

Tildelingskriterier og vilkår for leie av kommunale utleieboliger i Norge

En rapport fra en undersøkelse av kommunale nettsider gjennomført våren
2025

Jardar Sørvoll, Siri Myrold Osnes, Ina Marie Christiansen & Maja
Flåto

BOVEL-notat 5/25
Housingwel Working Paper 5/25



Om Senter for bolig- og velferdsforskning – BOVEL

BOVEL er et senter ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA er vertsinstitusjon. Lavinntektsgrupper på boligmarkedet, den kommunale boligsektoren og effekter av offentlig politikk er blant senterets viktigste forskningstemaer i perioden 2022 til 2026. BOVEL har et faglig tyngdepunkt i kvantitative registerbaserte analyser, men vil også gjennomføre kvalitative studier, surveyundersøkelser og forskningsprosjekter som kombinerer ulike datasett og metoder. Senteret finansieres hovedsakelig av Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet har en opsjon på forlengelse av senterets drift i fem år. I tillegg til SVA-instituttene NIBR, AFI og SIFO har BOVEL følgende partnere: Frischsenteret, Fafo, VID vitenskapelig høgskole, Nord Universitet, Nordlandsforskning, Institutt for samfunnsforskning.

Om BOVEL-notat

BOVEL-notater (*HOUSINGWEL Working Papers*) er kvalitetssikrede foreløpige rapporter fra pågående eller avsluttede forskningsprosjekter. Notatene publiseres på BOVELs nettsider [BOVEL - Senter for bolig- og velferdsforskning \(oslomet.no\)](https://www.oslomet.no/bovel) samt i vitenarkivet ODA ved OsloMet. De vil ofte bearbeides til vitenskapelige artikler, bokkapitler eller andre publikasjoner.

Henvendelser vedrørende notatene kan rettes til:

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

Forord

Dette notatet om tildelingskriteriene og vilkårene for kommunale utleieboliger i Norge er skrevet på oppdrag for Husbanken. Forfatterne vil gjerne takke kontaktperson i Husbanken, Hermund Urstad, for et interessant oppdrag og et godt samarbeid underveis i prosjektperioden. Vi takker også BOVELs Ingar Brattbakk, forsker II ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, for kvalitetssikringen av notatet.

Nettsidedataene som er benyttet i prosjektet er kodet av Ina Marie Christiansen, Siri Myrold Osnes og Jardar Sørvoll. Maja Flåto har gjennomført prosjektets kvalitative intervjuer. Prosjektleder Jardar Sørvoll er notatets hovedforfatter. Christiansen, Osnes og Flåto har bidratt med analyser, tekstbidrag og innspill. Osnes har gjennomført prosjektets kvantitative analyser.

Jardar Sørvoll

Stensberggata 26, 08.08.2025

Forsker I ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA &

Leder ved BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning

Innhold

Forord	3
Innhold	4
Sammendrag	6
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn: et strengt rasjonert velferdsgode	10
1.2 Tema og problemstillinger	13
1.3 Data, analyse og metodiske betraktninger	14
1.3.1 Nærmere om analyser av nettsidedata	16
1.3.2 Nærmere om kommunene i undersøkelsen	18
1.3.3 Nettsidedataenes validitet og betydningen av kontekstualisering ved hjelp av kvalitative intervjuer og tidligere forskning	20
1.4 Disposisjon.....	21
2 Sentrale tildelingskriterier for leie av kommunal bolig	22
2.1 Retningslinjer publisert på nett eller lovdata?	22
2.2 Vedtar kommunestyret retningslinjene?	24
2.3 Alderskrav	25
2.4 Botidskriterier	26
2.5 Boligsituasjonskriterier	29
2.6 Inntekts- og formueskrav.....	31
2.7 Helse.....	35
2.8 Gjeldskriterier	35
2.9 Adferdskrav (brudd på husleieloven).....	36
2.10 Krav til samarbeids- og oppfølgingsavtaler.....	37
2.11 Dokumentasjonskrav.....	38
2.12 Egeninnsats og andre boligsosiale virkemidler	38
2.13 Prioriteringskrav	40
2.13.1 Kommunalt ansatte og andre tilflyttere som prioritert gruppe	45
2.13.2 Bomiljø: et hensyn ved tildeling av kommunal bolig?	47
2.13.3 Spiller ansiennitet (køtid) noen rolle i tildelingsprosessen?	47
2.14 Oppsummering og avsluttende refleksjoner	47
2.14.1 Innsikter fra kvalitative intervjuer	49
3 Omsorgsboliger	53
3.1 Hvilke typer omsorgsboliger finnes i kommunene?.....	53
3.2 Sentrale tildelingskriterier for omsorgsboliger	55

3.2.1 Botids- og alderskrav	55
3.2.2 Inntektskrav.....	56
3.2.3 Krav til samarbeids- og oppfølgingsavtale	57
3.3 Sentrale leievilkår for omsorgsboliger.....	57
3.4 Avslutning	58
4 Klageadgang: Opplyses det om i kommunene?.....	59
4.1 Bakgrunn: Enkeltvedtak og klageadgang	59
4.2 Hvor mange kommuner opplyser om klageadgang?	59
4.3 Ulike beskrivelser av klageadgangen i kommunene	61
5 Sentrale vilkår for leie av kommunal bolig.....	63
5.1 Opplyser kommunene om sentrale leievilkår på sine nettsider?	63
5.2 Lengden på husleieavtaler	64
5.3 Husleiefastsettelse	66
5.4 Bytte av bolig	68
5.5 Avsluttende kommentarer: hva kan nettsidedataene fortelle oss om sentrale leievilkår for kommunale boliger?	68
Litteratur.....	70

Sammendrag

Dette notatet fra BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning, presenterer en omfattende kartlegging av tildelingskriterier og leievilkår for kommunale utleieboliger i Norge. Studien ble gjennomført våren 2025 og omfatter samtlige 357 kommuner. Den bygger på manuell innhenting og koding av nettsideinformasjon, supplert med kvalitative intervjuer og tidligere forskning. Vi har foretatt både kvantitative, kvalitative og KI-baserte analyser av nettsidedataene. Hovedformålet med studien var å undersøke hvordan kommunene regulerer tilgangen til kommunale boliger, hvilke kriterier som benyttes, hvordan kriteriene formidles, og hvilke vilkår som gjelder for leieforholdene.

Bakgrunn og problemstillinger

Kommunale boliger er et sentralt virkemiddel i norske kommuners boligsosiale arbeid, men også et sterkt rasjonert velferdsgode som i stor grad forbeholdes vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne sektoren omtales noen ganger som «marginal» eller «liten», men det er snakk om over 117 000 boliger, titusenvis av husholdninger og rundt 4 prosent av boligmassen. Den kommunale boligsektoren er dermed en viktig del av velferdsstaten, og fungerer som et siste sikkerhetsnett for grupper som ikke makter å fremskaffe og/eller opprettholde et egnet boforhold på det private markedet. Tildelingen av kommunale boliger er som regel strengt behovsprøvd med støtte i både formelle kriterier og skjønnsmessige vurderinger.

Denne studien søkte å svare på seks hovedproblemstillinger, blant annet hvilke kriterier som benyttes ved tildeling, om retningslinjene er offentlig tilgjengelige, hvordan klageadgang kommuniseres, og hvordan tildelingskriterier og leievilkår varierer mellom kommuner med ulik størrelse og sentralitet som definert av SSBs sentralitetsindeks.

Empiriske funn: variasjon og mønstre

Et sentralt funn er at 83 % av kommunene har noe informasjon om tildelingskriterier på sine nettsider, mens kun 4 % har publisert forskrifter på Lovdata. Det er betydelige forskjeller mellom kommuner: de mest sentrale har mer detaljerte og tilgjengelige retningslinjer enn de minst sentrale. For eksempel har 100 % av de mest sentrale kommunene informasjon om tildelingskriterier på nett, mot kun 73 % av de minst sentrale. Det er også vanlig at de minst sentrale kommunene i Distrikts-Norge som faktisk har tilgjengelig informasjon, er svært sparsomme med opplysningene om tildelingskriterier og leievilkår for kommunale boliger på nettsidene.

Botidskriteriene varierer i betydelig grad mellom kommunene. I de mest sentrale kommunene har 92 % et eksplisitt botidskrav på 1, 2 eller 3 år. I de minst sentrale kommunene er det derimot vanlig med ingen eller kortere botidskrav, og 68 % oppgir ingen informasjon om dette overhodet. Dette reflekterer dels ulike behov: mens sentrale kommuner forsøker å skjerme seg

mot velferdsmotivert flytting, bruker mindre distriktskommuner oftere kommunale boliger som rekrutteringstiltak for tilflyttende ansatte.

Inntektskriteriene er også preget av variasjon. Kun 6 % av kommunene har spesifikke inntektstak (f.eks. 4G som maksimumsgrense for enslige personer), mens 35 % benytter generelle formuleringer som "lav inntekt" eller "dårlig økonomi". Hele 59 % oppgir ingen informasjon om økonomiske kriterier. Dette tyder på at skjønnsmessige helhetsvurderinger av søkerens økonomi dominerer, og at lav inntekt alene sjelden er tilstrekkelig for å få kommunal bolig. Mange kommuner oppgir at de vurderer søkerens evne til å skaffe bolig på det private markedet, eventuelt med hjelp av andre virkemidler som startlån eller bostøtte. Husholdninger som vurderes å kunne skaffe seg bolig på det private markedet, eventuelt med offentlig hjelp, når som regel ikke opp i konkurransen om ledige kommunale boliger.

Omsorgsboliger, som utgjør en betydelig andel av den kommunale boligmassen, har egne tildelingskriterier. Her er det behov for tjenester og fysisk tilrettelegging som er avgjørende; privatøkonomi spiller typisk mindre rolle når søknader vurderes. Mange kommuner tilbyr omsorgsboliger med heldøgnsbemanning eller tilknyttede tjenester, og det er vanligere med tidsubestemte kontrakter. I motsetning til ordinære kommunale boliger, er omsorgsboliger ofte ment som varige løsninger.

Vi identifiserte fire hovedkategorier omsorgsboliger i nettsidedataene: 1) tilrettelagte boliger for personer med funksjonsnedsettelse, 2) omsorgsboliger med heldøgns bemanning eller tjenestebase, og 3) omsorgsboliger for personer med helseutfordringer knyttet til psykisk helse og rus, og 4) omsorgsboliger uten bemanning. Disse fire kategoriene er ikke helt faste, og kan overlappe. Mange kommuner tilbyr tilrettelagte boliger til personer med funksjonsvariasjoner, og til personer med psykiske helseutfordringer eller rusproblemer, og disse boligene kan også være bemannet. Dette viser at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende, men snarere beskriver ulike dimensjoner ved omsorgsboligene: fysisk utforming, bemanningsnivå og målgruppe.

Grunnkrav og prioriteringskriterier. Som følge av et begrenset antall ledige kommunale boliger vil ikke søkere som tilfredsstiller 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. Nettsidedataene viser at det er klart mest utbredt med generelle prioriteringskriterier som understreker at ledige boliger tildeles til søkerne med det største boligbehovet etter en helhetlig vurdering. Samtidig finnes det mange kommuner med retningslinjer som også eksplisitt nevner prioriterte grupper som eldre, bostedsløse eller barnefamilier. Det er spesielt vanlig å framheve at barn og barnefamilier skal prioriteres høyt blant de kvalifiserte husstandene. Dette er i tråd med den allmenne vektleggingen av barns levekår i det boligsosiale arbeidet, som for eksempel ved tildeling av Husbankens startlån.

Leievilkår og sektorens egenart

Kapittel 5 i notatet undersøker sentrale leievilkår som kontraktslengde, husleiefastsettelse og mulighet for boligbytte. Disse vilkårene sier mye om

egenarten til den norske kommunale boligsektoren sammenlignet med andre land.

Kontraktslengde: Det mest vanlige er tidsbestemte kontrakter på tre år – husleielovens minimum. Dette gjelder i både store og små kommuner, men noen åpner for lengre eller tidsubestemte kontrakter for eldre, personer med varige funksjonsnedsettelse eller barnefamilier. Samtidig er det kommuner som praktiserer kortere kontrakter (1–2 år) for å vurdere boevne. Dette skiller Norge fra mange andre europeiske land, hvor sosiale utleieboliger ofte tilbys med tidsubestemte kontrakter.

Husleiefastsettelse: Kun 23 % av kommunene oppgir noe om prinsippene for husleiefastsettelse. Blant disse er "gjengs leie" mest utbredt, særlig i sentrale kommuner. Dette innebærer at husleien skal reflektere gjennomsnittet i det private markedet i et geografisk område. I praksis betyr dette at mange beboere må søke bostøtte eller sosialhjelp for å dekke husleien. I mindre kommuner er det vanligere med lavere, administrativt fastsatt husleie. Dette viser at den norske modellen for sosiale utleieboliger i stor grad kombinerer markedsbasert husleie med selektiv økonomisk støtte.

Boligbytte: Muligheten til å bytte bolig er begrenset. Mange kommuner opplyser at bytte kun innvilges ved endret husstandsstørrelse, helsemessige behov eller andre tungtveiende grunner. Dette illustrerer at kommunale leiere har begrenset valgfrihet og medbestemmelse over egne boforhold. Kommunen bestemmer i stor grad boligstandard, boligens beliggenhet, boutgifter og andre leievilkår.

Rettssikkerhet og transparens

Et viktig funn er at kun 55 % av kommunene opplyser om klageadgang på nettsidene ved avslag på søknad om kommunal bolig. Dette kan være problematisk med tanke på forvaltningslovens krav og den nye boligsosiallovens bestemmelser (2023), som slår fast at søkere har rett til begrunnede vedtak og klagemulighet. Manglende informasjon på nettsidene kan bidra til at søkere og deres nærstående ikke benytter sine juridiske rettigheter.

Sammenfatning

Studien viser at den kommunale boligsektoren i Norge er preget av pragmatisk skjønnsutøvelse innenfor rammene av et strengt behovsprøvd system preget av boligknapphet. Mange kommuner formulerer retningslinjene for tildeling på måter som gjør det mulig å gjøre unntak fra hovedreglene om for eksempel alder, inntekt og botid. Det finnes betydelig variasjon mellom kommuner, særlig mellom sentrale og perifere områder, både når det gjelder tildelingskriterier, leievilkår og informasjonspraksis. Kommunale boliger er imidlertid i hovedsak et midlertidig tilbud til de mest vanskeligstilte, og sektoren kjennetegnes av høy grad av behovsprøving, skjønnsmessige vurderinger og lav grad av rettighetsfesting. Nettsidedataene viser videre at kommunal bolig ofte fremstår som et siste sikkerhetsnett. Informasjonen på kommunenes nettsider formidler at bolig er et privat ansvar for de fleste, og noen steder uttrykkes det eksplisitt at man må forsøke å skaffe seg en bolig på det private markedet før det kan bli

aktuelt med kommunal bolig. Sammenlignet med en del andre europeiske land fremstår den norske modellen som en ekstremt markedsorientert og behovsprøvd modell iverksatt på en moderat måte, der idealene om regelstyring og midlertidighet balanseres med pragmatiske hensyn og hyppige unntak fra formelle kriterier.

Kommunale boliger i Norge er i stor grad er rettet mot de mest vanskeligstilte husholdningene med til dels store levekårsutfordringer (inkludert psykiske lidelser og ruslidelser med varierende intensitet), og det er kanskje nettopp derfor kommunene forsøker å stille minimumskrav til noen aktuelle søkere med hensyn til boevne, økonomisk ryddighet og generell adferd – for eksempel ved hjelp av krav om gjeldsnedbetaling og samarbeidsavtaler. Satt på spissen er idealet for kommunene at søkere skal være ute av stand til å skaffe seg en bolig på det private markedet, samtidig som de «må antas å kunne mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne», for å sitere en typisk formulering fra kommunale nettsider.

Det er ikke alle innenfor Norges grenser som har mulighet til å bo kommunalt. Retningslinjene for tildeling av kommunale boliger kartlagt i denne studien må dels forstås som et forsøk på å kontrollere, rasjonere og prioritere det knappe velferdsgodet kommunale boliger. Alle velferdsgoder og velferdstjenester «beskyttes» og forbeholdes ulike grupper gjennom ulike retningslinjer og praksiser. Det finnes alltid en større eller mindre outsidergruppe som ekskluderes på bakgrunn av faktorer som kjønn, alder, bosted, arbeidsmarkedsposisjon, landbakgrunn, inntekt, formue og/eller medisinske og skjønnsmessige vurderinger av behov. Tildelingskriteriene for kommunale boliger kan dermed betraktes som en måte å stenge uønskede sårbare grupper ute – som arbeidsmigranter fra EU-land, personer uten lovlig oppholdet i Norge, eller «velferdsturister» fra andre kommuner.

Metodiske vurderinger

Det kan argumenteres for at nettsidedataene som omfatter alle 357 kommuner har høy validitet som grunnlag for empirisk gyldige utsagn om formelle retningslinjer for leievilkår og tildeling av kommunal bolig i Norge. Disse retningslinjene forteller oss i sin tur ganske mye om hvilke grupper som tildeles kommunal bolig og bosituasjonen til leierne. Samtidig har nettsidedataene åpenbart lavere validitet som kilde til de reelle tildelingspraksisene og leievilkårene i enkeltkommuner. Kvalitative data, observasjon, studier av vedtaksdokumenter og spørreundersøkelser er eksempler på datakilder som antagelig har høyere validitet som kilde til kommunale praksiser og fortolkninger av retningslinjer. Vi har derfor gjennomført kvalitative intervjuer i fem kommuner, og trukket veksler på tidligere forskning for å kontekstualisere og supplere nettsidedataene. De kvalitative dataene og tidligere forskning gir oss et bedre innblikk i kommunal praksis enn det nettsidedataene kan gi alene.

1 Innledning

Dette notatet er en rapport fra en kartleggingsundersøkelse av sentrale tildelingskriterier og vilkår for leie av kommunale utleieboliger i alle Norges 357 kommuner. Kartleggingen er basert på manuell innhenting av informasjon fra kommunale nettsider og Lovdata. De empiriske funnene fra undersøkelsen er produsert og tolket gjennom egne kvantitative analyser, KI, kvalitative intervjuer med nøkkelinformanter og relevant forskningslitteratur.

De overordnede problemstillingene i denne studien er:

- 1) Hvilke faktorer (tildelingskriterier) legger kommunene vekt på når de behandler søknader om kommunale boliger?
- 2) Er retningslinjene for tildeling offentlig tilgjengelig på internett for innbyggerne i kommunene?
- 3) Informerer kommunene om søkeres rettigheter mht. skriftlige vedtak og klageadgang?
- 4) Hva kjennetegner leievilkårene i den kommunale boligsektoren? Informerer kommunene sine innbyggere om sentrale vilkår for leie av kommunal bolig, som kontraktslengde og husleiefastsettelsesprinsipper?
- 5) Hvilke typer «omsorgsboliger» finnes i norske kommuner, og hvilke kriterier vektlegges når slike boliger tildeles?
- 6) Hvordan varierer tildelingskriterier, leievilkår og informasjon om boligtilbud til innbyggerne på tvers av alle norske kommuner med hensyn til størrelse og geografisk sentralitet?

I dette innledningskapitlet gjør vi rede for studienes bakgrunn, tema og problemstillinger, data og metode.

1.1 Bakgrunn: et strengt rasjonert velferdsgode

Kommunale boliger er «eit sentralt virkemiddel i det bustadssosiale arbeidet til kommunane» (Meld. St. 13 2023-2024: 55). I 2024 bestod den kommunale boligsektoren av 117 598 «kommunalt disponerte boliger». Statistisk Sentralbyrå definerer slike boliger som «boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av en leiekontrakt, f.eks. omsorgsboliger, boliger til flyktninger, økonomisk vanskeligstilte med mer» (SSB, 2025a). Ifølge en studie fra 2018 består den samlede massen av kommunalt disponerte boliger av 42 prosent omsorgsboliger, 56 prosent boliger til vanskeligstilte og 2 prosent boliger uten behovsprøving. Det er imidlertid vanskelig å skille «omsorgsboliger» og «boliger til vanskeligstilte» fra hverandre i mange tilfeller. I studien vises det til «ulik praksis i kommunene når det gjelder hvorvidt boliger til personer med psykiske lidelser, trygdeboliger for eldre og boliger til personer

med rusproblemer regnes som omsorgsboliger eller boliger til vanskeligstilte» (Holmøy, 2018, s. 4).

Mer kunnskap om den kommunale boligsektoren og leierne som bor der har blitt etterlyst flere ganger (Gulbrandsen & Hansen, 2010; Sørvoll & Aarset, 2015; Sørvoll, 2018), og i de siste årene har både SSB og instituttsektoren levert statistikk og forskning som har styrket kunnskapsgrunnlaget på området (Holmøy, 2018; SSB, 2025a; Grødem mfl., 2025). I dag vet vi mer enn før om hvem som leier hos kommunen (Turner & Aarland, 2023; Golombek mfl., 2025), hvem som blir tildelt kommunal bolig (SSB, 2025b), og kommunale praksiser og retningslinjer knyttet til tildeling, bomiljø, lokalisering og bygging, kontraktsfornyelse, husleiefastsettelse og bostøtteordninger (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2024; Hasanić, 2025). I det siste har det også blitt publisert studier om ungdom i kommunale boligmiljøer (Brattbakk, 2025), kommunale boliger i distriktskommuner (Bliksvær mfl., 2025) beboermedvirkning (Brattbakk & Woll, 2025), kommunal bolig som virkemiddel i psykisk helse- og rusarbeid (Hansen & Bråthen, 2025b), samt startlån som redskap for å skape sirkulasjon i den kommunale beboermassen (Flåto, 2025).

Mye av den nye kunnskapen på feltet har blitt sammenfattet i en artikkel i *Tidsskrift for boligforskning* fra 2024. I artikkelen tegnes det et bilde av en urban kommunal utleiesektor basert på markedsbasert boligforsyning, streng behovsprøving, tidsbestemte husleieavtaler, markedsbasert husleiefastsettelse og selektiv økonomisk støtte til de aller mest vanskeligstilte husholdningene. Blant annet fordi det forekommer mange skjønnsmessige unntak fra dette hovedmønsteret og husleiekontrakter ofte fornyes, konkluderer forfatterne med at den norske kommunale utleiesektoren best kan forstås som en “extreme model that is implemented moderately and pragmatically on a case-by-case basis” (Sørvoll mfl. 2024a, s. 101). Vi vet også at kommunal utleie i en del mindre rurale kommuner kan fylle en annen funksjon på boligmarkedet enn i tettbygde strøk. I rurale områder leies kommunale boliger i større grad ut til ansatte i privat og offentlig sektor – den kommunale utleiesektoren kompenserer dermed for et lite velfungerende privat leiemarked. I mindre kommuner i spredtbygde strøk er det også mindre vanlig med markedsbasert husleiefastsettelse og tidsbestemte husleieavtaler (Bliksvær mfl., 2025). Satt på spissen kan vi likevel si at kommunal bolig i de aller fleste kommuner er ment som midlertidig bistand. Det er en håndsrekning «som trekkes tilbake når mottakeren vurderes å kunne ta personlig ansvar for egen boligsituasjon på linje med den øvrige befolkningen. Idealet er tidsbestemte husleiekontrakter med tre års varighet, husleielovens minimumslengde» (Sørvoll mfl., 2025, s. 11). Vi vet imidlertid at husleieavtaler fornyes hyppig. Mange bor lenge i kommunal bolig (Osnes & Sørvoll, 2023).

I dette notatet rapporterer vi fra et prosjekt som bidrar med mer kunnskap om tildelingskriteriene og vilkårene for leie av kommunale utleieboliger i alle norske kommuner. Prosjektet er viktig av flere årsaker. Først og fremst bidrar det med ny landsdekkende kunnskap om hvilke kriterier kommunene legger vekt på når de behandler søknader om kommunale boliger. Slik sett bidrar det til å utdype kunnskapen vår om dette boligsosiale virkemiddelets karakter og variasjon på tvers av alle 357 kommuner. Prosjektet er åpenbart også verdifullt fordi det gir kunnskap om hvor stor andel av kommuner som har informasjon om sentrale

tildelingskriterier og vilkår for leie av kommunal bolig på sine nettsider. Det er viktig for beboere og søkere at fullstendige retningslinjer for tildeling av kommunal bolig er publisert og lett tilgjengelig på internett. Det styrker rettsikkerheten og forutberegneligheten – deres mulighet og evne til å vurdere om de tilfredsstiller kravene og om det eventuelt er grunnlag for en formell klage på et avslagsvedtak.

