

Status på det boligsosiale arbeidet i kommunene

Utviklingstrekk og utfordringer



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.

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

Forord

Husbanken gjennomfører årlig en vurdering av status på det boligsosiale arbeidet i kommunene. Formålet er å gi et oppdatert bilde av utviklingstrekk, utfordringer og kommunenes forutsetninger for å lykkes i arbeidet med å forebygge og redusere boligsosiale problemer.

Denne rapporten belyser hvordan kommunene opplever situasjonen i boligmarkedet og i det boligsosiale arbeidet, og hvilke utfordringer de står overfor. Analysen bygger på kommunenes egenvurderinger, Husbankens erfaringer fra dialogen med kommunene, samt forskning og utredninger som belyser ulike sider av det boligsosiale arbeidet.

Kommunene spiller en nøkkelrolle i gjennomføringen av boligpolitikken. Samtidig som utviklingen i boligmarkedet, situasjonen i leiemarkedet og kommunenes økonomiske rammer i økende grad påvirker kommunenes handlingsrom.

Rapporten er skrevet av Kristin Gjernes og Merete Sandnes Råen. Takk til Rosa Maria Carrascal for bistand med korrektur.

God lesning!

Hans Christian Sandlie

Direktør Kunnskap

Per Olaf Skogshagen

Direktør Kommune og marked

Sammendrag

I denne rapporten vurderer Husbanken status på det boligsosiale arbeidet i kommunene og hvilke utfordringer de opplever. Analysen bygger på kommunenes egenvurderinger, Husbankens erfaringer fra dialogen med kommunene, samt forskning og utredninger om det boligsosiale arbeidet.

Et gjennomgående trekk er at kommunenes handlingsrom i økende grad påvirkes av stram kommuneøkonomi, et presset leiemarked og et krevende boligmarked. Utfordringene rammer særlig de mest utsatte gruppene. Mange kommuner har god oversikt over boligbehovene, men mangler kapasitet og økonomisk handlingsrom til å følge opp med konkrete tiltak.

Startlånsarbeidet er godt forankret, men er under press

Startlånet fungerer fortsatt godt organisatorisk, men utviklingen i boligmarkedet svekker i økende grad effekten. Kommunene opplever at startlånet fortsatt er et sentralt og viktig virkemiddel. Arbeidet er gjennomgående godt politisk og administrativt forankret, og kompetansen vurderes som god i de fleste kommuner. Endrede rammebetingelser gjør startlånsarbeidet mer krevende. Høye boligpriser, økte renter og økte levekostnader gjør sakene mer komplekse og ressurskrevende. En økende andel finansieringsbevis fører ikke til boligkjøp. Kommunenes kapasitet til å følge opp startlånstakere er mindre enn kapasiteten til å saksbehandle søknader. Små kommuner er særlig sårbare når det gjelder kapasitet.

Et presset leiemarked forsterker kommunes utfordringer

Sju av ti kommuner oppgir at de opplever betydelig press i det private leiemarkedet. Høye leiepriser, lav nybygging og begrenset investeringsvilje bidrar til vedvarende ubalanse mellom tilbud og etterspørsel. Kommunene understreker at utfordringene i stor grad handler om egnethet – riktig størrelse, standard, beliggenhet og om boligene er økonomisk tilgjengelige. De peker særlig på at sårbare unge, barnefamilier med lav inntekt og personer med rus- og psykiske helseutfordringer har svært begrenset tilgang på egnede boliger. Presset i leiemarkedet er vedvarende og begrenser kommunenes boligsosiale handlingsrom.

Planlegging og gjennomføring – et gap mellom kunnskap og kapasitet

Mange kommuner har god oversikt over boligbehov og bruker analyser aktivt i boligplanleggingen. Samtidig er det et tydelig gap mellom kunnskap og gjennomføring. Kapasitet, samordning og økonomisk handlingsrom begrenser ofte muligheten til å følge opp med konkrete tiltak. Bare rundt tre av ti kommuner oppgir at de har beskrevet konkrete planer for å framskaffe ordinære og tilpassede boliger i kommuneplanens arealdel, noe som peker på at planforankringen er mindre konkret når det gjelder hvordan kommunene følger opp behovene i praksis. Implementeringen av boligsosial lov virker krevende. Kommunene prioriterer ofte andre lovpålagte oppgaver foran boligpolitiske mål, og følger dem i liten grad opp i arealplanleggingen. Dette svekker muligheten til

å planlegge langsiktig og bygge det kommunen faktisk trenger.

De mest utsatte rammes hardest

Presset i bolig- og leiemarkedet, kombinert med begrenset økonomisk handlingsrom, får størst konsekvenser for personer med sammensatte behov. Kommunene bruker ofte midlertidige botilbud over lengre tid enn forutsatt fordi de mangler egnede boliger å flytte folk videre til. Tilgangen på boliger til personer med rus- og psykiske lidelser fremstår som den mest krevende utfordringen. Kommunene beskriver at ressursmangel tvinger dem til å prioritere akutte situasjoner fremfor forebygging og langsiktig utviklingsarbeid.

Innhold

1	Innledning	7
1.1.	Kilder	7
1.2.	Rapportens oppbygging	7
2	Mål 1: Flere skal få mulighet til å eie egen bolig	9
2.1.	Kommunes egenvurdering av arbeidet med startlån	10
2.2.	Husbankens vurdering av startlånsarbeidet	14
3	Mål 2: Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart	17
3.1.	Kommunenes egenvurdering av leiemarkedet- presset fortsetter	18
3.2.	Husbankens vurdering av presset i kommunenes leiemarked	21
4	Mål 3: Kommunene skal få støtte i sitt helhetlige boligpolitiske arbeid	22
4.1.	Kommunenes egenvurdering av det boligsosiale arbeidet	23
4.2.	Husbankens vurdering av kapasitet, gjennomføring og behov for støtte	25
5	Mål 4: Forsterket innsats for de som ikke klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig	26
5.1.	Kommunenes egenvurdering av innsatsen for de mest utsatte	27
5.2.	Husbankens vurdering av innsatsen for de mest utsatte	28
6	Referanseliste	30

1 Innledning

Husbanken gjennomfører årlig en vurdering av status på det boligsosiale arbeidet i kommunene. Tidligere inngikk analysen i årsrapporten til Husbanken, men fra og med i år blir den publisert som en selvstendig rapport til Husbankens rapportserie. Årets analyse belyser hvilke utfordringer kommunene opplever. Vi legger vekt på variasjoner mellom kommunene og sentrale utviklingstrekk over tid.

Husbanken har satt sammen kunnskap fra flere kilder for å gi et helhetlig bilde. Vi bruker spørreundersøkelser, dybdeintervju, analyser fra eksterne og interne rapporter og innsikt fra Husbankens kommunedialog. Dette gir grunnlag for å vurdere status på det boligsosiale arbeidet i kommunene.

Formålet med rapporten er å beskrive utviklingstrekk og utfordringer. Rapporten skal være et kunnskapsgrunnlag for politikktutforming, virkemiddelbruk og strategiske prioriteringer.

1.1. Kilder

Vurderingene er basert på kommunenes egenvurderinger, Husbankens erfaringer fra dialogen med kommunene, samt forskning og utredninger som belyser ulike deler av kommunenes boligsosiale arbeid. Behovsmeldingen inngår også som kilde. Her melder kommunene inn sine planer og behov til Husbanken for startlånsmidler, kommunale og private utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem.

Kommunenes egenvurderinger bygger på følgende kilder:

- Husbankens sendte kommuneundersøkelse til alle landets kommunedirektører i september 2025 med formål om å framskaffe innsikt og forståelse om kommunenes utfordringer innen det boligsosiale arbeidet. Totalt 230 kommuner besvarte hele undersøkelsen. Frafallsanalysen som er beregnet ut fra kjennetegnene fylke, regiontilhørighet, befolkningstall og sentralitet, viser at undergruppene knyttet til kjennetegnene er godt representert. Distriktskommuner er imidlertid noe underrepresentert. Dette innebærer at utfordringer som i særskilt grad rammer distriktskommuner kan være noe underbelyst i materialet (Husbanken, 2025a).
- Elleve kvalitative intervjuer som ble gjennomført i november 2025. To kommuner tilhører sentralitet 1-2, fire kommuner tilhører sentralitet 3-4 og fem tilhører sentralitet 5-6.
- Erfaringer fra den løpende kommunedialogen er innhentet gjennom Husbankens regionkontorer. Som førstelinje har Husbankens regionkontor kontakt med alle landets kommuner. Gjennom rådgivning, veiledning, nettverk, oppfølging av virkemidler og dialog med både administrativ og politisk ledelse får førstelinjen god innsikt i kommunenes forankring, organisering, prioriteringer og kapasitet.

