldre og personer med funksjonsnedsettelse. 2248 av de nyinnflyttede hadde psykiske lidelser og/eller rusproblemer. Dette er en ytterligere nedgang sammenlignet med årene før og samsvarer med funnene i Riksrevisjonens rapport om tilbudet til ROP-gruppen som viste stor mangel på egnede boliger og at gruppen ikke bli prioritert. Det er viktig å framheve at et mangelfullt tjenestetilbud til ROP-gruppen er en viktig forklaring. 2449 ble registrert i gruppen «nyinnflyttede med andre problemer» og utgjør kun 18 prosent av de nybosatte. Dette er økonomisk vanskeligstilte husstander med uegnede boforhold som har problemer med å skaffe seg bolig selv.

## Midlertidig botilbud økte betydelig

I 2024 ble det rapportert om 7007 husstander i midlertidige botilbud. Dette er det høyeste nivået som noen gang er registrert i KOSTRA, og en økning på 60 prosent fra 2021. Antallet er klart høyest i de store kommunene, og noen har en stor økning fra året før. I en ny undersøkelse har Fafo (Hansen & Bråthen 2025) avdekket at kommunene i mange tilfeller ikke klarer

å framskaffe midlertidig botilbud, Det reelle antallet som trenger slike tilbud er høyere enn det som rapporteres i KOSTRA.

Det har også vært en stor økning i antall barnefamilier og unge som oppholder seg i midlertidige botilbud de siste årene. I 2024 bodde 636 barnefamilier i midlertidig botilbud. Antallet var 230 i 2020. 619 unge mellom 18 og 25 oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2023, men her er økningen noen mindre enn året før.

## Andre data

Kommunene rapporterer også regnskapsdata gjennom KOSTRA. I 2024 var brutto investeringsutgifter på området kommunale boliger 7,9 milliarder kroner, en liten nedgang fra året før.

I 2024 ble det gitt 18 138 garantier og 2795 lån til depositum. Bruken av garantier og lån til depositum har vært forholdsvis stabilt over tid, men økte kraftig de siste årene. Dette har nok sammenheng med at privat utleiebolig blir benyttet i stort omfang for å bosette flyktninger.

20 100 personer fikk kommunal bostøtte i 2024, det er en økning på 2000 fra 2023. Av det totale antallet i 2024 hadde Oslo og Bergen klart flest med henholdsvis 10 221 og 3785 mottakere.

# 1 Om datagrunnlaget og analysen

KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Systemet samler inn og sammenstiller opplysninger om kommunale tjenester og ressursbruk innen ulike tjenesteområder. Informasjonen gir beslutningstakere og andre brukere et grunnlag for analyse, planlegging og styring, både lokalt og nasjonalt. KOSTRA gir også grunnlag for å vurdere om nasjonale mål blir nådd. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten, ved å rapportere data bare én gang, selv om det er til ulike formål.

KOSTRA er inndelt i 18 ulike tjenesteområder med egne skjema til rapportering. Formålet med dette notatet er å gi en samlet gjennomgang av KOSTRA-data for tjenesteområdet kommunalt disponerte boliger <sup>1)</sup>.

SSB gjennomgår og systematiserer tallene som fra statistikkstabeller tematisk. Analysen følger i hovedsak tabellstrukturen i statistikkbanken. Det er data på kommune-, fylkes- og landsnivå, samt bydeler i Oslo og etter SSB sin inndeling i kommunegrupper. I analysene er kommunedata hovedsakelig brukt for å vise forskjeller mellom kommunene og som eksempler.

KOSTRA er godt egnet til å analysere forskjeller mellom kommunene over år, noe KS sine nettverk bruker aktivt. Rapporteringen fra kommunene viser i hovedsak antall søknader, hvor mange som har fått bistand og beholdningen av boliger. KOSTRA-dataene viser dels situasjonen per 31. desember rapporteringsåret, og dels summen av søknader og tjenester som er gitt i løpet av hele året.

Det er ikke noe felles saksbehandlingsverktøy som dekker rapporteringen på skjema 13.

Dataene kommer fra ulike tjenester i kommunene, som boligkontor, eiendomsavdeling, NAV og helse- og omsorgstjenestene. Husbankens saksbehandlingssystem Kobo blir tatt i bruk av stadig flere kommuner, og vil etter hvert kunne gi bedre data og lette rapporteringen.

I 2024 mangler det data for åtte mindre kommuner, det samme som i tidligere år. For nasjonale tall korrigerer SSB for frafall, slik at dette ikke skal ha betydning for bruken av aggregerte data.

Husbanken mener at rapporteringen gir et godt bilde av situasjonen for landet som helhet, men at endringer må tolkes med forsiktighet. Det er et godt samsvar mellom undersøkelsene i de nye forskningsrapportene om kommunale boliger og dataene i KOSTRA. Man må likevel være varsom med å vurdere enkeltkommuner. Lokal praksis, feil og mangler i rapporteringen kan gi store variasjoner fra år til år.

<sup>1)</sup> For mer informasjon om KOSTRA se: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering>

## 2 Ny forskning og kunnskap om kommunale boliger og midlertidig botilbud

KOSTRA-data gir god oversikt over antall boliger, søknader, tildeling, bruk av midlertidig botilbud og utviklingen over lengre tidsperioder. På den andre siden gir KOSTRA begrenset informasjon om årsaker til forskjeller mellom kommuner i tilbud og bruk virkemidler. Husbanken har derfor i tidligere analyser brukt FoU-rapporter og andre statistikkilder i analysene. I 2025 har det kommet en rekke nye rapporter og undersøkelser som er særlig relevante for å forstå KOSTRA-dataene. I analysen for 2025 bruker vi disse i vurderingene. Her gir vi en oversikt over disse rapportene og hovedfunn.

### 2.1. Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav

Med finansering fra Nav gjennomfører Fafo (Hansen og Bråthen (2025)) i samarbeid med NOVA et større forskningsprosjekt om bruk av midlertidig botilbud til bostedsløse. Fafo har gjennomført en spørreundersøkelse til Nav-kontorene om utviklingen i behovet for hjelp med midlertidig botilbud og deres praksis på området. Denne viser at økt press i boligmarkedet og mange flyktninger som skal bosettes, fører til at flere presses ut i boligmarkedets randsoner, og antallet som står uten et sted å bo øker. Dette forverrer situasjonen for de mest vanskeligstilte og øker risikoen for bostedsløshet. Nav-kontorene opplever at «nye» grupper ber om hjelp, men det er fortsatt personer med omfattende og sammensatte utfordringer som er den klart

største brukergruppen. Nær halvparten av Nav-kontorene opplever at de ikke klarer å framskaffe et midlertidig botilbud til bostedsløse som trenger dette. Nav løser dette dels ved å utbetale kontantstøtte til den som er uten bolig som da selv må prøve å finne et sted å overnatte. Problemene er komplekse og krever innsats på ulike nivåer og aktører.

### 2.2. Statusvurdering om leiemarkedet 2024

Husbanken (2025b) har gjennom Boligmeldingen fått en fagrolle på leiemarkedet og gitt i oppdrag av KDD å utarbeide en årlig statusvurdering av leiemarkedet. Den første rapporten kom i 2025 og bygger på nyere forskning, statistikk og analyser, som KOSTRA-analysen. Rapporten konkluderer med at leiemarkedet er preget av ubalanse mellom tilbud og etterspørsel, med økt press på sårbare grupper og høyere leiepriser, og at dette vil vedvare i årene framover. Det økte presset skyldes blant annet det høye antallet flyktninger fra Ukraina som har behov for bolig, og strukturelle forhold som gjør at profesjonelle utleieryrker i økende grad trekker seg ut markedet. Kommunene sliter også med å skaffe og vedlikeholde kommunale boliger på grunn av høye kostnader og presset økonomi. Flere opplever økte boligsosiale utfordringer og økt bruk av midlertidige botilbud.

Rapporten gir også en grundig gjennomgang av leietakere som gruppe. Rett i underkant av en million personer bor i leid bolig fordelt på 605

000 husstander, noe som utgjør 23,7 prosent av alle husstandene i Norge. Aleneboende utgjør 63 prosent av husstandene på leiemarkedet. Antall husstander som leier bolig totalt har økt med i overkant av 82 000 fra 2015. Av disse er 63 000 aleneboende og de står for 77 prosent av økningen.

Eierandelen blant personer med innvandrerbakgrunn er 62 mot 85 prosent av den øvrige befolkningen. Fra 2015 til 2023 har det blitt 118 000 flere personer leietakere i Norge og 60 prosent av økningen er innvandrere fra G2-land <sup>2)</sup>. I samme periode har leieandelen blant husstander med lavinntekt, målt etter EU60, gått fra 57,9 til 60,3 prosent,

### 2.3. Riksrevisjonen: Helse- og velferdstjenester til personer med samtidig rusmiddellidelse og psykisk lidelse

Riksrevisjonen (2025) har undersøkt helse- og velferdstjenester til personer med ROP-lidelser. De har funnet en rekke kritikkverdige forhold ved bo- og tjenestetilbudet til gruppen. Rapporten viser at bostedsløshet blant personer med alvorlige samtidig ruslidelse og psykisk lidelse er et stort og økende problem. En stor andel av personer med ROP-lidelser bor i uegnede boliger, ofte i belastede områder, og noen er uten bolig. Kommunene mangler også boliger tilpasset denne gruppen, og mange kommuner prioriterer dem lavere enn andre vanskeligstilte ved tildeling av kommunale boliger. Mange har også utfordringer med å tilby midlertidige botilbud til bostedsløse, og flere blir værende i slike løsninger over lang tid.

<sup>2)</sup> G2-land omfatter Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og New Zealand, polare områder.

### 2.4. Tildelingskriterier og vilkår for leie av kommunale utleieboliger i Norge

NOVA (Sørvoll et al 2025a) har på oppdrag fra Husbanken gjennomført en undersøkelse av kommunale vedtekter og retningslinjer for prioritering og vilkår for tildeling av kommunal bolig. Informasjonen om kommunale boliger på nettsidene til alle kommunene i Norge er kartlagt. Et sentralt funn er at 83 prosent av kommunene har noe informasjon om tildelingskriterier på sine nettsider, mens kun fire prosent har publisert forskrifter på Lovdata. Det er betydelige forskjeller mellom kommuner: de mest sentrale har mer detaljerte og tilgjengelige retningslinjer enn de minst sentrale.

Som følge av et begrenset antall ledige kommunale boliger vil ikke søkere som tilfredsstillt alle grunnkriteriene i en kommune – som alder, inntekt og botid automatisk tildeles en bolig. Derfor har kommunene ofte kriterier som hjelper dem med å prioritere mellom ulike kvalifiserte søkere. Retningslinjene for tildeling av kommunale boliger som er kartlagt må dels forstås som et forsøk på å kontrollere, rasjonere og prioritere det knappe velferdsgodet kommunale boliger. Samtidig viser undersøkelsen store forskjeller i krav og vilkår mellom kommunene.

### 2.5. Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge, Redaktører Jardar Sørvoll, Ingar Brattbakk, Maja Flåto

BOVEL (Sørvoll et al 2025) har i 2025 gitt ut en omfattende antologi om kommunale boliger med ti forskningsartikler som belyser kommunal boligutleie fra ulike vinkler og med varierte kvalitative og kvantitative samfunnsvitenskapelige

metoder. Forfatterne analyserer den kommunale utleiesektoren med utgangspunkt i kommuneansattes erfaringer, beboernes perspektiver og ved hjelp av kvantitative analyser av nye administrative registerdata. Artikkene ser på sektoren mer overordnet og med distriktperspektiv, og ut fra saksbehandlers ståsted, leietakere med alvorlige ROP-ledelser. Og en større analyse av beboerne i kommunale boliger i Oslo basert på registerdata, som er den første i sitt slag.

Kapittel 2 og kapittel 7 i BOVEL sin bok om velferdsstatens boligtilbud gir verdifulle bidrag til analysen av kommunale boliger i Norge. Kapittel 2 belyser situasjonen i distriktskommuner, mens kapittel 7 gir en detaljert fremstilling av forholdene i Oslo kommune. Samlet gir disse kapitlene ny kunnskap om geografiske forskjeller, boligtyper og leietakeres levekår, og bidrar til en mer nyansert forståelse av det kommunale boligtilbudet.

Kapittel 2 viser at det er landkommuner og kommuner i spedbygde strøk som har flest kommunale boliger per 1000 innbyggere<sup>3)</sup>. De har derfor mer fleksibilitet i tildeling av boliger enn større byer med få kommunale boliger per 1000 innbyggere.

Kapittel 7<sup>4)</sup> tar for seg både de geografiske og fysiske egenskapene ved kommunale utleieboliger i Oslo. Den analyserer de sosioøkonomiske forholdene til leietakerne, og karakteristika ved nabolagene der disse boligene er plassert. Dette er den første studien som kombinerer individuelle registerdata med nylig tilgjengelig informasjon fra Oslo kommune, og gir dermed

en helhetlig oversikt over leietakerbefolkningen i hovedstaden over en lengre tidsperiode<sup>5)</sup>.

Funnene i [kapittel 7](#) viser at det er de mest vanskeligstilte som leier kommunale boliger i Oslo og at det er store forskjeller i yrkesinntekt mellom beboere som eier, leier privat og leier kommunalt. Kommunale leietakere har lavere sysselsetting, høyere andel uføretrygdede og mottar mer økonomisk støtte, inkludert sosialhjelp og statlig bostøtte. En stor andel av disse husstandene har innvandrerbakgrunn fra G2-land, og blant barnefamilier i kommunale boliger utgjør innvandrerhusholdninger hele 94 prosent.

