



Jardar Sørvoll, Ingar Brattbakk og Maja Flåto (red.)

VELFERDSSTATENS BOLIGTILBUD:

Kommunale utleieboliger i Norge



Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge

Jardar Sørvoll, Ingar Brattbakk og Maja Flåto (red.)

Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge

CAPPELEN DAMM FORSKNING

© 2025 Kristin Aarland, Kim Christian Astrup, Trond Bliksvær,
Ingar Brattbakk, Ketil Bråthen, Maja Flåto, Rolf Golombek, Inger
Lise Skog Hansen, Elma Hansnić, Katja Johannessen, Viggo Nordvik,
Siri Myrøld Osnes, Hans Christian Sandlie, Asgeir Solstad, Jardar
Sørvoll, Janis Umblis, Lea Louise Videt, Katrine Mauseth Woll.

Bokens design og sats: © 2025 Cappelen Damm AS.

Dette verket omfattes av bestemmelsene i *Lov om opphavsretten til åndsverk m.v.* av 1961. Verket utgis Open Access under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY 4.0. Denne tillater tredjepart å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, og å remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle, under betingelse av at korrekt kreditering og en lenke til lisensen er oppgitt, og at man indikerer om endringer er blitt gjort. Tredjepart kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller tredjepart eller tredjeparts bruk av verket. Enhver bruk av hele eller deler av verket som input eller som treningskorpus i generative modeller som kan skape tekst, bilder, film, lyd eller annet innhold og uttrykk, er ikke tillatt uten særskilt avtale med rettighetshaverne. Lisensvilkår: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISBN Hefte utgave: 978-82-02-88287-7

ISBN PDF: 978-82-02-840747

ISBN EPUB: 978-82-02-88885-5

ISBN HTML: 978-82-02-88886-2

ISBN XML: 978-82-02-88887-9

DOI: <https://doi.org/10.23865/cdf.259>

Dette er en fagfellelevert antologi.

Cappelen Damm Forskning er redaksjonen for åpen
forskningspublisering i Cappelen Damm Akademisk.

Omslagsdesign: Carine Fløystad, Cappelen Damm AS

Omslagsfoto: alla_snesar, Getty images

Cappelen Damm Forskning

forskning@cappelendamm.no

Innhold

Forord	7
Innledning Kommunale utleieboliger. Bolig- og velferdspolitikkenes glømte sikkerhetsnett	9
<i>Jardar Sørvoll, Ingar Brattbakk og Maja Flåto</i>	
Kapittel 1 Grunntrekk og variasjoner i den kommunale utleieseektoren	45
<i>Siri Myrold Osnes og Hans Christian Sandlie</i>	
Kapittel 2 Kommunale boliger i landkommuner og spredtbygde strøk. Med eksempler fra en casestudie i nordnorske distriktkommuner	83
<i>Trond Bliksvær, Asgeir Solstad og Lea Louise Videt</i>	
Kapittel 3 I skoene til bakkebyråkraten: En kvalitativ analyse av saksbehandleres skjønnsutøvelse ved vurdering av søknader og tildeling av kommunal bolig	111
<i>Elma Hasanić</i>	
Kapittel 4 Fra kommunal leie til eie med startlån	135
<i>Maja Flåto</i>	
Kapittel 5 Offentlige leieboliger som boligsosialt virkemiddel i et markedsbasert boligregime – en normativ analyse	163
<i>Kim Christian Astrup og Viggo Nordvik</i>	
Kapittel 6 «Alle må bo og med riktig hjelp kan alle bo.» Kommunale boliger som del av psykisk helse- og rusarbeid	187
<i>Inger Lise Skog Hansen og Ketil Bråthen</i>	
Kapittel 7 Kommunale leietakere i Oslo: Hvem er de, og hvordan bor de?	215
<i>Rolf Golombek, Janis Umblijs og Kristin Aarland</i>	

Kapittel 8	På jakt etter ontologisk trygghet i og utenfor Oslos kommunale boligsektor	261
	<i>Katja Johannessen</i>	
Kapittel 9	Ungdom som ikke får som fortjent: oppvekstsvilkår i helkommunale blokker i Oslo	297
	<i>Ingar Brattbakk</i>	
Kapittel 10	Leieboermedvirkning i den kommunale boligsektoren	335
	<i>Ingar Brattbakk og Katrine Mauseth Woll</i>	

Forord

Denne antologien bidrar med ny kunnskap og nye perspektiver på kommunale utleieboliger som redskap i norsk velferdspolitik. Redaktørene håper at boken vil bidra til økt interesse blant forskere og praksismiljøer i stat, kommune og sivilsamfunnet for kommunale boliger – et av velferdsstatens siste sikkerhetsnett.

Boken er et produkt av BOVELs satsing på forskning om leiemarkedet, boligsosiale virkemidler og lavinntektsgrupper på boligmarkedet. Redaktørene og alle bidragsyterne er knyttet til BOVEL, et faglig uavhengig senter for bolig- og velferdsforskning opprettet i 2021. Senteret finansieres hovedsakelig av Kommunal- og distriktsdepartementet og ledes fra Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) ved OsloMet, med Velferdsforskningsinstituttet NOVA som vertsinstitusjon. BOVEL har følgende institusjonelle partnere: Frischsenteret, Institutt for samfunnsforskning, Fafo, Nordlandsforskning, Nord universitet og VID vitenskapelige høyskole.

Redaktørene ønsker å takke alle bidragsyterne varmt for sine bidrag til boka. En spesiell takk retter vi videre til fagfellene som vurderte bokas manuskripter. Vi ønsker også å takke Kommunal- og distriktsdepartementet, og da spesielt vår kontaktperson i Bolig- og bygningsavdelingen Kjersti Halvorsrud, for et godt samarbeid og bidrag til den økonomiske handlefriheten som gjorde denne utgivelsen mulig å realisere. Vi setter også stor pris på den betydelige direkte økonomiske støtten til denne utgivelsen fra Velferdsforskningsinstituttet NOVA. Til sist takker vi Maria R. Braadland og Simon Aase i forlaget for et fruktbart og smidig samarbeid i arbeidet med boken fra start til slutt.

Stensberggata 26, Oslo 28. april 2025

Jardar Sørvoll, Ingar Brattbakk og Maja Flåto

Innledning: Kommunale utleieboliger. Bolig- og velferdspolitikkenes glømte sikkerhetsnett

Jardar Sørvoll OsloMet – storbyuniversitetet

Ingar Brattbakk OsloMet – storbyuniversitetet

Maja Flåto OsloMet – storbyuniversitetet

Abstract: Norwegian municipalities rent out housing to households that cannot find suitable accommodation in the private market. Municipal social housing is one of the last safety nets of the welfare state and contributes to the realization of the overarching goal of Norwegian housing policy that everyone should live “well and safely.” Despite this, it is almost invisible in the research literature on the Norwegian welfare state and is scarcely mentioned in public policy documents on related health and welfare topics. The ambition behind this anthology is therefore to convey fresh perspectives and new knowledge both to researchers and practitioners working in the field, and to professionals and social scientists who are not part of the small circle that regularly interact with tenants and social housing authorities. In this introductory chapter, we summarize the content of the book’s chapters and explain what they contribute to the research literature. The ambition of this chapter is also to explain why we believe this is an important book and elaborate on what is noteworthy about the phenomenon of social rental housing in Norway for the book’s target audiences. We argue that the book is important because it helps fill a gap in the welfare state literature and because it addresses a sector with many societal functions, such as providing homes for vulnerable tenants, serving as an arena for societal integration and the upbringing of children and youth, and being a policy instrument in the housing policy aimed at disadvantaged groups.

Keywords: disadvantaged households, housing policy, Norway, social housing, tenants, the rental market

Sitering: Sørvoll, J., Brattbakk, I. & Flåto, M. (2025). Innledning: Kommunale utleieboliger. Bolig- og velferdspolitikkenes glømte 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>

Lisense: CC BY 4.0

Nedenfra og ovenfra

Norske kommuner leier ut boliger til husholdninger som ikke finner egnet bolig på det private markedet. Den kommunale utleiesektoren kan beskrives som et av bolig- og velferdspolitikkenes siste sikkerhetsnett, og skal bidra til det overordnede målet for norsk boligpolitikk om at alle skal bo «godt og trygt» (Meld St. 13 (2023–2024), s. 9). På tross av dette er den kommunale utleiesektoren nesten usynlig i forskningslitteraturen om den norske velferdsstaten og dens historiske utvikling, og er også lite omtalt i offentlige dokumenter om tilgrensende helse- og velferdstema. Ambisjonen bak denne antologien er derfor å formidle nye perspektiver og ny kunnskap både til forskere og praksismiljøer som arbeider med problemstillinger knyttet til kommunal bolig, og til personer som ikke er en del av det lille miljøet av forskere, statsansatte og organisasjonsfolk som befatter seg med temaet på jevnlig basis.

I antologien belyser vi kommunal utleie både nedenfra, fra beboernes perspektiv, og ovenfra, med et utgangspunkt i statlige føringer og kommunale praksiser. Vi mener begge disse utkikksposisjonene er nødvendige for å gi et balansert og mangefasettert bilde av utleie av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Uten beboernes perspektiv, riktignok formidlet gjennom forfatternes analytiske blikk, ville vi mistet viktig innsikt i hvordan det er å leie bolig av kommunen og å leve i bomiljøer preget av kommunal utleie. Like sentralt mener vi det er å forstå kommunal utleie ovenfra. Uten erfaringene og vurderingene til kommunalt ansatte ville vi gått glipp av essensielle skjønnsmessige vurderinger av reglene og praksisene som påvirker beboernes liv. Det administrative perspektivet «ovenfra» sikrer også at vi ikke glemmer at kommunene har et ansvar for å bosette og prioritere mellom behovene til ulike grupper i en situasjon preget av boligknapphet og begrensede administrative ressurser.

Dette er en flervitenskapelig bok med bidrag fra sosiologer, samfunnsgeografer, samfunnsøkonomer og forskere med bakgrunn fra sosialt arbeid og tverrvitenskapelig velferdsforskning. Forfatternes varierte faglige bakgrunn gir et mangfold av tematikker og innfallsvinkler. Alle bidragene er vurdert og kommentert av minst én ekstern fagfelle og redaktørene, men kapittelforfatterne er alene ansvarlig for innholdet i kapitlene. I denne innledningen oppsummerer vi innholdet i alle kapitlene og forklarer hva de bidrar med av empiri og innsikt til forskningslitteraturen. Ambisjonen er også å forklare hvorfor vi mener dette er en viktig bok, samt gjennom

dette beskrive og utdype hva som er verdt å merke seg med fenomenet kommunal utleie av boliger i Norge.

Mange samfunnsfunksjoner

Den kommunale utleiesektoren fyller mange funksjoner i det norske samfunnet. Den er ment å fungere som et hjem for stadig flere grupper som følge av av-institusjonaliseringen siden begynnelsen av 1990-tallet, en del av oppvekstmiljøet til barn og unge, en arena for integrering av flyktninger og innvandrere, og et virkemiddel i den boligsosiale politikken rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunale utleieboliger i norske byer og tettsteder fyller en forholdsvis klart definert rolle i det norske boligpolitiske regimet.¹ Slik utleie skal dekke behovene til vanskeligstilte som ikke makter å hjelpe seg selv til en bolig på det private markedet, heller ikke hvis de hadde fått annen offentlig støtte. I teorien skal kommunal bolig være hjelp som trekkes tilbake når mottakeren vurderes å kunne ta personlig ansvar for egen boligsituasjon på linje med den øvrige befolkningen. Idealet innenfor dagens boligpolitiske regime er tidsbestemte husleiekontrakter med tre års varighet, husleielovens minimumslengde (Sørvoll, Osnes & Brattbakk, 2024).

Slik sett har kommunal utleie en krise- eller beredskapsfunksjon for mange ulike grupper med forskjellige utfordringer i det norske samfunnet. Tanken om at så mange som mulig bør eie sin egen bolig står som kjent meget sterkt i det norske samfunnet (Vassenden, 2014). Det har vært en grunnplanke i norsk boligpolitikk siden 1950-tallet (Sørvoll, 2011, 2021). Kommunale bolig representerer dermed et brudd med det allment forventede – det er ikke ment som et alternativ for «normal-husholdningen». Mange kommuner har da også et mål om å hjelpe sine leiere over i boligeiernes rekke gjennom Husbankens startlånsordning (se kapittel 4). I realiteten bor imidlertid mange i kommunal bolig over lang tid. Beboernes tidsbestemte husleieavtaler fornyes ofte (se kapittel 1). På denne måten kan mange kommunale leieres bosituasjon beskrives som en form for «permanent midlertidighet» (Elvegård & Svendsen, 2017, s. 77).

¹ Med boligregime mener vi reglene og normene for finansiering, produksjon, omsetning og fordeling av boliger i et samfunn (se for eksempel Grander & Stephens, 2024; Ruonavaara, 2020; Sørvoll, Listerborn & Sandberg, 2024).

Beboerperspektivet

Husholdningene som leier av kommunen har ofte svært lave inntekter, men i urbane områder er boligknappheten så prekær at det som regel krever en eller flere tilleggsvansker for å slippe gjennom nåløyet hos de kommunale boligmyndighetene (se kapittel 1). Statistisk sentralbyrås oversikt over de nesten 1 700 husholdningene som flyttet inn i kommunal bolig i 2023, viser at 40 prosent var flyktninger, 28 prosent var husholdninger med behov for tilrettelagt bolig, 14 prosent var personer med helseutfordringer knyttet til rus og/eller psykiatri, og 15 prosent var husholdninger plassert i samlekategori «andre problemer» (Statistisk sentralbyrå [SSB], 2025a). Ny forskning basert på administrative registerdata dokumenterer at de som leier hos kommunen har lavere inntekt, mindre utdanning, svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og lavere sannsynlighet for å flytte til eierbolig enn leiere i privat sektor (Turner & Aarland, 2023). I 2021 hadde boligeiere i Oslo nesten ti ganger så høy yrkesinntekt som leiere i kommunal sektor (se kapittel 7). Forskningen illustrerer dermed at kommunale leiere er blant de mest vanskeligstilte i det norske samfunnet på gruppenivå. Ganske få som leier hos kommunen bor i eneboliger – boligsektorens fremste statusmarkør. Litt under en tredjedel bor i blokk, og nesten en fjerdedel bor i bofellesskap. Resten bor i rekkehus, tomannsboliger og andre småhus (SSB, 2025c).

På samme tid befinner det seg unike individer med ulike håp, drømmer, planer og bo-opplevelser på adressene til de kommunale boligene. Fra kvalitative studier vet vi at noen synes det er utmerket å leie hos kommunen. De kan betrakte kommunal bolig som en trygg havn i et boligmarked som ellers kan være ugjestmildt for grupper som ikke har økonomiske ressurser til å kjøpe bolig, og som har vansker med å vinne fram i konkurransen om ledige boliger på det private leiemarkedet. Botryggheten for leiere i det private markedet begrenses av tidsbestemte husleiekontrakter og leieforhold som kan sies opp av utleier på kort varsel (NOU 2024: 19). Det private leiemarkedet har også innslag av forskjellsbehandling eller diskriminering av lavinntektsgrupper og husholdninger med ikke-vestlig bakgrunn (Andersson et al., 2012; Larsen & Sommervoll, 2011; Sommervoll & Beattay, 2012; Samfunnsøkonomisk analyse [SØA], 2023). For mange kan dermed kommunal bolig være deres beste sjanse til å bo godt og trygt over tid i nabolaget de er knyttet til gjennom familie, venner og emosjonelle bånd. Andre beboere kan betrakte kommunal bolig mer som en kjærkommen pustepause fra strevet på det private bolig- og

arbeidsmarkedet, men ser for seg å etablere seg som boligeier og arbeidstaker i framtiden. Kvalitative studier viser også at kommunen kan oppleves som nærmest allmektig for beboere uten særlig makt over eget liv eller muligheter til medvirkning. Kommunen bestemmer i praksis bosted, boutgifter og botid, og oppleves ikke alltid som en utleier som informerer godt om forhold av betydning for beboernes leieforhold og livsbetingelser mer allment. Det kan gi opphav til eksistensiell utrygghet og ubehag (se for eksempel Bartoszko & Woll, 2023; Sørvoll, 2023; se også kapittel 9 og 10).

Historiske og politiske perspektiver

Det er kommunenes oppgave å bosette husholdningene som ikke makter å etablere seg i privat eid eller privat leid bolig. Denne oppgaven må løses i en kontekst preget av knappe ressurser. Norsk boligpolitikk anno 2025 kan i noen grad beskrives som det store unntaket i velferdsstaten. Dette politikkkfeltet brukes ikke uten grunn som eksempel når ulike forfattere skriver om den sosialdemokratiske ordens avvikling (Furre, 1990), «den nyliberale vendingen» (Skeie, 2004) eller «markedsvendingen» (Innset, 2020) fra slutten av 1970-tallet i Norge. Stikkordsmessig er det tale om en utvikling fra etterkrigstidens regulerte markeder, offentlig støttet boligframskaffelse til folk flest og ikke-kommersiell boligbygging, til en boligpolitikk basert på idealet om frie og «velfungerende boligmarkeder», markedsbasert boligframskaffelse, sterk behovsprøving og kommersiell boligbygging (Sørvoll, 2021). På mange andre politikkområder har ikke endringene vært like store – den norske velferdsstaten består. Mens dagens boligpolitikk er preget av markedsorientering og streng behovsprøving, har den norske velferdsstaten fortsatt mange universelle sjenerøse trygder og tjenester i et komparativt perspektiv (Ellingsæter et al., 2020; Sørvoll, Listerborn & Sandberg, 2024, Tranøy et al., 2020).

Få, om noen, fenomener illustrerer det norske boligpolitiske regimets særegne profil bedre enn kommunale utleieboliger, en boligsektor som har blitt beskrevet som et av de minste og mest behovsprøvde og markedsorienterte offentlige sosiale utleieboligtilbudene i Vest-Europa (Sørvoll, 2019). Det kommunale utleietilbudet i Norge utgjør omkring fire prosent av boligmassen, og er omtrent like stort som tilsvarende sosiale boligsektorer rettet mot lavinntektsgrupper i markedsliberale angloamerikanske land som USA, Canada, Australia og New Zealand (OECD, 2024).

Selvsagt finnes det mange rolige og velfungerende bomiljøer med kommunale boliger – en del av boligene ligger for eksempel innskutt i helt

ordinære borettslag. Likevel må ikke dette skygge for at den kommunale utleiesektoren også er et sted hvor ulike atferds-, helse- og levekårsproblemer møtes. Norsk urban kommunal boligutleie kan beskrives som en sektor som skaper sine egne problemer og overtar alle andres. Ifølge Hansen (2023) står hele den kommunale boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte i fare for å bli «en oppsamlingsplass for utfordringer og svikt i andre deler av velferdssystemet» (Hansen, 2023, s. 138). Dette innledningskapittelet dokumenterer videre at Norge, som ikke sjelden omtales som «verdens beste velferdssamfunn» eller «verdens mest vellykkede samfunn» i den offentlige debatten,² også har utfordringer knyttet til bomiljøer med vold, kriminalitet og rus. En god del av disse utfordringene er geografisk plassert i områder med en høy konsentrasjon av kommunale boliger i byer og bynære strøk (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Elvegård & Michelsen, 2015; Osnes & Sørvoll, 2023). Det kan argumenteres for at dette følger av den kommunale utleiesektorens funksjon i det norske boligpolitiske regimet og det norske samfunnet i sin alminnelighet. Her møtes husholdninger som ikke nødvendigvis har mer til felles enn at de ikke har lyktes med å skaffe seg en bolig på det private eier- eller leiemarkedet. I av-institusjonaliseringens tidsalder fra 1990-tallet er det naturlig at noen av disse husholdningene vil være utagerende eksponenter for anti-sosial atferd. Det følger av kommunens ansvar og er ikke noe som kan unngås i sin helhet. Kommunene er tvunget til å prioritere og fordele knappe boligressurser til de aller mest vanskeligstilte gruppene, og greier ikke alltid å ta hensyn til hva som forventes å være den ideelle befolknings-sammensetningen i et område (Brattbakk & Sørvoll, 2024). Fortsatt hender det at barnefamilier og personer med alvorlige helseutfordringer knyttet til rus og psykiatri plasseres i samme blokk eller oppgang (se kapittel 9).

Et glemt kapittel i litteraturen om velferdsstaten

I nyere norsk biografi- og sakprosalitteratur finnes flere referanser til kommunale boliger, og noen fengslende beskrivelser av tilværelsen som leietaker hos kommunen. Det gjelder for eksempel biografien til Abid Raja

2 Eksemplene på omtaler av Norge som «verdens beste land» og lignende i den offentlige debatten etter årtusenskiftet er utallige. Den kjente komikeren og debattanten Harald Eias TV-program på NRK *Sånn er Norge* er et godt eksempel. Premisset for programmet er rett og slett at «Norge er verdens mest vellykkede samfunn» (Eia, 2020).

(2023) og Anna-Sabina Soggius *Vi fattigfolk* (2023), som omtaler forfatternes oppvekst i kommunal bolig i henholdsvis Iladalen og på Tøyen i Oslo. *Bygården* av Mirjam Sorge Folkvord og Brian Cliff Olguin (2018) er på sin side en rikt illustrert bok, hvor livet i en kommunal bygård på Torshov er utgangspunktet for en skildring av insidere og outsiders i norsk bolig- og velferdspolitik. Det eksisterer også en samfunnsvitenskapelig spesiallitteratur om den kommunale utleiesektoren som er presentert og diskutert i offentlig tilgjengelige kunnskapsoversikter (Grødem et al., 2025; Hellevik & Nordvik, 2004; Sørvoll, 2018; Sørvoll & Aarset, 2015). Sentrale bidrag i denne forskningslitteraturen handler om kommunale utleieboligers samfunnsfunksjon som «boligsosialt virkemiddel» (Brattbakk et al., 2019; Brattbakk & Sørvoll, 2024; Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll, 2024; Sørvoll, Osnes & Brattbakk, 2024), «hjem» (Sørvoll, 2023), «erstatning for institusjon» (Friesinger et al., 2024; Hansen, 2023; Hansen et al., 2022) og «arena for oppvekst» (Brattbakk et al., 2019; Brattbakk & Reiersen, 2023; Elvegård, 2016; Elvegård & Michelsen, 2015).

Som tidligere nevnt er den kommunale utleiesektoren lite omtalt i forsknings- og læreboklitteraturen om velferdsstat og sosialpolitikk (se for eksempel Ellingsæter et al., 2020; Halvorsen & Stjernø, 2008; Hatland et al., 2018; Hatland & Pedersen, 2023; Stamsø, 2017), og lite berørt i strategiske politiske dokumenter som omhandler tilgrensende helse- og velferdsområder (se for eksempel Gautun & Grønningsæter, 2012; Meld. St. 23 (2022-2023); Meld St. 5 (2024-2025)). Dette på tross av den kommunale utleiesektorens mange viktige samfunnsfunksjoner og åpenbare utfordringer.

Det kan være flere årsaker til sektorens tilnærmede usynlighet i velferdsforskningens *mainstream* og mange politikkdokumenter. Kommunalt disponerte utleieboliger utgjør kun omkring fire prosent av boligmassen, og det kan ha bidratt til at de har fått et liv i samfunnsforskningens skyggedal blant instituttsektorens sakseksperter og i de innviddes rekker i departementale korridorer. En tilleggsforklaring til den lunkne interessen fra samfunnsforskere er at det var umulig å skille ut kommunale leiere i offentlige registre mellom 2001 og 2015, noe som gjorde kvantitative studier på området mindre attraktivt (se kapittel 7). Videre er bolig et tema som ofte utelates fra ellers ambisiøse bøker om velferdsstaten, noen ganger med begrunnelsen om at det ikke hører til velferdsstatens kjerneområder eller delvis eller helt tilhører markedets sfære (Barr, 2020; Ellingsæter et al., 2020; Wilensky, 1974), et faktum som fanges godt opp av statsvitenskapelige uttrykk som bolig som «velferdsstatens vaklende søyle» (Torgersen, 1987)

og «velferdsstatens markedsvare» (Bengtsson, 1995). Det bør også nevnes at rollen til kommunale boliger som et av den norske velferdsstatens siste sikkerhetsnett kan beskrives som en historisk tilfeldighet. Etter andre verdenskrig var det boligbyggelag som OBOS (Oslo og omegn Bolig- og Sparelag), USBL (Ungdommens Selvbyggerlag), TOBB (Trondheim og Omegn Boligbyggelag) og BOB (Bergen og Omegn Boligbyggelag) som var det offentlige fremste sosiale boligbyggere. Selv om boligbyggelagene var selvstendige, medlemseide organisasjoner, fungerte de i realiteten som kommunenes redskap i boligbyggingen i de første etterkrigsårene. Etter dereguleringen på 1980-tallet mistet slike boligbyggelag mye av sin sosialpolitiske funksjon, og kommunal utleie ble gradvis et mer relevant virkemiddel for kommunene. I etterkrigstiden var det aldri intensjonen at kommunal utleie skulle være en sentral del av det norske boligpolitiske regime. Den forholdsvis omfattende kommunale boligbyggingen i Oslo og Bergen i mellomkrigstiden var et spor som ble forlatt etter andre verdenskrig, aller sist i Bergen på midten av 1950-tallet (Gulbrandsen, 1980; Nagel, 1992; Sørvoll, 2020). En historisk utvikling der kommunal utleie nærmest kom inn fra et sidespor, kan ha bidratt til at samfunnsforskere og historikere ikke har vist stor interesse for kommunal boligutleie til nå.

Uavhengig av hva som er årsakene har den generelle neglisjeringen av bolig i velferdsstatsforskningens *mainstream* bidratt til å usynliggjøre en boligsektor med over 116 000 boenheter og stor helse- og sosialpolitisk betydning som hjem for noen av Norges mest vanskeligstilte husholdninger.

Hvorfor er dette en viktig bok?

Forfatterne bidrar med ny kunnskap og nye perspektiver om et tema som er neglisjert i velferdsstatsforskningen. I tillegg handler boken om en boligsektor som har mange viktige samfunnsfunksjoner i kraft av å være et boligsosialt virkemiddel, et hjem for stadig flere grupper etter av-institusjonaliseringen på 1990-tallet, en del av oppvekstmiljøet til barn og unge og en arena for integrasjon av innvandrere og flyktninger. Søkelyset rettes også mot en del av det norske samfunnet hvor medvirkningsnivået og medvirkningsambisjonene er lave.

Et boligsosialt virkemiddel

I denne boken presenteres nye data og ny innsikt om et boligsosialt virkemiddel som benyttes av nesten alle kommuner. Slike virkemidler kan

defineres som «redskaper utformet for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger med å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bolig-situasjon» (Sørvoll & Nordvik, 2021, s. 89). Det å være «vanskeligstilt på boligmarkedet» bør ikke forstås som en iboende egenskap ved individer. Det er snarere en kortvarig eller langvarig tilstand som oppstår som et resultat av misforhold mellom tilbudet på et lokalt boligmarked og de økonomiske, sosiale og kulturelle ressursene til et individ eller husholdning (se for eksempel Nordvik et al., 2021). I tillegg til kommunale utleieboliger er bostøtte og startlån blant de mest sentrale boligsosiale virkemidlene norske kommuner benytter for å hjelpe vanskeligstilte. Idealet de siste tjue årene har vært at disse virkemidlene skal ses i sammenheng og eventuelt benyttes som «pakker» for å hjelpe de som har problemer med å etablere og opprettholde et godt boforhold. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet fra 2008, var imidlertid kommunale boliger lite integrert med andre virkemidler i mange kommuner (Riksrevisjonen, 2008). I dag er det vanligere at kommunale leiere får tilbud om startlån og statlig bostøtte, blant annet fordi startlånet i 2014 ble rettet mer eksplisitt mot husholdninger som kan kategoriseres som langvarig vanskeligstilte (se kapittel 4). Samtidig kan det være utfordringer knyttet til å benytte andre statlige boligsosiale virkemidler for å hjelpe de som bor eller søker om å bo i kommunal bolig. De siste årene har for eksempel mange som leier hos kommunen falt ut av den statlige bostøtteordningen. Mellom 2010 og 2021 gikk kommunale leieres andel av bostøttemottakerne ned fra 42 til 31 prosent. Dette skyldes i stor grad at mange som leide hos kommunen fikk økt folketrygdutbetalinger før skatt i denne perioden (Ekspertgruppe, 2022). På generelt grunnlag kan det argumenteres for at den statlige bostøtteordningen ikke er tilstrekkelig sjenerøs med tanke på boligbehovene i målgruppen og leieprisene på markedet. Det gjelder ikke minst store lavinntektsfamilier i norske byer (Astrup & Pedersen, 2024). Noen kommuner, spesielt der leieprisene er høye, som i Oslo og Bergen, har egne bostøtteordninger rettet mot leiere i kommunal sektor for å kompensere for svakheter ved den statlige ordningen (Osnes & Sørvoll, 2023). Lokale bostøtteordninger er også en måte å gjøre det mulig for husholdninger med svært lave inntekter å betale den markedsbaserte husleien mange kommuner krever av sine beboere.

Kommunale utleieboliger omtales som «eit sentralt virkemiddel i det bustadssosiale arbeidet til kommunane» i regjeringens *Bustadmelding* (Meld. St. 13 (2023–2024), s. 55), men de er gjenstand for forholdsvis få statlige støtteordninger og lovreguleringer (Johannessen et al., 2023). Staten

har aldri gått *all in* som støttespiller for kommunene på dette området. Det illustrerer et av mange paradokser i norsk boligpolitikk: Selv om forskere har skrevet om at boligpolitikken gjennomgikk en «boligsosial vending» (Sørvoll, 2011) på 1990-tallet med en større vektlegging av lavinntektsgruppers behov, er de boligsosiale virkemidlene ganske beskjedne i kroner, øre og omfang sammenlignet med mange andre europeiske land (Aarland & Sørvoll, 2021). Siden midten av 1990-tallet fantes det for eksempel et statlig tilskudd som skulle stimulere produksjonen av kommunale utleieboliger. Det ble avskaffet i 2023, på tross av at en evaluering fra samme år konkluderte med at tilskuddet hadde vært viktig for kommunenes evne til å framskaffe boliger i en presset økonomisk situasjon med mange konkurrerende investeringsformål (Oslo Economics, 2023). Samtidig rapporterte mange kommuner om behov for flere utleieboliger til blant annet flyktninger, barnefamilier og personer med utfordringer knyttet til rus- og/eller psykiske lidelser (Osnes & Sørvoll, 2023; se kapittel 1). Det vitner om en diskrepans mellom kommunale behov og statlige velferdsambisjoner på boligpolitikens område. For kommunene er det en utfordring å skaffe til veie nok boliger til målgruppene, samt dimensjonere og tilpasse boligmassen til skiftende behov i befolkningen. Store flyktningstrømmer, som for eksempel høsten 2015 i kjølvannet av krigen i Syria og fra 2022 som følge av krigen i Ukraina, er et fenomen som med ujevne mellomrom har bidratt til at behovet for kommunale boliger øker og endres.

Ifølge Statistisk sentralbyrå fantes det 116 899 «kommunalt disponerte boliger» i Norge ved årsslutt i 2024 (Husbanken, 2025). SSB definerer «kommunalt disponible boliger» som «boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av en leiekontrakt, f.eks. omsorgsboliger, boliger til flyktninger, økonomisk vanskeligstilte med mer» (SSB, 2025b). Kommunene eier selv 75 prosent av disse boligene, mens den resterende fjerdedelen består av innleide boliger og privateide boliger med kommunal disposisjonsrett (SSB, 2025b). Det er vanlig å skille mellom kommunale boliger til vanskeligstilte og omsorgsboliger tilrettelagt for eldre og andre personer som kan være pleietrengende, men i praksis er dette et ganske grovt skille. De fleste som bor i kommunal bolig vil være «vanskeligstilte», i den forstand at de vil streve med å finne en egnet bolig på det private markedet på stedet de bor. Ifølge en undersøkelse publisert av Aina Holmøy i 2018, bestod massen av «kommunalt disponerte boliger» av 56 prosent boliger til vanskeligstilte, 42 prosent omsorgsboliger og 2 prosent boliger uten behovsprøving (Holmøy, 2018). Samtidig understreker også Holmøy at

det kan være vanskelig å skille de ulike boligkategoriene fra hverandre. Det er «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).

Det statlige nivåets begrensede regulering av boligene kommunene disponerer, gir stor lokal beslutningsmyndighet til å fastsette tildelingskriteriene, husleienivået og andre vilkår av betydning for de som leier eller søker om å leie bolig av kommunen. Denne kommunale handlefriheten gir opphav til en viss variasjon i praksis og regler fra sted til sted (se kapittel 1 og 2), men samtidig bidrar beskjeden økonomisk drahjelp fra staten og få juridiske rettigheter til beboerne til et likeartet press i retning av sterk rasjonering og streng behovsprøving. I Norge har det aldri blitt innført en individuell rett til (kommunal) bolig. Selv om de fleste kommuner leier ut boliger, er de ikke juridisk forpliktet til å gjøre det. Den boligsosiale loven som trådte i kraft fra 1. juli 2023 pålegger i tråd med dette kommunene å gi «individuell tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet» (Boligsosialloven, 2022, § 6), men inneholder ingen forpliktelse til å huse vanskeligstilte i kommunale boliger. Ifølge loven er det opp til kommunen å vurdere hva slags type boligbistand som kreves i den enkelte situasjon. Både arten og omfanget av bistanden skal «tilpasses den enkeltes behov» (Boligsosialloven, 2022, § 6). I klartekst betyr dette at mange andre former for bistand kan være foreslått og forsøkt før kommunal bolig til slutt innvilges. Trondheim kommunes retningslinjer for tildeling av boliger er tydelig på det som også ofte vil være realiteten i andre kommuner. Her heter det at søkere kun skal innvilges kommunal bolig dersom de har «saklig grunner til ikke å benytte seg av andre muligheter» (BOVEL, 2023). Kommunal bolig er en knapp ressurs de fleste steder, og kan dermed representere et siste sikkerhetsnett eller en livline når ingen andre virkemidler er tilstrekkelig for å sikre egnet bolig. Det er heller ikke hvem som helst som får lov til å leie hos kommunen. 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 lav inntekt, mangel på bolig eller en utilfredsstillende bosituasjon, kreves det typisk en viss botid i kommunen og lovlig opphold i Norge. Husleierestanser eller annen gjeld til kommunen kan også sette en stopper for muligheten til å bo kommunalt (BOVEL, 2023). Selv om man er økonomisk vanskeligstilt med en rekke tilleggsutfordringer er det altså ikke uten videre lett å få innpass i det kommunale utleietilbudet.

Nylig ankomne arbeidsinnvandrere fra EU-land og migranter uten lovlig opphold kan for eksempel se langt etter en kommunal bolig – uansett hvor mange problemer de måtte ha. De må snarere søke lykken på det private leiemarkedet, og risikerer ekstrem trangboddhet, svært lav standard og uformelle boforhold uten husleiekontrakt og botrygghet (Jevne, 2020). Med unntak av flyktninger med oppholdstillatelse er kommunal bolig i urbane områder i stor grad et tilbud til bofaste («kommunens egne barn») som ikke er tilgjengelig for tilflyttere fra inn- og utland.

Hvem som får tildelt godet «kommunal bolig» er videre gjenstand for skjønsmessige vurderinger og en viss såkalt strukturell tilfældighet. Det siste begrepet viser til at ledige boliger fordeles til søkere på ventelisten med størst behov, som samtidig matcher med boligen som er ledig med hensyn til størrelse og egenskaper. Ledige boliger fordeles vanligvis ikke automatisk til den som har stått lengst i kø. I kommuner med en overvekt av små kommunale boliger kan det for eksempel være enklere for enpersonshusholdninger å vinne innpass enn barnefamilier. Det vil forholde seg annerledes der boligstrukturen er mer tilpasset familiers behov. Dette innslaget av strukturell tilfældighet følger altså av sammensetningen på det kommunale boligtilbudet (Sørvoll, 2024).

Noen av kapitlene i denne boken viser at den kommunale boligsektoren er preget av geografisk variasjon, skjønsmessige vurderinger og praksisulikhet (se kapittel 1–3). Det gjelder for eksempel tildelingskriterier, husleiefastsettelse, innholdet i husleieavtalene og praksiser knyttet til fornyelse av avtalene. Samtidig synes det rimelig å hevde at den kommunale utleiesektoren i urbane områder har noen fellestrekk som kan sammenfattes punktvis (se for eksempel Sørvoll, Osnes & Brattbakk, 2024):

- **Markedsbasert boligframskaffelse.** Kommunene kjøper og bygger boliger uten store statlige subsidier.
- **Streng behovsprøving.** Det er vanligvis ikke nok å være økonomisk vanskeligstilt, men man trenger å dokumentere en eller flere tilleggsutfordringer for å få tildelt en kommunal bolig.
- **Tidsbestemte husleiekontrakter.** Tidsbestemte husleiekontrakter på tre år, husleielovens minimum, er det mest typiske. I teorien får ikke leierne fornyet sine avtaler om de ikke lenger tilfredsstiller vilkårene.
- **Markedsbasert husleiefastsettelse.** Husleien følger ofte markedet eller såkalt «gjengs leie». Det siste vil si den gjennomsnittlige markedsleien for sammenlignbare boliger i et geografisk område.

- **Selektiv økonomisk støtte.** Leierne med de aller høyeste boutgiftene i forhold til inntekten blir kompensert med statlig bostøtte, kommunal bostøtte og/eller sosialhjelp til boutgifter.
- **Undersøkelse av beboernes eierpotensial.** Leiere uten gjeld og med stabile trygde- eller arbeidsinntekter kan oppfordres til å kjøpe bolig med startlån (se kapittel 4).

Idealet om kommunal bolig som et midlertidig stoppested og kostnadseffektivitet er fellesnevnerne til disse seks kjennetegnene. Det har lenge vært et mål å begrense beboernes botid for å skape såkalt gjennomstrømning og gi plass til nye leiere, noe som har ført til bruk av tidsbestemte kontrakter og startlån til varig vanskeligstilte. I de siste årene ser vi imidlertid at kommunene er opptatt av å fremme bostabiliteten til visse grupper, som for eksempel eldre og barnefamilier. Det er også svært mange husleiekontrakter som fornyes (se kapittel 1), og i tillegg gjøres det mange skjønnsmessige unntak fra retningslinjene for å verne om beboernes behov for botrygghet (Sørvoll, 2024). I lys av dette konkluderer Sørvoll og kollegaer med at den norske kommunale boligsektoren best kan forstås som en «extreme model that is implemented moderately and pragmatically on a case-by-case basis» (Sørvoll, Osnes & Brattbakk, 2024, s. 101).

Et hjem

De færreste leiere vil ha et forhold til begreper som «boligsosialt virkemiddel». Det er kanskje bare noen hundretalls forskere, statsansatte og kommuneansatte som bruker slike begreper. Vi må anta at leiere betrakter og omtaler kommunal bolig først og fremst som det fysiske stedet de bor og kanskje et «hjem». I kommunene er det imidlertid ikke alltid prosessen hvor beboerne forsøker å skape seg et hjem med trygghet i emosjonell forstand som er i sentrum av oppmerksomheten. Studier viser hvordan det finnes et «kommunalt boligspråk» der det utvikles egne begreper i beskrivelsen av kommunale boliger til personer med psykisk helse- og rusproblematikk. I den kommunale diskursen omtales boliger som «robuste» og «slitesterke», og bygninger planlegges med tanke på «røff bruk» og «reparasjonsvennlighet», med «vandalsikre uttak» og «hærverksvennlige armaturer». Samtidig viser beboernes stemmer at mange opplever boligens beliggenhet og utforming som å bidra til opplevelse av skam og forsterking av stigma knyttet til deres identitet (Friesinger et al., 2024).

En kommunal boligs materielle kvaliteter og beliggenhet har stor betydning for leierens mulighet til å skape seg et trygt hjem som oppleves som en stabil ramme for hverdagslivet. Prosessen med å skape et hjem påvirker også leierens forståelse av seg selv. En boligs materielle kvaliteter gir beskyttelse mot ytre omgivelser, men de samme kvalitetene er også bærere av symbolsk mening (Doyle, 1992). Å skape seg et hjem innebærer en prosess som skjer i samspill mellom menneskene som skal bo der, det fysiske rommet (som inkluderer omgivelsene) og tingene i rommet (Marquardt, 2016). Prosessen er relasjonell, en persons identitet og selvforståelse både påvirker og påvirkes gjennom praksisene der et hjem skapes (Handel, 2019).

Vi forventer at grunnleggende kjennetegn ved det kommunale boligtilbudet i Norge vil påvirke leierens bestrebelser med å skape seg et hjem. De fleste som leier av kommunen i Norge har tidsbestemte husleieavtaler på tre år. Leiere i kommunal sektor bor i utgangspunktet i en midlertidig bolig med markedslignende husleie, noe som kan påvirke den subjektive botryggheten negativt. De kan oppleve å være i en situasjon hvor de enten blir priset ut av sitt eget hjem eller mister det når kontrakten opphører (Sørvoll, 2023). I kapittel 8 viser imidlertid Katja Johannessen at husholdninger som leier hos kommunen kan oppleve sin egen boligsituasjon som trygg, og at boligeiere med lav inntekt også kan oppleve angst og uro knyttet til det som skal være deres hjem. Hun anbefaler i den sammenheng en sterkere vektlegging i boligforskningen av de individuelle variasjonene i evnen til å omsette materielle omgivelser og objektiv posisjon på boligmarkedet til den eksistensielle tryggheten som forbindes med et virkelig hjem.

En erstatning for institusjon

De siste tiårene har det vært en generell europeisk utvikling at store statlige institusjoner bygges ned og ansvaret for pasienter eller beboere flyttes til lokale myndigheter (Hall et al., 2021). Siden midten av 1970-tallet har det også i Norge vært en bevegelse mot av-institusjonalisering (Ellingsæter et al., 2020, s. 205). Idealet har vært at både eldre og yngre brukergrupper i størst mulig grad skal bo lokalt og motta tjenester i eget hjem. Denne bevegelsen har vært drevet av både økonomiske og ideologiske motiver. Overgangen til hjemmebasert omsorg har spart staten for penger til institusjonsdrift og betydd en lokalisering av tidligere institusjonsbeboere i lokalsamfunnet i tråd med sterke «normaliseringsidealer». De strukturelle endringene som satte boligen og kommunen i sentrum for tjenesteyting

i Norge, skjøt fart i 1991 med HVPU-reformen (Helsevernet for psykisk utviklingshemmede) som overførte ansvaret for personer med psykisk utviklingshemming til kommunene (Ellingsæter et al., 2020). Tilsvarende skjedde den samme utviklingen for personer med nedsatt psykisk helse. I 1999 kom *Opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006*, som varslet at tjenester fra nå av skulle være tilgjengelig i kommunene der folk bor, og at langtidsinstitusjoner for psykisk helse skulle fases ut (Sosial- og helsedepartementet, 1999). På 1990-tallet fikk kommunene også økt ansvar for rusomsorgen (Snyen, 2001), og trendene gikk i retning av kortere behandlingstid i rusinstitusjonene (Vassenden et al., 2012, s. 4). Flyttingen av ansvar fra stat til kommune, og fra institusjonen til hjemmet, ble understøttet av sosialtjenesteloven § 15, som beskrev hvordan kommunen pliktet å sikre alle innbyggere som ikke kunne ivareta sine egne interesser i boligmarkedet et verdig botilbud. I 2012 ble kommunenes ansvar ytterligere understreket gjennom *Samhandlingsreformen* (St.meld. nr. 47 (2008–2009)), som understreket kommunens ansvar for å yte koordinerte helse- og sosialtjenester til alle innbyggere. Dette ble understøttet i helse- og omsorgstjenesteloven (2011, § 4-1) som tydeliggjør kommunens ansvar for å yte verdige tjenester som er integrerte, koordinerte og tilstrekkelig fundert i profesjonell kompetanse (NOU 2011: 15).

Alle disse av-institusjonaliseringsreformene på statlig nivå har lagt økt press på det kommunale boligtilbudet og tilhørende oppfølgingstjenester (Vassenden et al., 2012). Dette har i liten grad blitt diskutert eller tatt høyde for i reformarbeidet (se for eksempel Gautun & Grønningsæter, 2012), men resultatet av reformene er at personer som tidligere bodde på institusjon ble en ny viktig målgruppe for kommunal utleie. Intervjuene BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning, gjennomførte med ansatte i tjuefem store kommuner i 2022 viste at det fortsatt snakkes om at noen av disse personene har «lav boevne».

«Boevne» har imidlertid nærmest vært et fyord i den boligsosiale diskursen i Husbanken og i deler av det lille forskningsmiljøet som har arbeidet med de mest vanskeligstilte. Mantraet i denne diskursen har vært at *alle kan bo*, det er bare tjenestene det kommer an på. Det har vært en sentral forutsetning at «personer som har vansker med å mestre egen boligsituasjon, skal kunne motta nødvendige individuelt tilpassede tjenester for å bo i eget hjem» (Andvig et al., 2013, s. 115; se også NOU 2011: 15). Det er en prisverdig ambisjon. Ansvaret for å tilby boliger og tjenester til personer som sliter med for eksempel samtidig rusbruk og psykiske lidelser kan

imidlertid være dyrt og kostnadskrevenne for kommunene. I BOVEL-intervjuene pekte informantene ofte nettopp på denne gruppa som den største utfordringen i den kommunale utleiesektoren. Ifølge informantene var det vanskelig å finne egnede boliger og tilby tjenester innenfor husleielovens rammer til personer som var sterkt preget av rus og psykiske lidelser. En informant uttalte at de hadde «personer både i boligene våre, og utenfor boligene våre som trenger [...] institusjonsrammer». Informantene problematiserte også kommunenes tilbud og ansvar overfor ROP-gruppa – personer med samtidig rus- og psykisk lidelse – på ulike måter. En informant understreket at «normaliseringsmodellen» og av-institusjonaliseringen får konsekvenser for hvem som bor i kommunal bolig: «Folk skal bo i bolig med en gang. Skal ikke bo i noe prøvebolig [...] først, så ut i vanlig bolig. Så konsekvensen er at det bor veldig syke mennesker i kommunale boliger.» Andre informanter mente det var vanskelig å følge opp de mest ressurskrevende beboerne da all tjenesteyting foregår på frivillig basis. Siden en kommunal bolig er beboernes eget hjem og reguleres etter husleieloven, kan ikke kommunen «tvangsoppfølge» beboere i vanlige tilfeller. I normale tilfeller kan heller ikke ansatte låse seg inn i en bolig eller trå over dørstokken uten invitasjon. En informant sa det på denne måten.

Også kommer de jo gjerne fra psykiatrien, med [...] struktur og rammer rundt seg. Låste dører kan det jo være og så videre. Så kommer de til en kommune hvor vi er hundre prosent avhengig av at det faktisk har lyst til å ta imot den hjelpen som vi så veldig gjerne vil gi, ikke sant. Vi kan jo prøve å lage avtaler om at vi skal få besøke deg og sånn, men altså, det kommer vi ikke noe vei med hvis de ikke vil allikevel. (Sitert fra Osnes & Sørvoll, 2023, s. 77)

Erfaringene til informantene som ble intervjuet harmonerer godt med funnene fra BOVELs spørreundersøkelse som ble besvart av 170 norske kommuner. Hele 86 prosent av respondentene krysset av for at «beboere som krever omfattende oppfølgingstjenester og økonomiske ressurser» var en utfordring i *høy* eller *noen grad*. Flertallet krysset også av for at denne utfordringen hadde blitt større de siste tre til fem årene. Videre oppgav 70 prosent av respondentene at det er en utfordring å følge opp beboere innenfor rammen av husleieloven og uten tvangsmakt (Osnes & Sørvoll, 2023). I et fritekstsvar til undersøkelsen kommer frustrasjonen over situasjonen sett fra kommuneansattes ståsted tydelig til uttrykk: Vi har «store utfordringer med psykisk syke som takker nei til hjelpeapparatet.

Boligkontoret er 'alene' med problemene til svært utfordrende leietakere som har minimal boevne og kommunen er allikevel forpliktet til å hjelpe» (sitert fra Osnes & Sørvoll, 2023, s. 78).

BOVELs kvalitative og kvantitative datamateriale viser også at kommunene sliter med å skaffe nok boliger til personer med samtidig rusmisbruk og psykiske lidelser. Blant kommunene som besvarte spørreundersøkelsen var det 86 prosent som svarte at de trengte flere egnede boliger til denne gruppen (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 72). Naboprotester – ofte omtalt med det engelske uttrykket NIMBY (*not in my backyard*) kan imidlertid gjøre det vanskelig å etablere slike boliger i ordinære bomiljøer, det indikerer BOVELs kvantitative og kvalitative data (Brattbakk & Sørvoll, 2024). Dessuten kan ikke boliger til personer som sliter med tung rus og/eller psykiske lidelser plasseres trygt i alle bomiljøer – både av hensyn til dem selv og naboene. Sammen med avviklingen av det statlige tilskuddet til kommunale boliger gjør slike faktorer det vanskelig for kommunene å framskaffe nok boliger til ROP-gruppen (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Riksrevisjonen, 2025).

Sitatene fra intervjuene og resultatene fra spørreundersøkelsen viser noen av utfordringene som ble skapt av at kommunale boliger brukes for å fylle tomrommet som oppstod i av-institusjonaliseringens kjølvann. En ny rapport fra Riksrevisjonen bekrefter inntrykket av at kommunene har problemer knyttet til å tilby boliger og tjenester til ROP-gruppen. I den ferske og svært kritiske undersøkelsen av helse- og velferdstjenestene til personer med samtidige rus- og psykiske lidelser, konkluderes det med at kommunene ofte ikke greier å skaffe nok egnede boliger til denne gruppen og at tjenestetilbudet ikke er tilstrekkelig koordinert. Riksrevisjonen viser også til at personer med ROP ofte nedprioriteres når den knappe ressursen kommunal bolig fordeles mellom ulike grupper (Riksrevisjonen, 2025).