1.2. Rapportens oppbygging

Rapporten er strukturert rundt Husbankens tildelingsbrev fra Kommunal og Distriktsdepartementet og gir en samlet framstilling av kommunenes utfordringer, forutsetninger og utviklingstrekk.

Kapittel 2 omhandler mål 1, flere skal få

mulighet til å eie egen bolig. Kapitlet beskriver hvordan kommunene legger til rette for at flere kan eie egen bolig. Det legger vekt på startlånsordningen og tilgangen på egnede boliger for prioriterte målgrupper.

Kapittel 3 omhandler mål 2, leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart. Kapitlet beskriver kommunenes vurderinger av situasjonen i leiemarkedet, inkludert utviklingen i både det kommunale og private leiemarkedet. Kapitlet omtaler også tilgangen på egnede boliger for ulike vanskeligstilte grupper.

Kapittel 4 omtaler mål 3, kommunene skal få støtte i sitt helhetlige boligpolitiske arbeid.

Kapitlet belyser kommunenes helhetlige boligpolitiske arbeid, herunder planlegging, boligmarkedskunnskap, gjennomføringsevne og implementering av boligsosial lov. I tillegg omtaler det kommunens arbeid med å ta vare på de boligene de har og bygge det de trenger.

Kapittel 5 omhandler mål 4, forsterket innsats for de som ikke klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig. Kapitlet beskriver kommunenes innsats for grupper som ikke klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig. Det legger vekt på midlertidige botilbud, bostedsløshet og boliger til personer med rus- og psykiske helseutfordringer.

2 Mål 1: Flere skal få mulighet til å eie egen bolig

Ønsket om å eie egen bolig står svært sterkt i den norske befolkningen¹⁾, og eierlinjen er godt forankret både politisk og i kommunenes boligsosiale arbeid. Samtidig har utviklingen i boligmarkedet gjort det vanskeligere for flere husstander å kjøpe bolig. Startlånsordningen er derfor et sentralt virkemiddel for å gi flere mulighet til å eie.

Kapitlet omtaler kommunenes egen vurdering av startlånsarbeidet, og Husbankens vurdering av dette arbeidet.

¹⁾ I Husbankens boligundersøkelse oppgir 93 prosent av det totale utvalget at de foretrekker å eie, mens kun fem prosent foretrekker å leie bolig (Husbanken, 2025b)

Tabell 1 viser andelen kommuner som oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Fargene viser i hvilken grad kommunene samlet sett har utfordringer (kvalitativt vurdert etter skala liten, middels eller stor). Vurderingene er basert på hvordan utfordringsbildet har utviklet seg, fordeling av svaralternativer på skalaen, hvilken type spørsmål som er valgt, samt innsikt fra intervjuer og kommunedialog. Den samlede vurderingen av utfordringene i tabellen kan avvike fra vurderinger som gjelder enkeltkommuner eller grupper av kommuner.

Tabell 1: Andel kommuner som i 2022, 2023, 2024 og 2025 oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Prosent.

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer
Vi har utfordringer i arbeidet med startlån totalt sett	18	16	12	15	Liten
Vi har forankret startlånsarbeidet politisk	75	81	84	80	Liten
Vi har tilstrekkelig kapasitet i arbeidet med å saksbehandle startlån	58	62	62	68	Liten
Vi har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp startlåsmottakere	46	44	46	52	Middels
Vi har tilstrekkelig kompetanse i arbeidet med startlån	69	71	76	80	Liten
Vi har etablert rutiner for intern opplæring av nye saksbehandlere	35	32	40	42	Middels
Vi er kjent med det utvidede handlingsrommet i startlånsordningen i arbeidet med å tiltrekke og beholde arbeidskraft	*	*	60	58	Middels

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer
Vi har tilgang på boliger til nyinnflyttet arbeidskraft	23	16	24	24	Middels
	*	*	24	31	Stor

* Spørsmålet ble ikke stilt dette året

2.1. Kommunes egen vurdering av arbeidet med startlån

Dette kapitlet presenterer kommunenes vurderinger av eget startlansarbeid, basert på kommuneundersøkelsen, dybdeintervjuer og dialog med Husbanken. Startlånet er det viktigste virkemidlet for at også personer som har langvarige problemer med boligfinansiering skal kjøpe egen bolig. Handlingsrommet innenfor startlansordningen er stort, og det er viktig at kommunene kjenner til og bruker dette. For eksempel muligheten for personer som bor i kommunal bolig ka få startlån til å kjøpe egen bolig. Det bidrar til bostabilitet for kjøper og frigjør flere etterspurte kommunale boliger. Kommunen kan også bruke startlån der boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet. Kommunene skal også bidra til å gjøre startlånet bedre kjent blant eldre med lav inntekt.

Etterspørsel etter startlån fra Husbanken i 2025 var lavere enn i 2024 målt ved søknadsinngangen. I 2025 utbetalte kommunene 7475 startlån til 7428 husstander. Tilsvarende antall var 8027 startlån i 2024 (Husbanken, 2026a).

2.1.1 Forankring og kompetanse som forutsetninger for et velfungerende startlansarbeid

Kommunene opplever at de har forankret arbeidet med startlån godt, både administrativt og politisk. I kommuneundersøkelsen for 2025 oppgir kun 15 prosent av kommunene at de har utfordringer i arbeidet med startlån, noe som er på om lag samme nivå som i 2024. I dybdeintervjuene beskriver kommunene startlånet som et kjent og godt innarbeidet virkemiddel. De vurderer saksbehandlingen som god. Mange fremhever at de har tydelige rutiner, avklarte roller og etablert praksis, noe som gir forutsigbarhet i arbeidet.

Åtte av ti kommuner oppgir at startlansarbeidet er politisk forankret. I dybdeintervjuene utdyper kommunene at både administrativ og politisk forankring er viktig for å sette tydelige prioriteringer og lik praksis. De peker også på at god forankring gir legitimitet i krevende saker og gjør det lettere å håndtere komplekse vurderinger.

Videre mener åtte av ti kommuner at de har tilstrekkelig kompetanse i arbeidet med startlån. I dybdeintervjuene forteller kommunene at de har opparbeidet solid erfaring over tid, særlig i økonomiske vurderinger, bruk av regelverket og behandling av ordinære saker. Dette gjelder

spesielt mellomstore og større kommuner, der flere medarbeidere jobber med startlån og har støtte fra gjeldsrådgivere med økonomifaglig kompetanse.

Både kommuneundersøkelsen og dybdeintervjuene viser tydelige forskjeller mellom kommunene. Små distriktskommuner oppgir oftere at arbeidet er svakere forankret og at kompetansen er mer sårbar. I intervjuene sier flere at de mangler støtte fra gjeldsrådgivere, juridisk kompetanse og tverrfaglige team. De etterlyser også mer ekstern veiledning, faglige nettverk og praktisk hjelp i krevende saker.

Kommunenes egenvurderinger viser videre at arbeidet med kompetanseoverføring og kontinuitet er svakt utviklet. Bare fire av ti kommuner har etablert rutiner for å lære opp nye saksbehandlere. Dette gjør arbeidet med startlån sårbart ved fravær, utskifting av ansatte eller omorganisering, særlig i små kommuner der én eller få personer har ansvaret.

2.1.2 Kapasitet til saksbehandling og oppfølging

Kommunenes egenvurderinger viser at kapasiteten i startlånsarbeidet varierer mellom saksbehandling og oppfølging. I kommuneundersøkelsen oppgir om lag sju av ti kommuner at de har tilstrekkelig kapasitet til å behandle søknader. Samtidig svarer bare fem av ti at de har nok kapasitet til å følge opp startlånssøkere etter tilsagn. Dette viser et tydelig skille mellom kapasitet til å fatte vedtak og kapasitet til å følge opp i etterkant.

I dybdeintervjuene utdyper kommunene dette bildet. Flere sier at de bruker mesteparten av ressursene på å behandle søknader og fatte vedtak. De prioriterer i mindre grad systematisk oppfølging over tid. Dette gjelder både

oppfølging av innvilgede lån og veiledning etter avslag.

Kommuneundersøkelsen viser at kapasitetsutfordringene er størst i små kommuner. Flere oppgir at én eller få ansatte har ansvar for startlånsarbeidet. Dette gjør arbeidet sårbart ved fravær, utskifting av ansatte eller perioder med høy arbeidsbelastning. I dybdeintervjuene bekrefter kommunene at små fagmiljøer i liten grad kan fordele oppgaver eller avlaste hverandre i krevende saker.

