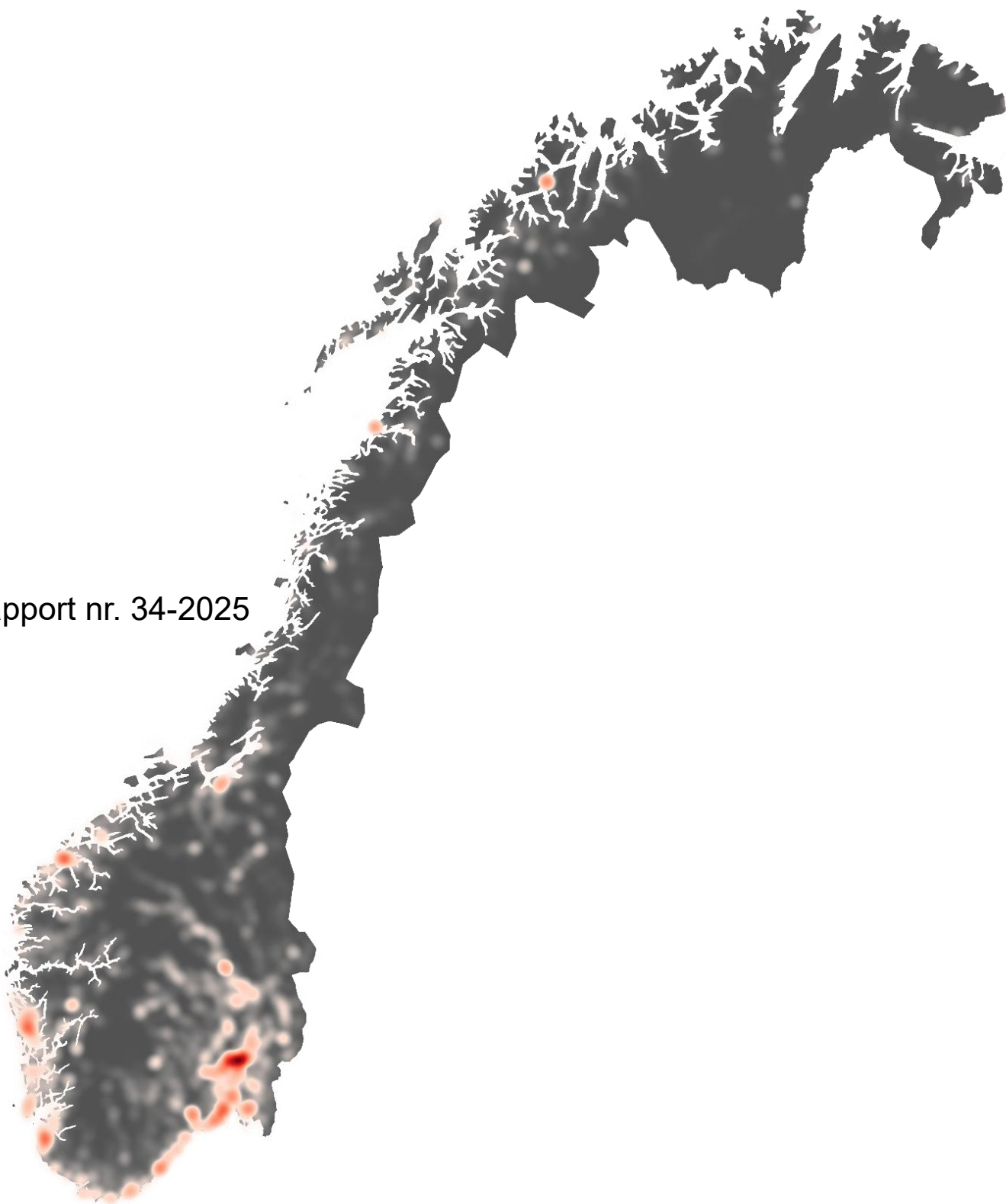


Omfang av og årsaker til tomme boliger

Rapport nr. 34-2025



Rapport nr. 34-2025 fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-278-0
Oppdragsgiver:	Husbanken
Forsidefoto:	Varmekart som viser fordelingen av tomme boliger 2025 K3. Utarbeidet av Norkart
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdigstilling:	13.11.2025
Forfattere:	Andreas Benedictow, Marte Frisell, Mathias Iversen og Marthe Linnestad Storo (SØA) og Harald Huse og Ivar Mestad (Norkart)
Kvalitetssikrer:	Bjørn Gran

Borggata 2B
N-0650 Oslo
Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS har i samarbeid med Norkart AS og på oppdrag fra Husbanken innhentet og analysert data for å estimere beholdningen av boliger som ikke er i bruk. Oppdraget ble gjennomført i perioden mai til oktober 2025. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Oslo, 13. november 2025

Mathias Iversen

Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Sammendrag

Vi benytter data fra matrikkelen og folkeregisteret til å estimere antall tomme boliger i Norge. Utgangspunktet for beregningene er alle boliger i matrikkelen som har ferdigattest, midlertidig brukstillatelse eller er tatt i bruk. Ønsket sluttresultat er en telling på antallet tomme boliger som kan tas i bruk. Grunnet feil og mangler i Matrikkelen, samt utfordringer som følge av manglende registrert flytting i folkeregisteret er det ikke mulig å gjennomføre en nøyaktig fulltelling.

Totalt er det 315 000 boliger der det ikke er noen med folkeregistrert adresse. Tallet reduseres til 285 000 når vi fjerner sokkelleiligheter der det mest sannsynlig bor leieboere, men hvor de ikke har registrert adressen sin på korrekt bolignumner. Som en kontroll på at sokkelboligen er tom, regner vi kun sokkelboliger som tomme dersom det kun bor én person over 18 år i bygget eller to personer over 18 år som deler etternavn.

Erfaringsmessig er det mange tilfeller der leilighetsbeboer har registrert feil leilighetsnummer, etasje eller bokstav. Vi fjerner derfor alle tomme leiligheter der eier også er registrert bosatt i en annen bolig i samme gate og med samme husnummer. Dette reduserer antallet tomme boliger til omtrent 240 000.

Som følge av at det er frivillig for studenter å melde flytting estimeres antall boliger som sannsynligvis er bebodd av studenter med utgangspunkt i blant annet avstand til nærmeste campus, antall studentboliger og studenter i kommunen. Da står vi igjen med omtrent 212 000 tomme boliger.

Blant de tomme boligene vil noen være tomme fordi de er ubeboelige, men omfanget er usikkert. Definisjonen av ubeboelig varierer også fra person til person. Tilgjengelig informasjon om boligmassen gjør det utfordrende å identifisere ubeboelige boliger i datagrunnlaget. I denne rapporten har vi estimert ubeboelige boliger ved å ta ut de boligene som har en slik plassering at de ikke er praktisk forenlig med deltakelse i arbeidsliv og samfunnet for øvrig. Grunnet begrensninger i data har ikke hatt muligheten til å bedømme teknisk tilstand. Trekker vi fra de ubeboelige boligene utgjør endelig boligreserve 202 013 bolig.

Fritidsboliger i tettbebygde strøk utgjør 23 737 boliger. Sammen med boligreserven utgjør de en utvidet boligreserve bestående av 225 750 boliger.

Det fleste tomme boligene er privateide. Det gjelder særlig i mindre sentrale områder preget av fraflytting og befolkningsnedgang. Dette kan være boliger som står tomme etter arv fordi arvingene bor andre steder, felles eierskap kan hindre salg eller utleie og lave boligpriser eller kostbare oppgraderinger gjør det lite lønnsomt å sette dem i stand

eller selge. Utleie er heller ikke alltid attraktivt på grunn av risiko, lav etterspørsel, lav leiepris eller krav om vedlikehold. Nybygde boliger kan også stå tomme i perioder, spesielt i et tregt marked.

Kommunale boliger står sjelden tomme over lengre tid, men kortvarig ledighet oppstår ofte mellom leietakere på grunn av vedlikehold og oppgraderinger. Kommunene peker på økte utfordringer med behov for tilpasninger, særlig for personer med rusproblemer eller psykiske lidelser, og økonomiske og regulatoriske hindre for rask rehabilitering av boligene. Endringer i befolkningssammensetning, boliger med behov for rehabilitering, og manglende samsvar mellom boligmassen og brukernes behov gjør at noen kommunale boliger forblir ubebodd i lengre perioder.

Tiltak for å ta tomme boliger i bruk varierer etter om boligene ligger i usentrale distriktsoner, i tettbebygde områder eller om de er kommunale boliger. Generelt vil tiltak som gjør det mer kostbart å eie en tom bolig redusere incentivet for å la boligen stå tom. En stor andel av tomme boliger ligger usentralt til i områder der det er kostbart å oppgradere boligene, færre ønsker å bo og leiepriser og eiendomsverdier er lave. Tiltak som gir økonomiske fordeler ved utleie eller økt lønnsomhet ved vedlikehold eller oppgradering av bolig, kan bidra til å holde boliger beboelige. Med høye material- og byggekostnader kan det også være lønnsomt å flytte boligene. I tettbygde strøk kan blant annet boplikt sørge for færre tomme boliger. For kommunale boliger er tiltak som tilskuddsordninger, økt fleksibilitet i leieavtaler, og regulatoriske endringer som gjør det lettere for kommunene å tilpasse boligene etter behov.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
1 Innledning	1
1.1 Boligmangel både i by og distrikt	1
1.1.1 Mangel på boliger i en rekke kommuner	1
1.1.2 Kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet	2
1.2 Mange boliger står tomme	3
1.2.1 Mange registrerte tomme boliger	3
1.2.2 Utfordringer med boligmangel og tomme boliger i offentlig sektor	4
1.3 Lokale forskjeller	5
1.4 Kan boligmassen utnyttes bedre? – Behov for mer kunnskap om de tomme boligene	7
2 Data, metode og resultater	9
2.1 Data	9
2.2 Metode og beregninger	10
2.2.1 Studenter skaper den største utfordringen ved estimering av tomme boliger	10
2.2.2 Ubeboelige boliger	13
2.2.3 Boliger i utsatte områder	15
2.2.4 Estimatenes	15
2.3 Utvikling over tid	16
2.4 Utvidet boligreserve	18
3 Årsaker til tomme boliger	20
3.1 Private boliger	20
3.2 Kommunale boliger	22
4 Tiltak	26
4.1 Generelle tiltak	26
4.2 Tiltak mot tomme kommunalt disponerte boliger	28
5 Referanser	31
Vedlegg 1 – Andre mulige feilkilder	33

1 Innledning

Norske kommuner melder om et økt behov for egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet og bosetting av flyktninger. Husbanken bistår kommunene med veiledning og råd om hvordan de kan fremskaffe flere boliger til utleie. Som del av dette arbeidet veileder Husbanken kommunene i hvordan de kan utnytte potensialet i boligmassen sin best mulig. Husbanken har i denne forbindelse behov for en god oversikt over omfanget av, og årsaker til, at mange boliger står tomme. I denne rapporten presenterer vi en slik oversikt.

I dette kapittelet gjør vi rede for bakgrunnen for rapporten. I kapittel 2 beskriver vi data og metoden vi bruker for å estimere antall tomme boliger, samt resultatene. I kapittel 3 ser vi på årsaker til at mange boliger står ubrukt, og i kapittel 4 drøfter vi mulige tiltak for å ta slike boliger i bruk.

1.1 Boligmangel både i by og distrikt

1.1.1 Mangel på boliger i en rekke kommuner

Tilgang på egnede og rimelige boliger er en grunnleggende forutsetning for velferd og sosial trygghet. Likevel er mange norske kommuner, både sentrale og i distriktene, preget av boligmangel. Utfordringen gjør seg gjeldende både i eie- og leiemarkedet. Presset er størst i kommuner med høy befolkningsvekst og lav boligbygging, hvor etterspørselen etter boliger overgår tilbudet. Imidlertid rapporterer også distriktkommuner om utfordringer med tilgang på nok egnede boliger både i det private markedet og for kommunale boliger. For kommunene som de siste årene har bosatt et rekordhøyt antall flyktninger har det vært særlig utfordrende å få tilgang på nok boliger. Mangel på boliger gjør de boligsosiale utfordringene større, rapporterer mange kommuner (Meld. St. 13 (2023-2024), 2024).

Demografiske endringer, som befolkningsvekst, en aldrende befolkning og økt tilflytting, blant annet i forbindelse med flyktningkriser, gjør at behovet for egnede boliger har økt raskt de siste årene. Det er forventet at behovet vil fortsette å øke framover. I mange kommuner, både i by og distrikt, er det

behov for både flere og egnede boliger. Mindre og lettstelte boliger til eldre, større boliger til barnefamilier, og generelt flere boliger tilgjengelig for leie.