Et oppvekstmiljø for barn og unge

Boligen og bomiljøet er rammer for sosialt liv og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn (NOU 2020: 16). Oppvekstnabolagets betydning for en rekke levekårsutfall for barn og unge er godt dokumentert (Brattbakk, 2023; Brattbakk & Wessel, 2013; Markussen & Røed, 2018; Toft & Ljunggren, 2016). Som tidligere nevnt er det omforente og overordnede målet for norsk boligpolitikk at alle skal kunne bo godt og trygt. I den siste stortingsmeldingen legges det vekt på at regjeringen «er særleg oppteken av at barn og

unge bur i ein god bustad i eit trygt bumiljø» (Meld. St. 13 (2023–2024), s. 9). Kommunale utleieboliger og bomiljøet der er en del av oppvekstarenaene til mange barn og unge. Ikke minst gjelder det mange barn med minoritetsbakgrunn. I 2021 bodde det rundt 19 000 barn i kommunale boliger. Av disse hadde 87 prosent innvandrerbakgrunn og to tredjedeler bodde i familier med lave inntekter beregnet etter EUs standarddefinisjon (NOU 2024: 19, s. 40).

Medieoppslag, offentlige dokumenter og forskning viser at det ikke nødvendigvis er uproblematisk for barn å vokse opp i et bomiljø preget av sterk konsentrasjon av kommunale utleieboliger. Flere studier viser store variasjoner når det gjelder hva slags boligstandard og oppvekstmiljø som tilbys i den kommunale utleiesektoren, og at det særlig finnes sosiale utfordringer i helkommunale gårder i byområder (Brattbakk et al., 2015, 2017, 2019; Elvegård & Michelsen, 2015; Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Stefansen & Skevik, 2006; Turner & Stefansen 2012). Også resultatene fra BOVELs spørreundersøkelse til norske kommuner indikerer at oppvekstmiljøene i helkommunale gårder ikke alltid lever opp til den boligpolitiske målsettingen om at alle skal bo godt og trygt. Det store flertallet av respondentene med ansvar for den kommunale boligsektoren i kommuner med over fem tusen innbyggere mente det var en utfordring med «voldelige beboere», «utrygge bomiljøer preget av kriminalitet og rus» og «bomiljøer som er lite egnet for barn» (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 80–81). Respondentene peker også på behovet for flere kommunale boliger, blant annet flere boliger egnet for barnefamilier, særlig store barnefamilier, og boliger til personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (ROP) (Osnes & Sørvoll, 2023, s.70–73). Flere respondenter påpeker i fritekstsvar i denne surveyen, og i en forutgående intervjuundersøkelse (Brattbakk & Sørvoll, 2024), at barnefamiliene trenger større boliger for å unngå trangboddhet, og at boligknapphet og sammensetningen av boligmassen gjør at barnefamilier og personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk og/eller psykiske lidelser må bo tett på hverandre som naboer. Den siste gruppen trenger ifølge respondentene bedre tilpassede boliger – i noen tilfeller mer skjermede boliger med tettere oppfølging. Disse funnene viser at utfordringene som er påvist i en rekke tidligere studier knyttet til bolig- og beboersammensetningen fortsatt har et betydelig omfang (se for eksempel Elvegård & Michelsen, 2015).

I Ingar Brattbakks bidrag til denne boka (kapittel 9) vises det til at to kommunale gårder i Oslo, med blanding av barnefamilier og personer med

omfattende rus- og psykiske helseutfordring, i gjennomsnitt hadde én til tre politiutrykninger i uka. Dette forteller mye om graden av uro i bomiljøet: Ungdommene som vokste opp der opplevde det som svært belastende og traumatisk. Det er et tankekors. En kunnskapsoppsummering om barn og unge i lavinntektsfamilier understreker betydningen av boforhold og bomiljø i oppveksten, og viser at boforholdene i deler av det norske leiemarkedet, inkludert kommunale boliger, har en uheldig påvirkning på barn og unges livssjanser og mulighetsrom (Hyggen et al., 2018). Trangboddheten til mange lavinntektsfamilier på leiemarkedet forsterker alvoret i denne konklusjonen, fordi mange barn og unge tilbringer mye tid utenfor hjemmet og dermed eksponeres for det som kan være et røft bomiljø.

En arena for integrasjon?

Den kommunale utleiesektoren huser mange som enten selv har innvandret til Norge eller har foreldre som har innvandret (NOU 2024: 19). Årsakene til denne overrepresentasjonen er flere og sammensatte, men kombinasjonen av kommunenes innsats for å bosette flyktninger som kommer fra flyktningmottak (Bakkeli & Jensen, 2015) og at mange minoritetsgrupper har svakere økonomi, nettverk og kunnskap om det norske boligmarkedet er to plausible forklaringer. I tillegg spiller diskriminering på det private leiemarkedet knyttet til hudfarge og etnisitet, og store barnefamiliers begrensede attraktivitet på dette markedet, en rolle (se for eksempel Andersson et al., 2012; Forbrukerrådet, 2021; SØA, 2023).

En god og trygg bolig er viktig for at vi skal kunne ta utdanning, danne familie, være i arbeid og ta vare på helsen vår. Det er et mål at boforholdene skal fremme deltakelse på ulike samfunnsarenaer; kort sagt integrering i lokalsamfunn og storsamfunn (Brattbakk et al., 2019), noe som igjen vil påvirke psykisk og fysisk helse. Mange studier viser en sammenheng mellom kvaliteter ved bo- og boligforhold og voksne og barns livskvalitet, helse og levekår (Grønningsæter & Nielsen, 2011; Næss et al., 2004, 2007; Shaw, 2004; Umblijs et al., 2019; Aarland & Reid, 2018). Kommunale bolig-ers potensial som verktøy i den norske integreringspolitikken overfor innvandrere er et underbelyst tema. Det er grunn til å tro at det her er stor variasjon mellom små og store kommuner, og forskjeller med opphav i den kommunale boligens plassering. En helkommunal leiegård med høy andel majoritetsnordmenn med omfattende helseutfordringer med rusmisbruk og psykiske lidelser, vil gi en markant annerledes bo-opplevelse

enn en enebolig eller en innskutt bolig i borettslag eller sameie. Mens det førstnevnte kan gi svært lite rom for integrering i det norske majoritets-samfunnet, vil integreringspotensialet i det sistnevnte kanskje ikke avvike vesentlig fra andre ikke-kommunale måter å bo på.

Heller ikke i denne antologien vies problemstillinger knyttet til kommunale bomiljøer som integreringsarenaer stor oppmerksomhet, men det berøres i studiene som diskuteres i kapittel 9 (Brattbakk) og 10 (Brattbakk og Woll), hvor både ungdom og voksne med innvandrerbakgrunn selv løfter fram problematikken. Mange av dem uttrykker det samme som en av leieboerne som siteres i kapittel 10 når hen stiller det retoriske spørsmålet: «Hvordan kan vi bli integrert når vi blir plassert i en getto?» Lignende spørsmål stilles av mange kommunalt ansatte som jobber tett på familier med innvandrerbakgrunn.

Medvirkning

Leierne i den kommunale boligsektoren har vanligvis liten innflytelse over eget boforhold, bomiljø og utformingen av uteområder med videre. Dette er en viktig bok fordi den gir innsikt i en del av det norske samfunnet som preges av svært begrenset brukermedvirkning og beskjeden politisk organisering. Av de rundt 600 000 leieforholdene i privat og kommunal sektor i Norge er kun om lag 6 200 organisert gjennom medlemskap i Leieboerforeningen (NOU 2024: 19). Leieboerorganisering på nasjonalt nivå blant kommunale beboere som bor i en av de om lag 116 000 kommunalt disponerte boligene er altså svært begrenset. Intervjuer gjennomført av forskere ved BOVEL i 25 store kommuner i 2022 viste dessuten at beboermedvirkning og politisk beboerorganisering på lokalt nivå – i form av for eksempel gårdstyrer – var nesten ikke-eksisterende.

Det finnes noen få, men viktige, unntak til hovedreglene om manglende medvirkning og liten politisk organisering – som Kommunal- og distriktsdepartementets nasjonale brukerråd for den sosiale boligpolitikken, Beboerrådet til Boligbygg Oslo KF og Leieboerforeningens lokallag for kommunale leieboere. Stort sett har likevel husholdningene som leier av kommunen begrenset innflytelse både innenfor og utenfor det som skal være deres eget hjem (Leieboerforeningen, 2022; NOU 2024: 19).

I forskningslitteraturen skiller man gjerne mellom medvirkning på ulike nivåer (Leieboerforeningen, 2022; Slettebø et al., 2024), hvor de nevnte unntakene til hovedregelen kan defineres som medvirkning på *systemnivå*.

Her er det snakk om medvirkning som handler om å påvirke opinionen, politikkutformingen og kommunale, ideelle og private profesjonelle utlei-ere på overordnet nivå. Eksempler kan være beboerråd, beboeraksjoner, høringsuttalelser, debattinnlegg og deltakelse i leieboerorganisasjoner. Leieboermedvirkning på *kollektivt nivå* handler om at leieboere går sammen om mer eller mindre organiserte aktiviteter i lokalmiljøet. Det kan omfatte alt fra gårdstyrer og lokale beboerkomiteer til mindre organiserte samlinger som dugnader, beboerfester, aktiviteter for barn og unge, og markeringer av nasjonaldagen eller tenning av julegranen. Medvirkning på *individuell nivå* omfatter muligheter for leieboeren til å bli hørt og ha medbestemmelse i saker som berører egen bolig og bosituasjon. Medvirkning i forkant av inngåelse av leiekontrakt og underveis i leieforholdet, for eksempel medbestemmelse på hvor og hva slags bolig man skal bo i og mulighet for å sette sitt preg på boligen, er typiske eksempler på medvirkning på individnivå. BOVELs spørreundersøkelse bekrefter inntrykket av at kommunale leieres medvirkning på individnivå er beskjeden. Nesten 90 prosent av de ansatte fra 170 kommuner som besvarte undersøkelsen oppga at søkere som innvilges kommunal bolig kun får ett boligtilbud som de må takke ja eller nei til, og takker de nei oppgir halvparten at søkeren faller ut av ventelisten (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 28–29). Nesten 90 prosent av kommunene oppgir riktignok at søkere som får tilbud om bolig får se boligen, altså blir tilbudt en slags visning, før de må bestemme seg (Osnes & Sørvoll, 2023). Empiriske funn gjengitt i kapittel 10 (Brattbakk og Woll) viser imidlertid at en del kommunale leiere ikke får se boligen før de flytter inn, og at de følte at de ikke hadde reel valgmulighet mellom ulike boliger. En slik begrenset leieboermedvirkning på *individnivå* illustreres også av Hasanićs intervjuer med kommunalt ansatte som tildeler kommunale boliger (kapittel 3). Selv om mange kommuner ser ut til å imøtekomme boligsøkernes ønsker og behov, er og blir kommunal bolig et knapphetsgode. Det bidrar til at valgfriheten og medbestemmelsen for beboerne er svært lav med hensyn til bosted og boligegenskaper. De empiriske funnene i kapittel 10 (Brattbakk og Woll) støtter dessuten oppunder situasjonsbeskrivelsen ovenfor om at også den *kollektive* medvirkningen i den kommunale boligsektoren er svært lav.

Omtale av kapitlene

Bidragene i denne boken supplerer den eksisterende spesiallitteraturen og belyser ulike aspekter ved kommunale utleieboliger som boligsosialt

virkemiddel og erstatning for institusjoner, samt som en arena for oppvekst, integrasjon og medvirkning. De viser dermed hvordan kommunal utlei av bolig er relevant for husholdningers velferd og samfunnets sosiale bærekraft på mange forskjellige måter. Boken bør dermed være en nyttig referanse, også for forskere, andre samfunnsinteresserte og praksismiljøer som arbeider med tilgrensende helse- og velferdsfelt. Kapittelforfatterne belyser sentrale aspekter ved den sosiale virkeligheten i den kommunale utleiesektoren – sett fra beboernes perspektiv (se kapittel 8–10), med utgangspunkt i kommunalt ansattes erfaringer (se kapittel 1–4 og 6), og med støtte i kvantitative analyser av administrative registre som også forteller en del av historiene om boligene og beboerne i denne sektoren (se kapittel 7). Det normative grunnlaget for eksistensen av en sosial utleiesektor som minner om den vi har i Norge, diskuteres med samfunnsøkonomiske briller i et eget kapittel (se kapittel 5).

Kapittel 1 til 4 belyser ulike aspekter ved kommunal bolig som bolig sosialt virkemiddel med utgangspunkt i empiri hentet fra BOVELs kvalitative intervjuer og spørreundersøkelse besvart av kommunalt ansatte. I kapittel 1 analyserer *Siri Myrøld Osnes* og *Hans Christian Sandlie* grunntrekkene og variasjonene i den kommunale utleiesektoren med hensyn til tildelingskriterier, kontraktslengde, husleiefastsettelse og kontraktsfornyelsespraksis. Dette er alle kriterier og vilkår med stor betydning for boligfordelingen, beboersammensetningen og leiernes boligvilkår. Osnes og Sandlies funn gir et rikt og detaljert empirisk bilde av de geografiske variasjonene i den kommunale boligsektoren basert på SSBs sentralitetsindeks, som grupperer alle norske kommuner med utgangspunkt i reiseavstand til arbeidsplasser og servicefunksjoner. De viser at de mest sentrale kommunene med størst etterspørselspress på boligmarkedet praktiserer strengere behovsprøving ved tildeling og generelt er mer markeds- og effektivitetsorienterte enn andre kommuner. Det kommer til uttrykk ved at de sjeldnere avviker fra normen om markedsleie og tidsbestemte treårskontrakter og oftere *downsizer*, det vil si tilbyr beboere mindre boliger i forbindelse med kontraktsfornyelse. Dette reflekterer at kommunal bolig er en spesielt knapp ressurs som kun fordeles til de aller mest vanskeligstilte i de mest sentrale kommunene. Sandlie og Osnes tegner imidlertid et nyansert bilde av tildelings- og forvaltningspraksisene i den kommunale utleiesektoren. De framhever at de mest sentrale kommunene forsøker å finne en formålstjenlig balanse mellom hensynene til effektiv utnyttelse av boligmassen og behov for bostabilitet hos sårbare beboere. Ifølge forfatterne tyder empirien på at

kommunene løser denne utfordringen ved å legge vekt på gjennomstrømming for noen grupper og bostabilitet for utvalgte husholdninger, som for eksempel barnefamilier. Det siste kommer til uttrykk gjennom hyppige kontraktsfornyelser. Osnes og Sandlie viser at mange leier hos kommunen over lang tid. Dette på tross av den dominerende tanken om kommunal bolig som midlertidig stoppested.

Trond Bliksvær, Asgeir Solstad og Lea Louise Videt analyserer det kommunale boligtilbudet i mindre norske distriktskommuner i kapittel 2. Omkring halvparten av Norges kommuner har mindre enn fem tusen innbyggere, og mange av disse «småkommunene» ligger ganske fjernt fra større byområder. Dette kapittelet omhandler dermed en viktig del av det kommunale boligtilbudet, en del som i liten grad har vært gjenstand for oppmerksomhet i den storbyfokuserte spesiallitteraturen på feltet. I kapittelet, som bygger på empiri fra BOVEL-surveyen og kvalitative intervjuer i seks nordnorske kommuner, argumenterer forfatterne for at det finnes både fellestrekk og variasjoner mellom ulike distriktskommuners boligbehov og praksiser knyttet til kommunal boligutleie. De minste kommunene skiller seg ut ved relativt få vanskeligstilte på boligmarkedet med komplekse utfordringer. Her brukes kommunale boliger til offentlig ansatte eller tilreisende arbeidskraft til det lokale næringslivet. De større distriktskommunene i undersøkelsen har imidlertid utfordringer knyttet til boligtilbud og tjenester til ressurskrevende beboere med helseutfordringer knyttet til rus og psykiatri som minner om situasjonen i landets største kommuner. Et viktig fellestrekk på tvers av casekommunene er forfall og manglende vedlikehold av den kommunale boligmassen, noe som kan gå ut over boligkvaliteten som tilbys beboerne.

I kapittel 3 skriver Elma Hasanić om hvordan saksbehandlere i Nav utøver skjønn i vurderingen av søknader av kommunal bolig. Ved å benytte teorier om skønnsutøvelse som rammeverk framhever hun et viktig poeng, nemlig hvordan det er skønnsbaserte vurderinger som avgjør hvem som tildeles det knappe godet kommunal bolig. Det er underkommunisert i mye av litteraturen på området. Kommuner har gjerne retningslinjer for tildeling av bolig, men ikke noe klart juridisk rammeverk som kan fungere instruerende for deres tildelingspraksiser. Velkjente teorier om bakkebyråkratens rolle som velferdsstatens portvoktere utgjør dermed en fruktbar ramme for diskusjonen av saksbehandlernes vurderinger. Hasanić stiller også spørsmål ved i hvilken grad innbyggers rettigheter til å medvirke ivaretas i tildelingen av kommunal bolig, og avslutter med å stille spørsmål

om hvilken betydning den nye boligsosiale loven fra 2022 får for bruker-medvirkningen i den kommunale sektoren.

Kommunale leieres muligheter for å bli boligeiere ved hjelp av startlån er tema for kapittel fire av *Maja Flåto*. Startlån gjør det mulig for husholdninger med vedvarende lave inntekter, som ikke har mulighet for å få lån i ordinære banker, å bli boligeiere. Startlånet blir derfor for noen et springbrett fra kommunal leie til deltakelse i boligmarkedet og selveierskap. Det legger til rette for stabile boforhold og inkludering i den norske boligeierkulturen. Fra kommunens perspektiv er det viktig at startlånet også bidrar til at kommunale leieboliger frigjøres for andre vanskeligstilte, da startlånet er et verktøy som skaper såkalt gjennomstrømming i kommunale boliger. Kapittelet er en analyse av hvordan nasjonale føringer legger rammer for startlånspraksisen lokalt i kommunen, samt hvordan tidligere forskning har belyst overgangen fra kommunal leie til eie med startlån. Kapittelet bygger på kvalitative intervjuer med kommunalt ansatte i 25 kommuner, analysert tematisk for å få fram hvilke muligheter og utfordringer de opplever når de bruker startlån som virkemiddel overfor leietakere som bor kommunalt. Intervjuene viser at kommunene har mange positive erfaringer med å muliggjøre boligeie for lavinntektsusholdninger, men trekker også fram dilemmaer og ikke-intenderte konsekvenser i sine erfaringer med startlån. Blant annet bidrar salg av kommunale boliger til leiere til et redusert antall boliger i en sektor preget av knapphet i forhold til behovet. Disse funnene diskuteres i lys av hvordan kommunenes praksis står i et spenn mellom nasjonale anbefalinger i sosial- og boligpolitikk, og vurderingene og behovene i den lokale konteksten.

I kapittel 5 diskuterer samfunnsøkonomene *Kim Christian Astrup* og *Viggo Nordvik* det normative grunnlaget for offentlige utleieboliger som en av løsningene på markedsbaserte samfunns fordelingsutfordringer inspirert av Amartya Sens kapabilitetstilnærming. Med utgangspunkt i konvensjonelle samfunnsøkonomiske velferdsteorier er det langt fra selvsagt at offentlig boligutleie, for eksempel kommunal utleie i Norge anno 2025, forsvaret sin plass i den boligsosiale virkemiddelmenyen. Ifølge forfatterne overforenkler imidlertid disse teoriene virkeligheten ved kun å rette oppmerksomheten mot inntektsomfordeling og etterspørselsstimulans, og ved å neglisjere store individuelle variasjoner i husholdningers evne til å konvertere økonomiske ressurser til tilfredsstillende boforhold på markedet. Når man tar høyde for det siste styrkes det normative grunnlaget for offentlig utleie betydelig, ifølge forfatterne. Astrup og Nordvik konkluderer med

at dagens norske kommunale utleiesektor langt på vei fungerer i tråd med kapabilitetstilnærmingsens betoning av individuelle variasjoner i konverteringsevne. Sagt i klartekst: Mange av de som leier hos kommunen ville ikke funnet seg en egnet bolig på det private markedet, selv ikke hvis de hadde fått økonomisk støtte i form av bostøtte eller sosialhjelp, som følge av for eksempel psykiske helseutfordringer, diskriminering eller svakheter ved tilbudet på markedet. Astrup og Nordviks bidrag er et sjeldent eksempel på normativ politisk diskusjon i boligforskningen. Dette er ikke bare en mangelvare nasjonalt, men også internasjonalt. Foruten dette viktige akademiske bidraget kan kapittelet også betraktes som et innlegg i diskusjonen om dimensjoneringen av det offentlige utleietilbudet i Norge. I forlengelsen av kapittelet kan det spørres om dagens tilbud er tilstrekkelig til å dekke behovet, eller om det finnes fordelingsutfordringer i boligsektoren som rettferdiggjør en vesentlig større kommunal utleiesektor.

Inger Lise Skog Hansen og *Ketil Bråthens* kapittel omhandler det vi innledningen har kalt kommunale boliger som erstatninger for institusjoner, og illustrerer dermed hvordan offentlige utleieboliger i dag er en viktig del av kommunalt og statlig psykisk helse- og rusarbeid. I kapittel 8 tar de utgangspunkt i en casestudie av boliger til personer med kjent psykisk sykdom, rusproblematikk og voldsrisiko og viser hvordan kommunene løser dette på ulike måter. Noen bygger samlokaliserte boliger, noen med tjenesteenhet tilknyttet, i andre kommuner tilbys tjenester i boenheter som er integrert i ordinære nabolag. Ut over å beskrive dagens situasjon diskuteres fordeler og ulemper for innbyggere som har behov for både bolig og tjenester, samt hvordan dette påvirker andre innbyggere som nå blir deres naboer. Det oppstår mange dilemmaer, både i vurdering av boligbehov og i tjenesteytingen fra statlig og kommunalt nivå. En konklusjon hos Skog Hansen og Bråthen er at det er en «mismatch mellom nedbyggingen av døgncapasitet og utvikling av tilpassede bo- og tjenestetilbud lokalt».

De fire siste kapitlene i antologien er i hovedsak basert på kvantitative eller kvalitative data fra Oslo. Det reflekterer selvsagt en viss overrepresentasjon av oslofolk blant bokens bidragsyttere, men også at Oslo er kommunen med flest som leier av kommunen, flest kommunale boliger, og størst omfang av søkere som har levekårs- og boligutfordringer.

I kapittel 7 analyserer *Rolf Golombek*, *Janis Umblijs*, og *Kristin Aarland* fysiske og geografiske kjennetegn ved boligmassen, samt den sosio-økonomiske profilen til beboere og nabolag i hovedstadens kommunale utleiesektor. Kapittelet er basert på et unikt datamateriale bestående av

registeropplysninger om beboere fra Oslo kommune, som kobles sammen med en rekke andre registeropplysninger på individnivå fra SSB og Husbanken. Dette rike empiriske materialet gjør det mulig å følge tre beboergrupper mellom 2001 og 2021: beboere som leier bolig av kommunen, beboere som leier bolig av private utleiery og beboere som eier boligen sin. Datamaterialet gir videre grunnlag for å teste en rekke hypoteser på en mer presis måte enn det som har vært mulig i tidligere forskning: (1) *De kommunale boligene er geografisk konsentrert, men konsentrasjonen har minnet noe over tid.* Forfatterne argumenterer for at denne hypotesen delvis bekreftes av de empiriske analysene. Den kommunale boligmassen er kraftig overrepresentert i sentrum og østlige bydeler, men konsentrasjonen har minnet noe over tid. (2) *Kommunale boliger er gamle og små, og spesielt barnefamilier er utsatt for trangboddhet.* Også denne hypotesen bekreftes delvis. Kommunale boliger er gamle, men ikke nødvendigvis mindre enn private leieboliger. Det er verdt å merke seg at de empiriske analysene viser at spesielt barnefamilier som leier av kommunen risikerer trangboddhet. (3) *Kun de mest vanskeligstilte leier av kommunen, og over tid har denne gruppen blitt mer vanskeligstilt.* Denne hypotesen bekreftes i stor grad. Mellom 2001 og 2021 har forskjellene i yrkesinntekt mellom kommunale leiere, private leiere og boligeiere økt markant. I 2021 var yrkesinntekten til boligeierne i Oslo nesten ti ganger så høy som de kommunale leierne yrkesinntekt per forbruksenhet (de som leide privat hadde 1,6 ganger så høy inntekt). Forfatterne knytter denne utviklingen til faktumet at behovsprøvingen i kommunal boligsektor i Oslo har blitt stadig strengere i løpet av perioden. (4) *Kommunale boliger ligger i områdene med de dårligste levekårene i Oslo.* Denne hypotesen bekreftes også delvis av de empiriske analysene. Likevel understreker forfatterne at «forskjellene i inntekt som hver beboergruppe blir eksponert for i sitt nabolag (grunnkrets), er mye mindre enn forskjellene i inntekt mellom husholdninger i de tre beboergruppene». Ifølge Golombek, Umblijs og Aarland betyr dette at «kommunale leietakere i det store og hele bor mindre segregert på nabolagsnivå enn man kunne frykte, og at alle nabolag med kommunale leieboliger har en viss grad av sosioøkonomisk blanding».

De tre siste kapitlene i boka tar utgangspunkt i leierne egne perspektiver, erfaringer og opplevelser. I kapittel 8 skriver *Katja Johannessen* om selvopplevd botrygghet blant eiere og leiere med lave inntekter. Johannessens bidrag er dermed kapitlet i antologien som tydeligst behandler kommunal bolig som et hjem for beboerne. Det empiriske grunnlaget for kapitlet

er longitudinelle kvalitative intervjuer gjennomført med 19 personer mellom 2020 og 2024, som alle leier eller har leid bolig av Oslo kommune. I kapittelet diskuterer Johannessen informantenes opplevelse av botrygghet og deres erfaringer med å skape seg et hjem i ulike boligtyper i lys av sosiologiske teorier om ontologisk trygghet og liminalitet. Hun argumenterer for at funnene viser at det er mulig å skape seg et hjem og oppleve botrygghet også i leid bolig, ikke kun i eierboliger, som mye av den eksisterende forskningslitteraturen forutsetter. Johannessens informanter beskriver for eksempel å leie av kommunen «som trygt og forutsigbart» så lenge husleieavtalen gjelder, men samtidig opplever de tidsbestemte husleieavtaler som en kilde til uro. Videre mener Johannesen at hennes studie tyder på at det er nødvendig å nedtone boligforskningens sterke betoning av disposisjonsform (eie-leie-dikotomien) i studier av subjektive opplevelser av hjem og botrygghet. Ifølge forfatteren er informantenes «evne til å håndtere stress og usikkerhet, samt deres emosjonelle motstandskraft [...] avgjørende for hvordan de opplever sin boligsituasjon». På denne måten legger Johannessen vekt på variasjonene i individers personlige forutsetninger for å omsette sine strukturelle omgivelser til en boligsituasjon preget av ontologisk trygghet. I kapittelet viser hun hvordan informanter som objektivt sett bor relativt godt og trygt likevel kan oppleve at de bor utrygt, og at informanter som sett utenfra har en usikker boligsituasjon kan oppleve stor grad av botrygghet. Johannessen vektlegger også betydningen av informantenes fysiske omgivelser for deres opplevelse av hjem: Fysisk boligkvalitet og muligheten til å gjøre tilpasninger i boligen har stor betydning i prosessene hvor et hjem skapes i emosjonell forstand.

I kapittel 9 utforsker samfunnsgeograf *Ingar Brattbakk* oppvekst i helkommunale gårder sett fra ungdommenes eget perspektiv, noe som knapt er gjort i norsk sammenheng før. Studien er hovedsakelig basert på flere samlinger med ti ungdommer som bor og har vokst opp i kommunal bolig i tre svært ulike bydeler i Oslo. Gjennom et bredt kvalitativt metoderepertoar presenteres ungdommenes hverdagserfaringer fra boligen og bomiljøet sitt. Ungdommene, som alle har minoritetsbakgrunn og er i alderen 15–17 år, gir innblikk i sin tilhørighet og trivsel i nabolaget sitt, sin forståelse av hva det vil si å bo i kommunal bolig, statusforskjeller mellom familier som eier og leier boligen sin, opplevelsen av å bo trangt og å bo i bomiljøer preget av mye uro. Ungdommenes hverdagsfortellinger sees i lys av teorier om hvordan ulike trekk ved nabolaget – naboenes sosioøkonomiske status, nabolagsuro og det sosiale klimaet – påvirker barn og unges trivsel og psykiske

helse i form av emosjonelt stress. Ungdommene uttrykker høy grad av trivsel og stedstilhørighet. Tross omfattende utfordringer ønsker de ikke å flytte, men vil heller forbedre situasjonen på hjemstedet sitt. Ungdommene er klar over at de bor i kommunal bolig og har en tydelig opplevelse av statusforskjeller mellom familier i nabolaget, og at det å leie bolig av kommunen er én av statusmarkørene som viser at familien har lite penger. Flere av ungdommene har aldri hatt eget rom, men alle ønsker seg det. De deler rom med ett eller flere søsken, og synes det å bo trangt er krevende fordi de sjelden kan ha med venner hjem, og fordi det er vanskelig å få gjort lekser, få nok søvn og å holde det ryddig. Ungdommene forteller også om urolige bomiljø knyttet til naboer som tidvis er utagerende fordi de er ruset og har omfattende psykiske helseplager. Volds- og narkotikakriminaliteten er betydelig i nabolagene. Det kanskje mest oppsiktsvekkende funnet er at det i to av de kommunale blokkene var én til tre politiutrykninger i uka over en tiårsperiode. Brattbakk konkluderer med at til tross for lignende beskrivelser av bomiljøutfordringer de siste tjue årene og at «barns beste»-vurderinger nå er innført som prinsipp i offentlig forvaltning, har ikke oppvekstsituasjonen for en god del barn i helkommunale blokker bedret seg.

I bokens siste bidrag, kapittel 10, diskuterer *Ingar Brattbakk* og *Katrine Mauseth Woll* leieboermedvirkning med utgangspunkt i en omfattende kvalitativ undersøkelse basert på intervju med 107 kommunale leiere i fem nabolag i tre større kommuner på Østlandet. Studien er et pilotprosjekt som tok i bruk folkeforskningsmetodikk (*citizen science*) hvor kommunale beboere ble rekruttert som medforskere som deltok i de fleste fasene av forskningsprosessen. Sammen med profesjonelle forskere og masterstudenter banket medforskerne på dører i fem kommunale boligprosjekter og intervjuet beboerne hjemme i deres egen stue om et bredt spekter av temaer knyttet til boligen, bomiljøet og leieforholdet. Med utgangspunkt i teorier om sosialt medborgerskap og medvirkning diskuteres beboernes mulighet *for* og ønsker *om* å delta og å medvirke i bolig- og bomiljø. Flere beboere oppgir at de hadde liten innflytelse på leieforholdet i forkant av kontraktsinngåelse og underveis i leieforholdet. Særlig var flere opptatt av at det ble tatt lite hensyn til deres ønsker og behov knyttet til type bolig og boligens beliggenhet. Brattbakk og Woll konkluderer dermed med at den individuelle medvirkningen i bolig- og leieforholdet er svak. Funnene viser videre at de fleste beboerne oppgir at de ønsker seg flere arrangementer og aktiviteter i bomiljøet sitt, og at de selv ville deltatt hvis dette ble arrangert. En litt lavere, men fortsatt anseelig andel av beboerne, ønsker selv å

arrangere aktiviteter og sitte i gårdsstyrer eller lignende, men flere påpeker at det mangler strukturer for å realisere dette. Selv om også deltakelse på dugnader og sosiale aktiviteter i sameier og borettslag, og ikke minst i styre og stell, varierer mye, og at det mange steder er utfordringer med oppmøte og engasjement, påpeker Brattbakk og Woll at funnene tyder på at det er et uutnyttet potensial for mobilisering av kommunale leieboere. Med litt drahjelp og tilrettelegging kunne beboernes egne ressurser aktiviseres mer, noe som kunne bidra positivt for den enkelte beboers trivsel og trygghet. Ikke minst ville en styrking av den kollektive medvirkningen styrket bomiljøet, mener forskerne.

Veien videre for forskning og praksis?

Med denne boken er ikke siste ord sagt. Antologien er ikke ment som et sluttpunkt, men som et grunnlag for videre forskning og samfunnsdebatt om kommunal utleie i Norge. Selv om kapitlene i boka dekker mange sentrale tema, er det fortsatt rom for mange nye studier som kan øke forståelsen av vilkårene og utfordringene både for kommunene og beboerne på dette feltet (se også Grødem et al., 2025, s. 40–44). Redaktørene av denne antologien skulle for eksempel gjerne sett at noen hadde gjennomført en dybdestudie av prioriteringene mellom ulike målgruppers behov ved tildeling og fornyelse av husleiekontrakter. I en situasjon med boligknapphet er det snakk om komplekse vurderinger hvor søkere og eksisterende beboere, og de mange ulike målgruppene i praksis er i en konkurransesituasjon om tilgangen på velferdsgodet «kommunalt disponert bolig».

Tidligere forskning, inkludert denne antologien, gir oss videre begrenset kunnskap om en rekke andre temaer. Det gjelder for eksempel kommunal bolig som arena for integrasjon av flyktninger og innvandrere, betydningen av kommunal bolig for ungdom og unge voksne som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET), beboermedvirkning, leiepriser og bostøtteordninger i kommunal boligsektor, og kommunenes arbeid med å framskaffe boliger i en situasjon preget av lite statlig drahjelp og negative reaksjoner fra naboer (NIMBY) mot etablering av sosiale utleieboliger. Vi vet også relativt lite presist om hvordan det går med barn som vokser opp i kommunal bolig: Hvordan påvirker det å leve i en familie som leier kommunalt senere arbeidsmarkedsdeltakelse, inntekt og formue, helse og andre sentrale velferdsutfall? Hindrer det å bo kommunalt arbeidsmarkedsintegrasjon, eller bør det i større grad ses som en trygg

base for deltakelse i arbeidslivet og andre deler av samfunnslivet? Dette er spørsmål som kan og bør undersøkes nærmere i framtiden, ikke minst gjennom registerdata, som gjør det mulig å koble data om boligsituasjon til en rekke andre levekårsopplysninger på individnivå. Slik registerforskning har et stort potensial, også i forskningen på kommunal utleie, noe som illustreres av Golombek, Umblijs og Aarland sin studie i denne antologien (se kapittel 7).

Denne boken vil ikke bare være av interesse for forskere, men kan også være nyttig lesning for politikere, praksismiljøer på boligfeltet og tilgrensende felt, samt for andre samfunnsinteresserte. Redaktørene håper framfor alt at boken kan stimulere interessen for kommunal utleie på statlig nivå. Dette fordi det kan argumenteres for at den kommunale utleiesektoren har mange sentrale samfunnsfunksjoner som ikke anerkjennes i tilstrekkelig grad blant beslutningstakerne i regjeringen og på Stortinget. Når det er sagt gir boken langt fra en entydig oppskrift politikere kan følge i jakten på en optimal kommunal utleiesektor. Tvert imot – vil vi si. Likevel vil antologien være nyttig lesning for dem som ønsker å diskutere noen av de største spørsmålene knyttet til kommunal utleie i Norge. Det gjelder for eksempel spørsmålet om staten burde ta et større ansvar for framskaffelsen av utleieboliger til personer med samtidig rus- og psykisk lidelse (jf. Riksrevisjonen, 2025) og andre grupper kommunene oppgir å mangle boliger til (jf. kapittel 1 og 2). Videre er det grunn til å diskutere hvor stor den kommunale utleiesektoren bør være i årene som kommer. I denne antologien argumenterer Astrup og Nordvik (kapittel 5) for at den fortsatte eksistensen av bostedsløshet kan være et tegn på at det er for få kommunale boliger i Norge. De siste tallene, som viser en økning i husholdninger som bor i midlertidige botilbud som hospits, hotell, campingplasser og lignende, tyder på at bostedsløsheten er på vei oppover (Husbanken, 2025). En fersk undersøkelse gjennomført av Fafo viser at NAV kontorene rapporterer om en økning av personer som trenger akutt bolighjelp. Ikke minst gjelder det personer med psykiske lidelser og rusproblemer (Hansen & Bråthen, 2025). Samtidig har boligprisene steget nesten kontinuerlig siden 1993, og rekordlav boligbygging og andre forhold kan peke mot kraftig prisvekst i årene som kommer (SØA, 2025). Tilførselen av boliger på det private leiemarkedet har også vist seg sårbar for rente- og skatteendringer. Spesielt i Oslo har fallende lønnsomhet ført til at en del private utleiere har trukket seg fra markedet (Mamre et al., 2025). På samme tid har etterspørselen etter leieboliger økt kraftig. I årene mellom 2015 og 2023 økte antallet leiere

i Norge dobbelt så mye som befolkningsveksten (Husbanken, 2025). Alt dette kan føre til enda tøffere forhold på boligmarkedet for lavinntektsgrupper som ikke har råd til å kjøpe bolig, og som har vanskelig for å vinne fram i konkurransen om ledige boliger på det private leiemarkedet. Denne situasjonen kan kanskje tvinge fram en diskusjon om hvorvidt vi trenger en bredere offentlig utleiesektor i Norge som ikke kun er rettet mot de aller mest vanskeligstilte. Kan svaret på de store fordelingsutfordringene i det norske boligregimet være en ikke-kommersiell tredje boligsektor eller leieboligkooperasjon med sterk botrygghet og gode medvirkningsmuligheter for beboerne (se for eksempel Prosser, 2020)? Eller bør vi isteden legge bedre til rette for at lav- og mellominntektsgrupper i byene enklere kan etablere seg i privat eid eller privat leid bolig? Dette er spørsmål vi ikke har noen ambisjon om å behandle her, men som vi forventer vil stå på dagsorden i den boligpolitiske debatten i årene som kommer.

Forfatterbiografi

Jardar Sørvoll har ph.d. i historie fra Universitetet i Oslo og er forsker I ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Ingar Brattbakk har ph.d. i samfunnsgeografi fra Universitetet i Oslo og er forsker II ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Maja Flåto er sosiolog med ph.d. i sosialt arbeid og sosialpolitikk fra OsloMet. Hun er forsker II ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Referanser

- Andersson, L., Jakobsen, N. & Kotsadam, A. (2012). A field experiment of discrimination in the Norwegian housing market: Gender, class, and ethnicity. *Land Economics*, 88(2), 233–240.
- Andvig, E., Lyberg, A. & Gonzales, M. T. (2013). Erfaringer med å bo i egen bolig ved langvarige psykiske helseproblemer: En scoping review. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 10(2), 115–128. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3010-2013-02-03>
- Astrup, K. C. & Pedersen, A. W. (2024). *Utforming av boutgiftstakene i bostøtteordningen – en prinsipiell tilnærming* (BOVEL-notat 3/2024). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3150113>
- Bakkeli, V. & Jensen, R. S. (2015). *Samordnet bosetting av flyktninger. Perspektiver fra IMDi, Husbanken og kommunene* (Fafo-rapport 2015:08). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/samordnet-bosetting-av-flyktninger>
- Barr, N. (2020). *Economics of the welfare state*. Oxford University Press.

- Bartoszko, A. & Woll, K. M. (2023). Dobbel nedstengning: Beboeres erfaringer med rehabilitering av en kommunal bygård under koronapandemien. *Tidsskrift for boligforskning*, 6(1), 51–65. <https://doi.org/10.18261/tfb.6.1.4>
- Bengtsson, B. (1995). *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Acta Universitatis Upsaliensis.
- Boligsosialloven. (2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2022-12-20-121>
- BOVEL. (2023). *Oversikt over tildelingskriterier mv. for kommunale boliger i de største 100 kommunene* [Upublisert].
- Brattbakk, I. (2023). *Nabolagseffekter og foreldrestrategier: Oppvekstmulighetenes geografi i den delte byen* [Doktoravhandling, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/106359>
- Brattbakk, I., Andersen, B., Hagen, A. L., Ruud, M. E., Ander, H. E., Breistrand, H., Skajaa, J. & Dalseide A. M. (2017). *På sporet av det nye Grønland. Sosiokulturell stedsanalyse av Grønland i Bydel Gamle Oslo* (AFI-rapport 4/2017). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6503>
- Brattbakk, I., Hagen, A. L., Rosten, M. R., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., Thorstensen, E. & Bratseth, K. (2015). *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo* (AFI-rapport 8/2015). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6252>
- Brattbakk, I. & Reiersen, F. A. (2023). *Ungdom i kommunale boliger* (BOVEL-notat 2/23). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3092444>
- 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. & Wessel, T. (2013). Long-term neighbourhood effects on income, education and employment among adolescents in Oslo. *Urban Studies*, 50(2), 391–406. <https://doi.org/10.1177/0042098012448548>
- Brattbakk, I., Woll, K. M., Aunan, S. & Aasen, L. (2019). *Utvikling av «Boindeks» for leieboliger. Beboeropplevelse av bolig, bomiljø, kontraktsforhold og utleier* (AFI-rapport 1/2019). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/1306>
- Doyle, K. O. (1992). The symbolic meaning of house and home: An exploration in the psychology of goods. *American Behavioral Scientist*, 35(6), 790–802. <https://doi.org/10.1177/0002764292035006013>
- Eia, H. (Programleder). (2020). *Sånn er Norge* [TV-serie]. NRK. <https://tv.nrk.no/serie/harald-eia-presenterer-saann-er-norge>
- Ekspertgruppe. (2022). *Bostøtten. Opprydning og forankring*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/9a60203ca2434e3c813e79ceb289582a/bostoetten_rapport.pdf
- Ellingsæter, A. L., Hatland, A., Haave, P., Stjernø, S. (2020). *Den nye velferdsstatens historie. Ekspansjon og omdanning etter 1966*. Gyldendal.
- 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.
- Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU-rapport 2017). <http://hdl.handle.net/11250/2484862>
- Folkvord, S. F. & Olguin, B. C. (2018). *Bygården. Historier om drømmer, virkelighet og norsk boligpolitikk*. Manifest.
- Forbrukerrådet. (2021). *Å leie bolig*. <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>
- Friesinger, J. G., Flåto, M. & Larsen, I. B. (2024). Et kritisk blikk på tekster om boliger for personer med psykisk helse- og/eller rusproblematikk: Ideen om den best egnete boligen. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 8(5), 1–16. <https://doi.org/10.18261/nost.8.5.3>
- Furre, B. (1990). *Vårt hundreår. Norsk historie 1905–1990*. Samlaget.

- Gautun, H. & Grønningsæter, A. B. (2012). *Bolig og helse. Samhandlingsreformens betydning for boligpolitikken* (Fafo-rapport 3/2012). https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20230.pdf
- Grander, M. & Stephens, M. (2024). *The Routledge handbook of housing and welfare*. Routledge.
- Grødem, A. S., Handegard, H. & Sørvoll, J. (2025). *Forskningen på kommunale boliger i Norge 2015–2024. En litteraturstudie* (BOVEL-notat 1/2025). <https://hdl.handle.net/11250/3180687>
- Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet* (Helsedirektoratet-rapport 3/2011). Helsedirektoratet.
- Gulbrandsen, L. (1980). *Fra marked til administrasjon?: boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjueende århundre*. Doktorgradsavhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. INAS.
- Hall, C., Raitakari, S., & Juhila, K. (2021). Deinstitutionalisation and 'Home turn' policies: Promoting or hampering social inclusion?. *Social inclusion*, 9(3), 179-189. <https://doi.org/10.17645/si.v9i3.4300>
- Halvorsen, K. & Stjernø, S. (2008). *Work, oil and welfare: The welfare state in Norway*. Universitetsforlaget.
- Handel, A. (2019). What's in a home? Toward a critical theory of housing/dwelling. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(6), 1045–1062. <https://doi.org/10.1177/2399654418819104>
- Hansen, I. L. S. (2023). Når svikt i tilgang til helsetjenester blir et boligproblem for personer med alvorlig psykisk helse og rusproblemer. *Nordisk Velfärdsforskning*, 8(2), 127–140. <https://doi.org/10.18261/nwr.8.2.5>
- Hansen, I. L. S. & Bråthen, K. (2025). *Hjelp med midlertidig botilbud fra NAV. Underveisrapport 1, utvikling i behov og praksis.* (Fafo-rapport 2025:11). <https://www.fafo.no/images/pub/20924.pdf>
- Hansen, I. L. S., Bråthen, K. & Olsen, T. (Red.). (2022). *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisko*. Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Bolig og oppvekst. Konsekvenser av å vokse opp under vanskelige forhold* (Fafo-rapport 16/2011). https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20207.pdf
- Hatland, A. & Pedersen, A. W. (2023). *Velferdspolitik. Helse, omsorg, trygd*. Gyldendal.
- Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (2018). *Den norske velferdsstaten*. Gyldendal Akademisk.
- Hellevik, T. & Nordvik, V. (2004). *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt* (NOVA-rapport 2004). NOVA.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger* (SSB-rapport 2018). <http://hdl.handle.net/11250/2499054>
- Husbanken. (2025). *Fortrengning i leiemarkedet. En oppdragsbeskrivelse*. Husbanken.
- Hygen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering* (NOVA-rapport 11/2018). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/3499>
- Innset, O. (2020). *Markedsvingingen. Nyliberalismens historie i Norge*. Fagbokforlaget.
- Jevne, B. S. (2020). «We can always return to the forest.» *Narratives of European labour migrants navigating the informal rental market in Oslo* [Masteroppgave, OsloMet]. ODA. <https://hdl.handle.net/10642/9437>
- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). *Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig* (BOVEL-notat 1/2023). <https://hdl.handle.net/11250/3057244>
- Larsen, E. R. & Sommervoll, D. E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: En teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt* [Notat laget for NOU 2011:15 *Rom for alle*]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prisdannelsen-i-det-norske-leiemarkedet/-id652517/>

- Leieboerforeningen (2022). *Leiebuarmedverknad. Ei eksempelsamling fra Leieboerforeningen*. Utgitt av Leieboerforeningen ved Anne-Rita Aandal.
- Mamre, M. O., Astrup, K. C. & Emblem, A. W. (2025). *Tiltak for flere utleieboliger – tilbudssidestimulerende tiltak i det norske leiemarkedet* (NIBR-rapport 1/2025). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3176462/2025-1.pdf?sequence=5>
- Marquardt, N. (2016). Learning to feel at home. Governing homelessness and the politics of affect. *Emotion, Space and Society*, 19, 29–36.
- Markussen, S. & Røed, K. (2018). *The golden middle-class neighborhood: Trends in residential segregation and consequences for offspring outcomes*. IZA. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3234207>
- Meld. St. 13 (2023–2024). *Bustadmeldinga*. Kommunaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Meld. St. 23 (2022–2023). *Opptappingsplan for psykisk helse*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-23-20222023/id2983623/>
- Meld. St. 5 (2024–2025). *Trygghet, fellesskap og verdighet*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20242025/id3064959/>
- Nagel, A. H. (1992). Communalism or cooperativism? The postwar organization of housing provision in Bergen, Norway. *Scandinavian Planning and Housing Research*, 9(supplement 2), 71–86. <https://doi.org/10.1080/02815737.1992.10801444>
- Nordvik, V., Sørvoll, J. & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? I A. Solstad, K. C. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevoid, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligsosialt arbeid* (s. 71–88). Universitetsforlaget.
- NOU 2011: 15 (2011). *Rom for alle*. Kommunaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426/>
- NOU 2020: 16 (2020). *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/>
- NOU 2024: 19 (2024). *Ny boligleielov*. Kommunaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-19/id3059742/>
- Næss, Ø., Claussen, B., & Smith, G. D. (2007). Housing conditions in childhood and cause-specific adult mortality: The effect of sanitary conditions and economic deprivation on 55.761 men in Oslo. *Scandinavian Journal of Public Health*, 35(6), 570–576. <https://doi.org/10.1080/14034940701320846>
- Næss, Ø., Claussen, B., Thelle, D. S. & Smith, G. D. (2004). Cumulative deprivation and cause specific mortality: A census based study of life course influences over three decades. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 58(7), 599–603. <http://dx.doi.org/10.1136/jech.2003.010207>
- OECD. (2024). *OECD affordable housing database*. <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>
- Oslo Economics. (2023). *Evaluerer av tilskudd til utleieboliger* (OE-rapport 43/2023). <https://kudos.dfo.no/documents/46894/files/30171.pdf>
- Osnes, S. M. & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner* (BOVEL-notat 2/2023). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>
- Prosser, S. (2020). Den tredje boligsektor: Hva det kan bli, og hvorfor vi trenger det. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2), 180–192. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-02-06>
- Raja, A. (2023). *Min skyld – en historie om frigjøring*. Cappelen Damm.
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dokument nr. 3:8 (2007–2008)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2007-2008/Dok3-200708/dok3-200708-008/>
- Riksrevisjonen. (2025). *Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddelilidelser og psykiske lidelser. Dokument 3:5 (2024–2025)*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/helse->

- Ruonavaara, H. (2020). Rethinking the concept of 'housing regime'. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 5–14. <https://doi.org/10.13060/23362839.2020.7.1.499>
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2023). *Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger* (SØA-rapport 23-2023). <https://kudos.dfo.no/documents/177580/files/42618.pdf>
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2025). *Norsk økonomi – boligmarkedet til 2028* (SØA-rapport 1-2025). <https://samfunnsokonomisk-analyse.no/publikasjoner/norsk-okonomi-boligmarkedet-1-2025>
- Shaw, M. (2004). Housing and public health. *Annual Review of Public Health*, 25, 397–418. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.25.101802.123036>
- Slettebø, T., Aaslund, H., Luteberget, L. & Seim, S. (2024). Teoretiske perspektiver på brukermedvirkning. I H. Aaslund, L. Luteberget, S. Seim & T. Slettebø (Red.), *Brukermedvirkning for personer i sårbare posisjoner* (s. 19–47). Universitetsforlaget.
- Skeie, J. (2004). Boligsektoren og den nyliberale vendingen. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21(3-4), 320–335. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2004-03-04-09>
- Soggiu, A.-S. (2023). *Vi fattigfolk*. Manifest.
- Sommervoll, D. E. & Beatty, T. K. M. (2012). Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21, 121–130.
- Snyen, A. M. (2001). Farvel til institusjonene? *Rus & avhengighet*, 4(6). <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-2834-2001-06-03>
- Sosial- og helsedepartementet. (1999). *Opptappingsplan for psykisk helse 1999–2006*.
- Stamsø, A. M. (Red.). (2017). *Velferdsstaten i endring*. Gyldendal Akademisk.
- Statistisk sentralbyrå. (2025a). *Statistikkbanken: 13140: Tildeling av boliger som kommunen disponerer for utleie, etter statistikkvariabel, region og år*. <https://www.ssb.no/statbank/table/13140/>
- Statistisk sentralbyrå. (2025b). *Statistikkbanken: 12008: Kommunalt disponerte boliger (K) 2015–2023*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12008/>
- Statistisk sentralbyrå. (2025c). *Statistikkbanken: 10149: Boliger, etter bygningstype, eieform, statistikkvariabel, år og region 2012–2025*. <https://www.ssb.no/statbank/table/10149>
- Stefansen, K. & Skevik, A. (2006). Barnefamilier i kommunal bolig. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(3), 241–252. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2006-03-06>
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009/-id567201/>
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt* (NOVA-rapport 2011:16). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5027>
- Sørvoll, J. (2018). Forskningen 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. (2019). The dilemmas of means-tested and market-oriented social rental housing: Municipal housing in Norway 1945–2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51–60. <https://doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>
- Sørvoll, J. (2020). *Kommunale boliger i Oslo 1896–2020 – et viktig stykke velferdsstatshistorie* (NOVA/OsloMet Kort oppsummert 3/2020). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6420>
- Sørvoll, J. (2021). *Husbanken og boligpolitikken 1996–2021. En jubileumsbok*. Cappelen Damm Akademisk.
- Sørvoll, J. (2023). Tenure security and positive freedom in social housing. Tenants' subjective experiences in the ambiguous case of Oslo. *Housing, Theory and Society*, 40(5), 607–622. <https://doi.org/10.1080/14036096.2023.2241462>
- 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., 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.