Kommunene sier også at mer komplekse saker forsterker kapasitetsutfordringene. Flere opplever at hver sak krever mer individuell vurdering, tettere oppfølging og lengre saksbehandling enn før. Dette øker ressursbruken per sak, både når de behandler søknader og når de følger opp etter vedtak.

2.1.3 Økt kompleksitet i målgrupper og saker

Kommunene sier at arbeidet med startlån har blitt mer krevende de siste årene. De peker særlig på at målgruppens utfordringer og sakene har blitt mer komplekse. I dialog med Husbanken forteller flere at søkerne oftere har sammensatte utfordringer knyttet til økonomi, boligmarked og livssituasjon. Dette gjør at hver sak krever grundigere individuelle vurderinger og mer skjønn enn før.

Kommunene peker på at økonomiske rammer er en viktig grunn til at sakene har blitt mer komplekse. Høyere renter, svakere betjeningsevne, mer forbruksgjeld og mer uforutsigbar inntekt gjør det vanskeligere å vurdere betjeningsevnen over tid. De må i større grad ta høyde for sårbar økonomi og økt risiko. Dette forlenger saksbehandlingen og øker behovet for tett oppfølging.

I dialog med kommunene ser Husbanken at oppfølging av mislighold og restanser er blant de mest krevende oppgavene i startlånsarbeidet. Slike saker forutsetter tett dialog med låntaker, inngåelse av nedbetalingsavtaler og koordinering med flere kommunale tjenester og eksterne aktører. I dybdeintervjuene sier kommunene at oppfølging av låntakere som strever med å betale, tar mye tid og ressurser. Misligholdssaker kan raskt belaste små fagmiljøer.

Husbankens analyser av mislighold og tap på startlån viser at det generelt er lite mislighold av startlån, og nivået har holdt seg stabilt lavt siden 2020. Ni av ti startlånstakere betaler lånet som avtalt (Husbanken, 2025c). Samtidig er misligholdssakene ofte samlet i enkelte kommuner og i de kommunene det gjelder krever de tett oppfølging av låntaker. Graden av mislighold og inkasso varierer mellom kommunene, og er høyere i de minst sentrale kommunene enn i de mest sentrale. Dette øker presset på kommunenes kapasitet, særlig der ressursene er begrenset. I tillegg gjør et krevende boligmarked det vanskelig for mange å finne egnede boliger innenfor lånerammen. Det forlenger prosessene og øker behovet for individuell veiledning.

Kommunene beskriver en forskyvning i målgruppene, der husholdninger som tidligere kunne klare seg i det ordinære boligmarkedet nå i større grad søker startlån. Dette samsvarer med Husbankens startlånsanalyse for 2024, som viser at nye startlånstakere har høyere inntekter enn tidligere, særlig blant barnefamilier. Startlånet treffer dermed noe høyere i inntektsfordelingen enn det gjorde før. Boligprisene og boutgiftene har økt så mye at også husholdninger med relativt høyere inntekter har behov for startlån for å kjøpe bolig (Husbanken, 2025d).

Økt kompleksitet forsterker sårbarheten i organiseringen av startlånsarbeidet, særlig i små kommuner der arbeidet ofte er konsentrert hos én eller få saksbehandlere. Kommunene sier at fravær, utskifting av saksbehandlere eller omorganisering raskt svekker kontinuiteten og øker arbeidsbelastningen. Det er også krevende å bygge opp og opprettholde kompetanse i kommuner som behandler få saker hvert år.

2.1.4 Boligmarkedet som begrensning for startlånsordningen

I dialog med Husbanken sier kommunene at de største begrensningene i startlånsarbeidet i økende grad ligger utenfor selve lånerammen. Flere kommuner peker på at utviklingen i boligmarkedet, med høye boligpriser, økte renter og mangel på egnede boliger, gjør det krevende å bruke startlånsordningen slik den er ment. Dette gjelder selv når lånemidlene er tilgjengelige og søkerne oppfyller kravene for startlån.

Husbanken erfarer gjennom kommunedialogen at dette særlig gjelder i pressområder, der boligprisene ofte er høyere enn det startlånet kan dekke innenfor forsvarlige rammer. Kommunene forteller at finansieringsbevis i økende grad ikke fører til faktiske boligkjøp. Tilgjengelig boliger, er ofte for dyre, for små eller ikke tilpasset behovene. Dette forlenger prosessene og øker behovet for individuell veiledning.

Beskrivelsen samsvarer med Husbankens analyse fra 2026, Fra finansieringsbevis til kjøp med startlån. Analysen viser at en økende andel finansieringsbevis ikke blir brukt til boligkjøp, og at sannsynligheten for kjøp har falt de siste årene. Analysen viser også at inntekt har fått større betydning for om kjøpet realiseres. Dette understøtter kommunenes erfaringer: Når

prisnivået stiger og økonomien blir strammere, blir det vanskeligere for husstander med svak økonomi å finne og finansiere en egnet bolig, selv med startlån (Husbanken, 2026c).

Flere kommuner gir også uttrykk for at startlånet i dagens marked fungerer mindre fleksibelt enn før. De mener ordningen i mindre grad treffer de mest vanskeligstilte husstandene. Strammere privatøkonomi, et krevende boligmarked og mer komplekse utfordringer gjør at startlånet ikke virker like godt som tidligere. Kommunene opplever at den boligsosiale effekten har blitt svakere.

Videre oppgir flere kommuner at økt usikkerhet i boligmarkedet gjør det mer krevende å vurdere risiko. Høyere renter, svakere betjeningsevne og et mer uforutsigbart marked gjør at de opplever mindre handlingsrom i startlansarbeidet. Dette gjelder selv om lånerammene i seg selv er tilstrekkelige.

Kommunene sier også at begrensningene i boligmarkedet øker ressursbruken i startlansarbeidet. Når søkere ikke finner egnede boliger, trekker sakene ut i tid. Dette øker behovet for tett oppfølging og veiledning. I dialog med Husbanken forteller flere at dette legger ekstra press på kapasiteten, særlig i små kommuner og i kommuner med mange søknader.

Gjennom kommunedialogen erfarer Husbanken at flere kommuner forventer færre startlansstakere framover. De opplever at handlingsrommet kan bli mer begrenset framover, selv om lånerammene i seg selv fortsatt oppleves som tilstrekkelige.

2.1.5 Kjennskap til arbeidskraftsunntaket, men begrenset bruk

Kommunene kan bruke startlån i arbeidet med

å tiltrekke og beholde arbeidskraft og skape fungerende boligmarkeder lokalt. Unntaket gjelder for alle kommuner, men er i særskilt grad viktig for distriktskommuner.

Samfunnsøkonomisk analyse peker i rapporten «Tiltak for et velfungerende leiemarked i distriktene (2025)» på at manglende tilgang på egnede boliger er en av de største barrierene for rekruttering og stabilisering av arbeidskraft i distriktskommuner (Samfunnsøkonomisk analyse, 2025). Usikkerhet rundt boligkjøp, svake leiemarkeder og konkurranse fra korttidsutleie og næringsformål forsterker problemene. Rapporten peker derfor på at ulike løsninger for eie, inkludert bruk av startlån, kan være relevante virkemidler i distriktene.

Kommuneundersøkelsen viser at mange distriktskommuner opplever at de har begrenset tilgang på egnede boliger for nyinnflyttet arbeidskraft.

Hele ni av ti distriktskommuner oppgir at tilgangen er fra middels til svært dårlig. Dette viser at de har et stort behov for virkemidler som kan støtte rekruttering og stabilisering av arbeidskraft.

Samtidig viser kommuneundersøkelsen at de fleste kommunene kjenner godt til dette utvidede handlingsrommet i startlansordningen. Seks av ti oppgir at de har god kjennskap til reglene som gjelder rekruttering og det å beholde arbeidskraft. Det er små forskjeller mellom kommunetypene.

Likevel viser statistikken at kommunene i liten grad bruker unntaksbestemmelsen. I 2025 gikk bare 0,4 prosent av startlansene til formålet (Husbanken, 2026a). Det viser et tydelig gap mellom kjennskap til ordningen og faktisk bruk.

2.1.6 Manglende informasjon om startlån og lav bruk blant eldre

I 2025 utbetalte kommunene 619 startlån til personer over 60 år. Dette viser at startlån i begrenset grad bli brukt av eldre med lav inntekt (Husbanken, 2026a).