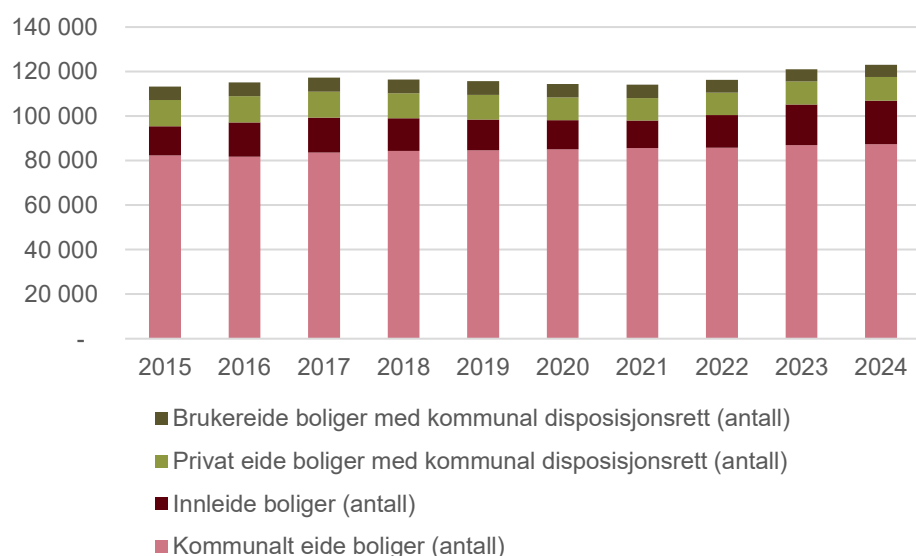
1.1.2 Kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet

Kommunene har et ansvar for å forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe seg og beholde egnet bolig (Boligsosialloven, 2023). Blant de viktigste virkemidlene kommunene har til å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet og andre med særlige behov, er kommunalt disponerte utleieboliger.

Primært benyttes kommunalt disponerte utleieboliger til omsorgsboliger og boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet (Meld. St. 13 (2023-2024)), men en liten andel (rundt to prosent) brukes som personalboliger (SSB, 2018). Personalbolig kan for eksempel være særlig aktuelt i distriktskommuner som må benytte vikarer eller langveispendlere for å dekke opp kritisk personell som leger og sykepleiere.

I 2024 var det totalt 117 598 kommunalt disponerte utleieboliger i norske kommuner. Av disse var 87 325 kommunale boliger, som er boliger kommunen selv eier.¹ De øvrige boligene disponerte kommunene i hovedsak gjennom fremleie og tildelings- og tilvisningsavtaler (Meld. St. 13 (2023-2024), 2024). Fordelingen mellom kommunalt eide boliger og boliger med kommunal bruksrett er illustrert i figuren under. Som figuren viser, fremstår både fordelingen av eierskap og totalt antall kommunalt disponerte boliger som stabilt over tid.

Figur 1.1 Antall kommunalt disponerte boliger 2015-2024



Kilde: SSB-tabell 12008

Flere kommuner melder til Husbanken at de har mangel på egnede boliger. Dette gjelder kommuner av ulik størrelse og beliggenhet, og omfatter både distriktskommuner og kommuner med høy tilflytting. Mangel på boliger er særlig utfordrende for grupper med svak tilknytning til boligmarkedet, som flyktninger, lavinntektsfamilier og unge i etableringsfasen. Fra Husbankens

¹Se [SSB tabell 12008](#).

behovsmelding fra 2025 oppgir kommunene at det står hele 523 barnefamilier på venteliste.

For mange kommuner har det vært krevende å fremskaffe boliger raskt nok til å møte behovene som har oppstått som følge av økt antall flyktninger de siste årene. Mangel på tilgjengelige, rimelige og tilpassede boliger begrenser kommunenes evne til å løse sitt boligpolitiske oppdrag, og gir utslag i økt press på det ordinære leiemarkedet, lengre ventelister og i noen tilfeller bruk av midlertidige løsninger².

1.2 Mange boliger står tomme

1.2.1 Mange registrerte tomme boliger

Parallelt med at mange strever med å få innpass i boligmarkedet og at kommuner sliter med å finne boliger til vanskeligstilte grupper, vet vi at det finnes en betydelig mengde boliger som står tomme (Asplan Viak, 2024).

Boligmassen i Norge varierer stort i utforming, beliggenhet, størrelse og standard. Det finnes en rekke årsaker til at boliger blir stående tomme, eksempelvis endringer i bosettingsmønster, endret demografi, flyttinger, skader på boliger og manglende vedlikehold. Boligene som er registrert som tomme omfatter både primær-, sekundær og fritidsboliger, og boliger i andre typer bygg enn boligbygg (Asplan Viak, 2024). Forholdene beskrevet over gjør at noen boliger står tomme samtidig som det kan være mangel på boliger i de samme områdene. Samtidig er det ikke slik at alle tomme boliger er egnet til å dekke behovene til de som etterspør bolig.

I andre kvartal 2025 var det snaut 392 000 sekundærboliger i Norge, noe som utgjør 14,2 prosent av boligmassen, ifølge Sekundærboligstatistikken som SØA utarbeider hvert kvartal på oppdrag for NEF og Ambita. Boliger som eier ikke bor i, inkluderer også profesjonelt eide boliger og boliger med utenlandsk eierskap. I andre kvartal 2025 var det 122 000 boliger eid av aksjeselskap, 25 000 boliger eid av stiftelser og snaut 12 000 boliger eid av personer bosatt i utlandet eller utenlandske foretak. En del av disse leies ut, men en ukjent andel av disse står tomme hele eller deler av året.

I presskommuner og større byer kan tomme boliger skyldes eiere som venter på gunstige tidspunkt for salg, oppussing, eller som benytter boligen sporadisk, for eksempel som pendlerleilighet. Det kan også være leiligheter som står mellom to leieforhold i et krevende utleiemarked. Selv i områder med stor etterspørsel, står enkelte boliger tomme over lengre tid, og kan være vanskelige å omsette eller leie ut fordi de ikke tilfredsstiller moderne krav til standard, størrelse eller tilgjengelighet.

I distriktskommuner skyldes tomme boliger oftere fraflytting, arvede eiendommer uten aktive eiere, eller bygninger som ikke lenger tilfredsstiller krav til standard. Det kan være praktiske eller økonomiske hindre for å sette boligene i stand, eller lav etterspørsel lokalt som gjør investering i rehabilitering ulønnsom. Mange av boligene kan stå tomme i årevis, til tross for at det lokalt er behov for eksempelvis tilpassede boliger for eldre, vanskeligstilte eller tilflyttede flyktninger. Tidligere gjennomført kartlegging av tomme boliger viser at andelen tomme boliger er særlig høy i de minst

² Mer om kommunenes arbeid med mobilisering av private utleieboliger til bosetting av flyktninger fra Ukraina i Rapport 33-2025 Sokkelboligmarkedets omfang og utvikling

sentrale kommunene. Mange av disse boligene vurderes som lite aktuelle for utleie grunnet dårlig vedlikehold og lav lokal etterspørsel (Asplan Viak, 2023).

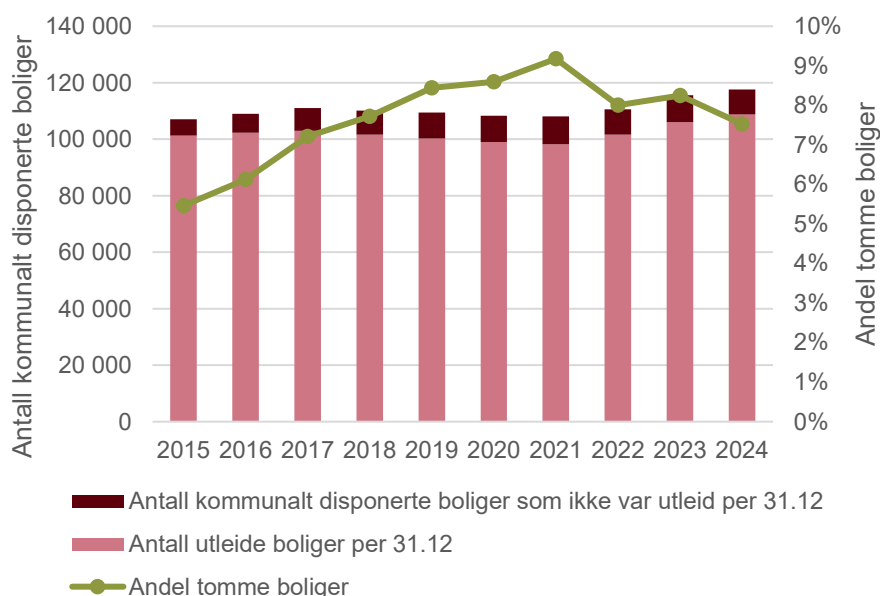
1.2.2 utfordringer med boligmangel og tomme boliger i offentlig sektor

Samtidig som det har vært krevende for kommunene å fremskaffe passende boliger raskt nok, er det kommunalt disponerte boliger som står tomme.

Figur 1.2 viser antallet boliger som kommunene gjennom KOSTRA (kommune-stat-rapporteringen) rapporterer om er utleid eller står tomme.³ Dette gir et øyeblikksbilde, slik at tallene vil omfatte både boliger som står ledig i en kortere periode og boliger som har stått tomme lengre av ulike årsaker. Det vil alltid være noen boliger som er tomme i perioder mellom to leieforhold eller ved rehabilitering av boligene.

Vi ser at det over tid er et relativt stabilt antall boliger som står tomme ved årsslutt hvert år fra 2017 og fram til nå – et sted mellom rundt 8 000 boliger og 10 000 boliger. Også andelen tomme boliger ligger relativt stabilt mellom 7 og 9 prosent i samme periode.

Figur 1.2 Antall utleide og tomme kommunalt disponerte boliger, og andel av alle kommunalt disponerte boliger som er tomme, 2015 til 2024.



Kilde: SSB tabell 12008

Kommunene har oppgitt at det meste av de tomme kommunalt disponerte boligene skyldes klargjøring og rehabilitering mellom leieforhold. Boliger som blir stående ledige over lengre tid skyldes i stor grad at boligene ikke er egnet for målgruppene de er ment for, og at det ofte mangler økonomiske eller administrative ressurser til å sette dem i stand. Noen boliger står tomme i påvente av vedlikehold, mens andre er i så dårlig stand at de ikke kan tas i bruk uten større rehabilitering.

Videre vil kommuner ha behov for å ha noen ledige boliger til uforutsette hendelser, eksempelvis at en husholdning som leier via kommunen får

³ Kommunene rapporterer på antallet kommunalt disponerte utleieboliger og antall utleide boliger. Vi beregner antallet ledige boliger per 31.12 det aktuelle året ved differansen av de to.

vannlekkasje og må flytte til en midlertidig bolig i påvente av at badet renoveres.

En annen grunn kan være at særlig distriktskommuner har behov for boliger til nøkkelarbeidere som ikke bor i kommunen, som fastleger og sykepleiere, som pendler fra mer sentrale strøk. Disse boligene vil kunne stå tomme deler av året, men er viktige for at kommunene skal sikre et godt tjeneste- og velferdstilbud til befolkningen sin.

Mange kommuner står også overfor utfordringer i forvaltningen av boligmassen. Dette inkluderer blant annet manglende systematisk oversikt over eksisterende boliger, varierende grad av digitalisering i eiendomsforvaltningen, og begrensede ressurser til oppfølging og vedlikehold.

Videre er det store svingninger i behovet for kommunalt disponerte boliger, og spesielt knyttet til bosetting av flyktninger. For eksempel anskaffet kommunene mange boliger i forbindelse med flyktningkrisen rundt 2015, da det var stort behov for boliger til enslige unge menn. I årene som fulgte ble det en vridning i behov for mer familieboliger grunnet familiegjenforeninger, og mindre behov for små boliger til enslige.

Nå er behovet stort for boliger til bosetting av flyktninger fra Ukraina. Disse svingningene i demografien til flyktningstrømmen er uforutsigbare og dermed vanskelige å planlegge for. Samtidig er anskaffelse av kommunale boliger en tidkrevende og langsiktig prosess. Dette gjør det utfordrende for kommunene til enhver tid å tilpasse beholdningen til framtidige behov. Det kan medføre at kommuner blir sittende med en del boliger det ikke lenger er behov for.

Disse faktorene kan føre til at boliger forblir tomme eller ikke blir utnyttet optimalt. Videre er det betydelige forskjeller mellom kommuner når det gjelder organisering og kapasitet, noe som tyder på at organisatoriske forhold også spiller en rolle. Dette understreker behovet for bedre data, økt innsikt og forbedrede verktøy for kommunene, både når det gjelder å kartlegge, planlegge og ta i bruk tomme boliger.

1.3 Lokale forskjeller

Det kan være ulike lokale årsaker til at boliger blir stående tomme. Eksempelvis vil behovet for pendlerboliger, som står tomme deler av tiden, for å kunne sikre et godt tjeneste- og velferdstilbud være mer aktuelt i distriktskommuner. Det er mindre sannsynlig at større byer har et tilsvarende behov. Ettersom det kan være lokale forskjeller i årsakene til at boliger blir stående tomme, er det også rimelig å forvente at det er lokale forskjeller i omfanget av tomme boliger.

Figur 1.3 illustrerer hvordan både eiergrad og andel tomme boliger kan se forskjellig ut i større byer sammenliknet med mindre kommuner. Kommunene er tilfeldig valgt ut for å illustrere slike forskjeller, og figuren er ment som en illustrasjon på disse forskjellene.