- 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. & Nordvik, V. (2021). Boligososiale virkemidler. En teoretisk veileder. I A. Solstad, K. C. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevold, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligosialt arbeid* (s. 89–121). Universitetsforlaget. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/10058>
- Sørvoll, J. & Aarset, M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet: En kunnskapsoversikt* (NOVA-rapport 13/2015). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6440>
- Toft, M. & Ljunggren, J. (2016). Geographies of class advantage: The influence of adolescent neighbourhoods in Oslo. *Urban Studies*, 53(14), 2939–2955. <https://doi.org/10.1177/0042098015601770>
- Torgersen, U. (1987). Housing: The wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Planning and Housing Research*, 4(supplement 1), 116–126. <https://doi.org/10.1080/02815737.1987.10801428>
- Tranøy, B. S., Stamsø, A. M. & Hjertaker, I. (2020). Equality as a driver of inequality? Universalistic welfare, generalised creditworthiness and financialised housing markets. *West European Politics*, 43(2), 390–411. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1612161>
- Turner, L. M. & Stefansen, K. (2012). *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt* (NOVA-notat 1/12). https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5186/5435_1.pdf
- Turner, L. & Aarland, K. (2023). *I skuggen av ågarlinjen – boendekarriærer på lejemarknaden* (BOVEL-notat 3/2023). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3068994>
- Umblijs, J., von Simson, K. & Mohn, F. A. (2019). *Boligens betydning for annen velferd: En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning* (ISF-rapport 2019:1). <http://hdl.handle.net/11250/2579810>
- Vassenden, A. (2014). Homeownership and symbolic boundaries: Exclusion of disadvantaged non-homeowners in the homeowner nation of Norway. *Housing Studies*, 29(6), 760–780. <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2014.898249>
- Vassenden, A., Bergsgard, N. A. & Lie, T. (2012). «Ryktet forteller hvor du bor.» *Botetthet og integrering blant rusavhengige kommunale leietakere* (IRIS-rapport 316/2012). <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/FOU/Ryktet%20forteller%20hvor%20du%20bor.pdf>
- Wilensky, H. (1974). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*. University of California Press.
- Aarland, K. & Reid, C. K. (2018). 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). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250>

KAPITTEL 1

Grunntrekk og variasjoner i den kommunale utleiesektoren

Siri Myrøld Osnes OsloMet – storbyuniversitetet

Hans Christian Sandlie Husbanken

Abstract: In this chapter, the authors analyze the typical characteristics and variations in the Norwegian municipal social rental sector with respect to allocation criteria, contract length, rent determination, and practices related to contract renewal. These are all factors of great significance for housing distribution, resident composition, and the living conditions of tenants. The findings reported in the chapter, provide a rich and detailed picture of the geographical variations in the social housing sector in Norway based on a survey answered by 170 municipalities with different scores on Statistics Norway's centrality index, which groups all Norwegian municipalities based on travel distance to workplaces and service functions. The authors show that the most centrally located municipalities with the highest demand pressure in the housing market practice stricter needs testing in housing allocation and are generally more market- and efficiency-oriented than other municipalities. This is reflected in the fact that they less frequently deviate from the norm of market rent and fixed-term three-year contracts and more often downsize, i.e., offer tenants smaller dwellings in connection with contract renewal. This reflects that municipal housing is a particularly scarce resource that is only allocated to the most disadvantaged in the most central municipalities. However, Sandlie and Osnes paint a nuanced picture of the allocation and management practices in the municipal social rental sector in Norway. They emphasize that the predominantly urban municipalities try to find a purposeful balance between considerations of efficient use of the housing stock and the need for housing stability among vulnerable tenants.

Keywords: allocation criteria, contract renewal, Norwegian municipalities, rent determination, social rented housing

Innledning

For de mest utsatte på boligmarkedet vil den kommunale utleiesektoren gjerne være det siste sikkerhetsnettet for en trygg og god bosituasjon. Disse boligene er derfor en hjørnestein i kommunenes boligsosiale arbeid. Samtidig viser studier at dagens virkelighet i mange kommuner er at vanskeligstilte på boligmarkedet ikke får den bistanden fra kommunen de har behov for (Knudtzon et al., 2011; Riksrevisjonen, 2008, 2025; Sørvoll, 2018). Den kommunale utleiesektoren kjennetegnes av for få boliger i forhold til behovet blant vanskeligstilte husholdninger (Sørvoll, 2019). Med de senere årenes sterke prisstigning og økning i antall flyktninger fra Ukraina, er det også grunn til å tro at presset i den kommunale utleiesektoren er økende. Kommunene står derfor overfor en vanskelig utfordring der de skal fordele et knapt og viktig velferdsgode på et stort og økende antall husholdninger med ulike behov. Dette innebærer at kommunale utleieboliger primært er forbeholdt de mest vanskeligstilte på boligmarkedet som ikke makter å etablere og opprettholde et boforhold på annen måte (Holmøy, 2018).

Det sentrale målet i norsk boligpolitikk er at alle skal kunne bo godt og trygt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Hvordan kommunene forvalter sin boligmasse vil ha stor betydning for vanskeligstiltes tilgang på trygge og gode boforhold. Kommunene står forholdsvis fritt med hensyn til hvordan de disponerer sine utleieboliger, og tidligere studier har pekt på stor variasjon i kommunal praksis (Elvegård & Svendsen, 2017; Knudtzon et al., 2011; Langsether & Skårberg, 2007; Medby & Langsether, 2007; Osnes & Sørvoll, 2023). En sentral skillelinje går mellom store og små kommuner, der de største kommunene ofte har en større andel av sine kommunale boliger øremerket for vanskeligstilte enn mindre kommuner, og større kommuner også har en mer profesjonalisert administrering av boligene (Holmøy, 2018; Langsether & Skårberg, 2007).

Formålet med dette kapittelet er å presentere og analysere ny empiri som gir oppdatert og politikkrelevant kunnskap om den kommunale utleiesektoren. Utgangspunkt for kapittelet er et notat skrevet av Osnes og Sørvoll (2023), som presenterer resultatene fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter, husleiefastsettelse og behov og utfordringer i norske kommuner. Der tidligere studier har studert variasjon i den kommunale utleiesektoren etter kommunestørrelse, tar vi i dette kapittelet utgangspunkt i variasjon ut fra geografisk sentralitet. Vi benytter Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks, som måler en kommunes sentralitet med

hensyn til reiseavstand til arbeidsplasser og servicefunksjoner (Høydahl, 2020). Sentralitet sier på denne måten noe om tilgang på arbeidsplasser og servicefunksjoner, og sentralisering blir et uttrykk for kommunenes attraktivitet og at folk og arbeidsplasser flytter fra distriktene og konsentreres til folketette områder (Vareide, 2024). Der tidligere studier har en implisitt antakelse om at kommunestørrelse er uttrykk for kommunens boligmarked, får vi ved å benytte sentralitet et bedre mål på etterspørselspress i det lokale boligmarkedet. Vi drøfter følgende problemstilling: *I hvilken grad varierer kommunenes forvaltning av boliger for vanskeligstilte med press på det lokale boligmarkedet?* Problemstillingen blir besvart med utgangspunkt i en spørreundersøkelse som ble gjennomført blant norske kommuner i 2023.

Vi begynner kapittelet med å introdusere datagrunnlaget for de empiriske undersøkelsene. Her redegjør vi også for sentralitetsindeksen som blir benyttet som et mål på press i lokale boligmarkeder i analysene. Deretter gir vi en beskrivelse av variasjonen i den kommunale boligmassen før vi snevrer inn vår oppmerksomhet mot boliger for vanskeligstilte, og belyser eksisterende behov i den kommunale boligsektoren. Videre drøfter vi, med utgangspunkt i tidligere forskning, tre dimensjoner som er knyttet til forvaltningen av denne boligmassen: tildeling, botrygghet og husleiefastsettelse. Disse dimensjonene er sentrale for å forstå hvilke husholdninger som får tilgang til kommunal bolig, hvordan og hvor lenge de får tilgang, og under hvilke betingelser de får tilgang til velferdsgodet kommunal bolig. Vi presenterer deretter våre empiriske resultater, hvor vi analyserer nettopp disse dimensjonene: tildelingskriterier, botrygghet og fornyelsespraksis samt husleiefastsettelse og -justering i den norske kommunale boligsektoren. Avslutningsvis kommenterer vi noen utfordringer kommunene står overfor i lys av våre empiriske analyser.

Datagrunnlag og metode

Det empiriske grunnlaget i dette kapittelet består av en spørreundersøkelse om kommunale utleieboliger til vanskeligstilte som gikk ut til alle norske kommuner og femten bydeler i Oslo i 2023 (Osnes & Sørvoll, 2023). Spørreundersøkelsen ble gjennomført som en nettundersøkelse og er en del av Senter for bolig- og velferdsforskning (BOVEL) satsing på leiemarkedsforskning i perioden 2021 til 2024 (Sørvoll et al., 2022), der formålet var å fremskaffe ny og oppdatert kunnskap om sentrale aspekter ved den kommunale utleiesektoren i Norge. Undersøkelsen bygger i noen grad på

spørsmål fra tidligere surveyer om kommunale utleieboliger (Knudtson et al., 2011; Langsether & Skårberg 2007; Medby & Langsether, 2007).

Vi er ute etter hvilke retningslinjer og rutiner kommunene har for utleie av sine kommunale boliger for vanskeligstilte. For å få et mål på kommunal variasjon har vi valgt å gruppere kommunene ut fra Statistisk sentralbyrås (SSB) sentralitetsindeks (Høydahl, 2020). Denne indeksen er hentet fra SSBs statistikkbank og koblet på vår undersøkelse via kommunenummer. Indeksen er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser.¹ Nærmere bestemt vil det si hvor mange arbeidsplasser og ulike typer servicefunksjoner beboerne kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Antallet blir videre vektet, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort. I utgangspunktet har indeksen verdier fra 0 til 1000, men disse verdiene blir gruppert i seks grupper der andel innbyggere i hver gruppe er et sentralt kriterium for klassifiseringen (se Høydahl, 2020, for en nærmere beskrivelse av sentralitetsindeksen).

Totalt svarte 170 kommuner og syv av bydelene på undersøkelsen.² Det tilsvarer 48 prosent av alle kommuner. Svarprosenten varierer imidlertid ut fra kommunestørrelse og geografisk sentralitet. Tabell 1 viser at svarprosenten er høyest i de mest sentrale kommunene og lavest i de minst sentrale kommunene. Blant de mest sentrale kommunene er alle kommunene representert. Dette er totalt seks kommuner. Svarprosenten er også høy blant de nest mest sentrale kommunene. Blant disse har 15 av 19 kommuner svart på spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 79 prosent. For mellomsentrale kommuner 1 og 2 er svarprosenten henholdsvis 71 og 49 prosent. Det er altså de nest minst og minst sentrale kommunene som trekker ned svarprosenten, der henholdsvis 40 og 35 prosent har svart på spørreundersøkelsen. Nå sier i og for seg svarprosenten i seg selv lite om faren for skjevheter, siden dette er noe som må undersøkes nærmere ut fra spørsmål som kan fungere som «fasit». Det vil si spørsmål vi kjenner svarfordelingen på i befolkningen. Slike spørsmål er ikke inkludert i denne undersøkelsen. Vi vet likevel at kommunene med lavest innbyggertall kun representerer 12 prosent av det totale antallet kommunale boliger (Osnes & Sørvoll, 2023). Totalt utgjør kommunene som har svart på undersøkelsen 78 prosent av hele befolkningen, og 76 prosent av den totale

1 En grunnkrets er en fast inndeling av kommunene i mindre geografiske enheter, som kan benyttes i regionale analyser.

2 Svarene fra bydelene i Oslo er ikke inkludert i datagrunnlaget for våre analyser.

kommunale boligmassen i Norge. Datamaterialet dekker slik sett store deler av befolkningen og det kommunale boligtilbudet i Norge.

Tabell 1. Svarprosent etter kommunenes sentralitetsnivå

Sentralitetsnivå	Antall kommuner	Antall kommuner i undersøkelsen	Svarprosent %
1 Mest sentrale kommuner	6	6	100
2 Nest mest sentrale kommuner	19	15	79
3 Mellomsentrale kommuner 1	51	36	71
4 Mellomsentrale kommuner 2	71	35	49
5 Nest minst sentrale kommuner	96	38	40
6 Minst sentrale kommuner	113	40	35
Total	356	170	48

Spørreundersøkelsen inneholdt 45 spørsmål som dekket fire dimensjoner ved det kommunale boligtilbudet som påvirker beboernes bosituasjon (Osnes & Sørvoll, 2023): boligtildeling, husleiekontrakter, husleiefastsettelse og boligbehov i kommunene. I dette kapittelet vil vi benytte spørsmål om hvilke prinsipper og fremgangsmåter kommunene bruker for å beregne husleie, hvilke kontrakter som tilbys ulike grupper leieboere, hvor stor andel av beboerne som får fornyet sin husleiekontrakt etter søknad, og hvilke husholdninger som prioriteres i fordelingen av ledige boliger kommunale utleieboliger som avhengige variabler i våre analyser. Vi ser også på i hvilken grad kommunene opplever at de har behov for flere kommunale boliger til vanskeligstilte og hvilke grupper kommunen har behov for boliger til. Siden kommunenes rutiner og praksis ofte vil være basert på skjønn og tilpasset den enkelte søkers behov, er svarkategoriene på disse spørsmålene formulert slik at respondentene skal svare hvor utbredt bruken av ulike retningslinjer og rutiner er. Kommunene er eksplisitt bedt om å svare for den delen av den kommunale boligmassen som er øremerket vanskeligstilte.

I analysene våre vil vi som nevnt gruppere kommunene ut fra sentralitet. Sentralisering blir her forstått som et uttrykk for presset på kommunenes lokale boligmarked, der vi antar at presset øker med sentralitet. Antakelsen bygger blant annet på en studie Medby og Takle (2023) har gjennomført av boligprisvariasjon mellom ulike deler av landet. Deres resultater viser et entydig mønster hvor både totalpriser og kvadratmeterpriser øker med sentralitet. Dette er sannsynligvis et uttrykk for at i sentrale strøk kan folk bo og samtidig

nå mange arbeidsplasser og servicetilbud (Vareide, 2024), noe som bidrar til en sentralisering av bosettingen og økt press på boligmarkedet i sentrale kommuner. Det finnes imidlertid noen unntak fra dette hovedmønsteret, der utkantkommuner over tid har opplevd stort press på det lokale boligmarkedet på grunn av høy arbeidsinnvandring (verfts- og fiskeoppdrettskommuner). I tillegg vil de høye ankomsttallene med flyktninger fra Ukraina sannsynligvis ha økt presset i leiemarkedet for det fleste norske kommuner. Som et hovedtrekk antar vi likevel at de mest sentrale kommunene har andre grunntrekk i sin kommunale utleiesektor enn mindre sentrale kommuner.

Siden vi har et begrenset utvalg av norske kommuner med i vårt data-grunnlag, har vi valgt å slå sammen to og to av SSBs sentralitetskategorier. Vår tilpassede sentralitetsindeks består dermed av tre kommunegrupper (se tabell 2), der sentralitetsgruppen med de «mest sentrale kommunene» (21 kommuner) består av SSBs sentralitetskategori 1 og 2, «mellomsentrale kommuner» består av sentralitetskategori 3 og 4 (71 kommuner) og de «minst sentrale kommunene» består av sentralitetskategori 5 og 6 (78 kommuner).

Tabell 2. Svarprosent etter den sammenslåtte inndelingen av sentralitetsnivåene

Sentralitetsnivå	Antall kommuner	Antall kommuner fra undersøkelsen	Svarprosent %
1 Mest sentrale kommuner (1 og 2)	25	21	84
2 Mellomsentrale kommuner (3 og 4)	122	71	58
3 Minst sentrale kommuner (5 og 6)	209	78	37
Total	356	170	48

Det er verdt å merke at de minste kommunene med under fem tusen innbyggere fikk et kortere spørreskjema, siden enkelte spørsmål (for eksempel om bruk av ulike virkemidler) hadde begrenset relevans for disse. Dette innebærer derfor at utvalget i den siste sentralitetskategorien, «minst sentrale kommuner», varierer i enkelte tabeller (fra omkring 70 til omkring 20 kommuner).

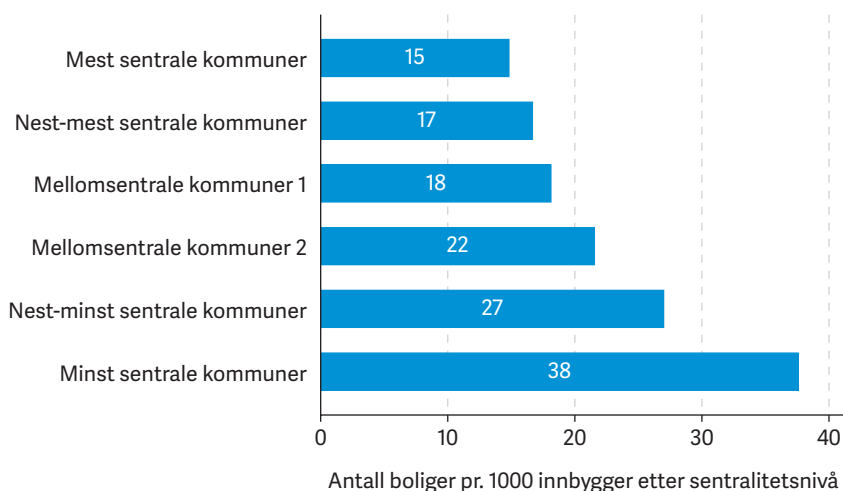
Den kommunale boligmassen

Totalt utgjør de kommunalt disponerte utleieboligene omkring 4 prosent av den totale boligmassen i Norge (Barlindhaug et al., 2018). Dette er beskjedent sammenlignet med offentlige eller halvoffentlige boligtilbud i mange andre vesteuropeiske land (Aarland & Sørvoll, 2021). Til tross for det begrensede omfanget, er den kommunale utleiesektoren som nevnt en hjørnestein i den sosiale boligpolitikken (Holmøy, 2018). Den er særlig viktig for

lavinntektshusholdninger som sliter med å finne egnede boliger på det private utleiemarkedet, som for eksempel innvandrerefamilier (Skjørstad, 2019). Sammen med andre støtteordninger som blant annet bostøtte (statlig og kommunal), tilskudd til etablering, tilskudd til tilpasning, husleiegaranti fra Nav, startlån og boligrådgivning (Sørvoll & Nordvik, 2021), er kommunale utleieboliger et viktig boligsosialt virkemiddel for å fremskaffe og opprettholde gode og trygge boforhold. Dette er boliger som tildeles personer og familier som ikke makter å etablere eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

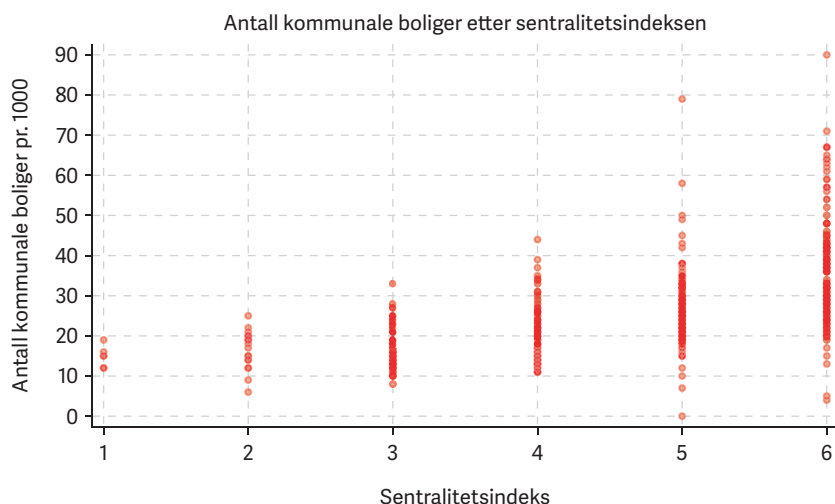
Kommunale utleieboliger kan være både boliger kommunene eier selv eller boliger som eies av private og fremleies av kommunen. I generelle beskrivelser av den kommunale boligmassen brukes gjerne betegnelsen «kommunalt disponerte boliger». Dette er boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av en leiekontrakt (Holmøy, 2018). I 2022 disponerte norske kommuner over totalt 110 531 boliger. Det tilsvarer i gjennomsnitt 20 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger. Av disse boligene eide kommunene 79 prosent, mens de sto som fremleier for de resterende 21 prosentene (Urstad, 2022).

Det er en del variasjon mellom kommunene med hensyn til hvor stor boligmasse de disponerer, og sentralitet ser ut til å ha stor betydning for fordelingen av boliger (figur 1). Antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger er lavere jo mer sentrale kommunene er. De mest sentrale kommunene disponerer i gjennomsnitt over 15 boliger per 1000 innbygger, mens de minst sentrale kommunene disponerer over 38 boliger.



Figur 1. Antall boliger per 1000 innbygger etter sentralitet. Kilde: SSB

Figur 2 viser at variasjonen i antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger også varierer en del mellom kommune innenfor samme sentralitetskategori. Variasjonen er vesentlig større blant de minst sentrale kommunene enn blant de mest sentrale kommunene. Dette betyr at selv om tilgangen på kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger øker med sentralitet, så øker også spredningen rundt dette gjennomsnittet. Der de mest sentrale kommunene i stor grad ligner på hverandre med hensyn til antall boliger de disponerer per innbygger, så er det større forskjeller mellom kommunene dess mindre sentrale kommunene er.



Figur 2. Spredningsdiagram for antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger etter sentralitet. Kilde: SSB

Den kommunale boligmassen er sammensatt, og den kan ved siden av boliger for vanskeligstilte bestå av omsorgsboliger og boliger som tildeles uten behovsprøving, som for eksempel tjenesteboliger for ansatte i kommunen. Det finnes ingen offentlig statistikk over hvordan de kommunalt disponerte boligene fordeler seg mellom de ulike boligkategoriene, men SSB har gjennomført en undersøkelse om hvordan kommunene bruker boligmassen de disponerer (Holmøy, 2018). Undersøkelsen avdekket at 2 prosent av de kommunale boligene er boliger tildelt uten behovsprøving, 42 prosent er omsorgsboliger og 56 prosent er boliger til vanskeligstilte. Videre viser undersøkelsen at det er de store og mest sentrale kommunene som bruker størst andel av sin kommunale boligmasse på vanskeligstilte.

Det er imidlertid kommuner med under 2000 innbyggere og de store byene som har høyest dekning, dersom antall boliger per 1000 innbygger legges til grunn.

I dette kapitlet konsentrerer vi oss om hvilke vilkår og bestemmelser som gjelder for kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» er imidlertid ikke entydig, og det brukes på ulike måter i forskningen, kommunene og den statlige forvaltningen (Nordvik et al., 2021). En av utfordringene med begrepet er at «vanskeligstilt» ikke er en statisk og iboende egenskap ved personer eller familier. Tvert imot er det et relasjonelt begrep som viser til et misforhold mellom en husholdnings økonomiske, sosiale og kulturelle ressurser og tilbudet på det lokale boligmarkedet. Dette innebærer på den ene siden at det kan være ulike faktorer som gjør at ulike husholdninger er vanskeligstilt på et lokalt boligmarked, og på den annen side at dette misforholdet både kan forverres og forbedres over tid.

Behov i den kommunale boligsektoren

Hvilke vilkår og betingelser som ligger til grunn for tildeling av kommunale utleieboliger, vil sannsynligvis henge sammen med pågangen av vanskeligstilte som har behov for kommunal bolig, samt sammensetningen av boligmassen kommunen har tilgjengelig. Tidligere studier peker på at kommunene rapporterer om stort misforhold mellom antall bolig-søkere og antall utleieboliger de disponerer over, samt i boligbehovet blant bolig-søkerne og sammensetningen av utleieboliger i den kommunale boligmassen (Brattbakk et al., 2015; Knudtzon et al., 2011; Riksrevisjonen, 2008). Mangelen på boliger til barnefamilier har sammenheng med at den kommunale utleiesektoren er kjennetegnet av en overvekt av små boliger (Urstad, 2022), som ofte er lite egnet til større familier. Videre er det studier som peker på at en del barnefamilier bor med dårlig bomiljø og lav bolig-standard (Elvegård & Michelsen, 2015; Riksrevisjonen, 2008; Stefansen & Skevik, 2006). Mangelen på egnede boliger kan begrense kommunenes handlefrihet og føre til et dårlig bomiljø i de kommunale utleieboligene (Brattbakk et al., 2015). Knapphet på boliger betyr at kommunene må prioritere de mest vanskeligstilte, og mulighetene til gode og sammensatte bomiljø uten sterk konsentrasjon av eksempelvis rusavhengige med psykiske lidelser blir innskrenket.

I de senere årene har den store andelen ukrainske flyktninger også økt presset på den kommunale boligmassen. Siden krigen i Ukraina brøt ut i begynnelsen av 2022, har over 92 000 ukrainere søkt kollektiv beskyttelse i Norge (Utlendingsdirektoratet, 2025). Siden kommunene har forpliktet seg til å bosette disse flyktningene, merkes dette ved at det er færre tilgjengelige leieboliger både kommunalt og privat (Flåto et al., 2024). Sannsynligvis bidrar dette presset også til økte leiepriser i utleiesektorene.

I et notat basert på samme datamateriale som benyttes i dette kapittelet, fremgår det at et stort flertall av kommunene som besvarte undersøkelsen melder om behov for flere kommunale boliger til flere ulike grupper, inkludert flyktninger, barnefamilier og personer med helseutfordringer relatert til rusmisbruk og/eller psykiske lidelser (Osnes & Sørvoll, 2023). I undersøkelsen oppgir hele 89 prosent av kommunene at det er behov for flere kommunalt disponerte boliger i enten *noen* (51 prosent) eller *høy* (38 prosent) grad (Osnes & Sørvoll, 2023). Dette resultatet kan sees som et produkt av et relativt nyoppstått behov for boliger til flyktninger, samt en vedvarende utfordring med å skaffe boliger til barnefamilier og personer med alvorlige problemer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser.

Tildelingskriterier, botrygghet og husleiefastsettelse i den kommunale utleiesektoren

Den kommunale utleiesektoren kjennetegnes av få boliger sett i forhold til behovet blant vanskeligstilte husholdninger (Sørvoll, 2019). En sentral utfordring for kommunene er derfor å etablere vilkår og betingelser som sikrer en effektiv fordeling av dette knappe velferdsgodet. Kommunene står i utgangspunktet forholdsvis fritt når de velger disse fordelingsmekanismene, men generelt sett kjennetegnes den kommunale utleiesektoren i Norge av streng behovsprøving, tidsbestemte kontrakter og markedsbaserte husleier (Sørvoll, 2019). Tanken er at streng behovsprøving skal sikre sirkulasjon av beboere i den kommunale boligmassen, slik at de med størst behov er de som til enhver tid bor i en kommunal utleiebolig. Videre ser det ut til at tildelingskriteriene varierer med kommunenes størrelse (Langsether & Skårberg, 2007; Osnes & Sørvoll, 2023). Store kommuner synes gjennomgående å ha en mer profesjonalisert saksbehandling: De har gjerne retningslinjer for hvilke grupper som skal prioriteres ved

tildeling av kommunale boliger, de har også oftere rutiner for oppfølging av leieavtaler, de øremerker oftere boliger til bruk av vanskeligstilte og de benytter i større grad gjengs eller markedsbasert husleie.

Det er særlig tre dimensjoner som går igjen i både nasjonale (Langsether & Skårberg, 2007; Osnes & Sørvoll, 2023) og internasjonale (Hansson & Lundgren, 2019; Scanlon et al., 2015) studier av variasjon i hvordan kommunale eller sosiale utleieboliger fordeles: tildeling, botrygghet og husleiefastsettelse. Nærmere bestemt dreier dette seg om hvem som prioriteres når kommunale utleieboliger fordeles, hvilke betingelser som gjelder for boligene som tildeles og hvor mye som betales for boligene.

Tildeling

Kriterier og praksis knyttet til tildeling av kommunale utleieboliger er avgjørende for hvilke grupper som får tilgang til dette velferdsgodet. I de fleste europeiske land er tilgangen til sosiale utleieboliger avgrenset til lavinntektshusholdninger (Scanlon et al., 2015). Den norske kommunale utleiesektoren er imidlertid en av de mest behovsprøvde sosiale utleiesektorene i Europa (Sørvoll, 2019; Aarland & Sørvoll, 2021). Dette har sammenheng med misforholdet mellom behov og størrelsen på det kommunale utleietilbudet i Norge. I en undersøkelse Riksrevisjonen gjennomførte blant norske kommuner for noen år tilbake, kom det for eksempel frem at godt over halvparten av kommunene rapporterte at de manglet egnede boliger for barnefamilier, personer med rus- og/eller psykiske problemer og mennesker med nedsatt funksjonsevne (Riksrevisjonen, 2008). Mangelen på egnede boliger begrenser kommunens handlefrihet og gjør at kommunene må prioritere de mest vanskeligstilte gruppene (Gulbrandsen & Hansen, 2010; Sørvoll, 2018). En konsekvens blir at kommunale utleieboliger ofte blir brukt til å avhjelpe boligrelaterte utfordringer ut over det å ha en svak økonomi (Sandlie & Nordvik, 2009). Dette kan for eksempel dreie seg om store barnefamilier med innvandrerbakgrunn som har vansker med å få innpass på det private leiemarkedet, samt personer med rus- og/eller psykiske problemer. I den nevnte undersøkelsen fra Riksrevisjonen (2008) ble det avdekket at personer med utfordringer knyttet til rus og psykiske lidelser utgjør en stor andel av dem som får tildelt kommunal utleiebolig. Det vil med andre ord ofte være psykisk eller fysisk helsetilstand, og ikke lav inntekt, som er avgjørende for tildeling av bolig. Dette må ses i sammenheng med av-institusjonalisering, der flere rus- og psykiatrinstitusjoner

har blitt lagt ned siden 1990-tallet (Hansen et al., 2022). De som tidligere ville vært beboere på slike institusjoner har blitt en stadig viktigere målgruppe for kommunale utleieboliger.

Vi forventer at tildelingskriteriene vil variere mellom kommuner, blant annet ut fra tilgang på ordinære boliger i det lokale boligmarkedet og samsvaret mellom behov og tilbud av kommunale utleieboliger. Den kommunale utleiesektoren fyller en annen funksjon i en del av de mindre distriktskommunene i Norge (Sørvoll & Løset, 2017; se kapittel 2). En del mindre kommuner har for eksempel mindre tilgang på lettstelte private leiligheter som passer for eldre som skal tilpasse boligsituasjonen til alderdom og nedsatt funksjonsevne, slik at de dermed kan forventes å ta større hensyn til eldres behov enn andre kommuner når kommunale utleieboliger skal fordeles.

Botrygghet

Formålet med kommunale utleieboliger mange steder er altså å tilby gode boforhold til de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet i kortere eller lengre tidsperioder. Disse beboernes botrygghet vil blant annet formes av kontraktsvilkårene de tilbys i sine leieforhold. I forskningslitteraturen skilles det gjerne mellom juridisk, faktisk og subjektiv botrygghet (Hulse & Milligan, 2014). Juridisk botrygghet er forankret i husleielovgivningen og bestemmelsene som regulerer forholdet mellom utleier og leietaker. Objektiv botrygghet viser leieboerens reelle eller faktiske trygghet i boforholdet. Det vil si i hvilken grad lover og regler faktisk følges og håndheves i leieforholdet. Dersom bestemmelsene i husleieloven ikke følges, har den juridiske botryggheten magre kår. Slik sett er det betenkelig at en kartlegging for noen år tilbake viste at utleieres og leieboeres kjennskap til husleieloven er begrenset (Langsether & Sandlie, 2006). Subjektiv botrygghet knytter seg til leieboernes egne opplevelser av trygghet i boforholdet. Denne opplevelsen vil påvirkes av både den juridiske og objektive tryggheten, men leieboernes opplevde trygghet kan også være mer løselig knyttet til disse. For eksempel er forholdsvis korte, tidsavgrensede husleiekontrakter både lovlige og typiske i Norge (Sandlie & Sørvoll, 2017), men kan likevel skape en såkalt ontologisk usikkerhet hos leieboere som opplever manglende trygghet, stabilitet og kontroll over eget liv og livsplaner (jf. Fitzpatrick & Pawson, 2014). En leieboer kan også oppleve høy grad av selvpoplevd botrygghet, selv om den juridiske botryggheten er lav (Sørvoll, 2020a). Dette kan for eksempel være situasjonen dersom forholdsvis korte,

tidsavgrensede husleiekontrakter ofte fornyes. Den selvopplevde botryggheten i et boforhold kan også ses i sammenheng med leieboerens reelle alternativ på boligmarkedet. For eksempel er det private leiemarkedet i Norge preget av småskalauteiere som ofte tilbyr korte og tidsavgrensede husleiekontrakter på ett eller tre år, og de kan forholdsvis enkelt trekke utleieboliger ut av markedet i tråd med egne ønsker og behov (Sandlie et al., 2022). Selv om kommunale leieboere også vanligvis blir tilbudt tidsbegrensede kontrakter, kan kommunen som en antatt lovlydig og forutsigbar utleier oppleves som stabil og trygg i sammenligning med en privat utleier (Sørvoll, 2020b).

Siden det empiriske grunnlaget i dette kapittelet er en spørreundersøkelse gjennomført blant norske kommuner, vil vi naturligvis ikke kunne belyse selvopplevd botrygghet blant kommunale leieboere. Undersøkelsen inneholder imidlertid spørsmål med relevans for beboernes juridiske og objektive botrygghet, blant annet bruk av tidsbestemte og tidsubestemte husleieavtaler og i hvilken grad avtalene fornyes eller ikke. Sistnevnte forteller oss mye om hvordan kommunene balanserer mellom hensynet til å fremme bostabilitet og målsettingen om å skape sirkulasjon i beboermassen. Selv om trygge og stabile boforhold er et sentralt mål i boligpolitikken, betyr knappheten på kommunale utleieboliger at kommunene må avveie bostabiliteten til etablerte beboere opp mot behovet blant de som søker og venter på kommunal bolig. I Norge forutsettes det også at det først og fremst er den enkeltes eget ansvar å skaffe seg en egnet bolig (Meld. St. 13 (2023–2024)), slik at den kommunale boligmassen skal være et midlertidig stoppested frem til beboeren er i stand til å etablere seg på det ordinære boligmarkedet. Dette stiller kommunene overfor et dilemma (jf. Sørvoll, 2020a, 2024): Bostabilitet kan forstås som et sentralt mål i det boligsosiale arbeidet, men sett fra kommunenes ståsted kan likevel en viss utskifting av beboere fremstå som riktig for å sikre at det er de til enhver tid mest trengende som får tilgang til knapphetsgodet kommunal bolig. Dette kan innebære bruk av tidsbestemte husleiekontrakter og streng behovsprøving både før tildeling og før fornyelse av leieavtaler (Sørvoll, 2019). En konsekvens av denne skjønnsmessige behovsprøvingen (se kapittel 3) kan være at kommunene etablerer ulik praksis for ulike grupper av boligsøkere. For noen kan dette innebære at de ikke får innvilget fornyelse av leieforholdet sitt, mens andre i større grad får slik fornyelse. Hensynet til barn kan for eksempel veie tungt for å vektlegge bostabilitet (Sørvoll, 2019). Elvegård og Svendsen (2017) har pekt på at kommunene står i fare for å etablere det de

kaller en permanent midlertidighet, der kommunene lar barnefamilier bli boende i samme bolig over mange år. Kommunene betrakter med andre ord sine utleieboliger som en midlertidig løsning, samtidig som de anerkjenner viktigheten av å skape stabile bomiljø.

KOSTRA-tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det er en økende tendens til at husleieavtalene i den kommunale utleiesektoren fornyes (Urstad, 2022). Sirkulasjon i den kommunale boligmassen, eller «gjennomstrømming», er imidlertid ikke en offisiell nasjonal politisk målsetting (Johannessen et al., 2023). Det kan derfor variere i hvilken grad kommunene vektlegger denne målsettingen, siden de står overfor ulike utfordringer når de skal balansere mellom ulike behov i beboer- og boligsøkermassen.

Husleiefastsettelse

Hvordan kommunen fastsetter og justerer husleien vil ha stor betydning for beboernes boforhold. Husleienivå, og dermed boutgiftene, legger rammene for hva leieboere kan finansiere av annet nødvendig forbruk, samtidig som det også kan påvirke deres botrygghet. For eksempel kan frykten for å bli priset ut av sin egen bolig bidra til lavere selvopplevd botrygghet (Sørvoll, 2020a).

Siden kommunale utleieboliger er rettet mot lavinntektsusholdninger, kan det i utgangspunktet forventes at husleienivået generelt sett er lavere her enn i leiemarkedet for øvrig. I en del land er lavere husleie en del av definisjonen på offentlige utleieboliger (Scanlon et al., 2015). Tanken bak dette er å beskytte leietakerne mot markedskreftene og sikre rimelige (*affordable*) boliger for utsatte grupper. Den norske kommunale utleiesektoren regnes imidlertid som en av de mest markedsorienterte offentlige utleiesektorene i Europa med utbredt bruk av markedslignende husleier (Sørvoll, 2019). Likevel viser empiriske studier at kommunale leieboere i Norge i snitt betaler noe mindre i husleie enn andre leietakere (Samfunnsøkonomisk analyse, 2022). Studier viser også at husleiene i den kommunale utleiesektoren blir fastsatt på svært ulike måter, og utgangspunktet for husleiefastsettelse kan variere fra «kostnadsdekning», «utgiftsdekning», «historiske husleiesatser», «beboernes betalingssevne» til «gjengs leie» (Knudtzon et al., 2011; Medby & Langsether, 2007). Sistnevnte prinsipp – gjengs leie – har vært mest typisk de siste årene. Prinsippet går enkelt beskrevet ut på at husleien defineres ut fra gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekt i samme geografiske område. Da husleieloven trådte i kraft 1. januar 2000 gikk flere norske kommuner gradvis over til dette prinsippet for fastsettelse av husleie for sine utleieboliger.

Medby og Langsether (2007) gjennomførte en kartlegging blant kommunene, der omkring 40 prosent av de som besvarte undersøkelsen oppga at de benyttet gjengs leie eller «markedsleie» som utgangspunkt for husleiefastsettelse. Et flertall av disse kommunene benyttet imidlertid markedsliknende husleie kun for noen av sine utleieboliger. Da Knudtzon og kolleger (2011) noen år etter dette gjennomførte en lignende kartlegging, oppga 53 prosent av kommunene at de benyttet prisen på sammenlignbare objekter på leiemarkedet som referanse for husleiefastsettelse i sine kommunale utleieboliger.

Kommunene kan ha ulike grunner for å benytte en markedsbasert husleie (Sørvoll, 2019): For det første kan en markedsbasert leie være en måte å redusere en økonomisk motivert etterspørsel etter kommunale utleieboliger. Dersom det er store forskjeller i husleienivået i den private og kommunale utleiesektoren, kan dette være et hinder for den beboersirkulasjonen kommunene trenger for å frigjøre boliger til andre husholdninger med behov for kommunal bolig. For det andre kan markedsbasert husleie også være en måte for kommunene å overlate et større økonomisk ansvar for deres leieboere til staten. Dette skjer ved at beboerne mottar statlig bostøtte for å få dekket deler av boliggiftene. For det tredje kan markedsbasert husleie være en måte å finansiere bygging, kjøp og vedlikehold i den kommunale utleiesektoren. Vi forventer at bruk av markedsbasert leie er mest utbredt blant de mest sentrale kommunene, der presset på det lokale boligmarkedet er stort og boligprisene er høyest (Medby & Takle, 2023).

Selv om markedsbasert husleiefastsettelse kan fremstå som nødvendig for kommunene, er det de senere årene blitt tatt til orde for å avskaffe såkalt gjengs leie og erstatte det med et system for husleiefastsettelse som er mer gunstig for beboerne (Sørvoll, 2018; Sørvoll & Johannessen, 2020; Sørvoll & Osnes, 2023). Fordelingspolitisk er det en utfordring at mange kommunale leieboere har beskjedne inntekt, men likevel ikke kvalifiserer for verken kommunal eller statlig bostøtte. Dette innebærer at en markedsbasert husleie legger ekstra byr på deres økonomiske situasjon, og en lavere husleie kunne derfor bidra til en generell økonomisk forbedring av deres levekår.

Tildeling – hvem prioriteres når boliger tildeles?

Regler og praksiser knyttet til boligtildeling er avgjørende for hvilke demografiske grupper som får tilgang til kommunal bolig. I undersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere hvilke hensyn de vektlegger mest når

kommunale boliger skal fordeles, i tillegg til om det alene er tilstrekkelig at en søker er økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt bolig. I det følgende presenterer vi funn relatert til hvordan kommunene vurderer ulike hensyn og prioriterer ved fordeling av kommunale boliger, samt hvordan disse hensynene varierer i henhold til kommunenes sentralitet.

Tabell 3 viser at ca. 84 prosent av kommunene svarer at de tillegger hensyn til søkere som mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær fremtid. At så mange kommuner vektlegger dette hensynet høyt, illustrerer at kommunale boliger primært tilbys til de som ikke klarer å anskaffe bolig eller opprettholde et boforhold på egen hånd. Videre rapporterer omtrent 78 prosent av kommunene at de prioriterer søkere som har helseutfordringer knyttet til rus, psykiatri eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse).

Andre viktige hensyn når det gjelder tildelingen av kommunale boliger er at søker bor i uegnet bolig (56,5 prosent), søker er barnefamilie (54,7 prosent) og at søker har utfordringer med å opprettholde et stabilt boforhold på det private leiemarkedet (54,1 prosent). Noe færre kommuner vektlegger hensyn til at søker er skrevet ut fra institusjon (35,9 prosent) eller at søker har svak kunnskap om boligmarkedet (28,2 prosent). En mindre andel kommuner prioriterer søkere med lav inntekt under en fastsatt inntektsgrense (13,5 prosent), søkere over 67 år (12,4 prosent), og søkere som forventes å passe til boligen (8,2 prosent). Til slutt svarer svært få kommuner at de prioriterer at søker forventes å bidra til et godt bomiljø (0,6 prosent). Disse tallene tydeliggjør at kommunene er nødt til å prioritere mellom flere ulike grupper og ta flere ulike hensyn når kommunale boliger skal fordeles.

Videre viser resultatene at de totale andelene skjuler noe av variasjonen mellom de mest sentrale og de mindre sentrale kommunene. Andelen som vektlegger at søker mangler bolig er høy i alle sentralitetsklassene, men er særlig høy blant de mest sentrale kommunene, hvor 95 prosent oppgir at de tillegger dette hensynet størst vekt. Tabellen viser at andelen som prioriterer søkere som skrives ut fra institusjon synker med sentralitetsnivået, fra 71 prosent blant de mest sentrale kommunene, via 46 prosent blant de mellomsentrale, til kun 14 prosent blant de minst sentrale kommunene. Dette kan tilsi at av-institusjonaliseringen har vært mer omfattende eller har hatt større virkninger i mer sentrale kommuner. Videre er det vanligere blant de minst sentrale kommunene å prioritere søkere som er over 67 år, hvor 18 prosent svarer at de vektlegger denne gruppen søkere høyt, mot 5 prosent i de mest sentrale kommunene og 8 prosent i mellomsentrale kommuner. Videre skiller de mest sentrale kommunene seg fra de mindre sentrale når det gjelder å

prioritere søkere som har svak kunnskap om boligmarkedet: 5 prosent svarer at de vektlegger hensyn til denne gruppen, mens nær en tredjedel blant kommunene i mellomsentrale og de minst sentrale kommuner svarer det samme.

Resultatene så langt fremhever kompleksiteten og de mange hensyn som må tas i betraktning i fordelingen av kommunale utleieboliger. Samlet sett illustrerer funnene at denne fordelingen er en oppgave som krever avveining av mange ulike hensyn og at praksisen varierer etter lokale forhold og behov.

Tabell 3. Viktigste hensyn i tildeling av kommunal bolig, etter sentralitet og totalt. Prosent*

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Søker mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær fremtid	95,2	87,3	76,9	83,5
Søker har inntekt under en fastsatt inntektsgrense	19,0	8,5	16,7	13,5
Søker bor i en uegnet bolig	57,1	56,3	56,4	56,5
Søker er barnefamilie (som ellers oppfyller vilkårene)	61,9	60,6	47,4	54,7
Søker er skrevet ut (eller snart på vei ut) fra institusjon	71,4	49,3	14,1	35,9
Søker er over 67 år (som ellers oppfyller vilkårene)	4,8	8,5	17,9	12,4
Søker har helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)	66,7	84,5	74,4	77,6
Søker har utfordringer med å opprettholde et stabilt boforhold på det private leiemarkedet	52,4	62,0	47,4	54,1
Søker (som ellers oppfyller vilkårene) forventes å bidra til et godt bomiljø	0,0	0,0	1,3	0,6
Søker (som ellers oppfyller vilkårene) forventes å passe til boligen og bomiljøet som er ledig	4,8	5,6	11,5	8,2
Søker har svak kunnskap om boligmarkedet og/eller mangelfulle evner til å orientere seg i relevante tilbud på markedet	4,8	32,4	30,8	28,2
N	21	71	78	170

*På dette spørsmålet var det mulig for respondentene å krysse av for flere svaralternativer, og sammenslåtte prosenter vil derfor overstige 100.

Det norske boligregimet er karakterisert av en residual boligpolitikk, og er preget av en streng behovsprøving når det gjelder tilgangen til boligsosiale ytelser og kommunale boliger (Sørvoll et al., 2023). Husholdninger med lav inntekt er overrepresentert i den kommunale utleiesektoren (Turner & Aarland, 2023), men det er ikke tilstrekkelig for søkere å være økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt en kommunal bolig. Det viser resultatene fra spørreundersøkelsen.

Som vist i tabell 4 rapporterer et betydelig flertall, 75 prosent, av kommunene at det ikke holder å være økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt en kommunal bolig. Samtidig er det en viss variasjon mellom kommunene. Det er noe mer vanlig blant de minst sentrale kommunene at det å ha lav inntekt er tilstrekkelig for å få tilbud om en kommunal bolig, sammenlignet med de mest sentrale kommunene. Likevel tyder det overordnede mønsteret på at det ikke er tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt, men at det ofte kreves ytterligere utfordringer for at søkere skal kvalifisere for en kommunal bolig. Videre illustrerer dette at kommunale boliger i Norge er sterkt behovsprøvde, altså *needs-tested*, snarere enn *means-tested*, som først og fremst er knyttet til økonomiske ressurser og evner. Dette peker mot komplekse skjønsmessige vurderingsprosesser (se kapittel 3), hvor økonomisk vanskeligstilthet bare er én av flere faktorer og behov som vurderes i tildelingsprosessen.