Kommunene beskriver at informasjon om startlån i hovedsak når dem som allerede er i kontakt med kommunale tjenester, mens de i mindre grad når eldre som bor i egen bolig. Bare tre av ti kommuner oppgir at de i stor grad informerer eldre med lav inntekt om muligheten for startlån til kjøp eller tilpasning av bolig.

I dybdeintervjuene utdyper flere kommuner at de nedprioriterer informasjonsarbeid og oppsøkende virksomhet til fordel for lovpålagte og mer akutte oppgaver. Noen etterlyser også tydeligere strategier for å bruke startlån mer aktivt og forebyggende i møte med en aldrende befolkning.

I dybdeintervjuene peker kommunene på flere forhold som begrenser bruken av startlån blant eldre. De mangler boliger som eldre både kan og vil kjøpe, særlig sentrumsnære, lettstelte boliger med god tilgjengelighet. Flere sier også at mange eldre er tilbakeholdne med å ta opp lån i høy alder, selv om de har boligformue. I tillegg opplever enkelte kommuner at startlån til eldre ofte kommer i skyggen av andre målgrupper og virkemidler.

Husbanken erfarer i kommunedialogen at stadig flere tilbyr boligrådgivning til innbyggere som trenger hjelp, for eksempel ved boligtilpasning eller flytting. Samtidig viser Husbankens boligundersøkelse 2025 at bare tre av ti kjenner til et slikt tilbud i sin kommune. Av disse har kun 13 prosent brukt tjenesten. Dette tyder

på at tilbudet fortsatt er lite kjent og lite brukt (Husbanken, 2025b).

2.2. Husbankens vurdering av startlånsarbeidet

Kommunenes egenrevisjoner viser at arbeidet med startlån er under press. Husbanken vurderer at startlånet fortsatt er et sentralt og godt forankret virkemiddel i det boligsosiale arbeidet, men at rammebetingelsene for bruken har endret seg betydelig de siste årene.

Lav kompetanse eller svak forankring i kommunene forklarer i liten grad utfordringene. Presset henger sammen med høye boligpriser, økte renter og høyere levekostnader. Husbanken vurderer at utviklingen i boligmarkedet begrenser effekten av startlånet, særlig i pressområder der det er få boliger i riktig prisklasse. At flere lavinntektshusholdninger ikke finner boliger de kan betjene, svekker startlånets rolle som inngang til eie. Utviklingen forskyver målgruppen mot husstander med høyere inntekt, mens husstander med lavere inntekt får færre muligheter til å eie.

Høye renter og økte levekostnader har også svekket betalingsevnen i målgruppene. Sammen med et presset boligmarked gjør dette saksbehandlingen mer kompleks. Hver søknad krever mer tid, mer skjønn og grundigere risikovurderinger enn før. Husbanken vurderer derfor at dette stiller høyere krav til kommunenes kapasitet og kompetanse.

Husbanken vurderer også at manglende kapasitet til oppfølging av startlånstakere er en sentral utfordring. Når kommunene ikke har rom for tidlig og tett oppfølging, øker risikoen for betalingsproblemer og mer ressurskrevende

saker senere. Dette rammer særlig små kommuner med sårbare fagmiljøer og få ansatte.

Husbanken ser startlånet i sammenheng med utviklingen i leiemarkedet og kommunenes samlede boligpolitiske arbeid. Startlånet oppleves fortsatt som nødvendig og viktig, men Husbanken vurderer at effekten framover vil avhenge av utviklingen i boligmarkedet, kommunenes kapasitet og samspillet med øvrige boligsosiale virkemidler. Særlig er kombinasjonen av startlån og boligtilskudd viktig for at flere husstander med lave inntekter skal eie egen bolig.

2.2.1 Et mer krevende startlånsarbeid – økte krav til kompetanse og kapasitet

Husbanken vurderer at økte krav til kompetanse, kapasitet og risikohåndtering forutsetter mer målrettet opplæring og tydelig råd og veiledning til kommunene. Det er særlig behov for klar og tilgjengelig informasjon om regelverket og om hvordan de skal bruke skjønn. Det gjelder blant annet ved vurdering av betalingsevne, avslagsplikt og risiko, samt betydningen av kombinasjonen med andre boligsosiale virkemidler.

Det er også viktig å videreutvikle arenaer for erfaringsdeling og faglige nettverk, slik at kommunene kan bygge og holde ved like kompetanse over tid. Dette er særlig viktig for nye saksbehandlere, men også for erfarne saksbehandlere som ønsker faglig støtte og mulighet til å drøfte krevende saker med andre kommuner og med Husbanken. Mange kommuner trekker fram regionale nettverk og direkte dialog med Husbanken som nyttig.

Slik dialog er også viktig for Husbanken. Gjennom kontakt med kommunene får Husbanken bedre innsikt i praksis, utfordringer

og behov. Det gir grunnlag for mer treffsikker veiledning og for videre utvikling av ordningen. I tillegg vurderer Husbanken at webinarer og oppdatert informasjon på nettsider om tildeling og forvaltning av startlån er viktige tiltak for å styrke kompetansen.

2.2.2 Sårbare fagmiljøer og behov for kompetanseløft i distriktskommuner

Egenvurderingene viser at distriktskommuner og mindre kommuner har et særskilt behov for å redusere sårbarheten i saksbehandlingen og styrke fag- og kompetansemiljøene innen startlån. Små fagmiljøer blir særlig sårbare ved turnover og fravær.

Flere distriktskommuner vurderer tettere samarbeid med andre kommuner, for eksempel gjennom interkommunale løsninger for saksbehandling. Husbanken vurderer at det er behov for å dele erfaringer om ulike modeller for slikt samarbeid og å videreføre og styrke regionale erfaringsnettverk. Det er også behov for et målrettet kompetanseløft i distriktskommunene og de minste kommunene.

Kommunene kan bruke startlån til å rekruttere og beholde arbeidskraft og til å styrke lokale boligmarkeder. Likevel bruker de unntaksbestemmelsen i liten grad. Husbanken vurderer derfor at denne muligheten fortsatt må gjøres bedre kjent, og at kommunene trenger mer målrettet veiledning i hvordan de kan bruke handlingsrommet strategisk, særlig i distriktene.

Det er også viktig at kommunene bruker fleksibiliteten i ordningen, blant annet muligheten til lengre nedbetalingstid og avdragsfrihet i en periode, slik at flere husstander med lav inntekt kan eie egen bolig. Å bevisstgjøre kommunene

om mulighetene bør fortsatt være en prioritert del av Husbankens dialog med kommunene²⁾ .

2.2.3 Flere kommuner må informere om startlån til eldre

Startlån er et viktig virkemiddel for å bidra til mer tilrettelagte boliger for eldre som ønsker å flytte sentrumsnært, eller som har behov for å

tilpasse boligen for å bli boende lenger hjemme. Husbanken vurderer at kommunene fortsatt trenger råd, veiledning og opplæring for å gjøre startlånet bedre kjent blant eldre med lav inntekt.

Husbanken vurderer at utviklingen med et mer ressurskrevende startlånsarbeid vil vedvare. Det henger sammen med presset i både eie- og leiemarkedet, slik det er beskrevet i [kapittel 3](#).

²⁾ I Boligmeldingen (2024) varslet regjeringen endringer i regelverket for startlånet, og Husbanken har spilt inn forslag til endringer og presiseringer blant annet for å tydeliggjøre handlingsrommet i ordningen.

3 Mål 2: Leiemarkedet skal være trygt og forutsigbart

Et velfungerende og godt leiemarked er avgjørende for at alle skal bo godt og trygt (Meld St. 13 2023-2024). Trygge leieforhold, et tilstrekkelig tilbud av utleieboliger og en bærekraftig kommunal utleiesektor er blant målene i leiemarkedspolitikken. Leiemarkedet

er imidlertid fortsatt preget av ubalanse mellom tilbud og etterspørsel.

Dette kapitlet tar opp utfordringer i det kommunale og private leiemarkedet, og tilgangen på egnede boliger til sårbare grupper.

Tabell 2: Andel kommuner som i 2022, 2023, 2024 og 2025 oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Prosent.