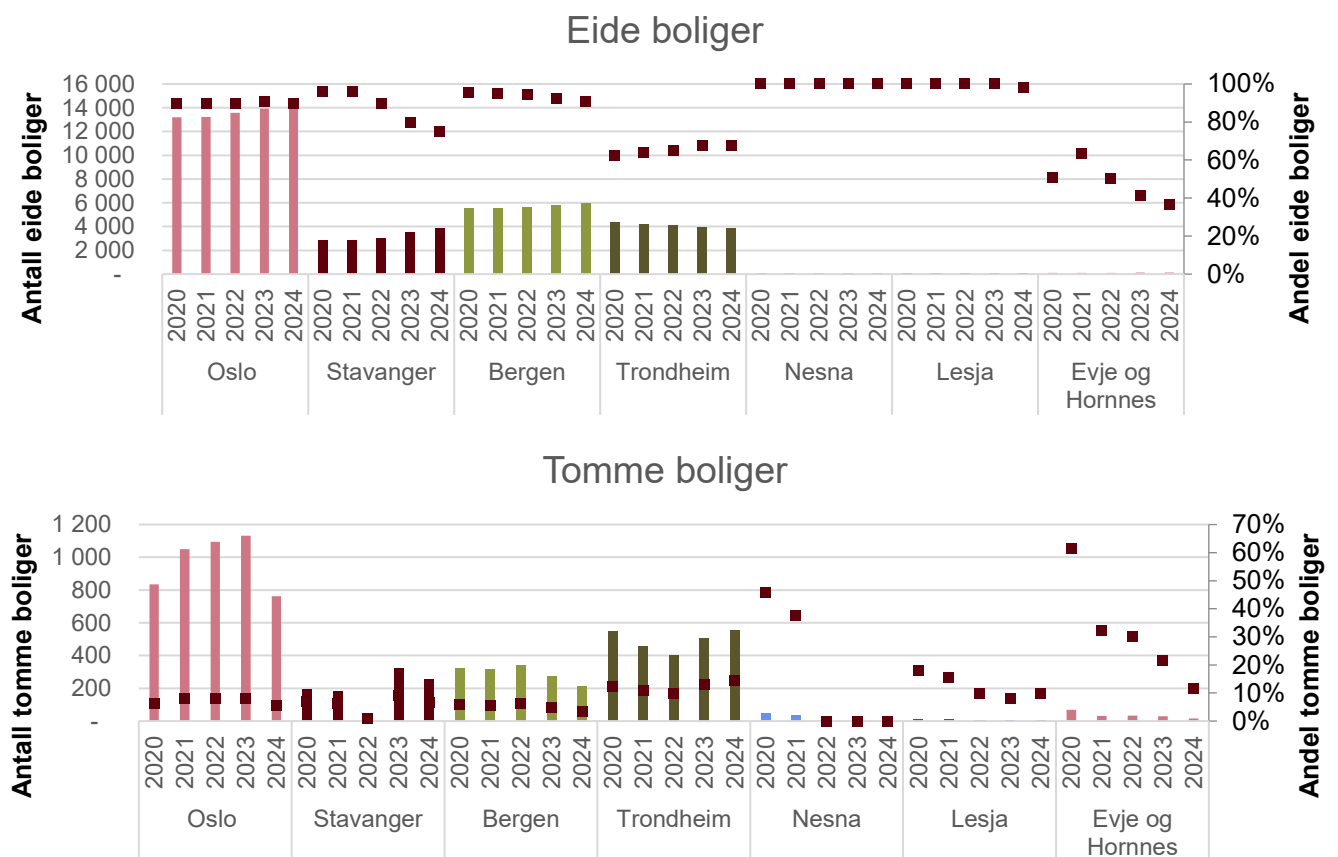
Figuren viser at andelen eide boliger varierer mellom ulike kommuner, og også mellom de største byene. Eksempelvis eide Trondheim i snitt kun 60 prosent av de kommunalt disponerte boligene i kommunen i perioden 2020-2024. Til sammenlikning eide Bergen i snitt 94 prosent av boligene som kommunen disponerte i samme periode. Videre fremstår det også som om utviklingen

over tid skiller seg mellom kommuner. I noen kommuner, eksempelvis Oslo, ser andelen eide boliger ut til å holde seg stabilt, mens det i andre kommuner, eksempelvis Stavanger, ser ut til å være en nedgang i andelen kommunalt eide boliger.

Når det gjelder andelen tomme boliger av alle boliger kommunen disponerer, viser figuren at tallene for de største byene stemmer godt overens med andelen for Norge som helhet (se Figur 1.2 i forrige delkapittel). Denne andelen ligger stabilt på om lag 8 prosent. Det er imidlertid noen lokale forskjeller også mellom byene, der Trondheim har en større andel tomme boliger enn de andre tre byene.

De mindre kommunene skiller seg betydelig fra de større byene, ettersom det både er større endringer i andelen tomme boliger over tid, samt en høyere andel tomme boliger. I denne sammenheng er det viktig å bemerke at, ettersom de mindre kommunene til dels disponerer svært få boliger, så vil små endringer og et fåtall tomme boliger kunne gi store utslag i disse andelstallene. Dette utelukker derimot ikke at det også kan være andre forklaringer for en høyere andel tomme boliger i små kommuner. Som diskutert over, kan deler av forskjellen trolig også forklares ved at mindre kommuners behov for boliger skiller seg noe fra de større byene.

Figur 1.3 Antall eide (øverste panel) og tomme (nederste panel) kommunalt disponerte boliger i utvalgte kommuner for årene 2020-2024. Punktene indikerer andelen hhv. eide og tomme boliger av totalt antall kommunalt disponerte boliger i 2020-2024.



Note: Antall utleide boliger måles per 31.12
Kilde: SSB tabell 12008

1.4 Kan boligmassen utnyttes bedre? – Behov for mer kunnskap om de tomme boligene

Som beskrevet ovenfor, rapporterer kommunene om mangel på passende boliger for å oppfylle sitt ansvar på det boligsosiale feltet. Ett alternativ for å bøte på problemet er å bygge flere boliger. Boligbygging har imidlertid en rekke ulemper, som at det tar tid, legger beslag på ressurser, øker klimagassutslipp og bygger ned natur. I mange områder hvor det er boligmangel, ser vi dessuten at markedet uansett ikke er i stand til å sikre tilstrekkelig boligbygging. I byene skyldes dette blant annet høye tomtepriser og omfattende reguleringsprosesser. I distriktene skyldes dette for lav og/eller usikker etterspørsel etter de ferdige boligene og for høye byggekostnader (SØA, 2022).

En annen løsning som kan redusere boligmengden vil være å utnytte de eksisterende boligressursene bedre. Ifølge tidligere anslag var det ved inngangen til 2023 om lag 176 000 flere boliger enn husholdninger, og 181 000 ved inngangen til 2024. Det tilsvarer 7–8 prosent av den totale boligmassen. Det er om lag som andelen kommunalt disponerte boliger kommunene rapporterer som tomme. Asplan Viak (2024) presiserer at anslagene er teoretiske, og at det ikke finnes nok informasjon om byggenes fysiske tilstand eller bruken av dem. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til hvor stor andel av tomme boliger som faktisk kan tas i bruk i et reelt leiemarked.

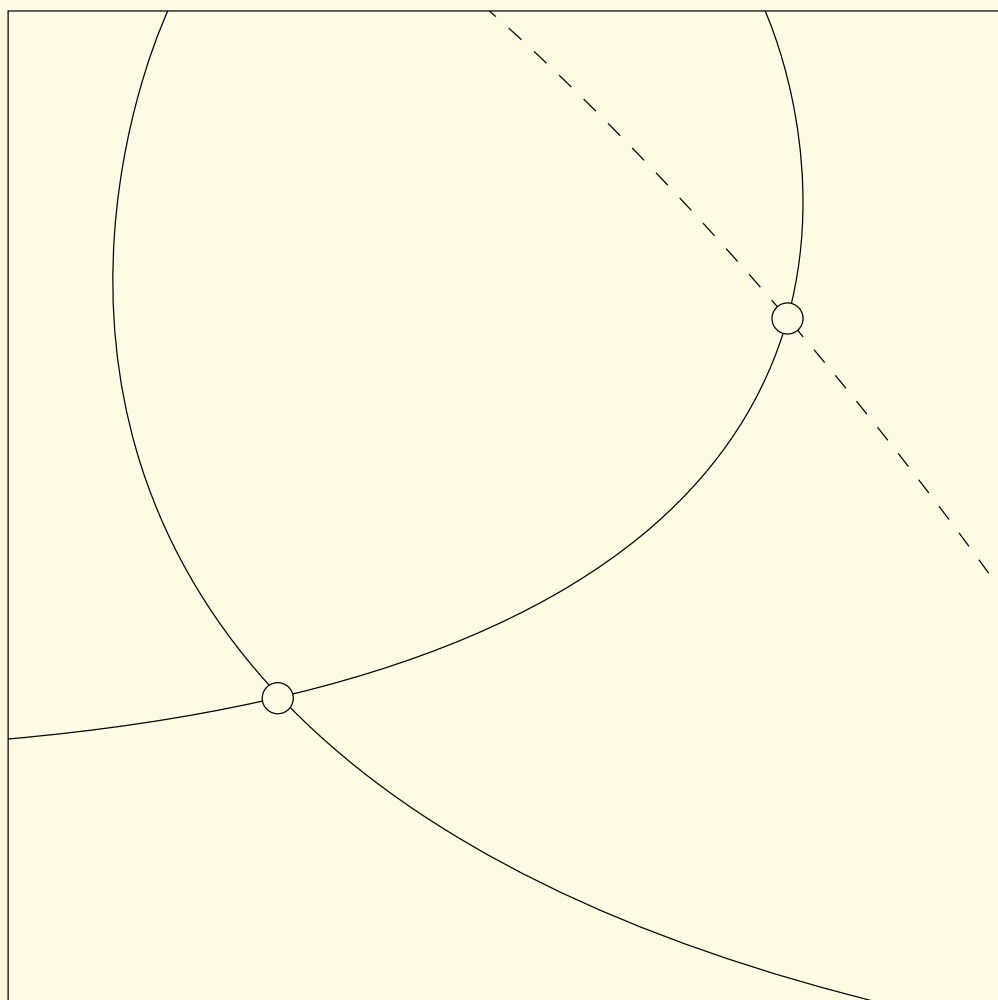
Foreliggende kunnskap viser altså at det er et betydelig teoretisk boligpotensial i Norge, målt som differansen mellom antall boliger og antall husstander. Samtidig er det viktige begrensninger ved disse anslagene: Boligene kan være ubeboelige, midlertidig tomme, eller uegnet for de som faktisk har behov. Det er også ukjent i hvilken grad eierne av boligene er villige til å leie dem ut.

For å kunne vite om dagens boligmasse kan utnyttes mer effektivt er det derfor et behov for mer kunnskap om:

- Hvor mange av de tomme boligene som faktisk kan tas i bruk?
- Hvilken standard boligene har, og hvilke boligtyper de er?
- Hva som er årsakene til at boligene står tomme?
- Hvilke forskjeller som finnes mellom ulike geografiske områder?
- Hva som kan gjøres for å sette flere av boligene i stand eller ta dem i bruk?

For at Husbanken skal kunne veilede kommunene effektivt, og for at staten skal kunne legge til rette for økt utnyttelse av eksisterende boligmasse, må det etableres en mer presis forståelse av boligreserven og kvalitetene på boligene som ligger i den. I denne rapporten benytter vi ny metodikk for å estimere antall tomme boliger, hvor i landet de befinner seg og beskrive hva som kjennetegner disse, og vi drøfter hva som kan gjøres for å ta dem i bruk.

I kapittel 2 gjennomgås metode og beregninger av antall tomme boliger. Videre går vi gjennom den geografiske fordelingen av de tomme boligene samt utviklingen i antall over tid. I kapittel 3 presenteres kjente årsaker til at boliger står tomme. Dette er delt opp i private og kommunalt disponerte boliger. Kapittel 4 inneholder tiltak som kan benyttes for å øke insentivet til at tomme boliger tas i bruk/settes i stand.



2 Data, metode og resultater

Estimeringen av antall tomme boliger er svært omfattende, og det er viktig å få understreket at det er nettopp det, en estimering. Det er gjort flere forutsetninger for å komme frem til et resultat som gir en best mulig indikasjon. I dette kapittelet gjennomgår vi datakilder samt metode og forutsetninger som er benyttet, og vi presenterer resultatene.

2.1 Data

Vi benytter data fra matrikkelen og folkeregisteret for å estimere antall tomme boliger.

Matrikkelen er det offisielle eiendomsregisteret i Norge. Registeret inneholder informasjon om eiendommer, bygninger og adresser. Opplysninger i Matrikkelen inkluderer blant annet Gårds- og bruksnummer, eiendomsgrenser, bygningstype, areal, etasjer, adresse inkludert bruksnummer osv.