Vårt utgangspunkt er at retningslinjene for tildeling av kommunale boliger dels må forstås som et forsøk på å kontrollere, rasjonere og prioritere det knappe velferdsgodet kommunale boliger. Alle velferdsgoder og velferdstjenester «beskyttes» og forbeholdes ulike grupper gjennom ulike retningslinjer og praksiser. Det finnes alltid en større eller mindre outsidergruppe som ekskluderes på bakgrunn av faktorer som kjønn, alder, bosted, arbeidsmarkedsposisjon, landbakgrunn, inntekt, formue og/eller medisinske og skjønnsmessige vurderinger av behov. Den norske og andre nordiske velferdsstater beskrives riktignok ofte som universell, dvs. at mange tjenester og goder er rettet mot alle innbyggere med lovlig opphold. På den annen side er det knyttet eksklusjonskriterier også til de universelle ytelsene – det kreves for eksempel tre års botid i landet for å motta alderspensjon eller uføretrygd. Arbeidsledighetstrygd kan man ikke motta hvis man ikke først har jobbet en viss periode osv. (Brochmann & Grødem, 2017). Dessuten er mange stønader i den norske velferdsstaten ikke universelle, men selektivt målrettet mot bestemte grupper som for eksempel vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det er slik sett naturlig at norske kommuner har retningslinjer for tildeling av det svært behovsprøvde og knappe velferdsgodet «kommunalt disponert bolig» som inkluderer noen husholdninger og ekskluderer ganske mange andre. En måte å uttrykke det på er at tilgangen «til godet 'kommunal bolig' er gjerdet inne og rasjonert ved hjelp av en rekke kriterier som vil variere noe fra sted til sted. I tillegg til lavinntekt og en utilfredsstillende bosituasjon, kreves det typisk lovlig opphold og en viss botid i kommunen» (Sørvoll mfl., 2025, s. 19). I tillegg finnes det en rekke andre tilleggskriterier vi kommer tilbake til nedenfor. Adgangskriteriene kan betraktes som en måte å stenge uønskede sårbare grupper ute – som arbeidsmigranter fra EU-land, personer uten lovlig oppholdet i Norge, eller «velferdsturister» fra andre kommuner (se for eksempel Lidén mfl. 2025) – men kan også forstås som et forsøk på å forbeholde et knapphetsgode til egne politisk prioriterte innbyggere.

Selv om en husholdning oppfyller alle kommunens kriterier, er man på ingen måte garantert kommunal bolig. Det finnes ingen individuell rett til bolig for søkere som tilfredsstiller kriteriene, og kommunene står dermed overfor vanskelige prioriteringsvalg når de fordeler det knappe velferdsgodet kommunal bolig. Den boligsosiale loven fra 2023 sier at kommunene skal gi “individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet” (Boligsosialloven, 2025), men denne hjelpen kan gis i mange ulike former. Det kan være tale om bistand til å finne bolig på det private leiemarkedet, sosialhjelp til boutgifter, NAV-garanti for husleie, startlån og/eller tilskudd til etablering. Ifølge loven er det kommunen som selv skal bedømme hva som er riktig og tilstrekkelig dimensjonert hjelp «tilpasset den enkeltes behov» (Boligsosialloven, 2025). Det å være økonomisk vanskeligstilt er langt fra tilstrekkelig til å kripe gjennom nåløyet som utgjør porten til den kommunale utleiesektoren i Norge (Osnes & Sørvoll, 2023;

Sørvoll, 2024). I tidligere forskning pekes det på at tildelingen av boligene er preget av skjønnsmessige behovsvurderinger fra «bakkebyråkrater» -- dvs. saksbehandlere som arbeider med tildeling, fordeling og fornyelse av husleieavtaler – i tillegg til formaliserte retningslinjer for tildeling (Sørvoll, 2024; Hasanić, 2025). Videre påvirker også «strukturelle tilfældigheter» hvilke husholdninger som mottar tilbud om kommunal bolig. Kvalitative intervjuer i de femten største kommunene viser at ansiennitet (“køtid”) ikke tillegges avgjørende vekt når boliger fordeles. Boliger fordeles snarere til husholdningene med antatt størst behov som samtidig matcher godt med boligen som er ledig. Det vil si at strukturelle egenskaper ved den kommunale boligmassen (boligstørrelse, antall boliger osv.) påvirker hvem som får velferdsgodet kommunal bolig forholdsvis sterkt. I kommuner eller bydeler med få rekkehus eller større leiligheter er det for eksempel vanskeligere for barnefamilier å krype gjennom tildelingsnåloyet. Hvor du bor kan påvirke hva du får (Sørvoll, 2024). I tillegg forsøker kommunene å ta høyde for egenskaper ved bomiljøer når boliger fordeles. Det kan for eksempel være snakk om bomiljøer som er lite egnet for barn, eller tidligere rusmisbrukere som plasseres i områder med få leiere i aktiv rus. Boligknapphet kan imidlertid gjøre det vanskelig å ta hensyn til bomiljøet når boliger tildeles (Osnes & Sørvoll, 2023; Brattbakk & Sørvoll, 2024).

Med utgangspunkt i denne forforståelsen av kommunal bolig som et knapt og strengt rasjonert velferdsgode – spesielt i de mest urbaniserte områdene -- har vi gjennomføre en systematisk kartlegging av retningslinjene og vilkårene for tildeling av kommunale boliger i alle norske kommuner.

1.2 Tema og problemstillinger

Studien notatet bygger på undersøkte følgende tema og problemstillinger:

- **Retningslinjenes eksistens og karakter.** Hvor stor andel av kommunene har publisert retningslinjer for tildeling av kommunal bolig på sine hjemmesider? Hva er de viktigste kriteriene søkerne må tilfredsstille for å kvalifisere som leier hos kommunene? Våre egne forkunnskaper, tidligere forskning og BOVELs kategorisering av tildelingskriteriene i landets 100 største kommuner gir oss en del informasjon om typiske kriterier og deres innhold (BOVEL, 2023). Vi vet imidlertid lite systematisk om hvordan alderskrav, botidskriterier, bosituasjonskrav, inntekts- og formueskriterier mv. varierer mellom norske kommuner.
- **Demokratisk forankring, tilgjengelighet og transparens.** I hvilken grad blir retningslinjene formelt vedtatt av kommunestyrene? Legges retningslinjene ut på Lovdata, og er de lett å finne på internett? Dette er spørsmål som angår retningslinjenes demokratiske forankring, transparens og tilgjengelighet for søkerne. For søkerne er viktig at retningslinjene er tilgjengelige, slik at de lettere kan vurdere om de er innenfor målgruppen, og om det finnes et grunnlag for å klage ved avslag. Manglende publisering av tildelingskriteriene er strengt tatt i strid

med sentrale rettssikkerhetsprinsipper som transparens, likebehandling og forutberegnelighet.

- **Vedtak og klageadgang.** I hvilken grad opplyser kommunene om at søkere skal få et vedtak de har rett til å klage på? Vi vurderer det som viktig at informasjon om klageadgang er lett tilgjengelig på kommunale nettsider, for å opplyse søkere om sine juridiske rettigheter og bidra til at de tas i bruk.
- **Vilkår for leie.** Hva står i retningslinjene om sentrale vilkår for leie av kommunal bolig? I hvilken grad står det noe om husleienivå og prinsipper for husleiefastsettelse, lengde på husleiekontrakter, kontraktsfornyelser, og mulighet til bytte av bolig?
- **Boliger til omsorgsformål.** De siste årenes forskning har ikke gitt så mye systematisk informasjon om tildelingskriteriene for kommunale omsorgsboliger. Dette på tross av at det kan utgjøre over 40 prosent av alle kommunalt disponerte boliger (Holmøy, 2018). Derfor er det interessant å spørre spesifikt om hvordan tildelingsbestemmelsene for slike boliger varierer mellom kommunene. Vi har også undersøkt hvordan «omsorgsboliger» defineres og hvilke typer slike boliger som finnes i norske kommuner.
- **Forholdet mellom retningslinjer og praksis.** I hvilken grad gjøres det unntak fra de formelle retningslinjene når boliger tildeles? Dette er et sentralt spørsmål da tidligere forskning tegner et bilde av den kommunale utleiesektoren som «unntakenes» sektor der boliger fordeles etter retningslinjer og kompliserte skjønsmessige vurderinger (Jusufović, 2023; Sørvoll, 2024).
- **Geografiske variasjoner.** Hvordan varierer tildelingskriteriene på tvers av kommunestørrelse og geografi? Vi vil undersøke dette ved hjelp av SSBs sentralitetsindeks (se nedenfor). Finnes det empirisk støtte for en hypotese om at større og mer sentrale kommuner har de fylldigste og mest detaljerte retningslinjene for tildeling?

1.3 Data, analyse og metodiske betraktninger

Vi har foretatt en manuell koding av innholdet om kommunale utleieboliger og omsorgsboliger på hjemmesidene til alle 357 norske kommuner. Datainnsamlingen ble hovedsakelig gjennomført mellom 28. april og 6. juni 2025. Ved hjelp av tidligere studier, oppdragsgivers prosjektutlysning og BOVELs egen koding av tildelingskriteriene i de hundre største kommunene (BOVEL, 2023), bestemte vi oss for å kode følgende svært sentrale kriterier og vilkår i nettsidedataene:

Botids- og oppholdskriterier. Hvor vanlig er det å stille krav til botid i kommunene på for eksempel 1, 2 eller 3 år? I hvilken grad finnes det unntak fra botidskriteriene?

Alderskriterier. Hvor gammel må man være for å kunne leie kommunal bolig? I hvilken grad gjøres det unntak fra hovedreglene på dette området?

Kriterier knyttet til nåværende boligsituasjon. Hvilke krav stilles til søkerens boligsituasjon på søknadstidspunktet?

Inntekts- og/eller formueskriterier. Hvor mange kommuner stiller spesifikke inntekts- og eller formueskrav til søkerne? Hvor mange stiller krav om at inntekten og/eller formue ikke skal overstige et klart definert tak eller maksimumsbeløp?

Gjeldskriterier. Kommuner kan ha krav om at søkere må nedbetale uoppgjort gjeld til kommunen (for eksempel husleierestanser) før de kan flytte inn i kommunal bolig. Hvor utbredt er dette?

Helse- eller funksjonskriterier. Noen kommuner viser til helse- eller funksjonshindringer som et av forholdene som kan utløse tildeling av kommunal bolig. Hvor utbredt er dette?

Kriterier knyttet til andre boligsosiale virkemidler. Noen kommuner nevner implisitt eller eksplisitt at andre boligsosiale virkemidler bør benyttes før kommunal bolig kan være aktuelt. I Trondheim kommunes retningslinjer heter det for eksempel at kommunal bolig kun skal benyttes om det finnes saklige grunner til ikke å benytte seg av andre muligheter (les andre boligsosiale virkemidler; BOVEL, 2023). Hvor vanlig er det å presisere dette i formelle retningslinjer og/eller på kommunale hjemmesider?

Prioriteringskriterier. I hvilken grad sier kriteriene noe spesifikt om hvilke grupper som prioriteres? Også i lys av Riksrevisjonens nye undersøkelse av *Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser* (Riksrevisjonen, 2025) er prioriteringskriteriene et interessant spørsmål. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse er det mange kommuner som ikke greier å fremskaffe egnede boliger til personer i ROP-kategorien, og at svært sårbare ROP-personer ganske ofte bortprioriteres når ledige boliger fordeles.

Krav knyttet til tidligere atferd ogandel. I retningslinjene til de 100 største kommunene kan vi lese at det noen ganger eksplisitt refereres til tidligere atferd ogandel (BOVEL, 2023). I Trondheim kommunes retningslinjer står det for eksempel at søknader fra personer som tidligere har misligholdt husleieavtaler eller lån fra kommunen kan avslås. «Mislighold» av husleieavtaler kan romme mange ulike forhold som manglende husleiebetaling, grovt hærverk eller andre grove brudd på husleieavtalen.

Dokumentasjonskrav. Det vil variere i hvilken grad kommunene krever at søkere må dokumentere at de kvalifiserer for kommunal bolig gjennom fremleggelse av ulike papirer om helse-, familie-, inntekts-, bolig- og formuessituasjon.

Krav til oppfølgings- eller samarbeidsavtaler. Noen kommuner presiserer i kriteriene at søkere må akseptere samarbeidsavtaler som spesifiserer ulike hjelpetiltak før de kan flytte inn i kommunal bolig (BOVEL, 2023). Det kan betraktes som et svar på utfordringen med at noen av husholdningene

kommunen mener har størst behov for hjelp til å bo ikke ønsker eller aksepterer hjelp (Sørvoll mfl., 2025). Hvor utbredt er krav om slike avtaler?

Vilkår i husleieavtalene. Hva står på kommunale nettsider om sentrale vilkår i husleieavtalene som husleiefastsettelse, kontraktslengde, mulighet til å bytte bolig og fornyelse? Mange av disse vilkårene er forholdsvis godt dokumentert og analysert i BOVELs spørreundersøkelse fra 2023 (Osnes & Sørvoll, 2023), men denne undersøkelsen dekker de minste rurale kommunene i noe mindre grad enn andre kommunetyper. Dessuten er det interessant å se hva kommunene faktisk oppgir av informasjon om leievilkår på sine nettsider.

Av hensyn til prosjektets begrensede rammer og gjennomførbarhet kodet vi følgende tema i et utvalg på 100 kommuner:

Omsorgsboliger. Hva er de sentrale tildelingskriteriene og vilkårene for leie av omsorgsboliger? Og hvilke typer «omsorgsboliger» finnes i norske kommuner?

Opplysninger om vedtak og klageadgang. I hvilken grad opplyser kommunene om retten til å klage, og at det skal fattes begrunnede skriftlige vedtak ved mottak av søknad om kommunal bolig?

De 100 utvalgte kommunene inkluderer de 50 største kommunene basert på folketall, samt et tilfeldig utvalg på 50 fra de resterende kommunene, med omtrent like mange fra sentralitetsnivå 3, 4, 5 og 6 på SSBs sentralitetsindeks (se nedenfor). For å trekke det tilfeldige utvalget brukte vi rand()-funksjonen i Excel, som genererte et tilfeldig tall for hver kommune innen hvert sentralitetsnivå. Deretter sorterte vi kommunene i stigende rekkefølge basert på disse tallene og valgte ut kommunene med de 12 eller 13 høyeste verdiene. For sentralitetsnivå 3 og 4 trakk vi 13 tilfeldige kommuner fra hvert nivå, mens vi trakk 12 kommuner fra både nivå 5 og 6. Begrunnelsen for å velge ut alle de 50 største kommunene basert på folketall er pragmatisk begrunnet. Ved å velge ut disse fanger vi inn store deler av antallet søkere, beboere og boliger i den kommunale sektoren. De 50 største kommunene har 59 prosent av de kommunale boligene og 66 prosent av befolkningen i Norge (se tabell 1.1 nedenfor).

1.3.1 Nærmere om analyser av nettsidedata

Nettsidedataene ble hentet inn manuelt av tre forskere fra alle norske kommuners nettsider (i noen tilfeller begrenset til de 100 særskilt utvalgte kommunene). Det ble laget retningslinjer for kodingen alle forskerne brukte i datainnsamlingen for å sikre likest mulig koding, og bidra til sammenlignbarhet på tvers av de tre koderne. Forskerne kommuniserte også jevnlig underveis i kodingsarbeidet for å sørge for likest mulig praksis. All relevant informasjon fra nettsidene ble limt inn og kategorisert i tre excel-ark som inneholdt egne kolonner om sentrale kriterier og vilkår, samt bakgrunnsinformasjon om kommunene som folketall, plassering på SSBs sentralitetsindeks, antall kommunale boliger per 1000 innbyggere og kommunenummer. De tre ferdigkodete tekstfilene – en med opplysninger om ordinære kommunale boliger, en med informasjon om omsorgsboliger, og en med opplysninger om vedtak og klageadgang – ble så benyttet til å gjennomføre kvalitative-, kvantitative- og KI-assisterte analyser.

Vi gjennomførte en rekke **kvantitative analyser** av tekstfilene. I disse analysene ble SSBs sentralitetsindeks brukt for å undersøke variasjonen i kriterier og vilkår for tildeling av kommunale boliger. Denne indeksen klassifiserer kommuner basert på reisetid fra grunnkretser til arbeidsplasser og ulike servicefunksjoner (Høydahl, 2020). Vi antar at vilkårene og kriteriene for tildeling av kommunale boliger varierer etter kommunenes sentralitetsnivå. Folkerike og folketette kommuner på de to øverste sentralitetsnivåene – som Oslo, Oslos forstadskommuner, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand osv. – vil ha mer administrative ressurser, samt flere søkere, beboere og boliger enn andre kommuner. Dette forventes å disponere for strengere behovsprøving, mer byråkratiske og detaljerte retningslinjer for tildeling, og større grad av informasjon og saksbehandling i tråd med forvaltningsloven og annet lovverk. I mindre kommuner på lavere sentralitetsnivå forventer vi færre opplysninger om tildelingskriterier og vilkår på nettsidene, og mindre informasjon om søkerens rettigheter. Noen distriktskommuner avviker ganske mye fra reglene og praksisene som preger den kommunale sektoren i urbane områder (Sørvoll mfl., 2024; Bliksvær mfl., 2025); det *kan* også innebære en mindre regelstyrt, svakere skriftliggjort og mer skjønnsmessig praksis rundt tildeling av kommunale utleieboliger. Mindre kommuner kan også ha et tynnere privat leiemarked enn større kommuner, noe som kan gjøre det mer nødvendig å benytte kommunale utleieboliger til en bredere gruppe av befolkningen. Det kan for eksempel gjelde ungdom, tilflyttere som ønsker å «prøvebo» eller kommunalt ansatte (Sørvoll & Løset, 2017).

SSBs indeks har opprinnelige verdier fra 0 til 1000, men kommunene er gruppert i seks sentralitetskategorier av SSB. I vår analyse har vi slått sammen disse kategoriene for å forenkle tolkningen. Vår tilpassede sentralitetsindeks deler kommunene inn i tre grupper (se også: Osnes & Sandlie, 2025):

- Mest sentrale kommuner – består av SSBs sentralitetskategorier 1 og 2.
- Mellomsentrale kommuner – består av SSBs sentralitetskategorier 3 og 4.
- Minst sentrale kommuner – består av SSBs sentralitetskategorier 5 og 6.

For å gjennomføre analysene og gi et oversiktsbilde over variasjonen i kriterier og vilkår for tildeling av kommunale boliger, har vi systematisert og kategorisert datamaterialet vi har samlet inn. Datamaterialet som er hentet fra kommunenes nettsider er omfattende og består av mye tekst. For å gjøre tekstdataene håndterbare og sammenlignbare, har vi selv gruppert ulike formuleringer og beskrivelser som kommunene bruker på sine nettsider inn i kategorier for botidskrav, alderskriterier, inntektskrav osv. Det har muliggjort kvantitative analyser ved hjelp av statistikkprogrammet SPSS.

Det digitale KI-verktøyet Microsoft co-pilot ble også benyttet i dataanalysene. KI gir en unik mulighet til å analysere store tekstfiler, men det krever gode forkunnskaper for å få pålitelige svar. Derfor har vi i prosjektteamet samarbeidet om å etterprøve KI-analysene manuelt, samt aldri latt KI-analysene være den eneste kilden til konklusjoner. I noen tilfeller har vi også foretatt egne manuelle tellinger når KI-analysene ikke har gitt oss pålitelige svar.

Vi har testet ulike «prompts» for å få Copilot til å analysere datamaterialet, og lastet opp Excel-oversiktene som inneholder informasjonen vi samlet inn fra kommunenes nettsider. Vi har gitt Copilot instruksjoner for å oppsummere og sammenfatte ulike formuleringer og omfanget av de forskjellige kriteriene og vilkårene knyttet til tildeling av kommunale boliger. Under hele analyseprosessen har vi vært nøye med å sørge for at Copilot kun bruker informasjonen fra datamaterialet vi har gjort tilgjengelig for modellen, og ikke henter informasjon fra eksterne kilder.

Gjennom analysearbeidet har vi også gjennomgående vurdert og sjekket informasjonen Copilot har gitt oss. For eksempel har vi instruert Copilot om å gi en oversikt over omfanget og variasjon av et spesifikt kriterium etter kommunenes sentralitetsnivåer, og deretter sjekket opp antallet Copilot har gitt oss ved å søke opp kriteriene selv i Excel-dokumentet med datamaterialet. Dersom tallene den oppgir har virket urimelige eller usikre har vi sjekket dette opp og eventuelt korrigert Copilot ved å gjøre KI-modellen oppmerksom på feilene den har gjort. Erfaringene fra KI-analysen er likevel at et prompt som er eksplisitt og tydelig på hva Copilot skal lete etter og hvor den skal se etter informasjon, som oftest har gitt oss pålitelige svar.

Vi har også gjort mange manuelle tellinger og kvalitative tekstanalyser selv i tilfeller der vi vurderte at Copilot kom til kort. I notatet har vi alltid markert når vi har brukt KI til å analysere nettsidedataene. Når det ikke er nevnt eksplisitt er våre tolkninger basert på egne analyser av data – kvalitativt eller kvantitativt. KI er heller ikke brukt som støtte i de mer overordnede tolkningene av nettsidedataene i notatet, som for eksempel hva data kan fortelle oss om den norske kommunale boligsektorens profil, formål og egenart i forhold til andre rike OECD-land. Slike tolkninger er foretatt på bakgrunn av egne forkunnskaper og den nasjonale og internasjonale litteraturen om kommunale utleieboliger (se for eksempel: Bliksvær mfl., 2025; Aarland & Sørvoll, 2021; Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll mfl., 2024; Sørvoll, Brattbakk & Flåto red., 2025; Sørvoll mfl., 2025; Grødem mfl., 2025).

1.3.2 Nærmere om kommunene i undersøkelsen

Kommunene på de tre sentralitetsnivåene vi benytter som analysekategorier i denne studien er veldig ulike med hensyn til størrelsen på befolkningen og det kommunale boligtilbudet. Tabell 1.1 viser dette tydelig. De mest sentrale kommunene på nivå 1 og 2 i SSBs sentralitetsindeks er bare 25 kommuner, men har den største befolkningen og det høyeste antallet kommunale boliger av de tre sentralitetsnivåene. Hele 41 prosent av boligene i den kommunale sektoren og 46 prosent av Norges befolkning er lokalisert i en av disse kommunene. De mellomsentrale kommunene på nivå 3 og 4 i indeksen er til sammen 122 kommuner. Også de mellomstore kommunene har samlet sett en stor andel av både befolkningen og de offentlige utleieboligene i Norge. De mellomsentrale kommunene har 40 prosent av den kommunale boligmassen og 39 prosent av befolkningen.

Samlet sett har de mest sentrale og de mellomsentrale kommunene 80 prosent av den kommunale boligmassen og 86 prosent av befolkningen. De resterende 20 prosent av boligmassen og 14 prosent av befolkningen hører hjemme i de

minst sentrale kommunene i fjell-, fjord-, kyst- og øy-Norge. Selv om de minst sentrale kommunene på nivå 5 og 6 på SSBs indeks er klart flest – hele 210 kommuner – representerer de altså en liten andel av befolkningen og boligtilbudet sammenlignet med de mest sentrale og mellomsentrale kommunene.

Tabell 1.1: Befolkning og kommunale boliger i sentrale, mellomsentrale og de minst sentrale kommunene

Alle kommuner		
SSBs sentralitetsindeks	Antall kommunale boliger	Andel
Nivå 1 og 2: De mest sentrale kommunene	47267	41 %
Nivå 3 og 4: Mellomsentrale kommuner	45838	39 %
Nivå 5 og 6: De minst sentrale kommunene	23527	20 %
Totalt	116632	100 %
Sentralitetsnivå	Antall innbyggere	Andel
1 og 2: De mest sentrale	2553632	46 %
3 og 4: Mellomsentrale	2264321	40 %
5 og 6: De minst sentrale	776387	14 %
Totalt	5594340	100 %
De 50 største		Andel
Antall kommunale boliger i de 50 største kommunene	68666	59 %
Totalt	116632	
		Andel
Befolkning i de 50 største kommunene	3672197	66 %
Totalt	5594340	

Kilde: SSB

I arbeidet med dette notatet har vi vært bevisst informasjonen i tabell 1.1 når vi tolker resultatene. Det kan argumenteres for at vi finner de mest typiske mønstrene med hensyn til tildelingskriterier og leievilkår i de mest sentrale og

mellomsentrale kommunene, som følge av at de representerer en meget stor andel av befolkningen og boligene i den kommunale sektoren. Samtidig betyr naturligvis ikke dette at funnene fra de minst sentrale kommunene er uinteressante og uten samfunnsmessig betydning. Det er snakk om hele 210 kommuner, over 770 000 innbyggere og omkring 23 500 kommunale boliger.

1.3.3 Nettsidedataenes validitet og betydningen av kontekstualisering ved hjelp av kvalitative intervjuer og tidligere forskning

Et viktig spørsmål i alle empiriske samfunnsvitenskapelige undersøkelser er validiteten til de empiriske dataene som benyttes. Eller sagt på en annen måte: er «data relevante eller adekvate for å belyse den problemstillingen eller de fenomenene som skal undersøkes» (Grønmo mfl., 2025). Det kan argumenteres for at nettsidedataene som omfatter alle 357 kommuner har høy validitet som grunnlag for empirisk gyldige utsagn om formelle retningslinjer for leievilkår og tildeling av kommunal bolig i Norge. Disse retningslinjene forteller oss i sin tur ganske mye om hvilke grupper som tildeles kommunal bolig og bosituasjonen til leierne. Det virker rimelig å mene at nettsidedataene gir oss gode empiriske indikasjoner på den sosiale virkeligheten i den kommunale boligsektoren – som for eksempel styrende forestillinger om kommunale utleieboligers rolle i kommunal boligpolitikk og tildelingspraksiser. Nettsidedataene har i tillegg vært mulig å samle inn relativt raskt, og har gitt oss gode empiriske indikasjoner på retningslinjevariasjoner på tvers av alle norske kommuner. Endelig er nettsidedataene åpenbart en svært valid kilde til informasjonen som oppgis om tildelingskriterier, leievilkår og klageadgang på kommunale nettsider. Det er ikke en triviell styrke ved datamaterialet. Selv om ikke alle vanskeligstilte søkere og beboere vil forholde seg aktivt til informasjon på nettsider,¹ er det i pakt med gode rettsikkerhets- og folkeopplysningstradisjoner med god allment tilgjengelig informasjon om offentlige tjenester på nett.