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer**
Vi har utfordringer med økt press i det private leiemarkedet	*	78	81	72	Stor
Vi har tilstrekkelig med egnede kommunale utleieboliger	18	17	18	24	Stor
Vi har tilstrekkelig med boliger i det private leiemarkedet	*	*	21	25	Stor
De kommunale utleieboligene i kommunen har en tilfredsstillende energistandard når det gjelder energiforbruk	5	8	5	8	Stor
Vi har utfordringer i arbeidet med å benytte tilvisningsavtaler til å anskaffe utleieboliger i samarbeidet med utbyggere	*	*	23	45	Stor
Vi har utfordringer med korttidsleie (for eksempel via plattformer som Airbnb)	*	*	12	16	Middels
Vi har utfordringer med å fram-skaffe tilpassede boliger for ulike målgrupper i kommunen	51	67	62	57	Stor
Vi har tilgang på egnede boliger til flyktninger	27	24	36	46	Liten
Vi har tilgang på egnede boliger til sårbare unge	*	*	6	6	Stor
Vi har tilgang på egnede boliger til barnefamilier med lav inntekt	14	7	10	13	Stor

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer**
Vi har tilgang på egnede boliger til utviklingshemmede	38	33	36	41	Middels
Vi har tilgang på egnede boliger til eldre	46	36	30	26	Stor

* Spørsmålet ble ikke stilt dette året

** Tabell 2 viser andelen kommuner som oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Fargene viser i hvilken grad kommunene samlet sett har utfordringer (kvalitativt vurdert etter skala liten, middels eller stor). Vurderingene er basert på hvordan utfordringsbildet har utviklet seg, fordeling av svaralternativer på skalaen, hvilken type spørsmål som er valgt, samt innsikt fra intervjuer og kommunedialog.. Den samlede vurderingen av utfordringene i tabellen kan avvike fra vurderinger som gjelder enkeltkommuner eller grupper av kommuner.

3.1. Kommunenes egenvurdering av leiemarkedet – presset fortsetter

Kommunene opplever fortsatt betydelig press i leiemarkedet i store deler av landet. I kommuneundersøkelsen oppgir sju av ti kommuner at de opplever økt press i det private leiemarkedet. Selv om andelen er noe lavere enn i 2024, er utfordringsnivået fortsatt høyt.

Presset er særlig tydelig i sentrale kommuner og i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere. Der er etterspørselen etter leieboliger stor og konkurransen om tilgjengelige boliger sterk. I dybdeintervjuene beskriver kommunene leiemarkedet som lite fleksibelt og dårlig tilpasset behovene til vanskeligstilte.

Kommunenes vurderinger samsvarer med funn i Husbankens statusvurdering av leiemarkedet, som viser at leieprisene har steget kraftig og at det fortsatt er ubalanse mellom tilbud og etterspørsel. Ubalansen er størst i storbyene og i sentrale kommuner, men gjør seg også gjeldende i distriktskommuner med små og lite fleksible boligmarkeder (Husbanken 2026c).

Høye byggekostnader, stram kommuneøkonomi

og lav investeringsvilje gjør det krevende å starte nye utleieprosjekter. Dette bidrar til at tilbudet av leieboliger øker sakte. Ifølge statusvurderingen fører høye leiepriser og knapphet på boliger i storbyene til at husstander med svak økonomi i større grad må flytte til mindre attraktive områder, uegnede boliger eller midlertidige løsninger. Dette bidrar til økt sosial ulikhet og forsterker fortrenghingen av sårbare grupper (Husbanken 2026c).

3.1.1 Flere kommunalt disponerte boliger –vekst gjennom innleie

KOSTRA-analysen for 2025 viser at kommunene ved utgangen av 2024 disponerte om lag 118 000 boliger. Rundt 87 000 av disse var kommunalt eide, som utgjør 74 prosent av boligmassen. Resten var innleide boliger eller private boliger med kommunal disposisjonsrett. Sammenlignet med 2023 økte antallet kommunalt disponerte boliger med om lag 2 000. Veksten skyldes i hovedsak økt innleie, ikke nybygging (Husbanken 2026d).

Økningen henger sammen med høy bosetting av flyktninger de siste årene, først fra Syria og senere fra Ukraina. Ifølge KOSTRA-analysen har kommunene i stor grad løst boligbehovet ved å leie boliger i det private leiemarkedet fremfor å bygge nye boliger (Husbanken 2026d).

I dybdeintervjuene forteller flere kommuner at de i denne perioden har tatt i bruk det meste av tilgjengelige boliger i markedet, også mindre formelle eller tidligere uannonserte

utleieenheter. Kommunene har blitt mer avhengige av det private leiemarkedet for å dekke boligbehovet. Samtidig peker kommunene på at utfordringene i økende grad ikke handler om antall boliger, men om hvorvidt boligene er egnet for ulike målgrupper. Dette gjelder både størrelse, standard, beliggenhet og økonomisk tilgjengelighet.

3.1.2 Egnethet viktigere enn antall

Kommunene peker på at utfordringene i det kommunale leiemarkedet først og fremst handler om hvor egnet boligene er, ikke om antallet boliger. I kommuneundersøkelsen oppgir i overkant av fire av ti kommuner at de har utfordringer med tilgang på egnede kommunale utleieboliger. Dette er en liten forbedring fra 2024, men utfordringene har samtidig økt i de største og mest sentrale kommunene. Kommunene mangler boliger med riktig størrelse, standard, beliggenhet og kvalitet.

I dialog med Husbanken peker kommunene på at den kommunale boligmassen samsvarer dårlig med demografiske endringer og endrede behov i befolkningen. Flere beskriver økt etterspørsel etter små leiligheter, boliger til sårbare unge og boliger til personer med rus- og psykiske helseutfordringer.

Samtidig bidrar lange leieforhold til lav sirkulasjon i boligmassen. Få alternative boliger i markedet, gjør det vanskelig å omdisponere boliger eller avslutte leieforhold. Dette begrenser kommunenes mulighet til å tilpasse boligtilbudet til nye behov.

Kommunene peker også på energistandard som en utfordring. Bare åtte prosent oppgir at de kommunale utleieboligene har tilfredsstillende energistandard. Stram kommuneøkonomi

gjør at mange kommuner utsetter nødvendig oppgradering og nybygging.

3.1.3 Det private utleiemarkedet – tilgang og variasjoner

I kommuneundersøkelsen oppgir om lag halvparten av kommunene at de mangler boliger i det private leiemarkedet. Utfordringene gjelder både i distriktskommuner og mer sentrale kommuner, men de kommer til uttrykk på ulike måter.

I pressområder peker kommunene på høye leiepriser og sterk konkurranse om tilgjengelige boliger. Dette reduserer tilgangen på ordinære leieboliger. Kommunene opplever at vanskeligstilte husstander må flytte ut fra attraktive områder, og at det er krevende å sikre stabile og egnede leieforhold.

I distriktskommuner er markedene ofte små og sårbare. Her peker kommunene på mangel på egnede boliger, få profesjonelle utleiery, lite nybygging og begrenset investeringsvilje blant private aktører. I slike markeder kan selv mindre endringer, som bosetting av flyktninger eller bortfall av noen få boliger, få store utslag. Husbankens statusvurdering av leiemarkedet viser at økt bruk av korttidsutleie i enkelte distriktskommuner reduserer tilgangen på ordinære utleieboliger (Husbanken, 2026c), (Husbanken, 2026e).

I kommuneundersøkelsen oppgir i underkant av to av ti kommuner at de har store utfordringer knyttet til korttidsutleie. Andelen er høyere i distriktskommuner enn i andre kommuner. Selv om korttidsutleie ikke fremstår som et omfattende problem nasjonalt, oppleves det betydelig i kommuner med små og lite fleksible boligmarkeder.

Kommunene peker også på at de har begrensede virkemidler til å påvirke utviklingen i det private leiemarkedet. I dybdeintervjuene og i kommunedialogen trekker de særlig fram utfordringer knyttet til bruk av tilvisningsavtaler. Prosjektene er vanskelige å få lønnsomme, og husleien blir høy for målgruppene. I kommuneundersøkelsen oppgir om lag halvparten at de har utfordringer med å benytte tilvisningsavtaler i samarbeid med utbyggere.

Kommunene etterlyser derfor bedre rammebetingelser for å bygge og eie utleieboliger over tid. Flere peker på behov for mer fleksible tilvisningsavtaler, støtte til oppgradering av eksisterende boliger og tydeligere hjemler for å håndtere omfattende korttidsutleie.

De etterlyser også sterkere støtte til markedsdialog og samarbeid med private aktører.

3.1.4 Tilgang på egnede boliger til sårbare unge, barnefamilier, utviklingshemmede, eldre og flyktninger.

Kommuneundersøkelsen fra 2025 viser at mange kommuner har store utfordringer med å skaffe egnede boliger til vanskeligstilte grupper. I underkant av seks av ti kommuner oppgir at de i stor eller svært stor grad har utfordringer med å skaffe tilpassede boliger. Nivået er fortsatt høyt, tross en liten forbedring fra 2024.