Tabell 4. Holder det å være økonomisk vanskeligstilt, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Ja	14,3	19,7	21,8	20,0
Nei	85,7	78,9	69,2	75,3
Vet ikke	0,0	1,4	9,0	4,7
N	21	71	78	170

Botrygghet – sirkulasjon versus stabilitet

Kommunale boliger er primært et tilbud rettet mot de som mangler egen bolig eller står i fare for å bli boligløse. Samtidig er kommunale boliger i stor grad betraktet som en midlertidig løsning før beboerne finner et mer permanent alternativ i det private leiemarkedet eller på eiermarkedet (Sørvoll, 2018). Leiekontrakter og avtaler regulerer hvor lenge en

husholdning kan bo i den kommunale utleieboligen. I dette delkapittelet undersøker vi hvilke typer leieavtaler som er mest utbredt blant norske kommuner, hvilke demografiske grupper som oftest tilbys lengre kontrakter, hvor vanlig det er at kontraktene blir fornyet, samt hvordan hensyn til stabilitet og sirkulasjon i beboermassen vurderes opp mot hverandre. Vi vil også se nærmere på hvordan disse praksisene varierer mellom sentrale og mindre sentrale kommuner.

Tabell 5 viser at den tidsbestemte leieavtalen på tre år er den mest utbredte. 57 prosent oppgir at de *alltid eller nesten alltid* inngår slike avtaler med beboerne. På den annen side er tidsbestemte avtaler med en varighet på mer enn fem år minst utbredt. 86 prosent rapporterer at de *aldri eller nesten aldri* inngår slike avtaler. Forekomsten av disse ulike avtaletypene illustrerer det midlertidige aspektet ved kommunale boliger og den sterke behovsprøvingen som karakteriserer den kommunale utleiesektoren. Til tross for det rapporterer nesten 18 prosent av kommunene at de *alltid eller nesten alltid* benytter tidsubestemte avtaler, noe som kan indikere at den kommunale utleiesektoren utgjør et mer permanent tilbud i noen kommuner.

Tabell 5. Hvilke typer husleieavtaler er vanligst? Prosent

	Aldri eller nesten aldri	Sjelden	Ofte	Alltid eller nesten alltid	Vet ikke	N
Tidsubestemte	33,9	26,1	21,8	17,6	0,6	165
Tidsbestemte av 3 års varighet	10,2	6	25,9	57,2	0,6	166
Tidsbestemte under 3 års varighet	26,3	56,9	10	1,9	5	160
Tidsbestemte 5 års varighet	74,2	16,4	3,8	3,8	1,9	159
Tidsbestemte mer enn 5 års varighet	86	10,8	0,6	0,6	1,9	157

Tabell 6 viser variasjonen i bruken av den vanligste husleieavtalen, med varighet på tre år, etter kommunenes sentralitet. Tabellen avdekker et klart sentralitetsmønster. Blant de mest sentrale kommunene oppgir samtlige at de *ofte* (9,5 prosent) eller *alltid eller nesten alltid* (95,5 prosent) tilbyr tidsbestemt kontrakt på tre år. I de mellomsentrale kommunene er det også en tydelig overvekt som anvender treårsavtalen *alltid eller nesten alltid* (59,4 prosent) og *ofte* (31,9 prosent), mens det er noen kommuner som *sjelden* (2,9 prosent) eller *aldri eller nesten aldri* (5,8 prosent) tilbyr denne kontrakten.

Blant de minst sentrale kommunene er det en større variasjon i bruken av de tidsbestemte leieavtalene på tre år, hvor 17 prosent svarer at de *aldri* og 10,5 prosent svarer at de *sjelden* benytter seg av denne kontraktstypen. Det kan antyde at de minst sentrale kommunene i større grad tilbyr mer permanente boforhold. Til tross for noe mer variasjon i omfanget i bruken av tidsbestemte avtaler på tre år blant de minst sentrale kommunene, oppgir likevel et betydelig flertall på om lag 70 prosent – hvorav 25 prosent svarer *ofte* og 46 prosent *alltid eller nesten alltid* – at de bruker denne typen avtaler.

Tabell 6. Tidsbestemt husleiekontrakt på tre år, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Aldri eller nesten aldri	0,0	5,8	17,1	10,2
Sjelden	0,0	2,9	10,5	6,0
Ofte	9,5	31,9	25,0	25,9
Alltid eller nesten alltid	90,5	59,4	46,1	57,2
Vet ikke	0,0	0,0	1,3	0,6
N	21	69	76	166

Til tross for at den mest utbredte praksisen blant norske kommuner er å inngå tidsbestemte kontrakter på tre år, er det likevel noen kommuner som sjelden eller aldri inngår slike avtaler. Spørsmålet som oppstår da er hvilke grupper som tilbys kontrakter som strekker seg ut over denne treårsperioden?

Tabell 7 illustrerer at selv om nesten 40 prosent av kommunene rapporterer at de aldri tilbyr kontrakter som er lengre enn tre år, gir en tilsvarende andel på 40 prosent husleieavtaler som overskrider tre år til eldre beboere. Denne andelen forblir relativt stabil uavhengig av kommunens sentralitetsklasse, noe som tyder på at eldre beboere er prioritert gruppe både i sentrale og i mindre sentrale kommuner. I tillegg oppgir omtrent 36 prosent av kommunene at de tilbyr lengre kontrakter til personer med nedsatt funksjonsevne. Mønsteret viser også liten variasjon på tvers av sentralitetsklassene. Dette antyder at personer med nedsatt funksjonsevne også er en prioritert gruppe for lengre kontrakter, og at det er en utbredt praksis på tvers av forskjellige typer kommuner.

Imidlertid observeres det større variasjon når det gjelder tildeling av lengre leiekontrakter til beboere med helseutfordringer knyttet til rus og psykiatri. Ingen av de mest sentrale kommunene, 11 prosent av de mellomsentrale kommunene og 24 prosent av de minst sentrale kommunene rapporterer å tilby denne gruppen lengre kontrakter. Dette kan handle om at det finnes et større press på kommunale utleieboliger i de mest sentrale kommunene, og at beboere med helseutfordringer knyttet til rus og psykiatri, som i nær fremtid kan forventes å få tilbud om institusjonsplasser, derfor ikke prioriteres når det gjelder lenger kontrakter ut over tre år. Videre kan dette også handle om kommunenes erfaringer med det sammensatte utfordringsbildet blant beboere med omfattende psykiske helseproblemer og rusavhengighet, som har vært skissert som grenseløs atferd, aggresjon, uro og vold, ødeleggelse og hærverk (Hansen, 2023).

Tabell 7. Grupper som får tilbud om husleiekontrakter som er lengre enn tre år, etter sentralitet og totalt*

	Mest sentrale kommuner	Mellom-sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Ikke relevant: vi gir sjelden eller aldri lengre kontrakter enn 3 år	47,6	38,0	30,8	35,9
Vi gir lengre kontrakter enn 3 år ved behov, men ingen grupper prioriteres særskilt	4,8	8,5	5,1	6,5
Eldre	42,9	38,0	41,0	40,0
Barnefamilier med to voksne	9,5	5,6	3,8	5,3
Enslige forsørgere	9,5	5,6	3,8	5,3
Personer med nedsatt funksjonsevne	42,9	31,0	38,5	35,9
Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse, eller ROP-lidelse	0,0	11,3	24,4	15,9
Flyktninger	4,8	11,3	23,1	15,9
Yngre voksne	0,0	1,4	2,6	1,8
Personer med trygd som hovedinntektskilde	0,0	1,4	11,5	5,9
Personer med dårlig helse	9,5	11,3	16,7	13,5
Andre grupper	0,0	5,6	3,8	4,1
Vet ikke	0,0	1,4	5,1	2,9
N	21	71	78	170

*På dette spørsmålet var det mulig for respondentene å krysse av for flere svaralternativer, og sammenslåtte prosenter vil derfor overstige 100.

Dette kan bidra til at kommuner kan ønske seg større frihet til å avslutte leieforhold som ikke fungerer og der leietakere ikke oppfyller sine forpliktelser i leieforholdet.

Når det gjelder prioriteringen av lengre kontrakter til flyktninger, viser funnene også et tydelig mønster etter sentralitetsklassene. Kun omtrent 5 prosent av de mest sentrale kommunene rapporterer at de tilbyr flyktninger lengre kontrakter, mens 11 prosent av de mellomsentrale kommunene rapporterte det samme, og 23 prosent av de minst sentrale kommunene.

Videre rapporteres det i liten grad at lengre kontrakter tilbys grupper som barnefamilier (5,3 prosent), enslige forsørgere (5,3 prosent) og yngre voksne (1,8 prosent), og dette mønsteret varierer lite på tvers av sentralitetsklassene. Dette er grupper som ikke nødvendigvis har tilleggsutfordringer som gjør at de får tilbud om kommunal bolig, og det finnes kanskje en forventning om at de etter tre år skal kunne klare å finne en egen bolig i det private leiemarkedet eller eiermarkedet. Samtidig har bystyret i Oslo kommune vedtatt en forskrift om at familier med barn opp til 14 år skal få leieavtaler med syv års varighet, og Trondheim bystyre har vedtatt at barnefamilier som hovedregel skal få leieavtaler på ti år eller mer (Husleielovutvalget, 2024). Disse vedtakene kan tilsa at noen endringer er i ferd med å skje når det gjelder kontraktslengde i den kommunale utleiesektoren, og at botrygghet for barnefamilier blir vektlagt mer enn tidligere, blant annet på grunn av hensyn til stabilitet og barns tilknytning til skoler og nærmiljø.

Til tross for at kommunal utleiebolig er ansett som et midlertidig tilbud, som i hovedsak tilbys de som mangler eller står i fare for å mangle bolig, får likevel mange beboere fornyet kontrakten sin. Som vist i tabell 8 rapporterer det store flertallet, bestående av 75 prosent av alle kommunene i utvalget, at de *alltid eller nesten alltid* (22,2 prosent), *svært ofte* (28,1 prosent) fornyer kontraktene, eller *ofte, over halvparten fornyes* (25,1 prosent). Dette innebærer at selv om kommunale boliger skal være et midlertidig tilbud preget av korte husleiekontrakter på tre år, virker det til at svært mange husholdninger får leieavtalen sin fornyet.

Praksisene omkring fornyelse av husleieavtaler viser imidlertid en viss variasjon etter sentralitetsnivåene. Svært få (4,8 prosent) av de mest sentrale kommunene svarer at de *alltid eller nesten alltid* fornyer husleieavtalene etter søknad, mens nær en tredjedel (28,6 prosent) av de minst sentrale kommunene rapporterer det samme. Et slikt mønster kan tyde

på at sentrale kommuner opplever et større press på de kommunale utleieboligene, noe som begrenser mulighetene for å fornye kontraktene til beboerne. Likevel rapporterer et betydelig antall av de mest sentrale kommunene at de *svært ofte* (38,1 prosent) eller *ofte – over halvparten* – (47,6 prosent) fornyer avtalene. Dette viser at til tross for presset på det kommunale boligtilbudet i sentrale kommuner fornyes likevel et betydelig antall leieavtaler, noe som kan tyde på at den reelle botryggheten til beboerne er høyere enn det den hyppige bruken av tidsbestemte treårskontrakten tilsier. Samtidig kan beboere like fullt oppleve bosituasjonen som utrygg, selv om de er klar over at treårskontraktene som regel fornyes. Det kan med andre ord være snakk om en relativt lav juridisk botrygghet, men samtidig en sterk faktisk botrygghet som følge av fornyelsespraksisen.

Tabell 8. Fornyelse av husleieavtale etter søknad, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellom-sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Aldri eller nesten aldri	0,0	0,0	3,9	1,8
Sjelden	0,0	1,4	5,2	3,0
Ofte, men under halvparten av husleiekontraktene fornyes	9,5	13,0	13,0	12,6
Ofte, over halvparten av husleiekontraktene fornyes	47,6	26,1	18,2	25,1
Svært ofte, minst to tredjedeler av husleiekontraktene fornyes	38,1	34,8	19,5	28,1
Alltid eller nesten alltid	4,8	20,3	28,6	22,2
Vet ikke	0,0	4,3	11,7	7,2
N	21	69	77	167

Resultatene viser at kommunale boliger er sterkt behovsprøvd. Samtidig oppgir et stort flertall av kommunene at husleiekontrakter ofte fornyes. Derfor er det interessant å se om kommunenes representanter oppfatter at det er strengere kriterier for tildeling av bolig enn det er for kontraktsfornyelse.

Som vist i tabell 9 rapporterer et knapt flertall av kommunene (53,6 prosent) at kriteriene i praksis er like strenge for tildeling som for fornyelse. Imidlertid rapporterer et betydelig mindretall av kommunene, omtrent 37 prosent, at kriteriene er strengere for fornyelse enn tildeling *i noen grad* (26,8 prosent) eller *i høy grad* (9,8 prosent). På den annen side

svarer nesten ingen av kommunene, i underkant av 1 prosent, at det er strengere krav til fornyelse enn tildeling. Mønstrene varierer ikke i noe særlig grad etter kommunenes sentralitet.

Der er verdt å merke seg at resultatene viser at et betydelig mindretall oppgir at det er strengere regler for tildeling enn for fornyelse. Det kan bety at en del kommuner i praksis er mer tilbøyelige til å prioritere behovene til de som allerede bor i kommunal utleiebolig, over behovene til de som søker om bolig (Sørvoll, 2020a, 2024). Denne prioriteringen kan på den ene siden ha en økonomisk forankring, der det muligens er rimeligere for kommunen å la folk bli boende enn å måtte bruke penger på å gjøre fraklyttede boliger i stand til nye beboere. På den annen side kan prioriteringen være knyttet til bestemte beboergrupper, for eksempel barnefamilier, der kommunen vektlegger hensynet til barns tilknytning til lokalmiljøet sterkt.

Tabell 9. Strengere regler for tildeling enn fornyelse av husleiekontrakt, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellom-sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
I høy grad	4,8	13,2	4,3	9,8
I noen grad	19,0	30,9	21,7	26,8
Kriteriene er i praksis like strenge for tildeling som for fornyelse	66,7	45,6	65,2	53,6
Det er strengere krav til fornyelse enn tildeling	4,8	0,0	0,0	0,9
Vet ikke / usikker	4,8	10,3	8,7	8,9
N	21	68	23	112

Tilbud om mindre bolig

Som tidligere påpekt, opplever en betydelig andel av beboere fornyelse av sine husleiekontrakter. Dersom en husholdning opplever en reduksjon i familiestørrelsen, men samtidig oppfyller kriteriene for kommunal utleiebolig, kan et alternativ i forbindelse med avtalefornyelse være å tilby en annen bolig som er mer tilpasset husholdningens arealbehov. Nedskalering (*downsizing*) er en strategi kommunene benytter i et forsøk på å bruke boligmassen mer effektivt og formålstjenlig, for eksempel ved å frigjøre større boliger til store familier (Sørvoll, 2024). Tabell 10 viser at kun ca. 13 prosent av kommunene rapporterer at de *alltid eller nesten alltid*, og omtrent en tredjedel at de *ofte* (33,9 prosent), følger denne praksisen.

Videre rapporterer 31 prosent at de *sjelden*, og 17 prosent at de *aldri*, tilbyr husholdninger en annen bolig i tilfeller med familiereduksjon.

Tabell 10 avdekker et markant mønster etter kommunenes sentralitet. Blant de mest sentrale kommunene rapporterer et klart flertall på 85 prosent at de *alltid eller nesten alltid* (28,6 prosent) eller *ofte* (57,1 prosent) tilbyr husholdninger en mindre bolig i slike situasjoner. På den annen side svarer det store flertallet av de minst sentrale kommunene, at de *aldri, eller nesten aldri* (26,1 prosent) eller *sjelden* (52,2 prosent) følger praksisen med nedskalering. Et mindretall oppgir at det gjør dette *ofte* (17,4 prosent) og ingen av kommunene rapporterer *alltid*.

Sentralitetsmønsteret illustrerer at nedskalering som praksis primært foregår i storbyer og sentrale områder. Dette kan tyde på at presset på og behovet for kommunale boliger er særlig stort i de mest sentrale kommunene, og at det derfor er spesielt viktig å utnytte den kommunale boligmassen på en mest mulig effektiv måte. For kommunen er derfor muligheten for å praktisere nedskalering et viktig verktøy for å kunne frigjøre plass til for eksempel barnefamilier som står i kø og på venteliste for kommunal bolig. Samtidig kan det for husholdningene som berøres, oppleves svært kostbart, både materielt og emosjonelt, å være nødt til å flytte til en annen bolig.

Tabell 10. Tilbud om mindre bolig til husholdninger som har opplevd en reduksjon i familiestørrelsen. Etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Alltid eller nesten alltid	28,6	11,8	0,0	12,5
Ofte	57,1	32,4	17,4	33,9
Sjelden	9,5	30,9	52,2	31,3
Aldri eller nesten aldri	0,0	19,1	26,1	17,0
Vet ikke	4,8	5,9	4,3	5,4
N	21	68	23	112

Behovene om stabilitet vs. sirkulasjon i beboermassen

I tillegg til problematikken rundt effektiv utnyttelse av boligmassen i den kommunale sektoren, er et relatert sett med utfordringer vurderingen av hensyn til både stabilitet og sirkulasjon i beboermassen. Det har lenge vært en satsing på å øke gjennomstrømmingen av beboerne i den kommunale boligsektoren. Gjennomstrømming handler om å stimulere til flytting blant

de eksisterende beboerne for å frigjøre boliger til husholdninger som venter på tilbud om bolig (Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll, 2019).

Tabell 11 viser hvordan kommunene prioriterer sirkulasjon i beboermassen. I underkant av en tredjedel av kommunene (27,7 prosent) oppgir at de prioriterer sirkulasjon *høyt*, 35 prosent *moderat* og kun 11 prosent *lavt*. Samtidig oppgir en femtedel av kommunene (25 prosent) at de ikke har noen fast etablert praksis på området. Mønsteret er relativt stabilt på tvers av sentralitetsnivåene, men det er størst flertall blant de mest sentrale kommunene om å prioritere sirkulasjon *høyt*. Hele 43 prosent av disse kommunene oppgir at de prioriterer sentralitet *høyt*.

Det at godt over 60 prosent av kommunene oppgir at de prioriterer sirkulasjon enten høyt eller moderat, og at kun 11 prosent svarer *lavt*, indikerer at satsingen på gjennomstrømming er utbredt blant norske kommuner. Samtidig er det interessant at en fjerdedel av kommunene ikke har noen fast etablert praksis, som kan tilsi at mange kommuner også tar hensyn til stabilitet i beboermassen. Videre er det et sentralt poeng at mange kommuner også har strategier for leie-til-eie og benytter startlån for å hjelpe husholdninger over til eid bolig (se kapittel 4 om startlån), noe som kan bidra til å styrke botryggheten og beboerstabilitet til husholdninger gjennom disposisjonsskifte.

Tabell 11. Prioritering av sirkulasjon i beboermassen, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Høyt	42,9	27,9	13,0	27,7
Moderat	28,6	38,2	30,4	34,8
Lavt	4,8	8,8	21,7	10,7
Vi har ikke en fast etablert praksis eller strategi på dette området	23,8	22,1	34,8	25,0
Vet ikke / usikker	0,0	2,9	0,0	1,8
N	21	68	23	112

Til tross for tunge hensyn som taler for å øke sirkulasjonen i beboermassen, er det samtidig viktig å anerkjenne at mange beboere også har et behov for botrygghet og stabilitet. En del av beboerne i kommunale utleieboliger kan være sårbare grunnet ulike årsaker, enten det er relatert til veldig lav inntekt eller helsemessige forhold. Dette kan derfor medføre et behov for sterk bostabilitet.

Som vist i tabell 12 oppgir nesten en tredjedel av kommunene at de prioriterer stabilitet i beboermassen *høyt* (27,9 prosent). Dette illustrerer at en stor del av kommunene i praksis er nødt til å prioritere beboernes stabilitet. Videre svarer 43 prosent at de prioriterer det *moderat* og kun 4 prosent *lavt*. En femtedel (20,7 prosent) oppgir at de ikke har en fast praksis.

Tabell 12 demonstrerer videre at prioriteringen av stabilitet følger et sentralitetsmønster. De aller fleste, rundt 85 prosent, av de mest sentrale kommunene oppgir at de prioriterer stabilitet moderat eller høyt, mens det samme gjelder for ca. 75 prosent av de mellomsentrale kommunene, og omtrent 48 prosent av de minst sentrale kommunene. Videre rapporterer nesten halvparten (43,5 prosent) av de minst sentrale kommunene at de ikke har noen fast etablert praksis på dette området.

Det kan fremstå noe overraskende at de mest sentrale kommunene, som er de med færrest kommunale boliger per innbygger, som har det sterkeste presset i boligmarkedet og som i større grad rapporterer at de praktiserer nedskalering av husholdninger, som prioriterer gjennomstrømming høyt, også er de som i størst grad prioriterer stabilitet i beboermassen. En mulig forklaring kan være den kommunale sektoren i de mest sentrale kommunene retter seg mer mot de mest vanskeligstilte og sårbare gruppene. Disse gruppene kan derfor ha et sterkere behov for botrygghet og stabilitet. En annen mulig forklaring er at kommunene som satser på både gjennomstrømming og stabilitet antakelig skiller mellom ulike beboergrupper når det gjelder disse vidt forskjellige strategiene. Resultatene kan også reflektere at den kommunale boligsektoren i de minst sentrale kommunene fyller en litt annen funksjon, hvor botilbudet retter seg mot et større sosialt og demografisk sjikt av befolkningen.

Tabell 12. Prioritering av stabilitet i beboermassen, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellom- sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Høyt	33,3	28,4	21,7	27,9
Moderat	52,4	46,3	26,1	43,2
Lavt	0,0	3,0	8,7	3,6
Vi har ikke en fast etablert strategi eller praksis på dette området	14,3	14,9	43,5	20,7
Vet ikke / usikker	0,0	7,5	0,0	4,5
N	21	67	23	111

Et betydelig flertall av kommunene på nær 85 prosent oppgir videre at de i *høy grad* eller *noen grad* erfarer at det har blitt stadig vanskeligere å skape sirkulasjon i beboermassen over tid, som vist i tabell 13. Mønsteret er relativt stabilt på tvers av sentralitetsnivåene, så denne erfaringen synes å være gjeldende både i sentrale og mindre sentrale kommuner. Den høye andelen kan mulig forklares ved at den kommunale boligsektoren har blitt stadig mer rettet mot de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet som har behov for stabilitet og langvarige boforhold, noe som bidrar til å gjøre det vanskeligere å skape gjennomstrømming i beboermassen (Osnes & Sørvoll, 2023; Sørvoll, 2024). Vi kan heller ikke utelukke at svarfordelingen er preget av spørsmålsformuleringen, siden spørsmålet er stilt med henvisning til «at beboerne har blitt stadig mer vanskeligstilte».

Tabell 13. Vanskeligere å skape sirkulasjon i beboermassen over tid, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellom-sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Ja, i høy grad	23,8	44,8	34,8	38,7
Ja, i noen grad	61,9	38,8	52,2	45,9
Nei	14,3	9,0	4,3	9,0
Vet ikke	0,0	7,5	8,7	6,3
N	21	67	23	111

Husleiefastsettelse og -justering – er det markedsprinsippene som rår?

Et vesentlig aspekt ved det kommunale boligtilbudet som påvirker leietakernes boforhold er hvordan kommunen fastsetter og justerer husleien, i tillegg til om de opererer med en kommunal bostøtte i tillegg til den nasjonale. I dette delkapittelet undersøker vi hvilke prinsipper som ligger til grunn for husleiefastsettelse, hvordan justering av husleien underveis i leieforholdet praktiseres, og utbredelsen av kommunal bostøtte.

Tidligere kartlegginger av omfanget av husleiefastsettelse viste at 40 prosent av kommunene som deltok i undersøkelsen benytter seg av prinsippene markedsleie eller gjengs leie som utgangspunkt for husleiefastsettelsen (Medby & Langsether, 2007).

Som vist i tabell 14 rapporterer nær 70 prosent av kommunene at de bruker en form for markedsleie, enten *markedsleie* (11,8 prosent) eller *gjengs*

leie (57,1 prosent). Gjengs leie er i praksis ganske likt markedsleie, og beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig markedsleie for tilsvarende leieobjekter i det private leiemarkedet (Sørvoll & Osnes, 2023). Sammenlignet med tidligere kartlegginger, som ble gjort i 2007 (Medby & Langsether, 2007), kan de ferske funnene indikere at bruken av markedsleie og gjengs leie har økt noe de siste femten årene. Samtidig er vi forsiktige med å sammenligne funnene her direkte med tidligere undersøkelser.

Andelen som benytter markedsleie varierer noe etter sentralitet, hvor 90 prosent av de mest sentrale kommunene oppgir at de bruker gjengs leie eller markedsleie som prinsipp for husleiefastsettelse, mens det samme gjelder 76 prosent av de mellomsentrale kommunene og 56 prosent av de minst sentrale kommunene. Det er blant de minst sentrale kommunene at det er størst variasjon i ulike prinsipper som legges til grunn for husleiefastsettelse. For eksempel rapporterer 22 prosent av disse kommunene at de benytter seg av *historisk husleie*, som innebærer å fastsette dagens husleie ved justeringer av et historisk bestemt nivå.

Tabell 14. Husleiefastsettelse, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellomsentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Markedsleie	4,8	14,1	11,5	11,8
Gjengs leie	85,7	62,0	44,9	57,1
Kostnadsdekkende husleie	4,8	4,2	7,7	5,9
Utgiftsdekkende husleie	0,0	5,6	2,6	3,5
Historisk husleie	0,0	5,6	21,8	12,4
Betalingsevne	4,8	0,0	0,0	0,6
Andre beregningsmetoder	0,0	5,6	6,4	5,3
Vet ikke	0,0	2,8	5,1	3,5
N	21	71	78	170

I tillegg til at kommunen avgjør hvilke prinsipper som skal legges til grunn for beregning av husleien, har de også mulighet til å gjøre justeringer i husleien underveis i utleieforholdet. Under viser tabell 15 at hele 80 prosent av kommunene benytter seg av muligheten til å årlig justere husleien tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen. Dette er den høyest lovlige årlige økningen av husleien (Husleieloven, 1999).

I en periode preget av svært sterk prisvekst er leieboere med lav inntekt særlig utsatt for at økte boutgifter rammer dem hardere enn mange andre

samfunnsgrupper. Samtidig finnes det lite systematisk kunnskap om de faktiske utgiftene til kommunale beboere, når de selektive støtteordninger er tatt høyde for (Sørvoll & Osnes, 2023).

Praksisen om årlig oppjustering av husleien tilsvarende konsumprisindeksen ser også ut til å være gjeldende i alle norske kommuner på tvers av sentralitetsnivåene. Som tabell 15 viser er det liten variasjon på tvers av kommunetyperne. Det er noen færre blant de mest sentrale kommunene som oppgir at de følger denne praksisen, sammenlignet med mellom-sentrale og de minst sentrale, noe som kan forklares ved at nesten 24 prosent av disse kommunene har svart *vet ikke / usikker* på dette spørsmålet. Hva som ligger til grunn for at de mest sentrale kommunene er usikre omkring denne praksisen vet vi ikke. En forklaring kan imidlertid være at de har en mer sammensatt bolig- og beboermasse, og at praksisen ikke er lik for ulike boliger og beboergrupper.

Tabell 15. Husleiejustering underveis i utleieforholdet, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellom-sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Årlig oppjustering av husleien tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen	71,4	83,1	78,2	79,4
Årlig oppjustering av husleien etter satser som er lavere enn økningen av konsumprisindeksen	4,8	7,0	6,4	6,5
Husleien oppjusteres hvert andre eller tredje år tilsvarende hele økningen i konsumprisindeksen	0,0	1,4	3,8	2,4
Husleien oppjusteres hvert andre eller tredje år etter satser som er lavere enn økningen i konsumprisindeksen	0,0	1,4	1,3	1,2
Husleien oppjusteres ikke underveis i et leieforhold	0,0	1,4	0,0	0,6
Ingen etablert praksis. Husleien økes med ujevne mellomrom	0,0	0,0	2,6	1,2
Kommunen har besluttet å fryse husleienivået midlertidig	0,0	0,0	1,3	0,6
Vet ikke / usikker	23,8	5,6	6,4	8,2
N	21	71	78	170

Siden husleien settes tilsvarende markedsleie i de aller fleste norske kommuner, kan kommunens egne bostøtteordninger fungere som en kompensasjon,

gjennom en subsidiering av kommunale leieboeres boutgifter. En slik kommunal ordning kommer i tillegg til den statlige bostøtten. Omkring 20 prosent av alle kommunene oppgir at de har en slik ordning, enten ved at en slik ordning gjelder alle kommunale leieboere (11,8 prosent) eller at den kun gjelder en mindre andel av leieboerne (7,1 prosent). Tabellen under viser at kommunal bostøtte er mye vanligere blant de mest sentrale kommune, hvor godt over halvparten (52,4 prosent) oppgir at de har en kommunal bostøtteordning. Det henger antakelig sammen med det høye husleienivået i disse kommunene, da det kan argumenteres for at den statlige bostøtten er forholdsvis lite generøs og utilstrekkelig sett opp mot boligbehovet til vanskeligstilte i storbyene (Astrup & Pedersen, 2024).

Tabell 16. Kommunal bostøtteordning, etter sentralitet og totalt. Prosent

	Mest sentrale kommuner	Mellom-sentrale kommuner	Minst sentrale kommuner	Total
Ja	28,6	8,5	10,4	11,8
Ja, men den gjelder bare for en mindre del av de kommunale leieboerne	23,8	7,0	2,6	7,1
Nei	47,6	70,4	74,0	69,2
Vet ikke	0,0	14,1	13,0	11,8
N	21	71	77	169

Avsluttende kommentarer

Innledningsvis stilte vi spørsmålet om kommunenes forvaltning av boliger for vanskeligstilte varierer med presset de opplever på det lokale boligmarkedet. Kommunenes sentralitetsgrad har blitt benyttet som en indikator på lokale boligmarked, og vi forventet at presset øker på dette markedet med sentralitetsgrad. Selv om det ikke er alle sider ved forvaltningen av kommunale utleieboliger som varierer med sentralitetsgrad, finner vi støtte for antakelsen om at det finnes et større press på de kommunale boligene i de mest sentrale kommunene. De har derfor større behov for å utnytte boligmassen på en mest mulig effektiv måte, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at de i liten grad tilbyr langtidskontrakter over tre år, og at de i større grad benytter *nedskalering* ved kontraktsfornyelse enn mindre sentrale kommuner. Den kommunale utleiesektoren i de mest sentrale kommunene retter seg primært mot de mest vanskeligstilte og sårbare gruppene på boligmarkedet. Dette stiller disse kommunene overfor et dilemma, der de må legge til rette for både effektiv utnyttelse av den

kommunale boligmassen og stabile bosituasjoner for beboerne. Det kan se ut til at de løser dette ved at de legger vekt på gjennomstrømming for noen beboergrupper, mens det legges til rette for bostabilitet gjennom kontraktsfornyelse for andre grupper (for eksempel barnefamilier). Presset på den kommunale boligmassen i de mest sentrale kommunene kommer også til uttrykk ved at de i større grad enn andre kommuner har behov for boliger til store barnefamilier og vanskeligstilte med oppfølgingstjenester. Mer generelt kan det se ut til at den kommunale utleiesektoren har ulik profil i ulike deler av landet. Det kan se ut til at den kommunale utleiesektoren fyller en litt annen funksjon og dekker et bredere sosialt sjikt av befolkningen i mange av de minst sentrale kommunene (se kapittel 2) enn i de mer sentrale kommunene. I de minst sentrale kommunene er det for eksempel ikke uvanlig at kommunale utleieboliger benyttes til offentlig ansatte og ansatte i private virksomheter, mens de mest sentrale kommunene ofte krever at søkerne står uten bolig og ikke makter å finne dette på egen hånd. Våre analyser viser at tildelingen av kommunale utleieboliger er preget av sterk behovsprøving og begrenset valgfrihet for søkerne. Dette bekrefter funn fra tidligere studier om at kommunale boliger er det siste sikkerhetsnettet for husholdningsom ikke makter å etablere seg permanent på boligmarkedet ved hjelp av egne ressurser eller ved hjelp av andre boligsosiale virkemidler som Nav-garanti, startlån og tilskudd til etablering. At søker mangler bolig, er det viktigste hensynet i tildeling av kommunal bolig. Derneft er det personer med utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser som prioriteres. Det å være økonomisk vanskeligstilt er i seg selv sjelden nok til å få tildelt en kommunal bolig. Videre er barnefamilier og personer som er skrevet ut eller på vei til å skrives ut av institusjon prioriterte søkergrupper. Våre resultater indikerer også at sammensetningen av den kommunale boligmassen og trekk ved det lokale boligmarkedet legger føringer på hvem som bosettes i kommunale boliger. Det kan for eksempel være enklere å bosette barnefamilier i en mindre sentral kommune med en stor andel store boliger enn det er i en sentral bykommune med en overvekt av små boliger.

Når det gjelder vilkårene i husleieavtalene som benyttes i den kommunale utleiesektoren, så er tidsbegrensede treårskontrakter normen. Dette understreker intensjonen om midlertidighet i disse leieforholdene. Godt over 60 prosent av kommunene oppgir også at de prioriterer sirkulasjon i beboermassen høyt eller moderat. En kommunal bolig skal være en midlertidig bolig på vei mot en mer stabil og ordinær bolig. Samtidig viser vår analyse at en del av leieforholdene ofte fornyes, slik at begrepet «permanent

midlertidighet» (Elvegård & Svendsen, 2017) kan være en treffende beskrivelse på mange kommunale leieboeres boforhold. For noen grupper blir imidlertid bostabilitet prioritert ved at de tilbys leiekontrakter som er lengre enn tre år. Dette gjelder for eksempel eldre, personer med nedsatt funksjonsevne, personer med rus- og psykiske problemer og flyktninger.

Samlet sett kan det imidlertid se ut til at den viktigste grunnen til at folk blir boende i en kommunal bolig over lengre tid, er at de i utgangspunktet hadde store utfordringer på boligmarkedet uten offentlig hjelp. Dersom disse utfordringene vedvarer, er det rimelig at kommunene fornyer deres leieforhold. En stadig større målretting av det kommune boligtilbudet mot de mest vanskeligstilte vil med andre ord også innebære mindre sirkulasjon og lengre botid blant beboerne. Nærmere 85 prosent av kommunene oppgir også at de i høy eller noen grad opplever at det har blitt stadig vanskeligere å skape sirkulasjon i beboermassen over tid. Dette reiser en problemstilling om slike beboergrupper bør få lengre leieavtaler for å skape en motvekt mot det sterke fokuset på sirkulasjon i den kommunale utleiesektoren. Slike forslag har for eksempel kommet i Oslo og Trondheim for å øke botryggheten til disse gruppene (jf. Husleielovutvalget, 2024).

Selv om det er stor oppmerksomhet på sirkulasjon, er det viktig å understreke at kommunene anerkjenner at mange beboere har et behov for stabilitet og økt botrygghet. Omkring en tredjedel av kommunene i vår undersøkelse oppgir at de har høy prioritet på stabilitet i beboermassen. Prioriteringen øker med sentralitet. Omkring 85 prosent av de mest sentrale kommunene oppgir at de prioriterer stabilitet høyt eller moderat, mens tilsvarende tall for de minst sentrale kommunene er 48 prosent. En mulig forklaring er at den kommunale utleiesektoren i sentrale kommuner retter seg mer mot de mest vanskeligstilte gruppene enn hva som er tilfelle i mindre sentrale kommuner. I tillegg kan det også reflektere at den kommunale boligmassen i de minst sentrale kommunene fyller en annen funksjon enn i de mest sentrale kommunene, blant annet ved at botilbudet retter seg mot et bredere sosialt og demografisk sjikt av befolkningen.

Et tilsynelatende paradoks som avdekkes i vår undersøkelse er at de mest sentrale kommunene oppgir høy vektlegging av både sirkulasjon og stabilitet i beboermassen. Dette tror vi har sin forklaring i at disse kommuner står overfor mer sammensatte utfordringer blant husholdningene som søker bolighjelp hos det offentlige. Høy prioritering av både sirkulasjon og stabilitet kan derfor være et uttrykk for at kommunene skiller og bruker ulike strategier mellom ulike beboergrupper.

Til tross for mindre sirkulasjon av beboere, er det noen kommuner som forsøker å løse noen av utfordringene med effektiv utnyttelse av boligmassen ved å tilpasse boligtilbudet i tråd med eventuelle endringer i beboernes livssituasjon. Det vil si at de ved avtalefornyelse vurderer om en annen bolig er bedre egnet ut fra slike endringer, som for eksempel husholdninger som har opplevd reduksjon i antall familiemedlemmer tilbys en mindre bolig. Denne formen for «nedskalering» og intern flytting i den kommunale boligmassen skjer primært i storbyer og de mest sentrale kommunene, der presset i boligmarkedet er størst.

Vår undersøkelse avdekker i tråd med tidligere undersøkelser at den kommunale utleiesektoren er sterkt preget av markedsprinsipper (for eksempel Sørvoll, 2019). Et flertall av kommunene benytter en form for markedsbasert fastsettelse av husleie, og utbredelsen øker med sentralitet. I de mest sentrale bykommunene oppgir omkring 90 prosent at de benytter markedsbasert eller gjengs leie, mens omkring 56 prosent av de minst sentrale kommunene oppgir dette. Selv om resultatene ikke er helt sammenlignbare med tidligere undersøkelser, blant annet på grunn av forskjeller i utvalg og spørsmålsformuleringer (Knudtzon et al., 2011; Medby & Langsether, 2007), er det likevel rimelig å anta at omfanget i bruken av markedsleie har økt de siste årene. Videre finner vi at nesten 80 prosent av kommunene årlig justerer husleiene i henhold til hele økningen i konsumprisindeksen. Dette er maksimal årlig økningen av husleien i forhold til det husleieloven (1999) gir anledning til.

Med tanke på at den kommunale utleiesektoren er sterkt behovsprøvd og rettet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, kan det synes betenkelig at markedsprinsipper er rådene for husleiefastsettelse. Dette kan i verste fall bidra til en ekstra stor økonomisk belastning for husholdningersom allerede er i en utsatt situasjon. De mest sentrale kommunene med det største presset på boligmarkedet bøter delvis på dette ved å tilby en kommunal bostøtteordning ved siden av den statlige som gjelder for alle kommuner. Mange av beboerne med lave inntekter kvalifiserer likevel ikke for verken kommunal eller statlig bostøtte, noe som har skapt et spesielt stort press på deres husholdningsøkonomi i en periode med generell prisvekst i samfunnet (Sørvoll & Osnes, 2023). En lavere husleie kunne med andre ord ført til en generell forbedring av disse husholdenes økonomiske situasjon. Dette har også bidratt til at prinsippet for fastsettelse av husleiene i den kommunale utleiesektoren har vært gjenstand for debatt, for eksempel i Oslo, der flere har tatt til orde for å avskaffe gjengs leie og erstatte det med et system som er mer fordelaktig for beboerne (Sørvoll, 2019, 2020).

Samlet sett har kapittelet gitt et innblikk i de utfordringene og dilemmaene kommunene står overfor i sin forvaltning av kommunale utleieboliger når det gjelder kriterier og praksiser knyttet til tildeling av boliger, fornyelse av kontrakter, og husleiefastsettelse og justering. Variasjonen i forvaltningen av den kommunale boligmassen må også sees i sammenheng med kommunenes ulike behov for flere boliger til forskjellige grupper vanskeligstilte og typer boliger.

Forfatterbiografier

Siri Myrold Osnes har master i samfunnsgeografi og er stipendiat ansatt ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet - storbyuniversitetet.

Hans Christian Sandlie har ph.d. i sosiologi fra Universitetet i Oslo og er kunnskapsdirektør i Husbanken.

Referanser

- Astrup, K. C. & Pedersen, A. W. (2024). *Utforming av bostøtteordningen – en prinsipiell tilnærming* (BOVEL-notat 3/2024). <https://hdl.handle.net/11250/3150113>
- Barlindhaug, R., A. Holm, C. Lied, Ruud, M. E., Sommervoll, D. E. & Søholt, S. (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet* (NIBR-rapport 2018:12). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5881>
- Brattbakk, I., Hagen, A. L., Rosten, M. R., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., Thorstensen, E. & Bratseth, K. (2015). *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo* (AFI-rapport 8/2015). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6252>
- Elvegård, K. & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. NTNU Samfunnsforskning.
- Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU-rapport 2017). <http://hdl.handle.net/11250/2484862>
- Fitzpatrick, S. & Pawson, H. (2014). Ending security of tenure for social renters: Transitioning to 'ambulance service' social housing? *Housing Studies*, 29(5), 597–615.
- Flåto, M., Monkerud, L. C. & Astrup, K. (2024). *Studenters betydning for leiemarkedet* (NOVA-rapport 17/23). <https://hdl.handle.net/11250/3114788>
- Gulbrandsen, L. & Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005* (NOVA-rapport 2010:4). NOVA.
- Hansen, I. L. S., Bråthen, K. & Olsen, T. (Red.). (2022). *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisko*. Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S., Markussen, T. E. & Bråthen, K. (2023). *I grenseland. Samfunnsvern og sikkerhetspsykiatri i et kommunalt perspektiv* (Fafo-rapport 2023:6). <https://www.fafo.no/images/pub/2023/20841.pdf>
- Hansson, A. & Lundgren, B. (2019). Defining social housing: A discussion on the suitable criteria. *Housing, Theory and Society*, 36(2), 149–166. <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1459826>
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger* (SSB-rapport 2018). <http://hdl.handle.net/11250/2499054>

- Husleieloven. (1999). *Lov om husleieavtaler* (LOV-1999-03-26-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-03-26-17>
- Husleielovutvalget. (2024). *Kontraktslengde og oppsigelsesvern i boligleieforhold. Delrapport om kapittel 9 i husleieloven*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Hulse, K. & Milligan, V. (2014). Secure occupancy: A new framework for analysing security in rental housing. *Housing Studies*, 29(5), 638–656. <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.873116>
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen: Oppdateringer med 2020-kommuner* (SSB-notat 2020:4). Statistisk sentralbyrå.
- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). *Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig* (BOVEL-notat 1/2023). <https://hdl.handle.net/11250/3057244>
- Knudtzon, L., Barlindhaug, R. & Holm, A. (2011). *Evaluerings av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger* (NIBR-rapport 2011:33). NIBR.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021–2024*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Langsether, Å. & Sandlie, H. C. (2006). *Hva sier loven – hva tror folk? En kartlegging av befolkningens kjennskap til husleieloven* (NOVA-rapport 6/06). NOVA.
- Langsether, Å. & Skårberg, A. (2007). *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger* (NOVA-rapport 2007:5). NOVA.
- Medby, P. & Langsether, Å. (2007). *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, huseleiefastsettelse* (NOVA-rapport 2007:12). NOVA.
- Medby, P. & Takle, M. (2023). *Boligprisvariasjon mellom ulike deler av landet* (SSB-notat 2023:48). Statistisk sentralbyrå.
- Meld. St. 13 (2023–2024). *Bustadmeldinga*. Kommunaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Nordvik, V., Sørvoll, J. & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? I A. Solstad, K. C. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevold, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligsosialt arbeid* (s. 71–88). Universitetsforlaget.
- Osnes, S. M. & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og huseleiefastsettelse i norske kommuner* (BOVEL-notat 2/2023). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dokument nr. 3:8 (2007–2008)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2007-2008/Dok3-200708/dok3-200708-008/>
- Riksrevisjonen. (2025). *Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser. Dokument 3:5 (2024–2025)*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/helse-og-velferdstjenester-til-personer-med-samtidig-rusmiddellidelse-og-psykisk-lidelse/>
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2022). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet for boliger* (SØA-rapport 1/2022). Samfunnsøkonomisk analyse.
- Sandlie, H. C. & Nordvik, V. (2009). *Utenfor de boligsosiale ordningene* (NOVA-notat 1/09). NOVA.
- Sandlie, H. C. & Sørvoll, J. (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(1), 45–59.
- Sandlie, H. C., Turner, L. M. & Nordvik, V. (2022). Boligmarkeder og boligkarrierer. I L. Kjølrsrød & I. Frønes (Red.), *Det norske samfunn: Bd. 3* (8. utg., kap. 44). Gyldendal.
- Scanlon, K., Whitehead, C. & Arrigoita, M. F. (Red.). (2015). *Social housing in Europe*. Wiley.
- Skjørstad, O. (2019). *Store sosialhjelps-familier bor ofte i kommunale boliger*. Statistisk sentralbyrå.
- Stefansen, K. & Skevik, A. (2006). Barnefamilier i kommunal bolig. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(3), 241–252. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2006-03-06>

- Sørvoll, J. (2018). Forskningen 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. (2019). The dilemmas of means-tested and market-oriented social rental housing: Municipal housing in Norway 1945–2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51–60. <https://doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>
- Sørvoll, J. (2020a). *Bostabilitet vs. sirkulasjon: Botrygghet i kommunale boliger i Oslo?* NOVA.
- Sørvoll, J. (2020b). *Kommunale boliger i Oslo: Leieboeres egne erfaringer, synspunkter og opplevelser*. NOVA.
- 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., Astrup, K. C., Brattbakk, I., Bliksvær, T., Hansen, I. L. S., Markussen, S., Sandlie, H. C., Schjøll, A., Solstad, A., Turner, L. M., Umblijs, J., Woll, K. M. & Aarland, K. (2022). Forskningscenteret BOVEL, det nye knutepunktet for bolig- og velferdsforskere i Norge. En presentasjon av arbeidsprogrammet for 2021–2024. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), 38–44.
- Sørvoll, J. & Johannessen, K. (2020). *Kommunale boliger for vanskeligstilte i Oslo – utfordringer og dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor*. NOVA.
- Sørvoll, J., Listerborn, C. & Sandberg, M. (2023). 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.
- Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktkommuner* (NOVA-rapport 12/05). <https://hdl.handle.net/11250/3180792>
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2021). Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder. I A. Solstad, K. C. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevoid, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligsosialt arbeid* (s. 89–121). Universitetsforlaget. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/10642/10058>
- Sørvoll, J. & Osnes, S. M. (2023). Markedsleie i dyrtid: Husleiefastsettelse i den kommunale utleiesektoren i 2023. *Tidsskrift for boligforskning*, 6(1), 70–79.
- Turner, L. M. & Aarland, K. (2023). *I skuggen av ägarlinjen – boendekarriärer på lejemarknaden*. OsloMet/NOVA.
- Urstad, H. (2022). *Analyse: Kommunalt disponerte boliger KOSTRA 2021* (Notat). Husbanken. Utlendingsdirektoratet. (2025, 7. mai). *Statistikk om Ukraina-situasjonen*. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/>
- Vareide, K. (2024). *Hvordan skape vekst? Kan steder påvirke sin egen vekst? Regional utvikling, sentralitet og attraktivitet*. Cappelen Damm Akademisk.
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonal perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land* (NOVA-rapport 7/2021). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250>

KAPITTEL 2

Kommunale boliger i landkommuner og spredtbygde strøk. Med eksempler fra en casestudie i nordnorske distriktskommuner

Trond Bliksvær Nordlandsforskning

Asgeir Solstad Nord universitet

Lea Louise Videt Nordlandsforskning

Abstract: In this chapter, the authors analyze the social housing sector in smaller Norwegian municipalities in rural areas. Approximately half of Norway's 356 municipalities have fewer than five thousand inhabitants, and many of these so-called 'small municipalities' are located quite far from larger urban areas. This chapter thus addresses an important part of municipal housing provision, a part that has received little attention in the urban-focused specialized research literature in the field. Based on empirical data from a survey answered by employees in 170 local housing authorities and qualitative interviews in six northern Norwegian municipalities, the authors argue that there are both commonalities and variations between different rural municipalities' housing needs and practices related to social rental housing. The smallest municipalities stand out with relatively few disadvantaged individuals in the housing market with complex challenges. Here, municipal housing is used for public employees or the labor force employed by local industries. However, the larger municipalities in the author's sample, face challenges related to housing provision and services for resource-intensive residents with health issues related to substance abuse and psychiatry that resemble the situation in Norway's larger towns and cities. An important common feature across the case-municipalities is the decay and lack of maintenance of the social housing stock. This may seriously affect the quality of housing offered to residents.

Keywords: disadvantaged households, Norway, Northern Norway, rural areas, social rented housing

Sitering: 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>
Lisense: CC BY 4.0

Innledning

Fra 2019 har vi hatt 356 kommuner i Norge. Av disse kommunene er det 174, det vil si 49 prosent, som har færre enn 5 000 innbyggere (Kleven, 2019). Disse kommunene, som ofte omtales som «små kommuner», skal tilby sine innbyggere det samme offentlige velferdstilbudet som store kommuner – også når det gjelder kommunale boliger. Små kommuner er typisk for «Distrikts-Norge», som også har mange kommuner som er større i innbyggertall og ofte store i geografisk utstrekning. Disse kommunene består gjerne av mange bygder, mindre sentra og et kommunesentrum. Dette kapittelet handler om hvilket kommunalt boligtilbud innbyggere i kommuner i Distrikts-Norge ofte har, og hvordan kommunene arbeider med å gi og utvikle dette boligtilbudet. Som noen av de øvrige kapitlene i denne boka, bygger teksten på nye analyser av data fra BOVELs surveyundersøkelse om det kommunale boligtilbudet i Norge, annen relevant forskning og kvalitative intervjuer med de ansvarlige for det kommunale boligtilbudet i seks distriktskommuner i Nord-Norge.