Matrikkelen ble etablert i 2009, og tidligere registre hadde andre retningslinjer for hva som skulle føres. Dette innebærer at bygninger kan være registrert med feil eller mangelfulle opplysninger i Matrikkelen. Opplysningene i Matrikkelen er ikke juridisk bindende. Det betyr for eksempel at matrikkelen ikke nødvendigvis viser det areal som er gjeldende for en bolig, men matrikkelen skal vise det arealet som er godkjent i byggesak for eiendommen. Det er kommunen som har ansvaret for føring av matrikkelenheter i matrikkelen.

Folkeregisteret er Norges offisielle register over personer som bor eller har bodd i landet. Det er skatteetaten som er ansvarlig for forvaltningen av folkeregisteret. Folkeregisteret inneholder opplysninger på personnivå som blant annet fødselsnummer, navn, kjønn, endringer i sivilstand, bostedsadresse og flytting. Alle plikter å melde flytting til Folkeregisteret innen åtte dager etter flytting, jf. Folkeregisterloven § 6-1. Samtidig som enkelte, i brudd med loven, ikke melder flytting, er det også enkelte unntak fra pålegget om flyttemelding. Dette innebærer at det vil være tilfeller med beboere som bor i én bolig og er folkeregistrert i en annen.

Datasettet benyttet i analysen består av fire målepunkter i matrikkelen som viser status ved inngangen til 2023, 2024 og 2025, samt et målepunkt for sommeren 2025.⁴

Analysen baserer seg overordnet på antall registrerte boenheter i matrikkelen fratrasket alle enheter der det er minst én registrert beboer i folkeregisteret.

2.2 Metode og beregninger

Tidligere estimeringer av antall tomme boliger er gjort ved å ta antall boliger registrert per grunnkrets fratrasket antall husholdninger estimert av SSB. Ettersom det i flere grunnkretser beregnes å være flere husholdninger enn det er registrert boenheter i Matrikkelen vil dette gjøre at enkelte kommuner tilsynelatende inneholder et negativt antall tomme boliger. Dette problemet unngås ved bruk av data fra folkeregisteret ettersom vi estimerer antall tomme boliger direkte og ikke avledet som differansen mellom to variabler.

Utgangspunktet for beregningen av tomme boliger er alle bygninger av bygningstypekode 111-146 og 311-330⁵ i matrikkelen som har bygningsstatuskode FA (ferdigattest), MB (midlertidig brukstillatelse), eller TB (tatt i bruk).⁶ Ønsket sluttresultat er et estimat på antallet tomme boliger som enkelt kan tas i bruk. Grunnet feil og mangler i Matrikkelen, samt utfordringer som følge av manglende registrert flytting i folkeregisteret er det ikke mulig å gjennomføre en nøyaktig fulltelling.

Totalt er det 315 000 boliger der det ikke er noen med folkeregistrert adresse. Tallet reduseres til 285 000 når vi fjerner sokkelboliger der det mest sannsynlig bor leieboere, men hvor de ikke har registrert adressen sin på korrekt bolignumner. Som en kontroll på at sokkelboligen er tom, regner vi kun sokkelboliger som tomme dersom det kun bor én person over 18 år i bygget eller to personer over 18 år som deler etternavn.⁷

Erfaringsmessig er det mange tilfeller der leilighetsbeboer har registrert feil leilighetsnummer, etasje eller bokstav. Vi fjerner derfor alle tomme leiligheter der eier er også registrert bosatt i en annen bolig i samme gate og med samme husnummer. Da står vi igjen med omtrent 240 000 tomme boliger.

2.2.1 Studenter skaper den største utfordringen ved estimering av tomme boliger

For studenter er det frivillig å melde adresseendring til Folkeregisteret ved flytting. Dette innebærer at et stort antall studenter har folkeregistrert adresse i barndomshjemmet sitt samtidig som de bor og studerer i en annen kommune. Som konsekvens er trolig den største enkeltfeilkilden ved estimering av antall tomme boliger studenter som ikke melder flytting. Dette medfører at grunnkretser i nær tilknytning til studiesteder kan stå oppført med et betydelig

⁴ Nøyaktige observasjonsdatoer for matrikkeldata er 31. oktober 2022, 21. desember 2023, 19. november 2024 og juli 2025

⁵ Det dekker enebolig, tomannsbolig, rekkehus, kjedehus, andre småhus og store boligbygg, se <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/31>

⁶ Dette utelater bygningstyper som i stor grad er bebodd av personer som enten bor der i korte perioder eller ikke er pliktig å melde flytting. Eksempler på dette er Bo og servicesenter, Studentboliger, Seterhus, Naust, boligbrakker, etc.

⁷ Dette vil kunne gi underestimering av antallet tomme boliger f.eks. tilfeller der samboere med forskjellig navn bor i hoveddelen og sokkelleiligheten står tom. Tilpasningen gjøres allikevel da det anses som viktigere å forsikre seg at antallet ikke tomme boliger overestimeres.

større antall boliger enn det er registrert husholdninger, og dermed gir et overdrevet bilde antall tomme boliger. Ettersom studenter gjerne er fordelt over både det private leiemarkedet og studentboliger vil det ikke være mulig å løse dette ved å bare holde antall studenter og antall studentboliger utenfor beregningen.

Tekstboks: Vanskelig å plassere studenter – et eksempel

Grunnkrets 32180210 ligger like ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet i Ås og inneholder ifølge matrikkelen 1 341 boliger, hvorav 1 214 er studentboliger. Her er det kun registrert 498 bosatte husholdninger, og SSB har ved hjelp av data fra blant annet lånekassen beregnet at det faktiske tallet er 653 husholdninger i samme grunnkrets. Både registrerte bosatte i folkeregisteret og SSBs beregning avviker nok kraftig fra det faktiske antall. Dette kan blant annet skyldes at det bor et større antall utenlandske studenter i de nevnte studentboligene og at de ikke fanges opp i data. Ettersom norske studenter, som fanges opp i antall husholdninger, både kan leie på det private markedet og studentboliger lar det seg ikke gjøre å få nøyaktige beregninger for antall tomme enheter i denne grunnkretsen. Dette gjelder for alle grunnkretser med høyt antall studentboliger, og følgelig høyt antall studenter.

Som følge av usikkerheten tilknyttet områder med høy andel av studentboliger vil grunnkretser der andelen studentboliger utgjør mer enn 10% av total boligmasse holdes utenfor analysen.⁸ For grunnkretser i tilknytning til studiesteder der antall studentboliger utgjør mindre enn 10% av boligmassen har vi utviklet en egen metodikk for å estimere hvor mange boliger som påvirkes av dette.

For å hensynta effekten av studenter som ikke melder flytting, benytter vi statistikk om studenters boligbehov og gangavstand til studiested til å fordele studenter på tomme boliger i nærområdet til campus. Ved å sammenligne antallet tomme boliger og estimert antall studenter som må leie bolig på det private markedet per grunnkrets, anslår vi hvor mange boliger som står ledige etter at studentenes faktiske bosituasjon er regnet med.

Med utgangspunkt i data på studenters beregnede avstand til studiested og antall studenter per kommune i Norge er studentene fordelt tilfeldig utover tomme boliger i tre avstandssoner til hver campus.

Statistikk fra Studentenes levekårsundersøkelse (SSB, 2022) på studenters gangtid til studiested er benyttet til å beregne avstand til studiested for studentene, se Tabell 2.1 Omgjøring fra gangtid til estimert avstand.

⁸ Totalt utgjør disse grunnkretsene omtrentlig 102 352 boliger hvorav 37 735 er studentboliger. Ifølge SSB bor det 78 567 husstander i samme grunnkretser. Maksimalt antall tomme boliger utgjør da 23 758, men det fordrer at alle studentboliger er fylt opp og at det ikke er noen studenter fra utlandet som opptar boliger. Som vist i eksempelet for Ås i egen tekstboks er reelt antall tomme boliger trolig betydelig mye lavere.

Tabell 2.1 Omgjøring fra gangtid til estimert avstand

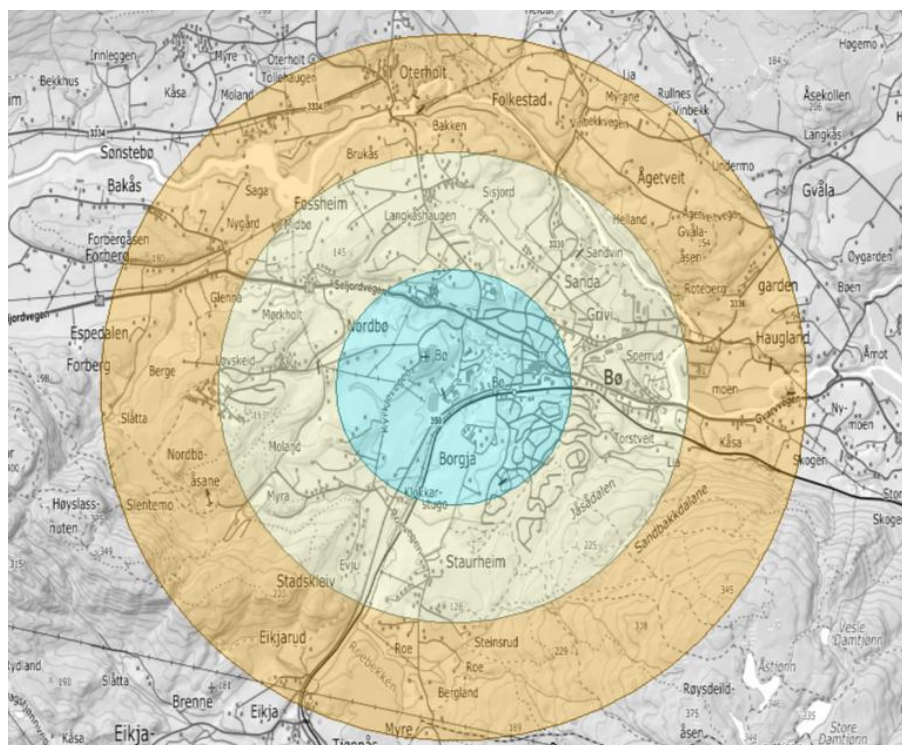
Gangtid til studiested	Avstand til studiested
Under 15 min	Under 1 km
15-29 min	1-2 km
30-44 min	2-3 km
45 min eller mer ⁹	Over 3 km

Videre benyttes tall på studenter i hver kommune i Norge¹⁰. Det tas videre utgangspunkt i at ca. 20% av studenter melder flytting, omtrent 10% er nettstudenter (HK-dir, 2022), og ytterligere 10% er hjemmeboende under studietiden (SSB, 2018).

Basert på dette antas det at reelt antall studenter på studiested som har behov for bolig er omtrentlig 60% av studentene registrert i kommunen. Deretter trekkes antall studentboliger i kommunen fra, slik at vi sitter igjen med det antall studenter som har behov for en bolig fra det private leiemarkedet.

Avstandsberegningene benyttes til å lage tre buffersoner rundt studiestedet, se figur 2.1. De gjenværende studentene fordeles så tilfeldig utover de tomme boligene som ligger innenfor buffersonene.

Figur 2.1 Buffersone, campus Bø



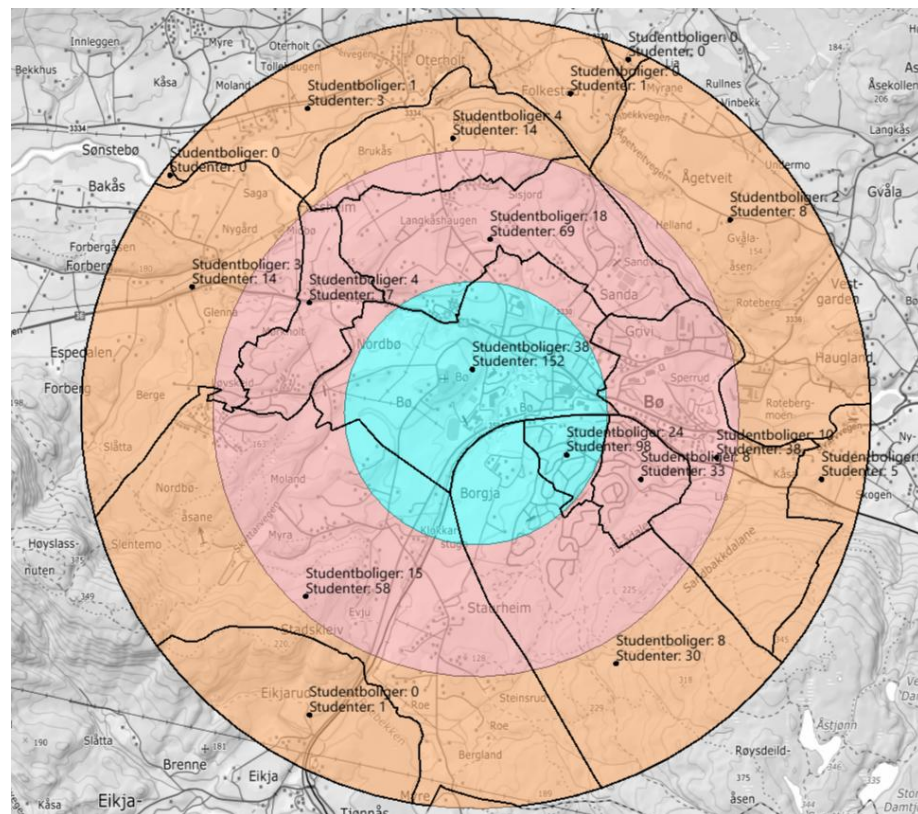
Ettersom endelig estimering gjøres per grunnkrets, gjennomføres beregningene per grunnkrets og buffersone først hver for seg, før arealet av hver grunnkrets i den enkelte buffersone benyttes til å beregne hvor stor andel av husholdningene i buffersonen som tilhører hver av grunnkretsene. Deretter

⁹ Utgjør 14% av studentene. Dette inkluderer studenter som bor langt unna, og også i andre kommuner enn studiested. De holdes derfor utenfor beregningen.