Utfordringene er særlig store for personer med rus- og psykiske helseutfordringer, sårbare unge og barnefamilier med lav inntekt. Bare seks prosent av kommunene oppgir at de har god tilgang på egnede boliger til sårbare unge, og 13 prosent svarer det samme for barnefamilier med lav inntekt. Nivået er det samme som

tidligere år. Les mer om kommunes vurderinger av tilgang til ROP-gruppen under kapittel fem.

I dybdeintervjuene peker kommunene på at utfordringen i liten grad handler om det samlede antallet boliger, men om egnethet og økonomisk tilgjengelighet. Kommunene mangler boliger med riktig størrelse, standard og beliggenhet, og som målgruppene har råd til. For barnefamilier trekker flere særlig fram mangel på større boliger og høye priser, noe som bidrar til at familier presses ut av sentrale områder og inn i eldre boliger med større vedlikeholdsbehov. For sårbare unge gjør manglende egenkapital, ustabile inntekter og få små, rimelige boliger situasjonen særlig krevende. Leiemarkedet blir en midlertidig og lite stabil løsning.

Når det gjelder eldre, oppgir i underkant av tre av ti kommuner at de har god tilgang på egnede boliger. Andelen har gått ned hvert år siden Husbanken startet målingene i 2022. I dybdeintervjuene utdyper kommunene at mange eldre blir boende lenge i lite tilpassede boliger, med trapper, små bad og lang avstand til tjenester. Flere peker på at mange eldre faller mellom ulike ordninger, fordi de verken har behov for heldøgns omsorg eller finner egnede boliger i det ordinære markedet. Kommunene forventer at utfordringene vil øke i takt med den demografiske utviklingen.

Situasjonen for utviklingshemmede er noe bedre, men én av fire kommuner oppgir fortsatt dårlig tilgang på egnede boliger. Tilgangen på boliger til flyktninger vurderes derimot som klart bedre enn tidligere år, og kun én av ti kommuner rapporterer dårlig tilgang.

Samlet viser kommunenes vurderinger at presset i leiemarkedet fortsatt er betydelig. Utfordringene handler i økende grad om tilgang på egnede og økonomisk tilgjengelige boliger,

ikke bare om antall boliger. Høye priser, lite nybygging og en lite fleksibel boligmasse gjør det vanskelig å dekke behovene til flere sårbare grupper.

3.2. Husbankens vurdering av presset i kommunenes leiemarked

Husbanken vurderer at presset i leiemarkedet er vedvarende, og at det fortsatt er krevende å øke tilgangen på både ordinære og kommunalt disponerte utleieboliger (Husbanken, 2026c). Selv om presset i leiemarkedet kommer til uttrykk på ulike måter i sentrale og distriktsnære kommuner, innebærer utviklingen samlet sett et redusert boligsosialt handlingsrom for kommunene.

Husbanken vurderer at utviklingen i leiemarkedet øker risikoen for sosial ulikhet og fortrenkning av sårbare grupper. Når kommunene tildeler færre kommunale boliger og flere husstander med rus- og psykiske helseutfordringer, økonomiske problemer og uegnede boforhold får avslag, svekkes et sentralt sikkerhetsnett for dem som står svakest i boligmarkedet (Husbanken, 2026c).

Samtidig vurderer Husbanken at kommunenes økte bruk av innleie binder opp boliger over tid og reduserer fleksibiliteten til å møte andre målgruppers behov. Kommunene har dessuten begrenset mulighet til å påvirke utviklingen i det private leiemarkedet. Investeringsvilje, prisnivå og omfanget av korttidsutleie ligger i stor grad utenfor kommunenes direkte kontroll. Dette gjør kommunene mer avhengige av markedsforhold de i liten grad kan styre (Husbanken, 2026c).

Kommunene etterlyser bedre rammebetingelser for å bygge og eie utleieboliger over tid, mer fleksible tilvisningsavtaler, støtte til

oppgradering og energieffektivisering og tydeligere hjemler i møte med omfattende korttidsutleie. Husbanken vurderer at både økonomiske og juridiske virkemidler må styrkes for å møte disse utfordringene.

Samtidig trenger kommunene mer råd, veiledning og kompetansestøtte. De trenger oppdatert informasjon om låne- og tilskuddsordninger, støtte i bruk av tilvisningsavtaler og hjelp til å forvalte boligmassen mer strategisk. Aktiv markedsdialog og tett samarbeid med private utbyggere er viktig for å bygge flere egnede utleieboliger. Et samarbeid mellom kommune, utbygger og Husbanken kan bidra til å redusere risiko, avklare rammebetingelser tidlig og legge til rette for at prosjekter blir realisert.

Videre vurderer Husbanken at kommunene trenger støtte til å ta i bruk det digitale fagsystemet for kommunale boliger og boligsosialt arbeid (Kobo), og til å bruke data, analyser og planverktøy mer aktivt. Dette kan gi bedre oversikt over boligporteføljen og styrke det boligpolitiske arbeidet lokalt.

De økonomiske rammebetingelsene og markedssituasjonen er krevende. Husbanken vurderer derfor at kommunene trenger støtte både i sitt boligpolitiske arbeid og i arbeidet med å ta vare på de boligene de har og bygge det de trenger.

4 Mål 3: Kommunene skal få støtte i sitt helhetlige boligpolitiske arbeid

Kommunene kan forebygge og finne varige løsninger i det boligsosiale arbeidet når de jobber helhetlig med boligpolitikken. I 2025 beskriver mange kommuner at press i bolig- og leiemarkedet, demografiske endringer og strammere økonomiske rammer gjør det mer krevende å planlegge langsiktig og samtidig håndtere akutte behov. Dette forsterker behovet for at boligspørsmål blir tydelig forankret i kommunenes planverk og i prioriteringer som gir gjennomføring.

Dette kapitlet tar opp hvordan kommunene arbeider med boligpolitisk planlegging og skaffer seg kunnskap om boligmarkedet. Det omfatter også hvordan de skaffer boliger og gjennomfører tiltak, følger opp pliktene i boligsosial lov, og forvalter og tilpasser den eksisterende boligmassen til en aldrende befolkning.

Tabell 3: Andel kommuner som i 2022, 2023, 2024 og 2025 oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Prosent.

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer**
Vi har oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for innbyggere som er vanskeligstilt på boligmarkedet	*	75	77	75	Liten
Vi har omtalt boligbehovet til vanskeligstilte i kommunens overordnede planer	52	58	55	60	Liten
Vi har fastsatt overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanens samfunnsdel	49	51	57	53	Stor
Vi har beskrevet planer for å framskaffe ordinære og tilpassede boliger for innbyggere som er vanskeligstilt på boligmarkedet i kommuneplanens arealdel	24	27	34	28	Stor
Vi har beskrevet planer for å tilpasse boligmassen til en aldrende befolkning	*	*	54	54	Middels
Vi bruker analyser og data om boligmarkedet aktivt i boligpolitiske planlegging	*	*	*	62	Middels
Vi har tilstrekkelig kompetanse i arbeidet med å ta boligpolitiske hensyn i planleggingen	59	55	56	57	Middels
Vi har tilstrekkelig kapasitet i arbeidet med å ta boligpolitiske hensyn i planleggingen	35	34	32	22	Stor

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer**
Vi har utfordringer i arbeidet med å implementere pliktene som boligsosial lov omhandler	*	26	36	25	Liten
Vi har tilstrekkelig med kompetanse i arbeidet med å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet som er tilpasset den enkeltes behov	*	51	50	59	Liten
Vi har tilstrekkelig med kapasitet i arbeidet med å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet som er tilpasset den enkeltes behov	*	27	28	31	Middels
Det bygges tilstrekkelig med ordinære boliger i kommunen	37	27	28	26	Stor
Vi har tilgang på ferdigregulerte og byggeklare tomter	*	*	41	52	Middels
Vi samarbeider med private utbyggere som kan bygge boliger	32	32	33	35	Middels

* Spørsmålet var ikke stilt dette året

**Tabell 3 viser andelen kommuner som oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Fargene viser i hvilken grad kommunene samlet sett har utfordringer (kvalitativt vurdert etter skala liten, middels eller stor). Vurderingene er basert på hvordan utfordringsbildet har utviklet seg, fordeling av svaralternativer på skalaen, hvilken type spørsmål som er valgt, samt innsikt fra intervjuer og kommunedialog. Den samlede vurderingen av utfordringene i tabellen kan avvike fra vurderinger som gjelder enkeltkommuner eller grupper av kommuner

4.1. Kommunenes egenvurdering av det boligsosiale arbeidet

Kommunenes egenvurderinger viser at mange har et godt kunnskapsgrunnlag for det boligpolitiske arbeidet. Om lag åtte av ti kommuner oppgir at de har oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for innbyggere som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Videre oppgir i overkant av halvparten av kommunene at boligbehovet til vanskeligstilte er omtalt i kommunens overordnede planer.