Videre viser kapittelet at trangboddedhet er mer utbredt blant husholdninger med barn enn blant dem uten barn, uavhengig av boligtype. Den største forskjellen er blant dem som leier bolig av kommunen. For barnefamilier som bor i kommunale boliger, er andelen trangbodde hele 17 prosentpoeng høyere sammenlignet med familier som leier privat.

<sup>3)</sup> Kap 2. «Kommunale boliger i landkommuner og spredtbygde strøk. Med eksempler fra en casestudie i nordnorske distriktskommuner» Trond Bliksvær, Asgeir Solstad, Lea Louise Videt.

<sup>4)</sup> Kommunale leietakere i Oslo: Hvem er de, og hvordan bor de? Rolf Golombek Janis Umblijs, Kristin Aarland

<sup>5)</sup> IBID S 216

## 3 Kommunalt disponerte boliger

Det er ikke noe helt entydig definisjon av hva en kommunal bolig er, men i KOSTRA rapporterer kommunene ut ifra følgende veiledning:

«Boliger som kommunen disponerer til utleie, skiller seg fra rom/bolig på institusjon, ved at brukerne har inngått husleiekontrakt. På institusjon blir det ikke inngått husleiekontrakt. Omsorgsboliger teller med som kommunalt disponerte boliger.»

Begrepet «disponert» referer til at kommunene har en råderett over boligene og bestemmer hvem som får bolig. Det kan være andre enn kommunen som eier boligen. Eieren kan stå som utleier, men da på bakgrunn av en beslutning eller vedtak fra kommunen. Boligene kategoriseres ikke nærmere i KOSTRA, men kan inndeles i boliger til vanskeligstilte, omsorgsboliger (pleie- og omsorgsformål) og andre boliger som i hovedsak brukes til ansatte.

Det er totalt 19 spørsmål i KOSTRA om eierform, innleie, tilgjengelighet og endringer i antall boliger. KOSTRA gir ingen informasjon om størrelse, standard og beliggenhet. Det er heller ingen informasjon om leiepris, hvordan denne fastsettes, markedsleie/gjengs leie eller om leien er subsidiert. Dette er imidlertid grundig undersøkt av BOVEL i rapporten om kommunale utleieboliger fra 2023.

På oppdrag fra KDD har SSB (Holmøy 2018) undersøkt sammensetningen av kommunalt disponerte boliger. Undersøkelsen viser store forskjeller i hvordan boligmassen er fordelt mellom ulike boligtyper, og hvordan kommunene kategoriserer boligene som omsorgsboliger. Undersøkelsen viste at 42 prosent av

boligmassen var omsorgsboliger, 56 prosent var boliger til vanskeligstilte og to prosent av boligene ble tildelt uten behovsprøving. Det siste er i hovedsak personalboliger.

Det finnes også noe informasjon om kommunale boliger og bygg i SSB sin boligstatistikk<sup>6)</sup>. Av de 2 721 000 boligene i Norge eier kommunene 68 000 boliger. Dette er nærmere 20 000 færre enn det som rapporteres i KOSTRA, og skyldes sannsynligvis at boliger defineres noe ulikt i KOSTRA og i matrikkelen som boligstatistikken henter data fra.

Dataene viser at kommunale boliger fordelt på bygningstyper har noen klare forskjeller sammenlignet med boligmassen ellers. Mens halvparten av boligene i Norge er eneboliger, utgjør andelen eneboliger kun sju prosent av kommunale boliger. En tredjedel av de kommunale boligene er i boligblokk, mot en fjerdedel for alle boliger. En av fire kommunale boliger er bofellesskap, mens de utgjør under tre prosent av den totale boligmassen. I tillegg er andelen rekkehus og småhus betydelig høyere blant boligene som kommunene eier.

Oppsummert kan vi si at kommunale boliger i all hovedsak er små boliger, lokalisert sammen med andre boliger, og en stor andel er bofellesskap. På mange måter spiller dette også målgruppene som får tilbud om kommunal bolig.

### 3.1. Utviklingen i boligmassen

Sammenlignet med våre naboland har Norge

<sup>6)</sup> Se: Boliger (ssb.no) Kategorien andre bygningstyper er holdt utenfor da disse ikke er til beboelse, som garasjer o.l.

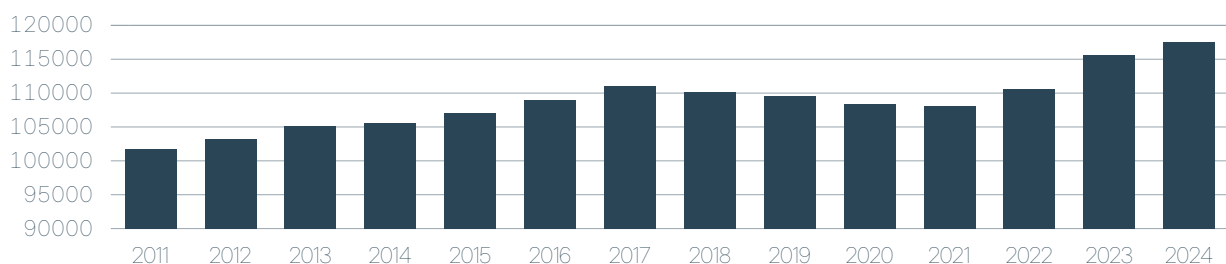
en forholdsvis liten andel boliger som faller inn under kategorien sosialboliger. Bare fire prosent av boligene, mens tilsvarende andel er 18 prosent med «hyresrätt» i Sverige og 22 prosent «almene boliger» i Danmark. I Danmark er det i hovedsak ikke-kommersielle stiftelser som eier boligene, hovedsakelig uten spesielle krav til leietakerne om lav inntekt eller sosiale forhold for å få bolig. Kommunene i Danmark kan benytte inntil 25 prosent av boligene som ledigstilles til andre grupper med spesielle behov. Det begrensede tilbudet i Norge gjør at de mest vanskeligstilte får tilbud om kommunal bolig<sup>7)</sup>. De kommunale boligene i Norge er ikke direkte sammenlignbart med nabolandene sitt tilbud.

<sup>7)</sup> Kommunale leietakere i Oslo: Hvem er de, og hvordan bor de? Rolf Golombek Janis Umblijs, Kristin Aarland s 221

Det var 117 598 kommunalt disponerte boliger i Norge ved utgangen av 2024<sup>8)</sup>. En økning på 2015 enheter sammenlignet med året før, men økningen har avtatt noe. Tilbake i 2011 var det 101 670 kommunalt disponerte boliger i Norge, og antall boliger økte betydelig fram til 2017. Fra 2018 og fram til 2021 har det vært en jevn nedgang i boligmassen, som kan tilskrives reduksjon i antall innleide boliger. Etter 2021 har utviklingen snudd, og mellom 2022 og 2024 har antallet kommunalt disponerte boliger økt med nesten 9 500. Fra 2022 har det igjen vært vekst i antallet kommunalt disponerte boliger. Fra 2022 til 2024 har det vært en økning på nesten 9500 boliger, hvorav 7200 flere innleide boenheter.

<sup>8)</sup> SSB benytter estimater i totalsummen i en del tabeller som antall boliger for å korrigere for mangler i rapportering i enkelte kommuner.

Figur 1. Antall kommunalt disponerte boliger fra 2011–2024. (SSB og Husbanken 2024)



### 3.2. Kjøp og salg

I 2024 rapporterte kommunene at de hadde kjøpt eller bygget 1323 boliger mot 1201 året før. 523 kommunale boliger ble solgt i 2024, mot 572 året før. Et lite antall boliger er delt opp i flere enheter eller slått sammen til større boliger. I 2024 ble 113

kommunale boliger solgt til leietakere, færre enn tidligere år.

I 2024 fikk 731 husstander i kommunal bolig utbetalt startlån. Det er en nedgang fra året før da antallet var 785. 50 prosent av startlånene gikk til barnefamilier.

Omsorgsboliger inngår i den kommunale boligmassen. I 2024 ga Husbanken tilsagn om tilskudd til 491 boliger. Fra 2023 kunne kommunene søke tilskudd til energiltak i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem gjennom Husbanken. I 2024 var det nær dobling i antall boliger som ble energieffektivisert. Større økonomiske ramme for tilskuddet kan forklare økningen. I 2024 ble 2000 utleieboliger, 1000 omsorgsboliger og om lag 3000 sykehjemsplasser oppgradert ved bruk av tilskuddet (Husbanken 2025a).

### 3.3. Eierform

I KOSTRA blir boligene innrapportert etter eierform. En grunn til dette er at det kun er boliger kommunen eier som inngår i kommunens regnskap. Noen kommuner har opprettet stiftelser eller disponerer boliger fra private stiftelser. Disse boligene skal rapporteres som innleide i KOSTRA.

Innleie er den eierformen som øker mest. Ved utgangen av 2024 var det 19 644 boliger innleide. Kommunale foretak inngår i kommuneregnskapet, men ikke kommunale aksjeselskap. I 2024 eide kommunene 74 prosent av den kommunale disponible boligmassen. Privateide boliger med kommunal disposisjonsrett har over tid ligget stabilt på rundt 10 000 enheter. Dette er boliger som private utbyggere og ideelle organisasjoner eier, men som kommunene disponerer. Kommunene rapporterer også de brukereide boligene hvor kommunen må godkjenne salg. Dette gjelder omsorgsboliger som beboere eier selv. Antallet ligger stabilt på i underkant av 5500 enheter.

### 3.4. Dekningsgrad

Det er ikke noe normtall for hvor mange boliger en kommune bør ha disponibelt. En rekke forhold påvirker det, blant annet lokalt boligmarked og befolkningssammensetning. Indikatoren «antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere» er et uttrykk for hvor mange boliger en kommune har i forhold til antall innbyggere. Dekningsgraden ligger på 21 pr 1000 innbyggere for landet som helhet, tilsvarende året før.

Det er store forskjeller i dekningsgrad i de enkelte kommunene. Mindre distriktskommuner har høyest dekningsgrad, og høyeste er Modalen med 107, og Utsira med 92. Mens Kåfjord, Hå, Sola og Nannestad har færre enn ti boliger per 1000 innbyggere.

En del kommuner med få innbyggere har hatt store endringer i 2024. Eksempelvis Modalen med 380 innbyggere hadde 63 boliger per 1000 innbygger i både 2021 og 2022, mens disse økte til 109 i 2023 og 107 i 2024. Endringene har nok sammenheng med at kommunene har anskaffet nye boliger for å bosette flyktninger fra Ukraina.

BOVELS bok om kommunale utleieboliger<sup>9)</sup> viser at de mindre kommunene har flest kommunale boliger per 1000 innbyggere i Norge. Mens Oslo kommune har 20 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere, har kommunene med under 2000 innbyggere i gjennomsnitt 40 boliger per 1000 innbyggere. Forskjellen kan i stor grad forklares med at de mindre kommunene har langt høyere andel omsorgsboliger enn større kommuner<sup>10)</sup>.

<sup>9)</sup> Kap 2. «Kommunale boliger i landkommuner og spredtbygde strøk. Med eksempler fra en casestudie i nordnorske distriktskommuner» Trond Bliksvær, Asgeir Solstad, Lea Louise Videt.

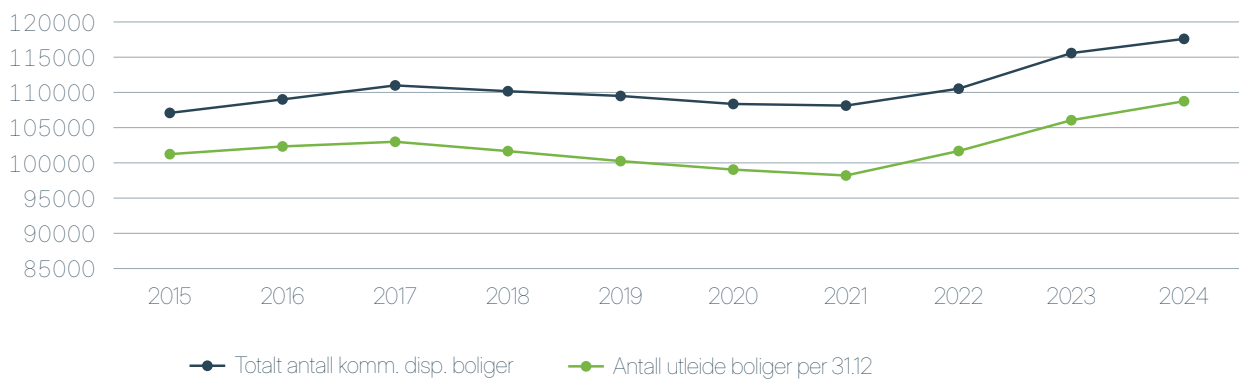
<sup>10)</sup> Ibid s 86

### 3.5. Utnyttelse av boligmassen

31. desember 2024 var 108 750 kommunale boliger leid ut, mot 106 055 boliger i 2023. I 2024 var det totalt 8848 kommunalt disponerte boliger som ikke ble leid ut. Dette tilsvarer 7,5 prosent av boligmassen. Andel tomme boliger gikk ned med ett prosentpoeng fra året før, etter flere år med økning. Over 800 flere boliger var i bruk.