Samtidig har nettsidedataene åpenbart lavere validitet som kilde til de reelle tildelingspraksisene og leievilkårene i enkeltkommuner. Kvalitative data, observasjon, studier av vedtaksdokumenter og spørreundersøkelser er eksempler på datakilder som antagelig har høyere validitet som kilde til kommunale praksiser. Vi har derfor gjennomført kvalitative intervjuer i fem kommuner, og trukket veksler på tidligere forskning for å kontekstualisere og supplere nettsidedataene (se for eksempel: Osnes & Sørvoll, 2023; Grødem mfl., 2025; Sørvoll, 2024; Bliksvær mfl., 2025; Hasanovic', 2025). De kvalitative dataene og tidligere forskning gir oss et bedre innblikk i kommunal praksis enn det nettsidedataene kan gi alene.

¹ Det vil være ulik grad av digital kompetanse og internettbruk blant målgruppene i det boligsosiale arbeidet. Språkbarrierer, fattigdom, rusmisbruk og psykiske lidelser kan være eksempler på forhold som gjør det vanskelig å få oversikt over egne rettigheter. Noen får hjelp av nærstående, mens andre har behov for veiledning fra det offentlige og/eller frivillige organisasjoner (se for eksempel: Frøjd & Nordberg, 2022; Syltevik & Hansen, 2024). Kommunene kan derfor ikke kun informere om kriterier, vilkår og rettigheter knyttet til boligrelaterte tilbud på sine nettsider.

Vi har gjennomført fem kvalitative intervjuer med ledere og saksbehandlere i kommunale bolig tjenester/boligetater: tre intervjuer i de mest sentrale kommunene, et intervju i en mellomsentral kommune og et intervju i en av de større «minst sentrale kommunene».

1.4 Disposisjon

I kapittel 2 rapporterer vi om sentrale tildelingskriterier for kommunale utleieboliger i alle norske kommuner. Deretter gjør vi rede for sentrale vilkår og tildelingsregler for «omsorgsboliger» (kapittel 3) og klageadgang (kapittel 4) i 100 utvalgte kommuner. I kapittel 5 rapporterer vi fra studiens undersøkelse av sentrale vilkår for leie av kommunal bolig, som for eksempel husleie og kontraktslengde.

2 Sentrale tildelingskriterier for leie av kommunal bolig

I dette kapitlet gjør vi rede for sentrale grunnkriterier eller «grunnvilkår», som er uttrykket som gjerne brukes i retningslinjene, for tildeling av kommunale boliger. Slike grunnkriterier kan være inntektskrav, botidskrav, boligsituasjonskrav og alderskrav. Grunnkriteriene kan beskrives som nødvendige forutsetninger for å kunne tildeles velferdsgodet «kommunalt disponert bolig». For søkere er det imidlertid ikke tilstrekkelig å tilfredsstille alle disse kravene. Selve tildelingen av knapphetsgodet kommunal bolig skjer på bakgrunn av uformelle eller formelle prioriteringskriterier skriftliggjort i retningslinjer og skjønnsmessige vurderinger av behov. Det kommer vi tilbake til avslutningsvis i kapitlet.

2.1 Retningslinjer publisert på nett eller lovdata?

For å lage en kvantitativ oversikt over hvilke kommuner som har informasjon tilgjengelig på nettsidene sine om tildelingskriterier for kommunal bolig, har vi skilt mellom kommuner med tilgjengelig informasjon på nettsidene og de uten noe informasjon. I denne analysen har vi sett bort fra om kommunen har mye eller lite informasjon på nettsidene sine, så dersom det finnes noe informasjon publisert overhode blir kommunen kategorisert i kategorien «Tilgjengelig informasjon». Kategoriene vi bruker i analysen er dermed:

- «Tilgjengelig informasjon»
- «Ingen informasjon»

Tabell 2.1: Informasjon om tildelingskriterier på nettsiden til kommuner, etter sentralitet og totalt. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Tilgjengelig informasjon	100	98	73	83
Ingen informasjon	0	2	27	17
<i>N</i>	25	122	210	357

Kilde: Egne kvantitative analyser av nettsidedata fra alle 357 kommuner.

Tabell 2.1 viser at de et stort flertall av kommunene har noe tilgjengelig informasjon om tildelingskriterier på nettsidene sine. Likevel er det et betydelig mindretall på 17 prosent av kommunene som ikke oppgir noen informasjon om kriteriene for å få innvilget kommunal bolig etter søknad. Det er primært de minst sentrale kommunene, rangert som 5 eller 6 på SSBs sentralitetsindeks, som har nettsider som er helt blanke på dette området. Hele 27 prosent av de minst sentrale kommunene har vi plassert i kategorien «ingen informasjon». De

minst sentrale småkommunene som faktisk har informasjon om tildelingskriterier på nettsidene, har også en tendens til å fatte seg i korthet sammenlignet med nettsidene i større og mer sentrale kommuner. I noen kommuner står det bare kontaktinformasjon til personen som er ansvarlig for tilbudet, eller det opplyses kun kort om at kommunale boliger er forbeholdt vanskeligstilte eller husholdninger som ikke makter å finne en egnet bolig på det private markedet. Det er langt vanligere med fyldigere beskrivelser av tildelingskriterier i mellomsentrale- og de mest sentrale kommunene. Ved hjelp av KI (co-pilot) finner vi at 88 prosent av de mest sentrale kommunene har beskrivelser av retningslinjer for tildeling av kommunal bolig som overstiger 200 ord. Det samme gjelder 58 prosent av de middels sentrale, men bare 30 prosent av de minst sentrale kommunene på nivå 5 og 6 på SSBs sentralitetsindeks. KI-analyser av tekstfilen med nettsidedata viser videre at nesten alle de mest sentrale og mellomsentrale kommunene hadde beskrivelser av tildelingskriterier som oversteg 50 ord, mens det kun gjaldt for 58,6 prosent av de minst sentrale kommunene.

De offentlig tilgjengelige tildelingskriterienes lave detaljeringsgrad i mange av de minst sentrale småkommuner kommer også til uttrykk ved at vi ofte plasserte de i kategorien «ingen informasjon» når vi kartla sentrale tildelingskriterier som alder, botid, og inntekt (se nedenfor i dette kapitlet). Det er flere faktorer som kan forklare manglende eller knapp omtale av tildelingskriteriene i de minst sentrale kommunene. Få boliger, få søknader og få årlige tildelinger bidrar antagelig til å redusere det opplevde behovet for detaljerte retningslinjer i små og mindre sentrale kommuner. Begrensede administrative ressurser kan også tenkes å bidra til liten eller ingen detaljeringsgrad i de formelle retningslinjene for tildeling. Like fullt vurderer vi det som kritikkverdig at såpass mange kommuner har ingen eller lite informasjon om tildelingskriteriene for kommunal bolig tilgjengelig på internett. I 2025 – hvor internett er den sentrale kilden til informasjon -- svekker det innbygges mulighet til å bedømme om de selv eller deres nærstående er i målgruppen for kommunal bolig. Lite tilgjengelig offentlig informasjon om tildelingskriteriene kan også gjøre det mye vanskeligere å formulere en klage på et avslagsvedtak. Antagelig vil en del av kommunene som har ingen eller lite informasjon på nettsidene i praksis ha formelle (skriftliggjorte) og uformelle kriterier de bruker når de behandler søknader om kommunal bolig. Det er i så fall et eksempel på lite transparent og lite tillitvekkende offentlig forvaltning. Av hensyn til sentrale rettssikkerhetsprinsipper som forutberegnelighet, transparens og likebehandling er det avgjørende at de reelle kriteriene for tildeling er offentlig tilgjengelig for alle.

Når det er sagt vil graden av digital kompetanse og internettbruk variere i målgruppene for det kommunale boligtilbudet. Lite kjennskap til norske velferdsordninger, språkbarrierer, psykiske lidelser og rusmisbruk er eksempler på faktorer som kan fungere som barrierer for nettsidesøk og nettsidebruk. Dermed bør ikke kommunene kun informere om det kommunale utleieboligtilbudet på internett.

Tabell 2.2: Informasjon tilgjengelig på Lovdata, etter sentralitet og totalt. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Ja	20	7	0	4
Nei	80	93	100	96
<i>N</i>	25	122	210	357

Kilde: Egne kvantitative analyser av nettsidedata fra alle 357 kommuner.

Noen av kommunenes landingssider for «kommunale boliger» har lenker til retningslinjer og/eller lokale forskrifter for tildeling av kommunale boliger. Tabell 2.2 viser at kun 4 prosent av kommunene hadde publisert lokale forskrifter om tildelingskriterier for kommunale boliger på Lovdata.no når vi samlet inn data i april og mai 2025.² Lovdata er den sentrale digitale kilden til opplysninger om lover, forskrifter og rettsavgjørelser i Norge. Både for innbyggere, offentlige aktører og forskere vil det vært en fordel om flere kommuner hadde publisert lokale forskrifter med retningslinjer for tildeling og leievilkår for kommunale boliger. Vi ser imidlertid en tendens til at kommuner som relativt nylig har vedtatt nye kriterier er mer tilbøyelig til å publisere forskrifter på Lovdata. Det gir håp om fyldigere samlet informasjon om tildelingskriterier og vilkår for kommunale boliger i framtiden. Ørland er et eksempel på en mindre kommune, som publiserte en ny fyldig forskrift på Lovdata.no etter at vår datainnsamling var avsluttet.

2.2 Vedtar kommunestyret retningslinjene?

I dette prosjektet bidro den mangelfulle publiseringen på Lovdata til at det ble vanskelig å finne informasjon om når retningslinjer for tildeling og vilkår ble vedtatt, og hvem som fattet vedtaket. Informasjonen vi faktisk fant tyder på at det er kommunestyret som typisk vedtar kriterier, og at informasjon om dette i større grad er lett tilgjengelig på nettsidene til kommuner som relativt nylig – i løpet av de siste 5 til 10 år -- har utarbeidet og vedtatt nye retningslinjer for boligtildeling og leievilkår.

Nettsidedataene viser at kun 58 av 357 (16,5 %) kommuner har tilgjengelig nettsideopplysninger om både vedtakstidspunkt og aktør som stod bak vedtaket. Blant disse 58 var det kommunestyret som fattet vedtaket i 53 av

² Det finnes en risiko for noe underrapportering av kommuner som har publisert lokale forskrifter om tildeling av kommunale boliger på Lovdata.no. Selv om vi har gjort flere kontrollsøk med ulike søkeord, kan det hende vi har gått glipp av noen forskrifter fordi betegnelsen på «kommunal bolig» kan variere en del mellom ulike forskrifter publisert på Lovdata.no. Vi har imidlertid ingen grunn til å tro at en eventuell underrapportering betyr at hovedbildet vi tegner i tabell 2.2 er misvisende.

tilfellene (her regner vi også med vedtak fattet av et av kommunestyrenes utvalg- eller komiteer). De 5 resterende kommunene oppgir at retningslinjene for tildeling av kommunal bolig ble vedtatt eller godkjent administrativt, dvs. av en kommunedirektør, kommunalsjef eller boligstiftelse. Alle sentralitetsnivåene er representert blant kommunene som har oppgitt både vedtaksaktør og tidspunkt for vedtak: 13 av de mest sentrale, 17 av de mellomsentrale og 18 av de minst sentrale oppgir begge deler. Det er dermed ikke overraskende at informasjon om vedtakstidspunkt mv. er mest vanlig i de mest sentrale kommunene, hvor litt over halvparten oppgir denne informasjonen, og at det er mest uvanlig i de minst sentrale kommunene. I den siste kommunekategorien er det bare 8,6 prosent av kommunene som oppgir denne informasjonen på nettsidene.

2.3 Alderskrav

Det er ganske lite variasjon når det gjelder informasjonen om alderskrav som finnes på kommunenes nettsider. For å forenkle kategoriene som brukes i den kvantitative analysen blir «Mellom 18 og 67 år» (én kommune) og «Under 30 år» (én kommune) slått sammen til kategorien «Annet». Vi har delt inn alderskravene i fire kategorier i våre kvantitative analyser:

- 18 år
- 19 år
- Annet
- Ingen informasjon

Tabell 2.3. Alderskrav for tildeling av kommunal bolig, etter sentralitet og totalt. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
18 år	92	65	26	44
19 år	0	1	0	0
Annet	0	0	1	1
Ingen informasjon	8	34	73	55
<i>N</i>	25	122	210	357

Kilde: Egne kvantitative analyser av nettsidedata fra alle 357 kommuner.

Tabell 2.3 viser at nesten alle kommuner hvor det finnes tilgjengelig informasjon oppgir at 18 år er aldersgrensen for kommunale boliger. Selv om vi mangler informasjon fra 55 prosent av kommunene, er det liten grunn til å tro at det er

særlig utbredt med andre aldersgrenser (selv om det helt sikkert kan forekomme skjønsmessige unntak fra denne hovedregelen mange steder).

I kommuner som har detaljerte retningslinjer for tildeling er det vanlig med ett eller flere unntak fra aldersgrensen på 18 år. I Oslo kommunes retningslinjer, som ble vedtatt i 2023, heter det for eksempel at: «Søker må på vedtakstidspunktet ha fylt 18 år. Dersom søker har daglig omsorg for barn, eller det foreligger andre særlige grunner, kan det gjøres unntak fra aldersvilkåret, men søker må ha fylt 17 år». Andre store kommuner bruker lignende formuleringer i sine retningslinjer, som for eksempel Kristiansand, Nordre Follo og Tønsberg. Aldersunntaket i Kristiansand er formulert på følgende måte: «Søker må på søknadstidspunktet være fylt 18 år. Det kan gjøres unntak fra kravet til alder dersom: a) søker har daglig omsorg for barn eller, b) søknad er underskrevet av foresatt, verge eller eventuelt barnevernet». Andre kommuners retningslinjer har eksplisitte unntak for enslige mindreårige flyktninger. Disse unntakene illustrerer at alderskravet ikke er absolutt, og viser at den kommunale boligsektoren i Norge på mange måter er unntakenes og skjønsmessighetens sektor.

2.4 Botidskriterier

Kommunale boliger er som hovedregel forbeholdt personer med lovlig opphold i Norge. I tillegg stilles det ofte krav om at søkere må ha bodd en viss tid i kommunen for å kunne bli tildelt bolig.

Vi har gjennomført en kvantitativ analyse av botidskravene oppgitt på nettsidene. Kommunene som kun oppgir at søkeren må ha lovlig opphold i landet eller være folkeregistrert, har vi inkludert i kategorien «0 år». Dette fordi det ikke formuleres et botidskrav uttrykt som et bestemt antall år. For å forenkle kategoriene ble «3 måneder» (kun én kommune som har oppgitt dette på nettsiden) slått sammen med kategorien «seks måneder, til «Under 0,5 år». Kategoriene «2 av siste 3 årene» (to kommuner) og «2 av siste 5 årene» (to kommuner) inkluderes i kategorien 2 år. Kommunens botidskrav ble etter disse forenklingene delt inn i seks kategorier:

- 0 år
- Under 0,5 år
- 1 år
- 2 år
- 3 år
- Ingen informasjon

Tabell 2.4: Botidskrav for tildeling av kommunal bolig, etter sentralitet og totalt. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
0 år	4	8	12	10
Under 0,5 år	0	3	3	3
1 år	20	21	5	12
2 år	52	42	12	25
3 år	20	2	0	2
Ingen informasjon	4	24	68	48
<i>N</i>	25	122	210	357

Tabell 2.4 viser at det er svært vanlig med botidskriterier på 1, 2 eller 3 år i de mest sentrale og de mellomsentrale kommunene. Hele 92 prosent av de mest sentrale og 65 prosent av de mellomsentrale kommunene har slike botidskrav. Det mest typiske botidskravet er på 2 år. Samtidig viser tabell 2.4 at det utbredt med «ingen informasjon» og «0 år», dvs. at folkeregistrering i kommunen er tilstrekkelig. Dette er framfor alt vanlig i de minst sentrale kommunene. Blant disse finner vi «ingen informasjon» i 68 prosent og «0 år» i 12 prosent av kommunene. Dette reflekterer at de minst sentrale kommunene generelt har lite informasjon om tildelingskriterier på nettsidene, samtidig som de antagelig har mindre behov for strenge botidskriterier enn mer sentrale kommuner med stor tilflytting,

Botidskriterier kan tolkes som en måte for kommunene å forbeholde velferdsgodet kommunal bolig til sine egne innbyggere. Kriteriet brukes for å beskytte egne boliger fra «velferdsturister» fra andre kommuner. Det er ikke overraskende at det er de mest sentrale og mellomsentrale kommunene som typisk har botidskrav på minst 1 år: dette er store kommuner hvor risikoen for tilflytting av personer som ellers kvalifiserer for kommunal bolig er størst. I mindre kommuner på lavere sentralitetsnivå er tilflyttingen typisk begrenset, og de kommunale boligene brukes i noen grad som en ressurs for å tiltrekke seg skattebetalende innbyggere. Nettsidedataene viser at noen småkommuner bruker kommunale boliger som «prøveboliger», dvs. som en plass tilflyttere kan bo mens de vurderer om de ønsker å bosette seg permanent. Dataene viser også at noen mindre kommuner bruker den kommunale boligmassen til å huse tilflyttende kommunalt ansatte.

Hvorfor har noen kommuner botidskrav på 1 år og andre 2 eller 3 år? Hva er årsakene til at Bergen i motsetning til mange andre store kommuner nøyer seg med et botidskrav på 1 år? Nettsidedataene gir dessverre ikke detaljert innsikt i

årsakene til slike nivåforskjeller mellom botidskriteriene.³ Det er imidlertid verdt å merke seg at hele 72 prosent av de mest sentrale kommunene har relativt strenge botidskrav på 2 eller 3 år. Oslo, Trondheim og Stavanger har botidskrav på 2 år. Det har også sentrale forstadskommuner som Nordre Follo, Lillestrøm og Nittedal. Blant de syv kommunene i landet som har de aller strengeste botidskravene på 3 år finner vi Bærum, Asker, Lørenskog, Ås og Rælingen – dvs. sentrale forstadskommuner i Stor-Oslo. Med unntak av de mellomsentrale kommunene Nes og Øvre Eiker (begge ganske sentralt plassert på Østlandet; og begge av de mest sentrale mellomsentrale kommunene) er det ingen andre kommuner som har botidskrav på 3 år. Samlet sett viser nettsidedataene at kommunenes tilbøyelighet til å innføre strenge botidskrav på 2 eller 3 år øker med størrelse og sentralitet. En sentral driver bak denne tendensen er etter mye å dømme at de mest sentrale kommunene er spesielt vare for velferdsmotivert flytting.⁴ Kommuner som Bærum, Asker, Rælingen og Lørenskog kunne for eksempel risikert økt press på det kommunale boligtilbudet hvis de hadde hatt mildere bestemmelser om botid enn Oslo. Isteden har de forsøkt å beskytte boligtilbudet sitt ved å innføre enda strengere botidskriterier enn Oslo bystyre.

I mange kommuner med botidskrav finnes det unntaksbestemmelser i retningslinjene. Disse unntaksbestemmelsene gjelder framfor alt flyktninger som skal bosettes for første gang etter avtale med staten, men kan også gjelde personer med «nær tilknytning til kommunen» eller personer med midlertidige fravær grunnet militærtjeneste eller institusjonsopphold. I to av de minst sentrale kommunene, Nærøysund og Leka, gjelder ikke kravet for botid for henholdsvis «ansatte som er avhengig av bolig for å tiltre sin stilling i Nærøysund kommune» og «personer som kommer utenfra Leka kommune og som gis kommunal bolig på midlertidig basis i kraft at det har fått stilling i kommunen».⁵ I Leka er det også unntak for botidskravet for kommunens lærlinger. Noen ganger vises det bare til at det kan gjøres unntak for botidskravet i visse tilfeller – en formulering som åpner for skjønnsbaserte unntak. Samlet viser nettsidedataene at botidskravene ikke praktiseres absolutt i kommunene. Botidskravet ekskluderer mange tilflyttere – personer uten lovlig opphold, nyankomne EØS-migranter og andre – men det åpnes ofte for unntak.

³ Ved å analysere dokumenter og debatter fra kommunestyrene kunne vi kanskje ha gitt et mer presist svar. Argumentene som gjengis her kunne avdekket hensyn og forestillinger som ligger bak vurderingene om å innføre, øke eller opprettholde botidskriterier på henholdsvis 1, 2 eller 3 år på et gitt tidspunkt. Det kan også hende at den politiske fargen på flertallene i kommunestyrene kan påvirke både lengden på botidskravene og innholdet i andre tildelingskriterier.

⁴ Dette kommer klart fram i intervjuene vi gjennomføre i sentrale kommuner at botidskrav er ment som et virkemiddel for å stoppe tilflytting motivert av ønsker om å få kommunal bolig, se også 1.14.1.

⁵ Også andre steder kan kommunalt ansatte være en av målgruppene for det kommunale boligtilbudet (Bliksvær mfl., 2025). Det gjelder spesielt de minst folkerike av de minst sentrale kommunene. I de fleste tilfellene vil imidlertid ikke disse kommunene ha formaliserte botidskrav. Dermed er også unntak overflødig.

Oslo kommunes retningslinjer har for eksempel unntak for flyktninger, personer med «nær tilknytning» og ved institusjonsopphold:

Det kan gjøres unntak fra vilkåret om botid dersom søker nå bor i Oslo og tidligere har bodd sammenhengende i Oslo i mer enn fem år. Søker må forut for tilbakeflyttingen til Oslo ikke ha bodd utenfor kommunen i mer enn 12 måneder. Det kan gjøres unntak for unge søkere til Ungbo, dersom søker anses å være i en særlig vanskelig situasjon.

Botidsvilkåret anses oppfylt dersom søker like før opphold i institusjon, fengsel, skole, militæret og lignende, fylte botidsvilkåret i tredje ledd.

Det er ikke vilkår om botid for flyktninger som skal førstegangsboettes i Oslo etter avtale mellom staten og Oslo kommune.

I Askøy finner vi eksempel på retningslinjer som er tydelig på at «særlig tilknytning» til kommunen kan være grunn til unntak fra botidskravet:

I særlige tilfelle kan det gjerast unnatak frå kravet om bu-tid. Slike særlige tilfelle kan vere søkjaren si tilknytning til Askøy kommune, der omsynet til søkjarens miljø og nettverk i kommunen vil vere positivt for rehabilitering, behandling, eller på annan måte tryggje butilhøvet. Dersom søkjar er ferdig med soning eller institusjonsopphald skal dette leggast særlig vekt på.

Trondheim kommunes botidskrav er interessant fordi det også gir rom for å avvike fra kravet om lovlig opphold i visse tilfeller. Det er uvanlig:

Søker skal ha en sammenhengende folkeregistrert botid i kommunen de siste to årene med mindre særlige grunner foreligger. Utenlandske statsborgere må i tillegg ha lovlig opphold i landet. Det kan gjøres unntak fra regelen om lovlig opphold, dersom det er tungtveiende årsaker til det. Det stilles ingen krav om botid hos flyktninger som førstegangsboettes i Trondheim kommune.

Nettsidedataene viser videre at 22 av de 50 mest folkerike kommunene i Norge gjør eksplisitte unntak i botidskravene for flyktninger. Slike unntak er vanlig også i mindre kommuner. Det illustrerer at den kommunale boligsektoren brukes som et redskap i bosettingspolitikken, og har en stor åpenhet for flyktninger. Når en kommune har avtalt med staten å bosette flyktninger, er de også forpliktet til å fremskaffe bolig. Denne boligen trenger ikke nødvendigvis være en «kommunalt disponert bolig» -- private utleiere mobiliseres også av kommunene – men like fullt er det fortsatt utbredt at flyktninger boettes i kommunal bolig (Henningsen & Søholt, 2018). I kjølvannet av krigen i Ukraina økte flyktingenes andel av de nyinnflyttede i kommunale boliger. I årene 2022, 2023 og 2024 utgjorde flyktninger samlet sett litt over en tredjedel av husholdningene som flyttet inn i en «kommunalt disponert bolig» (SSB, 2025b).

2.5 Boligsituasjonskriterier

Både nettsidedataene og tidligere forskning viser at «nåværende bosituasjon» er et forhold som tillegges stor vekt når søknader om kommunal bolig vurderes. Hvis søker mangler eller står i fare for å miste sin bolig vil det veie tungt. I en spørreundersøkelse besvart av representanter for 170 kommuner, svarte 84 prosent av respondentene at et av forholdene som ble tillagt størst vekt var at «søker mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær framtid». I tillegg

krysset 54 prosent av respondentene av for at det ble lagt stor vekt på at «søker bor i en uegnet bolig» (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 24). «Uegnet bolig» kan for eksempel bety at boligen vurderes som helseskadelig, ikke er fysisk tilpasset søkerens funksjonsnivå eller for liten i forhold til husholdningsstørrelsen. Det kan også være tale om personer som bor midlertidig hos venner eller familie, hospits, campingplasser eller andre midlertidige boligtilbud. Endelig kan en bolig defineres som uegnet av kommunene hvis søker bor i en privat leiebolig hvor kontrakten snart løper ut og det ikke er mulig med fornyelse.