Dette indikerer at boligspørsmål i større grad enn tidligere er løftet inn i kommunenes planverk. Samtidig viser kommuneundersøkelsen at planforankringen ofte er mindre konkret når det

gjelder å følge opp behovene i praksis. Tre av ti kommuner oppgir at de har beskrevet konkrete planer for å framskaffe ordinære og tilpassede boliger i kommuneplanens arealdel.

I dybdeintervjuene beskriver kommunene at de i stor grad har oversikt over behovene, men at boligpolitiske mål ofte kommer sent inn i areal- og investeringsprosesser. Flere peker på at de må veie boligbehov mot andre hensyn, og at økonomiske rammer begrenser muligheten til å forplikte seg til konkrete tiltak i planverk.

4.1.1 Bruk av analyser og data i boligpolitisk arbeid

Om lag seks av ti kommuner oppgir at de bruker data og analyser om boligmarkedet i arbeidet sitt. Kommunene beskriver i dialogen med Husbanken at analyser bidrar til bedre oversikt over boligbehov, målgrupper og sammenhenger mellom bolig, tjenester og samfunnsutvikling.

Samtidig viser kommuneundersøkelsen at kommunenes kapasitet til å følge opp kunnskapsgrunnlaget er begrenset. Kun om lag

to av ti kommuner vurderer at de har tilstrekkelig kapasitet til å ta boligpolitiske hensyn i planleggingen, mens seks av ti vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse. Flere kommuner beskriver at de bruker tilgjengelige ressurser på løpende saksbehandling og enkeltsaker, noe som reduserer handlingsrommet for langsiktige planprosesser.

4.1.2 Utfordrende å gjennomføre byggeprosjekter

Kommunene vurderer fortsatt boligbyggingen som lav. Bare rundt tre av ti kommuner vurderer at det bygges tilstrekkelig med ordinære boliger i kommunen. Dette gjelder både i sentrale og mindre sentrale kommuner, selv om årsaksbildet varierer.

Samtidig oppgir om lag halvparten av kommunene at de har ferdigregulerte og byggeklare tomter. Tilgangen er dårligere i de mest sentrale kommunene, og kommuner med mer enn 20 000 innbyggere. Dette indikerer at utfordringene ikke bare handler om manglende planreserve, men om å gjennomføre byggeprosjekter.

En tredel av kommunene oppgir at de i stor grad samarbeider med private utbyggere som kan bygge boliger. Samarbeidet er klart dårligere i distriktskommuner og i kommuner med under 5000 innbyggere. Dette samsvarer med erfaringer fra kommunedialogen, hvor distriktskommunene svært ofte trekker fram at det er krevende å aktivere bransjen, og at de har liten eller ingen tilgang på utbyggere og entreprenører. Flere kommuner etterspør støtte til å utvikle mer strukturert dialog med bransjen og til å vurdere hvilke prosjekter som er realistiske å få gjennomført innenfor dagens rammer.

4.1.3 Implementering av boligsosial lov

Kommunenes egenvurderinger viser at en av fire kommuner opplever utfordringer med å implementere pliktene i boligsosial lov. Selv om dette samlet sett ikke fremstår som det mest utfordrende området i kommuneundersøkelsen, gir fritekstsvar og dybdeintervjuer et mer nyansert bilde.

Kommunene beskriver særlig utfordringer knyttet til forståelse av lovens innhold og rekkevidde. Flere opplever det som krevende å vurdere når veiledningsplikten er oppfylt, hva de skal vedtaksfeste, og hvordan avgrense pliktene mot annet regelverk. Mange etterlyser tydeligere retningslinjer, praktiske veiledere og juridiske avklaringer, og peker på at loven fortsatt er lite kjent i organisasjonen.

Videre beskriver kommunene utfordringer knyttet til organisering og ansvar på tvers av tjenester. De trekker fram manglende rutiner, uklar rolle- og ansvarsfordeling og svak forankring i ledelsen som barrierer. Flere kommuner peker også på at økte krav til vedtak og dokumentasjon gir mer tid til saksbehandling og mindre tid til oppfølging, forebygging og utviklingsarbeid.

4.1.4 Eldreboliger og eksisterende boligmasse

Om lag halvparten av kommunene oppgir at de har beskrevet planer for å tilpasse boligmassen til en aldrende befolkning. Samtidig viser både kommuneundersøkelsen og kommunedialogen at det tar tid å gjennomføre konkrete tiltak. Boligtilpasning og nye prosjekter konkurrerer med andre investeringer, og økonomiske rammer begrenser gjennomføringstakten.

4.2. Husbankens vurdering av kapasitet, gjennomføring og behov for støtte

Når vi ser funnene under mål 3 i sammenheng, tegner det seg et bilde av kommuner som i økende grad har oversikt over boligbehov og benytter analyser og data i det boligpolitiske arbeidet. Samtidig har mange begrensede forutsetninger for å omsette kunnskapen i forpliktende planer og gjennomføring.

Kommunene rapporterer gjennomgående om god oversikt over behov, og mange har løftet boligspørsmål tydeligere inn i overordnede planer. Samtidig viser både kommuneundersøkelsen og dybdeintervjuene at boligpolitiske mål i begrenset grad får gjennomslag i areal- og investeringsprosesser. Lav kapasitet, stram kommuneøkonomi og høyt press på tilgjengelige ressurser bidrar til at kommunene skyver langsiktige planprosesser ut i tid.

Funnene knyttet til boligframskaffelse understøtter dette bildet. Lav nybygging, høye byggekostnader og usikkerhet i markedet gjør det krevende å realisere prosjekter, også i kommuner med ferdigregulerte tomter. Samarbeid med private utbyggere fremstår som krevende, og flere kommuner etterspør støtte til prioritering, realitetsorientering og dialog med markedet.

Funnene viser at kommunene forstår formålet med den boligsosiale loven. Samtidig møter de utfordringer knyttet til kapasitet, organisering og behov for tydeligere veiledning. Kommunenes tilbakemeldinger peker også på behov for kompetanse for å gjennomføre lovens krav i praksis og avklare grenseflater mot annet regelverk. Husbankens arbeid med å samle og systematisere innspill om veiledningsbehov

(oppdrag 12/2025) viser det samme: Kommunene trenger støtte til å omsette lovens krav i praksis (Husbanken,2025e).

Samlet sett viser funnene under mål 3 et tydelig gap mellom kunnskap og gjennomføring. Kommunene har i økende grad oversikt over boligbehov og tilgang til relevante analyser, men mangler tilstrekkelig kapasitet og handlingsrom til å sørge for at boligpolitiske mål blir styrende for planlegging, prioriteringer og investeringer.

5 Mål 4: Forsterket innsats for de som ikke klarer å skaffe seg eller beholde en egnet bolig

Utfordringene beskrevet under mål 1 til 3 får særlig konsekvenser for de mest utsatte gruppene på boligmarkedet. Når utbyggere bygger for lite, leiemarkedet er presset og kommunene har begrenset kapasitet og handlingsrom, rammer det først og tydeligst personer med sammensatte og alvorlige behov. Mål 4 synliggjør hvordan utviklingen i boligmarkedet og det boligpolitiske arbeidet slår ut for dem som står lengst fra det ordinære markedet.

Dette kapitlet omhandler kommunenes arbeid med midlertidige botilbud, bostedsløshet og tilgangen på egnede boliger til personer med rus- og psykiske lidelser. I tillegg omtaler kapitlet forankring, organisering, samordning av tjenester og ressursituasjon. Samlet gir funnene et bilde av vedvarende strukturelle utfordringer knyttet til boligtilgang, kapasitet og bruk av midlertidige løsninger.

Tabell 4: Andel kommuner som i 2022, 2023, 2024 og 2025 oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Prosent.