Figur 2 viser en klar nedgang i antall kommunale boliger som ble leid ut fra 2017 til 2021. Fra 2022 skjedde det en endring, hvor antall disponerte boliger og antall utleide økte betraktelig. Det henger sammen med det høye antallet flyktninger som kommunene har bosatt. I 2024 flater økningen noe ut i takt med lavere ankomster av flyktninger.

Figur 2. Kommunalt disponerte boliger, antall totalt og antall utleide (SSB 2024).



Figuren viser at boligmassen som ikke var utleid har økt over tid, fra 5,5 prosent i 2015 til 7,5 prosent i 2024. I spørreundersøkelsen til Oslo Economics oppgir noen kommuner at de har utfordringer med at kommunale boliger står tomme. 60 prosent av kommunene oppgir at vedlikeholdet er en utfordring i stor eller svært stor grad. Dette gjelder løpende vedlikehold, klargjøring av boliger ved skifte av leietakere og større oppgraderinger og rehabilitering. Større utbedringer er avhengig av at kommunen har budsjettmidler.

Kommunene oppgir som årsak til at boligene ikke er leid ut, at boligene ikke er egnet for brukerne ut fra størrelse, standard, beliggenhet og bestemte behov hos leietakerne. 45 prosent

av kommunene oppgir manglende samsvar mellom behov og tilgjengelige boliger som årsak til at boliger står ledig. I spørreundersøkelsen fra BOVEL til kommunene (Osnes og Sørvoll 2023) oppgir de mest sentrale kommunene at det er særlig utfordrende å framskaffe større egnede boliger til barnefamilier. De mindre kommunene oppgir at de mangler en- og toromsboliger. Kommunene er samstemte i at de har størst utfordringer med boliger til flyktninger og personer med rusproblemer og psykiske lidelser (ROP).

Utleiere vil normalt vurdere tomgang og hvordan bruk av boligmassen gjennom hele året. De tar utgangspunkt i antall dager boligen har stått ubenyttet, altså hvor lang tid det tar fra en

leietaker flytter ut til neste leietaker flytter inn. Ut fra dette beregner de et gjennomsnitt.

I KOSTRA vises situasjonen per 31.12. Tallet på ledige boliger inkluderer boliger som skal leies ut fra 1. januar og boliger som har stått tomme i flere år, som kommunen eksempelvis ikke har midler til å sette i stand. Vi får ikke informasjon om hvor lenge boligene har stått tomme, eller hva som er årsaken. Det gis heller ingen informasjon om boligenes standard eller egnethet. Selv om tallene i KOSTRA gir begrenset kunnskap, er de godt egnet til å sammenlikne enkeltkommuner og utviklingen over tid.

KOSTRA gir ikke nok informasjon til å forstå og forklare utviklingen og vi trenger mer kunnskap. I tillegg er det til dels store forskjeller mellom kommuner, uavhengig av størrelse og beliggenhet. Det tyder på at organisatoriske og forvaltningsmessige forhold også kan ha betydning.

### 3.6. Samlet vurdering av utviklingen og bruken av boligmassen

Fra 2017 til 2021 var det en nedgang i antall kommunalt disponerte boliger i Norge. Nedgangen har en klar sammenheng med at kommunene reduserte antall innleide boliger og private eide boliger med kommunal disposisjonsrett. Fra 2022 har det vært en stor økning i antall kommunalt disponerte boliger, noe som sammenfaller med de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina. Mellom 2022 og 2023 har antallet boliger økt med 7455 enheter. Økningen fortsatte i 2024 med 2015 boliger, men har flatet ut noe. Dette henger trolig sammen med synkende antall flytninger i 2024.

Et viktig funn fra Oslo Economics (2023) evaluering av tilskudd til utleieboliger fra 2023, er at utviklingen av antall kommunale boliger og søknader om tilskudd til utleieboliger avhenger i stor grad av antall flyktninger som skal bosettes. Flyktninger er den målgruppen som kommunene prioriterer høyest, og større endringer i bosettingstallene gir umiddelbare utslag i antall boliger kommunene må anskaffe.

Kommunene har ulike strategier for valg av bolig når de bosetter flyktninger, og som KOSTRA-dataene viser bosetter noen kommuner en stor andel i kommunal bolig. Andre kommuner bosetter kun unntaksvis flyktninger i kommunale boliger, og finner andre løsninger. I stedet for kommunale boliger brukes det private utleiemarkedet og kommunen stiller garanti eller depositum som sikkerhet uten å være part i leieforholdet. Ut fra kjennskapen vi har til egnetheten og tilgangen på kommunale boliger, vil dette være et godt alternativ i mange tilfeller. Variasjonene er ofte et utslag av kommunes eget boligtilbud, av det lokale boligmarkedet og av tilgangen på utleieboliger i det private markedet.

Kommunene bruker aktivt det private utleiemarkedet og innleie som effektive og kortsiktige løsninger for å bosette flyktninger raskt. Dette framkommer i rapport fra Asplan Viak (2023) om kommunenes erfaringer med å framskaffe bolig til ukrainske flyktninger. Situasjonen og usikkerheten ved utviklingen i Ukraina tilsier at innleie kan være et godt alternativt for kommunene. Erfaringene fra den forrige perioden med høy tilstrømming av flyktninger i 2016 og 2017, viste at en del av boligene som ble anskaffet ble stående tomme når antallet flyktninger gikk ned.

## 4 Søknader, avslag og tildelinger

Dataene på søknader om kommunal bolig er ikke basert på individrapportering. Dermed går ikke KOSTRA-fordeling i på søknader, avslag og tildelinger «opp». Antall søknader er alle saker som er mottatt siste år, mens avslag og tildelinger inkluderer søknader som er mottatt tidligere år.

BOVEL har avdekket at kommunene utøver streng behovsprøving av de kommunalt disponerte boligene. Det påvirker hvilke grupper søker kommunal bolig. Ofte er det pleie- og omsorgstjenestene som behandler søknader om omsorgsboliger. I mange kommuner er dette ikke samme enhet som behandler søknader til ordinære utleieboliger. Disse vedtakene rapporteres gjennom kommunalt pasient- og brukerregister (IPLOS), og det er usikkert om alle disse også kommer med i KOSTRA.

KOSTRA skiller på søknader som gjelder å forlenge leieavtale, bytte og lignende, og nye søknader fra personer som ikke disponerer kommunal bolig. Utover hvor mange boliger som er solgt til leietaker, inneholder KOSTRA imidlertid ingen informasjon om de som flytter ut av de kommunale boligene og deres videre boligkarriere. KOSTRA mangler også informasjon om hvor lenge en husstand har bodd i en kommunal bolig.

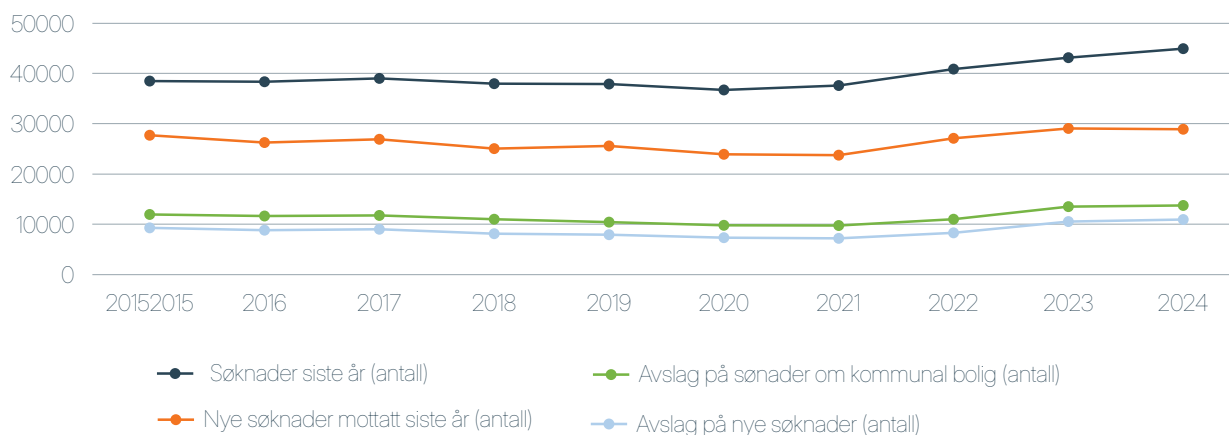
De som får kommunal bolig, tilhører prioriterte målgrupper. NAV har hovedansvar for mennesker med økonomiske og sosiale vanskeligheter. Disse blir ofte bedt om å skaffe privat leiebolig selv, eventuelt med tidsbegrenset økonomisk sosialhjelp til husleie og med kommunal garanti for depositum.

Spørreundersøkelsen til BOVEL viser at kommunale leieboere har svært liten valgfrihet. Nesten 90 prosent av kommunene oppgir at husstandene som får tilbud om bolig, får presentert bare ett boligalternativ som de må takke ja eller nei til. Selv om kommunene i noen grad tar hensyn til husstandenes behov og ønsker, er det kommunen som i realiteten bestemmer hvor søkerne skal bo. I spørreundersøkelsen svarer nesten halv parten av respondentene at søkere som takker nei til tilbud om kommunal bolig, går ut av ventelisten. Kommunale boliger er et sterkt behovsprøvd virkemiddel i kommunene, og det er derfor grunn til å anta at en del husstander som tidligere har fått avslag søker kommunal bolig.

### 4.1. Søknader

Antall søknader om kommunal bolig har vært stabilt på om lag 38 000 fra 2015 til 2021, men har økt de tre siste årene. I 2024 mottok kommunene 44 909 søknader. 28 880 var fra personer/husstander som ikke bodde i kommunal bolig fra før. Mens 16 110 søknader, tilsvarende 36 prosent, hadde allerede en kommunal bolig. De fleste kommuner følger husleielovens minstekrav om at leieavtaler skal være på minimum tre år. Mange kommuner har retningslinjer og praksis om at leietaker må søke på nytt hvis de fortsatt har behov for bolig når kontrakten utløper. Disse inngår i totaltallet på søknader. Det er en målsetting å øke gjennomstrømmingen av beboerne i de kommunale boligene, men i praksis viser det seg at en stor andel av avtalene blir videreført.

Figur 3. Søknader og avslag på kommunale boliger 2015–2024 (SSB 2024)



Bosetting av flyktninger påvirker ikke søknadsinngangen på kommunale boliger i særskilt grad. Årsaken til dette er at flyktninger i mottak eller overføringsflyktninger som oppholder seg i utlandet, normalt ikke søker om bolig selv. Ifølge IMDi er det i hovedsak flyktningkontor som framskaffer boligene i samarbeid med andre instanser i kommunen slik at disse står klar ved ankomst. Praksisen i kommunene er ulik og mange i private leieforhold. Data for boligtildeling inkluderer alle flyktninger.

Norge har mange små kommuner med en begrenset søknadsinngang. I løpet av 2024 mottok 206 kommuner færre enn 50 søknader om kommunale boliger, mens fem kun kommuner mottok over 1000 søknader. Oslo fikk flest søknader med 8301. Trondheim mottok 1673, etterfulgt av Bergen med 1565 og Kristiansand med 1210. Oslo hadde en klar økning, mens for de andre byene var søknadsinngangen på nivå med året før. En del av de større kommunene har en stor andel søknader som handler om å forlenge eller bytte bolig.

## 4.2. Avslag

Det ble gitt avslag på 13 719 søknader i 2024, som er på nivå med året før. Dette tilsvarer 31 prosent av alle mottatte søknadene. Antallet på landsbasis er ikke spesielt høyt, sett opp imot vanskeligstilte i boligmarkedet og økningen i leiepriser. BOVEL har avdekket at kommunene foretar en streng behovsprøving ut fra lokale retningslinjer, slik at det antakelig er husstandene med de største behovene som søker om kommunal bolig.

Andelen avslag varierer mye mellom kommunene. De største byene gir flest avslag til husstander som ikke allerede bor i kommunal bolig. Oslo ga 3387 avslag i 2024, og andelen avslag var 74 prosent. KOSTRA gir ikke informasjon om hvilke målgrupper som får avslag.

## 4.3. Tildelinger

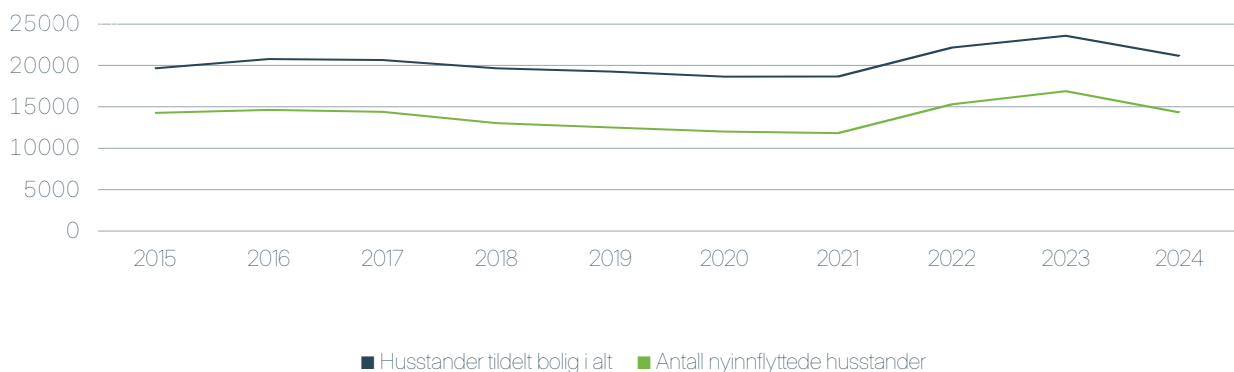
I 2024 ble 21 138 husstander tildelt bolig, 2438 færre tildelinger enn året før. 14 311 var nyinnflyttede husstander som ikke hadde kommunal bolig

fra før. Det er en nedgang på 2572 husstander. Kommuner kan inngå kortere leiekontrakter enn minstetiden på tre år, etter husleieloven og på visse vilkår. I 2024 ble det inngått 1357 kontrakter på ett år eller kortere og 374 kortere enn seks måneder.