¹⁰ SSB tabell 03814

Til slutt er hvert delareal med ledige boliger testet mot estimatet på antall studentboliger. Der differansen mellom antall tomme boliger og estimert antall studentboliger innenfor en grunnkrets er negativ, antar vi at alle ledige boliger er opptatt av studenter. Dersom differansen mellom antall tomme boliger og estimert antall boliger bebodd av studenter innenfor en grunnkrets er positiv, antar vi at noen boliger er tomme. Vi har innenfor rammene av dette prosjektet ingen forutsetning for å si noe om hvilke boliger som er mer egnet som studentbolig enn andre, og hvilke boligtyper som «tildeles» studentene i estimeringen er tilfeldig.

Figur 2.2 Estimert av antall studenter og studentboliger per grunnkrets innenfor buffersonene



Antall tomme boliger som gjenstår etter vi har tatt høyde for at enkelte trolig er bebodd av studenter er omtrentlig 212 000.

2.2.2 Ubeboelige boliger

Vi vet at noen av boligene identifisert som tomme, høyst sannsynlig står tomme fordi de av en eller annen årsak er ubeboelige. Omfanget er imidlertid usikkert. Hva som oppfattes som en ubeboelig bolig, vil variere fra person til person. Oppfatninger varierer også over tid, og samfunnsutviklingen påvirker den enkeltes oppfatning av hva som gjør en bolig beboelig. For eksempel vil en bolig som hverken har innlagt strøm, vann eller tilknytning til vei, anses som ubeboelig av mange, samtidig som det er enkelte som bor sånn i dag også.

¹¹ Kollektiv er vanligere i storbyer og 4 studenter per bolig kan være noe høyere enn faktisk nivå i enkelte distrikter.

I særlig streng forstand kan en bolig kun anses som "ubeboelig" når det ikke er mulig for beboerne å oppholde seg der på grunn av omfattende skade. Dette kan skyldes alt fra manglende vedlikehold over lang tid til for eksempel flomskader, vannskader, brannskader, skredskader eller skader som følge av andre naturkatastrofer. I slike tilfeller er det som regel nødvendig å gjennomføre omfattende reparasjoner før boligen kan tas i bruk igjen.

Videre kan en bolig også anses som «ubeboelig» selv om den er i teknisk god nok stand til at man kan oppholde seg i den, hvis den for eksempel er plassert slik geografisk at den mangler vei- eller fastlandstilknytning eller at beliggenheten på annen måte ikke er praktisk forenlig med deltakelse i arbeidsliv og samfunnet for øvrig. Dette gjelder særlig dersom boligen skal inngå i en «boligreserve» som ved relativt enkle grep kan tas inn i leiemarkedet. Dette kan f.eks. gjelde boliger som ikke er tilkoblet vann, avløp og strøm, veinettet, eller er plassert på en øy uten fastlandsforbindelse eller ferge.

Grunnet begrensninger i datamaterialet har vi ikke mulighet til å vurdere boligenes tekniske tilstand, men vi har samlet et sett med indikatorer som kan bidra til å forklare hvorfor boliger står tomme over tid. Indikatorene kan også benyttes til å luke ut enkelte boliger som av ulike årsaker ikke vil være naturlig å innlemme i en boligreserve. Videre defineres ubeboelige boliger som tomme boliger med en beliggenhet som ikke er praktisk forenlig med deltakelse i arbeidsliv og samfunnet for øvrig.

Estimert antall tomme boliger for hele landet er 211 794 per juli 2025. Den største andelen av tomme boliger ligger i høye sentralitetsklasser. Tomme boliger i sentralitetsklasser 4-6 utgjør 54 prosent av alle tomme boliger. Samtidig omfatter de samme sentralitetsklassene kun 31 prosent av den totale boligmassen. Sentralitetsklasse 1 har den klart laveste andelen tomme boliger, mens andelen er i klart høyest i sentralitetsklasse 3 og 5.

Tabell 2.2 Andel av tomme boliger og andel av alle boliger, etter sentralitetsklasse.

Sentralitet	Antall tomme boliger	Tomme boliger som andel av alle tomme boliger i Norge	Boliger som andel av alle boliger i Norge
1	15202	8 %	18 %
2	30879	15 %	26 %
3	45475	23 %	25 %
4	39106	19 %	15 %
5	47248	23 %	11 %
6	24103	12 %	5 %

Note: Kolonne 1 viser SSBs sentralitetsklasser, der lavt tall betyr høy sentralitet. Kolonne 2 viser antallet tomme boliger for hver sentralitetsklasse. Kolonne 3 viser hvor stor andel av de tomme boligene som ligger plassert i hver sentralitetsklasse. Kolonne 4 viser hvor stor andel av den totale boligmassen som ligger plassert i hver sentralitetsklasse.

Av de tomme boligene er det 1 296 boliger som kan defineres som ubeboelige da de ligger på en øy uten verken fastlandsforbindelse eller ferge. Det er ytterligere 8 485 tomme boliger som er uten veiforbindelse¹². Totalt er det da 9 781 boliger som kan klassifiseres som ubeboelige og holdes utenfor beregnet boligreserve. Av disse er det hele 7 919 som har vært registrert tomme ved alle fire observasjonstidspunkt siden slutten av 2022. Trekker vi fra de 9 781 ubeboelige boligene vil endelig boligreserve utgjøre 202 013 tomme boliger.

2.2.3 Boliger i utsatte områder

Videre er det flere boliger som har kjennetegn som kan gjøre dem mindre attraktive både for leie og salg. 6 583 tomme boliger ligger på eiendom med registrert grunnforurensning. 17 068 boliger ligger i flomaktsomhetsområder. 10 477 boliger ligger i områder med potensiell skredfare. Selv om dette ikke er indikatorer som sier mye om hvorvidt boligen faktisk er ubeboelig, peker de i retning av at den tomme boligen kan være mindre attraktiv å sette i stand/vedlikeholde.

Det er 123 120 av boligene i datasettet som har stått tomme ved alle fire observasjoner, dvs. ved inngangen til 2023, 2024 og 2025, samt sommeren 2025. Kjennetegn ved disse boligene er at de i stor grad ligger utenfor tettsted, de er eldre, færre av dem er belånt og de er i større grad eid av privatpersoner enn tomme boliger generelt. De ligger også lengre fra barnehage, skole og kollektivtransport, og andelen eneboliger og våningshus er større enn den generelle andelen i landet.

Tabell 2.3 Boliger som har stått tomme ved alle fire observasjoner

Totalt	123 120	100 %
Ligger ikke i tettsted	74 109	60 %
I SEFRAX-registeret	25 662	21 %
Boliger uten fastlandsforbindelse eller ferge	1 149	1 %
Boliger uten veiforbindelse	7 919	6 %
Alle eiere døde siden før 2023	3 324	3 %
Over 10km til nærmeste barnehage og grunnskole	6 048	5 %

2.2.4 Estimatenes

Endelig estimat av antall tomme boliger er i tråd med tidligere beregninger for de mindre sentrale områdene, men noe høyere for de sentrale. Dette skyldes metodeforskjeller i estimeringen og tidligere gjennomførte beregninger har gitt et negativt antall tomme boliger i flere grunnkretser¹³. Vi anser derfor den nye som mer treffsikker for disse områdene. Det er gjort forbehold, blant annet i beregning av tomme sokkelboliger, som skal forhindre overestimering og faktisk antall ledige sokkelboliger er trolig noe høyere enn estimert antall. Det må understrekes at selv om endelig resultat trolig er nære faktisk antall tomme boliger er det kun et estimat, og med tilgjengelig data er det ikke mulig å gjøre en komplett fulltelling.

¹² Inkluderer hele veinettet fra europavei ned til private veier, men ikke traktorvei og gang- og sykkelvei.

¹³ Se [Boligreserver 2022](#), [Boligreserver 2023](#) og [Boligreserver 2024](#) av Asplan Viak

2.3 Utvikling over tid

Til tross for endringer i kommunene er det det mindre variasjon over tid i det totale antallet ledige boliger for landet samlet. I perioden vi har tall for, 2023 til 2025, er fylkene med størst økning i antall tomme boliger Vestfold og Agder med hhv. 4 og 3 prosent. Størst reduksjon i antall tomme boliger har det vært i Rogaland og Oslo med 7 prosent hver. I samme periode har det for landet samlet vært en reduksjon i tomme boliger på 1,5 prosent. Dette til tross for at krigen i Ukraina har medført at det ble bosatt et høyt antall flyktninger i perioden. Flyktninger fra Ukraina som får oppholdstillatelse registreres også i folkeregisteret og inngår i datagrunnlaget. I 2023 og 2024 ble det bosatt hhv. 28 800 og 14 100 ukrainere (SSB, 2025). Et stort antall av disse er familier og legger trolig ikke beslag på like stort antall boliger som enslige asylsøkere har gjort tidligere. Samtidig har antallet boliger økt med over 77 000 siden 2022.¹⁴

Et stort antall av utleieenheter i Norge er uregistrerte. Dette skyldes primært at en stor andel av leiemarkedet består av enheter der noen leier ut del av egen bolig. Dette er ikke registreringspliktig, og det er derfor manglende oversikt over antall enheter. En endring i antallet uregistrerte utleieenheter kan ha påvirkning på antallet tomme boliger, men dette er ikke noe vi får kontrollert. Et pågående prosjekt for Husbanken undersøker nettopp hvordan data om sokkelboligmarkedet kan settes sammen for å gi en bedre oversikt over den tilgjengelige boligmassen. Prosjektet ser også på hvordan sokkelboligene evner å absorbere etterspørselssjokk, som den kraftige flyktningstrømmen fra Ukraina, men resultater foreligger ikke.

Tabell 2.4 Utvikling i antall tomme boliger 2023-2025 og tredje kvartal 2025 (K3), per fylke og sentralitetsgruppe

Fylke	Sentralitet	2023	2024	2025	2025 K3
Agder	3	5 442	5 561	5 496	5 809
	4	5 303	5 295	5 290	5 404
	5	1 563	1 503	1 474	1 492
	6	633	600	604	657
Akershus	1	5 164	5 423	5 475	5 140
	2	6 246	6 419	6 042	5 687
	3	3 769	4 078	3 814	3 755
	4	161	167	162	160
Buskerud	2	2 575	2 534	2 460	2 490
	3	3 718	3 794	3 557	3 632
	4	696	710	737	743
	5	2 528	2 609	2 583	2 607
	6	418	432	419	426
Finnmark	4	1 126	1 056	1 058	1 054

¹⁴ SSB tabell 06265 Boliger, etter bygningstype

Fylke	Sentralitet	2023	2024	2025	2025 K3
	5	1 206	1 179	1 172	1 145
	6	3 046	3 087	2 996	3 043
Innlandet	2	920	886	847	751
	3	8 415	8 326	8 300	8 457
	4	4 014	3 961	3 935	3 955
	5	7 373	7 361	7 418	7 444
	6	2 875	2 796	2 746	2 772
Møre og Romsdal	3	3 276	2 719	2 591	2 668
	4	5 093	4 902	4 848	4 904
	5	4 269	4 879	4 810	4 762
	6	1 385	1 329	1 312	1 311
Nordland	3	1 996	2 168	2 090	1 967
	4	3 709	3 764	3 677	3 703
	5	4 190	4 245	4 248	4 216
	6	4 643	4 686	4 702	4 712
Oslo	1	10 784	11 050	10 311	10 062
Rogaland	2	4 803	4 634	4 407	4 350
	3	3 014	2 833	2 799	2 818
	4	3 765	3 627	3 477	3 401
	5	2 525	2 572	2 540	2 507
	6	530	513	520	520
Telemark	3	2 708	2 847	2 955	2 915
	4	2 482	2 576	2 345	2 316
	5	2 090	2 157	2 124	2 123
	6	1 110	1 083	1 061	1 078
Troms	3	3 086	3 168	3 006	2 969
	4	1 003	1 042	975	976
	5	3 327	3 324	3 239	3 207
	6	3 412	3 310	3 328	3 315
Trøndelag	2	4 202	4 172	4 255	4 280
	3	1 442	1 550	1 534	1 551
	4	4 718	4 575	4 382	4 367
	5	6 282	6 220	6 087	6 145
	6	2 994	3 002	2 953	2 971
Vestfold	2	2 252	2 312	2 294	2 297
	3	4 910	5 126	5 043	5 138
Vestland	2	5 921	5 934	5 747	6 137
	3	697	717	733	713
	4	7 791	7 633	7 601	7 557
	5	11 602	11 575	11 482	11 485
	6	3 361	3 357	3 313	3 298
Østfold	2	4 658	4 740	4 702	4 887

Fylke	Sentralitet	2023	2024	2025	2025 K3
	3	3 193	3 201	3 095	3 083
	4	528	529	518	566
	5	112	116	120	115
Hele landet		205 054	205 964	201 809	202 013

2.4 Utvidet boligreserve

Ved å legge til fritidsboliger i nær tilknytning til tettsteder får vi en utvidet boligreserve. Fritidsboliger er her begrenset til bygningstype 161-163¹⁵ der geografisk plassering er innenfor en grunnkrets hvor 90 prosent eller flere av boligene i samme grunnkrets ligger innenfor et tettsted. Disse summerer til 25 058 enheter. Av disse er det 1 287 boliger der noen har folkeregistrert adresse. Disse antas bebodd og holdes utenfor. Gjenstående 23 737 enheter kan da legges til i det som defineres som utvidet boligreserve. For landet samlet summerer utvidet boligreserve til 225 750 boliger.