KI-analyser av nettsidedataene viser at grunnkriteriet «nåværende boforhold» eller «nåværende boligsituasjon» er svært utbredt på alle sentralitetsnivå. Ved hjelp av KI fant vi følgende typiske beskrivelser av krav som stilles til søkers boligsituasjon:

- "Søker må være uten bolig, være i ferd med å bli uten bolig eller bo i uegnet bolig."
- "Bor midlertidig hos andre, på hospits, på institusjon eller lignende."
- "Bor på tidsbegrenset leiekontrakt uten rett til fornyelse."
- "Bor i bolig som er klart uegnet på grunn av helse- eller familiesituasjon."
- "Har mindre enn tre måneder igjen av leieavtale og kan sannsynliggjøre at den ikke fornyes."
- "Har mindre enn tre måneder før utskrivning fra institusjon eller løslatelse fra fengsel."
- "Bor i bolig som vurderes som helsefarlig for søker eller barn."
- "Mangler bolig etter utskrivning fra institusjon."
- "Står i fare for å miste nåværende bolig."

Disse formuleringene viser at kommunale boliger i Norge kan fungere som et virkemiddel for å bekjempe eller forebygge bostedsløshet. I retningslinjer med fylldige beskrivelser av krav til boligsituasjon vil flere av formuleringene nevnt ovenfor kombineres, slik at alle søkere som enten er bostedsløse, i ferd med å miste bolig (for eksempel pga. kort tid igjen av leiekontrakt), bor i en uegnet bolig eller snart skrives ut fra et institusjonsopphold vil tilfredsstille grunnkriteriet «nåværende boligsituasjon». I Bergen kommune formuleres for eksempel boligsituasjonskravet på denne måten:

Du må være uten egnet bolig. Dette betyr at du eller dere: Bor midlertidig hos andre, på hospits, på institusjon eller lignende. Bor på tidsbegrenset leiekontrakt uten rett til fornyelse, og det er mindre enn seks måneder igjen av leietiden. Bor i bolig som er klart uegnet på grunn av helse- eller familiesituasjon.

Trondheim kommunes boligsituasjonskrav er på sin side formulert veldig generelt: «Søker må være uten egnet bolig eller i ferd med å miste egnet bolig». Denne formuleringen fanger opp mange ulike tilfeller, men definisjonen av

«egnet bolig» som legges til grunn er avgjørende for hvem som tilfredsstiller dette grunnkriteriet.

Det bør understrekes at kommunale boliger kan kjennetegnes av nøktern standard målt opp mot det som er vanlig i Norge, et rikt land med en av de høyeste boligstandardene i verden (Borg & Guio, 2021). Overgangen fra en «uegnet bosituasjon» til en «egnet boligsituasjon» i den kommunale sektoren er ikke en reise på «førsteklasse». Dette illustreres av eksempler fra nettsidedataene. Kristiansand kommune understreker at søkere «må forvente en nøktern standard, og du må regne med at personer i husstanden må dele rom». Vennesla kommune bruker akkurat samme formulering. I retningslinjene til Træna kommune framheves det at en viss trangboddhet ikke er uforenelig med en akseptabel boligstandard:

En viss trangboddhet må påregnes i kommunal bolig, uten at den nødvendigvis anses som uegnet. Små husstander kan ikke påregne et soverom til hvert husstandsmedlem og store husstander må for eksempel påregne at barn deler soverom.

2.6 Inntekts- og formueskrav

I de fleste tilfeller er kommunale boliger i Norge forbeholdt husholdninger med lave inntekter. Det reflekteres i kommunale tildelingskriterier og i studier av inntektsnivået til husholdningene som leier av kommunene (Turner & Aarland, 2023; Golombek mfl., 2025). Vi har foretatt en kvantitativ analyse av variasjonene i kommunenes inntekts- og formueskriterier.

På nettsidene til kommunene formuleres inntektskravene på forskjellige måter. Mange kommunale nettsider har generelle formuleringer om at det kreves at søker er vanskeligstilt, har lav inntekt, dårlig økonomi eller lignende. Disse generelle kravene formuleres for eksempel på følgende måter: «Søkere skal i utgangspunktet ikke ha inntekt, formue eller alternative muligheter som gjør søker i stand til selv å fremskaffe egnet bolig»; eller «Det skal gjøres en individuell vurdering av husstandens totaløkonomi, der det tas hensyn til inntekt, formue, gjeldsbyrde, bidragsforpliktelse og lignende, sett opp mot muligheten søker har til å selv skaffe seg egnet bolig»; eller «Målgruppen er vanskeligstilte på boligmarkedet, det vil si personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig bistand greier å skaffe seg bolig». I vår kvantitative analyse slås slike generelle formuleringer sammen til en felles kategori «Lav inntekt/dårlig økonomi: generell formulering».

Noen kommuner har spesifikke inntektskrav som tar utgangspunkt i grunnbeløpet i folketrygden. Disse kan variere fra 3G eller 4 G for enslige til 4G for par, med for eksempel 1/2G tillegg for ekstra husstandsmedlemmer. Oslo kommune er et eksempel på en kommune med et specifikt inntektskrav som formuleres på følgende måte:

Øvre samlet brutto inntektsgrense for husstanden er:

- a) 4 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) for enslige. B) 5 G for husstander på to eller flere personer, med påslag på 5 % av 5 G for hvert husstandsmedlem utover to. Husstandens samlede nettoformue må være under 1 G.

I tillegg er det i noen få kommuner spesifikke inntektskrav formulert med henvisning til enten inntektsgrensene for statlig eller kommunale bostøtte. Andre kommuner har ingen informasjon om inntektskrav eller formuleringer om søkerens økonomi på sine nettsider, og de plasserte vi i kategorien «Ingen informasjon».

Kommunenenes inntektskrav er dermed delt inn i tre kategorier i de kvantitative analysene:

- Ingen informasjon
- Spesifikke inntektskrav
- Generell formulering om lav inntekt/dårlig økonomi

Tabell 2.5: Inntektskrav for tildeling av kommunal bolig, etter sentralitet og totalt. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Generell formulering om lav inntekt/dårlig økonomi	56	49	24	35
Spesifikke inntektskrav	24	8	3	6
Ingen informasjon	20	43	73	59
<i>N</i>	25	122	210	357

Tabell 2.5 viser at det er helt klart mest utbredt med generelle formuleringer. Spesifikke inntektskrav eller inntektstak finnes kun i seks prosent av norske kommuner, mens generelle formuleringer finnes i 35 prosent av kommunene. Den store andelen kommuner i kategorien «ingen informasjon» -- hele 59 prosent --- forklares av høye forekomster av denne kategorien i mellomsentrale- og de minst sentrale kommunene. Funnene gjengitt i tabell 2.5 samsvarer forholdsvis godt med resultatene fra BOVELs spørreundersøkelse fra 2023. Kun 14 prosent av de kommunalt ansatte som besvarte denne undersøkelsen oppgav at «inntekt under en fastsatt inntektsgrense» ble tillagt stor vekt når kommunale boliger tildeles (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 14).

Hvordan bør vi tolke resultatene fra tabell 2.5? I første omgang bør vi merke oss at landets tre mest folkerike kommuner – Oslo, Bergen og Trondheim – alle har spesifikke inntektskrav. Kanskje henger dette sammen med at alle disse kommunene har et stort antall søkere, og at det dermed er behov for et slikt enkelt og byråkratisk eksklusjonskriterium. Samtidig kan det være gode grunner for at det store flertallet av kommunene – også blant de mest sentrale og folkerike – velger seg generelle formuleringer eller unngår å nevne inntekt og/eller formue spesifikt. Rigide inntektskrav kan gå på bekostning av hjelpe dem som ikke makter å skaffe seg en egnet bolig på det private leie- eller eiermarkedet. Selv om en husstand har økonomiske muligheter til å skaffe seg

en bolig selv akkurat på søknadstidspunktet, betyr ikke dette at deres økonomi, helse og boligbehov tilsier at de vil være i stand til å opprettholde et egnet boforhold på det private markedet over tid. Kommunene kan derfor foretrekke mer generelle formuleringer som gir mer rom for skjønnsmessige totalvurderinger. Det er verdt å merke seg at en av de vanligere generelle formuleringene er at, søker «må være uten inntekt og formue som gjør vedkommende i stand til å skaffe seg egnet bolig». Identiske og lignende formuleringer finner vi i minst 20 kommuner på ulike sentralitetsnivå som Lier, Lillehammer, Holmestrand, Lillesand, Haram, Lunner, Rakkestad, Brønnøy, Råde, Oppdal, Gjerdrum, Vestnes, Midtre-Gaudal, Gloppen, Averøy, Balsfjord, Høyanger, Sør-Aurdal, Bjerkreim og Hjelmeland. Dette er en formulering som gir saksbehandlere fleksibilitet til å vurdere hva som er en egnet bolig for den enkelte søker, og vurdere i hvilken grad søker har økonomi til å fremskaffe en slik bolig på det lokale boligmarkedet selv, eventuelt ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler som startlån, bostøtte eller NAV-garanti. En beslektet, men mer utdypende formulering av et generelt inntektskrav som gir stort rom for skjønn, finner vi i Hamar kommune. I denne store og sentrale innlandskommunen heter det at: «Det skal gjøres en individuell vurdering av husstandens totaløkonomi, der det tas hensyn til inntekt, formue, gjeldsbyrde, bidragsforpliktelse og lignende, sett opp mot muligheten søker har til å selv skaffe seg egnet bolig». Samme eller lignende formulering finner vi i tildelingskriteriene til Gjøvik, Ullensvang, Løten, Åsnes, Rauma, Engerdal, Dyrøy og Træna.

Det bør også legges til at spesifikke inntektskrav ikke alltid må tolkes absolutt. Det er ofte snakk om veiledende formuleringer og hovedregler som kan avvikes i visse tilfeller. Det for eksempel tale om inntektsgrenser «som normalt ikke må overstiges» (Hitra, Skaun), «rettledende/veiledende» inntektsgrenser (Kvam, Nittedal, Bjørnafjorden, Trondheim) og «hovedregler» for inntekt (Enebakk). Også i kommuner vi har kategorisert i gruppen med «spesifikke inntektskrav», kan det slik sett være rom for en viss skjønn i vurderingene av søkerens økonomi.

Den lave andelen kommuner med spesifikke inntektstak, reflekterer også at lav inntekt ikke er det avgjørende tildelingskriteriet for «kommunalt disponert bolig» i Norge. Et rigid inntektskrav risikerer å utestenge grupper som har store og langvarige utfordringer med å skaffe seg en bolig ved hjelp av egne ressurser, som følge av for eksempel helsemessige utfordringer, psykiske lidelser og rusmisbruk eller diskriminering på leiemarkedet. Lav inntekt og formue er riktignok et av de vanligste grunnkriteriene («grunnvilkår») – og dermed en forutsetning for tildeling i de fleste tilfeller -- men er som regel ikke tilstrekkelig for å krype gjennom nåløyet. Eksempler fra nettsidedataene illustrerer dette: «Det at du har lav inntekt er ikke alltid nok til å få kommunal bustad» (Ålesund); «Lav inntekt i seg selv, er ikke nok til å få kommunal bolig» (Asker, Nes og Nesodden); «Dårlig økonomi er ikke i seg selv nok til å ha rett på en kommunal bolig, men tas også med i den helhetlige vurderingen av søkeres situasjon» (Gamvik). I BOVELs spørreundersøkelse besvart av 170 kommuner svarte 75 prosent av respondentene at økonomisk vanskeligstilthet ikke var en tilstrekkelig betingelse for tildeling av kommunal bolig (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 24-25). Det kreves gjerne tillegg utfordringer utover lavinntekt for å kvalifisere som beboer i den kommunale boligsektoren, viser både kvantitativ og kvalitativ

forskning (Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2024; Sørvoll, Brattbakk, Flåto red., 2025).

Likevel er skjønnsmessige eller byråkratisk regelbaserte vurderinger av privatøkonomi noe de aller fleste søkere må forvente. Det finnes imidlertid unntak fra denne økonomiske behovsprøvingen, spesielt i noen av de mellomsentrale og minst sentrale kommunene. Nettsidedataene bekrefter vår antagelse om at noen av disse kommunene bruker kommunale boliger som «prøveboliger» for tilflyttere og som boliger for ansatte i kommunen. I Leka, et sjeldent eksempel av få av de minst sentrale kommunene med spesifikke inntektskrav, er kommunalt ansatte eksplisitt unntatt fra inntektskravet: «Inntekts- og formuesforhold mv. gjelder ikke for ansatte som er avhengige av bolig for å tiltre sin stilling i Leka kommune».

Blant de 6 prosent av kommunene som har spesifikke inntektskrav varierer høyden på inntektstaket. Oslo har det høyeste inntektstaket blant de største og mest sentrale kommunene. I hovedstaden innvilges normalt ikke søknadene til enslige personer med en årlig bruttoinntekt på over 4 ganger grunnbeløpet – per 1. mai 2025 utgjorde dette 520 640 kroner.⁶ I både Bergen og Trondheim er inntektskravet på 3,5 ganger grunnbeløpet, dvs. 455 560 kroner per samme dato. Det mest hyppige inntektskravet for enslige er imidlertid 3 ganger grunnbeløpet i årlig årsinntekt eller 390 480 kroner. I tillegg er det alltid snakk om et visst tillegg for par og barnefamilier, for eksempel 1 eller ½ gang grunnbeløpet per ekstra husstandsmedlem opp til en maksimumsgrense på for eksempel 5 G. Høyere bolig- og leiepriser i de største byene kan antagelig bidra til å forklare hvorfor de som regel har høyere inntektskrav enn andre kommuner – i de store byene trenger man høyere inntekt for å skaffe seg en egnet bolig på det private markedet sett i forhold til husstandens minimumsbehov.

All den tid medianinntekten i Norge er 641 880 og gjennomsnittsinntekten 712 440 kroner⁷, reflekterer inntektsgrensene gjengitt ovenfor at kommunal bolig i regelen er et tilbud til grupper i den nederste halvdel av inntektsfordelingen. Inntektsgrensene må betraktes som et ledd i rasjoneringen av et knapt velferdsgode – inntekt over grensene gir et signal om at det kan være snakk om husstander som ikke bør nå opp i konkurransen om knappe boligressurser. Stanger du mot taket, spesielt i de tre største byene, har du imidlertid en inntekt som ligger en del over de laveste inntekts- og trygdeytelsene. Minstepensjonen for enslige var for eksempel 279 933 kroner fra 1. mai 2025.⁸

Det bør understrekes at de spesifikke inntektskravene er maksimumsgrenser: mange søkere tjener langt mindre enn grensene. Registerdata forteller en tydelig historie om at kommunale leiere generelt er en lavinntektsgruppe

⁶ Stortinget fastsetter grunnbeløpet etter de årlige trygdeoppgjørene. I. mai 2025 ble grunnbeløpet oppjustert til 130 160 kroner. Kilde: <https://www.nav.no/regulering-2025> hentet 08.08.2025.

⁷ Kilde: [Hva er vanlig lønn i Norge? – SSB](#) hentet: 08.08.2025.

⁸ Kilde: [Alderspensjon - nav.no](#) hentet: 08.08.2025.

(Turner & Aarland, 2023; Golombek mfl., 2025). I et nytt bokkapittel viser for eksempel Golombek og kollegaer, at den gjennomsnittlige inntekten per forbruksenhet blant kommunale leiere i Oslo var 293 000 kroner i 2021. Samme år tjente boligeierne i hovedstaden nesten tre ganger så mye i snitt (Golombek mfl., 2025).

2.7 Helse

Helsemessige forhold i bred forstand teller med i vurderingene av søknader om kommunal bolig. Personer med funksjonsnedsettelse eller helsemessige utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser vil imidlertid i mange tilfeller tildeles omsorgsbolig, en spesiell underkategori av kommunal bolig mange steder (se kapittel 3). I Oslo kommune tildeles «omsorgsbolig» eller «særlig tilrettelagt bolig» til prioriterte søkere «hvor behovet skyldes varige fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelser, alvorlige psykiske lidelser, alvorlige rusproblemer, alvorlige rusproblemer kombinert med psykiske lidelser eller nedsatt funksjonsevne på grunn av alder».

I nettsidedataene finner vi ved hjelp av KI flere lignende typiske generelle formuleringer om målgruppen for kommunale boliger som inkluderer helsemessige forhold:

- «Du kan søke om kommunal bolig dersom du har økonomiske, sosiale- eller *helsemessige* problemer, som gjør at du ikke klarer å finne annen bolig».
- "Kommunal bolig tildeles vanskeligstilte på boligmarkedet som trenger hjelp til å skaffe seg bolig på grunn av dårlig økonomi, nedsatt funksjonsevne, *helsemessige* eller sosiale problemer, dårlige kunnskaper om det norske boligmarkedet eller lignende forhold."
- «Hvis du ikke kan skaffe deg et sted å bo på grunn av dårlig økonomi, *helse* eller sosiale problemer, kan du søke om kommunal bolig."
- «Med vanskeligstilte på boligmarkedet menes personer som trenger hjelp til å skaffe seg en bolig på grunn av dårlig økonomi, og/eller nedsatt funksjonsevne, *helsemessige* eller sosiale problemer».

Fysiske og/eller psykiske helsemessige utfordringer vil alltid være en forutsetning for tildeling av «omsorgsbolig» (se kapittel 3), men er normalt ikke et grunnkriterium («grunnvilkår») for mottak av ordinær kommunal bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Helsemessige forhold trekkes likevel inn ved vurderinger av søknad om tildeling, fornyelse av husleieavtale og bytte av bolig. Ved hjelp av KI finner vi at 176 kommuner eksplisitt viser til «helse» i sine beskrivelser av tildelingskriterier og/eller leievilkår på nett. Andre kommuner bruker andre helserelaterte begreper som «funksjonsnedsettelse» og «medisinske» kriterier. Blant de 176 kommunene som viser til «helse» i sine tildelingskriterier og/eller leievilkår er alle sentralitetsnivå godt representert.

2.8 Gjeldskriterier

Ved hjelp av KI-analyser har vi undersøkt det forholdsvis utbredte kriteriet som sier at uoppgjort gjeld til kommunen kan være et grunnlag for å avslå søknad om kommunal bolig. Dette gjelder særlig gjeld fra tidligere leieforhold, som

ubetalt husleie, erstatningskrav eller tilbakebetaling av bostøtte. Flere kommuner oppgir at slike forhold kan føre til avslag på søknad om kommunal bolig, men åpner samtidig for at søknaden kan innvilges dersom det inngås en nedbetalingsavtale. Kriterier om gjeld til kommunen fremstår som et virkemiddel for å sikre at kommunale boliger tildeles søkere som er i økonomisk stand til å ivareta et leieforhold. Typiske formuleringer inkluderer: «Søker må ha betalt skyldig husleie og andre ubetalte kostnader fra tidligere leieforhold», og dersom «søker har uoppgjort gjeld til kommunen, kan søknaden avslås eller det stilles krav om nedbetalingsavtale.» Det er verdt å merke seg at den siste formuleringen tyder på at nedbetaling av gjeld ikke er et absolutt krav.

KI-analysene viser at disse kriteriene forekommer i kommuner over hele landet, men er særlig vanlige i de mest sentrale og mellomsentrale kommunene. Dette kan tyde på at økonomiske forhold i større grad benyttes som vurderingsgrunnlag i områder med høyere etterspørsel etter kommunale boliger, og at det finnes et større behov for formalisering i forvaltningen i de mer sentrale kommunene med et stort antall søknader.

2.9 Adferdskrav (brudd på husleieloven)

Gjennom KI-analyser finner vi at flere norske kommuner stiller krav om at søkere til kommunal bolig ikke skal ha misligholdt tidligere leieforhold. Dette kan innebære brudd på leiekontrakt, som manglende betaling av husleie eller utkastelse på grunn av hæverk eller annen form for anti-sosial adferd. Vanlige formuleringer inkluderer: «Har søker misligholdt tidligere leieavtale, kan søknaden avslås, og tidligere «brudd på leiekontrakt som førte til utkastelse, vil medføre karantenetid på inntil ett år.»

Kriterier knyttet til atferdsproblemer er sjeldnere eksplisitt formulert, men enkelte kommuner viser til «klanderverdig oppførsel», «hæverk» eller «problematiske bomiljø» som grunnlag for avslag eller behov for oppfølging. Slike formuleringer kan indikere at kommunen vurderer søkerens boevne og tidligere samhandling med naboer og bomiljø som en del av tildelingsprosessen. En typisk formulering er at søker «må antas å kunne mestre boforholdet og forpliktelser knyttet til dette», eventuelt ved hjelp av offentlig bistand, for å kunne leie hos kommunen.

KI-analysen viser at forekomsten av slike kriterier varierer med kommunenes sentralitet. De mest sentrale kommunene ser ut til å benytte slike kriterier oftere enn mindre sentrale kommuner. Dette kan henge sammen med høyere etterspørsel etter kommunale boliger og behov for tydeligere seleksjonskriterier i områder med større press på boligmarkedet. Det kan også tyde på at mer sentrale kommuner i større grad har eksplisitte og formaliserte retningslinjer for vurdering av tidligere leieforhold og atferd.

Analysen viser også at det er enkelte kommuner som eksplisitt nevner husleieloven i sine kriterier, og da gjerne i sammenheng med vurdering av søkers boevne, plikter som leietaker, eller ved mislighold av tidligere leieforhold. Henvisningene fungerer dermed som en juridisk forankring av kommunens forventninger til ansvarlig leieatferd. Dette gjelder imidlertid et mindretall – kun 15 kommuner nevner husleieloven direkte i sine kriterier.

2.10 Krav til samarbeids- og oppfølgingsavtaler

Ved hjelp av KI-analyser har vi funnet at omtrent 20 prosent av kommunene har formuleringer i sine tildelingskriterier som viser til samarbeids- eller oppfølgingsavtaler. Kun en kommune (Malvik) har oppgitt som et ubetinget krav at søker må inngå avtale om oppfølging eller samarbeid. Der det oppgis som krav i andre kommuner, er det alltid i forbindelse med at søkeren har behov for oppfølging, for eksempel på grunn av redusert boevne, eller i forbindelse med at den kommunale boligen har et spesifisert formål.

I kommunene hvor det oppgis som krav, oppgis det ofte under et punkt med ordlyden «Søkere med behov for oppfølging» eller lignende. Samarbeids- eller oppfølgingsavtalene er ment å hjelpe leietaker til å mestre bosituasjonen, slik at leietaker oppfyller sine forpliktelser knyttet til leieavtalen og husleieloven. Eksempelvis benytter noen kommuner denne formuleringen: «Hvis helsemessige forhold, rusavhengighet, gjeldsproblemer eller tidligere boerfaring tilsier at søker har behov for tjenester fra kommunen i form av veiledning og praktisk bistand i boforholdet, bør tildeling av kommunal bolig gjøres betinget av at det inngås bo- og oppfølgingsavtale.» En annen kommune formulerer seg på denne måten: «Søkere som vurderes å ha behov for helse- og omsorgstjenester i hjemmet for å mestre bosituasjonen, kan få vilkår om å inngå et forpliktende samarbeid med hjelpeapparatet, som nedfelles i en skriftlig samarbeidsavtale. Formålet med samarbeidsavtalen er at leietaker skal bevare boforholdet og forhindre fravikelser på grunn av nedsatt bokompetanse». En av de mest representative formuleringene av kravet lyder som følger: «Søkere må antas å kunne mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne, eventuelt ved hjelp av tilgjengelige hjelpetiltak. Hjelpetiltak skal forelegges søker til uttalelse og godkjenning, før de tas inn som vilkår i et positivt vedtak.» Omtrent halvparten av de aktuelle kommunene oppgir at søknaden kan eller skal avlås om søkeren ikke tar imot tilbud om oppfølging.

Krav til samarbeids- og oppfølgingsavtaler må delvis tolkes som en følge av at kommunene i dag har bosetter grupper som tidligere bodde på statlige institusjoner. Etter av-institusjonaliseringsbølgen fra 1980- og 1990-tallet er idealt at ulike grupper – funksjonshemmede, personer med helseutfordringer knyttet til rus og psykiske lidelser etc. -- skal bo i eget hjem i sitt eget lokalmiljø. Denne normaliseringen og integreringen foregår ofte i en kommunal bolig. Fortsatt snakkes det om at noen beboere, som kanskje tidligere ville bodd på institusjon, har lav «boevne» eller «bokompetanse», og dermed må følges opp særskilt av kommunen. Dette på tross av at «boevne» ikke har vært et stuerent ord i deler av det lille boligsosiale praksis- og forskningsmiljøet (Sørvoll mfl., 2025).

Om en samarbeids- eller oppfølgingsavtale brytes av leietaker i løpet av leieperioden, har ikke kommunen hjemmel til å avslutte leieforholdet med støtte i husleieloven (Sørvoll mfl., 2025). Noen kommuner nevner dette eksplisitt på nettsidene: «Oppsigelse av leiekontrakt kan likevel ikke skje i strid med husleielovens vilkår for oppsigelse.» Et fåtall kommuner har lagt inn formuleringer i sine retningslinjer som forsøker å gi kommunene rydddekning for å avslutte leieforhold i tilfelle leietakeren misligholder samarbeids- eller oppfølgingsavtalen. En kommune (Larvik) har lagt inn en formulering om at et

positivt vedtak kan bortfalle dersom «søker på tidspunktet for inngåelse av leiekontrakt har misligholdt samarbeidsavtale». Noen av kommunene har lagt inn at mislighold av samarbeidsavtale som en av grunnene til å avslå søknad om å fornye leiekontrakten. På denne måten forsøker kommunene å benytte muligheten til å avvise søkere grunnet mislighold av samarbeids- eller oppfølgingsavtale -- enten før vedkommende flytter inn eller ved utløp av leiekontrakten.