Brorparten av den eksisterende kunnskapen om kommunale utleieboliger bygger på forskning i urbane kontekster (Grødem et al., 2015; Holmøy, 2018; Johannessen et al., 2023; Knudtzon et al., 2011; Medby & Langsether, 2007; Solstad et al., 2021; Sørvoll & Løset 2017; Urstad, 2022). Dette henger blant annet sammen med at en stor andel av befolkningen bor i byer, hvor de boligsosiale utfordringene også kan sies å være mer omfattende og av mer alvorlig karakter. Det er likevel av interesse å studere kommunale boliger i et regional- og distriktperspektiv. Det blir særlig tydelig dersom vi ser på distriktskommuner nord i landet: Demografiske forhold, geografiske avstander og klimatiske betingelser tilsier at boligmassen skal dekke dels andre behov og får en annen funksjon i boligmarkedet enn i urbane strøk. Vi vil i dette kapittelet argumentere for at økt innsikt i måten den kommunale utleiesektoren fungerer (eller ikke fungerer) på i disse kontekstene er viktig for å forstå den kommunale boligsektoren som helhet.

Det første spørsmålet vi skal prøve å belyse er hvorvidt denne store gruppen av små kommuner er en homogen masse når det gjelder organisering og drift av utleiesektoren, eller om det eksisterer noen interessante nyanser innenfor gruppen? Dette skal vi gjøre gjennom en analyse av surveydata om kommunale utleieboliger innsamlet i 2023 (Osnes & Sørvoll, 2023). Deretter skal vi formidle inntrykk fra et dypdykk i

seks casekommuner, hvor vi har gjort kvalitative intervjuer med sentrale aktører for å få en bedre forståelse av hvilken rolle kommunale utleieboliger spiller i ulike distriktskontekster. Til slutt sammenfattes resultatene i en diskusjon.

Metode

Kapittelet bygger på to datakilder: En nettbasert spørreskjemaundersøkelser om kommunale boliger til vanskeligstilte, utført av BOVEL Senter for bolig- og velferdsforskning i 2023 (se også kapittel 1), og en kvalitativ intervjuundersøkelse i seks kommuner i de tre nordligste fylkene i Norge. Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført første kvartal 2023 gjennom utsendelse på e-post med lenke til spørreskjemaet (Nettskjema). Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen er fylldig presentert i Osnes og Sørvoll (2023), og de fleste spørsmålene ble analysert etter kommunestørrelse. Den ble etter tre purringer besvart av 170 kommuner, noe som gir en svarprosent på 48. 45 prosent av respondentene var i stilling som leder eller saksbehandler ved et boligkontor, mens resten var ansatt eller leder ved et tildelingsteam, ved Nav eller hadde annen lederstilling eller rådgiverstilling. I dette kapittelet vil vi gjøre en reanalyse av noen av spørsmålene, der vi anvender en noe mer finmasket inndeling av kommunestørrelse for de minste kommunene, for å avdekke eventuelle forskjeller innad i gruppen av kommune under 5 000 innbyggere (for en nærmere redegjørelse for representativitet med mer, se Osnes & Sørvoll, 2023).

Den kvalitative intervjuundersøkelsen ble gjennomført i seks casekommuner. Disse ble valgt ut strategisk med sikte på variasjon når det gjelder folkemengde, folketetthet/avstander, boligmassens sammensetning, boligmarked, næringsstruktur og geografi. Informantene var kommunalt ansatte med ansvar for kommunale utleieboliger (leder ved boligkontor og pleie-/omsorgsleder med ansvar for omsorgsboliger), og daglig leder for eventuell kommunalt eid boligstiftelse/boligselskap der dette var aktuelt. I alt ni intervjuer ble gjennomført i disse seks kommunene. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer på mellom en halv til en times varighet, og ble tatt opp og transkribert. Intervjuene er analysert etter prinsippene for tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006). På bakgrunn av denne analysen kom vi også frem til tre typer av situasjoner som gir oss

innsikt i ulike roller kommunale utleieboliger kan ha i distriktskommuner av ulik størrelse og karakter.

Feltet og begreper

Det er de mindre kommunene som har flest kommunale boliger per 1 000 innbyggere blant kommunene i Norge (Holmøy, 2018). Mens Oslo har 19,7 kommunalt disponerte boliger per 1 000 innbyggere, har kommunene med under 2000 innbyggere i gjennomsnitt 39,6 boliger per 1 000 innbyggere. Tilsvarende tall for kommuner med mellom 2 000 og 4 999 innbyggere er 26,5, og for kommuner med mellom 5 000 og 9 999 ligger tallet på 22,6 boliger. Ser man på antallet kommunalt disponerte boliger for vanskeligstilte er tallene annerledes. Når det gjelder slike boliger, er tallene for disse tre kommunegruppene på omtrent samme nivå som de største byene, og varierer mellom 10,4 boliger og 15,3. Denne forskjellen mellom små og store kommuner kan i stor grad forklares med at små kommuner har en høyere andel omsorgsboliger enn de store kommunene. Gjennomsnittlig antall omsorgsboliger per 1 000 innbyggere i de seks største byene er 25,5. I kommuner med under 2 000 innbyggere er det tilsvarende tallet 38,4, mens kommuner med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere er 53,3, som omtrent det samme som i gruppen av kommuner med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere: 52,1 (Holmøy, 2018).

En annen rapport underbygger poenget om at satsingen på tilbud til eldre er større i små kommuner, ved å vise til at disse kommunene har bedre dekning med hensyn til sykehjem enn større kommuner (Sørvoll et al., 2014). Forskerne forklarer dette både med kulturvariabler og det at små kommuner generelt har bedre økonomi enn store kommuner (s. 39). Samtidig har gunstige tilskuddsordninger spilt en viktig rolle her. Husbanken ga i mange år 50 prosent tilskudd til dekning av utgifter ved utbygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser, noe som førte til at kommuner opplevde at det var «fantastisk god økonomi i omsorgsboliger» (Sørvoll et al., 2014, s. 99).

Et særtrekk ved det kommunale boligtilbudet i små kommuner er at en høy andel av de kommunale boligene tildeles uten behovsprøving. For de minste kommunene (under 2 000 innbyggere) er det snakk om 85 prosent av boligene. For gruppene med inntil henholdsvis 5 000 og 10 000 innbyggere er de tilsvarende tallene 61 og 40 prosent. Til sammenligning er

det tilsvarende tallet for byer med 50 000 og flere innbyggere 31 prosent. Holmøy (2018) forklarer dette med at de mindre kommunene har god dekning av kommunale boliger, og kan tildele kommunale boliger til kommunalt ansatte. Det kan også uttrykke at antallet disponible boliger er såpass høyt, at behovsprøving ikke er nødvendig, eller at boligene tilbys private bedrifter med behov for boliger til ansatte.

Som vi kommer tilbake til, er mange av de små og middels store kommunene store i geografisk utstrekning. De er ofte resultat av gamle kommunesammenslåinger. Mange av dem fulgte av Schei-komiteens innstilling fra 1952, som innebar at antallet kommuner i Norge gikk ned fra 744 til 451 (Wale, 2015). Småkommuner består derfor ofte av ett større og flere mindre sentra, og mange bygder over et stort område, noe som er kostnadsdrivende for tjenesteyting og kan gi utfordringer rundt beslutninger om hvor kommunale boliger skal bygges. Andre utfordringer for små kommuner er nedgang i folketall, flere eldre og færre i yrkesaktiv alder, noe som også bidrar til en sårbar økonomi (Brandtzæg et al., 2019). Det kan også påvirke behovet for kommunale boliger ved at en økende andel av befolkningen vil ha behov for tilrettelagte boliger. Samtidig er det rimelig å anta at handlingsrommet for slike investeringer er begrenset i små kommuner.

Rapporten etter spørreundersøkelsen som ble gjennomført i regi av BOVEL blant norske kommuner om de kommunale boligene i 2023 (Osnes & Sørvoll, 2023) utvikler og nyanserer mange av momentene som er presentert ovenfor. Her bekreftes at boliger til eldre er en utfordring for små kommuner fordi de mangler lettstilte leiligheter for eldre både fordi kommunene ikke har bygget tilstrekkelig med slike leiligheter, og fordi få private aktører har satset på dette i disse kommunene.

Undersøkelsen viser også at etterspørselen etter kommunale leiligheter er noe mindre i små kommuner enn i større. Behovet for kommunale boliger til vanskeligstilte vurderes også lavere i små kommuner enn i større. Ventelistene er kortere, og det gis lengre leietid og mer fleksible leieforhold i små kommuner. Det utøves også mer skjønn i tildelingen av leiligheter. Man har ikke så mange regler og rammer i forvaltningen som i større kommuner. Også fastsettelsen av husleien er annerledes i mange mindre kommuner. De små kommunene bruker husleier basert på historiske tall og gjengs leie, heller enn markedsleie, oftere enn kommuner i de andre kategoriene. Også denne undersøkelsen viser at små kommuner bruker vesentlig mer av sin boligmasse til egne ansatte og til ansatte i private virksomheter i

kommunene, enn hva tilfellet er i større kommuner. Når det gjelder behov for utbygging av nye boliger, er små kommuner mer opptatt av å få bygget små og mellomstore leiligheter enn større kommuner.

Statistisk sett: Utleiesektoren i småkommuner

Selv om ikke alle distriktskommuner nødvendigvis er folketallsmessig blant de minste kommunene, er det likevel slik at småkommuner kan sies å være mer typisk trekk for vår nordlige landsdel enn for resten av landet. I Nord-Norge har 76 prosent av kommunene mindre enn 5 000 innbyggere, mot 49 prosent for landet som helhet, som nevnt innledningsvis. Vi skal i dette kapitlet først bruke data fra BOVELs spørreundersøkelser om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner i et forsøk på å tegne et overordnet bilde av den kommunale utleiesektoren i Norges aller minste kommuner. Blant respondentene som svarte på BOVELs undersøkelse var det 58 kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Osnes og Sørvoll (2023) behandlet disse kommunene samlet. Gjennom å foreta en mer fingradert inndeling av disse småkommunene, skal vi undersøke i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte den kommunale utleiesektoren i de minste av småkommunene skiller seg fra noe større småkommuner, og for den del de mellomstore og store kommunene. Vi skal dele kategorien i tre underkategorier med 19–20 kommuner i hver: under 1 800 innbyggere, 1 800–2 999 innbyggere og 3 000–4 999 innbyggere. En slik nedbryting av materialet er ikke helt uten omkostninger. Vi skal være oppmerksomme på at feilmarginene for hver kategori vil være store, og at vi ikke på sikkert grunnlag kan konkludere ut fra enkeltskårer i noen av disse tre enkeltkategoriene. Det vi derimot kan gjøre er å se etter mer overordnede trender på tvers av de tre kategoriene, og beskrive hvilket bilde disse samlet sett danner, og først og fremst se hvilke spørsmål disse trendene reiser vedrørende den kommunale utleiesektoren i småkommunene.

Det er videre en relativt sterk sammenheng mellom kommunens innbyggertall og en kommunes sentralitetsgrad, slik den kan uttrykkes gjennom sentralitetsindeksen fra Statistisk sentralbyrå. Sentralitetsindeksen er beregnet på grunnlag av opplysninger om reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser i landet. Formålet med indeksen er å kunne beskrive og analysere regionale forhold. Sentralitetsindeksen uttrykkes med en verdi for hver kommune, som

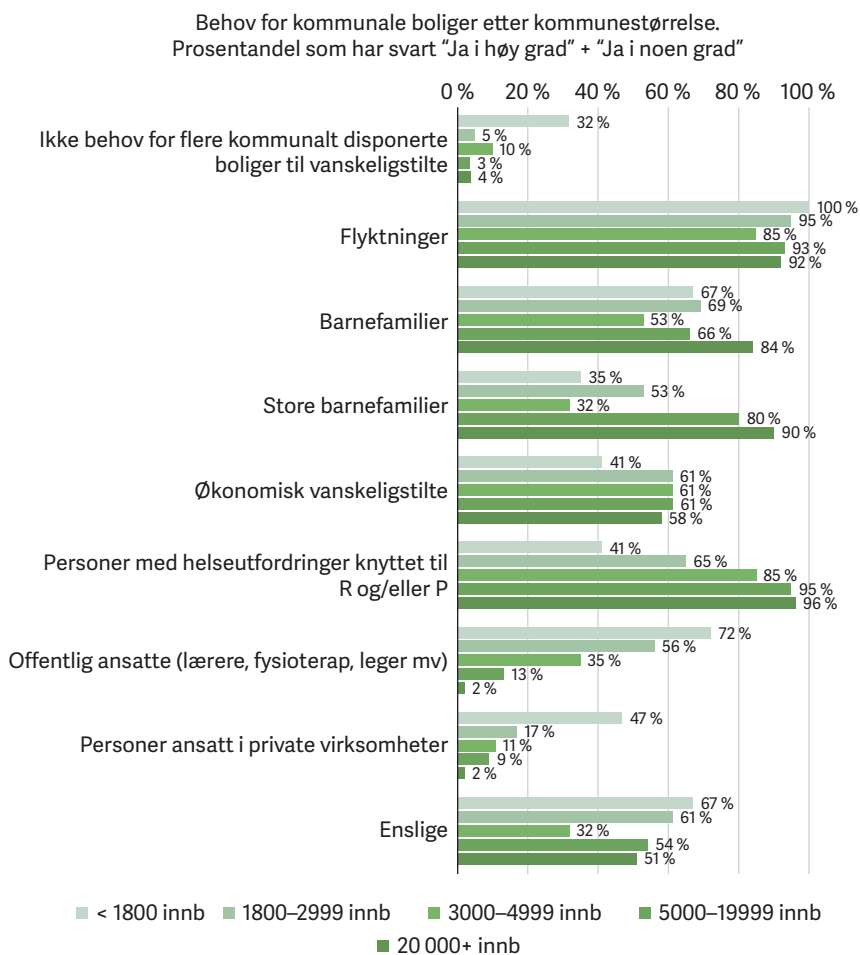
indikerer kommunens *sentralitetsgrad*. Indeksen består på det høyeste nivået av seks sentralitetsklasser, der andel innbyggere i hver gruppe er et viktig kriterium for klassifiseringen. Ifølge sentralitetsindeksen tilhører 163 av landets 174 (91 prosent) kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere de to laveste av de seks sentralitetsklassene, nemlig sentralitetsklasse 5 (nest minst sentrale kommuner) eller 6 (minst sentrale kommuner) (NOU 2023: 9, s. 35). Kommuner i disse to sentralitetsklassene omtales ofte som «distriktskommuner». Med unntak av to kommuner i sentralitetsklasse 3 og syv kommuner i sentralitetsklasse 4, tilhører alle kommunene i de nordligste fylkene (Nordland, Troms og Finnmark) sentralitetsklasse 5 eller 6, det vil si gruppene av de nest minst sentrale eller minst sentrale kommunene i landet.

Vi skal i de neste avsnittene bruke data fra spørreskjemaundersøkelsen (Osnes & Sørvoll, 2023) til å se nærmere på tre dimensjoner ved det kommunale boligtilbudet som antas å påvirke leieboeres boforhold og som samtidig har vist seg å variere mellom store og små kommuner: boligbehov og utfordringsbilde; boligtildeling; husleieavtaler og husleiefastsettelse. Temaene vil bli analysert etter kommunestørrelse og fremstilt i diagrammer. Noen steder vil vi utfylle med observasjoner fra intervjudataene.

Boligbehov og utfordringsbilde

Vi skal starte med å se på de kommunale aktørenes beskrivelse av behov og utfordringsbilde i den kommunale boligsektoren (figur 1). Ut fra hva vi allerede vet om den kommunale boligsektoren er det grunn til å forvente forholdsvis ulike beskrivelser av utfordringsbildet i små og store kommuner. Vi ser at dette gjelder den overordnede beskrivelsen av behovet for flere kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte: Mens Osnes og Sørvoll fant at hver sjettede kommune (16 prosent) med under 5 000 innbyggere svarte nei på spørsmålet om hvorvidt kommunen hadde behov for flere kommunalt disponerte boliger (mot 7 prosent blant kommunene samlet), tyder tallene på at dette først og fremst gjelder i gruppen av de aller minste kommunene (< 1 800 innbyggere), hvor omkring hver tredje kommune oppgir dette. Når vi så spør kommunene mer konkret om ulike målgrupper, er det noen forholdsvis klare mønstre: Dess mindre kommunene er, jo oftere oppgis behovet for kommunale boliger å være knyttet til bosetting av arbeidstakere i offentlig eller privat sektor, og dess sjeldnere er behovet knyttet til rusmiddelbruk

og/eller psykiske lidelser, og til store barnefamilier, som er de dominerende kategoriene i de største kommunene. Behov for flere boliger til flyktninger gjelder de fleste kommunene og er i stor grad uavhengig av kommunestørrelse. Resultatene er i samsvar med Osnes og Sørvolls funn, men vi ser at dess mindre kommunene er, dess mer utartet synes noen av mønstrene å være.



Figur 1. Behov for kommunale boliger etter kommunestørrelse. Prosentandel som har svart *Ja, i høy grad* eller *Ja, i noen grad*.

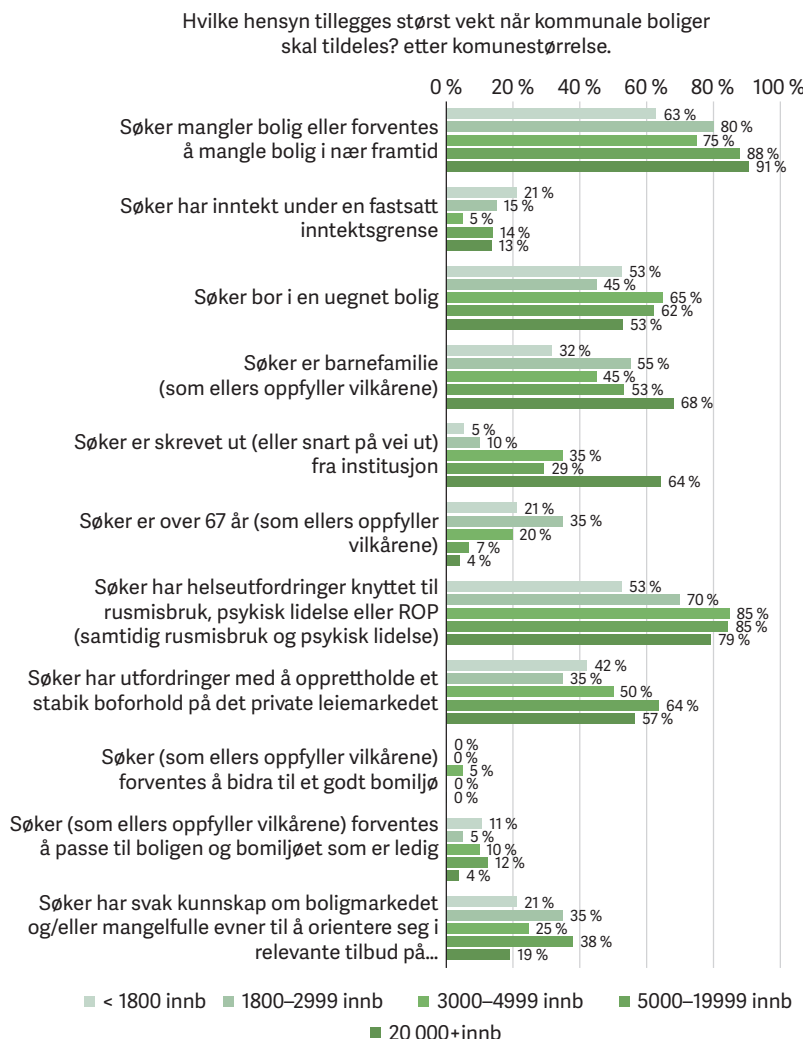
Et annet trekk vi finner i våre intervjudata er at noen små kommuner sier at behovet for kommunalt boligtilbud til eldre er noe mindre enn det har vært tidligere. Om dette inntrykket styrkes ved flere kilder, er det et uttrykk for en endring i små kommuners boligsatsing. En informant viste til at

hjemmesykepleie og andre tjenester i hjemmet fører til at eldre bor hjemme til deres bistanndsbehov er så stort at bare sykehjem kan imøtekomme dette. Samtidig fører det omfattende hjelpetilbudet i hjemmene til et behov hos tjenestene for at brukerne bor mest mulig samlet, slik at kostnadene knyttet til lange reiseavstander for tjenestene kan reduseres. I en større kommune, med stort omland, var dette et poeng som også lå til grunn i tenkningen om bygging av nye omsorgsboliger. Nye boliger blir bygget i kommunesenteret og rundt tun med mange boliger. Slik utbygging mente informantene også var i tråd med hva de eldre ønsket når de først skulle forlate sin bolig. Om de bodde i bygder langt fra kommunesenteret, ville de oftest heller bo i kommunesenteret enn i en omsorgsbolig i hjembygda. Dette handler både om nærhet til hjelp og om tilgang til kommunesenterets handels- og tjenestetilbud uten å være avhengig av egen bil eller offentlig transport.

Felles for de små kommunene i vårt utvalg er at informantene i liten grad gir uttrykk for noen boligplaner eller boligsosiale planer ut over det som ligger i kommuneplanen, og særlig dens arealdel. En konsekvens av dette er at det ikke finnes planer for utvikling og vedlikehold av kommunale boliger, vurderinger av boligbehov i fremtida, eller planer basert på fremskriving av viktige variabler for vurdering av boligbehov som befolkningsstall, næringsutvikling og så videre.

Tildeling: Hensyn og rutiner

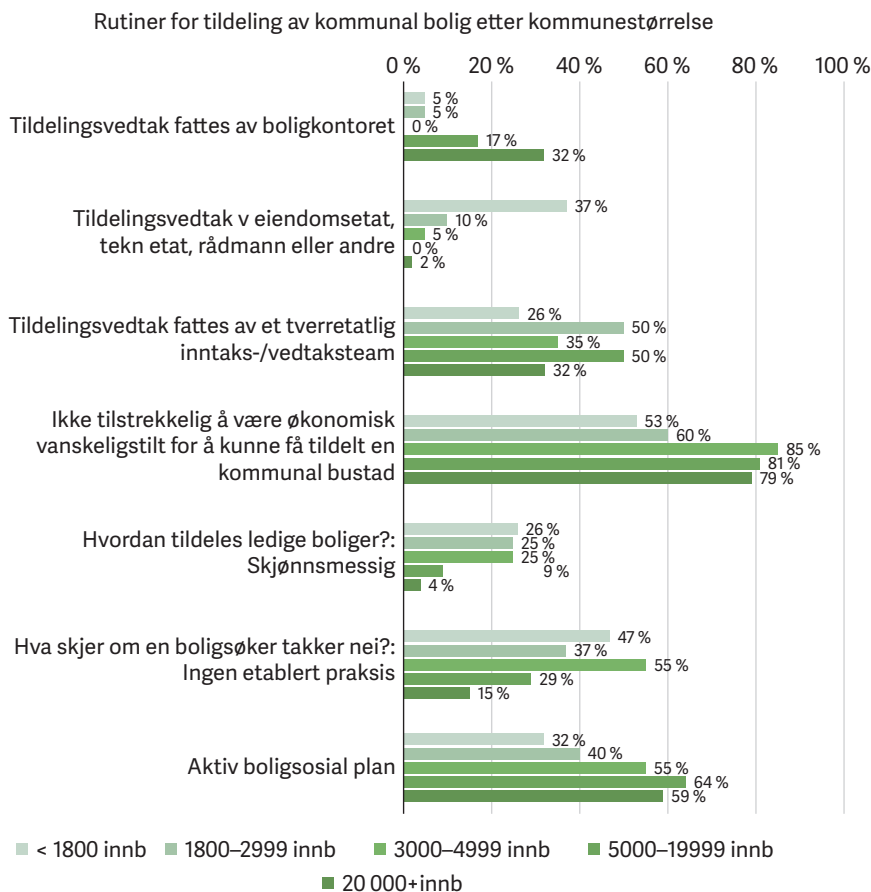
Hvordan prioriterer små og store kommuner mellom ulike behov og målgrupper når kommunale boliger skal tildeles? Neste figur (figur 2) viser hvilke grupper de kommunale respondentene prioriterer når de blir bedt om å velge de fire viktigste typene hensyn som grunnlag for tildeling av kommunal bolig. Osnes og Sørvoll (2023) fant noen klare mønstre, som særlig gjaldt vekten som legges på om søker er over 67 år. Denne andelen var klart høyest blant kommunene med mindre enn 5 000 innbyggere. Våre tall nyanserer dette ytterligere og viser at dess mindre kommunen er, dess større vekt legges på at søker er over 67 år. Samtidig legges mindre vekt på at søker mangler bolig eller forventes å mangle bolig i nær fremtid, også om dette skyldes at søker er utskrevet fra institusjon. Et annet trekk er at rus, psykiske lidelser og problemer knyttet til bostabilitet er klart mindre fremtredende i de minste kommunene. Vi ser altså at forskjellene mellom småkommuner og større kommuner på disse områdene synes å bli mer rendyrkede dess mindre kommuner vi ser på folketallsmessig.



Figur 2. Hensyn ved tildeling av kommunale boliger etter kommunestørrelse.

Mens tildelingsvedtak i store kommuner ofte fattes av et boligkontor, fattes vedtakene i små kommuner oftere andre steder, som eiendomsetat, teknisk etat, rådmann eller andre (figur 3). I både små og store kommuner er det også forholdsvis vanlig at tildeling fattes av et tverrretattlig inntaks-/vedtaksteam, noe som tyder på at det boligsosiale arbeidet i stor grad foregår på tverrfaglig basis på tvers av kommunestørrelse. I mellomstore og store kommuner svarer i overkant av 80 prosent at det ikke er tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt en kommunal bolig mens andelen nærmer seg 50 prosent i de minste kommunene. Dette funnet nyanserer

resultatene fra Osnes og Sørvoll (2023), som med en grovere inndeling konkluderte med at det var lite variasjon etter kommunestørrelse.



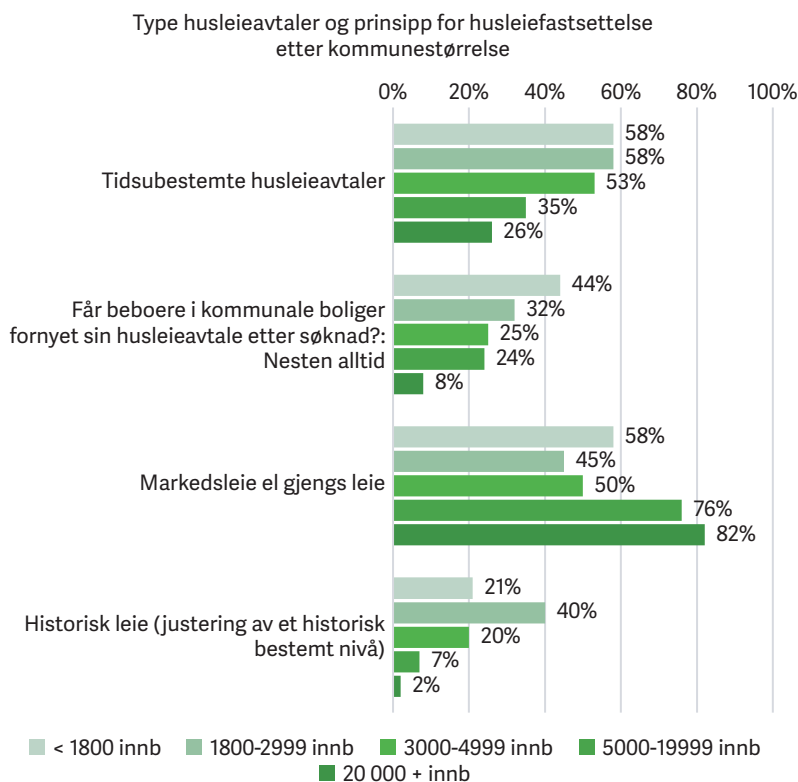
Figur 3. Rutiner for tildeling av kommunal bolig etter kommunestørrelse.

Slik figur 3 også viser, er det de minste kommunene som i minst grad har en aktiv boligsosial plan, og vi ser også at andelen reduseres kraftig med minskende kommunestørrelse. Hver tredje kommune med færre enn 1 800 innbyggere oppgir at de har en aktiv boligsosial plan, mens det samme er tilfelle for nær to av tre kommuner med 5 000 eller flere innbyggere. Den tydelige reduksjonen i andel kommuner som har aktiv boligsosial plan etter kommunestørrelse illustrerer hvorfor det i boligsosiale diskusjoner kan være viktig å operere med inndelinger som ivaretar variasjonsbredden innenfor gruppen av små kommuner. I tråd med dette er det kanskje ikke overraskende å observere

at det er småkommuner som i størst grad tildeler ledige boliger skjønnsmessig, og i minst grad har et boligkontor som fatter vedtakene. I sum kan forvaltningen (inkludert tildelingsprosessene) omkring kommunale boliger synes å fremstå mer preget av tilfeldigheter dess mindre kommunen er.

Husleieavtaler og husleiefastsettelse

Ser vi mer spesifikt på vilkårene kommunene har i husleieavtalene, (figure 4) er det en langt mer romslig praksis i småkommuner enn i store kommuner når det gjelder lengde på leieavtaler. Dess 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. Videre er det også mer vanlig dess mindre kommunen er, at flyktninger ofte får tilbud om husleiekontrakter som varer i mer enn tre år. Vi ser også at små kommuner i mindre grad enn større kommuner fastsetter husleien etter prinsippet om «gjengs leie» eller markedsleie, enn store kommuner, men samtidig at de oftere gjør justeringer av et historisk bestemt leienivå.



Figur 4. Husleieavtaler og prinsipp for husleiefastsettelse etter kommunestørrelse.

Nærstudie av distriktskommuner i nord – casebeskrivelser

Som vi har vært inne på, og slik eksisterende forskning også har pekt på, tyder mye på at den kommunale utleiesektoren fyller en noe annen rolle i lokale boligmarkeder i mindre distriktskommuner enn tilfellet er i mer urbane kommuner. Dette er også noe vi har kunnet spore i våre seks casekommuner, og som vi skal gjøre nærmere rede for i dette avsnittet.

Alle seks kommunene vi har undersøkt i casestudien befinner seg i et av de tre nordligste fylkene (Nordland, Troms og Finnmark), og er av ulik størrelse og sentralitet. To kommuner befinner seg på nivå 4 i SSBs sentralitetsindeks («mellomsentrale kommuner»), mens to er på nivå 5 (nest minst sentrale kommuner) og to på nivå 6 (minst sentrale kommuner). Selv om to av kommunene har et senter med mer eller mindre urbant preg, har de også store omland med spredt bosetting og lange avstander.

Tabell 1. Egenskaper ved casekommunene

	Befolkning (2022)	Befolkning alder (snitt)	Fordeling: Selveier Andelseier Leier	Beboere per hushold	Bor trangt	Bor på landbr.- eiendom	Andel som bor i tettsted / innb. per km ²	Kommune- klasse*
Liten fiskerikommune	Ca. 1 000	46	75,5 % 0 % 24,5 %	1,82	5,6 %	2,5 %	87 % / 1	Nivå 6
Middels kystkommune	10 000– 15 000	43	82,2 % 1,2 % 16,7 %	2,11	7,2 %	10,6 %	53 % / 8	Nivå 5
Bykommune ved kysten	25 000– 30 000	43	70,1 % 11,7 % 18,2 %	2,07	7,4 %	4 %	85 % / 58	Nivå 4
Bykommune – industri	25 000– 30 000	43	70,4 % 17 % 12,6 %	2,09	6,3 %	4,6 %	83 % / 6	Nivå 4
Middels stor kystkommune i vest	10 000– 15 000	42	80,9 % 2,2 % 17 %	2,16	8,2 %	10 %	63 % / 28	Nivå 5
Liten kystkommune	Ca. 1 000	49	79 % 0 % 21 %	1,9	4,4 %	0,7 %	72 % / 9	Nivå 6

* Kommuneklasse (SSBs sentralitetsindeks): nivå 4 = mellomsentrale kommuner 2; nivå 5 = nest minst sentrale kommuner; nivå 6 = minst sentrale kommuner

Basert på en innledende analyse av de seks casekommunene, har vi valgt å skille ut og beskrive tre ulike situasjonstyper, som hver kan synliggjøre ulike aspekter ved den kommunale utleiesektorens funksjon i kommunene. Vi vil i hovedsak bruke én av kommunene i hver type som utgangspunkt for beskrivelsen. Vi kunne også valgt andre inndelinger og vektlegginger, men har gjennom diskusjonen av dataene kommet frem til at disse tre typene får frem interessante trekk så vel som prosesser i og mellom de ulike kommunene: De tre typene omtales som henholdsvis *småkommuner* (begge i kommuneklasse 6) og blant landets minste og mest perifere kommuner med innbyggertall på omkring 1 000; *sammenslåtte distriktskommuner* – som synliggjør prosesser mange distriktskommuner i dag opplever med sammenslåing av (ofte forholdsvis ulike) nabokommuner til en ny, større kommune; og *mellomstore urbane kommuner* der noen trekk ved den kommunale utleiesektoren er av mer urban karakter, samtidig som disse kommunene kjennetegnes av sentrum-periferi-utfordringer.

Småkommunen – kommunal utleiesektor innvevd i det lokale boligmarkedet

Dette er en befolkningsmessig liten, men arealmessig stor fiskerikommune langt nord i landet. Bosetningen er forholdsvis konsentrert med en høy andel bosatt i tettsteder, og befolkningen er kjennetegnet av en noe høyere alder enn landsgjennomsnittet. Her er også et noe høyere antall menn enn kvinner, og en relativ stor andel med grunnskole som høyeste utdanning. Som kystkommune preges kommunen næringsmessig av en høy andel innen fiske og fiskeriindustri, og noe turisme. Kommunen har ganske høye driftsutgifter, omkring kr 150 000 per innbygger, noe som er 50 prosent høyere enn for eksempel de to bykommunene i materialet.

Boligsektoren består av en forholdsvis stor andel leietakere (25 prosent), den høyeste andelen av alle fem casekommuner. Resten (75 prosent) er selveiere. Dette skyldes dels at det er mange privateide utleieboliger som leies ut til arbeidere innen fiskeri. De kommunale utleieboligene (omkring 50 enheter) er skilt ut i et eget AS, som administreres av en daglig leder som har vært ansatt lenge og fremstår som å ha en ganske autonom rolle i driften av dette selskapet og forvaltning og tildeling av boligene. Disse boligene er lokalisert i kommunesenteret og er samlet i ett strøk. Ut fra lederen i selskapet sine fortellinger synes boligene å nærmest fungere som

multiløsninger, i et «vekselbruk» som like gjerne dekker behovet til en nyansatt kommunedirektør i behov for husvære, som personer som går på trygdeytelser fra Nav. Søknadsbehandlingen tar lederen seg oftest av på en lite byråkratisk måte:

De tar kontakt, de ser hva vi har ledig og så bestemmer dem seg og så får dem nå det dem vil ha, eller hvert fall det vi har og dem vil ha. Så vi har ikke noen behov for å sitte i noen nemd eller noe styre og vedta det. Vi er jo et AS som driver forretningsmessig. Men selvfølgelig har vi jo i bakhodet at kommunen er våres eier, og kommunen ansetter og prøver å ansette folk. Så hvis de vet at de har en søker på gang, for eksempel som rådmann, så er det klart at de kan be oss om vi har noe vi kan tilby til vedkommende når de kommer så bolig ikke skal stoppe ansettelsen i kommunen. Så da kan det hende at vi har en bolig som vi nettopp er ferdig med og har fiffa litt, og kanskje ligger litt opp i den høyere prisklassen. Da har vi i hvert fall den der til vedkommende kommer opp.

De kommunale utleieboligene synes altså å bli brukt fleksibelt til å «bufre» varierende boligbehov som blant annet kan oppstå på grunn av sesongskapte variasjoner i arbeidskraft i fiskeri, havbruk så vel som i kommunal sektor:

Når det gjelder at vi har så høy prosent med utleieboliger så gjetter jeg nesten på at det er som på Svalbard, der folk flest ikke eier boligene sine, men jobber og leier. Og mange som kommer hit de vet jo ikke om de kommer til å trives her og om de vil bli og kjøpe hus sånn umiddelbart. For vi har jo gjennomtrekk, sant, det er jo bare å se her opp i nord, leger, sykepleiere, ja, *you name* it, de vet jo ikke mange av dem hva som fins. De har ikke begrensning i lengde på leieforholdet: Vi har noen folk som bor til de dør, og andre bor til de flytter eller kjøper seg hus.

På spørsmål om beboerne har organisert seg i en velforening eller lignende, pekes det på at mange bor midlertidig, og at beboerne er så forskjellige med så ulike interesser og livsfaser at det ikke er felles interessegrunnlag for slik organisering.

Lederen i selskapet synes å ha god kontroll på den økonomiske og bygningsmessige forvaltningen av boligene. Prising av utleieboligene er et utfordrende tema, og informanten viser til at Husbanken har gitt anbefaling om å ikke ha for lave priser fordi det ikke stimulerer til nybygging og selveie. På den andre siden mener andre at det ikke bør være for dyrt. De har valgt å legge seg på et prisnivå mellom kr 4 000 for de minste og mest utdaterte til kr 10 000 per måned for de største og mest oppgraderte leilighetene. Leietid er i utgangspunktet ubegrenset så lenge boliger er ledig.

Boligkonsulenten ansatt i kommunen virker å ha forholdsvis lite med utleieboligene i eiendomsselskapet å gjøre. Derimot synes det å være en arbeidsdeling der boligkonsulenten har ansvar for kommunalt eide omsorgsboliger lokalisert inntil helsesenteret og som brukes til eldre innbyggere, i tillegg til noen kommunalt eide småhus som er mer tilpasset behovene til personer med rullestol eller innvandrere med større familier. Konsulenten har også ansvar for noen boliger som leies ut som «vinterboliger» og «uværsboliger» til ansatte når veiene til og fra stedet av og til må stenges på grunn av vær. Vedkommende peker også på at det på et slikt sted kan være vanskelig å få lån i bank til å bygge hus fordi det er dyrt og annenhåndsverdiene usikre: «Vi hører jo til den verste plassen i Norges land å få lån i, det er null vet du.»

Den største utfordringen som fremheves for den kommunale utleiesektoren, er en utslitt og utdatert boligmasse, og at det er vanskelig å få bygd flere boliger fordi boligbygging taper i de politiske diskusjonene. Dette gir seg blant annet utslag i treg eller manglende regulering av nye tomter. I tillegg er byggekostnadene svært høye, og trolig høyere enn i andre deler av landet på grunn av klima og transportavstander. Kostnadene øker også i takt med nye krav til standard og utførelse i byggeforskriftene. Dette innebærer at man aldri får tilbake byggekostnadene ved salg – selv om tomten er gratis, sies det. Boligkonsulenten fremhever at det særlig er vanskelig å dekke behovet til familier som har dårlig råd og tilby disse en bolig av «anstendig» størrelse og standard innenfor dagens boligmasse.

Denne kommunen fremstår representativ for de minste kommunenes utfordringer. Likevel er det to poenger fra data vi har fra en annen liten kystkommune vi tar inn her, fordi de kan få frem noen nyanser omkring de minste kommunene som har boligsosial betydning. Det første handler om kommuneøkonomi. I disse kommunene er økonomien liten. Det betyr at dersom kommunen må starte et faglig og juridisk godt tilbud til for eksempel en ung person med behov for pleie og omsorg hele døgnet, er dette i seg selv et stort løft for kommunen. Selv om det i noen grad kan hentes eksterne midler, reduserer dette handlingsrommet for andre boligsosiale tiltak. Det andre poenget er noe vi antar er en utfordring i flere små kommuner hvor reiseliv er blitt en betydningsfull næring. Investorer kjøper opp en vesentlig andel av boligene i kommunen og leier disse ut til turister gjennom nettbaserte tjenester. Dette reduserer tilgangen til helårsboliger i kommunene, og kan skape et press i boligmarkedet som gjør det vanskelig å

få kjøpt hus for nye beboere, og gjør det dyrt for kommunen å skaffe boliger til de som har boligsosiale behov. Dette har vært et «byproblem» som nå også gjelder noen distriktskommuner.

Distriktskommunen – heterogenitet etter sammenslåing

Denne kategorien kommuner kan karakteriseres som befolkningsmessig mellomstore, men samtidig forholdsvis spredtbygde kommuner i SSBs kommuneklasse 5 (nest minst sentrale kommuner). De består av to eller flere mindre kommuner som forholdsvis nylig har blitt sammenslått til en større kommune, noe som preger måten den kommunale utleiesektoren er sammensatt og fungerer på i dag. Bosetningen i eksempelkommunen er forholdsvis spredt sett i forhold til gjennomsnittet for landsdelen, og andelen som bor på landbrukseiendom er forholdsvis høy. Næringsmessig preges kommunene av en høy andel ansatte innen varehandel og en sterkt økende andel arbeidsplasser knyttet til havbruksnæringen (akvakultur og næringsmiddelindustrien).

Boligsektoren i eksempelkommunen består av en forholdsvis høy andel selveiere (82 prosent), med 17 prosent som disponerer boligen sin gjennom leie. Kommunen disponerer omkring 450 boenheter, der 260 er eid direkte av kommunen og 60 er eid gjennom en kommunal boligstiftelse (en «arv» fra en av de tidligere kommunene før sammenslåingen), mens resten består av boliger som kommunen har innleid fra private og har fremleie på. Noen av de sistnevnte boligene ble oppført i privat-offentlig samarbeid for å dekke behov for flyktningboliger tilbake til 2014. En stor andel av leietakerne er også i dag flyktninger, en gruppe som ofte har vansker med å komme inn på det private leiemarkedet. En utfordring knyttet til en del boliger som er lokalisert i kommunens periferi, er at mange vanskeligstilte ikke har bil, samtidig som offentlige tilbud og jobber er i et av de to sentraene i kommunen. Boligstiftelsen ble etablert for tre tiår siden, og stiftelsens leder peker på at bruksområdet til de kommunale boligene over denne tiden har endret seg merkbart. Eksempelvis fungerte de kommunale boligene tidligere som en mellombolig for en del eldre som ikke lenger kunne bo hjemme i en lite tilrettelagt bolig med trapper og lav standard. I dag er ikke alderspensjonister en viktig gruppe lenger, men kommunen ser et økende innslag av yngre og uføre med støtte fra Nav. Som lederen for boligstiftelsen forklarer det i intervju:

Det er klart at for 30 år siden så var det slik at når husene var dårlige, hadde trapper, og du var gammel så skulle du ikke bo hjemme. Kanskje noen flyttet alt når de var 60 år. Da var dette mellomboliger før du havnet på sykehjem etter hvert. Men du vet verden har forandret seg, så sier du nå til en 60-åring at han er gammel så får du jo juling, sant. Og det er klart at når du er 80 år nå i dag, så flytter du ikke fra boligen din for å bo i sånne kommunale leiligheter for å så senere havne på sykehjem. Du bor hjemme helt til du havner på sykehjem. Husene har også blitt bedre, ikke minst, og hjemmetjenesten har blitt bedre [...] Før var det pensjonister som trengte hjelp, men nå fremover er det ungdom som trenger hjelp, fordi de trenger hjelp til å komme ut av huset. Vi ser at en del har fått tilskudd fra Nav for å flytte ut til leilighet, det hørte du ikke om for 10–20 år siden.

Lederen argumenterer for at boligstiftelse er en hensiktsmessig måte å organisere de kommunale boligene på. Stiftelsen forvalter leieinntektene, som går til vedlikehold og faste kostnader. Dersom kommunen selv skulle administrert leieinntektene, tror lederen at pengene trolig ville blitt prioritert til vedlikehold av sykehjem og skole.

Det kommunale boligkontoret beskrives i dag som en integrert tjeneste som omfatter både drift, vedlikehold, tildeling og bo-oppfølging. Før kommunesammenslåingen var organiseringen mer fragmentert de ulike kommunene mellom. De er i dag fire personer som jobber på boligkontoret fordelt på 3,5 stillinger. Informanten sier at kommunen har manglet en boligpolitisk eller boligsosial plan frem til nå (men at det snart er ventet vedtatt en boligsosial plan som temaplan i sektorplanen til helse og omsorg), noe som har vært en ulempe blant annet fordi man må utforme den boligsosiale politikken fortløpende fra sak til sak gjennom politiske enkeltfremlegg.

Utfordringer som trekkes frem av informanten i boligkontoret er geografiske og demografiske, og et dysfunksjonelt boligmarked. Det er en stor kommune med flere bygder, og boligmarkedet beskrives som preget av at det er flere tidligere småkommuner som er sammenslått, noe som har gitt en heterogenitet når det gjelder type bygningsmasse, standard, sentral/perifer lokalisering og ulikt prisnivå/prissetting. Mens noen av bygdene dels preges av en aldrende befolkning, er det andre bygder som preges av mye arbeidsinnvandring og mangfold av nasjonaliteter. Men hovedutfordringen, sier representanten, er at de har et boligmarked som ikke fungerer. Det preges av lite boligbygging, dårlig vedlikehold og lave annenhåndsverdier på boliger, og «hvis du bruker penger på å pusse opp boligen din så vil det være tapte midler dersom du måtte selge den boligen». Boligsektoren preges ellers av to toneangivende forhold: mange flyktninger som skal bosettes,

og industrietableringer særlig i tilknytning til havbruksnæringen. I sum fører dette til stort press på leiemarkedet i hele kommunen. På spørsmål om målgrupper er det særlig flyktninger som beskrives, men også rus og psykiatri fremheves av informanten som en forholdsvis stor gruppe sett i forhold til kommunestørrelsen. Personer med rus- og/eller psykiatriproblemer er dels samlokalisert i egne småhus samlet inntil et industriområde litt utenfor et av kommunens sentra. De har hatt en del utfordringer med opphopning og forsterkning av rusproblemer, men har i nyere tid fått hjelp av en bo-oppfølger fra Nav til å håndtere noen av problemene.

På spørsmål om husleiefastsettelse opplyser informanten at kommunen i dag har som utgangspunkt at de har «gjengs husleie» på kommunale utleieboliger. Dette gir et veldig høyt leienivå fordi leia fastsettes med utgangspunkt i areal (kvadratmeter), og ikke av antall rom. Det pekes på at det i distriktene er boligene ofte store i bruttoareal når for eksempel boder og kjeller regnes med. Informanten mener at kommunen helt klart virker prisdrivende i boligmarkedet, fordi de leier inn såpass mange private boliger for fremleie som de gjør. Vanlig leietid i kontraktene er tre år, men mange får fornyet eller går over til tidsubestemt husleieavtale. Dette medfører at det er litt mindre gjennomstrømming enn ønskelig, forteller informanten. På spørsmål om hva leietakere gjør når tidsbegrensede leiekontrakter er utløpt og ikke blir fornyet, svarer informanten at de ofte forlater kommunen, om de ikke klarer å skaffe seg eid bolig.

Mellomstor kommune med urbane trekk

Eksempelkommunen er arealmessig en stor kommune bestående av et urbant kommunesentrum og flere bygder og småsteder i et stort omland. Kommunen har 70 prosent selveiere, 13 prosent leietakere og 17 prosent andelseiere – den desidert største andelen andels-/aksjeeiere (borettslag) av alle seks casekommunene. Mange andelseiere kan knyttes til at kommunen har stor industri og et høyt innslag av leiligheter i blokkbebyggelse og rekkehus i og nær kommunesenteret. Hovedutfordringene i kommunens leiesektor beskrives som mangel på kommunale leieboliger og en fragmentert forvaltning. Boligområdet har vært fordelt på fem forskjellige sektorer i kommunen, og de kommunale boligene forvaltes og driftes av et kommunalt foretak, mens eies av kommunen. Ifølge informantene fra kommunen har denne fragmenterte organiseringen resultert i at ingen instans har hatt et helhetlig ansvar og overblikk over den kommunale leiesektoren. Informantene mener at selve organiseringen gjør at incitamentet

til det kommunale foretaket først og fremst er å holde budsjettet sitt – «det er om å gjøre å ha færrest mulig boliger som det skal gjøres minst mulig med», som en av de intervjuede formulerer det. Dette ser informantene som en av årsakene til at det ikke har blitt etablert flere kommunale boliger, tross etterspørsel. For å imøtekomme utfordringene vedtok kommunen en ny boligstrategi i 2021, som blant annet involverer å bygge nye boliger. På tiden for intervjuet var denne ennå ikke implementert, og kommunen arbeider med å få på plass en boligkoordinator som kan utvikle området i henhold til strategien.

Mangelen på kommunale leieboliger fører til et stort press på sektoren, der kun de mest vanskeligstilte kan få seg bolig. Informantene oppgir at rundt 25 stykker definert som bostedsløse står på venteliste, og at kommunen ikke har noen bolig å tilby disse. Noen av disse er personer som skrives ut av rusbehandling eller psykiatri, men som kommunen ikke kan bosette etterfølgende. Brukergruppen i den kommunale leiesektoren består i stor grad av mennesker med sammensatte problemer og ROP-lidelser (samtidig ruslidelse og psykisk lidelse), samt flyktninger. Lav inntekt er ikke i seg selv nok til å få tildelt kommunal bolig. Informantene beskriver at mangelen på kommunale boliger resulterer i at ulike brukergrupper utilsiktet spilles ut mot hverandre, og for eksempel flyktninger har vært prioritert foran andre bostedsløse i enkelte sammenhenger. «Vanlige» borgere som ender opp i en midlertidig livskrise, for eksempel ved samlivsbrudd, har ikke sjanse for å få seg kommunal leiebolig. Den kommunale leiesektoren utfordres ytterligere av at tilflyttere, samt økte priser, presser det private leiemarkedet, hvorved de mest vanskeligstilte ikke får seg bolig der.