Tabell 2.5 Tomme boliger og fritidsboliger etter fylke og sentralitet

Fylke	Sentralitet	Tomme boliger	Fritidsboliger	Utvidet boligreserve
Agder	3	5 809	1 321	7 130
	4	5 404	566	5 970
	5	1 492	59	1 551
	6	657	6	663
Akershus	1	5 140	208	5 348
	2	5 687	918	6 605
	3	3 755	902	4 657
	4	160	11	171
Buskerud	2	2 490	302	2 792
	3	3 632	717	4 349
	4	743	4	747
	5	2 607	1 602	4 209
	6	426	0	426
Finnmark	4	1 054	14	1 068
	5	1 145	70	1 215
	6	3 043	141	3 184
Innlandet	2	751	1	752
	3	8 457	162	8 619
	4	3 955	29	3 984
	5	7 444	2 190	9 634
	6	2 772	70	2 842
Møre Og Romsdal	3	2 668	318	2 986
	4	4 904	258	5 162

¹⁵ Hhv. Hytter og sommerhus o.l., helårsbolig benyttet som fritidsbolig og våningshus benyttet som fritidsbolig

Fylke	Sentralitet	Tomme boliger	Fritidsboliger	Utvidet boligreserve
	5	4 762	407	5 169
	6	1 311	4	1 315
Nordland	3	1 967	14	1 981
	4	3 703	187	3 890
	5	4 216	406	4 622
	6	4 712	251	4 963
Oslo	1	10 062	672	10 734
Rogaland	2	4 350	166	4 516
	3	2 818	14	2 832
	4	3 401	511	3 912
	5	2 507	187	2 694
	6	520	56	576
Telemark	3	2 915	269	3 184
	4	2 316	92	2 408
	5	2 123	136	2 259
	6	1 078	0	1 078
Troms	3	2 969	111	3 080
	4	976	111	1 087
	5	3 207	118	3 325
	6	3 315	80	3 395
Trøndelag	2	4 280	13	4 293
	3	1 551	75	1 626
	4	4 367	143	4 510
	5	6 145	603	6 748
	6	2 971	140	3 111
Vestfold	2	2 297	224	2 521
	3	5 138	2 001	7 139
Vestland	2	6 137	358	6 495
	3	713	419	1 132
	4	7 557	1 939	9 496
	5	11 485	1 268	12 753
	6	3 298	207	3 505
Østfold	2	4 887	2 137	7 024
	3	3 083	310	3 393
	4	566	239	805
	5	115	0	115
Hele landet		202 013	23737	225 750

3 Årsaker til tomme boliger

Vi har undersøkt omfanget av og årsaker til at boliger står tomme, herunder både privat og kommunalt eide boliger. Til dette har vi benyttet registerdata og intervju med et utvalg kommuner. I dette kapitlet drøfter vi funnene.

3.1 Private boliger

Majoriteten av tomme boliger er privateide. Årsakene til at disse boligene blir stående tomme er flere. Mange ligger i usentrale områder med stor avstand til servicetilbud og arbeidsplasser. Flere områder har opplevd befolkningsnedgang. Når folk flytter ut, blir boligene ofte stående igjen tomme. Unge reiser ut for å studere eller arbeide, og eldre som bodde i huset dør eller flytter på sykehjem. Resultatet er fraflyttede boliger uten nye interessenter lokalt. Ofte arver familien huset, men bor selv et annet sted og lar huset stå ubebodd. Slike arvede eiendommer kan det bli mange av over tid. Sekundærboligstatistikken som SØA utarbeider for NEF og Ambita viser at andelen sekundærboliger i distriktene til dels er svært høy, og mange av disse står trolig tomme.¹⁶

Boliger som går i arv og som arvtaker selv ikke ønsker å bo i, blir stående tomme dersom de ikke selges eller leies ut. Datagrunnlaget vårt viser at blant alle tomme boliger er omtrent 9 prosent arvede boliger. Blant alle boliger utgjør arvede boliger 4,5 prosent, hvilket tyder på at en arvet bolig oftere står tom enn en bolig som ikke er arvet. Dette kan for eksempel skyldes at boligen ligger ugunstig til og har eldre standard enn arvingene ønsker, eller at arvinger ikke enes om bruk. Det kan også være formelle hindringer mot å leie ut eller selge boligen, som konsesjonskrav, byggetekniske krav eller sameieregler som hindrer utleie, eller skatteregler som beskatning av leieinntekter og gevinstbeskatning som gjør det mindre gunstig.

Mange av de tomme boligene i datagrunnlaget har to eller flere eiere. Dette kan for eksempel være søsken som arvet foreldrehjemmet sammen. Felles eierskap kan gjøre det vanskelig å få fattet beslutning om utleie, salg eller oppussing dersom eierne ikke blir enige.

Salg av boligen avhenger av at salgsinntektene kompenserer for tapet av boligen. Demografiutvalget viser til at det er korrelasjon mellom langvarig befolkningsnedgang og omsetningsverdi for boliger (NOU 2020:15). I tilfeller

¹⁶ <https://nef.no/historisk-boligstatistikk/>

med arv av eldre bolig i usentralt område kan lav eiendomsverdi føre til at affeksjonsverdi eller (potensiell) bruksverdi gjør at folk heller lar boligen stå tom eller bruker den som fritidsbolig. I mer sentrale områder kan eiere vente på en prisstigning før de er villige til å selge. Boligen kan i disse tilfellene bli brukt som fritidsbolig, uten at det nødvendigvis blir registrert noen endring i matrikkelen

Utleie krever at boligen har god nok standard, at eier er villig til å administrere et leieforhold og at det er leietakere tilgjengelig. Utleie medfører risiko for skade på boligen og merarbeid tilknyttet oppfølging av leieforhold. Leieinntektene etter skatt må da være høye nok til at eier er villig til å ta på seg ansvaret og risikoen som følger av utleie. I tilfeller der husleien er svært lav gir dette manglende insentiv til å leie ut.

Selv om huseier skulle ønske å leie ut boligen, er det ikke nødvendigvis slik at den blir tatt i bruk. Krevende leiemarked med lav etterspørsel etter leieobjekter kan føre til at det tar lang tid å finne passende leietaker. Det kan også være nødvendig med vedlikehold før leieboer flytter inn eller mellom leietakere som fører til at boligen blir stående tom i perioder.

For å hindre at landbrukseiendom blir stående tom og ute av drift over lengre tid, ble det i 2022 fastsatt en treårig tidsfrist for å overføre eiendommen fra dødsbo til ny eier.¹⁷ Landbrukseiendom som har 5 dekar jordbruksareal eller mer, eller 25 dekar produktiv skog eller mer kan dermed ikke stå i uoppgjort dødsbo lenger enn tre år. Dette gir likevel rom for at eiendommen kan stå tom fram til fristen utløper.

Gamle hus som står på gårdstun eller tilhører en gård kan ofte bli stående tomme når ny bolig oppføres. Dersom eierne har bygd ny bolig på tunet eller at tunet består av boliger til flere generasjoner, der et generasjonsledd faller fra uten å bli erstattet kan det være utfordrende å leie ut eller skille ut og selge disse boligene. Det krever at både kjøper og selger er villig til å bo samlet på det som gjerne er selgers gårdstun.

Eldre boliger kan kreve oppgraderinger eller rehabilitering for å være beboelige. Høyere bygge- og materialpriser gjør at dette har blitt mer kostbart de siste årene. Det hever terskelen for at eier er villig til å investere i nødvendige oppgraderinger. I områder med lave boligpriser kan også kostnaden ved å sette en eldre bolig i stand overgå den endelige boligverdien. I slike tilfeller kan eier ende opp med å la boligen stå tom og forfalle.

Noen tomme boliger er også nybygg. Dette gjelder boliger som er del av et nybyggprosjekt og som rekker å bygges ferdig før de blir solgt. Fordi det tar tid å omsette boliger, vil det til enhver tid være noen nybygde boliger som står tomme. Boliger med høyere priser tar gjerne lenger tid å omsette en rimeligere boliger. Økte bygge- og materialkostnader har gitt økte priser, også i områder med lavere betalingsvillighet. Dette kan være med å skape enda lengre omsetningstid.

Pendling kan også føre til at boliger står tomme deler av tiden, for eksempel når ukependlere har en pendlerbolig nær jobben som kun brukes på arbeidsdager, mens hjemmet står tomt i ukedagene. I fjerde kvartal 2024 var det nærmere en million som hadde sitt arbeidssted i en annen kommune enn de var registrert bosatt i (SSB, 2025b). Den største andelen er dagpendlere,

¹⁷ Arveloven § 99 a, med ikrafttredelse 1. januar 2022

men en del av pendlerne har så lang avstand til jobben at daglig reise ikke er praktisk. En ukjent andel av disse vil benytte seg av pendlerbolig. Særlig i bransjer som bygg- og anlegg, fiske, sjøfart, forsvaret og offshore er det flere som bor ved arbeidsstedet i arbeidsperioder og ikke pendler hjem daglig. I 2023 ukependlet 27 prosent av de militært ansatte (Nordvang, Lindgren, & Hanson, 2024). Boliger som benyttes til pendling vil ikke stå oppført med noen folkeregistrert beboer og følgelig fremstå som tomme i statistikken selv om de kan være i bruk i større eller mindre grad gjennom året.

3.2 Kommunale boliger

Kommunale boliger og kommunalt disponerte boliger tildeles primært husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet og som sliter med å skaffe og beholde egnet bolig. På sikt er målet at leietakerne skal klare å skaffe egen bolig i det kommersielle markedet.

Vi har intervjuet 10 kommuner med varierende størrelse og geografi om omfanget av og årsakene til at kommunalt disponerte boliger i deres kommune blir stående tomme. Under presenterer vi hovedfunnene fra intervjuene.

Overordnet forteller kommunene at deres boliger sjeldent står tomme over lengre tid. Kommunene er presentert tall fra KOSTRA og uttrekk fra Matrikkelen¹⁸ over tomme boliger for kommunene, slik at de kunne gi sin vurdering av tallene. I kommunene som gjennomgikk tallene, viste både KOSTRA og matrikkeldata et langt høyere antall enn det faktiske antallet tomme kommunalt eide boliger. En stor del av avviket skyldes kortvarig ledighet i sammenheng med klargjøring og rehabilitering eller mangel på folkeregistrering blant leietakerne. Noe skyldes også definisjonsspørsmål. For eksempel var det baser i bofellesskap registrert som boenheter. Disse ble benyttet av ansatte til opphold og soving på vakt, men ettersom det ikke er noen registrert bosatt på adressen fremstår de som tomme boliger i data. Det ble også oppdaget tilfeller av feilregistreringer i Matrikkelen, der blant annet lager, speiderhytter eller lignende som var registrert som bolig.

Kommunene oppgir gjennomgående at utfordringene heller er en reell mangel på kommunale boliger, eller at tilgjengelige boliger ikke er tilpasset behovet til brukergruppen, enn at egnede kommunale boliger står tomme. Boliger som står tomme over lenger tid er gjerne boliger som ligger svært usentralt til, med lang vei til servicetilbud og arbeidsplasser. Flyktninger eller andre som blir plassert i disse boligene, flytter gjerne derfra så snart muligheten byr seg. Lengre ledighet gjelder også boliger som mangler nødvendige fasiliteter som vanntilførsel eller adkomstvei, eller som er verneverdige restaureringsobjekter og derfor krever betydelige investeringer for å gjøres beboelige. I en spørreundersøkelse fra 2023 finner Oslo Economics indikasjoner på at de viktigste årsakene til tomme kommunale boliger er rehabilitering, klargjøring mellom leietakere og manglende samsvar mellom behov og tilgjengelige boliger. Dette er i tråd med våre funn fra intervju med kommunene.

Leiekontrakter i kommunale boliger er normalt tidsbestemte og varer i tre år, men den faktiske botiden er ofte kortere. Stadig rullering på leietakere gjør at

¹⁸ Inkludert data fra Folkeregisteret over hvilke boliger som har registrerte beboere.

det til enhver tid vil være en andel boliger som står tomme i forbindelse med klargjøring, vedlikehold og oppussing.