Alle sentralitetsnivåene er representert blant kommunene som oppgir krav om samarbeids- eller oppfølgingsavtale: 10 av de mest sentrale, 35 av de mellomsentrale og 25 av de minst sentrale kommunene.

2.11 Dokumentasjonskrav

Gjennom KI-analyser har vi funnet at omtrent en tredjedel av kommunene oppgir som krav at søkeren enten må eller kan bli bedt om å fremlegge dokumentasjon i forbindelse med søknad om kommunal bolig. Denne andelen er høyst sannsynlig for lav i forhold til realiteten, som følge av våre metodiske valg da vi samlet inn nettsidedata. Mange av kommunene oppgir dokumentasjonskravet kun i søknadsdokumentet og ikke på nettsidene med informasjon om kommunale utleieboliger. Søknadsdokumentet er imidlertid ofte sperret bak en portal som krever innlogging med bank-ID. I disse tilfellene logget vi ikke inn for å undersøke, men det er rimelig å anta at dokumentasjonskrav finnes i de fleste tilfeller hvor søknadsdokumenter finnes sperret bak en innloggingsløsning.

Alle sentralitetsnivåene er representert blant kommunene som oppgir dokumentasjonskrav, men det forekommer hyppigst i de mellomsentrale kommunene.

KI-analysen viser at nesten alle de aktuelle kommunene oppgir konkrete lister over dokumentasjon. De aller vanligste dokumentasjonskravene er siste års skattemelding for alle i husstanden over 18 år, inntektsgrunnlag (f.eks. lønnslipper eller NAV-utbetalinger) og dokumentasjon på nåværende boforhold, (botid og folkeregistrering i kommunen). Det er også vanlig å kreve dokumentasjon på annen inntekt, gjeld og formue (inkl. barnebidrag, pensjon, forsikring, kontantstøtte), eventuelle samværsavtaler ved delt omsorg for barn, legeerklæring/helsedokumentasjon ved eventuelle behov for tilrettelagt bolig eller helsemessige årsaker til å søke kommunal bolig, og dokumentasjon på lovlig opphold i Norge. De mindre vanlige dokumentasjonskravene, som bare nevnes i noen få kommuner eller i spesifikke tilfeller er bekreftelse på utskrivelse eller løslatelse fra institusjon eller fengsel, dokumentasjon på hva søker har gjort for å finne bolig på det private markedet, og nedbetalingsavtale for gjeld ved tidligere mislighold.

2.12 Egeninnsats og andre boligsosiale virkemidler

I norske boligpolitiske dokumenter understrekes det gjerne at bolig er et privat ansvar. De fleste forutsettes å tilfredsstille sitt eget boligbehov på markedet (Sørvoll, Listerborn & Sandberg, 2024). Som tidligere nevnt i dette notatet, er ikke kommunal bolig en individuell rettighet, men ett av flere boligsosiale

virkemidler som brukes til å hjelpe husholdninger med å fremskaffe eller opprettholde et egnet boforhold. Idealet er ofte at bare husholdninger som ikke makter å skaffe seg en egnet bolig med egne ressurser, selv ikke med hjelp av andre boligsosiale virkemidler eller annen offentlig bistand, skal leie hos kommunene. Nettsidedataene viser at dette understrekes av flere kommuner på ulike måter. Noen kommuner krever at søkere først må prøve å skaffe seg en bolig på det private markedet – eventuelt også at denne egeninnsatsen dokumenteres -- før det kan bli aktuelt å tildele kommunal bolig. Andre kommuner viser til at søkere som kan skaffe seg en egnet bolig ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler ikke prioriteres når søknader om kommunal bolig behandles. På disse måtene signaliserer en del tildelingskriterier at kommunal bolig utgjør et unntak fra normalen – det er et av bolig- og velferdspolitikken aller siste sikkerhetsnett i et samfunn hvor bolig er et individuelt ansvar for den enkelte husholdning. Nedenfor gjengir vi noen illustrerende eksempler fra nettsidedataene fra alle tre sentralitetsnivå:

I retningslinjene til Tynset, en av de minst sentrale kommunene, sies det på denne måten:

Bolig er et privat ansvar. Det betyr at *før du søker om kommunal bolig forventes det at du forsøker å skaffe deg bolig på det private markedet*. Kommunale boliger er et virkemiddel for de som er vanskeligstilte, ikke en rettighet.

En annen av de minst sentrale kommunene, Dyrøy, har denne formuleringen i sine retningslinjer:

Den enkelte innbygger har selv et ansvar for å skaffe seg egnet bolig. Kommunen bistår de som har behov for hjelp til å skaffe eller beholde bolig. Ingen har lovfestet rett til kommunal utleiebolig. Det skal legges vekt på om søker har mulighet til å skaffe/fremskaffe egnet bolig ved hjelp av offentlig eller andre låne- eller tilskuddsordninger. *Søkere som kan nyttiggjøre seg av boligvirkemidler og/eller råd og veiledning for å skaffe eller beholde bolig, skal i utgangspunktet ikke innvilges kommunal bolig* (vår kursivering).

KI-analyser viser at flere andre kommuner skriver at «bolig i utgangspunktet er et privat ansvar» eller at kommunal bolig ikke er en individuell rettighet, samt at det kreves egeninnsats eller manglende evne til å nyttiggjøre seg av andre boligvirkemidler før det kan bli aktuelt med tildeling av kommunal bolig.

I Rana, en mellomsentral kommune, kreves det at søkere «kan dokumentere» at hen «har prøvd å skaffe deg bolig over tid, men ikke har lyktes med det». I en av de mest sentrale kommunene (Lillestrøm) heter det at kommunen ikke har «plikt å skaffe bolig til deg. Vi forventer at du har prøvd å skaffe bolig selv før du får bistand fra kommunene til dette. Står du i fare for å miste nåværende bolig, må du umiddelbart prøve å finne alternativt bosted». Identiske eller beslektede beskrivelser av forventninger til egeninnsats finner vi i den store og sentrale kommunen Asker, samt i mindre sentrale kommuner som Stryn, Målselv og Birkenes. Storbykommunen Trondheim er et eksempel på en kommune som understreker at muligheten for å benytte andre boligvirkemidler skal undersøkes før kommunal bolig kan tildeles:

Søkere som kan dra nytte av andre boligvirkemidler for å skaffe eller beholde bolig skal tilbys en samtale med boveileder som et ledd i søknadsbehandlingen,

og skal kun innvilges kommunal bolig dersom de har saklige grunner til å ikke benytte seg av andre muligheter.

Andre kommuner har retningslinjer som uttrykker mye av det samme. Det gjelder to av de mest sentrale kommunene, Nordre Follo og Horten, mellomsentrale kommuner som Malvik, og Notodden, og noen av de minst sentrale kommunene som Træna, Ringeby, Åfjord og Grane. Kommunale retningslinjer viser noen ganger eksplisitt til Husbankens startlån som et alternativ til kommunal bolig. Det gjelder for eksempel Drammen, Horten og Sarpsborg. I Drammen heter det at:

Søkere som kan dra nytte av boligvirkemidler for å skaffe eller beholde bolig, skal i utgangspunktet ikke innvilges kommunal bolig. Offentlig boligstøtte kan være statlig bostøtte, *startlån*, tilskudd til etablering eller bistand til å finne egnet bolig på det private markedet (vår kursivering).

I Hortens retningslinjer for tildeling av kommunale boliger inneholder følgende formulering:

Dersom søker kan dra nytte av andre virkemidler, som råd og veiledning eller startlån, fyller ikke søker vilkår for kommunal leiebolig. Søker kan da få tilbud eller søke om hjelp til å skaffe eller beholde bolig etter Boligsosialloven. *Kommunal bolig er et tiltak som er nødvendig når annet boligsosialt arbeid ikke fører til en endring i bosituasjonen* (vår kursivering).

Startlånets posisjon som et alternativ til kommunal bolig viser noe av norsk boligpolitikks egenart i forhold til mange andre OECD-land. Det er vanlig å fremme boligeie blant ulike middelklassegrupper gjennom ulike virkemidler, men Norge er et sjeldent eksempel på et land med en ambisjon om å fremme «eierlinja» langt nede i inntektsfordelingen (Aarland & Sørvoll, 2021). Det henger blant annet sammen med at kommunal bolig, også for lavinntektsgrupper, er (i noen grad) og skal være et midlertidig tilbud i Norge. I andre sammenlignbare land, også i markedsliberale land som Storbritannia, er det langt vanligere med tidsbestemte husleieavtaler i sosiale utleieboliger (ibid.).

2.13 Prioriteringskrav

Kommunal bolig er i ulik grad et knapphetsgode i de fleste kommuner. I de mest sentrale og mellomsentrale kommunene, men også i mange av de større minst sentrale kommunene, finnes det et gjerne et uttrykt behov for flere boliger til personer med samtidig ruslidelse og psykiske lidelse (ROP), flyktninger og barnefamilier osv. (Osnes & Sørvoll, 2023; Bliksvær mfl., 2025). Denne boligknappheten får konsekvenser for søkerne: selv om de tilfredsstiller alle grunnkriteriene («grunnvilkår») knyttet til eksempelvis alder, botid, boligsituasjon og inntekt er de dermed ikke garantert kommunal bolig. De er snarere avhengig av å vinne kampen om ledige boliger i konkurranse med alle andre søkere som tilfredsstiller grunnkriteriene – og ikke er uaktuelle av andre årsaker. For kommunene betyr boligknappheten at de er avhengig av å prioritere. På hvilken måte reflekteres dette i kommunenes tildelingskriterier?

Det er svært vanlig at retningslinjene for tildeling sier noe om prioriteringer. Vi kan skille mellom kommuner som nøyer seg med generelle formuleringer om at

ledige boliger fordeles til søkerne med størst behov etter en (skjønnsmessig) total- eller helhetsvurdering, og kommune som også spesifiserer spesifikt hvilke grupper som prioriteres. Det siste uttrykkes i noen tilfeller som en liste hvor ulike husholdningstyper rangeres etter prioritet. I praksis finnes det flere mellomformer mellom ytterpunktene «helt generelle formuleringer» og mer spesifiserte retningslinjer med klare prioriteringer. Det er klart mest utbredt med generelle prioriteringsformuleringer. Ikke overraskende er det relativt sett mest utbredt med eksplisitte og utfyllende prioriteringsbeskrivelser i de mest sentrale og mellomsentrale kommunene. Det skyldes antagelig dels at det er kommunene på disse to sentralitetsnivåene som har størst behov for å prioritere mellom et stort antall søkere. Samtidig forklares dette resultatet også av at mange av de minst sentrale kommunene har ingen eller lite informasjon om tildelingskriterier på sine nettsider – og dermed er deres nettsider samlet sett også mindre informative når det gjelder prioriteringskriterier.

Typiske eksempler på generelle prioriteringsformuleringer i retningslinjene finner vi ved hjelp av KI og manuelle søk i nettsidedataene:

- «Søkere som etter en samlet vurdering synes å ha de mest påtrengende boligbehovene, skal prioriteres».
- "Kommunen vil gjøre en prioritering mellom de søkerne som har størst behov».
- «Er antallet søkere som fyller vilkårene for å leie kommunal bolig større enn antall boliger til disposisjon, prioriteres søkere som etter en helhetsvurdering synes å ha størst behov».
- «Dersom du oppfyller vilkårene for kommunal bolig, blir du satt på venteliste. Kommunen har ofte flere boligsøkere enn det er ledige boliger. Det kan derfor være noe ventetid for å få tildelt bolig. Kommunen prioriterer mellom boligsøkere på venteliste etter behov».
- «Det er som regel flere søkere til kommunal bolig enn det er ledige boliger, og kommunen må derfor prioritere søkere med størst behov. Det er ofte lang ventetid og det er ikke sikkert du vil få tildelt kommunal bolig selv om du oppfyller kommunens krav».
- «Når søknaden behandles, vil husstandens samlede situasjon vektlegges. Det vil si at vi vurderer blant annet husstandens størrelse, nåværende boligsituasjon, økonomiske situasjon og antall barn under 18 år».

Formuleringen gjengitt nedenfor og tilnærmet identiske generelle beskrivelser – med noen variasjoner -- finner vi i 33 kommuner. Det gjelder representanter for de mest sentrale kommunene som Nittedal, Rælingen, Tønsberg, Drammen, Lier, Moss og Nordre Follo, mellomsentrale kommuner som Nesodden, Rakkestad, Eidskog, Råde, Sandefjord, Larvik, Arendal, Lillesand, Ringsaker, Hamar, Løten, Gjøvik, Lillehammer Øyer, Askøy, Rana og Sortland, samt i de «minst sentrale kommunene» Grue, Ullensvang, Alstadhaug, Vestnes, Skjervøy, Rauma, Gloppen, Aukra og Træna:

Er antallet søkere som fyller grunnkravene større enn antall kommunale boliger til disposisjon, skal det *foretas en prioritering mellom ellers kvalifiserte søkere. Ved prioriteringen skal det legges vekt på de kvalifiserte søkeres ulike behov og hvilke typer boliger som er tilgjengelige*. Søkere som etter en samlet vurdering

synes å ha de mest påtrengende boligbehov, skal prioriteres. Det kan tas hensyn til at noen boformer stiller spesielle krav til en variert sammensetning av beboere (vår kursivering).

Ofte legges det til en supplerende formulering av følgende art: Ved vurderingen av hvem som har det mest påtrengende boligbehovet vektlegges særlig medisinske og/ eller sosiale forhold og barns situasjon.

Det er verdt å merke seg at denne utbredte prioriteringsformuleringen gir rom for stor grad av kommunalt skjønn i behovsvurderingene av «ellers kvalifiserte søkere», og at formuleringen også henviser til hvilke typer boliger som er tilgjengelig på et gitt tidspunkt. I klartekst betyr det siste at søkere som blir tildelt bolig vanligvis er avhengig av at det finnes ledige boliger som passer til deres behov med hensyn til husholdningsstørrelse, lokalisering eller fysiske funksjonsnivå mv. Det betyr for eksempel at en barnefamilie kan måtte vente en stund i kø på at en større bolig frigjøres fordi noen flytter ut. Tidligere forskning indikerer at både boligmengden og boligstrukturen i kommuner og bydeler påvirker både ventetidene og prioriteringene i tildelingsprosessene. I kommuner med få store boliger kan for eksempel større barnefamilier ha en relativt sett lengre vei til en kommunal bolig (Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2024). I BOVELs spørreundersøkelse fra 2023 svarte 73 prosent av respondentene at sammensetningen av den kommunale boligmassen påvirket hvem som ble tildelt kommunal bolig (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 28). Prioriteringer påvirkes slik sett av den kommunale boligmassens struktur (volum, boligtyper etc.) i den enkelte kommune. Søkere som tilfredsstiller alle grunnvilkår, men er vanskelig å finne rett bolig til, må eventuelt hjelpes med andre boligvirkemidler.

En annen typisk generell prioriteringsformulering finner vi i Sandnes kommune. Retningslinjene i Sandnes viser både til boligknapphet og at søkere ikke er garantert bolig selv om de oppfyller alle grunnkriteriene:

Hvis du fyller kriteriene for å bli godkjent som vanskeligstilt boligsøker vil du bli satt på venteliste til å få kommunal bolig. Kommunen vil gjøre en prioritering mellom de søkerne som har størst behov. Kommunen har få boliger å tildele. Det er derfor ikke sikkert at du vil få kommunal bolig i løpet av godkjenningsperioden selv om du er godkjent som vanskeligstilt boligsøker.

Det finnes en del retningslinjer som kombinerer generelle formuleringer – som de to typiske eksemplene nevnt ovenfor – og formuleringer knyttet til enkelte søkergrupper. Prioriterte grupper som trekkes fram inkluderer vanskeligstilte, barnefamilier (se nedenfor), enslige forsørgere, bostedsløse, personer som utskrives fra institusjon (eks. fengsel, rusinstitusjon, psykiatrisk institusjon), eldre, flyktninger, personer med funksjonsnedsettelse, rusmisbrukere, personer med behov for tjenester fra det offentlige, personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse (ROP), kommunalt ansatte (se: 2.12.1) og (i noen få tilfeller) ungdom i etableringsfasen. Mange av gruppene som trekkes fram i prioriteringsbeskrivelsene er overlappende. Det vil være mange blant de prioriterte husholdningene som helt eller delvis hører hjemme i mer enn en kategori.

Særskillt mange kommuner løfter fram barn eller barnefamilier som en prioritert gruppe når boliger tildeles. En del kommuner skriver helt eksplisitt at denne gruppen skal ha høy eller høyest prioritet ved tildeling. Det er i tråd med en

generell prioritering av barnefamilier i den boligsosiale politikken, som for eksempel ved tildeling av Husbankens startlån. De siste årene har det vært et boligpolitisk mål å fremme boligeie blant barnefamilier med lave og midlere inntekter gjennom dette virkemiddelet (Sørvoll, 2021). I 2024 ble 60 prosent av de nesten 8000 utstedte startlånene tildelt barnefamilier (Husbanken, 2025). Nedenfor gjengir vi flere eksempler på kommuner som prioriterer barn/barnefamilier høyt eller først ved tildeling av kommunale boliger:

Oslo (sentral kommune): § 20. Barnets beste: Det skal i søknadsbehandlingen tas hensyn til barnets behov for stabilitet, bomiljømessige faktorer, helsemessige behov og behov til fysisk utforming av boligen og boligens beliggenhet. Behov for å fortsette i samme skole og barnehage og andre forhold knyttet til barnets helse og trivsel, skal vektlegges. Bydelene bør oppfordre eller gi bistand til barnets foresatte til å beskrive barnets behov eller innhente uttalelser om barnets behov fra instanser som er i kontakt med barnet, som for eksempel skole, barnehage og barnevern.

Nordre Follo (sentral kommune): «For søkere som har omsorg for barn, skal det vurderes at tildelingen av bolig er til barnets beste».

Moss (sentral kommune): «Søkere med omsorg for barn skal prioriteres høyt i tildeling av bolig. Det skal vurderes at tildelingen av bolig er til barnets beste».

Nesodden (mellomsentral kommune): «Barnefamilier skal prioriteres».

Sandefjord (mellomsentral kommune): «Søkere med omsorg for barn skal prioriteres høyt i tildeling av bolig. Det skal vurderes at tildelingen av bolig er til barnets beste».

Gjøvik (mellomsentral kommune): «De søkere med omsorg for barn på del eller heltid skal prioriteres under ellers like forhold».

Vestre Toten (mellomsentral kommune): «Bostedsløse. Barnefamilier blir høgest prioritert».

Øyer (mellomsentral kommune): «For søkere som har omsorg for barn skal barnets beste vurderes».

Randaberg (mellomsentral kommune): «Følgende søkere skal ha høyest prioritet: - Vanskeligstilte med omsorg for barn under 18 år (aleneforeldre og barnefamilier)».

Askøy (mellomsentral kommune): «For søkjarar som har omsorg for barn skal ein vurdere at tildelinga er i samsvar med barnets beste».

Steinkjer (mellomsentral kommune): «Familier med barnevernstiltak skal prioriteres dersom endret botilbud vil være med på å gi barna et bedre bomiljø (deriblant skole / barnehage tilknytning) som er med på å bygge opp under øvrige barnevernstiltak».

Alta (mellomsentral kommune): «Barnefamilier som oppfyller overnevnte vilkår skal prioriteres ved tildeling av boliger».

Tynset («minst sentrale kommune»): «Familier med barnevernstiltak skal prioriteres dersom endret botilbud vil være med på å gi barna et bedre bomiljø (deriblant skole / barnehagetilknytning) som er med på å bygge opp under øvrige barnevernstiltak».

Stad («minst sentral kommune»): «Når dei generelle kriteria er oppfylte, skjer fordeling av bustadane på grunnlag av sosiale, helsemessige og medisinske vurderingar. Fordelinga skjer etter ei samla vurdering. Ved prioritering vert dette lagt vekt på: 1. Søkjar som er einsleg forsørgjar og familie med mindreårige barn».

Altstahaug («minst sentrale kommune»): «Søkere med mindreårige barn vil ha en særlig prioritet».

Bokn («minst sentral kommune»): «Bornefamiliar vert prioritert foran einslege og par utan born».

Lebesby («minst sentrale kommune»): «Ved tildeling legges det vekt på husstandens samlede situasjon, herunder husstandens størrelse og *antall barn under 18 år*» (vår kursiv. Formuleringer brukes i mange kommuner).

Disse formuleringene må ikke tolkes dithen at søkende barnefamilier nødvendigvis står først i køen eller alltid prioriteres. Barnefamilier er også avhengig av å tilfredsstille alle eller de fleste grunnkriteriene knyttet til bosituasjon, inntekt, lovlig opphold og botid. Formuleringene ovenfor indikerer imidlertid at barnefamilier står forholdsvis sterkt i konkurranse med andre grupper som også tilfredsstiller grunnkriterier som lavinntekt, uegnet eller manglende bolig og en viss botid i kommunen. Det er samtidig påfallende at personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse nevnes såpass sjelden direkte eller indirekte i prioriteringskriteriene til kommunene. Dette virker ute av takt med at kommunale boliger kan beskrives som en «viktig del av lokalt psykisk helse og rusarbeid» (Hansen & Bråthen, 2025b, s. 6), men virker å stemme godt overens med Riksrevisjonens ferske rapport om *Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser*. Riksrevisjonen viser til at denne gruppen ofte bortprioriteres når ledige boliger fordeles (Riksrevisjonen, 2025). I nettsidedataene er Steinkjer et sjeldent eksempel på en kommune som framhever at personer i aktiv rus «skal prioriteres i forhold til bolig såfremt egnet bolig kan skaffes».⁹

Vi viser ovenfor at «barnets beste» nevnes i prioriteringskriteriene til fem kommuner, deriblant Oslo. Dette er en referanse til FNs barnekonvensjons artikkel 12 og den norske grunnlovens § 104 som innebærer at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og «at det beste for barnet skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som omhandler barn» (Utdanningsdirektoratet, 2025). I den grad det kan bidra til å gi barn en tryggere oppvekst er tildeling av kommunal bolig i tråd med grunnlovens § 104, som blant annet sier at de «statlege styresmaktene skal leggje til rette for utviklinga til barnet og mellom anna sjå til at det får den økonomiske, sosiale og helsemessige tryggleiken som det treng» (Kongeriket Norges Grunnlov, § 104, 2025).

⁹ Det bør nevnes at en del av boligene forbeholdet personer med samtidig ruslidelse og psykiske lidelser vil defineres som «omsorgsboliger» i kommunene (Holmøy, 2018). Det kan være en del av forklaringen på at denne gruppen relativt sjelden nevnes i prioriteringskriteriene til ordinære kommunale boliger.

Som nevnt ovenfor, er det noen retningslinjer som lister opp prioriterte grupper – med eller uten rangering. Nedenfor gjengir vi noen konkrete eksempler på prioriteringslister i kommunene. Den mellomsentrale kommunen Ringerike prioriterer og rangerer for eksempel følgende grupper – ikke overraskende med barnefamilier på topp:

Dersom kommunen ikke har egnet bolig tilgjengelig for tildeling, gjelder følgende prioriteringer:

1. Barnefamilier.
2. Flyktninger.
3. Løslatte fra fengsel og utskrevne fra behandlingsinstitusjon.
4. Enslige.

Grimstad, også en mellomsentral kommune, prioriterer på denne måten ifølge retningslinjene – også de med (bostedsløse) barnefamilier på topp:

Dersom kommunen ikke har bolig tilgjengelig for alle som oppfyller vilkårene for tildeling, gjelder følgende prioriteringer:

1. Bostedsløse
 - a) Bostedsløse barnefamilier
 - b) Bostedsløse flyktninger
 - c) Bostedsløse løslatte fra fengsel og utskrevne fra behandlingsinstitusjon
2. Barnefamilier
3. Økonomisk, helsemessig og sosial situasjon

Andre kommuner med rangerte prioriteringslister plasserer også barn eller bostedsløse barnefamilier «først i køen». Det gjelder mindre kommuner som Østre Toten, Nordre Land, Frøya, Selbu, og Leka, samt kommuner som Stad og Ulstein.

2.13.1 Kommunalt ansatte og andre tilflyttere som prioritert gruppe

Nettsidedataene reflekterer generelt at kommunale boliger tildeles vanskeligstilte på boligmarkedet, dvs. personer som ikke makter å skaffe seg og opprettholde et tilfredsstillende boforhold på det private leie- eller eiermarkedet ved hjelp av egne økonomiske, sosiale (venner, kjente, familie) og kulturelle ressurser som språkferdigheter og kunnskap om lokale boligmarkeder (se for eksempel: Nordvik mfl., 2021). Fra tidligere forskning vet vi imidlertid at kommunalt ansatte og ansatte i private virksomheter prioriteres ved tildeling av kommunale boliger i noen tilfeller, spesielt i mindre distriktskommuner (Osnes & Sørvoll, 2023). En slik praksis reflekterer et behov for å tiltrekke seg befolkning, arbeidskraft og kompetanse i kommuner med et lite og tynt tilbud på boligmarkedet. Små og lite sentrale kommuner har gjerne et svært begrenset tilbud av boliger til salg og leie for tilflyttere, samtidig som beskjedne boligpriser og lave panteverdier gjør det lite attraktivt å bygge nytt (Sørvoll & Løset, 2017). I Bliksvær mfl. (2025) sin casestudie av distriktskommuner i Nord-Norge møter

vi derfor en kommune som bruker «det meste av sine boliger til ansatte i kommunen eller i private bedrifter» (Bliksvær mfl., 2025, s. 104). BOVELs spørreundersøkelse indikerer videre at ansatte i offentlig sektor og -- i noe mindre grad -- private virksomheter er en viktig målgruppe for kommunale boliger i mange av de mindre kommunene. Så mange som 72 prosent av respondentene fra kommuner med under 1800 innbyggere svarte at de trengte flere boliger til «offentlig ansatte som lærere, fysioterapeuter og leger mv.». Det samme svarte henholdsvis 56 og 35 prosent av respondentene fra kommuner med 1800 til 2999 innbyggere og kommuner med 3000 til 4999 innbyggere (Bliksvær mfl., 2025).