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer**
Vi har utfordringer i arbeidet med at ingen skal være bostedsløse	22	24	24	24	Middels
Vi har utfordringer med å tilby et egnet midlertidig botilbud til innbyggere som har behov	*	40	56	42	Stor
Vi har tilgang på egnede boliger til personer med rusproblemer og psykiske lidelser	11	9	9	8	Stor
Det boligsosiale arbeidet er tydelig forankret på alle nivåer i kommunen	*	44	48	51	Middels
Utfordringer og løsninger innen det boligsosiale arbeidet blir sett i sammenheng med andre politikkområder i kommunen	*	47	54	61	Middels
Vi har en tydelig rolle- og ansvarsfordeling innen det boligsosiale arbeidet i kommunen	50	46	47	52	Middels
Vi har en velfungerende organisering av det boligsosiale arbeidet	46	40	45	50	Middels

Utsagn	2022	2023	2024	2025	Samlet grad av utfordringer**
Det settes av tilstrekkelig med ressurser i kommunen til gjennomføring av det boligsosiale arbeidet	25	23	19	23	Stor
Kommunene benytter brukermedvirkning i utforming av politikk, og bo- og tjenestetilbudet	*	48	49	53	Middels
Vanskeligstilte på boligmarkedet møter et samordnet kommunalt tjenesteapparat	*	46	41	49	Middels
Kommunen ser bolig og tjenester i sammenheng	*	69	72	77	Liten

* Spørsmålet var ikke stilt dette året

**Tabell 3 viser andelen kommuner som oppgir at de i stor grad eller svært stor grad er enig i utsagnene i kommuneundersøkelsen. Fargene viser i hvilken grad kommunene samlet sett har utfordringer (kvalitativt vurdert etter skala liten, middels eller stor). Vurderingene er basert på hvordan utfordringsbildet har utviklet seg, fordeling av svaralternativer på skalaen, hvilken type spørsmål som er valgt, samt innsikt fra intervjuer og kommunedialog. Den samlede vurderingen av utfordringene i tabellen kan avvike fra vurderinger som gjelder enkeltkommuner eller grupper av kommuner.

5.1. Kommunenes egenvurdering av innsatsen for de mest utsatte

Kommunene oppgir at innsatsen for de mest utsatte gruppene i stor grad avhenger av forhold utenfor den enkelte tjeneste eller enhet. Tilgangen på egnede boliger, press i leiemarkedet og begrenset økonomisk handlingsrom setter rammene for arbeidet. Samtidig beskriver kommunene at behovene hos flere av innbyggerne er mer sammensatte enn tidligere, og at flere innbyggere har behov for både bolig og tett tjenesteoppfølging over tid.

Funnene under dette målet belyser hvordan disse rammene slår ut i praksis, særlig når det gjelder bruk av midlertidige løsninger, forebygging av bostedsløshet og tilgang på egnede boliger til personer med rus- og psykiske lidelser.

5.1.1 Midlertidige botilbud

Kommunene oppgir at midlertidige botilbud fortsatt er blant de mest krevende områdene i det boligsosiale arbeidet. Rundt fire av ti kommuner oppgir at de i stor eller svært stor grad har utfordringer med å tilby et egnet midlertidig botilbud.

I dybdeintervjuene beskriver kommunene at de bruker midlertidige botilbud over lengre tid enn intensjonen. Manglende tilgang på boliger, høye leiepriser og sterk konkurranse i det private leiemarkedet bidrar til dette. Flere kommuner beskriver at de må benytte dyre og lite egnede løsninger, noe som binder opp både økonomiske og personellmessige ressurser.

5.1.2 Bostedsløshet

Om lag en fjerdedel av kommunene oppgir store utfordringer i arbeidet med å sørge for at ingen er bostedsløse. Nivået har vært relativt stabilt over flere år.

Kommunene beskriver at arbeidet med bostedsløshet er særlig krevende i pressede boligmarkeder, der lav gjennomstrømming i kommunale boliger og mangel på rimelige leieboliger gjør overgangen fra midlertidige

løsninger til varige boforhold vanskelig. Samtidig beskriver kommunene økt bruk av helhetlige tilnærminger der de ser bolig og tjenester i sammenheng

5.1.3 Boliger til personer med rus- og psykiske lidelser

Tilgangen på egnede boliger til personer med rusproblemer og psykiske lidelser er et svært krevende området for kommunene. Seks av ti kommuner oppgir dårlig eller svært dårlig tilgang på egnede boliger til denne gruppen. Utfordringsbildet er tilnærmet likt på tvers av kommunetyper.

Kommunene beskriver at utfordringen ikke bare handler om boligtilgang, men om å kombinere boliger med nødvendig tjenesteoppfølging over tid. Flere rapporterer om økende kompleksitet i målgruppen, inkludert yngre brukere og mer sammensatte behov.

5.1.4 Forankring, organisering og samordning

Kommunenes egenvurderinger viser at mange har styrket forankring og organisering av det boligsosiale arbeidet. Halvparten oppgir tydelig forankring på alle nivåer og klare rolle- og ansvarsforhold. Samtidig beskriver intervjuene at samordningen ofte fungerer best i enkeltsaker og akutte situasjoner, og i mindre grad som systematiske og varige løsninger.

Kommunene trekker fram overganger mellom vedtak og oppfølging, samt ansvaret for oppfølging i perioden der personer venter på tildeling av kommunal bolig, som særlig krevende områder.

5.1.5 Ressurssituasjonen

Ressurssituasjonen er en gjennomgående utfordring. Kun to av ti kommuner oppgir at de setter av tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre det boligsosiale arbeidet. Kommunene beskriver at manglende kapasitet fører til prioritering av akutte saker, mens forebygging, brukervedvirkning og langsiktig utviklingsarbeid blir vanskeligere å ivareta.

5.2. Husbankens vurdering av innsatsen for de mest utsatte

Sett i sammenheng viser funnene under mål 4 at vedvarende mangel på egnede boliger utgjør den største utfordringen i det boligsosiale arbeidet for de mest utsatte gruppene. Kommunene bruker derfor ofte midlertidige løsninger lenger enn de har planlagt, fordi de mangler boliger som innbyggerne kan flytte videre til.

Funnene knyttet til midlertidige botilbud, bostedsløshet og tilgang på egnede boliger peker i samme retning. Mangelen på boliger som er økonomisk overkommelige og egnet for personer med sammensatte behov begrenser kommunenes mulighet til å etablere varige løsninger. Dette gjelder særlig for personer med rus- og psykiske lidelser, der utfordringsnivået er høyt og relativt likt på tvers av kommunetyper.

Kommuneundersøkelsen viser at mange kommuner har styrket forankringen, organiseringen og samordningen av det boligsosiale arbeidet. Flere ser bolig og tjenester i sammenheng. Samtidig viser intervjuene at samordningen fungerer best i akutte situasjoner og enkeltsaker, mens kommunene strever mer med langsiktig og systematisk oppfølging.

Ressurssituasjonen begrenser arbeidet i mange kommuner. Lav kapasitet og stram kommuneøkonomi gjør at kommunene prioriterer å håndtere akutte situasjoner. Det gjør det vanskeligere å prioritere forebygging og langsiktig utviklingsarbeid. Kommunene bruker midlertidige løsninger over lengre tid, selv om de har bedre kunnskap, bedre organisering og tydeligere boligsosial forankring.

Samlet viser funnene under mål 4 at kommunene både vil og forstår hva som skal til. utfordringene handler i stedet om strukturelle rammer som boligtilgang, kapasitet og økonomisk handlingsrom. Uten tilstrekkelig tilgang på egnede boliger og rom for gjennomføring, blir det vanskelig å tilby varige løsninger for de mest utsatte gruppene.



6 Referanseliste

Husbanken (2025a): Husbankens kommuneundersøkelse

Husbanken (2025b): Husbankens boligundersøkelse

Husbanken (2026a): Husbankens årsrapport 2025

Husbanken (2025c): Mislighold og tap på startlån 2020-2024

Husbanken (2025d): Startlånsanalysen 2024. Startlån - et viktig virkemiddel i et krevende marked

Husbanken (2026b): Fra finansieringsbevis til kjøp med startlån

Samfunnsøkonomisk analyse (2025): Tiltak for et velfungerende leiemarked i distriktskommuner

Meld St. 13 2023-2024: Bustadmeldinga. Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet

Husbanken (2026c): Statusvurdering leiemarkedet, 2025

Husbanken (2026d): KOSTRA analyse, 2025

Husbanken (2026e): Korttidsutleie som styringsutfordring. Kommunenes erfaringer og behov for regulering, oppdrag 11/2025 i Tildelingsbrev fra Kommunal og distriktsdepartementet

Husbanken (2025e): Boligsosial lov, oppdrag 12/2025 i Tildelingsbrev fra Kommunal og distriktsdepartementet



Husbanken