Figur 4 viser en nedgang i antall husstander som

har fått kommunal bolig i Norge etter 2016 og til 2021. Fram til 2023 har antallet økt med over 5000 husstander. Økningen var særlig sterkt fra 2021 til 2022 med om lag 3500 nye husstander. Fra 2024 har det vært en nedgang i antall på 2438 boliger. Det har også vært en nedgang i antall nyinnflyttede husstander med 2572 færre enn i 2023.

Figur 4. Tildeling av bolig og nyinnflyttede. (kilde SSB 2024)



Oslo hadde flest nyinnflyttede husstander med 950, etterfulgt av Bergen med 558 og Gjøvik med 347 husstander. 33 prosent av Oslos 2836 tildelinger gikk til nye leietakere. I Lillestrøm var andelen også 33 prosent. Den høye andelen som forlenger leiekontraktene i Oslo og Lillestrøm kan tyde på at få kommer over i andre boligtilbud.

Respondentene i BOVEL sin undersøkelse svarer at en del brukergrupper ofte, alltid eller nesten alltid får tilbud om å fornye husleiekontrakten som følge av hensynet til bostabilitet. Dette gjelder særlig for barnefamilier, personer med ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse), eldre og personer med nedsatt funksjons- evne. Disse svarene reflekterer at de nevnte

målgruppene ofte blir vurdert til å ha behov for kommunal bolig over lengre tid eller hele livet

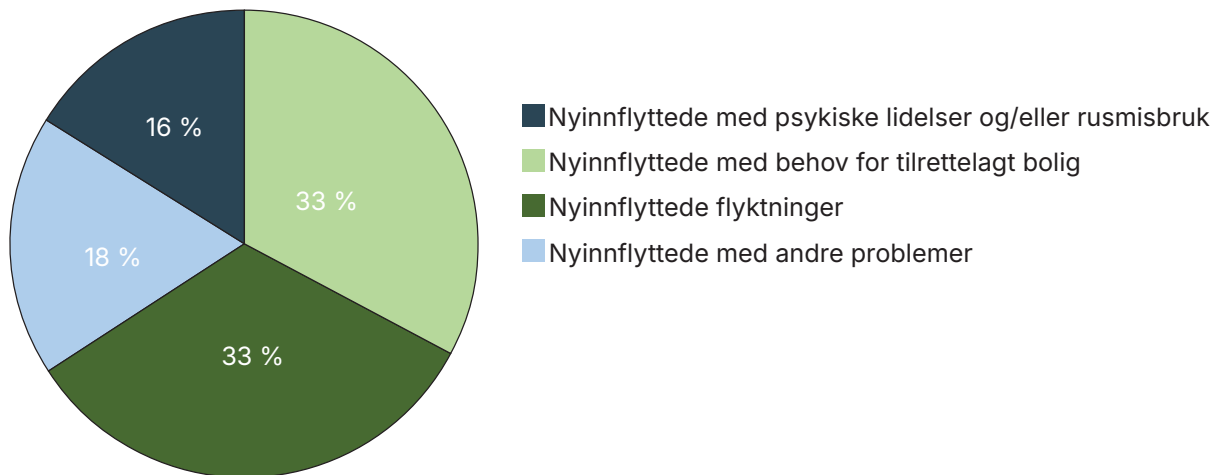
#### 4.4. Nyinnflyttede og fordeling av brukergrupper

I rapporteringen fordeles de nyinnflyttede på målgrupper med ulike kjennetegn. Det er ingen opplysninger om bosituasjonen på vedtakstidspunktet, og KOSTRA gir heller ingen informasjon om den som får bolig har en uegnet bolig, er bostedsløs, eller er skrevet ut fra institusjon/ fengsel på tildelingstidspunktet. Det samme gjelder husstandens sammensetning, størrelse, barn eller alder. Noen, særlig mindre kommuner

har ikke fordelt brukerne på målgruppe i sin rapportering. Imidlertid gir målgruppene et godt inntrykk av hva slags utfordringer og behov søkerne har, og hva som er grunnlaget for tildelingen. Flyktninger får bolig ved ankomst til kommunen, og andre målgrupper tilbys bolig

fordi de har bestemte behov som ikke kan dekkes gjennom tilbudet i det ordinære boligmarkedet. [Figur 5](#) viser hvordan nyinnflyttede husstander i kommunalt disponerte boliger fordelt på ulike målgrupper

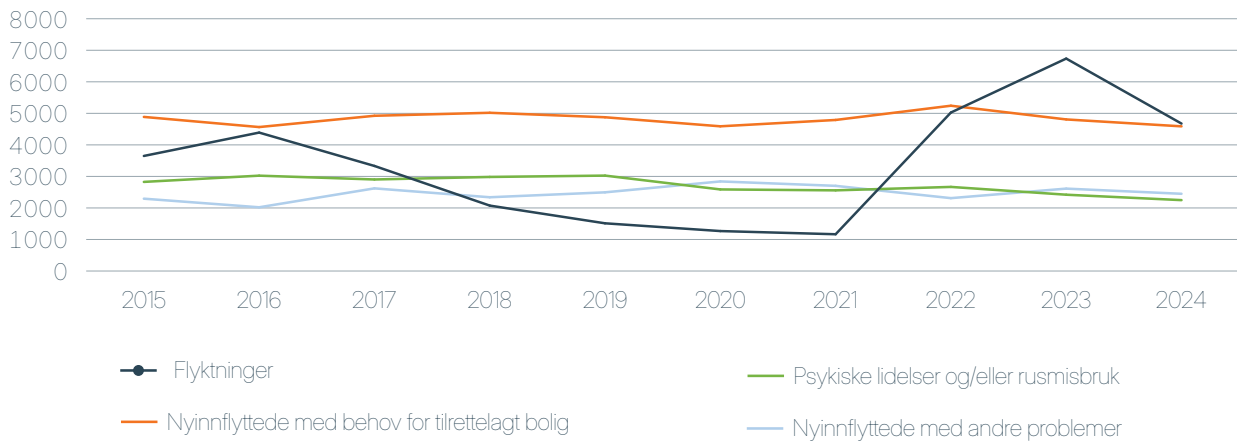
Figur 5. Fordeling av kommunale boliger til målgruppene i prosent (SSB 2024)



I 2024 fikk 4588 av de nyinnflyttede tilrettelagt bolig. Selv om dette er nedgang fra 4807 året før, er det på nivå som tidligere. Dette er i hovedsak eldre og personer med funksjonsnedsettelse. 2248 av de nyinnflyttede hadde psykiske lidelser og/eller rusproblemer. Det er en liten nedgang fra året før. Dataene viser at et flertall av husstander som får kommunal bolig har store helsemessige og sosiale utfordringer. Slike utfordringer begrenser mulighetene for bolig i det ordinære markedet, og kan forklare at en stadig større andel av boligtildelingene er til husstander som har kommunal bolig fra før. I 2024 ble det registrert 2449 i gruppen «nyinnflyttede med andre problemer», en nedgang på 164 fra året før.

I 2021 ble det et unormalt lavt antall flyktninger bosatt i Norge, og kun 1166 husstander i målgruppen flyktninger fikk kommunal bolig. Det lave antallet i 2021 har sammenheng med pandemien. Dette endret seg dramatisk i 2023 med krigen i Ukraina. I 2023 ble 6737 husstander i målgruppen flyktninger bosatt i kommunalt disponert bolig. I 2024 var det nedgang i antall flyktninger til 4675, som er 2062 færre enn året før. Antallet er allikevel høyt, og ligger på nivå med toppåret for forrige flyktningkrise i 2015 da det var 4390 nyinnflyttede flyktninger.

Figur 6. Utvikling i antall nyinnflyttede etter målgruppe (SSB/Husbanken 2024)



Figur 6 viser utviklingen i antall tildelinger for de fire målgruppene over tid. Antall tildelinger er i hovedsak relativt stabile, men for målgruppen flyktninger er det tydelige utviklingstrekk og større svingninger. Dette tyder på at bosetting av flyktninger er en «driver» for etterspørselen av kommunale boliger.

Noen distriktskommuner tildeler et mindre antall boliger til personell og andre uten behovsprøving. Tall i KOSTRA for 2024 viser at i overkant av 1000 kommunale disponerte boliger er i bruk uten behovsprøving.

#### 4.5. Ventelister

På grunn av svakheter ved datakvaliteten og mangelfull innrapportering publiserer ikke SSB nasjonale tall på ventelister. Ventelistetallene må dermed tolkes med varsomhet. Tallene kan likevel gi et inntrykk av utviklingen over tid. Det rapporteres også kun for de husstandene som sto på venteliste per 31.12, og ventelistene kan variere gjennom året. En annen svakhet er at det ikke er noe rapportering på hvor lenge husstanden har stått på venteliste. I NOVA sin undersøkelse av tildelingskriterier for kommunal

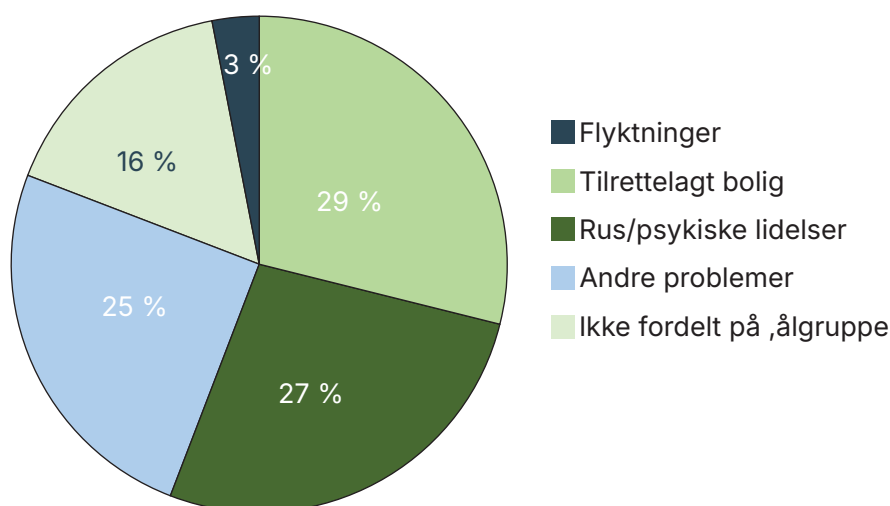
bolig<sup>11)</sup> framkommer det at som følge av et begrenset antall ledige kommunale boliger, vil ikke søkere som tilfredsstill alle grunnkriteriene i en kommune som alder, inntekt og botid automatisk få et positivt vedtak bolig. Det foretas en streng også behovsvurderingen ut fra bosituasjonen og tilgangen på kommunale boliger.

Det er 97 kommuner som rapportere data på antall husstander på ventelister i KOSTRA for 2024. Kommunene som ikke har rapportert om ventelister er hovedsakelig små kommuner. Summen av kommuner som har rapportert, viser at 4111 husstander sto på venteliste ved utgangen av 2024. Dette er en nedgang på 453 fra året før.

En fordeling på målgruppene viser at det er små endringer fra 2024. 1184 på venteliste har behov for tilrettelagt bolig, 1020 tilhører gruppen som har andre problemer, mens 1118 har rus og psykiske problemer og 106 er oppgitt å være flyktninger. Det er en nedgang for tilrettelagt bolig og andre problemer, mens det for ROP og flyktninger er på nivå som året før.

<sup>11)</sup>Tildelingskriterier og vilkår for leie av kommunale utleieboliger i Norge – OsloMet NOVA BOVEL-notat 5/25

Figur 7. Husstander på venteliste per målgruppe (SSB/Husbanken 2024)



Rapporteringen viser store forskjeller mellom kommunene. Oslo hadde flest husstander på venteliste med 370. Deretter følger Bergen med 337 husstander og Stavanger med 250. Fredrikstad, Sandefjord, Kristiansand, Indre Østfold, Tønsberg og Trondheim hadde alle over 100 husstander på venteliste ved utgangen av 2024. De fleste av disse byene har en klar økning fra 2023. Det er flere store kommuner som Halden, Larvik, Molde og Tromsø som ikke har rapportert om ventelister. Det er lite trolig at dette er realiteten. I undersøkelsen til BOVEL framkommer det at 56 prosent av kommunene har venteliste for kommunal bolig, mens 40 prosent oppgir at de ikke har venteliste.