I nettsidedataene finner vi ikke uventet flere eksempler på at kommunalt ansatte kan prioriteres og tildeles kommunal bolig, og dermed konkurrer med andre grupper om dette velferdsgodet. Det gjelder flere av de minst sentrale kommunene på nivå 5 og 6 på SSBs sentralitetsindeks som Askvoll, Nærøysund, Vågan, Målselv, Meløy, Andøy, Hol, Øksnes, Hemnes, Porsanger, Skjervøy, Steigen, Snåsa, Os, Hyllestad, Lebesby, Kvænanen, Rødøy, Loppa, Leka, Fedje, Vevelstad og Røyrvik. Det er ikke alltid ansatte har høyest prioritet blant målgruppene i disse kommunene, og det presiseres ofte direkte eller indirekte at de kun kan bo kommunalt i et visst antall år. I de minst sentrale kommunene kan kommunal bolig antagelig best beskrives som et verktøy i rekrutteringspolitikken – det er ikke ment som et varig tilbud til kommunalt eller privat ansatte generelt. I Hol kommune heter det eksplisitt at kommunale utleieboliger også er «et virkemiddel for å rekruttere arbeidstakere til kommunen». I den lille øykommunen Fedje med omkring 500 innbyggere er målet «å kunne tilby ein mellombels bustad for dei som ønskjer å busetje seg i øykommunen vår, sikre rekruttering til ledige stillingar, og å avhjelpe spesielle behov». Fedje rangerer kommunalt ansatte først når kommunale boliger tildeles, med tilflyttere/ansatte i private virksomheter på andreplass, og «andre søkere» på tredjeplass. Det finnes imidlertid en bakvei inn i den kommunale sektoren for vanskeligstilte i kommunen, som følge av at «NAV kan krevje ledig bustad utanom køen om naudsynt».

Det er sannsynlig at vi underrapporterer antallet kommuner som prioriterer å tildele kommunal bolig til ansatte i kommunal (og i en del mindre grad) privat sektor. I tabell 2.1 viste vi at 27 prosent av de minst sentrale kommunene ikke oppgir noen informasjon om tildelingskriterier på sine nettsider. Det er sannsynlig at en del av disse også bruker kommunal bolig som et verktøy i rekrutteringspolitikken. Det samme gjelder den høye andelen av de minst sentrale kommunene som har knappe beskrivelser av tildelingskriteriene.

Det bør også nevnes at nettsidedataene viser at det ikke utelukkende er de minste kommunene som bruker kommunal bolig som et verktøy i rekrutteringspolitikken. Også en stor mellomsentral kommune som Rana, har tilflyttere og kommunalt ansatte med behov for bolig i «en overgangsfase» som en del av målgruppen for kommunale boliger. Det samme gjelder Halden, en annen mellomsentral kommune, som forbeholder noen kommunale boliger for helse- og omsorgspersonell.

2.13.2 Bomiljø: et hensyn ved tildeling av kommunal bolig?

Noen prioriteringskriterier referer direkte eller indirekte til betydningen av sammensetningen av gode bomiljø. I Åsnes framheves det at «stedlig sammensetning av beboere og bomiljømessige forhold» kan tillegges vekt når boliger tildeles. Lignende formuleringer brukes i Løten og Nes. «Hensyn til bomiljø blir vektlagt ved prioritering og tildeling av bolig», heter det i Meløy kommune. «Det skal også tillegges vekt at ny beboer må passe inn i det allerede etablerte bomiljøet eller ikke påføre bomiljøet en stor belastning», står det i tildelingskriteriene til Skaun.

Selv om noen kommuners prioriteringsformuleringer inkluderer henvisninger til bomiljøet, er det likevel ikke mange tilfeller sett i forhold til hvor stor oppmerksomhet bomiljøet i kommunale boliger tidvis får i media og boligforskningen. Mye av denne oppmerksomheten har omhandlet barn som bor i uegnede bomiljøer preget av kriminalitet og rus (se for eksempel: Elvegård & Michelsen, 2015; Elvegård, 2016; Sørvoll mfl., 2025; Brattbakk, 2025). I praksis kan det imidlertid være vanskelig for kommunene å prioritere hensyn knyttet til bomiljø når kommunale boliger bygges og tildeles. Boligknappheten er mange steder såpass stor at boliger må oppføres og fordeles uten at bomiljøhensyn vektlegges tungt (se for eksempel: Brattbakk & Sørvoll, 2024). Dermed er det heller ikke rart at bomiljø ikke er hyppigere nevnt i tildelingskriteriene, bortsett fra den utbredte, men ganske vage formuleringen om at det «kan tas hensyn til at noen boformer stiller spesielle krav til en variert sammensetning av beboere».

2.13.3 Spiller ansiennitet (køtid) noen rolle i tildelingsprosessen?

Selv om nettsidedataene indikerer at kommunale boliger generelt tildeles til husholdninger som har størst behov nær sagt uavhengig av tiden søkerne har stått på venteliste (se også: Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2024). Nevnes likevel køtid eller ansiennitet som et kriterium for prioritering i noen retningslinjer. Disse formuleringene indikerer at søkeres ansiennitet på ventelisten kan ha avgjørende betydning når boliger tildeles – tross alt. «Blant likestilte søkere skjer tildeling på grunnlag av ansiennitet fra vedtaksdato», står det på nettsidene til den store mellomsentrale kommunen Gjøvik. I den mellomsentrale kommunen Sortland heter det at: «Dersom 2 eller flere søkere stiller likt etter behovsprøving og det ikke er mer enn én egnet bolig å tildele, vil ansiennitet på søkerlista bli avgjørende». Lignende formuleringer finner vi i Vågå, en av de minst sentrale kommunene, og i de mellomsentrale kommunene Harstad og Sortland.

Andre kommuners kriterier er eksplisitte på at ventetid ikke vektlegges i vurderinger av søknader. «Blant likestilte søkere skjer tildeling på grunnlag av behov, og ikke etter ansiennitet», står det i Hemnes kommune sine retningslinjer. «Ved prioritering av søkjarar går behov før plass i venteliste», heter det i Lom.

2.14 Oppsummering og avsluttende refleksjoner

Ovenfor har vi analysert sentrale grunnkriterier («grunnvilkår») for kommunale boliger, dvs. krav som må oppfylles som hovedregel for å kunne være en aktuell

mottager av velferdsgodet kommunal bolig. Slike typiske grunnkriterier er krav knyttet til botid, alder, inntekt, boligsituasjon og dokumentasjon på økonomiske, sosiale og helsemessige forhold. Vi har også gjort rede for andre sentrale tildelingskriterier som kan veie tungt, som helsemessige utfordringer, krav til nedbetaling av gjeld, egeninnsats og manglende evne til å nyttiggjøre seg av andre boligsosiale virkemidler, adferdskrav og krav om samarbeidsavtale med søkere med presumptive oppfølgingsbehov. Kommunale boliger i Norge i stor grad er rettet mot de mest vanskeligstilte husholdningene med til dels store levkårsutfordringer (inkludert psykiske lidelser og ruslidelser med varierende intensitet), og det er kanskje nettopp derfor kommunene forsøker å stille minimumskrav til noen aktuelle søkere med hensyn til boevne, økonomisk ryddighet og generell adferd – for eksempel ved hjelp av krav om gjeldsnedbetaling og samarbeidsavtaler. Satt på spissen er idealet for kommunene at søkere skal være ute av stand til å skaffe seg en bolig på det private markedet, samtidig som de «må antas å kunne mestre bosituasjonen og forpliktelser knyttet til denne», for å sitere en typisk formulering fra kommunale nettsider.

Nettsidedataene viser at mange kommuners retningslinjer åpner for stor grad av skjønn og visse unntak fra grunnkriteriene. Flyktninger unntas for eksempel ofte fra alders- og botidskriterier. Det er videre ganske uvanlig med spesifikke inntektskrav, for eksempel definert som et inntektstak på 3 eller 4 ganger grunnbeløpet eller lignende. Vurderingene av søkeres privatøkonomi tar snarere utgangspunkt i skjønnsmessige analyser av deres muligheter for å konvertere sine økonomiske ressurser til egnede boforhold på lokale boligmarkeder. Et utbredt ideal er at søkere som forventes å kunne finansiere en egnet bolig ved hjelp av egen inntekt og/eller formue, eventuelt ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler, som hovedregel ikke er i målgruppen for kommunal bolig.

Som følge av et begrenset antall ledige kommunale boliger vil ikke søkere som tilfredsstiller alle grunnkriteriene i en kommune automatisk tildeles en bolig. Derfor har kommunene ofte kriterier som hjelper dem med å prioritere mellom ulike kvalifiserte søkere. Nettsidedataene viser at det er klart mest utbredt med generelle prioriteringskriterier som understreker at ledige boliger tildeles til søkerne med det største boligbehovet etter en helhetlig vurdering. Samtidig finnes det mange kommuner med retningslinjer som også eksplisitt nevner prioriterte grupper som eldre, flyktninger, bostedsløse eller barnefamilier. Det er spesielt vanlig å framheve at barn og barnefamilier skal prioriteres høyt blant de kvalifiserte husstandene. Dette er i tråd med den allmenne vektleggingen av barns levkår i det boligsosiale arbeidet, som for eksempel ved tildeling av Husbankens startlån. Det er grunn til å tro at barns livskvalitet og senere utdannings- og arbeidsmarkedsprestasjoner påvirkes positivt av et godt og stabilt boforhold (se for eksempel: Aarland & Reid, 2019). Prioriteringen av barnefamilier i tildelingskriteriene for kommunale boliger reflekterer dette.

I dette kapittel har vi også analysert variasjonen mellom tildelingskriteriene i Norges mest sentrale, mellomsentrale og minst sentrale kommuner. Det er de mest sentrale og mellomsentrale kommunene som samlet sett har de fyldigste og mest detaljerte tildelingskriteriene. Sannsynligvis finnes det et større behov for detaljerte tildelingskriterier der søker- og boligmassen er relativt sett stor,

samtidig som disse kommunene også har administrative ressurser som disponerer for mer formalisering og skriftliggjøring. Botidskrav på 1, 2 eller 3 år er for eksempel mye mer vanlig i de mer sentrale kommunene med betydelig tilflytting. I slike kommuner kan botidskrav være en måte å beskytte seg fra velferdsmotivert flytting og de sosiale utgiftene som følger med.

Den kommunale boligsektoren i de minst folkerike og minst sentrale kommunene har noen trekk som skiller seg fra de andre kommunene. Eksempelvis viser nettsidedataene at kommunale boliger i en del av disse kommunene brukes som redskaper i rekrutteringen av arbeidskraft og kompetanse til offentlig sektor. I sentrale og mellomsentrale kommuner er det i dag svært uvanlig at offentlig ansatte prioriteres ved tildeling av ledige boliger.

2.14.1 Innsikter fra kvalitative intervjuer

De kvalitative intervjuene vi gjennomførte i fem kommuner gir oss større innsikt i den reelle tildelingspraksisen i kommunene enn det nettsidedataene alene kan gi. Intervjuene bidrar både til å illustrere hvordan tildelingskriteriene fungerer i praksis – for eksempel ved å utestenge visse grupper og inkludere andre som kvalifiserte søkere – og forholdet mellom kriterier og praksis.

For det første illustrerer intervjuene hvordan tildelingskriterier – bevisst og ubevisst – stenger ulike grupper ute fra den kommunale boligsektoren. Vi intervjuet for eksempel representanter for en av de mest sentrale kommunene, som framhevet at deres botidskriterium på et visst antall år, dokumentasjonskrav og et krav om alle beboere i utgangspunktet skal motta velferdstjenester utgjorde en barriere for mange søkere med lavinntekt. Informanten sa dette på denne måten:

Mange får avslag på bakgrunn av botidskravet, at de enten har bodd for kort i [kommunenavn], eller ønsker å flytte til [kommunenavn]. Og så er det ganske mange som får avslag pga. manglende dokumentasjon. Når vi ber om mer dokumentasjon ser de at vi stiller krav om mottak av velferdstjenester, da ser de at de faller utenfor.

Intervjuene viser også at det kan være vanskelig å operere med rigide tildelingskriterier, når man samtidig opplever et ansvar for å tilfredsstille boligbehovet til husholdninger med unike og sammensatte utfordringer. I en av de sentrale kommunene vi gjennomførte intervju, ga informanten uttrykk for at de ikke alltid fant det hensiktsmessig å praktisere botidskravet strengt med henvisning til familier med barn på autismespekteret. Samtidig ønsker de ikke å være for liberale i tildelingspraksisene av hensyn til å motvirke velferdsmotivert flytting til kommunen:

Vi ser jo at det private boligmarkedet er i liten grad åpent for familier med barn med autisme, spekterforstyrrelser, og som lager lyder på natten også. De blir kastet ut fra det private markedet. Og da har vi jo på en måte [...] ikke vært virkelig steinharde på botidskravet i de sakene. Samtidig så ønsker vi jo ikke at det skal bli sånn at alle med [...] utviklingshemmede barn flytter til [kommunenavn] fordi her får man kommunal bolig. Det tør vi ikke. Og det er jo en del som søker veldig kort tid etter at de har kommet.

Sitatet ovenfor gir et interessant innblikk i hvordan kommunalt ansatte forsøker å balansere hensynet til å tilfredsstille sårbare gruppers boligbehov, og hensynet til å motvirke økt press på knappe kommunale boligressurser som følge av velferdsmotiverte flytting fra vanskeligstilte på boligmarkedet. I en av de andre sentrale intervjukommunene sa informanten at de nylig hadde innført et botidskrav på 1 år, som følge av at de opplevde at andre kommuner tidligere viste vanskeligstilte boligsøkere til dem som følge av at de ikke hadde dette tildelingskriteriet. En annen informant understreket at deres botidskrav ble innført av hensyn til å stoppe tilflytting fra nærliggende kommuner med høyere leiepriser. Ifølge informanten ble kravet innført «for å få folk til å holde seg litt mer i ro. Sånn at de ikke bare kunne hoppe av toget her og få bolig. For det kan de ikke lenger. De kan få togbillett fra NAV hjem».

Informantintervjuene gjennomført i store kommuner indikerer videre at vurderingene som foretas i forkant av boligtildeling kan være komplekse, omfattende og involvere mange ulike kommunale instanser. Tre av casekommunene oppgir å bruke mye tid på å kartlegge brukernes behov på hjemmebesøk eller samtaler på et offentlig kontor. Slike kartleggingssamtaler ivaretar hensynet til søkerens medvirkning, og gir samtidig saksbehandlerne bedre forståelse av søkerens boligbehov, for eksempel med hensyn til beliggenhet, boligtype og grad av fysisk tilrettelegging. En informant forteller om betydningen av kartleggingssamtaler på denne måten:

Hvis det er søknad om en ordinær kommunal bolig, så blir den fordelt på en saksbehandler hos oss. Den blir kalt inn til en kartleggingssamtale. Enten om vi drar på hjemmebesøk, eller om den kommer hit til kontoret hos oss. Det avhenger litt av opplysningene vi har i saken. Hvis vi får søknad om en som f.eks. bor uegna, så vil vi jo hjem og se boligen. Og gjøre en vurdering av boligen. Det føres da en kartlegging av behovet til den enkelte. Og når den kartleggingen er foretatt og vi vurderer om man fyller vilkårene for kommunal bolig, så settes den som oftest på en venteliste. For det er jo sånn at i utgangspunktet så har vi lange ventelister.

Et av informantintervjuene illustrerer også at begrepene som brukes i tildelingskriteriene er gjenstand for fortolkning av saksbehandlerne. Knappheten på boliger bidrar for eksempel til at det skal veldig mye til for å få innvilget en søknad om kommunal bolig med hovedbegrunnelsen at nåværende bolig er «uegnet»:

En av de hyppigste avslagsgrunnene er at de har et løpende leieforhold. Og så mener de eventuelt at boligen ikke er egnet. Mens det skal veldig mye til for at du har en løpende leiekontrakt, og vi vurderer at boligen er uegnet.

En informant fra samme kommune følger opp dette utsagnet med å understreke at dårlig plass og høye boutgifter ikke regner som tilstrekkelig til å krype gjennom tildelingsnåloyet:

Men hvis vi sier at det er åpenbare helseutfordringer, sånn at du ikke klarer å bo i boligen lenger. Og du ikke sitter med formue. Da kan vi se på at du kan få kommunal bolig. Men det at det er dårlig plass og pris, det er ikke vurdert som å være uegnet.

Det er påfallende at diskriminering og forskjellsbehandling av ulike grupper på det private leiemarkedet – som etniske minoriteter, store barnefamilier og rusmisbrukere -- ikke nevnes eksplisitt i norske kommuners retningslinjer for tildeling av kommunale boliger. Vi vet at diskriminering og forskjellsbehandling finnes på det private leiemarkedet (Sørvoll & Aarset, 2015; Samfunnsøkonomisk Analyse, 2023), og at det antagelig er en viktig årsak til at noen grupper har vanskeligere enn andre med å konvertere sine økonomiske ressurser til egnede boforhold – selv med økonomisk støtte fra det offentlige. Sannsynligvis er diskriminering også en av de bakenforliggende grunnene til at husholdninger med innvandrerbakgrunn er svært overrepresentert blant barnefamiliene som leier hos kommunen (NOU 2024: 19). I to av intervjuene vi gjennomførte erkjennes det imidlertid at vansker med å fremskaffe boliger på det private leiemarkedet er en av grunnene til at husholdninger bor kommunalt. Det gjelder personer med utenlandsk bakgrunn og -- som nevnt ovenfor -- familier med barn med utviklingsforstyrrelser.

Intervjuet i en av de minst sentrale kommunene viste også betydningen av lokalkunnskap og uformelle ikke-skriftlige prosesser i mindre kommuner. Vår casekommune har ingen skriftlige tildelingskriterier, dvs. ingen formaliserte retningslinjer for tildeling eller bruk av kommunale boliger. I praksis tildeles det imidlertid ikke kommunal bolig hvis søker har god inntekt eller formue. Informanten sa også at det er litt tilfeldig hvilken instans i kommunen som tildeler kommunal bolig. Det er egentlig NAVs ansvarsområde, men plutselig har eiendomsavdelingen tildelt en bolig uten å informere NAV, ifølge informanten. På spørsmål om kommunestyret mener noe om bruken av kommunale boliger svarte informanten at «jeg er ikke sikker på om de vet at vi har noen». Intervjuet med denne informanten viser også at lokalkunnskap har betydning når det gjelder å hjelpe søkere som ikke greier å etablere og opprettholde et tilfredsstillende boforhold på det private markedet:

Han som kommer fra fengsel for eksempel, har det litt vanskelig. I en småkommune hender det noen ganger at vi får personer som har et rykte på seg, som ikke får lov å leie privat, fordi de ødelegger, og drikker litt mye. Når vi har en bolig hjelper vi dem, for de klarer ikke å få det til i det private markedet.

Også i informanten fra den mellomsentrale casekommunen viser til at personer med «en historikk» eller dårlig rykte i lokalsamfunnet ofte har kommunal bolig som sitt eneste alternativ:

Det er folk som ikke kan ivareta sitt tarv selv. Så det er folk som rett og slett ikke får leid privat eller kjøpt sjøl. De har gjerne en historikk og et navn og ulike utfordringer som gjør at ingen vil leie ut til dem heller.

Sitatene ovenfor illustrerer at lav inntekt ikke er det største problemet for mange som leier kommunal bolig – selv om begrensede økonomiske ressurser ofte vil være en utfordring. I utgangspunktet kan lavinntekt løses med bostøtte, sosialhjelp eller andre offentlige støtteordninger – og mange kommuner tenker slik i sin tildelingspraksis. Kommunal bolig i Norge fremstår slik sett som et tilbud til de som av ulike grunner ikke greier å konvertere økonomiske ressurser til et varig boligforhold på det private leiemarkedet (Astrup & Nordvik, 2025). I en av de sentrale casekommunene sa informanten nettopp at det avgjørende

argumentet for å tildele noen kommunal bolig var at de ikke lyktes på det private leiemarkedet:

For oss er ikke økonomi i seg sjøl en grunn til å bli godkjent på kommunal bolig. Hvis du kan klare å skaffe deg en bolig sjøl på det private markedet, så kan du få støtte av Nav til å dekke den husleia. Du må på en måte være ute av stand til å klare det.

3 Omsorgsboliger

I dette kapittel ser vi nærmere på den spesielle kategorien av kommunale utleieboliger «omsorgsboliger». Vi har kartlagt hvilke typer omsorgsboliger som finnes i kommunene, samt sentrale tildelingskriterier og leievilkår for denne boligformen.

Som nevnt tidligere i notatet, er bolig kategorisert som «omsorgsbolig» eller lignende en del av SSBs sekkebetegnelse «kommunalt disponerte boliger». En undersøkelse gjennomført av Holmøy (2018) fant at 42 prosent av de «kommunalt disponerte boligene» var omsorgsboliger, mens 46 prosent kunne kategoriseres som boliger til vanskeligstilte. Hun påpekte samtidig at det var uklare skiller mellom boliger til vanskeligstilte og «omsorgsboliger». Det gjelder kanskje spesielt boliger til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse som kan bo i boliger kategorisert som både «kommunal bolig til vanskeligstilte» og «omsorgsbolig». I våre informantintervjuer kommer det fram at det kan være vanskelig for kommunene å vite hvilke beboere som bør plasseres i disse boligkategoriene. En informant fra en stor og sentral kommune sier at det noen ganger blir «litt tilfeldig» hvem som får ordinær kommunal bolig og hvem som får omsorgsbolig: «Det er ganske mange av de som bor i omsorgsbolig og psykiatri, som kanskje er friskere enn de som bor i» kommunal bolig. Det bidrar til denne tilfeldigheten og det uklare skillet mellom de to boligformene, ifølge informanten, at mange som før fikk omsorgsbolig med bemanning nå får ordinær bolig fordi kommunen skal spare penger. En annen informant fra en mindre kommune gir uttrykk for at en gruppe som rusmisbrukere er veldig mangfoldig, og at individer i denne gruppen dermed kan plasseres i både omsorgsbolig med tjenesteoppfølging og ordinær kommunal bolig: «noen rusmisbrukere klarer seg greit i vanlig kommunal bolig, og noen har veldig bruk for hjemmetjenester, og noen er redd for hjemmetjenester og vil ikke ha det. Det er vanskelig».

3.1 Hvilke typer omsorgsboliger finnes i kommunene?

Vi har gjort en manuell datainnhenting av tildelingskriterier og vilkår for omsorgsboliger i 100 kommuner fra kommunenes nettsider (se kapittel 1). 96 av 100 kommuner har tilgjengelig informasjon spesifikt om omsorgsboliger. Vi fant at det er stor variasjon i boligtilbudet som kan gå under betegnelsen «omsorgsbolig» eller bolig som er «tilrettelagt for» personer med funksjonsnedsettelse som følge av alder og/eller helsetilstand. I analysene har vi sett bort fra boligtilbud der beboeren ikke betaler husleie; og dermed bor på institusjon og ikke i et eget hjem som reguleres av husleieloven. Med dette utgangspunktet har vi identifisert fire hovedkategorier av omsorgsboliger: 1) tilrettelagte boliger for personer med funksjonsnedsettelser, 2) omsorgsboliger

med heldøgns bemanning eller tjenestebase, og 3) omsorgsboliger for personer med helseutfordringer knyttet til psykisk helse og rus, og 4) omsorgsboliger uten bemanning. Disse fire kategoriene er ikke helt faste, og kan overlappe. Mange kommuner tilbyr tilrettelagte boliger til personer med funksjonsvariasjoner, og til personer med psykiske helseutfordringer eller rusproblemer, og disse boligene kan også være bemannet. Dette viser at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende, men snarere beskriver ulike dimensjoner ved omsorgsboligene: fysisk utforming, bemanningsnivå og målgruppe.

Med KI-assisterte analyser har vi funnet at det er stor bredde i målgrupper på tvers av alle sentralitetsnivåene: Eldre, personer med funksjonsvariasjoner, personer med somatiske eller psykiske lidelser inkludert demens, personer med rusutfordringer, personer med sosialt hjelpebehov og personer med behov for heldøgnsomsorg.

Tilrettelagte boliger for personer med funksjonsnedsettelse er den mest utbredte kategorien på alle sentralitetsnivåer. Flere kommuner oppgir at tilrettelagte boliger kan tildeles om nåværende bolig ikke er forsvarlig sett i forhold til funksjonsnivået, og at muligheten for hjemmebaserte tjenester og tilrettelegging i egen bolig må være forsøkt og/eller vurdert som utilstrekkelig.