Alle kommuner beregner en viss tidsperiode mellom leietakere for å klargjøre boligen til neste leietaker. For normal slitasje forteller flere av kommunene at de beregner opp til en eller to uker for utvask og enkelt vedlikehold, og opptil en måned dersom det skal gjøres oppgraderinger. Per boenhet kan dette koste mellom 5 000 og 30 000 kroner. I tallene fra KOSTRA, som gir et øyeblikksbilde, vil de fleste tomme kommunale boliger skyldes denne type ledighet. Antall tomme kommunale boliger handler derfor hovedsakelig om hvor lenge boligene står tomme mens de vedlikeholdes eller rehabiliteres.

Et gjennomgående funn fra intervjuene er at bruken av kommunale boliger har endret seg. Flere av kommunene har opplevd en økning i antall personer med rusproblemer og psykiske lidelser (ROP). I forbindelse med ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, som trådte i kraft 1. januar 2023, har kommunene fått økt ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁹ I praksis betyr dette at personer innen rus- og psykiatri som tidligere ble plassert på institusjon, nå skal bo i egen bolig. Samlet har dette ført til økning av ROP-brukere blant leietakerne i kommunalt disponerte boliger.

Mange av kommunene forteller at de opplever hardere bruk av de kommunale boligene i sammenheng med økningen av ROP-brukere. Kommuner bruker begrepet lav bokompetanse om brukere som gjør stor skade eller ikke gjør enkelt vedlikehold på sine boliger. Disse utgjør en forholdsmessig liten andel av leietakerne i de kommunale boligene, men medfører de største kostnadene og lengste ledighetstiden mellom leietakere. Enkelte kommuner forteller om gjennomsnittskostnader rundt 200 000 kroner og en gjennomsnittlig klargjøringstid på 3 måneder for enkeltboliger med hard bruk. I noen tilfeller kan rehabiliteringskostnadene som følger bytte av leietaker beløpe seg til over én million kroner.

I forbindelse med at kommunene har fått større ansvar for å skaffe egen bolig til ROP-brukere, er det blitt fremmet et ønske om å innføre merverdiavgiftskompensasjon på anskaffelse og rehabilitering av boliger til disse brukerne. Dette finnes i dag for institusjoner som tilbyr helsetjenester. Slik kommunene beskriver det, er de pliktige til å tilby det samme helsetilbudet til ROP-brukere i egen bolig som de som bor på institusjon. Det er derfor et ønske om å innføre samme merverdiavgiftskompensasjon for kommunale boliger til denne typen brukere.

Omsorgsboliger som er tilpasset personer med vedtak er berettiget til å motta merverdiavgiftskompensasjon. Da er det et krav at brukerne av disse boligene har de aktuelle vedtakene. En kommune forteller at i perioder har de ikke nok brukere til å fylle disse omsorgsboligene. Fordi regelverket forbyr utleie til bruker uten vedtak, blir disse boligene til tider stående tomme.

Kommunene rapporterer at deler av den samlede boligmassen ikke til enhver tid er tilpasset behovet kommunene har. Endringer i brukermassen, for eksempel ved flyktningsstrømmer av ulik karakter, gjør at behovet kan endre seg raskt. For å sørge for at boligmassen er tilpasset behovet, gjør kommunene reinvesteringer der de selger de uegnede boligene og kjøper nye egnede boliger. Boliger som er helt ubeboelige og ikke lar seg selge blir

¹⁹ Boligsosialloven, med ikrafttredelse 1. januar 2023

vurdert å rive. Bytte av boligmasse er blitt mer utfordrende etter avviklingen av Husbankens Tilskudd til utleieboliger. Oslo Economics (2023) finner i intervju med kommuner at risikoen ved et salg, eventuelt med en tilbakebetaling av tidligere tilskuddsbeløp, er at kommunen ikke får tilstrekkelig finansiering til et nytt kjøp. Kommunen kan derfor velge å beholde en bolig som ikke er tilpasset behovet, fremfor å risikere færre boliger. Denne effekten kan trolig være forsterket etter bortgang av tilskuddsordningen.

En utfordring flere peker på er at deler av boligmassen er gammel og slitt, slik at det er behov for større rehabiliteringer. Dette kan kreve store investeringer som ofte overgår driftsbudsjettene som settes av til normalt vedlikehold mellom leietakere. Kommunene trekker fram trangere kommuneøkonomi som en årsak til at disse boligene blir stående tomme i lengre perioder. En kommune fortalte at de har investeringsstans. Dermed er rehabiliteringsprosjekter satt på vent og boligene står tomme. En annen kommune forteller om en låst situasjon der de ikke har budsjettmidler til å oppgradere små hybelkjøkken i en rekke leiligheter som ble bygget etter en gammel standard som ikke holder i dag. Fram til oppgraderingen blir gjort får de ikke leid ut disse boligene.

Økonomi står ofte som en hindring i rehabiliteringsarbeidet, og i enkelte tilfeller er også regelverket en begrensning. Blant annet forteller en kommune at utfordringen er at vedlikeholdet regnes som drift regnskapsmessig. Kun rehabilitering som fører til vesentlig standardheving regnes som investering. Regelverket tillater ikke kommunen å ta opp lån for drift, hvilken gjør at enklere rehabilitering må få midler over driftsbudsjettet. Kommunene forteller at dette ofte blir prioritert ned i budsjettforhandlingene. Resultatet blir derfor at bygningene forfaller mer før de kan gjennomføre rehabiliteringsprosjektene. Ofte medfører det også lenger lediggang.

Flere kommuner organiserer kommunale boliger gjennom kommunalt oppførte stiftelser. Organiseringsformen bygger på en tanke om at overskuddet skal reinvesteres i oppussing og vedlikehold. Stiftelsene eier formelt boligene og står ansvarlige for vedlikehold og renovering. Kommunen sentralt har ansvar for å tildele boligene til brukere, og har ikke direkte råderett over oppussing og vedlikehold. I enkelte kommuner opplever de lav samstemthet i prioriteringene stiftelsene velger å gjøre og det behovet kommunen opplever. Det kan føre til at boliger de har behov for ikke blir pusset opp og står tomme.

En kommune trakk frem at de kommunale anskaffelsesreglene står til hinder for rask rehabilitering. I kommunen er det strenge miljøkrav som kun større byggefirmaer er økonomisk rustet til å overholde. Det fører til liten konkurranse blant leverandørene og at store aktører er overrepresentert i anbudskonkurransene. Erfaringsmessig har disse firmaene en stor portefølje med oppdrag, der mindre kommuners prosjekter ofte havner bakerst i køen og bruker lenger tid enn avtalt fordi prosjektene er forholdsmessig små. Slik nedprioritering medfører lenger lediggang enn strengt nødvendig.

Tidsbestemte kontrakter på opptil tre år er normen i kommunalt disponerte boliger og skal sørge for bostabilitet. Flere av kommunene forteller samtidig at manglende fleksibilitet i tidsbestemte kontrakter i henhold til Husleieloven kan være til hinder for utleie. Boliger som ligger på tomter som for eksempel skal omreguleres til andre formål leies ideelt sett ut fram til omreguleringen inntreffer. Når endringen inntreffer avhenger av budsjetter og sentrale bestemmelser, hvilket gjør det vanskelig å forutsi hvor lenge boligen kan bebos. I tilfeller der man forventer at det i løpet av to år kan skje en

omregulering vil det være vanskelig for kommunen å leie ut. Er det stor usikkerhet om hvor lenge boligen faktisk kan bebos kan det også oppleves utfordrende å benytte unntaksbestemmelse (jf. Husleieloven §11-1) til å inngå leiekontrakter av kortere varighet. Særlig ettersom feiltolkning av bestemmelsen kan føre til at leieavtalen skal anses som tidsubestemt.

4 Tiltak

I dette kapittelet presenteres mulige tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av tomme boliger. Tiltakene spenner fra organisatoriske og administrative forbedringer til regulatoriske endringer og offentlige tilskuddsordninger.

Noen av de foreslåtte tiltakene er generelle og kan gjelde hele boligmarkedet, mens andre er spesifikt rettet mot kommunalt disponerte utleieboliger. Vi inkluderer også eksempler fra både Norge og utlandet der slike tiltak er tatt i bruk. Det er viktig å merke seg at ulike områder kan trenge ulike løsninger. Utfordringene med tomme boliger i distriktene kan kreve andre virkemidler enn i pressområder. Tiltakene presenteres i to hovedkategorier: generelle tiltak (for private boliger og boligmarkedet generelt) og tiltak spesielt rettet mot kommunale boliger.

4.1 Generelle tiltak

Økt kunnskapsgrunnlag og bedre oversikt over boligmassen

Det er i dag manglende oversikt over boligers tekniske tilstand og faktisk bruk. Dette gjelder i særlig grad private boliger. Matrikkelen er den beste kilden til eiendomsinformasjon i Norge, men den inneholder lite informasjon om boligenes tilstand. I tillegg er det utfordringer med feil- og mangelfull registrering. Erfaringer fra andre land viser at systematisk og jevnlig kartlegging av boligmassen og utviklingen i omfanget av tomme boliger er et viktig virkemiddel i arbeidet med å få tatt i bruk boligene (Housing Europe, 2023). Estimeringene gjort i denne rapporten bidrar til nettopp dette, men ved innføring av tiltak for å redusere omfanget av tomme boliger vil det også være viktig med fremtidige, jevnlig kartlegginger for å vurdere utviklingen og effekten av tiltak som innføres.

Økonomisk insentiv til rehabilitering og oppgradering

Lav boligverdi i kombinasjon med høye kostnader tilknyttet rehabilitering gir redusert insentiv til rehabilitering av boliger i distriktene og kan resultere i at boliger blir stående tomme. Offentlig tilskudd som dekker deler av kostnadene ved rehabilitering, kan motvirke at boliger blir stående tomme grunnet lav standard. Flere land har innført slike ordninger som ledd i arbeidet med å ta i

bruk tomme boliger. Slike ordninger kan utformes på flere måter og eksempler på tiltak som er tatt i bruk internasjonalt inkluderer:²⁰

- Tyskland innførte i 2024 en egen låneordning som gir lavere lånerenter til småbarnsfamilier som kjøper eldre boliger med renoveringsbehov og setter dem i stand (KfW, 2024)
- I Skottland kan en søke om tilskudd til istandsettelse av tomme boliger (Scottish Empty Homes Partnership, 2023).
- Irland har også Repair and Leasing Scheme, som gir mulighet for rentefrie lån til rehabilitering av tomme boliger betinget på at boligen leies ut til kommunen eller et annet godkjent utleieselskap i et forhåndsbestemt antall år. Rehabiliteringslånet nedbetales gjennom en reduksjon i husleien gjennom utleieperioden.

Skattlegging av boliger som ikke er i bruk.

Særegen skattlegging av boliger som står tomme over tid vil gi insentiv til utleie eller avhending av boliger som ikke er i bruk. Dette kan betraktes som et mindre inngripende alternativ til boplikt. Her kan det sees til Frankrikes *Taxe sur les Logements Vacants (TLV)*, som har regulert skattlegging av tomme boliger i pressområder siden 1999. Skatten pålegges boliger som har stått tomme i minst ett år, beregnes ut fra potensiell leieinntekt, og skattesatsen øker over tid.²¹ Forskning viser at skattleggingen har redusert omfanget av tomme boliger og har hatt særlig effekt på boliger som har stått tomme over lengre tid (Segú, 2020).

Skattefritak eller redusert skatt på utleie

Skattelette på utleie av sekundærbolig gir økt insentiv til å leie ut boliger som ellers står tomme. Tiltaket kan eventuelt tenkes begrenset for eksempel til områder preget av lite lønnsom utleie grunnet lave leiepriser, eller til pressområder der boligbehovet er prekært. Et slikt tiltak kan også begrenses til sentralitetsklasser, maksimalt en utleiebolig per husstand og ha en beløpsgrense på leiepris. For å redusere omfanget av boliger som står tomme grunnet omfattende og lite lønnsomt rehabiliteringsbehov er det mulig å innføre en skattereduksjon på utleie av eldre boliger som har gjennomgått rehabilitering. En slik skattelette benyttes i Frankrike, og der er reduksjonens størrelse også avhengig av hvor lenge boligen bindes opp for utleie (Daly, 2024).

Tilskudd til å gjøre egen bolig mer aldersvennlig

For å forhindre at folk grunnet dårlig tilpasset bolig må flytte fra boligen sin når de blir eldre kan det innføres tilskudd til alderstilpasning. Et slikt tilskudd er foreslått i statsbudsjettet for 2026. Tilskuddet foreslås å dekke 25 prosent av kostnadene oppad til maksimalt 75 000 kroner med å gjøre egen bolig mer aldersvennlig. (Regjeringen, 2025). Et slikt tilskudd kan brukes til f.eks. å fjerne terskler installere rekkverk eller samle alt på ett plan. Ved å tilrettelegge for at folk kan bo hjemme lengst mulig vil man redusere omfanget av boliger som blir stående tomme grunnet alderdom samtidig som det kan redusere behovet for sykehjemsplasser. Tidligere har Husbanken hatt

²⁰Andre eksempler på ordninger inkluderer [Landsbyfornyelsespuljen](#) i Danmark, [Vacant Property Refurbishment Grant](#) i Irland, [Empty Homes Grant Scheme](#) i Skottland og [Denormandie-loven](#) i Frankrike.