#### 4.6. Vurdering av utviklingen i tildelinger og ventelister ut fra målgruppene

KOSTRA gir ingen opplysninger om hvem som bor i de kommunale boligene, verken hvilken målgruppe de tilhører, alder eller antall

i husstanden. Som vi skriver under punktet om sosialhjelpsmottakeres bosituasjon, viser nye KOSTRA-tall at en av fem kommunale leietakere mottok økonomisk sosialhjelp i 2023. Tall fra helse- og omsorgsstatistikken i KOSTRA viser at antall beboere i omsorgsboliger (boliger til pleie og omsorgsformål) var 40 819 i 2024, og av disse var 18 562 under 67 år. For begge gruppene er det en nedgang i antall beboere de siste årene.

BOVEL presenter i sin bok om kommunale leietakere en ny undersøkelse blant leietakere med kommunal bolig i Oslo <sup>12)</sup>.

Det er store forskjeller i yrkesinntekt mellom beboere som eier, leier privat og leier kommunalt. I 2021 hadde eiere ti ganger høyere yrkesinntekt per forbruksenhet enn kommunale leietakere. Kommunale leietakere har også lavere sysselsetting, høyere andel uføretrygdede og mottar mer økonomisk støtte, inkludert

<sup>12)</sup> Kommunale leietakere i Oslo: Hvem er de, og hvordan bor de? Rolf Golombek Janis Umblis, Kristin Aarland

sosialhjelp og statlig bostøtte. En stor andel av disse husstandene har innvandrerbakgrunn fra G2-land. Blant barnefamilier i kommunale boliger utgjør innvandrerhusholdninger 94 prosent. Blant husstander med barn i kommunal bolig, bodde to av tre trangbodd. Botid er et annet moment som undersøkelsen belyser, og nær halvparten av de som bodde i kommunal bolig i 2001, gjorde det 20 år senere. Rundt 80 prosent av de som flytter inn, bor der fem år etterpå.

## 4.7. Flyktninger

KOSTRAs definisjon av målgruppen flyktninger er som følgende: «En person regnes som flyktning så lenge kommunen mottar integreringstilskudd for vedkommende. Integreringstilskuddet mottas i fem år etter første bosetting i kommunen.» Dette innebærer at det ikke bare er førstegangs-bosetting som er med i tallgrunnlaget, men også reetablering og flyttinger mellom kommuner. Erfaringsmessig er det store flertallet imidlertid førstegangsboettere.

Det er kommet over 100 000 flyktninger fra Ukraina siden februar 2022. Dette påvirker boligbehovet og bosettingsarbeidet i kommunene i stor grad. Tall fra IMDi (2025) viser at kommunene bosatte 25 618 flyktninger i 2024, en nedgang på 8083 fra året før. Til tross for nedgangen er det et svært høyt antall sammenlignet med 2021, da 4489 flyktninger ble bosatt i kommunene. 22 284 av flyktningene var fra Ukraina. 1468 var overføringsflyktninger, 755 færre enn året før.

Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak om opphold/innreisetillatelse til bosetting var tre måneder i 2024, mot to og en halvmåned i 2023. Selv om dette er en liten økning tyder det på at kommunene fortsatt klarer å framskaffe boliger raskt.

I følge IMDi ble 4329 barnefamilier bosatt i 2024 (14 483 personer). Tilsvarende ble 814 barnefamilier bosatt i 2021. Til sammenligning ble det ved forrige bosettingstopp i 2016 bosatt 1 561 barnefamilier. I tillegg ble 797 enslige mindreårige og 10 338 «andre voksne» bosatt. Dette kan være enslige eller del av en husstand som ikke regnes som barnefamilie. Sammenlignet med 2022 har antall barnefamilier gått noe ned, mens gruppen «andre voksne» har holdt seg stabil. Det høye antallet barnefamilier stiller krav til at kommunene framskaffer større boliger. Dette er boliger kommunen i begrenset grad har disponibelt i sin boligmasse.

Flyktningene utgjorde 33 prosent av dem som fikk kommunal bolig i 2024. Vi vet ikke nøyaktig hvor mange husstander utgjorde de 25 618 flyktninger som ble bosatt i 2024. Tallene viser at en mindre andel av flyktningene er blitt bosatt i kommunalt disponerte bolig enn året før.

Med utgangspunkt i informasjonen fra IMDi ser vi at om lag en 1/3 av flyktningehusstandene ble bosatt i kommunal bolig i 2024. Kommunen har også økt bruken av lån til depositum med 53 prosent og garantier for depositum med 24 prosent de to siste årene. Dette kan ha sammenheng med at private leieboliger i stor grad ble brukt til flyktningene i 2023 og 2024.

Kommunene har gitt tilbakemeldinger i undersøkelser til BOVEL, Oslo Economics, Asplan Viak og Husbankens kommuneundersøkelse om store utfordringer med å framskaffe nok boliger til flyktninger. Det var grunn til å anta at utfordringene med å framskaffe boliger ville bli store. KOSTRA-dataene gir ingen indikasjon på dette og ventetiden i mottak/innreise økte kun fra 2,3 i 2022 til 3 måneder i gjennomsnitt i 2024. Den disponible boligmassen i kommunene økte med 7067 enheter fra 2022 til 2024. Større bruk

av innleide boliger bidro til økningen med 5025 boliger.

#### 4.8. Personer med behov for tilrettelagte boliger

I veiledningen til KOSTRA-skjema beskrives dette som «personer med behov for tilrettelagt bolig. For eksempel eldre, utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede.» Som tidligere nevnt har

SSB kartlagt at 42 prosent av boligmassen kan regnes som omsorgsboliger. SSB har i en annen undersøkelse kartlagt at det finne om lag 30 000 boenheter som er tilknyttet en personalbase<sup>13)</sup>. Rundt 50 prosent av beboerne i disse boligene er utviklingshemmede. Sammensetning og utvikling fordelt på alder viser følgende:

<sup>13)</sup> [https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/artikler/bemannet-bo-tilbud-i-hjemmetjenesten.malgrupper-og-omfang/\\_/attachment/inline/0cad9d1c-a747-47ed-af25-7c3cd0389de3:cc5fdfe4ade-8ff4ced5e1f1b18d2379296aed4f5/RAPP2022-01.pdf](https://www.ssb.no/helse/helsetjenester/artikler/bemannet-bo-tilbud-i-hjemmetjenesten.malgrupper-og-omfang/_/attachment/inline/0cad9d1c-a747-47ed-af25-7c3cd0389de3:cc5fdfe4ade-8ff4ced5e1f1b18d2379296aed4f5/RAPP2022-01.pdf)

**Tabell 1** Beboere i boliger kommunen disponer til omsorgsformål 04469 (SSB 2024)

Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål					
	2020	2021	2022	2023	2024
Alder i alt	43326	42597	42191	41634	40814
Under 67 år	20787	19751	19680	19383	18562
67-74 år	4698	4678	4651	4632	4628
75-79 år	3148	3363	3490	3681	3677
80-84 år	3939	3845	3872	3776	3940
85-89 år	4830	4820	4567	4439	4505
90 år eller eldre	5924	6140	5931	5723	5502

Tabellen viser en nedgang med 820 beboere i boliger til omsorgsformål i 2024. I aldersgruppen 80-84 og 85-89 var det en liten økning. Kommunene rapporterte her antall personer, ikke boliger.

Hvor godt utformet og tilgjengelig en bolig er har stor betydning for i hvilken grad beboeren kan leve selvstendig. KOSTRA-indikatoren «andel kommunalt disponerte boliger tilgjengelig for rullestolbrukere» står for fysisk tilgjengelighet. I 2024 var denne andelen på 46 prosent. Dette er på samme nivå som i 2023, men en nedgang på to prosentpoeng fra 2022. Dette kan ha sammenheng med at flyktninger normalt ikke har

behov for tilrettelagte boliger. En stor andel av de nye innleide boligene gikk til denne gruppen, og er ikke egnet for rullestolbrukere.

Husbanken ga kommunene tilsagn om investeringstilskudd til 491 omsorgsboliger i 2024 (Husbanken 2025a). Dette er en liten nedgang fra året før. Tilveksten av boliger bør sees ut fra utbetalingstidspunktet for tilskuddet, som er når omsorgsboligen blir tatt i bruk. Antall utbetalinger var 416 boliger i 2024. Dette er omtrent på nivå med året før.

Rapporten «Utviklingshemmetes bosituasjon 2021» (Tøssebro og Wendelborg 2021)

viser at utviklingshemmede i stor grad bor i samlokaliserte kommunale boliger. NTNU Samfunnsforskning har antatt at det mangler rundt 2000 boliger for målgruppen. I evalueringen til Oslo Economics av tilskudd til utleieboliger, melder kommunene at behovet for boliger til personer med nedsatt funksjonsevne er tilnærmet uendret sammenlignet med tidligere, men at behovet er sterkt økende for eldre. Dataene i KOSTRA tyder på at kommunene ikke klarer å øke tilbudet av tilrettelagte boliger. Det er samtidig uklart hva som er årsaken til at antall beboere i boliger til omsorgsformål går noe ned.

#### 4.9. Andre problemer

Gruppen «andre problemer» gjelder andre personer som kvalifiserer for kommunal bolig og dekker sosialt- og økonomisk vanskeligstilte husstander. Disse inngår i gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet, men har ikke større helsemessige utfordringer eller andre behov, som plasserer dem i de andre målgruppene.

I 2024 flyttet 2449 husstander i målgruppen «andre problemer» inn i kommunal bolig, en nedgang på 164 fra året før. Videre viser tallene at 1020 husstander sto på venteliste i 2024. Siden 2020 er antallet mer enn fordoblet og er den gruppen som har økt mest.

Kommunene henviser ofte denne gruppen til det private leiemarkedet. Det er rimelig å anta at mange av avslagene er til personer i denne gruppen. Dette gjelder særlig i de store byene hvor presset i boligmarkedet er stort, og leieprisene her økt mye. Oslo kommune avslår 70 prosent av søknader fra nye husstander.

#### 4.10. Rus og psykiske lidelser (ROP)

I 2024 ble 2240 av de nyinnflyttede i kommunal bolig oppgitt å ha psykiske lidelser og/eller rusproblemer. Ved utgangen av året stod 1118 personer i denne gruppen på venteliste. Antallet nyinnflyttede viser en ytterligere nedgang fra årene før og samsvarer med funnene i Riksrevisjonens rapport om tilbudet til ROP-gruppen som viste stor mangel på egnede boliger og at gruppen ikke bli prioritert.

I den årlige kartleggingen for 2024 av kommunalt psykisk helse- og rusarbeid<sup>14)</sup> svarte flere kommuner at bosituasjonen er god for personer med psykiske lidelser (51 prosent) og for rusproblemer (34 prosent), mens for gruppen med ROP-lidelser svarer 36 prosent av kommunene at bosituasjonen er dårlig eller svært dårlig. Dette gjelder alle kommunene med over 50 000 innbyggere. Kartleggingen viser at det er viktig å ha oppmerksomhet på en begrenset gruppe med alvorlige samtidige rus og psykiske lidelser. De vanligste utfordringene kommunene oppgir er for få boliger til målgruppen ROP generelt, særlig i de større kommunene har problemer med å gi nødvendige tjenester mangel på bolig/bofellesskap der bruker har nødvendig tilgang til personell

Økningen i antall på ventelistene, sammen med den store økningen i bruk av midlertidig botilbud, bekrefter at kommunene har utfordringer med å framskaffe egnede boliger til personer med ROP-lidelser. I kommuneundersøkelsen (Husbanken 2025a) oppgir ni av ti kommuner at de har fra middels til svært dårlig tilgang på egnede boliger for personer i gruppen.

<sup>14)</sup> [https://www.sintef.no/contentassets/b9b01949aa5a4656ad0658151c151ec8/endeligrapport\\_is\\_24\\_8\\_2024.pdf](https://www.sintef.no/contentassets/b9b01949aa5a4656ad0658151c151ec8/endeligrapport_is_24_8_2024.pdf)

## 4.11. Uten behovsprøving

Kommunalt disponerte boliger inkluderer ikke bare boliger til vanskeligstilte, men også personalboliger og liknende. Undersøkelsen til SSB fra (Holmøy 2018) viste at to prosent av boligmassen ble tildelt denne gruppen. I KOSTRA-rapporteringen oppgir kommunene at de brukte 1066 boliger til dette formålet i 2024. Dette er en liten nedgang fra året før.

BOVEL har også undersøkt bruken av denne typen boliger. Undersøkelsen viser at langt flere små kommuner med under 5 000 innbyggere oppgir behov for flere kommunale boliger til offentlig ansatte (58 prosent) og til ansatte i private virksomheter (29 prosent). BOVEL mener

dette viser at den kommunale utleiesektoren fyller en annen funksjon i en del av de mindre distriktskommunene.