Noen omsorgsboliger minner veldig mye om sykehjem, og det virker som nærmest de eneste forskjellene er juridisk definisjon og at beboeren betaler husleie istedenfor en andel av sin inntekt, slik som er vanlig på sykehjem (Sørvoll, Martens & Daatland, 2014). Det er ikke slik at det går et glassklart skille mellom sykehjem og omsorgsbolig, der det kun er beboere i sykehjem som har behov for heldøgnsomsorg. En av hovedkategoriene omsorgsboliger vi identifiserte i analysene er boliger med heldøgnsbemanning eller tjenestebase. Dette er i tråd med den boliggrupperingen av eldreomsorgen som har akselerert siden 1990-tallet. Idealet i denne boliggrupperte omsorgen er at eldre skal bo hjemme så lenge som mulig – i et privat hjem eller offentlig finansiert omsorgsbolig (Sørvoll, Martens & Daatland, 2014; Daatland mfl., 2015). En informant fra en stor kommune uttalte at heldøgnsomsorg i egen omsorgsbolig var et stort satsingsområde. Ifølge informanten minnet imidlertid disse omsorgsboligene ganske mye på ordinære kommunale boliger bortsett fra det høye tjenestenivået: «Alt er likt som i andre kommunale boliger. Bare at du får heldøgns tjenester der, og så har du ditt eget private hjem. Sånn som i vanlig kommunal bolig».

At vi finner en stor andel omsorgsboliger med heldøgnsbemanning skyldes dels av-institusjonaliseringen av helse- og omsorgstjenestene de siste tiårene, som har betydd en sterk dreining i retning av at helse- og omsorgstjenester ideelt skal tilbys i hjemmet fremfor på institusjon. En av kommunene, Lyngdal, oppgir følgende om boliger med mulighet for tjenester hele døgnet:

Boligtypen kan bidra til å hindre, utsette eller erstatte langtidsopphold og skal for en del brukergrupper i størst mulig grad være en bolig livet ut. For andre brukergrupper kan denne boligtypen fungere som en treningsbolig (mestringsbolig) i en kortere periode av livet.

Den store andelen omsorgsboliger med heldøgnsbemanning har også sammenheng med betingelser i Husbankens investeringstilskudd til

omsorgsboliger, som stilte krav om at kun omsorgsboliger tilrettelagt for heldøgnsomsorg kunne få tilskudd (Westberg mfl., 2019).

3.2 Sentrale tildelingskriterier for omsorgsboliger

Sentrale tildelingskriterier for omsorgsboliger som oppgis på kommunenes nettsider er alderskrav, botidskrav, inntektskrav og krav om samarbeids- og oppfølgingsavtale. I analysen av de ulike kravene har vi analysert enten hele utvalget på 100 eller kun de største 50 kommunene (disse 50 kommunene utgjør hele 59 prosent av det kommunale boligtilbudet og 66 prosent av befolkningen).

I vår manuelle datainnhenting fra kommunenes nettsider hadde vi utfordringer med å skille mellom retningslinjene for tildeling av ordinære kommunale utleieboliger og retningslinjene for omsorgsboligene. Mange kommuner har laget separate retningslinjer og skriver eksplisitt at retningslinjene for kommunale utleieboliger ikke gjelder for omsorgsboliger, mens noen kommuner har kun laget ett sett med retningslinjer for alle sine utleieboliger, med forbehold om at det kan gis unntak for «spesielle forhold». Dette bidrar til usikkerhet rundt tildelingskriteriene for omsorgsboliger. Kan «spesielle forhold» tolkes som forhold der søkeren har behov for omsorgstjenester eller tilrettelegging, eller siktes det til andre forhold? En av grunnene til denne tvetydigheten kan være at det ikke alltid går et klart skille mellom ordinære kommunale boliger og kommunale omsorgsboliger. I innrapportering til en undersøkelse gjennomført av SSB benyttet kommunene selv ulike definisjoner: Blant annet kan boliger for psykisk helse og rus kategoriseres som både ordinære kommunale utleieboliger og omsorgsboliger (Holmøy 2018).

3.2.1 Botids- og alderskrav

Omtrent halvparten av de utvalgte 100 kommunene oppgir krav om botid, og omtrent en tredjedel oppgir alderskrav. Omtrent alle kommunene som oppgir alderskrav oppgir også krav om botid i kommunen. Det vanligste botidskravet er 2 år. Noen kommuner oppgir 1 år, mens et fåtall oppgir 3 og 5 år. Noen oppgir at det kan gis unntak for botid dersom søker har sterk tilknytning til kommunen og behov for tjenester tilknyttet boligen. Når det gjelder alderskrav oppgis 18 år oftest, mens et fåtall kommuner oppgir eldre over 60 år. Både alders- og botidskravet forekommer i kommuner over hele landet, og oftest i de mellomstore kommunene.

Vi har gjort en mer nøyaktig KI-assistert opptelling av alderskrav og botidskrav i de 50 største kommunene. 16 av de 50 største kommunene oppgir alderskrav (se tabell 3.1). 15 kommuner oppgir 18 år. Bergen er eneste kommune som oppgir et høyt alderskrav, 65 år, for sine ordinære omsorgsboliger. Ellers har Bergen og Oslo et botilbud de kaller "Omsorgpluss", hvor alderskravet er henholdsvis 67 og 70 år (ikke inkludert i tabellen).

22 av de 50 største kommunene oppgir et botidskrav (se tabell 3.2). Mønsteret er det samme som i analysen av alle 357 kommuner: Det vanligste botidskravet er 2 år, noen oppgir 1 år, mens 3 og 5 år oppgis kun en gang hver. Som forventet er de strengeste kravene på 3 og 5 år i de mest sentrale kommunene.

Tabell 3.1: Antall kommuner av de 50 største kommune med alderskrav fordelt etter sentralitet

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Total
18 år	6	9	15
65 år	1	0	1
<i>N</i>	7	9	16

Tabell 3.2: Antall kommuner av de 50 største kommune med botidskrav fordelt etter sentralitet

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Total
1 år	3	4	7
2 av de siste 3 år	1	0	1
2 år	5	7	12
3 år	1	0	1
5 år	1	0	1
<i>N</i>	11	11	22

3.2.2 Inntektskrav

Omsorgsboligene har ikke samme økonomiske behovsvurdering som de ordinære kommunale boligene. Det er først og fremst behovet for bistand, tjenester, og fysisk tilrettelegging som avgjør tildelingen. Dette er et av de største skillene i tildelingskriterier mellom ordinære kommunale boliger, som tildeles til personer som i hovedregelen har svært lave inntekter, og omsorgsboliger, som tildeles hovedsakelig basert på behovet for bistand eller behovet for tilrettelagte boliger. En av våre informanter sier det på denne måten: «man kan sitte med formue, for eksempel, og leie en omsorgsbolig fordi man har helseutfordringer som tilsier at man ikke kan bo» i en ordinær privat bolig.

Likevel har vi funnet, ved hjelp av KI, at noen kommuner har retningslinjer som tar økonomi med i betraktningen når boliger fordeles. De ytterst få kommunene som formulerer spesifikke inntektskrav/inntektstak (3 av de 50 største

kommunene) har formulert dette i retningslinjer som skal gjelde for både kommunale utleieboliger for vanskeligstilte og for omsorgsboliger. Alle tre kommuner har tilleggsformuleringer om at det kan gjøres unntak fra de økonomiske tildelingskriteriene ved spesielle forhold. Nittedal og Bjørnafjorden spesifiserer ikke disse forholdene. Lørenskog oppgir at spesielle forhold «kan være særskilte helseutfordringer», noe som kan tolkes som søkere med behov for omsorgsbolig.

Omtrent en femtedel av de 50 største kommunene oppgir en generell formulering om at søker må ha lav inntekt/dårlig økonomi. En representativ formulering er: «Søker må ikke ha inntekt, formue eller alternative muligheter som gjør søker i stand til selv å fremskaffe egnet bolig».

3.2.3 Krav til samarbeids- og oppfølgingsavtale

Flere kommuner formulerer at søkeren må inngå et “forpliktende samarbeid med tjenesteapparatet”. Denne og lignende formuleringer brukes ofte i sammenheng med søkere som har behov for oppfølging for å mestre bosituasjonen, og avtalen kan være en forutsetning for tildeling eller videre leie (fornyelse).

3.3 Sentrale leievilkår for omsorgsboliger

Kommunene har gjennomgående lite informasjon om vilkår i sine omtaler av omsorgsboligene, sammenlignet med nettsideinformasjonen vi fant om de øvrige kommunale utleieboligene. Nettsidedataene om omsorgsboliger gir oss hovedsakelig informasjon om disposisjonsform, som enten er utleie eller andelseierskap i borettslag, og informasjon om helse- og omsorgstjenester.

Gjennom en KI-assistert analyse av de 100 utvalgte kommunene fant vi at mange oppgir at det inngås husleiekontrakt for omsorgsboligene, ofte tidsubestemte. Noen oppgir at de som hovedregel tildeler tidsbestemte kontrakter, men mange oppgir begge deler: Ved varig behov får søkeren varig kontrakt, og ved midlertidig behov får søkeren midlertidig kontrakt med mulighet for fornyelse. Husleiefastsettelsesprinsipp nevnes sjelden.

Gjennom en KI-assistert analyse av de 50 største kommunene fant vi at 9 kommuner oppgir at de har omsorgsboliger for salg: 4 av de mest sentrale kommunene og 5 av de mellomsentrale kommunene. Boligene er ofte innskuddsboliger i borettslag som omsettes etter egne vedtekter, ikke på markedsvilkår. For eksempel i Rana: “Mange omsorgsboliger har krav om innskudd som ved kjøp og salg av andel indeksreguleres i henhold til særlige vedtekter.”

Trondheim har en mer detaljert formulering:

Omsorgsboliger i borettslag har innskudd som er prisregulert ved videre salg. Det vil si at selger får opprinnelig innskudd tillagt konsumprisindeks og innbetaling til nedbetaling av borettslagets fellesgjeld. Eventuelle påkostninger blir lagt til, og skader trukket fra. Dette er gjort for at det offentlige tilskuddet skal forbli i boligprosjektet og ikke bare komme førstegangskjøpere til gode. I

borettslag med omsorgsboliger er bestemmelser om prisregulering og krav til andelseiere hjemlet i lagets stiftelsesvilkår og vedtekter.

Flere av kommunene har både utleieboliger og boliger for salg. Sarpsborg oppgir at ved søknad om fysisk tilrettelagt bolig “vil det også bli vurdert kjøp av en annen og mer egnet bolig, tilskudd til tilpasning av bolig, eller at du får tilbud om en tilrettelagt innskuddsbolig”.

Det er vanlig at kommunene oppgir at det må søkes om helse- og omsorgstjenester i boligen man får tildelt, om man har behov for det. Selv om boligene som tildeles har tilknytning til bemanning, til og med heldøgns bemanning, følger ikke dette med vedtaket om omsorgsbolig. Dette er i tråd med det tradisjonelle norske skillet mellom tjenester – et offentlig ansvar som reguleres av helse- og omsorgslovgivningen – og bolig som ideelt skal være et privat ansvar og reguleres av bla. husleieloven (Sørvoll, Marens & Daatland, 2014). For eksempel oppgir Arendal: “Ved tildeling av omsorgsbolig må det i tillegg søkes om helse- og omsorgstjenester avhengig av hjelpebehov”. Lyngdal oppgir dette: “I tillegg til vedtak om bolig treffer kommunen individuelle vedtak om hvilke helse- og omsorgstjenester dersom behov for dette.”

3.4 Avslutning

Dette kapitlet viser at boligene kommunene kategoriserer som omsorgsboliger eller lignende skiller seg ganske markant fra ordinære kommunale boliger med hensyn til tildelingskriterier og leievilkår (se kapittel 2 og 5). Det er bistands- og tjenestebehovet og/eller behovet for en tilrettelagt bolig for personer med funksjonsnedsettelse som typisk er avgjørende hensyn når omsorgsboliger innvilges. Omsorgsboliger er også i større grad ment som varige boligløsninger sammenlignet med ordinære kommunale boliger. Tidsubestemte husleieavtaler er mye vanligere i omsorgsboligene enn i ordinære kommunale boliger.

4 Klageadgang: Opplyses det om i kommunene?

4.1 Bakgrunn: Enkeltvedtak og klageadgang

I hvilken grad opplyser kommunene om at søkere skal få et begrunnet vedtak de har rett til å klage på? Dette er interessant å undersøke all den tid det er grunn til å tro at noen kommuner ikke følger forvaltningslovens krav på dette området. Hele 41 prosent av kommunene som besvarte Riksrevisjonens undersøkelse publisert i 2008, svarte at ikke alle som søkte bolig fikk skriftlig vedtak. Riksrevisjonen konkluderte med at «et stort antall søkere ikke gis klageadgang og de rettighetene dette medfører. Disse kommunene praktiserer dermed en saksbehandling som bryter med forvaltningslovens krav til enkeltvedtak» (Riksrevisjonen, 2008, s. 9-10). Det finnes også nyere indikasjoner på at søknad om boligbistand ikke alltid følges opp med vedtak og informasjon om klageadgang. En undersøkelse gjennomført av rettshjelpstiltaket Gatejuristen viser at det kan være vanskelig å få svar på søknader om bolighjelp, og at et kommunalt vedtak kan ta veldig lang tid (Gatejuristen/Kirkens Bymisjon, 2025). En ny studie av NAV-kontorenes arbeid med midlertidige boliger (“nødboliger”) viser videre at langt fra alle forespørsler om akutt boligbistand registreres som enkeltvedtak (kanskje spesielt når hjelp ikke innvilges eller NAV mangler tilgjengelige boliger). Dermed utløses heller ingen rett til å klage i disse tilfellene (Hansen & Bråthen, 2025a). Problemstillinger knyttet til vedtak og klageadgang aktualiseres også av den relativt ferske boligsosialloven som trådte i kraft juli 2023. Her understrekes det at søknad om boligbistand utløser et krav om enkeltvedtak med tilhørende klageadgang (Boligsosialloven, 2025).

Vi kan ikke si noe sikkert om praksis på dette området med utgangspunkt i nettsidedataene, men vi kan undersøke empirisk presist i hvilken grad kommuner opplyser om klageadgangen søkere har etter forvaltningsloven på internett. Manglende informasjon om klageadgang på internett kan hindre søkere som får avslag å bruke sine juridiske rettigheter – selv om vi må anta at klageadgang ofte opplyses om hvis søkere mottar skriftlige avslagsvedtak uavhengig av hva det opplyses om på nett. Analysene i dette kapitlet bør slik sett ha stor interesse for personer og miljøer med interesse for den reelle rettsikkerheten til målgruppene for det boligsosiale arbeidet.

4.2 Hvor mange kommuner opplyser om klageadgang?

For utvalget på 100 kommuner samlet vi inn opplysninger om hvorvidt det finnes informasjon om klageadgang på kommunens nettsider. Her varierer også omfanget av informasjon som er tilgjengelig på kommunens nettsider. For å få en oversikt har vi kategorisert kommunene etter om det finnes informasjon på nettsiden, og vi skiller da ikke mellom om denne informasjonen er utfyllende og grundig eller ikke. Kategoriene er derfor delt inn i «Finnes informasjon om klageadgang» og «Ingen informasjon».

Tabell 4.1: Klageadgang for omsorgsboliger. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Finnes informasjon om klageadgang	45	46	54	48
Ingen informasjon	55	54	46	52
N	20	56	24	100

Kilde: Tallene i tabellen er basert på egne kvantitative analyser av et utvalg kommuner. Datamaterialet inkluderer alle de 50 største kommunene samt et tilfeldig utvalg av 50 kommuner fra de resterende kommunene.

Tabell 4.1 viser at omtrent halvparten av kommunene opplyser om klageadgangen som finnes for søkere som får avslag på søknad om omsorgsbolig. Kategoriene «ingen informasjon» og «finnes informasjon» er ganske jevnt fordelt mellom kommunene fra de tre sentralitetsnivåene som er inkludert i utvalget på 100 kommuner. Sett fra et individuelt rettighetsperspektiv er det nedslående at 52 prosent av kommunene i utvalget ikke opplyser om klageadgang på vedtak om omsorgsboliger på internett. Vi antar at mange av disse kommunene samvittighetsfullt opplyser søkere om klageadgangen i vedtakene som skrives, men det gir ikke vår undersøkelse noen holdepunkter for å si noe om.

Tabell 4.2: Klageadgang for ordinær kommunal bolig. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Finnes informasjon om klageadgang	75	59	29	55
Ingen informasjon	25	41	71	45
N	20	56	24	100

Kilde: Tallene i tabellen er basert på egne kvantitative analyser av et utvalg kommuner. Datamaterialet inkluderer alle de 50 største kommunene samt et tilfeldig utvalg av 50 kommuner fra de resterende kommunene.

Tabell 4.2 viser at litt over halvparten av kommunene i utvalget opplyser om klageadgangen på søknader om ordinær kommunal bolig på internett. Blant kommunene i utvalget er det de mest sentrale og mellomsentrale kommunene som i størst grad opplyser om klageadgang på nettsidene som omtaler det ordinære kommunale boligtilbudet. Av de minst sentrale kommunene i utvalget er det kun 29 prosent som opplyser om klageadgang. Det er grunn til å tro at vi hadde fått et lignende resultat om vi hadde inkludert alle 210 kommuner på dette sentralitetsnivået i utvalget. Mange kommuner på dette nivået har lite eller ingen informasjon overhodet om det kommunale boligtilbudet på internett, og dermed heller ingen informasjon om vedtak og klageadgang (se 2.1).

4.3 Ulike beskrivelser av klageadgangen i kommunene

Nettsidedataene vi har samlet og kodet viser at det er stor variasjon i kommunenes beskrivelse av klageadgangen kommunal bolig og omsorgsbolig. Noen henviser kun kort til muligheten for klage, mens andre beskriver vedtaks- og klageprosessen utfyllende med detaljerte henvisninger til for eksempel formelle krav til kommunale vedtak og klage, klagefrist, forventet behandlingstid, eventuell klageprosess og muligheten til å klage til statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen). Nedenfor gjengir vi noen typiske eksempler på beskrivelser fra nettsidedataene. Det kan være eksempler til etterfølgelse eller inspirasjon for andre kommuner. Noen av beskrivelsene er svært fyldige, mens andre har mer karakter av å være populariserte lett tilgjengelige beskrivelser rettet mot publikum, aktuelle søkere og deres nærstående:

Trondheim (sentral kommune. Ordinær kommunal bolig): «Begrunnet vedtak om kommunal utleiebolig fattes på grunnlag av gjeldende retningslinjer, kommunal praksis, kommunale føringer for prioritering av bestemte målgrupper og politiske vedtak. *Alle vedtak skal inneholde informasjon om klageadgang, klageinstans, klagefrist og hvem klagen skal sendes til. [...] Vedtak om avslag skal inneholde en individuell begrunnelse og informasjon om klageadgang.* I tillegg skal avslaget inneholde råd og veiledning om alternative muligheter og andre boligvirkemidler, og tilbud om en samtale med saksbehandler/boligveileder. [...] Vedtak i henhold til disse retningslinjene kan påklages til formannskapet eller den kommunale instansen formannskapet delegerer sin myndighet til. Klagen sendes til den instans som har fattet vedtaket. Klagefristen er 4 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til søker» (vår kursivering).

Kongsberg (mellomsentral kommune. Ordinær kommunal bolig): «Er du misfornøyd med avgjørelsen som er blitt tatt, har du mulighet til å klage. I avgjørelsen du mottar vil det bli forklart hvordan du klager. Du kan klage innen tre uker fra du mottok avgjørelsen. I klagen oppgir du hva du ønsker endret og begrunner dette. [...] Når klagen er mottatt vil avgjørelsen gjennomgås på nytt. *Hvis det besluttes å ikke gjøre noen endringer, sender kommunen klagen din videre til Statsforvalteren*» (vår kursivering)..

Rana (mellomsentral kommune. Ordinær kommunal bolig): Vedtak fattet med bakgrunn i disse retningslinjene kan påklages etter gjeldende regler i forvaltningsloven. Begrunnet klage sendes avsender av vedtaket. Klagen må fremsettes innen tre uker etter mottatt vedtak. *Gjenstand for klageadgang ved positivt vedtak kan være boligens egnethet med hensyn til type bolig, fysisk*

tilgjengelighet til boligen og lengde på leiekontrakt under 3 år. Boligens standard og beliggenhet vil vanligvis ikke være saklig grunn for klage, med mindre tungtveiende helsemessige eller sosiale forhold tilsier annet.

Ved negativt vedtak kan søker påklage avslag som er begrunnet i de grunnkrav som er beskrevet i forskriftens kapittel 2 og 3. *Skjønnsvurderinger knyttet til søkers behov i forhold til andre søkere, kan ikke påklages.* Dersom administrasjonen opprettholder tidligere vedtak vil klagen sendes formannskapet i Rana kommune for klagebehandling, jf. forvaltningsloven § 28, 3. ledd. Vedtak i formannskapet kan ikke påklages (vår kursivering).

5 Sentrale vilkår for leie av kommunal bolig

I dette kapitlet undersøker vi hva nettsidedatene kan fortelle oss om sentrale vilkår for leie av kommunale boliger. Som følge av at nettsidene generelt gir begrenset informasjon om leievilkår, bestemte vi oss for å konsentrere oss om tre sentrale vilkår med stor betydning for leierens situasjon: 1) Lengden på husleieavtaler, 2) Husleiefastsettelsesprinsipp, 3) muligheten til å bytte bolig innenfor den kommunale boligmassen. Kapitlet bekrefter, supplerer og utdyper det vi allerede vet om sentrale leievilkår i norske kommuner fra tidligere forskning (Osnes & Sørvoll, 2023; Osnes & Sandlie, 2025).

5.1 Opplyser kommunene om sentrale leievilkår på sine nettsider?

For å lage en oversikt over hvilke kommuner som har informasjon tilgjengelig på nettsidene sine om vilkår for leie av kommunale boliger, har vi skilt mellom kommuner med tilgjengelig informasjon på nettsidene og de uten noe informasjon. Her har vi sett bort fra om kommunen har mye eller lite informasjon på nettsidene sine, så dersom det finnes noe informasjon publisert overhode blir kommunen kategorisert i kategorien «Tilgjengelig informasjon». Kategoriene vi bruker i analysen er dermed:

- «Tilgjengelig informasjon»
- «Ingen informasjon»

Tabell 5.1: Informasjon om vilkår på nettsiden til kommuner, etter sentralitet og totalt. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Tilgjengelig informasjon	88	66	40	52
Ingen informasjon	12	34	60	48
<i>N</i>	25	122	210	357

Kilde: Egne kvantitative analyser av nettsidedata fra alle 357 kommuner.

Tabell 5.1 viser at nesten halvparten av norske kommuner ikke oppgir informasjon om sentrale leievilkår for kommunale boliger på sine nettsider. Det er imidlertid svært vanlig for kommuner på det høyeste sentralitetsnivået å opplyse om sentrale leievilkår. Hele 88 prosent av de mest sentrale kommunene har vi plassert i kategorien «tilgjengelig informasjon». Tabellen viser videre at mellomsentrale kommuner i snitt er noe mindre tilbøyelig til å opplyse om leievilkår på internett: 34 prosent av kommunene på dette sentralitetsnivået har vi plassert i kategorien «ingen informasjon». Igjen er det

de minst sentrale kommunene som er minst tilbøyelig til å oppgi informasjon på nettsidene. Hele 60 prosent av de 210 kommunene på dette sentralitetsnivået har vi plassert i kategorien «ingen informasjon om leievilkår». Det reflekterer dels at de minst sentrale kommunene generelt har mindre informasjon om kommunale boliger på sine nettsider sammenlignet med kommunene på de to andre sentralitetsnivåene. I tillegg er det antagelig i snitt mindre skriftlighet og formaliserte regler for utleie av kommunale boliger i de minste kommunene. Det er snakk om et begrenset antall tildelinger (om noen i det hele tatt) hvert år, og målgruppen for det kommunale tilbudet er også ganske variert. Det kan for eksempel være aktuelt med ganske ulike leievilkår for kommunalt ansatte og varig vanskeligstilte --- for eksempel med hensyn til hva som er rimelig lengde på en husleieavtale. Dermed kan det kanskje oppleves som lite hensiktsmessig å opplyse om standardiserte leievilkår på nettsidene i de minste distriktskommunene som delvis bruker kommunale boliger som redskaper i rekrutteringspolitikken (se kapittel 2).

5.2 Lengden på husleieavtaler

Våre KI assisterte analyser bekrefter konklusjonen fra tidligere forskning om at kommunale boliger i Norge som hovedregel tildeles med tidsbestemte leiekontrakter, og at det mest vanlige er en varighet på tre år – husleielovens minimumslengde (NOU 2024: 19; Osnes & Sørvoll, 2023). Nettsidedataene viser at tidsbestemte treårskontrakter fremstår som en standardpraksis på tvers av kommuner, noe som reflekteres i hvordan informasjonen er formulert på kommunenes nettsider. Mange kommuner åpner eksplisitt for at kontrakten kan forlenges dersom leietaker fortsatt har behov og fortsatt oppfyller tildelingskriteriene.