Samtidig beskriver informantene at det er en utfordring at mange av leietakerne i de kommunale boligene har så dårlig «boevne» (uttrykk brukt av informantene) at de på nytt ender opp i bostedsløshet. Det hender at leietakere blir kastet ut på grunn av naboklager eller manglende betaling, hvorefter de på nytt kommer på ventelisten til kommunal bolig. Denne delen av utfordringsbildet løses dermed ikke med flere boliger.

Plasseringen av de kommunale boligene opplever informantene også som en utfordring som det er vanskelig å løse. En stor del av leieboligene er plassert i samme område, noe som ifølge informantene har ført til et utrygt bomiljø preget av rusproblemer. Derfor kvier de seg for å tildele bolig i disse områder til for eksempel tidligere rusmisbrukere eller barnefamilier. Kommunen disponerer også over noen i boliger rundt omkring i

borettslag, men heller ikke denne løsningen er optimal, da det ofte ender i naboklaging og utkasting.

På tross av kommunens store omland, er erfaringen at de kommunale leietakere ønsker å bo i byen, og at det ikke er etterspørsel etter leieboliger i småstedene. Dette henger ifølge informantene sammen med at brukergruppene (for det meste personer med rus- og/eller psykiatriproblemer samt flyktninger) ikke har bil og derfor er avhengige av å bo sentrumsnært.

Det er lite gjennomstrømning i den kommunale leiesektoren, noe som henger sammen med at det kun er de svakest stilte som får kommunal bolig. De fleste brukere har dermed ikke noe å flytte ut til, og «kommer aldri ut av et kommunalt leieforhold», som informantene beskriver det. Leiekontraktene er på tre eller fem år, men disse forlenges typisk. Husleien er på over 10 000 for ett soverom, og ikke i «det beste bomiljøet», ifølge informantene. Betaling skjer ofte ved frivillig trekk fra trygdeytelser. Informantene beskriver alt i alt at en del – men ikke alle – av kommunens utfordringer med den kommunale leiesektoren kan løses med flere rimelige boliger og en mer variert boligmasse på forskjellige plasser.

Sammenfattende diskusjon

I kapittelet tar vi utgangspunkt i antakelsen om at den kommunale utleiesektoren i småkommuner ikke fungerer som i andre kommuner, men følger en litt annen logikk og fyller en annen rolle i boligmarkedet enn hva tilfellet er i for eksempel store bykommuner. I kapittelet har vi forsøkt å utforske og nyansere denne tesen gjennom en studie basert på to typer data: (a) surveydata for å få informasjon om bredden internt i gruppen av de minste kommunene, samt (b) kvalitative data der vi har benyttet tre «utsiktspunkter» i form av kommunale situasjonstyper som får frem noen interessante kontraster når det gjelder utleiesektoren i små kommuner. Dette har gitt oss tilgang til noen kvalitative innsikter om forskjeller i små-/distriktskommuners utleiemarked og boligsosiale praksis, som skal sammenfattes i det følgende. I diskusjonen sammenfatter vi kommunenes boligbehov og utfordringsbilde og vil også forsøke å tydeliggjøre forskjeller mellom de ulike kommunetypene for å få frem flere sammenhenger og momenter.

I kategorien «sammenslåtte distriktskommuner» pekes det på for få boliger i forhold til behovet, og et boligmarked som ikke fungerer, som hovedutfordringer. Den kommunale utleiesektoren og behovene den

skal dekke er, dels på grunn av sammenslåing av kommuner med ulik boligmasse, preget av stor heterogenitet hva gjelder beboersammensetning, lokalisering og bygningsmasse, og har medført behov for å samle en fragmentert sektor. Kommunen har forsøkt å veie opp for fragmenteringen av tjenesten som ble skapt gjennom kommunesammenslåing ved å samle ansvar for drift og vedlikehold, samt ansvar for tildeling og noe bo-oppfølging, hos boligkontoret. Dessuten samarbeider de tett med Nav.

Som vi har sett er utfordringene i de minste kommunene noe annerledes. Her tematiserer ikke informantene i samme grad at de har dysfunksjonelt boligmarked. De kommunale utleieboligene sees langt på vei som nyttige ved å fylle behovene til andre målgrupper enn de tradisjonelt «bolig-sosiale», som personer med helseutfordringer knyttet til rus og psykiatri. Dette kan delvis skyldes at det finnes relativt få mennesker i kommunen med slike utfordringer sammenlignet med større bykommuner. Årsakene til dette kan blant annet være å finne i en regional dynamikk, der de mest perifere kommunene «dreneres» for de tyngre og mer klassiske boligsosiale problemene. Disse er til gjengjeld kjennetegnende for den kommunale utleiesektoren i de mellomstore bykommunene – som kun har plass til de aller svakest stilte. En lignende bevegelse finner vi internt i de mellomstore kommunene, der det foregår en forflytning i kommunene av boligsosiale problemer fra region til sentrum.

Vi ser også ulikheter mellom den minste kommunen og de større kommunene når det gjelder forvaltningen av leieboligene. I den minste kommunen har det kommunale boligselskapet ansvar for tildelingen av boliger i så å si hele utleiesektoren, ved at lederen for det kommunale boligselskapet vurderer henvendelser og tildeler bolig. Lederen fremstår slik sett langt på vei som den som utøver den boligsosiale politikken i kommunen, om vi ser bort fra boliger tilrettelagt for døgnomsorg i tilknytning til helsesenteret (omsorgsboliger). I den sammenslåtte kommunen har også kommunalt boligselskap en viss betydning, men ivaretar en mindre andel av boligmassen og har mer avgrenset tildelingsmyndighet. Her er det, som i større kommuner, helse- og sosialforvaltningen som tildeler de fleste av boligene. Dette reflekterer forskjellene mellom kommunetypene i hva de kommunale boligene brukes til. Som nevnt bruker den lille kommunen det meste av sine boliger til ansatte i kommunen eller i private bedrifter. Det er sjeldnere at boligsosiale behov, som svært lav inntekt eller rusrelaterte utfordringer, ligger bak behovet for kommunal bolig.

Kommunale boligstiftelser eller boligselskaper, som vist ovenfor, er en vanlig måte også i disse kommunene å organisere deler eller hele beholdningen av utleieboliger på. Det er enighet blant de vi har intervjuet om at denne måten å organisere sektoren på har klare fordeler, selv om politikere i den ene større kommunen ønsker å gå bort fra denne organiseringen. Fordeler som trekkes frem er mer profesjonell drift og at det blir enklere å sette av midler fra leieinntektene til vedlikehold og oppgraderinger av boligene. Det kan også tenkes som en fordel at en slik organisering kan sikre mer spesialisert forvaltningskompetanse – noe mange småkommuner tradisjonelt har slitt med (Myrvold, 2001), i tillegg til at det kan gi bedre muligheter for å få oversikt og «dirigere» boligene mellom kommunale behov på den ene siden og midlertidige behov i næringslivet for husrom til arbeidstakere, på den andre.

I de mellomstore kommunene med urbane trekk, er en hovedutfordring mangel på kommunale boliger av god nok kvalitet og med rett beliggenhet. En annen viktig utfordring er en brukergruppe med tunge, sammensatte problemer, som «låses fast» i den kommunale leiesektoren. Som beskrevet i case-eksempelen over, erfarer informantene at en del av de boligsosiale utfordringene de står overfor ikke lar seg løse uansett hvor mye oppfølging beboerne gis. Beboernes problemer er for omfattende og komplekse. Flere av informantene påpeker at av-institusjonaliseringen har gått for langt, slik at personer som ikke har «boevne», og som trenger langt mer omfattende tiltak eller behandling, plasseres i kommunal leiebolig. Som vi har beskrevet, resulterer dette i en «boligsosial karusell» der de samme individene kastes ut av sin kommunale bolig, for så på nytt å måtte stå på venteliste til en ny kommunal bolig. Disse boligsosiale problemene har karakter av en samfunnsmessig problematikk som er så kompleks at den ikke lar seg løse med standardisert samfunnsplanlegging eller praktiske foranstaltninger – ved for eksempel å bygge flere kommunale boliger. De gjenstridige boligsosiale problemene som informantene beskriver er sammensatte og henger sammen med organiseringen av helsesystemet og tjenestetilbudene til personer med komplekse problemer – og naturligvis med overordnede boligpolitiske strategier om at flest mulig skal bo i egen bolig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Dette boligsosiale utfordringsbildet er ikke unikt for regionen og kan minne om de bildene som annen forskning tegner fra større byer (se Hansen, 2023; Osnes & Sørvoll 2023; se også kapittelet til Osnes og Sandlie i denne antologien). Hansen har tidligere undersøkt bosettingen av personer med omfattende psykiske helse- og rusproblemer i Oslo, og

konkluderer at: «Slik det er nå, ser vi at det boligsosiale området i kommunene kan bli en oppsamlingsplass for utfordringer og svikt i andre deler av velferdssystemet» (Hansen, 2023, s. 138). Denne konklusjonen er helt i tråd med erfaringene til de kommunale aktørene i de mellomstore nordnorske kommunene med urbant preg som vi her har kartlagt.

Et annet poeng er at det i stor grad blir gjort et skille mellom forvaltningen av «vanlige» kommunale utleieboliger på den ene siden, og boliger tilrettelagt for heldøgns omsorg (ofte kalt «omsorgsboliger») på den andre. Slike boliger forvaltes i hovedsak direkte av kommunen. Samtidig brukes slike boliger i mindre utstrekning overfor eldre. For noen tiår tilbake var utbygging av boliger for personer i «yngre alderdom» som trengte en mer lettstelt bolig (eldreboliger/trygdeboliger og lignende) et viktig boligpolitisk tiltak i kommunene. I dag møtes dette behovet ved at de eldre får tilpasset egen bolig og får økt bistand i hjemmet, slik at behovet for annen bolig reduseres. Nå er det mer vanlig at de eldre flytter direkte til en bolig tilrettelagt for heldøgns omsorg og pleie, i form av en omsorgsbolig eller en sykehjemsplass når hjelp i hjemmet viser seg utilstrekkelig. I mange mindre kommuner har en også bygget sykehjem med så stor kapasitet at terskelen for plass på sykehjem er lavere enn i større kommuner med press på sykehjemsplasser.

Av våre data er det ellers tydelig at de små og mellomstore kommunene ønsker tilbake ordningen med tilskudd fra Husbanken til utbygging av nye kommunale boliger. Da denne falt bort, ble finansieringen av boligbyggingen langt vanskeligere. Dermed har de ikke kunnet iverksette prosjekter med bygging av boliger med omfattende tilsyn og tjenester slik de ser at det er behov for. En av de middels store sammenslåtte kommunene i utvalget ønsker å bygge slike boliger i «tun» for å samle beboere og derved redusere driftsutgiftene knyttet til å gi den bistand beboerne har behov for. De hevder altså at fraværet av tilskudd til investering, holder driftsutgiftene på et unødig høyt nivå.

De kvalitative beskrivelsene av de ulike situasjonstypene, og resultatene fra analysen av spørreskjemaundersøkelsen om den kommunale leiesektoren, utfyller og understøtter hverandre. De boligsosiale utfordringene i de minste kommunene har dels en annen karakter enn i de litt større kommunene, som gjerne også kan være sammenslåtte tidligere småkommuner som har endt opp som en større med flere bygdesentra. Disse kommunenes utfordringer er igjen annerledes enn det mellomstore bykommuner med urbane sentra og mye omland erfarer. De minste kommunene har sjeldnere

store boligsosiale utfordringer, forstått som å skaffe boliger til de som trenger det. Deres bruk av kommunale boliger dekker behov for et boligtilbud til egne ansatte, og til private bedrifter som har etablert seg i kommunen. Samtidig setter både økonomi og kompetanse grenser for i hvilken grad de kan lykkes i å gi gode tilbud til personer med store krav til boligtilpassning og tjenesteyting. De litt større kommunenes utfordringer er ofte at de kommunale boligene ikke ligger der hvor de aktuelle brukerne trenger at boligen ligger. Noen av kommunene har også utfordringer i at det ikke er tilstrekkelig variasjon mellom boligene, slik at ulike behov kan møtes. I disse kommunene er det også mer press på boligmassen enn i de minste kommunene. Vi ser også forskjeller når det gjelder boligsosial planlegging. De små kommunene mangler boligsosiale planer, ut over det som finnes i kommunens arealplan. De litt større kommunene har enten nettopp fått boligsosiale planer i en eller annen form, eller er i ferd med å få det. De mellomstore kommunene med urbane trekk har, slik vi har sett, boligsosiale utfordringer som har mye til felles med andre store kommuner. De har dels for få boliger og de har dels for mange lite egnede boliger.

Felles for alle kommunene vi har gjort intervjuer i er at de erfarer problemer med forfall i den kommunale boligmassen på grunn av etterslep på vedlikehold og mangelfull standardheving i takt med økende krav. Dette er en av de største utfordringene disse kommunene nevner, og er noe som går på tvers av kommunistørrelse og type. Representantene vi har intervjuet fremhever at dette skaper størst problemer for de mest utsatte gruppene, som har få eller ingen alternativer. De ønsker egentlig ikke å tilby en barnefamilie lav bokvalitet i en bolig som er dårlig vedlikeholdt med lav standard, men sier samtidig at oppgradering av boligene til de krav som ville slå inn dersom det skulle pusses opp i dag, er for dyrt til at det svarer seg, om det i det hele er mulig å finansiere. Noen av informantene vi har intervjuet peker i så måte på fordeler ved boligstiftelser eller boligselskap som forvaltningsform. Det gir mulighet til en mer profesjonell forvaltning samt til å beholde leieinntektene i selskapet slik at midlene kan gå tilbake til forbedring og vedlikehold av boligmassen i stedet for at kommunepolitikere gis mulighet til å prioritere midlene til andre oppgaver som er lovpålagt. Samtidig uttrykker informantene usikkerhet knyttet til at kommunepolitikere vurderer mulighetene for fremtidig oppløsning av stiftelsen, ettersom lov om endringer i stiftelsesloven gir mulighet til dette frem til 2028. Det ser ut til at små kommuner har ulike måter å oppfatte og bruke boligstiftelsene på, men vi vet ellers lite om hvilken funksjon boligstiftelsene har i småkommuners løsning av boligsosiale

behov. Boligstiftelser er interessante løsninger i en boligsosial sammenheng også fordi de ses som eksempler på «den tredje boligsektor», som er kjennetegnet av en «målsetting om å tilby et varig og godt boligalternativ innen en alternativ økonomisk modell hvor boligen sees som et velferdsgode og ikke som et investeringsobjekt» (Narvestad et al., 2022).

Som vi har argumentert for innledningsvis, representerer dette kapitlet et slags distrikts- eller småkommuneperspektiv på den kommunale utleiesektoren. En ambisjon har vært å finne ut mer om fellestrekk og nyanser i denne forholdsvis store andelen av små, men typisk norske kommuner. Men hvor relevant eller viktig er dette perspektivet og denne kunnskapen? Det er nærliggende, slik andre studier av den kommunale utleiesektoren har pekt på, å vise til at tyngden av kommunale utleieboliger og leietakere befinner seg i de største kommunene, og at det er rimelig at kunnskap om den kommunale boligsektoren bygges her og legges til grunn for politikkutforming. Men ser vi på de politiske overordnede føringene, presiserer både den nye boligsosialloven (2022; i kraft i 2023) og den ferske *Bustadmeldinga* (Meld. St. 13 (2023–2024)) kommunenes ansvar og rolle, og vektlegger at kommunene skal kunne føre en aktiv boligpolitikk ut fra lokale forhold. Dette tilsier et økt behov for kunnskap om hvordan den kommunale boligsektoren faktisk fungerer på sitt mangfoldige vis i den halvparten av kommuner som landets småkommuner representerer.

Forfatterbiografier

Trond Bliksvær har ph.d. i sosialt arbeid og er forsker I på Nordlandsforskning.

Asgeir Solstad er dosent ved Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord universitet.

Lea Louise Videt er sosialantropolog og jobber som forsker III ved Nordlandsforskning.

Referanser

- Boligsosialloven. (2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2022-12-20-121>
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. (2019). *Utrekning om små kommuner* (TF-rapport 476). <https://kudos.dfo.no/documents/13003/files/13143.pdf>

- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- 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>
- Hansen, I. L. S. (2023). Når svikt i tilgang til helsetjenester blir et boligproblem for personer med alvorlig psykisk helse og rusproblemer. *Nordisk tidsskrift for velfærdsforskning*, 8(2), 127–140.
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger* (SSB-rapport 2018:15). <http://hdl.handle.net/11250/2499054>
- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). Når kontrakten går ut. *En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig* (BOVEL-notat 1/23). <https://hdl.handle.net/11250/3057244>
- Kleven, Ø. (2019, 19. august). *Færre småkommuner å stemme i*. SSB. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/faerre-smakommuner-a-stemme-i>
- Knudtson, L., Barlindhaug, R. & Holm, A. (2011). *Evaluerings av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger* (NIBR-rapport 2011:33). <https://kudos.dfo.no/documents/evaluerings-av-husbankens-tilskudd-til-kommune-utleieboliger>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021–2024*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Medby, P. & Langsether, Å. (2007). *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, huseleiefastsettelse* (NOVA-rapport 2007:12). NOVA.
- Meld. St. 13 (2023–2024). *Bustadmeldinga*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Myrvold, T. M. (2001). *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet* (NIBR-rapport 2001:1). NIBR.
- Narvestad, R., Støa, E. & Nielsen, B. F. (2022). På vei mot en sosialt bærekraftig tredje boligsektor: Medvirkning og sosial miks i to pilotprosjekter i Boligstiftelsen i Trondheim. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), 3–18. <https://doi.org/10.18261/tfb.5.1.2>
- NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- Osnæs, S. M. & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, huseleiekontrakter og huseleiefastsettelse i norske kommuner* (BOVEL-notat 2/23). <https://hdl.handle.net/11250/3067252>
- Solstad, A., Asrup, K. C., Bliksvær, T., Hansen, I. L. S., Iversen, M., Kjellehold, A., Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2021). *Boligsosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktkommuner* (NOVA-rapport 3/17). <https://hdl.handle.net/11250/3180792>
- Sørvoll, J., Martens, C., & Daatland, S. O. (2014). *Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene*. (NOVA-rapport 17/14). NOVA.
- Urstad, H. (2022). *Analyse: Kommunalt disponerte boliger KOSTRA 2021* (Notat). Husbanken.
- Wale, A. (2015). Oppsplitting og sammenslåing – noen lange historiske linjer i et skiftende kommunelandskap. *Heimen*, 52(4), 301–309. <https://doi.org/10.18261/ISSN1894-3195-2015-04-02>

KAPITTEL 3

I skoene til bakkebyråkraten: En kvalitativ analyse av saksbehandleres skjønnsutøvelse ved vurdering av søknader og tildeling av kommunal bolig

Elma Hasanić OsloMet – storbyuniversitetet

Abstract: The chapter examines the subjective experiences of municipal social housing office street-level bureaucrats in exercising discretion during application processing and housing allocation. Based on a qualitative study, it aims to enhance understanding of these discretionary practices and potentially improve municipal housing services and similar welfare services. In the chapter, the focus is on social housing to disadvantaged households, excluding other social housing measures like assisted housing and private housing with financial support from the state. The study highlights the crucial role of discretion in the lightly regulated municipal housing sector, drawing on theories of street-level bureaucracy, professional discretion, and user participation. Factors such as strong needs-testing, limited housing availability, and a concentrated housing stock significantly influence caseworkers' practices. In processing applications, caseworkers exercise discretion due to the complexity of applicants' situations, based on their professional expertise and their assessment of the needs and preferences of the applicants. In housing allocation, caseworkers use waiting lists to match the right housing to the right person, considering applicants' needs and placing them in what they view as suitable communities. Due to the lack of housing caseworkers may face the dire choice between not housing applicants at all or finding a home to them in areas deemed unsatisfactory.

Keywords: discretion, street-level bureaucracy, social housing, needs assessment, user participation, housing allocation

Sitering: 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>
Lisense: CC BY 4.0

Introduksjon

Saksbehandlerne møter med de strukturelle rammene i den kommunale boligsektoren kan by på utfordringer. Sterk behovsprøving, et begrenset antall boliger og en konsentrert boligmasse er noen faktorer som påvirker praksisen til saksbehandlerne, som avgjør hvem som kan få tildelt kommunal bolig. Kommunal bolig er ikke en rettighet, men et gode – et knapphetsgode. Boligtilbudet krever en individuell og ofte skjønnsmessig vurdering av den enkeltes situasjon. Å utøve skjønn handler om å kjenne en persons situasjon godt nok til å kunne ta en helhetlig og individuell vurdering (Kane, 2015, s. 26). Saksbehandlerne i den kommunale boligsektoren står i en særegen posisjon. De foretar beslutningene sine i et skjæringspunkt mellom kommunens retningslinjer og egne vurderinger. Flere synes det er vanskelig å stå i denne posisjonen, og det er saksbehandlerne subjektive erfaring med dette som belyses i kapittelet.

Kapittelet gjør rede for min kvalitative studie om saksbehandlerne utfordringer ved utøvelse av skjønn under saksbehandling av søknader og tildeling av kommunale boliger.¹ Jeg presenterer hvilke deler av saksbehandlerne arbeid som har rom for skjønn, og hvilke beslutninger som bestemmes av strukturelle forhold. Studien er avgrenset til saksbehandlerne arbeid med ordinære kommunale boliger, og utelukker derav deres forhold til andre boligsosiale virkemidler som for eksempel omsorgsboliger, private boliger med økonomisk støtte og kjøp av bolig med startlån. Studiens fokus setter begrepet skjønn på agendaen i dagens kommunale boligsektor. Begrepet kan være relevant for å forstå tildelingen av boligsosiale virkemidler som kommunale boliger. Ifølge Johannessen et al. (2023) kan det argumenteres for at den kommunale boligsektoren, som preges av få nasjonale føringer i lovverket, er et område hvor skjønn kan spille en spesielt viktig rolle. Johannessen et al. (2023) viser til at den kommunale boligsektoren er lite regulert. For eksempel stiller ingen av de nasjonale strategiene på det boligsosiale feltet krav til hvor mange kommunale boliger kommunene bør ha og hvordan boligene skal brukes i det boligsosiale arbeidet.

Kapittelet starter med en redegjørelse av det teoretiske rammeverket for studien. Studien tar utgangspunkt i teori om bakkebyråkrati, profesjonell skjønnsutøvelse og brukermedvirkning (Chudasama, 2022; Lipsky, 2010; Molander, 2013; Øverbye, 2023). Valget av de teoretiske perspektivene

1 Kapittelet er en omarbeidet versjon av masteroppgaven *I skoene til bakkebyråkraten: En kvalitativ studie av saksbehandlerne praksis ved tildeling av kommunale boliger og beslektede tema* (Jusufović, 2023).

kommer av at saksbehandlerne fra studien regnes som bakkebyråkrater. De samhandler mye med søkerne av det kommunale boligtilbudet, og i tillegg bærer stillingene deres preg av skjønnsutøvelse. Sammen gir teoriene en bakgrunn for fortolkningen av datamaterialet. Kapittelet fortsetter med en beskrivelse av studiens data og metodiske tilnærming. Her presenterer jeg studiens utvalg. I tillegg reflekterer jeg over studiens generaliserbarhet og nevner kort fremgangsmåten av analysen av datamaterialet. Deretter drøfter jeg de største utfordringene av saksbehandlerne skjønnsutøvelse ved vurdering av søknader og tildeling av kommunal bolig. Drøftingen av saksbehandlerne skjønn etterfølges av en refleksjon om profesjonsutøvers plass i det boligsosiale feltet.

Avslutningsvis trekker jeg frem de viktigste aspektene ved studien, og gir en kort kommentar om den nye boligsosialloven (2022) som trådte i kraft etter at studien ble gjennomført.

Bakkebyråkratene – teoretisk bakgrunn

Hvem er bakkebyråkratene?

Faguttrykket *bakkebyråkrat* er en norsk oversettelse av det engelske begrepet *street-level bureaucracy* presentert av Michael Lipsky. Lipskys teori om bakkebyråkrati er omfattende og inkluderer flere aspekter ved bakkebyråkratens praksis, men i dette kapittelet belyses kun definisjonen av bakkebyråkrater og Lipskys beskrivelse av bakkebyråkratenes arbeidsforhold som blant annet kjennetegnes av knapphet på tid og motstridende målsettinger.

Lipsky definerer bakkebyråkrater som offentlige ansatte som har direktekontakt med borgere. Typiske bakkebyråkrater er lærere, politifolk, sosialarbeidere og annet personell innen rettshåndhevelse. Bakkebyråkrater har en posisjon som innehar relativt høy grad av skjønn og autonomi. Dette fordi de ofte jobber med komplekse situasjoner som ikke kan plasseres i bestemte maler – menneskene bakkebyråkratene omgås med er mer enn egenskaper, som alder, bosted og inntektsnivå, som er relevante for byråkratier. Gjennom skjønnsutøvelse kan bakkebyråkrater påvirke fordelingen og tildelingen av velferdsstatens tjenester og ytelser. De har med andre ord stor innflytelse på borgernes liv. Likevel betyr ikke dette at bakkebyråkrater ikke er styrt av regler og forskrifter ovenfra eller av normer og forventninger til deres stilling. Tvert imot – offentlig politikk om kvalifikasjoner og regler påvirker også valgene til bakkebyråkraten i stor grad (Lipsky, 2010, s. 3–4, 15).

Videre preges arbeidsforholdene til bakkebyråkrater av andre faktorer, som for eksempel mangel på tid og motstridende målsettinger. Ifølge Lipsky (2010, s. 29–30) er det ofte slik at bakkebyråkrater ikke har tilstrekkelig med ressurser til å kunne løse sine oppgaver og innfri sitt mandat. Generelt har bakkebyråkrater lite tid til rådighet. Dette kan påvirke deres interaksjon med borgere ved at de får færre muligheter til å innhente nødvendig informasjon. Det vil si at bakkebyråkrater ofte foretar beslutninger under forhold med begrenset tid og informasjon. I tillegg er ikke bakkebyråkrater fremmed for ulike målkonflikter, ifølge Lipsky (2010, s. 40–41). Eksempler på målkonflikter som kan utvikles er når borgernes mål kommer i konflikt med organisasjonens mål, eller når ulike parter har motstridende rolleforventninger til bakkebyråkraten selv. Ubalanse i spenninger og mål kan føre til at bakkebyråkrater trekker seg unna. Lipsky (2010, s. 143) skriver blant annet om psykiske tilbaketrekninger. Dette handler om at en ansatt fortsetter i jobben sin, men ikke tar personlig ansvar for tjenestens ytelse. Bakkebyråkraten kan slutte å involvere seg i arbeidet sitt og komme med ulike grunner til å distansere seg fra arbeidsoppgavene sine. Dette er også en måte å reagere på dersom bakkebyråkraten opplever arbeidsoppgavene som overveldende og uoverkommelige.

Skjønn og skjønnsmessige vurderinger

Som nevnt er skjønn en sentral del av bakkebyråkratenes arbeid. Saksbehandlerne i den kommunale boligsektoren jobber ut fra retningslinjer gitt av kommunen, men har ikke et tungt og klargjørende nasjonalt lovverk å forholde seg til (Johannessen et al., 2023). Både Anders Molander og Einar Øverbye beskriver teori om profesjonelt skjønn. Molanders (2013) fremstilling av skjønn handler om mekanismer som bidrar til å ansvarliggjøre skjønnsutøvere, mens Øverbye (2023) fokuserer på at profesjonell handling krever begrunnelse, hvorav ens skjønnsvurderinger må kunne begrunnes ut fra et kunnskapsgrunnlag. Det bør nevnes at teoriene til Molander (2013) og Øverbye (2023) er tilknyttet profesjonsutøvere. Flere av saksbehandlerne som vurderer søknadene om kommunal bolig og tildeler boligene har profesjonsutdanning. Men teoriene kan også overføres til andre felt ettersom de bidrar til økt oppmerksomhet om kvaliteten på offentlige tjenester og om kunnskapsbasert tjenesteyting, og stiller spørsmål ved hvordan man forvalter sitt samfunnsmandat. Dermed kan de anses som relevante også for saksbehandlere med annen type utdanningsbakgrunn enn profesjonsutdanning.

Molander et al. (2012) belyser én form for skjønnsutøvelse som er den som foregår når skjønnsutøvere opptrer som *portvakter* i velferdsstaten og tar beslutninger om hvilke behov som skal tilfredsstilles. Ifølge Molander (2013, s. 44) kan reglene som portvaktene må følge ofte være uklare. Dermed kreves det bruk av skjønn for å kunne ta stilling til om borgeren oppnår visse vilkår eller hva som bør gjøres overfor den hjelpetrengende. Forvaltningen av skjønnsmyndigheten baseres på tillit til at de som foretar skjønnsmessige vurderinger har vilje og evne til å utføre oppgavene sine på en forsvarlig og best mulig måte. Dette innebærer et krav om å kunne redegjøre for vurderingene og beslutningene sine. Uten et slikt krav, kan skjønnsutøveren, ifølge Molander (2013, s. 47-48), miste kontroll på hva som skjer i handlingsrommet for skjønn.

Det finnes ulike måter å ansvarliggjøre ens skjønnsmyndighet på, som for eksempel gjennom strukturelle og epistemiske mekanismer. Epistemiske mekanismer har som mål å forbedre kvaliteten på prosessen som leder frem til vurderinger og beslutninger. Slike mekanismer kan være *formende*, altså at de har som mål å innprente visse tenkemåter, verdier, normer og kunnskap hos skjønnsutøveren. På denne måten kan tankemønsteret til personer med skjønnsmyndighet formes, og kvaliteten på skjønnsvurderingen kan forbedres. Strukturelle mekanismer, derimot, fokuserer på å begrense rommet for skjønn. Disse mekanismene har en *innskrenkende* funksjon. Det kan for eksempel være rettigheter som spesifiserer og avklarer hva som ligger innenfor skjønnsutøverens handlingsrom og hvilke forpliktelser offentlige institusjoner har. Slike rettigheter kan da redusere tilfeller hvor en kan handle ut fra egne vurderinger (Molander, 2013, s. 44, 49-50).

Øverbyes (2023) redegjørelse for skjønn bygger videre på det Molander (2013) skriver om at skjønnsutøveren må kunne begrunne sine valg. Øverbye (2023, s. 6) bekrefter at en slik handling krever begrunnelser. Han mener at når man bruker faglig skjønn, så skal handlingsgrunnlaget være forankret i oppdatert og sikker kunnskap – det holder ikke å handle ut fra autoritet, tradisjon og utøverens interesser. Øverbye (2023, s. 7) definerer kunnskap som å ha kjennskap til noe, forståelse av noe og evnene til å utføre noe. En god faglig skjønnsvurdering baseres på ens vurdering av kunnskapsgrunnlaget bak handlingen som utføres. For å vurdere hvilke handlingsalternativ som er mest hensiktsmessig, bør en tenke gjennom kunnskapsgrunnlaget for de ulike alternativene: forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap, teoretiske resonnementer eller intuisjon? Samtidig er ikke rommet for skjønn fritt. Det reguleres av lover og forskrifter. Lovgivningen innsnevrer hva skjønnsutøveren har anledning til å vurdere.

Imidlertid stiller Øverbye (2023) seg spørrende til skjønnsvurderinger som er begrunnet med erfaringsbasert kunnskap. Erfaringsbasert kunnskap er kunnskap som er opparbeidet gjennom erfaringer fra egen eller andres praksis. Slik kunnskap kan skilles mellom (1) *evnene* til å gjøre noe i praksis, og (2) å *vite* hva som er årsaken til et problem og konsekvensene av ulike tiltak. Førstnevnte er en form for ferdighet, mens sistnevnte er en type innsikt. Begge er sentrale å inneha, men erfaringsbasert kunnskap er ikke nødvendigvis tilstrekkelig når spørsmål som *hva problemet består i* eller *hva som bør gjøres* skal besvares. Erfaringsbasert kunnskap er mest hensiktsmessig når man skal utvikle evnen til å *faktisk gjøre noe* på en profesjonell og dyktig måte (Øverbye, 2023, s. 16–17). Ifølge Øverbye (2023, s. 18, 30) kan erfaringsbasert kunnskap gi begrensede muligheter til å oppdage virkningen av en handling i tilfeller der virkningen opptrer sjeldent eller lang tid etterpå. Dersom skjønnsutøveren ender opp med å for eksempel velge feil tiltak, kan det ha store konsekvenser for borgere i situasjoner der loven gir vedkommende råderett over virkemidler som kan hjelpe borgeren. Samtidig påpeker Øverbye (2023, s. 54–55) at erfaringsbasert kunnskap kan gi et sikkert kunnskapsgrunnlag i tilfeller der risikoen for å gjøre noe er mindre enn risikoen ved å la vær. Skjønnsutøvere bør stille seg spørsmålet om de sannsynlige virkningene ved å handle er gunstigere enn de sannsynlige virkningene av å ikke gjøre noe. Faglige skjønnsvurderinger bør med andre ord inneha en form for risikovurdering. Hvor grundig risikoen av handlingen kan vurderes, vil imidlertid være avhengig av hvor mye tid skjønnsutøveren har til rådighet. Dersom tiden er knapp, kan skjønnsutøvere med varierende grad av sikkerhet bruke intuisjon eller snarveier som grunnlag for en beslutning.

Samarbeidet med borgere

Saksbehandlingen av søknader om kommunal bolig innebærer å imøtekomme søkerens rett til brukermedvirkning. Brukermedvirkning regnes som en av flere suksessfaktorer bak et godt boligsosialt arbeid (Departementene, 2014, s. 25). I dette kapittelet er teorien om brukermedvirkning hentet fra litteratur av Krishna Chudasama (2022) og fra sosialtjenesteloven (2009). Litteraturen fra Chudasama (2022) er skrevet fra et sosionom-perspektiv og handler hovedsakelig om hvordan man skal utøve sosialfaglig arbeid i møte med ulike brukergrupper. Likevel er også denne teorien hensiktsmessig for andre yrkesgrupper ettersom hun redegjør for

arbeidet med flere av brukergruppene som kommunale boliger huser: flyktninger, økonomisk vanskeligstilte og personer med rus- og psykiske utfordringer.

På individnivå handler brukermedvirkning om å ha innflytelse på egen sak, altså å kunne påvirke forhold som gjelder en selv og sine behov. Hensikten er at hjelperen sammen med den hjelpetrengende skal definere dennes problemstilling og finne en beleilig løsning (Chudasama, 2022, s. 43–44). For å kunne gi slik form for individtilpasset hjelp, forutsettes det, ifølge Chudasama (2022, s. 32), at den ansatte inntar et helhetsperspektiv i arbeidet sitt. Helhetsperspektivet forsøker å forstå brukeren i lys av spenningsfeltet individ–samfunn. Perspektivet understreker at det er en kontinuerlig påvirkning mellom mikro- og makronivå. Idealet om helhetsperspektivet er blant annet anerkjent i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere (Fellesorganisasjonen, 2019), og i offentlige reformer som for eksempel *Samhandlingsreformen* fra 2010 (St.meld. nr. 47 (2008–2009), s. 23).

I tillegg har brukermedvirkning blitt institusjonalisert i forvaltningen og er lovpålagt gjennom ulike lover. Loven regulerer hvordan en skal ivareta brukernes behov og ønsker, og hvordan brukeren skal involveres i beslutningsprosesser. Retten til brukermedvirkning uttrykkes blant annet i sosialtjenesteloven (2009). Sosialtjenesteloven (2009) § 42 beskriver to hovedsyn ved brukermedvirkning. Lovens ordlyd er at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med klienten, og at det skal legges stor vekt på hva klienten mener. Chudasama (2022, s. 46) synes at lovens ordlyd om brukermedvirkning er vagt formulert. Hun mener at begrepet blir lite konkretisert og stiller seg spørrende til hvor langt «så langt som mulig» er, og hva det vil si å «legge stor vekt på» brukernes meninger. Hun uttrykker at vage lovformuleringer i praksis kan føre til at brukermedvirkning tolkes på forskjellige måter.

Data og metode

Målet for studien er å utforske bakkebyråkraters subjektive opplevelser og forståelse av sin rolle som skjønnsutøvere ved saksbehandlingen av søknader og tildeling av kommunale boliger. Studiens empiriske grunnlag består av åtte kvalitative individuelle intervjuer med saksbehandlere fra ulike kommuner. Jeg har utelukkende intervjuet ansatte som har direktekontakt med søkere om kommunal bolig. Generelt opplevdes det som

utfordrende å rekruttere informanter til denne studien. Informantene er ansatte i førstelinjen på boligkontor, og flere av boligkontorene jeg kontaktet var preget av underbemanning og høy arbeidsmengde. Dette kan illustrere et bilde av dagens arbeidssituasjon til ansatte som jobber i den kommunale boligsektoren.

Kommunene saksbehandlerne jobber i er fordelt på tre fylkeskommuner, og regnes hovedsakelig som *store* kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 36 000. Informantene har ulike utdanningsbakgrunn, med et overtall av ansatte med profesjonsutdanning. Saksbehandlerne med profesjonsutdanning har utdanning innen sosialt arbeid, vernepleie og ergoterapi. De resterende informantene har utdanning innen statsvitenskap, økonomi og kontor og administrasjon. Det varierer også hvor lenge informantene har jobbet i sin nåværende stilling som saksbehandler for kommunale boliger. Antall år kan deles inn i tre tidsrom: tre saksbehandlere har jobbet inntil to år, tre saksbehandlere har jobbet mellom to til fire år, mens to saksbehandlere har jobbet i mer enn fire år. Under intervjuene ble informantene spurt om deres bakgrunnsinformasjon, arbeidshverdag, vurdering av boligbehov og håndheving av regelverket. Følgende presenteres en oversikt over utvalget av informanter.

Tabell 1. Oversikt over informantene

Informant	Fiktivt navn	Utdanningsbakgrunn	Antall år i nåværende stilling
Informant 1	Lily	Statsvitenskap	2–4
Informant 2	Hilde	Sosialt arbeid	> 4
Informant 3	Gunn	Økonomi	0–2
Informant 4	Aida	Vernepleie	> 4
Informant 5	Toril	Ergoterapi	0–2
Informant 6	Iris	Ergoterapi	0–2
Informant 7	Anne	Sosialt arbeid	2–4
Informant 8	Laila	Kontor- og administrasjon	2–4

Tabell 1 viser bakgrunnsinformasjonen til informantene: deres utdanningsbakgrunn og hvor mange år de har jobbet i sin nåværende stilling som saksbehandler for kommunale boliger. Saksbehandlernes tidligere arbeidserfaring er ikke tatt i betraktning i analysen av datamaterialet. Likevel kan det være nærliggende å tenke seg at saksbehandlernes skønnsutøvelse fra tidligere erfaringer, som er ulike i antall år, kan påvirke hvordan de utøver skjønn i sin nåværende stilling.

Videre består utvalget av relativt få personer, noe som kan være en svakhet ved studien siden det kan svekke muligheten til å generalisere resultatene. Men, ifølge Leseth og Tellmann (2018, s. 18), kan datamateriale fra kvalitative studier generaliseres gjennom den teoretiske forståelsen som studien er tilknyttet. Studiens teoretiske perspektiver om bakkebyråkraten, skjønnsutøvelse og brukermedvirkning, kan bidra til at studien blir relevant for saksbehandlere andre steder i Norge, også i andre felt enn boligsosialt arbeid. I tillegg er den kommunale boligsektorens regler og praksiser mellom kommuner tilstrekkelig lik til å gi studien allmenn relevans for bolig-bakkebyråkrater i Norge. For eksempel viser BOVELs spørreundersøkelse fra 2023, som er besvart av 170 kommuner, at det er mye som er forholdsvis likt i den kommunale utleiesektoren i kommuner med over 5 000 innbyggere (Osnes & Sørvoll, 2023). Så selv om én informant fra min studie kommer med én uttalelse som skiller seg fra de resterende informantene, behøver det ikke å bety at erfaringen er unik.

I analysen av datamaterialet har jeg tatt utgangspunkt i Braun og Clarkes (2006) fremgangsmåte for tematisk analyse. Ved hjelp av tematisk analyse fikk jeg identifisert viktige og interessante mønstre i informantenes mening, erfaringer og kunnskap på en systematisk måte. Temaene som ble analysert frem og redegjøres for fremover i kapittelet er: (1) Retningslinjer og skjønn går hånd i hånd; (2) Brukermedvirkning som en del av saksbehandlernes skjønnsutøvelse; (3) Fordeling av bolig basert på skjønn. De kommende funnene underbygges med eksempler fra de kvalitative intervjuene og teori om bakkebyråkrati, skjønnsutøvelse og brukermedvirkning.

Saksbehandling av søknader og tildeling av kommunale boliger som en rutinebasert og helhetlig praksis

Retningslinjer og skjønn går hånd i hånd

Saksbehandling av søknader om kommunale boliger er en juridisk og skjønnsmessig vurdering. Saksbehandlerne har mulighet til å utøve faglige skjønnsvurderinger, men rommet for skjønn er ikke fritt – det reguleres av kommunale forskrifter og retningslinjer. Saksbehandlerne synes det kan være utfordrende å forholde seg til gitte rammer samtidig som de skal foreta beslutninger basert på egne vurderinger.

På en side må informantene forholde seg til kommunens kriterier om hvem som kvalifiserer til å få innvilget søknad om kommunal bolig. For å kunne bo i en kommunal bolig, forteller saksbehandlerne at søkeren må være sosialt og økonomisk vanskeligstilt. Søkeren må være uten bolig på søknadstidspunktet eller stå i fare for å miste sin bolig, bo i et uegnet/dårlig bomiljø, og ikke være i stand til å finne bolig på egen hånd. Saksbehandleren Anne sier også at søkeren må vise at en faktisk har forsøkt å komme inn på det private leiemarkedet før vedkommende sender inn en søknad om kommunal bolig. Noen kommuner har også et krav om at søker skal ha bodd på nåværende folkeregistrert adresse i minst ett år.

Imidlertid kan saksbehandlere også gjøre visse unntak. I tillegg til å følge kommunens retningslinjer, forventes det at saksbehandlerne skal utøve skjønn. Lipsky (2010) viser til at det å utøve skjønn er en sentral del av bakkebyråkratens arbeid. I hovedsak skal alle søkere fylle kommunens vilkår, men ifølge saksbehandler Aida kan man gjøre unntak. Det kan for eksempel gjøres unntak med kravet om botid dersom søker har en sterk tilknytning til kommunen. Hva som legges i ordlyden *sterk tilknytning* vurderes da ut fra skjønn. Saksbehandler Lily forteller at det hadde vært utfordrende om saksbehandlingen ikke hadde hatt rom for skjønn, og at man kun skulle forholdt seg til kommunens vilkår: «Det er ikke så lett å være kategorisk på det [vurdering av informasjon i søknader]. Selv om vi har vilkår, så er det vanskelig å være helt kategorisk på det.»

Ifølge saksbehandlerne kan retningslinjene de jobber etter, oppleves nokså uklare. For eksempel sier saksbehandlerne at søkerne må være økonomisk vanskeligstilte for å kunne få en kommunal bolig, men ingen nevner at økonomien til søkerne må ligge under en viss inntektsgrense. Dette kan ha noe å gjøre med at det kan være vanskelig å innplassere livssituasjonen til søkere som kan være unike og komplekse (Lipsky, 2010). I tillegg forteller saksbehandlerne at de inntar et helhetsperspektiv når de behandler søknader. For å kunne gi individtilpasset hjelp er det ifølge Chudasama (2022, s. 32) avgjørende at tjenesteytere inntar et slikt perspektiv og vurderer alle faktorer som påvirker en persons livssituasjon. Saksbehandlerne forteller at de vurderer søknadene ut fra søkerens økonomiske, helsemessige og sosiale forhold. De beskriver sosiale og helsemessige forhold som noe svevende og synes det kan være vanskelig å være «firkantet» i møte med slike faktorer. Derfor er det viktig med rom for fleksibilitet i saksbehandlingen.

Skjønn er altså en viktig og stor del av arbeidet til saksbehandlerne. Likevel er det ikke alltid like lett å fatte beslutninger på bakgrunn av egne

vurderinger. Ifølge Molander (2013) må de som utøver skjønn kunne rede-gjøre for vurderingene og beslutningene sine. I lys av dette kan kommunens retningslinjer, som saksbehandlerne forholder seg til, ha som hensikt å redusere muligheten for å miste kontroll i skjønnsvurderingene. Når saksbehandlerne vurderer søknadene ut fra kommunens kriterier, kan handlingene deres begrunnes offentlig. Kriteriene vil da ha en innskrenkende funksjon overfor skjønnsutøvelsen ved å avklare hvordan saksbehandlerne er berettiget til å handle. Så selv om det er viktig å *ikke* være kategorisk når en saksbehandler, kan skjønn i seg selv også gjøre det vanskelig å vurdere informasjonen som foreligger i en søknad: «[Skjønnsutøvelse] gjør det både lett og vanskelig. Det blir jo mer sånn at jeg må lande på en grense på hva som er innenfor og utenfor, så det er jo det som er utfordrende» (Lily, saksbehandler).

Videre mener saksbehandler Gunn at hun nyter godt av lang livserfaring og arbeidserfaring når hun skal utøve skjønn, og benytter seg av det Øverbye (2023) beskriver som erfaringsbasert kunnskap. Saksbehandler Hilde tyr også til arbeidserfaring under saksbehandlingen av søknader. Hilde er en av informantene som har jobbet lengst i sin nåværende stilling og mener at arbeidserfaring er vesentlig for å kjenne til hvordan skjønn skal utøves: «Når du er nyutdannet, så er dette [skjønnsutøvelse] vanskelig. Du er nødt til å begynne å jobbe med dette [saksbehandling av søknader] konkret for å høre hva kollegaene sier og hva som blir vektlagt» (Hilde, saksbehandler).

Øverbye (2023, s. 16–17) stiller seg spørrende til hvorvidt arbeidserfaring er tilstrekkelig når faglig skjønn skal utøves, og mener at erfaringsbasert kunnskap egner seg når en skal utvikle en evne til å faktisk gjøre noe på en profesjonell måte, og i mindre grad når det gjelder spørsmål om hva et problem består i eller hva som bør gjøres. Men selv om Hilde benytter seg av erfaringsbasert kunnskap, har hun til fordel også tilegnet seg teoretisk kunnskap om utøvelse av skjønn. Hilde har en profesjonsbakgrunn og er utdannet sosionom, med andre ord har hun gjennom utdanningsløpet eksplisitt trent på å utøve skjønn. På denne måten har Hilde potensielt evnen til å faktisk gjøre noe, og samtidig ha muligheten til å forstå hva et problem består i og hva som bør gjøres.

Likevel påpeker Øverbye (2023, s. 54–55) at erfaringsbasert kunnskap kan være tilstrekkelig i tilfeller der risikoen ved å gjøre noe er mindre enn risikoen ved å la være. I henhold til Øverbye (2023) bør skjønnsvurderinger basert på arbeidserfaring innebære en risikovurdering der man avveier virkningen av å gjøre noe mot virkningen av å ikke gjøre noe. Men, hvor grundig en får vurdert risikoen av ulike handlinger, avhenger av hvor mye

tid en har til rådighet. En gjenganger hos flere av saksbehandlerne er at de opplever at de jobber under et høyt tidspress. Dette er i tråd med teorien til Lipsky (2010), som viser til at bakkebyråkratenes praksis er kjennetegnet av at de har lite tid til rådighet.

Det kan være nærliggende å tenke seg at saksbehandlerne har hatt ulike utgangspunkt for å utvikle evnen til å utøve skjønn: Noen har jobbet lenger enn andre og kan ha tilegnet seg mer erfaring med hvordan man vurderer informasjonen i søknader, og i enkelte utdanninger legges det mer vekt på å lære om skjønn, både teoretisk og praktisk, enn i andre. Som nevnt synes flere saksbehandlere at det kan være vanskelig å ta beslutninger basert på egne vurderinger. Saksbehandler Aida mener for eksempel at det er behov for mer veiledning på arbeidsplassen. Ifølge Molander (2013, s. 44) skal forvaltningen av skjønnsmyndighet baseres på evnen til å utføre oppgavene sine på en forsvarlig og best mulig måte. Saksbehandlerne sine vei til beslutninger kan forbedres ved hjelp av det han kaller for epistemiske mekanismer. Slike mekanismer har som mål å formidle en viss kunnskap, tenkemåter og strategier hos skjønnsutøverne. I dette tilfellet kan det handle om at det er vesentlig med mer veiledning på arbeidsplassen om saksbehandlerne sine skjønnsutøvelse og beslutningsmakt.

Brukermedvirkning som en del av saksbehandlerne sine skjønnsutøvelse

For saksbehandlerne vil det å utøve skjønn også handle om å balansere sin egen fagkompetanse og søkerne sine ønsker og behov. Saksbehandlingen av søknader innebærer å tilrettelegge søkerne rett til medbestemmelse. Dette er forankret i sosialtjenesteloven (2009) § 42, som sier at tjenestetilbud skal utformes sammen med tjenestemottaker så langt det lar seg gjøre. Flertallet av saksbehandlerne i studien uttrykker at søkerne har mulighet til å medvirke i egen sak. Imidlertid viser funnene at saksbehandlerne sine skjønsmessige vurdering av søkerne sine autonomi, påvirkes av strukturelle faktorer som lovens ordlyd om brukermedvirkning og faktorer tilknyttet den kommunale boligsektoren – nemlig tilgjengeligheten av boliger og den kommunale boligmassen.