BOVELS bok kapittel 2 viser at et særtrekk ved det kommunale botilbudet i små kommuner at de bruker en høy andel boliger uten behovsprøving. En forklaring kan være at mindre kommuner har god dekning av kommunale boliger og kan tildele kommunale boliger til eksempelvis kommunalt ansatte. Det kan også uttrykke at antallet disponible boliger er såpass høyt, at behovsprøving ikke er nødvendig eller at boligene går til private bedrifter med behov for boliger til ansatte.<sup>15)</sup>

<sup>15)</sup> «Kommunale boliger i landkommuner og spredtbygde strøk. Med eksempler fra en casestudie i nordnorske distriktskommuner» Trond Bliksvær, Asgeir Solstad, Lea Louise Videt. S 87

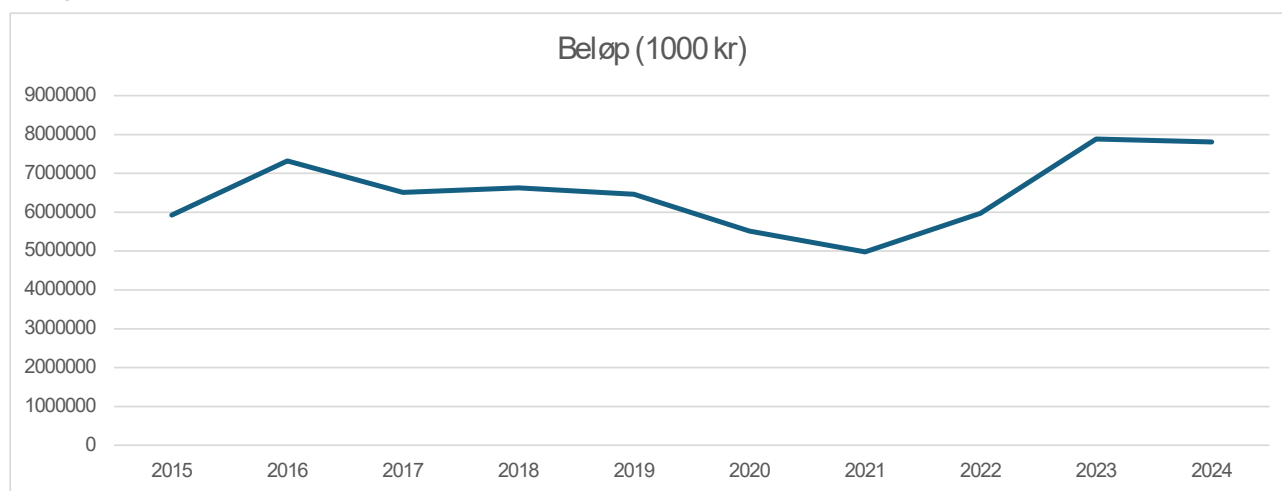
## 5 Brutto investeringsutgifter – kommunalt disponerte boliger

Investeringer til boligformål er et mål på kommunenes aktivitet og ressursinnsats. KOSTRA-funksjonene i regnskapet viser hvor mye kommunene kostnadsfører til dette formålet. Disse tallene viser investeringer som

inngår i kommuneregnskapet på funksjon 265<sup>16)</sup> kommunalt disponerte boliger. Dette inkluderer kommunale foretak, men ikke kommunalt eide aksjeselskap, stiftelser o.l.

<sup>16)</sup> For mer informasjon se: Opplærings-/veiledningsmateriell (regjeringen.no)

Figur 8. Utvikling i brutto investeringsutgifter på kommunalt disponerte boliger for kommuneconsern 2015–2024 (SSB 2024)



På landsbasis har bruttoinvesteringene til boligformål økt betydelig over tid, og var i 2016 på 7,3 milliarder kroner. Etter dette har investeringene sunket og var i 2021 på fem milliarder. De siste årene har bruttoinvesteringen igjen økt, og var på 7,9 milliarder i 2024 som er en liten nedgang fra året før. Husbanken antar at økte byggekostnader kan forklare økningen. Videre er det påfallende at kurven følger samme utvikling som antall kommunalt disponerte boliger og tildeling av boliger. Mye av økningen i investeringsutgiftene er antakelig knyttet til behov for flere boliger til flyktninger.

På grunn av begrensninger i dataene er det ikke mulig å analysere dette nærmere utover å vise utviklingen over tid. Kommunene tar i begrenset grad opp lån fra Husbanken til investeringer i boligformål, og støtten fra Husbanken består av tilskuddsmidler. Vi ser en klar sammenheng mellom mottak av flyktninger og kommunenes investering. [Figur 8](#) viser dette.

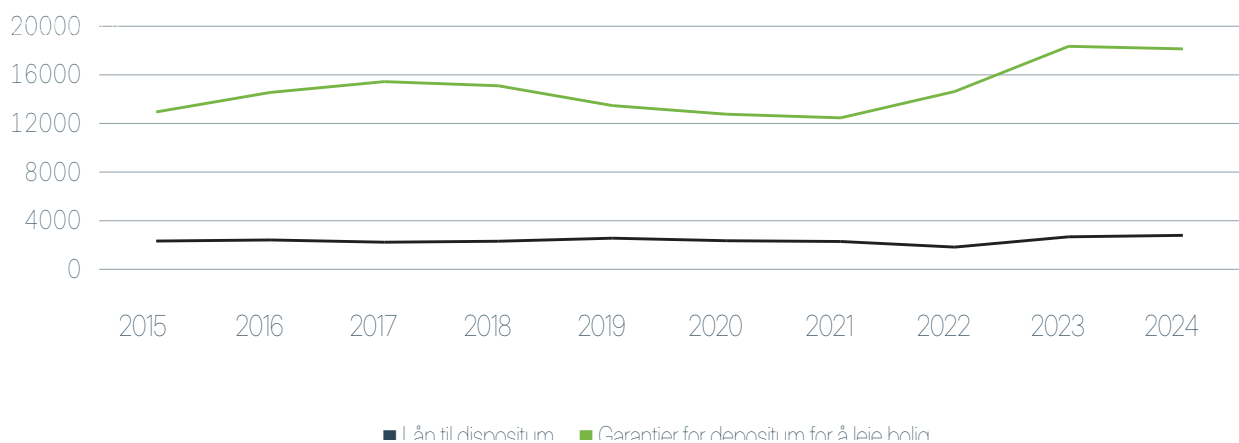
## 6 Annen kommunal bolighjelp – økonomiske virkemidler

For husstander som ikke tildeles kommunal bolig<sup>17)</sup>, er garantier og lån til depositum et viktig

<sup>17)</sup> Merk at det ikke er noen rapportering på de kommunale oppfølgningstjenestene og økonomisk sosialhjelp til husleie i Skjema 13.

virkemiddel. Det er normalt NAV som innvilger dette. Det er en sammenheng mellom hvor mange som mottar sosialhjelp og antall garantier for depositum.

Figur 9: Utvikling i lån og garantier for depositum 2015–2024 (SSB 2024)



I 2024 ble det gitt 18 138 garantier og 2795 lån til depositum. Bruken av garantier og lån til depositum har vært forholdsvis stabilt over tid, men økte de siste årene. Dette har sammenheng med at privat utleiebolig blir brukt i stort omfang for å bosette flyktninger. For 2024 var det en liten nedgang i bruk av garantier, og en liten økning for lån til depositum. Det er vanskelig å forklare utviklingen, men færre flyktninger, og redusert tilgang på private utleieboliger kan være forklaringer. Nivået er langt høyere enn det har vært tidligere.

Oslo er den kommunen som gir flest garantier og lån til depositum med henholdsvis 2517

garantier og 1042 lån i 2024. Andre kommuner som bruker disse virkemiddele i større omfang er Bergen, Stavanger, Trondheim, Lillestrøm, Fredrikstad, Bodø, Tønsberg, Sandefjord, Horten og Moss.

KOSTRA har også spørsmål om kommunal bostøtte. Det er få kommuner som har denne ordningen for de kommunale leietakerne. Tidligere undersøkelser viser også at det er feilrapportering i KOSTRA knyttet til denne ordningen.

## 7 Sosialhjelpsmottakers bosituasjon

Det er ingen individrapportering i skjema 13, og derfor kan andre KOSTRA-data bidra til større kunnskap om vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det er innarbeidet rapportering på bosituasjonen i skjema for økonomisk sosialhjelp.

Tabell 2 Sosialhjelpsmottakeres bosituasjon (SSB og Husbanken 2024)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bor i leid privat bolig	76355	79284	79745	78024	77070	73933	79242	91435	99031
Bor i leid kommunal bolig	29223	28900	28294	27372	24800	24002	27749	33318	37004
Bor i eid bolig	9589	9549	10022	9865	8917	8362	9270	11285	12306
Uten bolig	4553	4342	4684	4598	3809	3480	4018	4718	4841
Bor i institusjon	-	-	-	-	-	-	1038	1133	1151
Annet	16780	16638	16542	16053	15348	14224	15350	4718	4841
<b>Total</b>	<b>136500</b>	<b>138713</b>	<b>139287</b>	<b>135912</b>	<b>129944</b>	<b>124001</b>	<b>136667</b>	<b>146607</b>	<b>159174</b>

Kommunene har rapportert på bosituasjonen for 159 174 av de 173 230 husstandene som mottok økonomisk sosialhjelp i 2024. Dette var en økning på 14 173 husstander fra 2023, og sammenlignet med 2021 har antall husstander som mottok økonomisk sosialhjelp i 2024 økt med 39 prosent. Etter en periode med nedgang, har antall mottakere og utgiftene økt kraftig de siste årene. Hovedårsaken er det høye antallet flyktninger som er bosatt i kommunene sammen med høy prisvekst og levekostnader.

Innrapporteringen i KOSTRA er noe endret fra 2022. Personer i institusjon er en egen kategori, og dataene er korrigert for husstander som har mottatt stønad i flere kommuner. Tallene for 2024 viser at et stort flertall av sosialhjelpsmottakerne, 100 000 husstander leide privat bolig, mens 37 004 leide kommunal bolig.

Sammenlignet med 2021 var det 13 000 flere husstander i kommunal bolig som mottok sosialhjelp i 2024. Selv om kommunene disponerte flere boliger, har antall husstander i kommunal bolig som mottok sosialhjelp økt med 54 prosent fra 2021.

De aller fleste av sosialhjelpsmottakere bor i en leiebolig, kun åtte prosent eier sin egen bolig, men antallet er stigende. Eierandelen er betydelig høyere i kommuner med under 10 000 innbyggere. Dette har nok sammenheng med et begrenset utleiemarked i mindre kommuner. I større kommuner er det svært få sosialhjelpsmottakere som eier sin egen bolig. Et annet trekk ved de minste kommunene er at andelen som leier kommunal bolig er langt høyere enn i de større kommunene.

Tre prosent av sosialhjelpsmottakerne er rapportert som bostedsløse. Dette utgjør 4841 husstander og er på samme nivå som i 2023. Definisjonen av bostedsløse er den samme som er brukt i kartleggingene av bostedsløse, men dataene kan ikke sammenlignes direkte med de nasjonale kartleggingene er begrenset til en periode på en uke.

KOSTRA har ikke informasjon om hvor stor del av sosialhjelpsutbetalingene går til å dekke boutgifter, men basert på informasjonen fra kommunene og KS er andelen høy. I 2024 ble det utbetalt 11,8 milliarder kroner i sosialhjelp, en økning på 75 prosent fra 2021.

## 8 Midlertidig botilbud og natthjem

Det er en nullvisjon for bostedsløsheten i Norge. Dette ble også bekreftet i Boligmeldingen. Siden «Prosjekt bostedsløse» i 2001 har det vært en klar målsetting å redusere bruken av midlertidige botilbud og at opphold i slike tilbud ikke skal vare over tre måneder. I tillegg er det et mål om at kun helt unntaksvis skal barnefamilier og unge under 25 år bruke slike tilbud,

OECD peker på at bostedsløshet er et komplekst problem, vanskelig å forstå og måle. Det er enighet om at det er noen faktorer er avgjørende. Dette er strukturelle faktorer som press i boligmarkedet, fattigdom og migrasjon. Institusjonelle- og systemiske svakheter ved overganger og i tjeneneste, og individuelle faktorer som rusproblemer, psykisk helse, svak økonomi og utkastelser fra bolig.

Rapporteringen i KOSTRA gir en god indikasjon på hvorvidt kommunene lykkes med dette arbeidet, sammen med kartleggingene av bostedsløse hvert fjerde år. Tallene fra KOSTRA og bostedsløsekartleggingen kan ikke sammenliknes. Det er fordi KOSTRA viser til alle som har vært i slike tilbud i løpet av året, mens kartleggingene viser til en bestemt uke i året (uke 48). Den planlagte kartlegging for 2024 ble avlyst grunnet manglende godkjenning av FoU-prosjektet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Etter en ny gjennomgang er det gitt tillatelse til at en forenklet kartlegging som ble gjennomført i uke 48 i 2025. Imidlertid vil det mangle en del sentral informasjon om de bostedsløse, men funnene vil brukes i neste års KOSTRA-analyse.

De siste tilgjengelige dataene fra kartleggingen av bostedsløse i 2020 viste at 31 prosent av de bostedsløse oppholdt seg i midlertidige botilbud. Dette utgjør 1100 personer den konkrete uken. Selv om antall bostedsløse er halvert siden 2012 i kartleggingen, økte andelen bostedsløse som bor i midlertidige botilbud.

I KOSTRA er det følgende definisjoner<sup>18)</sup>: «Midlertidig botilbud og natthjem er botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt.» Midlertidig botilbud «omfatter botilbud der man kan oppholde seg hele døgnet (for eksempel pensjonater, hospits eller campinghytter), i motsetning til natthjem, der man som regel ikke kan oppholde seg på dagtid. Botilbud med korttidskontrakt og korttidsopphold på institusjon regner ikke som midlertidig botilbud.»

Som det framkommer i [tabell 5](#) ble unge under 25 år inkludert i rapporteringen fra 2016. Dette er nyttig informasjon for å vurdere bruk og utvikling.