KI-analysen viser imidlertid at det finnes variasjoner med hensyn til retningslinjene for lengde på husleieavtalene i den kommunale sektoren. Enkelte kommuner tilbyr lengre kontrakter, særlig til personer med presumtivt varige behov for kommunal bolig, f.eks. eldre eller personer med fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse. I Oslo og Trondheim gis det også lengre kontrakter til barnefamilier, for å sikre større stabilitet i deres bosituasjon. I disse tilfeller kan kontraktene ha varighet på for eksempel 5, 7 eller 10 år, og noen kommuner gir også tidsubestemte kontrakter i visse unntakstilfeller. Retningslinjene til noen kommuner illustrerer hvordan det kan tenkes omkring unntak fra hovedregelen på tidsbestemte husleieavtaler på tre år. Porsgrunn, en mellomsentral kommune, er et godt eksempel i så måte. I denne kommunens retningslinjer understrekes det at kommunal bolig som hovedregel tildeles for tre år av gangen, men at personer med varige behov kan få en lengre tidsbestemt kontrakt eller tidsubestemt husleieavtale om de har et permanent hjelpebehov:

Et positivt vedtak om leie av kommunal bolig skal som hovedregel, angi at søker skal gis en tidsbestemt leieavtale for 3 år. *Søkere med varig behov for kommunal bolig kan etter en konkret vurdering gis positive vedtak som angir en tidsbestemt leiekontrakt av lengre varighet enn 5 år.* Som personer med varig behov regnes personer over 60 år, psykisk utviklingshemmede, varig funksjonshemmede og andre personer som ikke anses for noen gang selv å kunne fremskaffe egnet bolig. For

husstander med særskilt behov for tilrettelagt bolig av helse og sosiale forhold gjelder hovedregelen om tidsbestemt leiekontrakt, men *der søker har særskilt behov for varig bolig grunnet sitt hjelpebehov, unntas hovedregelen om tidsbestemt leiekontrakt. Leieforholdet gjøres i slike saker tidsubestemt* (vår kursivering).

Kommuner som gir kortere kontrakter enn standardlengden til noen grupper, med varighet på ett eller to år, finner vi også i nettsidedataene. I noen kommuner begrunnes kortere kontrakter eksplisitt med et ønske om å vurdere leietakers boevne, eller bare med at kommunal bolig er et midlertidig botilbud. Avvik som er kortere enn den typiske treårskontrakten er i noen tilfeller eksplisitt begrunnet med henvisning til husleieloven, og en typisk formulering kan lyde slik: «Dersom det foreligger særlige grunner, kan det inngås tidsbestemt leieavtale for kortere tid enn tre år, jf. husleieloven § 11-1 sjette ledd.» Denne paragrafen i åpner for at kommunene kan avvike fra husleielovens minimumslengde på tre år om det foreligger særlige grunner (Husleieloven, LOV-1999-03-26-17).

Formuleringene om kontraktslengde varierer ofte med kommunens størrelse og grad av sentralitet. I større og mer sentrale kommuner er det vanlig med detaljerte retningslinjer og utførlig informasjon på nettsidene. Dette kan henge sammen med høyere etterspørsel etter kommunale boliger, større administrativ kapasitet og behov for mer strukturert saksbehandling. I mindre og mer perifere kommuner er informasjonen ofte mer knapp, og det benyttes gjerne standardformuleringer uten nærmere spesifikasjon av kontraktslengde. Fra tidligere forskning vet vi også at det er vanligere med tidsubestemte husleieavtaler i den kommunale sektoren i de minst folketette og minst sentrale delene av Norge, selv om tidsbestemte husleieavtaler også er vanlig her. I sin analyse av BOVELs spørreundersøkelse, som rettet spesiell oppmerksomhet mot små distriktskommuner med under 5000 innbyggere, konkluderer Bliksvær, Solstad og Videt at jo «mindre kommunen er, dess mer vanlig er det å ha tidsubestemte husleieavtaler, og dess vanligere er det at beboer får fornyet sin husleieavtale etter søknad» (Bliksvær mfl, 2025, s. 94). Også i vår casekommune fra det minst sentrale nivået blir det gitt husleiekontrakter uten tidsbegrensning. Informanten ga imidlertid uttrykk for at de fleste beboerne likevel flyttet videre hvis deres økonomiske situasjon muliggjør det:

[...] de fleste har vi en prat med, når de er etablerte. Hvis de får jobb, så prater vi med dem og sier, du har jo en kommunal bolig, den skal brukes for alle disse ting, og vi husker, at du skal komme nærmere å eie ditt eget liv og alle disse ting. Og så flytter de fleste etter hvert.

I kommuner på alle sentralitetsnivåer finnes det videre beskrivelser av leievilkårene som signaliserer sterkt at kommunal bolig ikke er ment som en varig løsning for beboerne. Sarpsborg er et eksempel på en kommune som går ganske langt i den retningen på sine nettsider. Her står det uvanlig nok eksplisitt at maksimal leietid for kommunale boliger er tre år (noe som signaliserer at husleielovens minimum er maksimum), og at beboere så snart som mulig forsøker å finne seg en bolig på det private markedet:

Husk at en ordinær kommunal bolig kun er ment som en midlertidig løsning i en vanskelig situasjon. Leietiden er derfor satt til maksimalt 3 år. Det er derfor

viktig at du så snart som mulig planlegger å finne bolig på det private leiemarkedet. Du kan til en hver tid se boliger til leie på finn.no Om du i løpet av leieforholdet får fast inntekt og ønsker å søke lån til kjøp av egen bolig, finner du mer info om startlån på Husbankens hjemmeside.

Nedenfor gjengir vi to andre illustrerende eksempler fra nettsidedataene som understreker at kommunal bolig som hovedregel ikke ment som en varig løsning:

Hammerfest (mellomsentral kommune): *Ingen boliger tildeles på permanent basis. Alle er i hovedsak et midlertidig tilbud for å løse et akutt behov for den det gjelder.* Det er også av innbyggernes og kommunens interesse at boligene fungerer som midlertidige boliger, slik at disse etterhvert kan frigis til andre tilflyttere eller øvrige vanskeligstilte som bor eller vil bosette seg i kommunen. Det vil sørge for gjennomstrømming i markedet og gjøre det lettere for private å leie ut eller starte nye boligprosjekter [...]. (vår kursivering)

Samnanger («minst sentral kommune): *Kommunal bustad er ikkje meint som ei varig ordning.* Leigeavtalen er tidfesta, vanlegvis frå tre til fem år. Før leiekontrakten går ut, kontaktar kommunen deg og vurderer om du framleis har behov for bustad. (vår kursivering).

For kommunene er tidsbestemte husleieavtaler en del av arbeidet med å rasjoneringen og målrettingen av en knapp ressurs til husholdningene med aller størst behov. Slik Hammerfest-kommunes retningslinjer indirekte viser til, kan tidsbestemte avtaler bidra til større mobilitet og frigjøring av kommunale boliger til kvalifiserte søkere med et akutt boligbehov. Det snakkes i den sammenheng om at gjennomstrømmingen i den kommunale sektoren er viktig, for at kommunene skal opprettholde fleksibiliteten til å løse nyoppståtte boligsosiale behov i befolkningen. I praksis vet vi imidlertid at mange husleieavtaler fornyes – ikke minst fordi beboere fortsatt tilfredsstillende grunnkriteriene og fremdeles har et behov – og at kommunene forsøker å balansere det reelle behovet for å stimulere flytting i beboermassen med hensynet til å ivareta bostabiliteten til grupper med særskilte behov (Elvegård & Svendsen, 2017; Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2024).

5.3 Husleiefastsettelse

Det er stor variasjon med hensyn til hvordan kommunene skriver om prinsippene som ligger bak beregning av husleie. I den kvantitative analysen har vi som vanlig forenklet og slått sammen kategorier. Vi har valgt å lage en kategori som vi kaller for «Administrativt fastsatt husleie». Denne kategorien omfatter kommuner som oppgir at husleien for de kommunale boligene fastsettes basert på størrelse, standard og andre relevante faktorer. På enkelte kommuner sine nettsider er det spesifisert hvem som stod for vedtaket av dette husleieprinsippet. Dette kan eksempelvis være kommunestyret, kommunedirektør, kommunen selv, eller en boligstiftelse. Prinsippene for husleiefastsettelse har vi delt inn i seks kategorier:

- Gjengs leie (skal reflektere gjennomsnittet av prisene for lignende boliger med hensyn til standard og avtalevilkår i et avgrenset geografisk område. Ofte ligger denne leien noe under markedsleien på tidspunktet for avtaleinngåelse).

- Markedsleie (skal reflektere prisene på markedet ved avtaleinngåelsen)
- Administrativt fastsatt pris
- Kostnadsdekkende
- Utgiftsdekkende
- Ingen informasjon (for mer informasjon om de ulike husleiefastsettelsesprinsippene se NOU 2014: 19 og Osnes & Sørvoll, 2023).

Tabell 5.2: Prinsipper for husleiefastsettelse, etter sentralitet og totalt. Tall i prosent.

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Totalt
Administrativt fastsatt pris	4	7	8	7
Gjengs leie	32	20	6	13
Markedsleie	8	2	0	1
Kostnadsdekkende	4	1	1	1
Utgiftsdekkende	4	1	0	1
Ingen informasjon	48	70	85	77
<i>N</i>	25	122	210	357

Kilde: Egne kvantitative analyser av nettside data fra alle 357 kommuner.

Tabell 5.2 viser først og fremst at det er ganske uvanlig å opplyse publikum om prinsippene bak husleiefastsettelsen i kommunale boliger. Hele 77 prosent av alle norske kommuner oppgir ingen informasjon om husleiefastsettelsesprinsipp. Det er vanligst å informere om dette i de mest sentrale kommunene: her opplyser nesten halvparten av kommunene om husleiefastsettelsesprinsipp. Det er mindre vanlig i de mellomsentrale kommunene, hvor 30 prosent av kommunene oppgir informasjon på dette området, og ganske uvanlig i de minst sentrale kommunene. Blant kommunene på nivå 5 og 6 på SSBs sentralitetsindeks oppgir kun 15 prosent informasjon om husleiefastsettelsesprinsipp på nettsidene.

Tabell 5.2 indikerer også at gjengs leie – en form for gjennomsnittlig markedsleie – er mest utbredt i kommunene. Det samsvarer med funnene i tidligere forskning. I BOVELs spørreundersøkelse svarte nesten 7 av 10 respondenter at de benyttet seg av «gjengs leie» eller «markedsleie» når de fastsatte husleiene i den kommunale sektoren. Et hovedformål med markedsleie sett fra kommunens side er å stimulere beboere med primært økonomiske motiver for å bo kommunalt til å flytte, og samtidig motvirke søknader som kun er økonomisk motivert. Slik sett kan husleiefastsettelsesprinsippene være en del av strategien for å fremme

gjennomstrømning, frigjøring av boliger til de mest vanskeligstilte og rasjoneringen av et knapt velferdsgode. Istedenfor å subsidiere boligene gjennom lav husleie, velger derfor mange kommuner å støtte de mest vanskeligstilte beboerne med sosialhjelp og/eller kommunal bostøtte (Sørvoll & Osnes, 2023; Sørvoll, 2024). Både nettsidedataene og BOVELs spørreundersøkelse indikerer sterkt at det er mindre vanlig med «markedsleie» og «gjengs leie» i de minste distriktskommunene med få innbyggere (Bliksvær mfl., 2025). Det kan henge sammen med begrenset administrativ kapasitet og at det er få transaksjoner på leiemarkedet som kan brukes som grunnlag for noenlunde nøyaktige beregning av «markedsleie» og «gjengs leie».

5.4 Bytte av bolig

Vi finner videre gjennom KI-analyser at muligheten for å bytte kommunal bolig er omtalt i en mindre andel av kommunene, og det er variasjon i hvordan dette kommuniseres. I noen kommuner er bytteordningen godt beskrevet, med egne kriterier og prosedyrer, mens andre kun nevner det som en mulighet i spesielle tilfeller. Ganske mange kommuner er klare på at det vanligvis ikke gis adgang til å bytte boliger. Her er et av flere eksempler fra nettsidedataene:

Sjørdal (mellomsentral kommune): Som hovedregel innvilges ikke bytte av kommunal utleiebolig. Bytte til annen type kommunal utleiebolig kan innvilges i disse tilfellene: Leiligheten er uegnet på grunn av helsemessige årsaker; Det er forandringer i husstandens størrelse; Leiligheten er uegnet på grunn av andre tungtveiende sosiale forhold.

Typiske grunner som oppgis for å kunne søke om bytte er endringer i husstandens størrelse, helsemessige forhold eller sosiale utfordringer som gjør nåværende bolig uegnet. Det understrekes ofte at bytte ikke er en rettighet, men noe som kan innvilges etter søknad og konkret vurdering. Flere kommuner stiller krav om dokumentasjon, og det er vanlig at søker må oppfylle de samme grunnvilkårene som ved førstegangssøknad om kommunal bolig. I en av kommunene vi gjennomførte intervjuer er informantene tydelig på at boligbyttet er noe de egentlig ikke ønsker seg:

I utgangspunktet så ønsker vi ikke det, men de kan be om, altså de kan sende et brev hvor de begrunner hvorfor de ser at de har behov for bytte. Og så vurderer vi, men ganske strengt, om det er nødvendig. Og da er det stort sett bare i forhold til helse vi tillater bytte.

Når det gjelder variasjon mellom kommuner, viser KI-analysen at omtale av bytteordninger forekommer i kommuner på tvers av alle sentralitetsnivåer, men med noe høyere forekomst i kommuner med middels til høy sentralitet, mens det er noe mindre vanlig i de minst sentrale kommunene. Det er likevel ikke et fullstendig entydig mønster, og forskjellene mellom nivåene er relativt små.

5.5 Avsluttende kommentarer: hva kan nettsidedataene fortelle oss om sentrale leievilkår for kommunale boliger?

Selv om det er forholdsvis sparsomt med informasjon leievilkår på nettsidene i mange kommuner, kan nettsidedataene fortelle oss en del om sentrale leievilkår

i den norske kommunale boligsektoren og det norske sosiale utleietilbudets egenart i forhold til mange andre rike OECD-land (se: Aarland & Sørvoll, 2021).

For det første viser nettsidedataene klart at «midlertidighet» er et styrende prinsipp i den norske kommunale sektoren. Noen kommuner har unntaksbestemmelser for ulike grupper, og de minste kommunene avviker noe fra normalen, men likevel signaliserer dataene at kommunal bolig i det fleste tilfeller er ment som et midlertidig tilbud. Tidsbestemte treårskontrakter dominerer sterkt i kommunene hvor informasjon om lengde på husleieavtale oppgis. I mange andre land vil en kommunale eller sosiale (for eksempel basert på boligkooperativer, stiftelser eller lignende) husleieavtaler være tidsubestemte (Aarland & Sørvoll, 2021).

Nettsidedataene viser også at bytte av bolig innenfor den kommunale sektoren ikke er en rettighet for beboerne, og et ønske de ikke uten videre kan forvente å få oppfylt. Det illustrer kommunale leieres begrensede valgfrihet, medbestemmelse og råderett over eget boforhold (se for eksempel: Brattbakk & Woll, 2025). Generelt kan det argumenteres for at personer som leier hos kommunen i Norge en gruppe som har svært lite makt over egne boforhold, boutgifter, geografisk bosted og boligstandard sammenlignet med andre grupper. Deres begrensede økonomiske mulighetsrom og vansker med tilgang til boliger på det private leiemarkedet, gjør at kommunen i stor grad har makt over ulike aspekter ved boforholdet. Nettsidedataene og annen forskning viser for eksempel at man risikerer å miste plassen på ventelisten om man takker nei til et tilbud om bolig fra kommunen, og det skal gode grunner til for at en klage på tildelt bolig tas til følge (Osnes & Sørvoll, 2023). Botidskrav kan også gjøre det vanskelig for personer som er avhengig av et offentlig boligtilbud å flytte fra en kommune eller bydel.

Slik vi nevnte i kapittel 2, viser nettsidedataene endelig at kommunale leiere må forvente en nøktern boligstandard. Husstandsmedlemmer, typisk barn, må for eksempel regne med å dele soverom. En av våre informanter uttrykte følgende da vi snakket med hen i vår: «Vi tenker at det kan bo to barn på et soverom. Vi tenker at det er helt innafor. Men ikke mer enn det. Men vi tenker også at mor og far kan bo på stua hvis det ikke er plass».

Litteratur

Astrup, K. C. & Nordvik, V. (2025). Offentlige leieboliger som boligsosialt virkemiddel i et markedsbasert boligregime – en normativ analyse. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 5, s. 163–186). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch5>

Bliksvær, T., Solstad, A. & Videt, L. L. (2025). Kommunale boliger i landkommuner og spredtbygde strøk. Med eksempler fra en casestudie i nordnorske distriktskommuner. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 2, s. 83–109). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch2>

Boligsosialloven (2025). Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>

Borg, I., & Guio, A.-C. (2021). Improving our knowledge of Housing Conditions at EU Level. In A.-C. Guio, E. Marlier, & B. Nolan (Eds.), *Improving the Understanding of Poverty and Social Exclusion in Europe* (pp. 203–216). Publications Office of the European Union. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1604154/FULLTEXT01.pdf>

BOVEL (2023). Oversikt over tildelingskriterier mv. for kommunale boliger i de største 100 kommunene. Upublisert.

Brattbakk, I. (2025). Ungdom som ikke får som fortjent: oppvekstvilkår i helkommunale blokker i Oslo. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 9, s. 297–334). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch9>

Brattbakk, I., & Sørvoll, J. (2024). They must live somewhere! The geographical dimension of residualized social rented housing in urban Norway. *Journal of Housing and the Built Environment*, 39(3), 1443–1464. <https://doi.org/10.1007/s10901-024-10121-w>

Brattbakk, I. & Woll, K. M. (2025). Leieboermedvirkning i den kommunale boligsektoren. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 10, s. 335–369). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch10>

Brochmann, G. & Grødem, A. S. (2017). Den norske modellens møte med innvandring - et regime i endring. I Stamsø, M. A. (red.), *Velferdsstaten i endring : Om norsk helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Gyldendal.

Daatland, S. O., Høyland, K. & Otnes, B. (2015). Scandinavian Contrasts and Norwegian Variations in Special Housing for Older People. *Journal of Housing*

For the Elderly, 29(1-2), 180-196.

<https://doi.org/10.1080/02763893.2015.989778>

Elvegård, K. (2016). *Trygghet for barnefamilier i kommunale utleieboliger* (NTNU-rapport 2016). <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/2388492>

Elvegård, K. & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.brage.unit.no/samforsk-xmlui/handle/11250/2360079>

Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU-rapport 2017). <https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/Gjennomstromming-eller-bostabilitet.pdf>

Flåto, M. (2025). Fra kommunal leie til eie med startlån. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 4, s. 135–162). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch4>

Frøjd, E. K. & Nordberg, T. (2022). Rettighetsinformasjon, veiledning og rettshjelp til språklige minoriteter. *Kritisk juss*, 48(1), 19–44. <https://doi.org/10.18261/kj.48.1.3>

Gatejuristen/Kirkens Bymisjon (2025). *Boligsosialloven. Papirlov eller boligsosialt løft?* <file:///C:/Users/jarso/Downloads/1.pdf>

Golombek, R., Umblijs, J. & Aarland, K. (2025). Kommunale leietakere i Oslo: Hvem er de, og hvordan bor de?. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 7, s. 215–259). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch7>

Grødem, A. S., Handegard, H. & Sørvoll, J. (2025). *Forskningen på kommunale boliger i Norge 2015-2024. En litteraturstudie*. BOVEL-notat 1/2025. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3180687>

Grønmo, S., Dahlum, S. & Svartdal, F. (2025). *validitet i Store norske leksikon* på snl.no. Hentet 7. august 2025 fra <https://snl.no/validitet>

Gulbrandsen, L. & Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001– 2005*. NOVA-rapport 4/2010. https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3720/nova_kommunale_leieboere.pdf

Hansen, I. L. S. & Bråthen, K. (2025a). *Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav. Underveisrapport 1, utvikling i behov og praksis*. Fafo-rapport 11/2025. <https://www.fafo.no/images/pub/2025/20924.pdf>

Hansen, I. L. S. & Bråthen, K. (2025b). «Alle må bo og med riktig hjelp kan alle bo.» Kommunale boliger som del av psykisk helse- og rusarbeid. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 6, s. 187–213). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch6>

- Hasanić, E. (2025). I skoene til bakkebyråkraten: En kvalitativ analyse av saksbehandleres skjønnsutøvelse ved vurdering av søknader og tildeling av kommunal bolig. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 3, s. 111–133). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch3>
- Henningsen, E. & Søholt, S. (2018). Avtalt selvbosetting blant flyktninger og det norske bosettingsregimet. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 7–26. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-02>
- Holmøy, A. (2018). Bruk av kommunale boliger. SSB. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/bruk-av-kommunale-boliger>
- Høydahl, E. (2020). Sentralitetsindeksen: Oppdateringer med 2020-kommuner (SSB-notat 2020:4). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>
- Jusufović, E. (2023). I skoene til bakkebyråkratene. En kvalitativ studie av saksbehandleres praksis ved tildeling av kommunale boliger og beslektede tema. Masteroppgave i sosialt arbeid, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Kongerike Norges Grunnlov, § 104. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>
- Lidén, G., Holmqvist, E., Jacobsson, J., Jutvik, K. & Nyhlén, J. (2025). Gatekeepers of the Undesired? A systematic review on local housing policy and the settlement of vulnerable groups. *Journal of Public Policy*, Issue 1, March 2025, pp. 178 – 199. <https://doi.org/10.1017/S0143814X24000291>
- Meld. St. 13. (2023-2024). *Bustadmeldinga*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Nordvik, V., Sørvoll, J. & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet? I Solstad A., Astrup K.C., Bliksvær T., Hansen I. L. S., Iversen, M., Kjellevoid A., Nordvik, V., Sørvoll J., *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2024: 19. *Ny boligleielov*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-19/id3059742/>
- OECD (2022). OECD Affordable housing database. P.H.4.2 Social rental housing stock.
- Osnes, S. M., & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner*. BOVEL-notat 2/2023. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>
- Osnes, S. M. & Sandlie, H. C. (2025). Grunntrekk og variasjoner i den kommunale utleiesektoren. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (Kap. 1, s. 45–81). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch1>

- Riksrevisjonen (2025). *Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser*. Dokument 3:5 (2024-2025). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2024-2025/dok3-202425-005.pdf>
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2023). *Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger* (SØA-rapport 23-2023). <https://kudos.dfo.no/docu>
- SSB (2025a). [Kommunale boliger – SSB](#)
- SSB (2025b). 13140: Tildeling av boliger som kommunen disponerer for utleie (K) 2015 – 2024.
- Syltevik, L. J. & Hansen, T-H. (2024). Brukernes perspektiv på det digitale Nav – hva forteller forskningen? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 27(2), 1-13. <https://doi.org/10.18261/tfv.27.2.2>
- Sørvoll, J. (2018). Forskingen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 45- 66. <https://dx.doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-04>
- Sørvoll, J. (2024). The great social housing trade-off. ‘Insiders’ and ‘outsiders’ in urban social rental housing in Norway. *Housing Studies*, 39(12), 3047-3066. <https://doi.org/10.1080/02673037.2023.2242803>
- Sørvoll, J., Martens, C. & Daatland, S. O. (2014). Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene. NOVA-rapport 17/2014. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5082>
- Sørvoll, J. & Aarset, M. F. (2015). Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet: En kunnskapsoversikt. NOVA-rapport 13/2015. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6440>
- Sørvoll, J., Osnes, S. M., & Brattbakk, I. (2024). Needs-Tested and Market-Based Social Rented Housing: The Extreme Case of Norway? *Tidsskrift for boligforskning*, 7(1), 84-104. <https://doi.org/10.18261/tfb.7.1.7>
- Sørvoll, J., Listerborn, C. & Sandberg, M. (2024). Housing and welfare in Sweden, Norway and the wider Nordic region. I M. Grander & M. Stephens (Red.), *The Routledge handbook of housing and welfare* (s. 88–106). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/reader/download/da8ace03-d4e1-4a45-b5b8-27a8e5349670/chapter/pdf?context=ubx>
- Sørvoll, J., Brattbakk, I. & Flåto, M. (2025 red.). *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. Cappelen Damm Forskning <https://doi.org/10.23865/cdf.259>
- Sørvoll, J., Brattbakk, I. & Flåto, M. (2025). Innledning: Kommunale utleieboliger. Bolig- og velferdspolitikkenes glemte sikkerhetsnett. I J. Sørvoll, I. Brattbakk & M. Flåto (Red.), *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*. (s. 9–44). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.259.ch0>

- Turner, L. & Aarland, K. (2023). *I skuggan av ägarlinjen – boendekarriärer på lejemarknaden*. BOVEL-notat 3/2023. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3068994>
- Holmøy, A. (2018). Bruk av kommunale boliger (SSB-rapport 2018/15). Statistisk Sentralbyrå. <http://hdl.handle.net/11250/2499054>
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen: Oppdateringer med 2020-kommuner* (SSB-notat 2020:4). Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2025). 13140: Tildeling av boliger som kommunen disponerer for utleie (K) 2015 – 2024. https://www.ssb.no/statbank/list/kombolig_kostra
- Utdanningsdirektoratet (2025). Barnets beste-vurderinger og retten til å bli hørt. Hentet 03.07.2025: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/barnehagemiljo/aktivitetsplikten/barnes-beste-vurderinger-og-retten-til-a-bli-hort/>
- Westberg, N. B. mfl. (2019). *Evaluerings av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*. Menon-publikasjon 43/2019. <https://kudos.dfo.no/documents/30047/files/26471.pdf>
- Aarland, K. & Reid, C. (2019). Homeownership and residential stability: Does tenure really make a difference? *International Journal of Housing Policy*, 19(2), 165–191. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1397927>
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land* (NOVA-rapport 7/2021).