Flere av saksbehandlerne synes søkerne har relativt stort rom for brukermedvirkning. På individnivå handler brukermedvirkning om å ha innflytelse på egen sak (Chudasama, 2022, s. 43). Det betyr at søkere om kommunal bolig bør kunne påvirke forhold som gjelder en selv personlig.

Flere av saksbehandlerne forteller at det finnes et eget felt i søknaden hvor søker kan fylle ut sine ønsker og behov. I tillegg får søkerne mulighet, under kartleggingen med saksbehandler, til å fortelle hva som er viktig for dem. Saksbehandlerne mener at det er viktig å lytte til søkerens behov og tilrettelegge for den enkelte. Noen av søkerne ønsker for eksempel ikke å bo på bakkeplan fordi de er engstelige, mens andre ønsker å bo i første etasje fordi de har utfordringer med trapper. Samtidig må saksbehandlerne også utøve skjønn når det gjelder hvor stor innflytelse søkerne skal ha: Man kan ikke handle på en «ufaglig» måte selv om søkerne skulle ønske det. Et eksempel er enslige søkere som ønsker seg bolig med flere soverom. Saksbehandlerne mener det i utgangspunktet finnes et begrenset antall boliger med flere soverom, og dermed ser de seg ofte nødt til å prioritere disse type boligene til barnefamilier.

De leverer jo inn egen søknad og de er stort sett alltid inne til kartlegging. Der sier de jo hva de vil. Vi synes det er viktig å få frem deres egne opplevelse av behov når det gjelder bolig. Altså, hva slags type bolig må de ha for å kunne klare seg. (Hilde, saksbehandler)

Men, ikke alle i studien har samme oppfatning av hva brukermedvirkning innebærer. Enkelte har et noe snevrere syn. Noen forbinder brukermedvirkning med at søkerne selv kan velge om de skal takke ja eller nei til boligtilbudet de får, og at de kan klage på vedtaket de får. Imidlertid kan det diskuteres hvorvidt søkerne faktisk har mulighet til å velge om de skal takke ja eller nei til boligtilbudet. I mange kommuner er det slik at dersom søkerne velger å si nei til et botilbud, mister de retten til å stå på venteliste for tildeling av bolig (Osnes & Sørvoll, 2023). Søkerne må da sende inn en ny søknad om kommunal bolig dersom de fremdeles har behov for en.

En årsak til at saksbehandlerne har ulik forståelse av hva brukermedvirkning innebærer, kan være vage lovformuleringer. Ifølge sosialtjenesteloven (2009) § 43 skal tjenestetilbud så langt som mulig utformes i samarbeid med den hjelpetrequende, og det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener. Chudasama (2022, s. 46) mener at lovteksten er lite konkret: Hvor langt er så langt som mulig? Hva menes det med å legge stor vekt på brukernes meninger? Hva betyr det at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med den hjelpetrequende? Meningsinnholdet i lovteksten er lite avgrenset, og dermed kan uklare betegnelser føre til at saksbehandlerne tolker brukermedvirkning på ulike måter. Dette kan påvirke hvorvidt

søkernes meninger blir en del av saksbehandlernes kunnskapsgrunnlag som skjønnet utøves fra.

Videre kan en stille seg spørrende til hvorvidt brukermedvirkning er reelt i et felt med begrensede ressurser. Selv om flere av saksbehandlerne oppfatter at rommet for brukermedvirkning er relativt stort, presiserer de også at de må se på søkerens ønsker og behov opp mot hva de faktisk har å tildele. Det er ikke alltid saksbehandlerne kan møte søkerne på alle punkter, men de prøver å innvilge ønskene så langt det lar seg gjøre. Saksbehandler Anne sier at hun pleier å informere søkerne om at dersom de vil ha en bolig som oppfyller alle deres ønsker og behov, vil det ta lengre tid før de kan bosettes enn om de får tilbud om en bolig som kun tilrettelegger for noen av behovene deres. Videre påpeker Iris at søkerne nok forventer mer medbestemmelse enn det de faktisk har. Hun synes det er vanskelig å tildele bolig fordi det kun er et begrenset antall hun kan velge mellom, noe som fører til tilfeller der hun ikke kan imøtekomme søkerens behov og ønsker. Iris opplever situasjonen som frustrerende, og erfaringen hennes deles av flere av saksbehandlerne:

Det [rommet for brukermedvirkning] er ikke stort, fordi vi har ikke noe å velge i. Hvis vi tildeler en bolig, så er det den boligen de får. Vi har så få boliger at vi ikke kan si til dem «vil du ha den eller vil du ha den». (Gunn, saksbehandler)

Dette kan ses i lys av Lipsky (2010), som forteller at bakkebyråkrater kan støte på ulike målkonflikter. Saksbehandlerne har som mål å tildele boliger fortløpende og redusere antall bostedsløse. Men, de har også som oppgave å involvere søkerens meninger og behov i beslutningene sine. Imidlertid har ikke saksbehandlerne nok egnede boliger å velge mellom for å alltid kunne innvilge søkerens ønsker. En av søkergruppene saksbehandlerne mener det spesielt er vanskelig å innfri ønskene til, er søkere med rusutfordringer. Naturlig nok ønsker flere av disse en bolig i et rusfritt område. Men, en utfordring med den kommunale boligsektoren er at boligene ofte er samlet i avgrensede bomiljøer (Solstad, 2021, s. 32). Det fører til at mange med store livsutfordringer må bo i et område med andre i lignende livssituasjoner. Det kan være vanskelig for en person med rusutfordringer å holde seg rusfri i et område hvor andre ruser seg. Flere av søkerne i denne målgruppen har, ifølge Hansen (2021, s. 127–128), opplevd at deres ønske om bosted ikke har blitt lyttet til av boligkontor. Funnene fra min studie viser at et begrenset antall boliger og avgrensede bomiljøer gjør det vanskelig for saksbehandlerne

å tilrettelegge for søkerens behov om et rusfritt område. Noen av saksbehandlerne forsøker aktivt å spre bosettingen av ulike beboergrupper for å forhindre klynger av beboere med rusutfordringer, men likevel har de områder med mye av én type beboergruppe på ett sted. Flere av saksbehandlerne mener at det er viktig å bygge flere småhus i den kommunale boligsektoren, for å kunne plassere dem med rusutfordringer litt for seg selv.

Fordeling av bolig basert på skjønn

Det varierer hvor lang tid det kan ta fra en søker får innvilget kommunal bolig til vedkommende faktisk får tildelt en bolig. Kommunene opererer med ventelister som brukes som utgangspunkt for boligtildeling. Hvem som har ventet lengst på bolig er et aspekt som riktignok vurderes av saksbehandlerne, men er ikke nødvendigvis det viktigste, ettersom saksbehandlerne forsøker å tildele rett bolig til rett person. Det betyr at boligen skal passe søkerens behov, i tillegg til at søkerne skal passe inn med de andre beboerne i området. Utenom dette viser ikke funnene fra studien noen andre retningslinjer for boligtildeling. Det tyder på at det er opp til saksbehandlerne å bedømme hvilke søkere som passer til boligene de har til rådighet.

Når det kommer til prinsippet om at søkerne skal passe inn med de andre beboerne i boområdet, beskriver saksbehandlerne et dilemma mellom å bevisst plassere en søker «feil» og å ikke plassere en søker i det hele tatt. Saksbehandler Anne uttrykker at hun heller lar en bolig stå tom og dekker tomgangsleie enn å bosette noen som sannsynligvis ikke vil passe inn med de andre beboerne. Gunn og Aida derimot innrømmer at de noen ganger bevisst har bosatt noen i en bolig som de egentlig mener ikke burde bo der. Gunn sier at hun plasserer feil dersom det ikke er tid til å vente for en mer passende bolig, fordi det haster for søkeren å få en bolig. Dette gjenspeiles hos Lipsky (2010), som beskriver at bakkebyråkrater ofte må ta beslutninger under forhold med begrenset tid. Videre forteller Aida hun har lettere for å la søkere være uten bolig enn å plassere noen feil, men at hun også har tatt noen sjanser ved boligtildeling tidligere. Et eksempel som trekkes frem er å plassere en person som er i aktiv rus i en blokk hvor det bor barnefamilier. Dette påvirker ofte bomiljøet negativt. Øverbye (2023) mener at skjønnsutøvere bør foreta en risikovurdering av handlingene sine ved å spørre seg om de sannsynlige virkningene ved å gjøre noe er gunstigere enn de sannsynlige virkningene av å la være. Men, hvor grundig risikoen av handlingen kan vurderes, er avhengig av tiden skjønnsutøverne

har til rådighet – en tid som ifølge Lipsky (2010) ofte er knapp. På en side kan det, slik Aida forteller, påvirke bomiljøet negativt å plassere noen med rusutfordringer i en blokk med barnefamilier. Men, i noen tilfeller ser saksbehandlerne seg nødt til å handle raskt fordi det haster for en person å få bolig, og må da ty til en av boligene som er tilgjengelig, vel vitende om at det er en sjanse for at det kan påvirke de andre beboerne negativt.

Vi har tatt flere sjanser før med å sette folk, som kanskje da spesielt er i aktiv rus, inn i bokompleksene våre for å avlaste mot at de ikke skal være bostedsløse, og så ser vi jo tydeligere og tydeligere at det blir veldig feil overfor de andre som bor der. Vi får fryktelig mye problemer med de andre, men det er en balansegang, da. Hvor lenge skal folk gå bostedsløse kontra plassere dem i en tom leilighet når vi har en leilighet som står der? Noen ganger tar vi en sjanse og så ser vi hvordan det går, så går det jo stort sett sånn som vi tror: at det ikke går så bra. Men da har vi i hvert fall prøvd og gitt folk muligheten, liksom. (Aida, saksbehandler)

Videre mener saksbehandlerne at det ofte mangler riktig bolig til riktig tid. Mangelen på boliger skaper lange ventelister, og ifølge saksbehandler Anne kan noen vente opptil to år fra de får innvilget søknaden sin til de faktisk får en bolig. Ifølge saksbehandlerne bærer flere av kommunene preg av dårlig økonomi. Saksbehandlerne synes at kommunene skulle hatt mer penger til å investere i flere boliger, spesielt familieboliger. Ofte er det vanskelig å bosette store barnefamilier fordi det er mangel på boliger med flere rom: «Vi har som sagt veldig få boliger med to soverom, så i verste fall kan vi tilby dem [barnefamilier] et trygt sted der de får ett soverom, og så kan de bo der til vi finner noe annet» (Gunn, saksbehandler).

Saksbehandler Aida sier at hun har flere bostedsløse som burde blitt prioritert ved tildeling av bolig. Problemet er at kommunen ikke har egnede boliger for alle. Hun opplever at kommunen forsøker å hjelpe til ved å erverve nye boliger, men at det ikke går fort nok.

Derimot skiller erfaringene til Anne seg fra de andre saksbehandlerne. Hun mener at kommunen hennes faktisk har vært flinke til å bygge flere leiligheter de siste årene, noe som kan vise til at det finnes lokale forskjeller mellom kommunene i det boligsosiale arbeidet.

Som nevnt i forbindelse med søkerens rett til brukermedvirkning, kan mangelen på boliger få saksbehandlerne til å kjenne på en type målkonflikt (Lipsky, 2010). Kommunen kan for eksempel ha en forventning om at saksbehandlerne skal tildele bolig ut fra hvem det haster mest for, noe som kan resultere i at ventetiden for enkelte søkere kan bli lang alt etter som hvilke

typer boliger som er tilgjengelige og hvordan saksbehandlerne vurderer søkeres boligbehov. Samtidig kan søkerne ha en forventning til saksbehandlerne om at de skal få hjelp ved søknadstidspunktet. Saksbehandler Lily oppfatter at søkerne ser på henne som en hjelpeperson: De som har fått innvilget søknad om kommunal bolig, kan ha en forventning om at de endelig skal få den hjelpen de trenger, men blir i stedet satt på en venteliste på ubestemt tid. Igjen stagnerer det gode arbeidet til saksbehandlerne som følge av for få virkemidler.

Siden det er mangel på boliger, vurderer saksbehandlerne basert på skjønn hvor mye skoen trykker for hver enkelt søker. Saksbehandlerne må foreta prioriteringer, og flere synes det er utfordrende å måtte prioritere mellom ulike menneskers behov. Ifølge Lipsky (2010, s. 3–4) har bakkebyråkrater stor påvirkning på fordeling og tildeling av tjenester, som fører til at deres beslutninger kan få betydelige konsekvenser for den enkeltes situasjon. Saksbehandler Laila beskriver det som å sitte med en persons skjebne i hånda:

Det er ikke bestandig enkelt det [å sitte med en persons skjebne i hånda], men du lærer deg på en måte også å distansere deg fra det. [...] i noen tilfeller så tenker vi litt sånn at selv om du på en måte har ansvar for at vedkommende skal få det bra, så er du [søkeren] også ansvarlig for ditt eget liv selv. [...] det er noe med det å kunne klare å legge det fra seg når du går ut døra. [...] greit vi skal hjelpe så sant vi kan, men det er jo ikke sikkert at vi kan. (Laila, saksbehandler)

Laila synes det er utfordrende å prioritere hvem av søkerne som skal få tildelt bolig. Men sitatet ovenfor viser også at hun har lært å distansere seg fra arbeidet sitt. Uttalelsen til Laila kan tolkes som en psykisk tilbaketrekning. Lipsky (2010, s. 143) beskriver psykiske tilbaketrekninger i arbeidslivet som at ansatte fortsetter i jobben sin, men ikke tar personlig ansvar for tjenestens ytelser. Det kan for eksempel handle om å ikke involvere seg i arbeidet sitt og komme med ulike grunner til å distansere seg fra arbeidsoppgavene sine. Laila sier at søkeren selv har en del av ansvaret for å få det bedre og uttrykker at det ikke er sikkert at hun faktisk kan hjelpe vedkommende. Det kan tolkes som at denne tankegangen hjelper henne med å distansere seg fra ubehaget som kommer av at hun står i en posisjon hvor valgene hennes kan ha stor innvirkning på søkeres liv. Samtidig viser funnene fra studien at vanskeligheten med å prioritere mellom søkeres behov ved boligtildeling, kan bli lettere med årene. Saksbehandler Aida er en av de som har jobbet lengst i sin nåværende stilling. Hun synes også at

det er vanskelig å vurdere hvem som skal få bolig, men sier at hun har fått en ro i beslutningene hun tar ettersom at hun har jobbet såpass mange år. Arbeidserfaring kan dermed se ut til å ha en positiv påvirkning på saksbehandlerne mestring av egne oppgaver.

Profesjonsutøveres plass i det boligsosiale feltet

Ifølge Hansen et al. (2014, s. 19) er det boligsosiale feltet sammensatt og lite avgrenset til en enkelt profesjon eller en tjeneste. Tjenestene som ytes, er derfor sjelden direkte knyttet til spesifikke utdanninger. Utvalget fra min studie bekrefter dette, hvorav saksbehandlerne, som jobber med å vurdere søknader og å tildele boliger, har ulike utdanningsbakgrunn. Ettersom bostedsløshet ikke kan løses av en profesjon eller en enkeltsektor, blir det omtalt som et gjenstridig problem, som er oversatt fra det engelske begrepet *wicked problem* (Difi, 2014; Rittel & Webber, 1973; Ulfrstad, 2011). Ifølge Hansen og Flåto (2023, s. 86) kan gjenstridige problemer forstås på ulike måter avhengig av hvilket perspektiv en inntar. Studiens tematikk om saksbehandlerne skjønnssutøvelse er studert i et helse- og sosialfaglig perspektiv. Dette kan påvirke hvordan jeg tolker viktigheten av profesjonsutdanninger i det boligsosiale feltet som inkluderer forvaltning av kommunale boliger og å vurdere behovene til marginaliserte grupper.

Å utøve skjønn handler om å kjenne til den enkeltes situasjon og behov godt nok til å kunne ta en helhetlig og individuell vurdering (Kane, 2015, s. 26). Saksbehandlerne med profesjonsutdanning ga uttrykk for at de hadde god kjennskap til det sosialfaglige begrepet *personen i situasjonen*. Begrepet tar utgangspunkt i at sosiale problemer skal forstås som et samspill mellom mikro- og makronivå. Det betyr at søkerens situasjon blir vurdert både i lys av individuelle og strukturelle faktorer. Ifølge saksbehandler Aida, som er utdannet vernepleier, innebærer yrket hennes å kunne se bakenforliggende årsaker, noe som gjør at hun klarer å kartlegge søkerne av kommunale boliger godt. Likevel betyr ikke det at personer som ikke har profesjonsutdanning ikke vurderer alle faktorene som påvirker søkerens liv. Tvert imot er det en fellesnevner blant alle saksbehandlerne.

Dog kan profesjonsutdannede være godt kjent med ulike helse- og sosialfaglige faktorer som ofte påvirker søkerens bosituasjon og vise versa. I strategien *Bolig for velferd* (Departementene, 2014, s. 7) legges det til grunn at en trygg og god boligsituasjon kan være viktig for en persons utdanning,

familieliv, arbeid og helse. På bakgrunn av dette kan det være nærliggende å tenke seg at det boligsosiale feltet kan påvirke andre helse- og sosialfaglige felt, som skolesektoren, familievern, Nav og psykisk helsevern. Dette er kjente områder for flere profesjonsutdannede innen helse- og sosialfag.

Men det er ikke nødvendigvis slik at alle profesjonsutdanninger er like relevante for det boligsosiale feltet. Profesjonsutdanningene som presenteres i studien er sosialt arbeid, vernepleie og ergoterapi. Saksbehandlerne fra disse utdanningene kan ha varierende kunnskap om forvaltning og om vurdering av marginaliserte gruppers behov og skjønnsutøvelse, som er sentralt for det boligsosiale arbeidet de utfører. Eksempelvis mener saksbehandler Toril, som er utdannet ergoterapeut, at hun trenger mer kunnskap om rus- og psykiske utfordringer, som er utfordringer som rammer flere av søkerne om kommunal bolig. Dette løser hun med å samarbeide med kollegaer som har god kjennskap til rus- og psykiske lidelser, slik at hun får innspill til sitt eget arbeid.

Videre kan en stille seg spørrende til hvorvidt skjønn til profesjonsutøverne kan kalles profesjonelt i det boligsosiale feltet. Studien har tatt sikte på å analysere saksbehandlerne skjønnsutøvelse ved hjelp av teori om profesjonelt skjønn av Molander (2013) og Øverbye (2023). Som nevnt kan teoriene også være relevante for saksbehandlere med en annen type utdanningsbakgrunn enn profesjonsutdanning ettersom teoriene bidrar til økt oppmerksomhet om kvaliteten på offentlige tjenester og om kunnskapsbasert tjenesteyting. Saksbehandlerne profesjonelle skjønn løses ikke vilkårlig basert på personlige meninger, men forankres i anerkjent kunnskap og kommunens retningslinjer. På denne måten kan saksbehandlerne redegjøre for vurderingene og beslutningene sine på en forsvarlig måte. Imidlertid kan deres profesjonelle skjønnsutøvelse stagnere med strukturelle forhold i den kommunale boligsektoren. Et begrenset antall tilgjengelige boliger og en konsentrert boligmasse kan blant annet påvirke hvor stort fokus søkerne ønsker og behov får i saksbehandlerne beslutninger. Hvor og hvordan kommunen bestemmer seg for å bygge kommunale boliger, er tilsynelatende utenfor saksbehandlerne rekkevidde. Løsningen rundt søkerne boligsituasjon avgjøres ikke kun av saksbehandlerne selv. Ifølge Solstad (2021, s. 36) er det flere parter som må samarbeide rundt personers boligsituasjon, som for eksempel bygg- og eiendomsetaten, kommuneplanleggere og den kommunale ledelse. Det kan være nærliggende å tenke seg at samarbeidet mellom disse etatene kan påvirke bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse i møte med den enkelte søkeren.

Avslutning

Hensikten med dette kapittelet har vært å belyse bakkebyråkratene på boligkontor sine subjektive opplevelser med å utøve skjønn under saksbehandlingen av søknader og tildeling av kommunale boliger. Funnene gir økt forståelse og mer kunnskap om skjønnsutøvelse i det boligsosiale arbeidet, noe som forhåpentligvis kan bidra til å styrke selvforståelsen og eierskapet til egen rolle blant ansatte som arbeider med bolig i kommunene. Ved å sette lys på bakkebyråkratenes rolle, kan deres erfaringer potensielt brukes til å bedre det kommunale boligtilbudet og andre lignende velferdstjenester. Intervjumaterialet illustrerer sider i saksbehandlernes arbeid hvor det er rom for skjønn, og deler av praksisen som styres mer av strukturelle forhold enn av saksbehandlernes egne vurderinger.

For det første åpner saksbehandlingen av søknader opp for at saksbehandlerne kan ta beslutninger basert på egne vurderinger. Det kan være vanskelig å plassere søkerens livssituasjon i bestemte maler, noe som fører til at saksbehandlerne ofte må ty til skjønn.

Søknadene vurderes etter økonomiske, helsemessige og sosiale forhold. Når det gjelder helsemessige og sosiale forhold, kan det være vanskelig for saksbehandlerne å være kategorisk. Dermed er det viktig å ha rom for fleksibilitet i saksbehandlingen. Men rommet for skjønn er ikke fritt i saksbehandlingen – det reguleres av kommunale forskrifter og retningslinjer. Saksbehandlerne synes det kan være utfordrende å forholde seg til gitte rammer og samtidig skulle foreta beslutninger ut fra egne vurderinger. Saksbehandlerne kan også ha ulike utgangspunkt for å ha utviklet evnen til å utøve skjønn. Enkelte har jobbet lenger enn andre, og kan dermed ha til egnet seg mer arbeidserfaring med skjønnsutøvelse. Noen har en utdannelse som har hatt mye fokus på skjønn, både teoretisk og praktisk, i studieløpet.

For det andre befinner saksbehandlerne seg i en posisjon hvor de direkte samhandler med søkerne om kommunal bolig. For saksbehandlerne vil det å utøve skjønn også handle om å balansere egen fagkompetanse med søkerens meninger. Saksbehandlingen av søknader innebærer å legge til rette for søkerens rett til medbestemmelse, men hvor stort rommet for brukermedvirkningen er, kan påvirkes av strukturelle faktorer. Flere av saksbehandlerne mener at søkere har en stor mulighet for å påvirke forhold som gjelder en selv, og synes det er viktig å lytte til deres behov. Men ikke alle har samme oppfatning av hva brukermedvirkning innebærer – noen har et snevrere syn på det enn andre. En årsak til dette kan være at lovens

ordlyd om brukermedvirkning er lite konkret, noe som i praksis kan føre til ulike tolkninger. Dette kan påvirke hvorvidt saksbehandlerne benytter seg av søkerens meninger som en del av kunnskapsgrunnlaget for sin skjønnsutøvelse. Videre kan forhold innad i den kommunale boligsektoren begrense muligheten for brukermedvirkning. Selv om saksbehandlerne kan ha et ønske og et mål om å involvere søkerens meninger i sine beslutninger, står ofte forhold som et begrenset antall boliger og den sterke geografiske konsentrasjonen av den kommunale boligmassen i veien for det. Ifølge saksbehandlerne er det for få boliger å velge mellom sett opp mot antall søkere, spesielt familieboliger, for å kunne imøtekomme alle søkerens ønsker om type bolig. I tillegg påvirker den kommunale boligmassen hvorvidt saksbehandlerne kan tilrettelegge for ønsket om bosted. Flere søkere med for eksempel rusutfordringer ønsker en bolig i et rusfritt område. Utfordringen er at de kommunale boligene ofte er samlet i avgrensede bomiljøer, som fører til at mange med lignende livsutfordringer bor tett på hverandre.

Til sist har saksbehandlerne et stort rom for skjønn når de skal tildele bolig til de som har fått innvilget sin søknad om kommunal bolig. Kommunene bruker ventelister som utgangspunkt for boligtildelingen. Ut fra ventelisten er det saksbehandlerens oppgave å tildele bolig etter prinsippet om rett bolig til rett person. Det betyr at boligen skal samsvare med søkerens behov, i tillegg til at søkeren skal bosettes i et område hvor vedkommende passer inn med de andre beboerne. Saksbehandlerne vurderer basert på skjønn hvem som egner seg mest til boligene de har til rådighet på det gjeldende tidspunktet. De beskriver et dilemma mellom å bevisst bosette noen «feil» og å ikke bosette en person i det hele tatt. Ved boligtildeling ønsker saksbehandlerne å ta hensyn til hvordan bosettingen av en person påvirker de andre beboerne i boområdet. For enkelte søkere kan det imidlertid haste med å få bolig, noe som fører til at saksbehandlerne må handle raskt. Dette kan påvirke utfallet av deres beslutninger negativt. I tillegg fører fåtallet av kommunale boliger, sett opp mot antall søkere, til at saksbehandlerne må bruke skjønn til å vurdere søkerens boligbehov og foreta prioriteringer om hvem som skal få tildelt bolig. Saksbehandlerne har dermed en stor påvirkning på søkerens situasjon, noe flere av dem opplever som vanskelig.

Med utgangspunkt i saksbehandlerens uttalelser kan det være interessant å undersøke videre om det trengs flere nasjonale føringer på hvem som skal få tildelt bolig eller om skjønn i seg selv er en styrke i fordelingen av kommunal bolig. Det boligsosiale feltet er sammensatt og i liten grad

avgrenset til en enkelt tjeneste. Bostedsløshet blir sett på som et gjenstridig problem, som betyr at det ikke kan løses av en profesjon alene. Saksbehandlerne som jobber med å vurdere søknader og tildele kommunale boliger har ulike utdanninger, hvorav enkelte er profesjonsutdannede. I et helse- og sosialfaglig perspektiv kan det boligsosiale feltet dra nytte av profesjonsutøvers teoretiske kunnskap om skjønnsutøvelse og evnen til å se hele mennesket. Likevel kan det boligsosiale feltet profitte på at ansatte har ulike utdanningsbakgrunner, ettersom at de ansatte kan dra nytte av hverandres perspektiver fra forskjellige fagfelt og derav utvide sitt synsfelt.

Avslutningsvis er det verdt å bemerke seg at det er blitt innført en ny boligsosial lov: boligsosialloven (2022). Loven trådte i kraft etter at denne studien ble gjennomført og er nå i dag en del av det boligsosiale bildet i de norske kommunene. Boligsosialloven definerer hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet og sier blant annet noe om kommunens plikt til å gi individtilpasset bistand til de vanskeligstilte. Videre vil det bli interessant å følge med på hvilken betydning den nye loven vil få på skjønnsutøvelsen til saksbehandlerne.

Forfatterbiografi

Elma Hasanić har mastergrad i sosialt arbeid fra OsloMet, Institutt for sosialfag.

Referanser

- Boligsosialloven. (2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2022-12-20-121>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(5), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
- Chudasama, K. M. (2022). *Brukerperspektiver i sosialt arbeid*. Cappelen Damm Akademisk.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport 2014/07). <https://dfo.no/rapporter/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>
- Fellesorganisasjonen. (2023). *Yrkesetisk grunnlagsdokument*. <https://brosjyrer.fo.no/wiki/yrkesetisk-grunnlagsdokument-bokmal/>
- Hansen, I. L. S. (2021). Oppfølging på brukerens premisser. I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevoid, V. Nordvik & J. Sørvoll. (2021). *Boligsosialt arbeid* (s. 122–142). Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. & Flåto, M. (2023). Bak tallene på bostedsløse. *Nordisk välfärdsforskning*, 82(2), 85–90. <https://doi.org/10.18261/nwr.8.2.1>

- Hansen, I. L. S., Nordvik, V. & Grønningsæter, A. B. (2014). *Boligsosialt arbeid og kompetanseutvikling. Evaluering av videreutdanning i metodisk boligsosialt arbeid. Delrapport* (Fafo-rapport 2014/06). <https://fafo.no/images/pub/2014/20353.pdf>
- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). *Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig* (2023/01) BOVELnotat. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3057244/Bovel%20Notat-1-2023.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Jusufović, E. (2023). *I skoene til bakkebyråkraten: En kvalitativ studie ved saksbehandleres praksis ved tildeling av kommunale boliger og beslektede tema* [Masteroppgave, OsloMet – storbyuniversitetet]. ODA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3097161>
- Kane, A. A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat og styring*, 25(1), 26–29. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-01-10>
- Leseth, A. B. & Tellmann, S. M. (2018). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: Mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & C.-H. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 44–54). Universitetsforlaget.
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E. O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214–230. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x>
- Osnæs, M. S. & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilt på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner* (BOVEL-notat 2023/02). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Solstad, A. (2021). Boligsosialt arbeid. I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjelleevold, V. Nordvik & J. Sørvoll. (2021). *Boligsosialt arbeid* (s. 24–46). Universitetsforlaget.
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-/id567201/>
- Ulfrstad, L. M. (2011). *Velferd og bolig: Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Kommuneforlaget.
- Øverbye, E. (2023). *Erfaring, evidens og faglig skjønn: Kunnskapsgrunnlaget for faglig skjønn i profesjonsfag*. Abstrakt forlag.

KAPITTEL 4

Fra kommunal leie til eie med startlån

Maja Flåto OsloMet – storbyuniversitetet

Abstract: This chapter explores how Norwegian municipalities assist households renting social housing to become homeowners through government-funded start-up loans. Municipal social housing in Norway is temporary, with fixed-term rental contracts. Low-income households often struggle to secure financing for home purchases through regular credit institutions, making start-up loans crucial for those with persistent low incomes. For some renters, start-up loans offer the best opportunity for permanent housing, transforming municipal housing into a stepping stone towards homeownership. These loans also facilitate turnover in social housing, something which makes them an attractive policy instrument for the municipalities. Regulations amended in 2014 direct start-up loans towards households facing long-term financial challenges and emphasize their role in optimizing municipal housing resources. Based on qualitative interviews with local government employees, the chapter highlights the opportunities and challenges connected to their use of start-up loans, and how national policies and local contexts influence their practice. While start-up loans free up municipal housing and provide stable living conditions with opportunities for capital accumulation, they also pose risks for households establishing themselves in unsuitable housing or difficult financial situations. Additionally, selling municipal housing to buyers with start-up loans can reduce the number of available municipal homes. The study calls for further research into the living conditions of households that have purchased housing with start-up loans.

Keywords: social housing, start-up loan, low-income households, social policy, housing market, homeownership

Introduksjon

«Dette leie til eie, det er et slags mantra som går over Norge nå», sier en kommunalt ansatt i et intervju om kommunale boliger. Den overordna tematikken for denne boka er den kommunale boligsektoren, men i dette kapittelet skal det handle om hvordan kommuner jobber med at husholdninger som leier kommunal bolig kan bli boligeiere med startlån. Som vist i tidligere kapitler er ikke kommunale boliger i Norge ment som varig bolig; leiekontraktene er tidsbegrensede. Husstander med lave inntekter har sjelden mulighet til å fullfinansiere boligkjøp i ordinære kredittinstitusjoner (Lindquist & Vatne, 2019; Monkerud & Astrup, 2022), og startlånet er nettopp tenkt som en låneordning som gis til husholdninger med varig lave inntekter som ikke får lån i private banker. For noen kommunale leiere er derfor startlånet den beste muligheten til å sikre et varig boforhold – den kommunale boligen blir et springbrett til boligeierskap.

Startlånet bidrar også til såkalt gjennomstrømming i kommunale boliger. Startlån skal primært tildeles vanskeligstilte med langvarige finansieringsutfordringer, men startlåntildeling kan også begrunnes med at det bidrar til bedre utnyttelse av kommunale boliger (Forskrift om lån fra Husbanken, 2020). Startlånet er derfor viktig for kommunens mulighet til å gjøre kommunale boliger tilgjengelige for flere, eller til og med selge boliger for å kjøpe inn andre, mer egnede enheter. Ifølge statistikken som er tilgjengelig på Husbankens nettsider ble det i perioden 2017 til og med utgangen av 2023 utbetalt startlån til 50 786 husholdninger totalt. Av disse er det 6 146 husholdninger som har gått fra å leie kommunal bolig til å kjøpe bolig med startlån i samme periode. Rundt 12 prosent av husholdningene som har kjøpt bolig med startlån i denne perioden har altså leid kommunal bolig før de kjøpte med startlån.

Startlånordningen er også et eksempel på hvordan den såkalte bolig-sosiale politikken i Norge står i et spenn mellom sosialpolitikk og boligmarkedet. Innenfor det sosialpolitiske området sikres grunnleggende behov for statens innbyggere gjennom direkte overføring av tjenester og penger til den enkelte. Overføringene ivaretas gjennom offentlige helsetjenester, sosialomsorgstjenester og ulike ordninger for inntektssikring. Norge har generelt høy kvalitet på ytelsene og ivaretar behov for mange samfunnsgrupper, ikke bare de svakest stilte (Hjeltnet, 2009). Boligbehov er det derimot forventet at den enkelte ivaretar i boligmarkedet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), og norske kommuner har få boliger

tilgjengelige for innbyggere som ikke har ressurser til å sikre et sted å bo selv. Dette gjelder ikke bare i Norge, og beskrivelsen av boligen som «den vaklende velferdspilar» er mye brukt i internasjonal litteratur (Malpass, 2008; Torgersen, 1987). Startlånet bygger bro fra sosialpolitikk til boligmarked; det er et lån som bevilges over statsbudsjettet, som kommuner kan låne ut til økonomisk vanskeligstilte husholdninger for å kjøpe seg inn i det private boligmarkedet. At kommunale boliger er et knapt gode gjør også at kommunene, hvis de til enhver tid skal dekke de mest akutte behovene, er avhengige av at de som kan flytter ut av sin kommunale bolig. Praksisen med startlån utøves i dette spennet mellom sosialpolitikk og boligmarked, av kommunalt ansatte forankret i både sosialfaglige og økonomiske diskurser.

I dette kapittelet ser jeg nærmere på hvordan startlånet brukes og omtales som et virkemiddel i et utvalg norske kommuner i 2023. Kapittelet starter med å beskrive konteksten for studien; hvorfor boligeie er fremmet som beste boligløsning for norske husholdninger, hvordan det er lagt til rette for boligeie for lavinntektshusholdninger gjennom bruk av startlån, samt hvordan forskning har underbygget det nasjonale rammeverket for bruk av startlån i sammenheng med kommunale utleieboliger. Deretter beskrives metode for innhenting av det datamaterialet som er hovedkilden i kapittelet: kvalitative intervjuer med kommunalt ansatte i 25 kommuner. De sentrale forskningsspørsmålene dataene er analysert i lys av er: *Når og på hvilke måter jobber kommunene med kommunale boliger og bruk av startlån i sammenheng? Hvilke barrierer eller muligheter opplever de i denne praksisen?* Til slutt diskuterer jeg funnene i lys av hvordan praksisen med startlån i kommunene påvirkes av hvordan den utøves i et spenn mellom nasjonale politiske føringer for sosial- og boligpolitikk, der også lokal kontekst spiller inn. Diskusjonen viser hvordan startlån gjør det mulig for lavinntektshusholdninger å bli boligeiere, men at det også oppstår dilemmaer og rom for ikke-intenderte konsekvenser i kommunens praksis med startlån.

Boligeie for alle i politikk og forskning

Å ha et sted å bo regnes vanligvis som et grunnleggende velferdsgode. Boligpolitikken i mange er land innrettet slik at boligeie har flere fordeler, slik er det også i Norge. Boligeie understøttes av ulike skattesubsidier, for eksempel ved at det gis mulighet for skattefradrag på rentekostnader for boliglån. Dette gjør at det ofte er en økonomisk fordel å gå fra boligeie

til eie i Norge (Astrup & Monkerud, 2021). Skattesubsidiering av boligeie understøtter det politiske målet om at flest mulig skal eie sin egen bolig, og gjør samtidig det å eie bolig til et individuelt mål for mange innbyggere. Denne politiske tilretteleggingen bidrar til at boligeie er forbundet med større personlig tilfredshet enn leie. Boligeie gir mulighet til å ta del i boligprisvekst, og til å bygge opp kapital som neste generasjon kan arve. Sammenlignet med hvordan leiemarkedet er regulert i Norge, med utbredt bruk av tidsbestemte kontrakter, gir også boligeie bostabilitet (Aarland & Reid, 2018). Et stabilt boforhold legger til rette for sosial integrasjon i nabolaget, og sosiale relasjoner i nabolaget er forbundet med økt tilfredshet med boforholdet (Till, 2005). Studier finner at boligeiere har større nettverk av familie og venner og er mer fornødt med sin livssituasjon enn leiere er (Dyb, 2020). Boligeie kan til og med være en symbolsk markør som viser tilhørighet, det ultimate bevis på sosial integrasjon i samfunn der boligeie er dominerende disposisjonsform (Vassenden, 2014; Vassenden et al., 2012).

Statens tro på boligeie, også for lavinntektshusholdninger, har lang historie i Norge (Sørvoll, 2021). Startlånordningen har vært tilgjengelig siden 2003, den etterfulgte da etableringslån fra Den Norske Stats Husbank, og unge førstegangsetablerere i boligmarkedet var en viktig målgruppe. Politikk og tiltak rettet mot boligmarkedet endret seg imidlertid mye i de første årene på 2000-tallet. Perioden fra midten av 1990-tallet er omtalt som en «gradvis boligsosial vending» (Sørvoll, 2011, s. 283), en vending som slo til med full tyngde på 2000-tallet. I denne perioden ble statens og kommunens ansvar redusert til å bistå vanskeligstilte i boligmarkedet heller enn den generelle befolkningen (Sørvoll, 2011). Da Riksrevisjonen undersøkte kommunenes bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008, var allikevel hovedbudskapet at denne nye boligsosiale politikken også hadde mange svakheter. En av hovedkonklusjonene var at de tilgjengelige virkemidlene ikke ble brukt på hensiktsmessige måter. Spesielt ble det påpekt hvordan det sjelden ble gjort vurderinger av om kjøp med startlån kunne være en god løsning for beboere i eller søkere til kommunale boliger (Riksrevisjonen, 2008).

I årene etter 2008 ble det gjennomført en rekke tiltak rettet mot å bedre forholdene som ble problematisert i Riksrevisjonens undersøkelse. Husbanken startet et boligsosialt utviklingsprogram i samarbeid med mange av landets kommuner. Regjeringen utnevnte et utvalg som resulterte i NOU 2011: 15 *Rom for alle*, og senere kom stortingsmeldingen *Byggje – bu – leve* (Meld. St. 17 (2012–2013)). Strategien *Bolig for velferd* (Departementene, 2014) fulgte stortingsmeldingen, og i 2020 fikk vi den nasjonale strategien

for den sosiale boligpolitikken, *Alle trenger et trygt hjem* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Virkemiddelbruk i sammenheng og boligeie for flere lavinntektshusholdninger sto sentralt i alle disse tiltakene. Startlånets potensial, gjerne i samspill med andre økonomiske virkemidler, ble utforsket gjennom pilotprosjekter og utregninger. Dette følges også opp i *Bustadmeldinga* (Meld. St. 13 (2023–2024)), der et av innsatsområdene er at flere skal få mulighet til å eie egen bolig.

Fra kommunal leie til eie med startlån

I perioden etter 2008, parallelt med utviklingsprogram, strategier og stortingsmeldinger, har ulike «Leie til eie»-prosjekter vokst fram i kommunene, understøttet av Husbanken (Denizou et al., 2021; Molden & Røe, 2019). Nye tiltak og forsøk er fulgt av forskings- og utredningsprosjekter som undersøker kommunenes praksis med boligsosiale virkemidler (se for eksempel Barlindhaug et al., 2011; Barlindhaug & Astrup, 2008; Proba, 2012). Startlånets potensial for husholdninger som leier kommunal bolig har stått sentralt i mye av dette. Astrup et al. (2014) viser hvordan husholdninger som leier kommunal bolig kan nyttiggjøre seg av startlån, og konkluderer på bakgrunn av utregninger med at en barnefamilie som leier kommunal bolig vil kunne håndtere «nokså høye lånerammer» (Astrup et al., 2014, s. 46). Det anbefales en praksis der husholdninger i kommunale boliger gis mulighet til å kjøpe med startlån, og det vektlegges hvordan at dette også gir en ekstra gevinst gjennom hvordan eieretablering for en familie samtidig frigjør en kommunal bolig for andre vanskeligstilte (Astrup et al., 2014). En survey til kommuner (Astrup et al., 2015) viser at 10–15 prosent av kommunene vurderer tildeling av startlån når noen søker om kommunal bolig, at kommunene generelt har oppmerksomhet på kommunale leieres muligheter til å bli eiere ved hjelp av startlån, og at leiere ofte informeres om startlånordningen når kontraktsperioden for den kommunale boligen går mot slutten. På denne måten bidrar startlånet til å redusere behovet for kommunale boliger. Ordningen «Leie til eie» beskrives også som å være med på å opprettholde standard i de kommunale boligene fordi det sikrer en viss gjennomstrømming. Hvis en kommunal bolig selges til husholdningen som leier kan kommunen kjøpe en ny enhet, og dersom husholdningen kjøper annen bolig, kan boligen oppgraderes før nye beboere flytter inn (Astrup et al., 2015).

Hvordan storbyene benytter eieretablering med startlån som alternativ til kommunal bolig belyses i Barlindhaug et al. (2018). Oslo, Bergen,

Trondheim og Kristiansand tilbyr rådgivning og bistand til blant annet rydding i egen økonomi til kommunale leiere for å bidra til at flere kan bli boligeiere ved bruk av startlån. Mange kommuner har også igangsatt prosjekter for å gjøre flere økonomisk vanskeligstilte barnefamilier til boligeiere. Disse prosjektene omtales gjerne som «Barna først» (Denizou et al., 2021). I disse kommunene er det også en vanlig strategi at alle barnefamilier som søker om forlengelse av kontrakt i kommunal bolig vurderes for å kjøpe bolig med startlån (Holm et al., 2020). Lunder et al. (2023) finner at flere kommuner har rutiner for å vurdere om personer i kommunal bolig er aktuelle for startlån, og at det i vurderingen av om startlån skal innvilges kan det å være beboer i kommunal bolig være et forhold som bidrar til å vippe en vurdering av om inntekt er tilstrekkelig for å kunne betjene et startlån.

Samlet viser studiene over at det er svært vanlig at norske kommuner er opptatt av sammenhengen mellom kommunale boliger og muligheten til å bli boligeier med startlån. Mye tyder på at begreper som leie til eie og gjennomstrømming i kommunal boligmasse er godt etablert. Dette støttes også av funn i en survey til norske kommuner (Osnes & Sørvoll, 2023), der 28 prosent av kommunene svarer at de prioriterer arbeidet med å skape gjennomstrømming i den kommunale boligmassen høyt, og at 35 prosent prioriterer gjennomstrømming moderat. Imidlertid er det studier som studerer barnefamiliers erfaringer med «gjennomstrømming i kommunal boligmasse» og konkluderer med at «barnefamiliene er opptatt av bostabilitet, mens kommunenes policy gjerne vektlegger gjennomstrømming i de kommunale boligene. Begrepet gjennomstrømming assosieres gjerne med midlertidige kontrakter blant barnefamiliene» (Elvegård & Svendsen, 2017, s. vii). Målet om gjennomstrømming gjør altså at en kommunal bolig ikke nødvendigvis gir stabilitet i boforholdet over tid. På den ene siden kan mangelen på stabiliteten i kommunal bolig underbygge en praksis med startlån for lavinntektshusholdninger, på den andre siden kan det nasjonale politiske fokuset på boligeie nettopp være årsaken til at kommunal leie i dag er midlertidig.

Skjønn i vurdering av boligeie

Å bli eier kan også være utfordrende for personer med lav inntekt. Ikke bare skal renter og avdrag betales, men uforutsette utgifter og vedlikeholdskostnader er også en del av en boligeiers hverdag. Husholdninger som leier kommunal bolig i Norge i dag har store økonomiske utfordringer.

Mange har også tilleggsutfordringer knyttet til psykisk og/eller fysisk helse (se for eksempel kapittel 6). Å låne penger til boligkjøp kan føre til at lavinntektshusholdninger opplever større økonomisk usikkerhet, og for sårbare husholdninger innebærer det en risiko for å ikke klare nedbetalingen på boliglån (Aarland & Santiago, 2023). For å redusere denne risikoen er det helt nødvendig at kommunens ansatte bruker skjønn i vurderinger av søknader om startlån, men også underveis i låneperioden. For eksempel kan bruk av betalingsutsettelse i noen tilfeller være nødvendig for å bidra til at en husholdning kan forbli boligeiere (Santiago & Aarland, 2023). Det samme gjelder muligheten for refinansiering (Aarland & Reid, 2023). Hvem i kommunen det er som vanligvis gjør disse skjønnsvurdeingene underveis i en låneperiode vet vi lite om. Det er stor variasjon i hvilke deler av sin organisasjon kommuner plasserer startlånet, og det varierer om vurderinger gjøres i team eller av enkeltpersoner. Det er stor variasjon i utdanningsbakgrunn, og det er vanlig både med utdanning og erfaring fra økonomi og sosialfag (Lunder et al., 2023).

I en studie der saksbehandlere er informanter sier imidlertid flere at en sosialfaglig tilnærming er viktig, fordi en bankfaglig tilnærming ville gi for mange avslag (Lunder et al., 2023, s. 84). Sosialt arbeid, og en sosialfaglig tilnærming, bygger på humanistiske og demokratiske verdier. Samfunnsoppdraget i sosialt arbeid er å «bistå mennesker som har behov for hjelp, for å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet» (Fellesorganisasjonen, 2015, s. 3). En bankfaglig tilnærming hviler derimot på en vurdering av lånekundens «evne til å betjene lånet basert på kundens inntekt og alle relevante utgifter, herunder renter, avdrag på lån og normale utgifter til livsopphold» (Finanstilsynet, 2022). Om utøvelsen av skjønn veier på sosialfaglige verdier, en bankfaglig tilnærming eller en kombinasjon av begge, har derfor betydning for kommunenes startlånspraksis.

Det er også eksempler der skjønnsvurderingen som gjøres i saksbehandling av startlån skaper utfordrende situasjoner for husholdningene, der de oppnår stabilitet i et uegnet boforhold. En spørreundersøkelse til husholdninger som har kjøpt bolig med startlån i Oslo kommune viser at mange har kjøpt en bolig som er liten i forhold til husholdningsstørrelsen. Dette gjelder spesielt barnefamiliene. Flere av startlåneierne synes det er vanskelig å klare seg med dagens inntekt, og de er bekymret for hvordan deres økonomiske situasjon vil utvikle seg framover. I fritekstsvarene i den samme undersøkelsen er det husholdninger som beskriver hvordan de har problemer med å klare seg økonomisk, noe som blant annet går ut over

kosthold og barns muligheter for deltakelse i fritidsaktiviteter. I Oslo er boligprisene også svært høye, noe som gjør at husholdninger som kjøper med startlån har få valg når de skal kjøpe bolig, og må kjøpe i områder som allerede har en opphopning av lavinntektsfamilier (Flåto & Turner, 2024). Imidlertid er opplevelsen av å bli boligeier med startlån lite studert, og vi vet lite om hvordan startlånkjøpere bor og lever utenfor Oslo.

Variasjon i leie til eie

Statistikken for bruk av startlån viser imidlertid at det er stor variasjon mellom kommunene i forhold til prosentandel som går fra kommunal leie til eie. Statistikk tilgjengelig i Husbankens statistikkbank viser hvor mange startlån som er gitt til personer som leier kommunal bolig. I tabellen vises dette for de ti største norske kommunene. I kolonnen til høyre vises prosentvis andel av kjøp med startlån i en kommune som er gjort av personer som leier kommunal bolig i perioden 2017–2023.

Tabell 1. Fra kommunal bolig til eie med startlån i største norske kommuner 2017–2023

	Antall kjøp med startlån totalt 2017–2023	Antall kjøp med startlån etter kommunal bolig 2017–2023	Prosent
Oslo	3782	789	20,8
Bergen	2317	289	12,5
Trondheim	1656	361	21,7
Stavanger	1181	201	17
Bærum	579	157	27
Kristiansand	836	113	13,5
Asker	532	83	15,6
Drammen	1474	232	15,7
Lillestrøm	380	54	18
Fredrikstad	901	68	7,5

Kilde: Husbankens statistikkbank

Vi ser at bare i dette begrensede utvalget er det forholdsvis stor variasjon. I Fredrikstad kommune er 7,5 prosent av startlånkjøpene gjort av husholdning som har leid kommunal bolig, og i andre enden av skalaen finner vi Bærum med 27 prosent. Hva som forklarer dette, vet vi ikke. Forhold som kan påvirke er kommunenes strategier, og om det er press på den kommunale boligmassen eller ikke. Antall kommunale boliger, og om antallet vurderes som for høyt eller ikke i forhold til behov, kan også ha betydning.

Boligpriser har også mye å si for hvor krevende det er for en husholdning å leie eller kjøpe en bolig. Tallene kan imidlertid heller ikke si oss noe om kommunenes generelle praksis med startlån, og heller ikke noe om hvor mange som kjøper bolig med startlån etter å ha søkt om kommunal bolig, men ikke flyttet inn i en.

Før vi går videre til å se på hvordan et utvalg kommuner beskriver sin praksis i perioden 2021–2022 skal metoden som er brukt for å innhente og analysere intervjumaterialet beskrives.