<sup>18)</sup> Hentet fra veiledning på skjema 13

Tabell 3 Bruk av midlertidig botilbud og natthjem (SSB og Husbanken 2024)

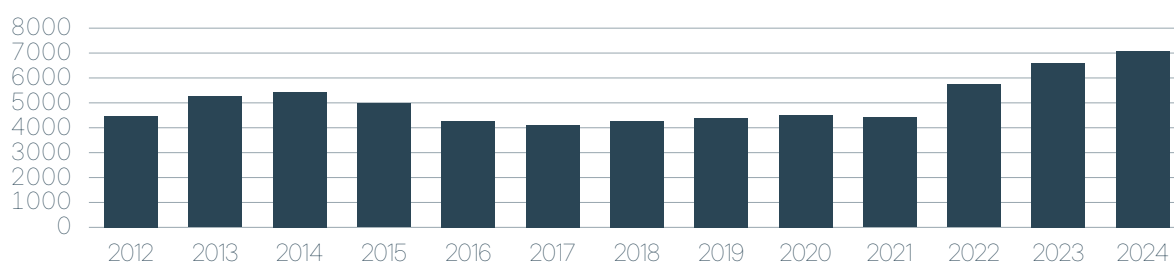
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
I alt	5438	4976	4261	4124	4282	4395	4502	4415	5742	6 596	7077
I mer enn 3 måneder	1482	1266	784	801	809	821	895	849	1186	1 686	1725
Opphold under 14 dager	.	.	.	.	.	1222	1268	1290	1666	1 799	2026
Med barn	363	324	211	223	218	238	230	341	471	510	636
Med barn over 3 mnd.	124	82	39	45	66	46	43	61	103	121	185
Unge 18–25	.	.	208	374	478	450	366	410	516	584	619
Unge 18–25 over 3 mnd.	.	.	44	92	84	84	83	80	82	206	187
Natthjem	561	569	473	410	403	254	154	135	239	212	188

## 8.1. Antall opphold i midlertidig botilbud

I 2024 ble det rapportert om 7077 husstander i midlertidige botilbud. Dette er det høyeste nivået som noen gang er registrert i KOSTRA. I tillegg oppholdt 188 seg i natthjem<sup>19)</sup> i 2024. Dataene bekrefter en kraftig økning i bruk av midlertidig botilbud. Økningen på 60 prosent fra 2021 viser en dramatisk utvikling. Mange andre europeiske land opplever det samme, og det har sammenheng med strukturelle forhold, blant annet økt press i boligmarkedet.

<sup>19)</sup> Natthjem er en boform hvor beboer må forlate overnattingsstedet tidlig om morgenen og fyller ikke kravene etter sosialtjenesteloven § 27. Bruken har nå på det nærmeste opphørt.

Figur 10. Husstander i midlertidig botilbud 2012 til 2024 (SSB 2024)



De store kommunene har flest husstander i midlertidige botilbud. Oslo hadde 1966 opphold, Bergen 507, Stavanger 408 og Trondheim 454. Alle storbyene har hatt en økning i antall opphold, og særlig i Trondheim har økningen vært betydelig. Samlet hadde disse fire byene 47 prosent av alle som oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2024. Andre kommuner med relativt mange i midlertidig botilbud var Kristiansand med 322 Sandnes med 211, Tromsø hadde 165, Lillestrøm 191, Moss 157 og Bærum 157 opphold.

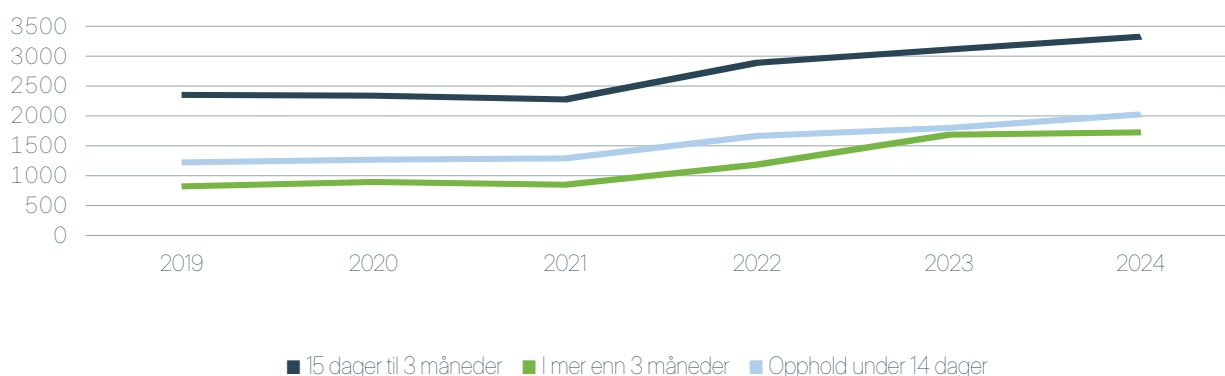
Rapporten «Færre bostedsløse–hva er forklaringen?» (Dyb 2019) bekrefter at det primært er de større kommunene som har utfordringer med bostedsløshet. Dette er også tydelig i kartleggingen av bostedsløse (Dyb & Zeiner 2021),

men vi finner utfordringene i alle kommuner. Totalt har 152 kommuner rapportert om opphold i midlertidig botilbud, en nedgang fra 2023. Tolv kommuner hadde flere enn 100 husstander i midlertidig botilbud. Totalt 48 kommuner har rapportert tre eller færre i midlertidig botilbud, og 202 kommuner hadde ingen.

## 8.2. Lengde på opphold

Det har vært en klar målsetting at ingen skal bo over tre måneder i slike tilbud, slik det framgår i rundskrivet til sosialtjenesteloven. Andelen og antall med midlertidig opphold over tre måneder har vært forholdsvis stabilt fram til 2021.

Figur 11. Husstander i midlertidig botilbud, lengde på opphold over tid (SSB og Husbanken 2024)



24 prosent av oppholdene i 2024 varte over tre måneder. Dette omfattet 1725 personer som er en økning. Samtidig ser det ut at andelen lange opphold flater ut. Fra 2019 ble det innført rapportering også på kortvarige opphold på 14 dager eller mindre. Lengde på oppholdene er viktig informasjon for å følge utviklingen i bruk av

tilbudet. For en barnefamilie er det stor forskjell på å oppholde seg i et midlertidig botilbud en helg eller i flere måneder. I 2024 var 29 prosent av oppholdene under 14 dager, som er en økning på to prosentpoeng fra året før.

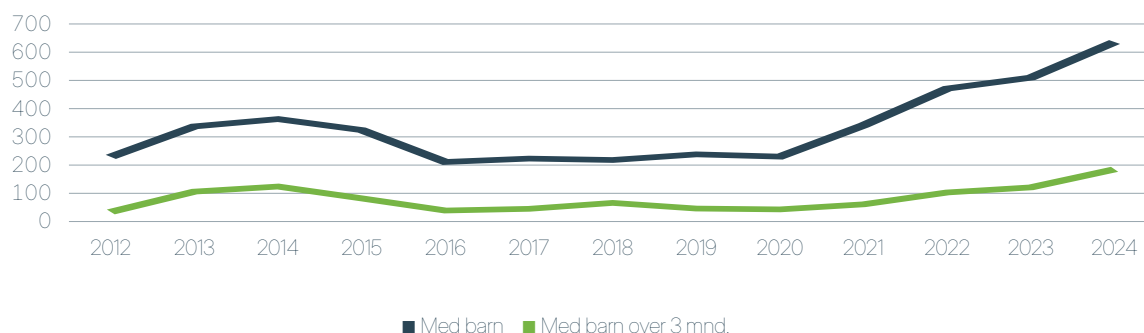
### 8.3. Opphold i midlertidig botilbud blant barnefamilier og unge

I 2024 oppholdt 636 barnefamilier seg i midlertidige botilbud. Det har vært en dramatisk vekst siden 2020 og en økning på nær 200 prosent. Antall husstander med barn med opphold over tre måneder var 185 i 2024.

56 kommuner har rapportert om barnefamilier i midlertidig botilbud, noe som er tre flere kommuner enn i 2023. Oslo har flest

barnefamilier i midlertidig botilbud med 235 husstander. Andre kommuner med et høyt antall er Sandnes med 56, Moss hadde 42, Bærum 24, Trondheim 20, Kristiansand 35, Lillestrøm 24, Tromsø 26 og Bergen 48. Det er de samme kommunene som tidligere har hatt barnefamilier i slike tilbud som opplever økning i antallet. Særlig Bergen, Lillestrøm og Kristiansand har en større økning. De øvrige kommunene har kun et lite antall familier i slike tilbud. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at tallene er små, og feil i innrapporteringen kan gi store utslag.

Figur 12. Husstander med barn i midlertidig botilbud (SSB og Husbanken 2024)

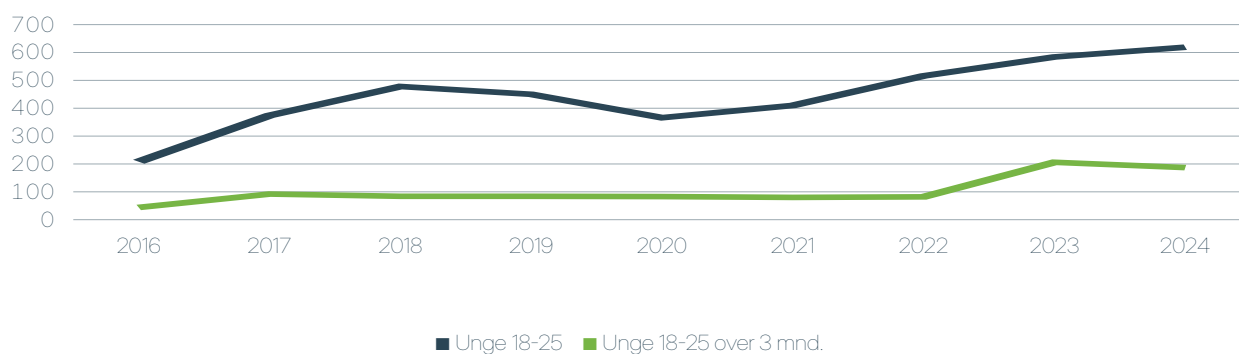


I 2024 oppholdt 619 unge mellom 18 og 25 år seg i midlertidig botilbud. 187 av oppholdene varte over tre måneder. Mens det var en klar økning i bruken av midlertidig botilbud for de over 25 år og barnefamilier, var utviklingen mer positiv for de under 25 år. Her var det en liten økning totalt

og en nedgang i opphold over tre måneder. I 2024 hadde 49 kommuner unge i midlertidig botilbud. Dette er en nedgang fra 62 kommuner i 2023. Oslo hadde 196, Trondheim 53, Bergen 52, Lillestrøm 23, Moss 23, Bærum 27 og Kristiansand 22.

Figur 13. Husstander med unge mellom 18 og 25 år i midlertidig botilbud<sup>20)</sup> (SSB og Husbanken 2024)

<sup>20)</sup> Unge bli innført som egen kategori i 2016.



#### 8.4. Husbankens vurdering av utviklingen i bruken av midlertidig botilbud

En økning på 60 prosent i bruk av midlertidige botilbud til personer som er uten et sted å bo i løpet av tre år gir grunn til bekymring. Siste år var 636 barnefamilier blant disse, og antallet lange opphold over tre måneder øker. Sammen med Finland har Norge tidligere vært blant få land som har klart å redusere bostedsløsheten, men dette ser nå ut til å endre seg og at Norge er på vei mot en økning i bostedsløsheten.

For å følge utviklingen i antall bostedsløse mellom de nasjonale kartleggingene, har Husbanken utarbeidet et anslag på bostedsløsheten i Norge siden 2021. Dette bygger på kartleggingen i 2020 og ser på utviklingen ut ifra flere datakilder og indikatorer. Husbanken har også bedt om en rapportering på antall bostedsløse fra de 25 største kommunene som samlet står for størstedelen av de bostedsløse i Norge. 17 av kommunene svarte for 2024. I tillegg har en del andre kommuner rapportert antall bostedsløse gjennom kommuneundersøkelsen. Anslagene er usikre, men gir et godt grunnlag for

å si noe om tendenser. Per november 2024 har Husbanken (2025a) anslått antall bostedsløse til å være om lag 4700. Dette er en økning på 500 bostedsløse fra 2023.

Husbanken hadde i KOSTRA-analysen for 2023 en grundig gjennomgang av mulige årsaker til den store økningen i bruken av midlertidig botilbud. Det er særlig to forhold som kan være sannsynlige forklaringer på økningen. Det første er mottaket av over 100 000 flyktninger fra Ukraina som har gitt økt press på det kommunale og private leiemarkedet. Det andre er dyrtid, press i boligmarkedet, og økte leiepriser og renter.

Selv om en del flyktninger bor i midlertidige løsninger etter adkomst, gjelder dette ordinære boliger med leiekontrakter og som ikke faller inn under midlertidig botilbud. Kommunene bruker normalt ikke midlertidige botilbud til flyktninger, men mottaket av flyktninger begrenser tilgangen til utleieboliger lokalt slik at andre grupper ikke klarer å skaffe seg en egnet utleiebolig. Økte leiepriser bidrar til høyere levekostnader for leietakere, både for dem som allerede leier bolig og for dem som skal inngå en ny leieavtale.

Flere kilder peker samtidig på en nedgang i antall sekundærboliger, noe som reduserer tilbudet av utleieboliger. Mangelen på private utleieboliger fører til økt bruk av midlertidige boliger. Dette øker igjen etterspørselen etter kommunale boliger, særlig som følge av boligbehovet blant flyktninger.