²¹TLV gjelder i kommuner med minst 50 000 innbyggere og i områder med press på boligmarkedet. TLV pålegges kun boliger av en viss standard og det eksisterer flere unntak som f.eks. ufrivillig tom grunnet manglende leietakere, nødvendig rehabilitering eller benyttes som feriebolig.

en [tilskuddsordning til prosjektering og/eller installasjon av heis](#), som ble avviklet i 2023.

Styrket informasjon og veiledning rettet mot private boligeiere

Informasjonstiltak som viser gevinstene av utleie og synliggjør støtteordninger, kan ha en betydelig effekt. Prosjektet Lys i gamle hus, i regi av Fortidsminneforeningen, har vist at synliggjøring av potensialet i fraflyttede boliger kan skape oppmerksomhet og interesse hos både eiere og mulige tilflyttere. Internasjonalt finnes lignende tiltak i blant annet Skottland og Irland, der veiledning, juridisk bistand og informasjon om støtteordninger har bidratt til at tomme boliger tas i bruk (Government of Ireland, 2023) (Scottish Empty Homes Partnership, 2023).

Reguleringer som motvirker tomgang i pressområder

I områder der tomme boliger kan skyldes spekulasjon, sekundærboligbruk eller korttidsutleie i turistsesong kan det innføres strengere regulering. Innføring av boplikt kan være et treffsikkert virkemiddel i arbeidet med å redusere antall tomme boliger i pressområder og Konesjonsloven (2005) gir allerede norske kommuner mulighet til å innføre boplikt på eiendommer brukt som helårsbolig. Flere europeiske byer har innført strenge reguleringer for å sikre at helårsboliger faktisk brukes til boligformål og innføring av boplikt kan også være med på å redusere boligprisen i pressområder (Dahl & Theisen, 2020).

Tilskudd til å flytte boliger.

Boliger som er ubebodd fordi de ligger for langt unna servicetilbud og arbeidsplasser kan flyttes til områder det er mer attraktivt å bo. I områder der det er hindringer mot å bygge nye boliger fordi eiendomsverdien er lavere enn summen av byggekostnader kan dette bidra til økt boligmasse. Dette forutsetter at flyttekostnader er lavere enn byggekostnader. I tilfeller der en bolig står tom på et sted med liten etterspørsel, men selve huset er av god kvalitet, kan man fysisk flytte huset til et sted med boligbehov. Flytting av hus gjennomføres i stor skala i Kiruna²², men det er også andre eksempler på flytting av eksisterende bygg til erstatning for nybygg.²³

4.2 Tiltak mot tomme kommunalt disponerte boliger

Selv om mye av tomgangen er kortvarig, fremkommer det av intervjuer med kommunene at tomgang mellom leietakere i noen grad kan reduseres gjennom bedre oversikt og rutiner. Erfaringer viser også at klare interne rutiner og tidsfrister kan gi kortere tomgangstid mellom leieforhold²⁴. Effektivisering i saksbehandling kan gjennom digitalisering og bruk av felles system på tvers kan også bidra. Husbankens Kobo (Digitale løsninger for kommunalt disponerte utleieboliger) benyttes per oktober 2025 av 142 kommuner og resterende kommuner benytter seg av alt fra egenutviklede søknadsprosesser til manuell saksbehandling med papirutskrifter. Beregninger gjennomført av Oslo Economics (2022) viser et betydelig gevinstpotensial ved sparte IT-kostnader for kommunene, mer brukervennlige tjenester, bedre statistikk og

²² https://www.nrk.no/nordland/3000-boliger-i-kiruna-pa-flyttefot_-_kjenner-det-i-hjertet-1.13658979?autoLogin=true

²³ <https://byggogbevar.no/for-haandverker/tradisjonshaandverk/hus-paa-vei/> og <https://ovik.no/flytting-av-hus-sortland/>

²⁴ Larvik kommune opplevde gode resultater etter innføring av krav om at en bolig skal være klar til innflytting innen 30 dager etter utflytting.

grunnlagsdata. Å få flere kommuner over på felles saksbehandlingssystem gir mulighet for mer effektiv saksbehandling og gevinster for både brukere, kommuner og andre samfunnsaktører.

Tilskudd til utleieboliger

Mange kommuner står overfor store vedlikeholdsbehov og har begrenset økonomisk handlingsrom. En av de største utfordringene knyttet til tomme kommunale boliger er at boligmassen ikke er godt nok tilpasset behovet. Kjøp av utleieboliger gir kommunene mulighet til å øke kapasiteten og skifte ut boliger som ikke lenger er egnet. Flere kommuner nevner i samtaler at de ønsker en tilbakeføring av Husbankens tilskudd til utleieboliger og at bytte av boliger er blitt vanskeligere etter at tilskuddet ble avviklet. I en spørreundersøkelse til kommunene gjennomført av Oslo Economics (2023) svarte 78% at tilskudd til utleieboliger i stor eller svært stor grad er egnet til å løse utfordringene med manglende samsvar mellom den kommunale boligmassen og målgruppens behov fremover.

Videre er tilskudd til montering av heis et gjentakende tema i samtale med kommunene. Montering av heis er kostbart, men kan tilgjengeliggjøre eksisterende boliger for en større målgruppe.

Ytterligere en mulighet er egne tilskudd rettet mot rehabilitering og vedlikehold av boliger rettet mot personer med rus- og psykiatrilidelser (ROP). En del av disse brukerne har lav bokompetanse, som kan medføre hard bruk av boligen og hærverk. Det kan kreve betydelige summer å rehabilitere slike boliger, som ikke nødvendigvis finnes i kommunebudsjettene. Boligene blir da stående tomme lenger enn de må.

Endringer i regelverk og rammebetingelser

Mer fleksible regler for tidsbestemte leieavtaler kan gjøre kommunene bedre i stand til å leie ut boliger med usikker tidshorisont. Endringer i regnskapsregler, slik at mindre rehabilitering kan klassifiseres som investering, kan gi kommunene større handlingsrom. Da kan det tas opp lån for mindre rehabiliteringsprosjekter slik at man ikke må vente til boligen har forfalt nok til at rehabiliteringene kan regnes som investeringsprosjekter. Anskaffelsesregelverket kan også justeres for å øke konkurransen og korte ned ventetiden for rehabiliteringsprosjekter.

Merverdiavgiftskompensasjon for boliger til ROP-brukere

Kommunene får momskompensasjon for ROP-brukere som bor i institusjon, men får ikke tilsvarende kompensasjon for brukere som bor i egen bolig. Kommunene opplever at kostnadene knyttet til ROP-brukere er svært store, og selv om de utgjør en mindre del av den samlede brukergruppen rapporterer kommunene en betydelig kostnadsøkning tilknyttet denne gruppen. En utvidelse av ordningen for momskompensasjon kan redusere kostnader knyttet til å fremskaffe og rehabilitere egnede boliger. De momskompenserte institusjonsplassene kan i dag kun kan tildeles brukere med vedtak. Enkelte kommuner rapporterer at de kan oppleve kø av ROP-brukere som skal bo i egen bolig samtidig som de har tomme institusjonsplasser som ikke kan benyttes. Dersom det skulle innføres momskompensasjon for boliger til ROP-brukere er det viktig å veie tiltaket mot kostnaden av at boliger «låses» til brukere med vedtak.

Mer fleksibilitet i leieavtaler

Noen kommuner ønsker mer fleksible regler for tidsbestemte leieavtaler og oppsigelsesgrunn ved tidsbestemte kontrakter. Boliger som er tilgjengelige

for en kortere periode grunnet f.eks. fremtidig planlagt rehabiliteringsarbeid, blir stående tomme grunnet dagens krav til varighet på leiekontrakt.

Midlertidig unntak fra Plan- og bygningsloven

For å imøtegå høy ankomst av fordrevne fra Ukraina ble det innført midlertidig forskrift om unntak fra Plan- og bygningsloven. Med variasjon i flyktningstrømmene varierer også behov for kommunale boliger og skaper utfordringer for kommunene i arbeidet med å holde boligmassen egnet. Den midlertidige forskriften har lettet kommunens arbeid med bosetting av flyktninger og det ønskes en mer permanent ordning som kommunene kan benytte seg av også ved fremtidige flyktningestrømmer.

5 Referanser

- Asplan Viak. (2023). *Notat - Boligreserver 2023*. Hentet fra <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Asplan%20Viak%20-%20Notat%20Boligreserver%202023.pdf>
- Asplan Viak. (2024). *Notat - Boligreserver 2024*. Hentet fra <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Norges%20boligreserver%20i%202024.pdf>
- Boligsosialloven. (2023). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (LOV-2022-12-20-121)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121>
- Dahl, J., & Theisen, T. (2020, 09 11). Gir boplikt lavere boligpriser? *Tidsskrift for boligforskning*, ss. 51-69.
- Daly, I. (2024). *Tax incentives and Housing Renovation: Evidence from France*.
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). (2022). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2022*.
- Government of Ireland. (2023). *Vacant Homes Action Plan*.
- Housing Europe. (2023). *Tools to deal with vacant housing*.
- KfW. (2024). *KfW Press Release 2024-09-02*. Hentet fra On behalf of the German Federal Government, KfW provides funding for families buying residential properties in need of refurbish: https://www.kfw.de/About-KfW/Newsroom/Latest-News/Pressemitteilungen-Details_820928.html
- Konsesjonsloven. (2005).
- Meld. St. 13 (2023-2024). (2024). *Bustadsmeldinga - Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*.
- Nordvang, E., Lindgren, P., & Hanson, T. (2024). *Pendle- og flyttemønsteret i forsvaret 2013-2023 - geografisk mobilitet blant militært personell*. Forsvarets forskningsinstitutt.
- NOU 2020:15. (2020). *Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Oslo economics. (2022). *Gevinstberegning av Kobo - digitale løsninger for kommunalt disponerte utleieboliger*.
- Oslo Economics. (2023). *Evaluering av tilskudd til utleieboliger*.

- Regjeringen. (2025, Okt. 15). *Statsbudsjettet 2026*. Hentet fra Over 3,5 milliarder til Eldreløftet: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/over-35-milliarder-til-eldreløftet/id3121686/>
- Scottish Empty Homes Partnership. (2023). *Strategic Empty Homes Framework Guidance*.
- Segú, M. (2020, Mai). The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of Public Economics Volume 185*.
- SSB. (2018). *Bruk av kommunale boliger*. Hentet fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/bruk-av-kommunale-boliger>
- SSB. (2018). *Hjemme bra, men borte best?* Hentet fra <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hjemme-bra-men-borte-best>
- SSB. (2022). *Studenters levekår 2021 - En levekårsundersøkelse blant studenter i høyere utdanning*.
- SSB. (2025, 03 07). *Færre ukrainere bosatt i Norge i 2024*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-og-norskfodte-med-innvandrerforeldre/artikler/faerre-ukrainere-bosatt-i-norge-i-2024>
- SSB. (2025b, mars 13). *Sysselsetting*. Hentet fra Hvor mye pendling er det mellom kommuner?: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/hvor-mye-pendling-er-det-mellom-kommuner#:~:text=I%204,og%20bor%20i%20samme%20kommune>
- SØA. (2022). *Utredning om tomteprisfastsettelse og sammenhenger mellom priser og kostnader i boligbygging*.

Vedlegg 1 – Andre mulige feilkilder

I tillegg til feilkilder omtalt i hovedteksten er det også noen andre feilkilder som bør nevnes:

I målingen av tomme boliger kan det oppstå feil. Noen slike målefeil kan skyldes regler for folkeregistrering, mens andre målefeil kan oppstå ved at dataene kun representerer øyeblikksbilder av en flyt av inn- og utflyttere i en bolig. I det følgende gjør vi kort rede for disse mulige feilkildene.

Beboere på institusjoner

Beboere på institusjoner skal forbli folkeregistrerte der de hadde sitt bosted før institusjonsoppholdet. Dette betyr at, selv om en person eksempelvis har flyttet permanent inn på et sykehjem eller i en omsorgsbolig, så vil vedkommende forbli folkeregistrert i sin tidligere bolig. Dette kan gi to typer feilmålinger i dataene. For det første kan en bolig som står tom være registrert som bebodd. Dette vil være tilfellet dersom personen som har flyttet inn på institusjon har etterlatt seg et tomt hus. For det andre kan boliger som er registrert som tomme i realiteten være bebodd. Dette vil være tilfellet dersom boenhetene til institusjonen er registrert som selvstendige enheter i matrikkelen, men uten at beboeren (i tråd med folkeregisterloven) har meldt flytting til denne boenheten.

Flytting for kommunalt disponerte utleieboliger

Tall på antall ledige boliger rapporteres inn per 31. desember hvert år. Dette betyr at tallene kun gir et øyeblikksbilde. Dersom en bolig har blitt fraflyttet den 30. desember og på nytt blir flyttet inn i den 1. januar, skal den altså registres som tom den 31. desember. I data som består av slike øyeblikksbilder er det derfor ikke mulig å skille mellom en bolig som står tom i årevis og en bolig som kortvarig står tom mellom to leietakere.

SØA



Samfunns-
økonomisk
Analyse