Undersøkelsene til BOVEL og OSLO Economics viser at kommunene legger vekt på om søker mangler bolig eller kan mangle bolig i nær framtid. Problemet oppstår fordi tilgangen på boliger er redusert, og en stor del av kommunene sier de mangler boliger til personer med helseutfordringer knyttet til rusmiddelbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse).

Fafo har gjennomført en spørreundersøkelse til Nav-kontorene om utviklingen i behovet for hjelp med midlertidig botilbud og deres praksis på området. Den viser at økt press i boligmarkedet og mange flyktninger med boligbehov, gjør at flere havner i boligmarkedets randsone og får behov for midlertidige botilbud. Dette forverrer situasjonen for de mest vanskeligstilte og øker risikoen for bostedsløshet. Nav-kontorene melder om «nye» grupper som ber om hjelp, men det er fortsatt personer med omfattende og sammensatte utfordringer som er den klart største brukergruppen.

Nær halvparten av Nav-kontorene opplever at de ikke klarer å framskaffe et midlertidig botilbud til bostedsløse som trenger det. I slike tilfeller gir Nav kontantstøtte til den som er uten bolig, som så selv må prøve å finne et sted å overnatte. Funnene i denne undersøkelsen viser at flere husstander hadde hatt behov for midlertidig botilbud, dersom tilgangen på botilbud hadde dekket etterspørselen.

Det er grunn til å følge utviklingen nøye framover og særlig i de større byene. Tidligere har bostedsløshet og bruk av midlertidig botilbud i Norge i stor grad kunne forklares ut fra mer individuelle forhold som rusproblemer, psykisk helse, familiekonflikter, utkastelser og sårbare overganger. Nå handler problemene i stor grad om strukturelle forhold og særlig mangelen på egnede boliger. I statusrapport for 2024 konkluderer Husbanken med at leiemarkedet er preget av ubalanse mellom tilbud og etterspørsel, som fører til økt press på sårbare grupper og høyere leiepriser, og at dette vil vedvare i årene framover. Vi kan derfor forvente fortsatt økende bruk av midlertidig botilbud.

## 9 Avsluttende kommentarer

BOVEL (Sørvoll et al 2025) peker i sin bok på at den kommunale utleiesektoren er et av bolig- og velferdspolitikkenes siste sikkerhetsnett, som skal bidra til det overordnede målet for norsk boligpolitikk om at alle skal bo «godt og trygt». Selv om dette sikkerhetsnettet ikke har klart å fange opp alle som har boligbehov, viser KOSTRA-dataene at mange har fått hjelp fra kommunene over tid. Det er tydelige at kommunene fanger opp færre nå. Dette kommer klarest til uttrykk i en økning i bruk av midlertidig botilbud på 60 prosent siste tre år. Av de over 7000 husstandene i 2024 som oppholdt seg i midlertidige botilbud var 636 barnefamilier.

### 9.1. Tilbudet av kommunalt disponerte boliger er utilstrekkelig

Selv om antall kommunalt disponerte boliger økte med 2000 til 118 000 enheter, flyttet om lag 2500 færre nye leietakere inn i en kommunalt disponert bolig enn året før. Flere får avslag og andelen som får forlenget leieforhold øker og utgjør når en av tre tildelinger. Flere blir boende i kommunal bolig over lang tid. Ny forskning viser at kommunene har strenge tildelingskriterier og må foreta grundige prioriteringer mellom søkerne på grunn av begrenset tilgang på boliger. Flyktninger utgjør fortsatt den største gruppen som tildeles bolig, mens færre i andre målgrupper som personer med rusproblemer og psykiske lidelser tildeles bolig. BOVEL beskriver det å få tildelt kommunal bolig som å komme gjennom et nåløy. Kommunale boliger som et sikkerhetsnett for vanskeligstilte grupper i boligmarkedet, er svekket de siste tre årene. Mangelen på boliger er mest krevende i de store byene, og særlig i Oslo.

### 9.2. Økt innleie gir usikkerhet framover

Kommunene har hatt en klar økning i boligmassen siden 2021, og 31.12.2024 var det 117 598 kommunalt disponerte boliger for utleie i Norge. Økningen kommer av innleie fra det private markedet, som har økt med nær 8000 enheter på tre år. I 2024 eide kommunene 74 prosent av boligmassen de disponerte. Innleie kan være en praktisk og effektiv måte å framskaffe boliger til flyktninger på midlertidig basis. Samtidig kan dette føre til at boliger trekkes ut fra leiemarkedet og gjør at det blir vanskeligere for andre grupper å skaffe seg leiebolig. Det kan også gi usikkerhet for leietakerne om kontrakter blir forlenget, eller om de må flytte i et presset marked. En stor del av de ukrainske flyktningene som har kommet til Norge bor i disse boligene.

### 9.3. Bruken av midlertidig botilbud har økt med 60 prosent på tre år

Økt bruk av midlertidige botilbud til personer som er uten et sted å bo, gir grunn til stor bekymring. Over 7000 husstander var i slike tilbud i 2024. 636 barnefamilier var blant disse, nær en tredobling fra 2021. Antallet lange opphold over tre måneder øker også. Sammen med Finland har Norge tidligere vært blant få land som har klart å redusere bostedsløsheten. Dette har nå endret seg, og Norge er på vei mot en sterk økning i bostedsløsheten. De jevnlige kartleggingene av bostedsløse har gitt god kunnskap om de som bor i slike tilbud, men tellingen som var planlagt i 2024 ble avlyst grunnet manglende godkjenning i Nav. En begrenset kartlegging ble gjennomført

i uke 48 2025. En rekke andre kilder og tilbakemeldinger fra kommunene, viser at økt bruk av midlertidige botilbud i stor grad kan avhenge av mangel på utleieboliger, både kommunale og i det private markedet. utfordringene er særlig stor i Oslo med 2000 husstander i midlertidig botilbud, hvorav 196 barnefamilier.

## 10 Kilder

Asplan Viak (2023) Kommunenes erfaringer med å fremskaffe bolig til ukrainske flyktninger.

Dyb, E. (2019) Færre bostedsløse – hva er forklaringen? NIBR-rapport 9/2019.

Dyb, E., Zeiner, H. (2021): Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging. NIBR-rapport 10/2021.

Hansen, I. L. S. & Bråthen, K. (2025) Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav. Fafo-rapport 11/2025.

Holmøy, A. (2018): Bruk av kommunale boliger. SSB rapporter 15/2018.

Husbanken (2025a): Husbankens årsrapport 2024.

Husbanken. (2025b): Statusvurdering om leiemarkedet 2024. Sentrale utviklingstrekk og utfordringer.

IMDI (2025): Årsrapport 2024.

Meld. St. 13 (2023-2024): "Bustadmeldinga - Ein heilskapeleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet.

OECD (2025), OECD Monitoring Framework to Measure Homelessness, OECD Publishing, Paris.

Oslo Economics (2023): Evaluering av tilskudd til utleieboliger. Rapport 43/2023.

Osnæs, Siri Myrøld og 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. Arbeidsnotat 2023.

Riksrevisjonen (2025) Helse- og velferdstjenester til personer med samtidig rusmiddellidelser og psykiske lidelser. Dokument 3:5 (2024–2025)

Sørvoll J., Brattbakk, I. og Flåto, M. (2025) Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge. Cappelen Damm Forskning.

Sørvoll, J, Osnæs, S. M., Christiansen, I. M. & Flåto, M. (2025a): Tildelingskriterier og vilkår for leie av kommunale utleieboliger i Norge. BOVEL-notat 5/2025.

Tøssebro, J., & Wendelborg, C. (2021). Utviklingshemmetes bosituasjon 2021. NTNU Samfunnsforskning.

# 11 Vedlegg tabeller

## Boliger:

Tabell 4 Kommunalt disponerte boliger og disposisjonsform SSB 2024

	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	Kommunalt eide boliger	Andel komm. eide av disponerte kommunale boliger	Innleide boliger	Privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett	Brukereide boliger med kommunal disposisjonsrett
<b>2015</b>	107088	21	82334	77	13049	11803	6096
<b>2016</b>	109006	21	81766	75	15339	11779	6256
<b>2017</b>	110994	21	83635	75	15675	11673	6293
<b>2018</b>	110171	21	84353	77	14668	11147	6238
<b>2019</b>	109495	20	84592	77	13861	11034	6157
<b>2020</b>	108360	20	85046	78	13088	10221	6089
<b>2021</b>	108128	20	85693	79	12377	10046	5941
<b>2022</b>	110531	20	85772	78	14619	10133	5717
<b>2023</b>	115583	21	86901	75	18287	10391	5476
<b>2024</b>	117598	21	87325	74	19644	10624	5456

## Søknader:

Tabellen viser utviklingen i mottatte søknader fra 2015. «Søknader» inkludere alle som er mottatt siste år. «Nye» gjelder husstander som ikke har kommunal bolig fra før. Differansen er søknader som gjelder forlengelse, bytte av bolig o.l. En husstand kan ha søkt flere ganger.

Tabell 5 Søknader og avslag SSB 2024

	Søknader siste år	Avslag på søknad om kommunal bolig	Andel som har fått avslag på kommunal bolig	Nye søknader mottatt siste år	Andelen nye søknader	Avslag på nye søknader	Andel nye som har fått avslag på kommunal bolig	Søknader per 1000 inn- byggere	Nye søknader per 1000 inn- byggere
<b>2015</b>	38463	11927	31	27686	72	9265	33	7	5
<b>2016</b>	38327	11621	30	26232	68	8800	34	7	5
<b>2017</b>	38993	11737	30	26881	69	8987	33	7	5
<b>2018</b>	37944	10979	29	25025	66	8103	32	7	5
<b>2019</b>	37873	10403	27	25558	67	7902	31	7	5
<b>2020</b>	36696	9772	27	23895	65	7310	31	7	4
<b>2021</b>	37574	9731	26	23724	63	7178	30	7	4
<b>2022</b>	40844	10983	27	27077	66	8273	31	7	5
<b>2023</b>	43116	13486	31	29038	67	10514	36	8	5
<b>2024</b>	44909	13719	31	28880	64	10921	38	8	5

## Tildelte boliger

Tildelt gjelder alle som fått bolig, både forlengelse og nye. Andel nyinnflyttede viser hvor stor del av tildelingen som er til husstander som ikke hadde kommunal bolig fra før

**Tabell 6** Tildelte boliger og nyinnflyttede SSB 2024

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Husstander tildelt bolig i alt	19642	20765	20646	19646	19255	18638	18655	22152	23576	21138
Antall nyinnflyttede husstander	14261	14621	14387	13023	12502	12002	11816	15298	16883	14311
Andel nyinnflyttede	73	70	70	66	65	64	63	69	72	68

## Nyinnflyttede etter målgruppe:

Nye husstander som flytter inn i kommunal bolig fordelt på målgruppe. Fra 2020 er de tre gruppene knyttet til rusproblemer og psykiske lidelser slått sammen til én. I 2020 har ikke SSB publisert nasjonale tall for boliger tildelt uten behovsprøving. Rapporteringen fra kommunene viser at antallet er på nivå som tidligere.

Tabell 7 Nyinnflyttede etter målgruppe SSB og Husbanken 2024

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Antall nyinnflyttede husstander:	14261	14621	14387	13023	12502	12002	11816	15298	16883	14311
Flyktninger	3649	4390	3332	2075	1513	1267	1166	5026	6737	4575
Med psykiske lidelser	1240	1314	1229	1338	1292					
Er rusmiddel-misbrukere	870	963	907	841	871					
Rusmiddel-misbrukere med psykisk lidelse	716	747	767	804	863					
Psykiske lidelser/ rusmisbruker						2587	2558	2667	2420	2248
Behov for tilrettelagt bolig	4887	4565	4923		4876	4589	4790	5342	4807	4588
Med andre problemer	2294	2021	2621	2339	2495	2841	2701	2311	2613	2449
Uten behovsprøving	480	511	475	442	441					

## Ventelister kommunal bolig per 31.12.2024

Dette er antall husstander som kommunene rapporterte på venteliste ved utgangen av året, og vil kunne variere i løpet av året. Mange eiendomsforetak beregner tomgang ut fra et gjennomsnitt for hele året. Det er en del svakheter med dataene og SSB publiserer ikke nasjonale tall. Oppgitte tall er summen av rapporteringen av enkeltkommuner, og er ikke korrigert for frafall som de fleste andre tabellene i KOSTRA. Summen har et mindre avvik, siden en del data er «prikket» i statistikkbanken av personvern hensyn. Det er heller ikke alle kommuner som fordeler ventelisten på målgrupper. Tallene er sammenliknbare fra år til år. Fra 2020 er de tre gruppene knyttet til rusproblemer og psykiske lidelser slått sammen til én.

Tabell 8: Venteliste etter målgruppe. SSB og Husbanken 2024

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Flyktninger	287	336	161	196	157	76	53	58	108	106
Tilrettelagt bolig	1480	1509	1447	1609	1631	1159	1343	1182	1397	1184
Psykiske problemer	460	358	336	299	340					
Rusproblemer	598	400	371	297	265					
ROP-lidelser	332	252	163	200	235					
Rus/psykiske lidelser						803	704	918	1141	1118
Andre problemer	875	667	726	679	911	414	637	877	1155	1020
Sum på venteliste	4226	3816	3584	3686	3959	3071	3 327	3666	4564	4111





**Husbanken**