Data og metode

Hovedkilden til empiri i dette kapittelet er kvalitative intervjuer med kommunalt ansatte i 25 kommuner over hele landet. Noen kommuner er representert ved en enkeltperson, i de fleste tilfeller en leder ved boligkontor eller lignende. I andre kommuner er det gjennomført gruppeintervjuer med opptil fem deltakere. Alle kommunene er store (over 70 000 innbyggere) og mellomstore (30 000–69 999 innbyggere). Deltakere i studien er rekruttert gjennom e-post til et utvalg kommuner med invitasjon til å være med i intervju om kommunale boliger og omkringliggende temaer, som for eksempel prioriteringer ved tildeling av boliger, kommunal bolig som et av flere boligsosiale virkemidler, oppfølging av beboere, kontraktslengder og kontraktsfornyelse.

Deltakerne som takket ja til å delta i intervju har ansvar knyttet til kommunale boliger, men det varierer om dette ansvaret er knyttet til tildeling, planlegging eller annet. I mange av intervjuene har informant(e) ansvar for flere av områdene. Alle informantene er godt kjent med kommunens praksis knyttet til startlånordningen, og noen av informantene har startlån som del av sitt ansvarsområde. Intervjuene er gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide med forberedte spørsmål, men spørsmålene kan stilles i tilfeldig rekkefølge, og det er lagt til rette for at informantene kan reflektere fritt rundt tematikk som er viktig for dem. Intervjuguiden har ett spørsmål som er direkte rettet mot bruk av startlån, der vi spør om startlån brukes aktivt for å skape større sirkulasjon i den kommunale boligmassen og spre selveie til lavinntektsgrupper. I tillegg er det et spørsmål om hvordan kommunale boliger sees i sammenheng med andre boligsosiale virkemidler. Intervjuene er gjennomført digitalt i perioden høst 2021 til vår 2022. Vi har vært en til tre intervjuere i hvert intervju, og hvert intervju varer rundt 60 minutter. Intervjuene er tatt opp og deretter transkribert.

Datamaterialet fra intervjuene som er benyttet i analysene for dette kapittelet inkluderer alle utsagn som beskriver sammenhenger mellom

leie av kommunal bolig, boligeie og bruk av startlån. Hensikten har vært å få innsikt i både den faktiske praksisen med startlån i kommunene og holdninger til låneordningen sett i sammenheng med kommunale boliger. Datamaterialet er analysert tematisk. Sentrale temaer er kriterier i vurderinger av startlånsøknader, prioriteringsrekkefølge og mulighet for å se startlånet i sammenheng med andre økonomiske virkemidler, strategier for mer aktiv vurdering av eierpotensial blant kommunale leiere, at ikke alle ønsker å eie, samt nasjonale og kommunale forventninger til bruk av startlån. Disse temaene, og problemstillinger som kommunene var opptatt av, gikk på tvers av kommuner. I tillegg syntes det meste av tematikken å være uavhengig av kommunestørrelse (der det er unntak kommer det fram i den empiriske delen under). I den følgende teksten presenteres datamaterialet under overskriftene gjennomstrømming og sirkulasjon i kommunale boliger, samarbeid og vurderinger av eierpotensial, barna først, inntekt og muligheter i boligmarkedet, samt eiepress og eievegring. Underveis i teksten brukes sitater fra intervjuene som illustrerer sentral tematikk fra intervjuene. Til slutt diskuteres det hvilke dilemmaer og muligheter som oppstår i kommunenes praksis med bruk av startlån for leiere i kommunale boliger.

Fra kommunal leie til eie med startlån – sirkulasjon, sammenheng og forventninger

Gjennomstrømming og sirkulasjon i kommunale boliger

Som beskrevet tidligere i kapittelet, og andre steder i boka, er sirkulasjon i den kommunale boligmassen et sentralt mål i nasjonal politikk. Kommunene som er intervjuet i det foreliggende prosjektet svarer bekreftende på vårt spørsmål om startlånet benyttes for å skape sirkulasjon i den kommunale boligmassen, noe som viser hvordan det nasjonale målet også er implementert lokalt. Sitatet under illustrerer den prioriteringen som beskrives i kommunene:

Når det gjelder kommunale beboere så er de på topp i prioritering når det gjelder startlån. Vi låner ut mye i forhold til vår størrelse, så det er brukt aktivt. Startlån går jo til de som ikke kan skaffe seg en bolig i det private bankmarkedet, samtidig som vi prioriterer de som bor i kommunal bolig, uføretrygda, enslige forsørgere, barnefamilier, der er vi altså, vi har mye søkere også. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Den vanligste strategien for å skape sirkulasjon ved hjelp av startlån er at husholdningene sirkulerer, altså at en kommunal bolig gjøres tilgjengelig for andre når en beboer kjøper en bolig med startlån i det private markedet. Et annet alternativ er at en husholdning kjøper den kommunale boligen de bor i, og at kommunen da har mulighet til å kjøpe inn en ny kommunal bolig. Noen kommuner forsøker aktivt å selge kommunale boliger til de som allerede leier den, andre gjør dette mer sporadisk ved behov. Kommuner som har en aktiv strategi begrunner dette med at det innebærer fordeler for husholdningen å kjøpe boligen de allerede bor i, samtidig med at et salg er gunstig for kommunen. For husholdningen er det mange fordeler knyttet til å kunne bli boende i en bolig og i et nabolag de allerede har etablert seg i. For barnefamilier kan dette være spesielt viktig: Å bli eier gir en stabilitet som sikrer kontinuitet i skolegang og sosialt liv i nabolaget.

Å selge en kommunal bolig til en leier er gunstig for kommunen fordi de da kan kjøpe inn en ny boenhet. Det beskrives i intervju som en måte å bli kvitt boliger med stort vedlikeholdsbehov og heller kjøpe nye. Nye innkjøp kan tilpasses dagens behov, enten det handler om størrelse eller beliggenhet. Salg av kommunale boliger kan på den måten gi fordeler for flere enn den husholdningen som kjøper. I flere kommuner er det store barnefamilier som står lengst på venteliste fordi kommunen mangler egnede enheter til dem, og salg av små enheter kan gi muligheten til å kjøpe inn nye, større boliger. Startlånet er på denne måten med på å muliggjøre en kommunal politikk for å ivareta vanskeligstilte i boligmarkedet med et svært lavt antall kommunale boliger.

Å kjøpe den boligen en leier av kommunen kan allikevel ha noen negative sider for husholdningen det gjelder. En familie som kjøper en kommunal bolig med stort oppussingsbehov, kan bli boende over tid i en bolig som ikke er egnet. Dette er generelt ikke vurdert som gunstig for noen, og spesielt ikke barnefamilier. Til tross for dette beskrives det i noen kommuner hvordan kjøp av kommunal leiebolig gir andre økonomiske muligheter enn kjøp av bolig i markedet:

Det jo noen dilemmaer der, fordi hvis de skal kjøpe sin egen bolig, altså den de leier, så kommer de under det Husbanken kaller leie til eie og da er det, da er man på en måte litt sånn fritatt fra en regel vi hvert fall har når vi gir startlån, det er at vi finansierer ikke oppussingsobjekter. (Stor kommune, østlandsområdet)

Kjøp av den kommunale boligen du leier kan på den måten gi en rimeligere inngang til eiemarkedet, men samtidig blir du da boende i en nedslitt

bolig. I en annen kommune har de gitt leiere som skal kjøpe bolig med startlån mulighet til å selv velge mellom å kjøpe der de bor eller finne annen bolig i markedet. De forteller at husholdningene da gjerne velger å gå ut i markedet:

Det som vi ser per i dag, det er at beboere som er kvalifisert til startlån og som får startlån, de velger ofte å kjøpe en annen bolig enn den boligen de har bodd i, fordi at da er de for det første ute og konkurrer på markedet, også kjøper de en leilighet som er pusset opp og klar for salg, og gjerne av et prospekt som er helt nytt, istedenfor å kjøpe en sliten leilighet som de selv har slitt ned og bodd i over mange år. (Stor kommune, Midt-Norge)

I de kommunene som har som praksis å la husholdninger kjøpe den kommunale boligen de leier, er det et generelt trekk at kjøpene gjennomføres der kommunen eier innskutte enheter i borettslag eller sameier. Der kommunen eier hele gårder er det lite vanlig å selge ut en leilighet: En kommune beskriver det som helt uholdbart å ha en privat eier inn i en gård kommunen eier. Det betyr også at det blir nødvendig å ha muligheten for salg med i beregningen ved nye innkjøp. Men salg av frittstående kommunale enheter kan også ha utilsiktede konsekvenser. Flere av kommunene forteller at de nå har solgt flere av de frittstående kommunale leilighetene som fantes i kommunen, og nå har vanskeligheter med å få kjøpt inn nye frittstående. Dette er en, antakeligvis utilsiktet, negativ konsekvens av at husholdninger kan kjøpe den kommunale enheten de leier. En kommune beskriver det på denne måten:

Altså, i forhold til en porteføljeplanlegging, så ville det jo helt klart vært gunstig at de aldri skulle kjøpe. At vi ikke hadde en sånn lekkasje av boliger ut fra porteføljen, men samtidig så er det noen sånne suksessfaktorer for enkeltmennesker som er positiv, og det er jo enkelt å gjenskaffe en borettslagsleilighet eller en i et sameie. (Stor kommune, Midt-Norge)

I ytterste konsekvens kan salg av frittstående boenheter føre til at kommunale utleieboliger kun blir å finne samlet i blokkliggende bebyggelse. For eksempel forteller en kommunalt ansatt at det ikke lenger finnes frittstående kommunale boliger i kommunen hen jobber i, og det kjøpes heller ikke inn flere, fordi «boligstiftelsen sier at det er mye mere effektivt for dem å ha disse flere personers boligene, fordi at det er lettere å drifte, billigere å drifte, enn å ha en borettslagsleilighet her og en borettslagsleilighet der»

(mellomstor kommune, østlandsområdet). I denne kommunen har altså leie til eie-politikken har hatt en negativ konsekvens for andre husholdninger med behov for å leie av kommunen; det finnes ikke lenger kommunale boliger til leie som ikke er samlokalisert med andre kommunale boliger.

Videre skal vi se på hvordan det gjøres vurderinger av lavinntektsfamiliers mulighet for å betjene et startlån, og hvordan det involverer samarbeid på tvers i kommunen.

Samarbeid og vurderinger av eierpotensial

Initiativet til å kjøpe bolig med startlån kan komme enten fra kommunen eller fra husholdningen selv; vurderingene som gjøres for å avgjøre mulighet for lån er de samme. I det videre fokuserer vi imidlertid på hvordan kommunene aktivt vurderer kommunale leiere for kjøp med startlån. Slik vurdering kan gjøres gjennom hele perioden en husholdning er i kontakt med kommunen om hjelp til bolig: ved søknadstidspunktet, underveis i leieforholdet og når leiekontrakten går mot slutten. Praksiser for vurdering av mulighet for kjøp beskrives i intervjuene som nøye og forsvarlig, og det sikres også at det er mulig å gjøre endringer i lånet i tilfelle husholdningens økonomi endres i framtida. Mulighet for å forlenge nedbetalingstid og bruk av avdragsfrihet er viktige verktøy.

Det er flere eksempler på kommuner som har rutiner for å vurdere muligheten for kjøp med startlån allerede i det øyeblikket en husholdning søker om kommunal bolig. De sjekker inntekt og gjeld, og ser ofte at det er mulighet for å søke startlån blant søkerne. En kommunalt ansatt beskriver det på denne måten:

Jeg får liste over hvem som søker kommunal bolig. Da sjekker jeg jo, de legger ved skattemelding, ikke sant, sånn at jeg ser jo da i hvert fall registrert eller pantsatt gjeld, og inntekt, og da er det ofte at vi da sier prøv ut muligheten for startlån før vi behandler søknaden. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Når vi tidligere i kapittelet har sett på tall over hvem som går fra leie av kommunal bolig til eie med startlån er det viktig å være bevisst at de som vurderes for kjøp allerede ved søknadstidspunkt for kommunal bolig ikke kommer med i denne statistikken. Vi vet altså ikke hvor mange som kunne kvalifisert for kommunal bolig, men som heller blir boligeiere med startlån.

Vurdering av eierpotensial kan også gjøres underveis i en leieperiode. Noen kommuner har rutiner for hvordan de gjør jevnlige vurderinger av alle leiere i den kommunale boligmassen for mulig kjøp med startlån. Eksempelet under er fra en kommune som akkurat har igangsatt en prosess for å sjekke eierpotensial blant de kommunale leierne:

Vi har jo begynt å gire kraftig opp på det og vil vel sannsynligvis komme på sånn *all time high* i år, hvor vi rydder opp i en praksis som har utviklet seg. Det handler om manglende ressurser og litt sånn gammelt tankegods hvor man i praksis ikke avsjekker eierpotensial før man videre saksbehandler til kommunal bolig. For eksempel har vi to hundre barnefamilier som bor i kommunal bolig, så skal vi inn og avsjekke om de kan eie. Vi tror at det er en høy prosentandel som kan eie sin egen bolig nå. (Stor kommune, østlandsområdet)

Vurdering av mulighet for kjøp når leiekontrakten går ut i den kommunale boligen er også vanlig. Kommunene beskriver ulike rutiner for dette, for eksempel kan det skje på denne måten:

Eiendomsavdelingen sender ut brev, cirka seks måneder for utløpsdato på kontrakten. Da informerer vi om at kontrakten din går ut da og da, nå har du tre valg videre. Et av valgene er å søke startlån, hvis man har muligheten til det, kjøpe boligen sin, vi sender dem brosjyre med informasjon om startlån og så videre. Og sånn fanger vi opp ganske mange som ønsker å kjøpe. Det er også noen som ønsker å kjøpe en annen bolig enn den de leier, men allikevel så får vi dem inn på den tankegangen at ja, kanskje de kan søke startlån. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Samtidig er det noen som beskriver at det er viktig å vurdere eierpotensial raskt hvis en husholdning som flytter inn i kommunal bolig har økonomiske midler som kan brukes som egenkapital til kjøp av bolig. Om de blir boende i kommunal bolig over tid er det risiko for at de økonomiske midlene brukes opp.

Uansett om eierpotensialet vurderes ved søknad om kommunal bolig, underveis i leieforholdet eller når det går mot slutten, beskrives samarbeid på tvers av enheter i kommunen som svært viktig. Nav er en sentral samarbeidspart; de forvalter både økonomiske og andre virkemidler som kan være avgjørende for å muliggjøre boligeie for en person eller husholdning som leier kommunalt. Behovet for samarbeid begrunnes også med at kjøp med startlån for husholdninger som leier kommunal bolig krever komplekse vurderinger der mange forhold ved livssituasjonen må tas i betraktning.

Barna først: Å hindre at fattigdom går i arv

At å leie bolig ikke er økonomisk gunstig i Norge er en tydelig oppfatning blant alle vi har intervjuet i denne studien, slik det for eksempel er formulert i dette utsagnet:

Hvis man leier og leier og leier, så går fattigdom i arv, og vi prøver å bryte det mønsteret der og si at kan vi hjelpe noen til å kjøpe en bolig nå som kan få fast bosted, både for seg og barna, men også for å hindre at fattigdom går i arv, da. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Å leie bolig forstås altså som å medføre en risiko for vedvarende fattigdom gjennom generasjoner. Motsatt forventes det at hvis du eier boligen din besitter du en vare som øker i verdi over tid, og som kan bidra til å bryte med et liv i fattigdom. En slik forståelse ligger bak de siste årenes satsing på å gjøre barnefamilier til boligeiere. «Barna først» er et initiativ formulert på nasjonalt nivå, av Husbanken, og det er omtalt i mange av kommunene vi har intervjuet. Noen har et eget team som heter «Barna først», andre omtaler det som et prosjekt eller en satsing. «Barna først» innebærer alltid et samarbeid med Nav, ofte også andre kommunale enheter med ansvar for tjenesteyting, og det innebærer gjerne samarbeid over tid. Sitatet under illustrerer hvordan dette kan se ut i en kommune:

Vi har også et lite team som heter «Barna først» som er et samarbeidsprosjekt med Nav, hvor vi jobber litt over tid med gjerne enslige menn eller kvinner som har barn, og de har gjerne flere utfordringer. Kanskje de ikke har fast jobb, de har kanskje dårlig utdanning, de har kanskje aldri eid sin egen bolig, og de har kanskje litt kredittkortgjeld, og det er liksom, man må jobbe helhetlig over litt tid. (Stor kommune, østlandsområdet)

I denne kommunen ser vi at enslige med barn er i fokus, i andre kommuner er det barnefamilier generelt. Felles for de kommunene som beskriver «Barna først»-satsing i sin kommune er at de er veldig positive til denne måten å jobbe på og hvordan det gir muligheter for å hjelpe barnefamilier på nye måter.

Når barnefamilier, noen ganger med mange barn, skal kjøpe bolig, kreves det forholdsvis store lånesummer. I omtalen av bruk av startlån til barnefamilier beskriver kommunene sin praksis som at «de er modige i tildelingene» (stor kommune, Sør-Vestlandet), eller at de «tar sjanser»

(stor kommune, østlandsområdet). En konsekvens av å satse på store barnefamilier kan derfor bli at få husholdninger får lån. En kommune beskriver det på denne måten:

De vi hjelper, de hjelper vi skikkelig, istedenfor å strø det ut på mange. Da blir vi ikke best på statistikken, men vi blir veldig gode på å bryte sirkler med sosial problematikk i store familier for eksempel, som har hatt det i generasjoner. Da må vi gjerne trå til med ganske store startlån for å liksom få rett skolekrets, rett størrelse på bolig, for å gjøre en skikkelig innsats, men det teller bare som en, selv om at vi jobber to måneder med den familien for å få den på beina, da. Så det er noe jeg har tenkt litt på, det der med å måle kvalitet er vanskelig. (Mellomstor kommune, Sør-Vestlandet)

Til tross for en generell forståelse av at boligeie reduserer risiko for varig fattigdom er det ikke alle leiere i kommunale boliger som vurderes som aktuelle for å gå over til boligeie. Tvert imot beskriver noen av informantene at det er motstand i kommunen mot at noen grupper skal gå fra kommunal leie til eie:

Jeg har en følelse av at det er en kultur der ute blant tjenestene, for psykisk helse og rus, og mennesker med nedsatt funksjonsevne, hvor de som jobber der liksom tenker at åh, du må for guds skyld få deg en kommunal bolig, du må hvert fall ikke ut på det private markedet, det er ikke trygt. Og de tenker ofte at disse stakkars menneskene de må vi ta vare på, de skal hvert fall ikke eie sin egen bolig! Og vi tenker jo motsatt, at selv om du til og med har verge, så er det ikke sånn at du har meldt deg ut av samfunnet. Vergen skal også ivareta dine økonomiske interesser, og da tenker vi at kan du eie, så bør du det, også om du har verge, om du har nedsatt funksjonsevner, om du har lette psykiske lidelser. (Stor kommune, østlandsområdet)

Sitatet er et eksempel på hvordan helse- og sosialfaglige profesjoner kan vektlegge andre forhold i sin skjønnsvurdering enn personer som har bolig og boligmarked som ramme for sin forståelse og aktivitet. Denne ulikheten i forståelsen av hvem som bør og kan eie bolig kan også fortolkes som å skyldes ulike oppfatninger av velferdsstaten og dens rolle. Dette kommer vil tilbake til i diskusjonen.

Inntekt og muligheter i boligmarkedet

I beskrivelsen over kommer det fram hvilke vurderinger kommunene gjør av potensielle kjøpere på ulike tidspunkt. Et mye brukt utgangspunkt for vurdering av betjeningsevne er referansebudsjettet utviklet hos Statens

institutt for forbruksforskning (SIFO), gjerne omtalt som «SIFO-satsene». Noen benytter også livsoppholdssatsene utviklet for bruk ved utleggstrekk og gjeldsordning (Barne- og familiedepartementet, 2024), omtalt som Namsfogdens satser. Med Namsfogdens satser settes det lavere krav til livsopphold, noe som gjør det mulig å gi lån til husholdninger med veldig lav inntekt. Denne variasjonen mellom kommunene knyttet til hvilke økonomiske krav de stiller til låntakere samsvarer med funn i andre studier (Eggen, 2023).

Kommunale leiere, eller husholdninger som søker kommunal bolig, har gjerne inntekter som består av kommunale og statlige ytelser. Hvis slike inntekter er varige, som for eksempel en uførepensjon, er kjøp med startlån aktuelt i alle kommunene vi har intervjuet. Om inntektene er midlertidige er det derimot stor variasjon. Under er et eksempel fra en kommune som har vært restriktiv med utlån i slike tilfeller, men som nå er på vei til å endre praksis:

Hvordan håndterer vi midlertidige inntekter? Der har vi vært restriktive, men vi tenker vel nå å myke opp, og i større grad gi lån til personer som ikke har fast inntekt, med andre ord ta større risiko fordi at det vil redusere boutgiftene og det gir en mulighet rett og slett for å komme seg videre. Men der har vi vært veldig restriktive, men vi har jo på en måte tolka signalene sånn at dette her må man myke opp. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Signalene om å «myke opp» og ta større risiko gjenfinner vi på nasjonalt nivå. Husbankens veileder for startlån er tydelig på at midlertidig inntekt ikke gir grunnlag for avslag på søknad om startlån (Husbanken, 2024). I tilfeller der Nav tar kontakt med boligkontoret fordi de har en husholdning som er egnet for kjøp med startlån kan kommunen være villig til å ta litt større risiko ved for eksempel å stille lavere økonomiske krav enn det som følger SIFO-satser. Mange familier kjenner seg ikke igjen i det forventede forbruket som ligger til grunn for SIFOs referansebudsjett, de mener de er vant til å leve rimeligere enn slik det budsjetteres der. I slike tilfeller kan det gjøres skjønnsmessige vurderinger, noe som beskrives som krevde.

Det er stor forskjell på boligpriser mellom by og land, og hva du kan kjøpe med startlån på forskjellige steder. Variasjonen i muligheter med startlån mellom kommunene handler også om at boligpriser varierer, men det gjør ikke trygdeutmålinger. Dette påvirker hvem som i det hele tatt kan få startlån. I noen kommuner ligger det godt til rette for å gi lån som kan

betjenes av uførepensjon. På den annen side finner vi kommuner som forteller at barnefamiliene som skal få innvilget startlån må ha to inntekter – hvis ikke er det umulig å innvilge en lånesum som muliggjør et boligkjøp.

I kommunene med høye boligpriser er det også vanskelig for barnefamilier som får innvilget lån å få kjøpt seg bolig i det området de ønsker. Her må familiene ofte flytte fra områder de er kjent i, noe som gjerne innebærer bytte av skolekrets for barna. En kommune beskriver hvordan de jobber rundt å trygge familien på at et bytte av område nå kan gi framtidig stabilitet:

Det er jo ofte de ønsker en bolig i den kretsen de bor, men det er ikke alltid det er så realistisk, så prøver jeg heller å motivere til at det her er kanskje den ene gangen dere må flytte da hvis barna går på skole så kan vi heller tenke at dere skal bo der. (Stor kommune, østlandsområdet)

En annen utfordring noen av kommunene opplever, er en opphopning av lavinntektsfamilier i noen områder. Kjøp med startlån bidrar til dette, samtidig som at det ikke er ønskelig at barnefamilier som kjøper med startlån skal etablere seg i områder der det allerede er utfordringer. Sitatet under illustrerer hvordan dette oppleves i en kommune:

I enkelte områder er det blokker med større boenheter som blir veldig populært blant de med dårlig økonomi. Her ser vi for eksempel at vi får opphopning av innvandrere, selv om vi jobber hardt med å få det snudd. Vi har måttet ta grep, og vært veldig bevisst på det, fordi hvis noen kjøper bolig med startlån i samme blokken som dem har leid en kommunal bolig, da blir det en opphopning der. (Stor kommune, Nord-Norge)

Noen kommuner forteller også om innbyggere som tar med seg startlånet og flytter til en annen kommune med lavere boligpriser. Dette er ikke tillatt i alle kommuner. I utvalget har vi også kommuner som forteller at de får startlånsøkere som bor i andre kommuner, men ønsker å kjøpe bolig i deres kommune fordi prisene er lavere der.

Bruk av tilskudd er viktig når det gjelder boligeie for tidligere kommunale leiere. I intervjuene beskrives tilskudd som å være en forutsetning for å kunne gi familier muligheten til å kjøpe en egnet bolig de kan bli boende i over tid. Også for personer med uføretrygd er tilskudd en forutsetning for å muliggjøre et boligkjøp. Dette gjelder også utenfor storbykommunene. Som omtalt tidligere ble tilskudd til boligetablering tidligere tildelt fra Husbanken, men fra 2020 må kommunen selv aktivt bestemme hvordan

tilskuddet skal brukes. Intervjuene med kommunalt ansatte viser at det er variasjon i hvordan dette løses i den enkelte kommune. I en kommune beskrives det slik:

Politisk ledelse forstår ikke alltid hva det tilskuddet kan utrette [...], det blir veldig opp til hvilken forståelse av det boligsosiale i hver enkelt kommune. Nå blir tilskuddet overført til den generelle ramma og nå er det opp til politikerne å fordele de midlene, og det er klart at de har mange hold de skal putte penger i, så da er det veldig lett at det boligsosiale er taperen i den kampen. (Stor kommune, østlandsområdet)

Andre beskriver en aktiv holdning til tilskuddet i kommunens politiske ledelse, der det er beskrevet i en boligsosial handlingsplan hvordan tilskuddet skal brukes.

Eiepress og eievegring

Til tross for mulighetene startlån gir, er det ikke alle kommunale leiere som er umiddelbart positive til boligeie. I intervjuene fortelles det om husholdninger med veldig dårlig økonomi som vegrer seg for å bli boligeiere fordi de opplever det som en stor risiko. Allikevel kan kommunen vurdere eie som det beste alternativet. Under er et slikt eksempel:

Det er mest en sånn vegring for det usikre, sånn på det generelle plan. Det er veldig sjeldent argumentert i forhold til konkrete ting, at de ikke har råd, for vi legger jo inn buffere i forhold til disse tingene. Jeg tror jeg kan si at det er en sånn grunnleggende angst for å ha ansvaret selv. (Stor kommune, østlandsområdet)

Å gi startlån til lavinntektshusholdninger innebærer også at det kan være nødvendig med tett oppfølging etter at lån er gitt og bolig er kjøpt. Kommunene følger opp underveis, gir råd og veiledning, holder kontakt med låneforvalter (Intrum), og prøver å finne løsninger om det trengs. Til tross for god oppfølging kan det noen ganger bli nødvendig å selge boligen igjen. Noen kommuner vektlegger hvordan dette medfører et økonomisk tap for kommunene. I andre kommuner omtales slike tilfeller som en kalkulert risiko, noe en må ta høyde for når det gis startlån til lavinntektshusholdninger, slik det illustreres med dette sitatet:

Det er jo noen som kanskje aldri burde fått et startlån fordi de ikke helt mestrer alle forpliktelsene i forhold til å eie sin egen bolig, de burde i hvert fall kanskje hatt en

enda tettere oppfølging. Men det er ikke alltid så lett å vite heller, noen går det bra for, og så tenker jeg vi skal gå på, vi skal drite oss ut noen ganger fordi hvis ikke så tar vi ikke de sjansene vi skal, så får vi heller rydde opp etter oss. Det er jo noen som har fått flytte inn igjen i kommunal bolig fordi det ikke gikk bra, og da tenker jeg at da fikk de sjansen da. (Stor kommune, Sør-Vestlandet)

Det er også bevissthet om at det lånet som gis i mange tilfeller ikke strekker til, det blir ikke alltid en egnet bolig. Det er imidlertid ingen som snakker om det som en grunn til ikke å gi startlån. I noen tilfeller kan lånet heller forstås som et første skritt i en boligeierkarriere. Men i andre tilfeller er det ikke sannsynlig med noen videre boligkarriere. Dette gjelder for eksempel for personer med uførepensjon – det er ikke en inntekt hvor økonomien kan antas å bli bedre over tid.

Et generelt politisk press på at kommunale leiere skal bli eiere fortelles det om i flere kommuner. For eksempel fortelles det om lokale boligpolitiske planer med veldig høyt mål om antall som skal gå fra leie til eie, som informanten mener ikke tar høyde for at de husholdningene som skal kjøpe har veldig lave inntekter:

De vil at vi skal ha hundre i året. Vi har egentlig hatt et snitt på rundt tjue til tjuefem. Det er litt langt unna. Men jeg tenker også, når man strekker hvem som får lov å få kommunal bolig, at det er mer vanskeligstilte i utgangspunktet, at man kanskje må være realistiske om at det kan ta lengre tid før man er i stand til å kjøpe. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Det omtales også et politisk press fra nasjonalt hold, og urealistiske forventninger fra Husbanken framheves også blant dem som mener det er for stort press på at alle skal eie bolig. Flere kommuner gir uttrykk for at de ikke er helt enige i at boligeie er riktig for alle, slik det for eksempel kommer til uttrykk i dette sitatet:

Fra Husbankens side så opplever jeg at det er positivt å gi mange startlån, og det kan det jo være, men det er jo ikke noe gitt. Altså, du må gi startlån til de som skal ha startlån, tenker jeg. Ikke så mange som mulig. (Mellomstor kommune, vestlandsområdet)

Flere kommuner beskriver en tett og god kontakt med Husbanken, men det rettes også kritikk mot Husbanken som ønsker at det skal gis så mange lån som mulig, og at de «teller kvantitet på absolutt alt!» (mellomstor kommune, østlandsområdet). Flere kommuner forteller om stadige tilbakemeldinger

fra Husbanken om at det brukes for lite startlån, med begrunnelse i at det er et stort behov for startlån i befolkningen. I noen kommuner opplever de ikke å ha det samme behovet for startlån som Husbanken mener de har. Det begrunnes blant annet med at boligprisene der er så lave at de fleste husholdninger kan gis ordinære banklån.

De fleste informantene synes å gi støtte til at den generelle ideen om at boligeie er gunstig også for lavinntektshusholdninger. Men det kommer også fram noen kritiske tanker rundt føringen om at alle skal eie. Under er et eksempel på dette:

Selv om det å eie fortsatt står sterkt så er det ikke alle det passer for, det er ikke alle som ønsker, selv om de kanskje har økonomi og ressurser og alt ligger til rette for at du skal kunne eie en stor og flott bolig så er det fortsatt mange som ikke ønsker det, du ser jo eksempler på det, vi ser jo flere som velger å selge sin egen bolig for å leie fordi de heller ønsker å leie, og ikke fordi de ikke har råd til å sitte med egen bolig men fordi det er mer behagelig å leie og bruke kanskje ja pengene sine litt annerledes da. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Før diskusjonen inkluderes en liten bekymring for startlånets rolle i framtida. Intervjuene til dette kapittelet ble gjort i en periode hvor vi så de første tegnene til dyrtid og økte boligpriser, noe som skapte utfordringer for husholdninger generelt, og økonomisk vanskeligstilte spesielt. Noen av informantene reflekterte rundt dette i intervjuene, under er et eksempel:

Vi ser jo at renteøkning, og matvarepriser, strømpriser, også påvirker hvordan vi kan behandle startlånssøknader. Du skal jo klare å betale boutgiftene dine selv om renten går opp. Utsiktene for de vanskeligstilte på boligmarkedet, det er jo ikke veldig positivt akkurat nå. Men vi tilpasser, og Husbanken har mye gode virkemidler, som nedbetalingstid og fast rente og avdragsfrihet ved behov. Men det påvirker absolutt at en barnefamilie kan få seks tusen i strømrregning, det er jo en stor belastning. (Mellomstor kommune, østlandsområdet)

Hvordan vanskelige økonomiske tider har påvirket startlåneiere vet vi ikke enda, men det er blant temaene som bør undersøkes videre.

Diskusjon

Kapittelet har så langt vist hvordan statlige dokumenter og forskning har formet den forventede praksis med startlån, og hvordan et utvalg kommuner beskriver sin praksis i 2023. Intervjuene med kommunalt ansatte

gir innblikk i hvordan kommuner jobber aktivt med å se sammenhenger mellom å leie av kommunen og mulighetene for å bli boligeier, og hvordan de i dette arbeidet henter argumenter fra både økonomiske og sosialfaglige diskurser. I denne praksisen kommer det til syne en rekke paradokser som tydeliggjør hvordan kommunal praksis med startlån står i et spenn mellom sosialpolitiske mål om å sikre grunnleggende behov for alle innbyggere, og en boligpolitikk som i all hovedsak er rettet mot å sikre velfungerende boligmarkeder (Meld. St. 13 (2023–2024)).

Startlånets innretning i dag er tett knyttet til et nasjonalt mål om at kommunal bolig ikke skal være et permanent hjem, det er tvert imot en forventning om at det skal være såkalt sirkulasjon eller gjennomstrømming i den kommunale boligmassen. Dette vises også i hvordan forskrift for startlån beskriver at lånet kan gis dersom det «bidrar til bedre utnyttelse av kommunalt disponerte boliger» (Forskrift om lån fra Husbanken, 2014, § 5-4 bokstav d). At disse nasjonale føringene også virker lokalt kommer fram i intervjuene; å ikke vurdere muligheten for boligkjøp blant dem som leier kommunal bolig omtales som «gammelt tankegodt». Startlånet muliggjør på den måten at Norge i dag har en liten, og krympende, kommunal boligsektor. I lys av Riksrevisjonens kritikk fra 2008 må dette sies å være en villet utvikling; kritikken har skapt endring i nasjonal og lokal praksis. Virkningen synes å ha vært kraftfull for både kommuner med mål om å redusere antall kommunale boliger, og for husholdninger som trenger økonomisk støtte for å bli boligeiere. Kommunene vurderer aktivt hvilke muligheter kommunale leiere har for å bli eiere, og at det er lagt tydelig til rette for boligeie for lavinntektshusholdninger i de nasjonale føringene for den sosiale boligpolitikken.

I Norge følger det mange fordeler ved å gå fra kommunal leie til eie. Boligeie er i all hovedsak økonomisk gunstig, eie gir bostabilitet og muligheter til å gjøre endringer i boligen etter eget ønske, og i tillegg gir det innpass i den dominerende norske boligeiekulturen. Dette er fordeler kommunene er godt kjent med, og mange ønsker at flere kommunale leiere skal få ta del i disse godene. Samtidig skaper målet om boligeie for kommunale leiere noen problemstillinger. Søkere til kommunale boliger er sårbare økonomisk eller på annen måte – sårbarheten kan være knyttet til psykisk eller fysisk helse, utfordringer med arbeidsmarkedsdeltakelse eller andre forhold. Under dekke av begrepet «gjennomstrømming i kommunale boliger» kan sårbare husholdninger bli brikker i kommunens arbeid for å sikre nok boliger til alle. Effektivitet i forvaltningen kan bli et argument som veier tungt,

parallelt med at forsvarlige og gode boforhold skal oppnås. I intervjuene med kommunalt ansatte kommer det også fram at ikke alle husholdninger de tilbyr startlån er interessert i å bli boligeiere. Boligeie innebærer en økonomisk ansvarliggjøring: De må ta opp gjeld og er selv ansvarlige for å betale tilbake. I tillegg kommer ansvar for vedlikehold, betaling av fellesutgifter og så videre. For husholdninger med mange utfordringer kan det være vanskelig å ivareta et slikt ansvar. Aarland og Santiago (2023) finner også at av rundt 7 000 husholdninger med startlån var det 6 prosent som hadde utfordringer med nedbetaling av lån de første tre årene etter låneopptaket. I datamaterialet som ligger til grunn for dette kapittelet kommer det fram at spesielt helseprofesjonene i noen kommuner er kritiske til boligeie for noen av sine tjenestemottakere som bor i kommunal bolig. Heller enn å avvise slik skepsis bør det i videre forskning knyttet til startlån og boligeie undersøkes nærmere hvilke begrunnelser dette bygger på, og om det kan være slik at leie av egnet bolig kan være en god løsning for noen.

Bruken av SIFOs referansebudsjett i vurdering av startlån er sentralt opp mot vurderinger av husholdningsøkonomi. Noen kommuner bruker dette, andre velger å forholde seg til Namsfogdens livsoppholdssatser, som setter lavere krav til livsopphold enn SIFOs takster. Som vi har sett er vektleggingen av SIFOs referansebudsjett diskutert i tidligere forskning (Barlindhaug & Astrup, 2008; Monkerud & Astrup, 2020), og i *Veileder for startlån* (Husbanken, 2024) anbefales det å forstå SIFOs referansebudsjett som veiledende heller enn absolutt. Det er imidlertid verdt å merke seg at SIFO selv beskriver hvordan forbruksbudsjettet er utviklet for å indikere et akseptabelt forbruksnivå: «Med et akseptabelt forbruksnivå menes et forbruk som kan godtas av folk flest. Forbruket er akseptabelt i den forstand at de fleste nordmenn – uansett egen inntekt – kan leve på dette nivået uten å skille seg for mye ut» (SIFOs nettsider). Husholdninger som kjøper med startlån oppnår boligeie og fordelene som følger med det, men er det slik at mange lever under forhold som kan kategoriseres som fattigdom? Husholdninger som leier kommunal bolig har økonomiske utfordringer. Når de skal kjøpe bolig har de få valgmuligheter, spesielt i markeder med høye boligpriser. Vi vet at trangboddhet er utbredt blant husholdninger som kjøper bolig med startlån i Bærum og Oslo, og i Oslo oppleves også utfordringer med nabolag (Bærum kommune, 2020; Flåto & Turner, 2024; Johannessen et al., 2023). For barnefamilier kan dette være spesielt sårbart, og i den foreliggende studien kommer det fram at kommunene mener

vurderingene de gjør knyttet til barnefamilier og startlån krever mot: De ser på seg selv som modige og at de tar sjanser i sine skjønnsmessige tildelinger.

Gjennom intervjuene identifiserer vi også en utfordring knyttet til antall tilgjengelige kommunale boliger som kan oppstå som konsekvens av forventningen om at kommunale leiere skal kjøpe bolig med startlån. Noen kommuner sier at de etter salg til kommunale leiere nå etter hvert har få kommunale enheter igjen. At en kommune velger å ikke kjøpe inn nye boliger kan forklares med at de mener å ha et tilstrekkelig antall, men der det observeres mangel av kommunale boliger bør en slik strategi undersøkes nærmere. Det samme gjelder der kommunene selger innskutte leiligheter og investerer i nye samlokaliserte boliger. Hvis samlokalisering av kommunale boliger blir et resultat av at frittstående kommunale boliger selges ut til beboere som får startlån, skaper praksisen negative konsekvenser for målet om å tilby egnede boliger til alle. Samlokaliserte boliger kan fungere godt for noen personer, for eksempel for dem som trenger tett oppfølging av helsepersonell. For mange husholdninger vil imidlertid boliger i ordinære nabolag være den beste løsningen. En overvekt av samlokaliserte kommunale boliger vil også bety et skritt tilbake i retning av institusjoner som de siste to tiårenes politikk har søkt å bygge ned, slik det er beskrevet i denne bokas innledningskapittel.

Korte kontrakter i kommunale boliger og oppmerksomhet på boligeie for lavinntektshusholdninger synes fjernt fra den norske velferdsstaten slik den generelt beskrives, der tjenesteintensitet og kommunen som garantist for velferdstiltak er sentrale begreper (Sandvin et al., 2020). Heller enn at kommunen skal sikre gode boforhold for dem som trenger det skal husholdninger gis støtte til å bli aktører i markedet. Norge skiller seg allerede fra de andre nordiske velferdsstatene ved hvordan boligpolitikken er løftet ut av den generelle velferdspolitikken (Sørvoll, 2021). Er startlån og leie til eie for kommunale leiere enda et trinn på stigen for å gjøre boforholdet til et fullstendig individuelt ansvar, der økonomi og marked regulerer tilgang? Mye av forskningen i Norge knyttet til anvendelse av startlånet er initiert av nasjonale organer ansvarlige for boligpolitikken, Husbanken og Kommunaldepartement. Den underbygger praksisen med bruk av startlån til økonomisk svært vanskeligstilte husholdninger og støtter opp under målsettingen med boligeie for flere. Med unntak av Johannessen et al. (2023) og Flåto og Turner (2024), som begge studerer Oslo kommune, er det ikke undersøkt hvilke boforhold som kommer ut av kjøp av bolig med

startlån for lavinntektshusholdninger, og intervjuene som ligger til grunn for dette kapittelet sier lite om akkurat det.

Konklusjon

Intervjuene med ansatte i norske kommuner som ligger til grunn for dette kapittelet viser at eie for lavinntektshusholdninger i kommunale boliger er noe alle kommuner jobber med, noen mer aktivt enn andre. Der dette arbeidet framstilles som svært vellykket handler det om, på den ene siden, at det frigjør kommunale boliger og reduserer det kommunale ansvaret, på den annen side at det gir stabile boforhold med mulighet for akkumulasjon av kapital for husholdningene. De informantene som er kritiske til mantraet om boligeie for lavinntektshusholdninger er opptatt av hva det betyr for husholdningene, men også at tilbudet om kommunale leieboliger blir dårligere. Vektleggingen av leie til eie kan derfor på den ene siden bidra til å sikre egnede boforhold for flere ved at kommunale enheter gjøres tilgjengelig for flere på kort sikt gjennom økt sirkulasjon, på den annen side kan det i noen kommuner skje en samling av kommunale leieboliger i noen områder eller blokker. For husholdningene som går fra leie til eie er det en risiko at de etablerer seg i en lite gunstig bosituasjon, enten økonomisk eller ved innlåsing i et uegnet boforhold og nabolag som boligeier. For noen husholdninger kan det å skulle være boligeier også innebære en psykisk belastning.

Spørsmålet om boligeie og startlån til lavinntektshusholdninger er det beste alternativet for å sikre at alle bor trygt og godt bør derfor gis mer oppmerksomhet og bli gjenstand for undersøkelser og diskusjon i det videre. I materialet som ligger til grunn for denne studien ser vi tegn til at det sosialfaglige arbeidet som har som mål å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet i noen tilfeller kan komme i skyggen av økonomiske behov og mål i stat og kommune. Levekår for husholdninger som har gått fra kommunal leie til eie med startlån bør gis oppmerksomhet i tida framover. Dette gjelder spesielt for barnefamilier, men også for personer med helserelaterte utfordringer.

Om kapittelet

Tusen takk til alle som deltok i intervjuundersøkelsen og delte av deres erfaringer med bruk av startlån i sammenheng med kommunal bolig. Takk

til Ingar Brattbakk og Jardar Sørvoll, som deltok i datainnsamlingen og har gitt verdifulle innspill i underveis i utviklingen av kapittelet. Takk også til anonym fagfelle for mange gode kommentarer.

Forfatterbiografi

Maja Flåto er sosiolog med ph.d. i sosialt arbeid og sosialpolitikk fra OsloMet. Hun er forsker II på NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Referanser

- Astrup, K. & Monkerud, L. (2021). *Den økonomiske fordel av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander* (NIBR-rapport 2021:5). Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R. & Aarland, K. (2014). *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis for forskriftsendringen* (NIBR-rapport 2014:27). Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E. & Aarland, K. (2015). *Kommunenes praktisering av startlånordningen – effekter av den nye forskriften* (NIBR-rapport 2015:27). Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Barlindhaug, R. & K. Astrup (2008). *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån* (NIBR-rapport 2008:13). Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Barlindhaug, R., Johannessen, K. & Kvinge, T. (2011). *Boligkarriere for startlånsøkere* (NIBR-rapport 2011:15) Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C., Ruud, M. E., Sommervoll, D. & Søholt, S. (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet* (NIBR-rapport 2018:12) Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Barne- og familiedepartementet. (2024). *Livsoppholdssatser*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/forbruker/gjeldsordning/livsoppholdssatser/id691824/>
- Bærum kommune. (2020) *Barn bor bra i Bærum. Evaluering av NAV og Boligbistands samarbeid om Startlån til utsatte barnefamilier*. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/om-baerum-kommune/organisasjon/innovasjon-i-baerum/rapport-barn-bor-bra-i-baerum.pdf>
- Denizou, K., Grønseth, A., Hauge, Å. & Stamsø, M. (2021). *Eie først – barna først. Hvilken betydning har selveid bolig for livskvaliteten i lavinntektsfamilier?* SINTEF akademisk forlag.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf
- Dyb, E. (2020). Lykken ved å eie sin bolig: Tilfredshet og sosial integrasjon blant eiere og leietakere. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(1), 32–50.
- Eggen, F. W (2023) *Konsekvenser av stigende rente for startlånmottakere*, Samfunnsøkonomisk Analyse, Rapport 1/2023
- Elvegård, K. & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger* (NTNU-rapport 2017). <http://hdl.handle.net/11250/2484862>
- Fellesorganisasjonen (2015) Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/ifsw-cdn/assets/ifsw_100510-1.pdf

- Finanstilsynet. (2022, 19. desember). *Praksis for lån til forbrukere* [Rundskriv]. <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2022/praksis-for-lan-til-forbrukere/?action=index&contentLink=50180> (Oppdatert 6. desember 2024)
- Flåto, M. & Turner, L. M. (2024). *Mulige konsekvenser av flyttemønstre for personer som er innvilget startlån i Oslo kommune* (BOVEL-notat 1/24). <https://hdl.handle.net/11250/3111023>
- Forskrift om lån fra Husbanken. (2020). *Forskrift om lån fra Husbanken* (FOR-2019-11-18-1546). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2019-11-18-1546>
- Proba. (2012) *Virkninger av startlån* (Proba-rapport 2012-01). Proba samfunnsanalyse.
- Hjeltnetveit, V. (2009). Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre. I M. A. Stamsø (Red.), *Sosialpolitikk i historisk perspektiv* (2. utg., s. 29–66). Gyldendal.
- Holm, A., Nygaard, M., Bråthen, A., Løyland, H. I., Asphaug, L. & Asphjell, M. K. (2020). *Evaluerings av Barna Først: Husbankens virkemidler for å få barnefamilier fra leie til eie*. Oslo Economics; By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Husbanken. (2024). *Veileder startlån*. <https://husbanken.no/kommune/startlaan/veileder/>
- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). *Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig* (BOVEL-notat 1/2023). <https://hdl.handle.net/11250/3057244>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken* (2021–2024). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Lindquist, K.-G. & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), 6–22.
- Lunder, T., Vrålstad, S., Storm, H. N., Myhrer, R. S. & Krone-Hjertstrøm, H. (2023) *Startlån – variasjon i kommunal praksis og forvaltning*. Telemarksforskning.
- Malpass, P. (2008). Housing and the new welfare state: Wobbly pillar or cornerstone? *Housing Studies*, 23(1), 1–19.
- Meld. St. 17 (2012–2013). *Bygge – bu – leve*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-17-20122013/id716661/>
- Meld. St. 13 (2023–2024). Bustadmeldinga — Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet. *Meld. St. 13 (2023–2024) - regjeringen.no*
- Molden, T. H. & Røe, M. (2019). *Fra kommunal leietaker til boligeier: Erfaringer med leie til eie i Trondheim kommune*. NTNU Samfunnsforskning.
- Monkerud, L. C. & Astrup, K. C. (2022). Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlånsordningen. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), 19–37.
- NOU 2011: 15 (2011). *Rom for alle*. Kommunaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426/>
- Osnes, S. M. & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligdeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner* (BOVEL-notat 2/2023). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>
- Proba. (2012). *Kommunenes retningslinjer og praksis for startlån* (Proba-rapport 2012:07). Proba.
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dokument nr. 3:8 (2007–2008)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2007-2008/Dok3-200708/dok3-200708-008/>
- Sandvin, J. T., Vike, H. & Anvik, C. H. (2020). Den norske og nordiske velferdsmodellen: Kjennetegn og utfordringer. I C. H. Anvik, J. T. Sandvin, J. P. Breimo & Ø. Henriksen (Red.), *Velferdstjenestenes vilkår: Nasjonal politikk og lokale erfaringer* (s. 28–41). Universitetsforlaget.
- Santiago, A. M. & Aarland, K. (2023). The role of forbearance in sustaining low-income homeownership: Evidence from Norway's public starter mortgage program. *Cityscape*, 25(1), 253–274.

- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt* (NOVA-rapport 2011:16). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5027>
- Sørvoll, J. (2021). *Husbanken og boligpolitikken 1996–2021. En jubileumsbok*. Cappelen Damm Akademisk.
- Till, M. (2005). Assessing the housing dimension of social inclusion in six European countries. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18(2), 153–181.
- Torgersen, U. (1987). Housing: The wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(sup1), 116–126.
- Vassenden, A. (2014). Homeownership and symbolic boundaries: Exclusion of disadvantaged non-homeowners in the homeowner nation of Norway. *Housing Studies*, 29(6), 760–780. <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2014.898249>
- Vassenden, A., Lie, T. & Skoland, K. (2012). *Man må ha en plass å bo: En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland* (IRIS-rapport 2012/29). International Research Institute of Stavanger.
- Aarland, K. & Reid, C. K. (2018). 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. & Reid, C. K. (2023). The impact of refinancing on housing outcomes among lower-income households. *International Journal of Housing Policy*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/19491247.2023.2189866>
- Aarland, K. & Santiago, A. M. (2023). Staying afloat or going under: Mortgage arrears in Norway's starter mortgage program. *Tidsskrift for boligforskning*, 6(1), 30–50.

KAPITTEL 5

Offentlige leieboliger som boligsosialt virkemiddel i et markedsbasert boligregime – en normativ analyse

Kim Christian Astrup OsloMet – storbyuniversitetet

Viggo Nordvik Husbanken

Abstract: In this chapter, the normative basis for public rental housing as one of the solutions to distributional challenges in market-based societies is discussed, inspired by Sen's capability approach. Based on conventional economic welfare theories, it is far from evident that public rental housing, such as social rental housing in Norway in 2025, justifies its place in the housing policy toolkit. According to the authors, however, these economic theories oversimplify reality by focusing solely on income redistribution and demand-side policies, while neglecting significant individual variations in households' ability to convert economic resources into satisfactory housing conditions in the market. When considering the latter, the normative basis for public rental housing is significantly strengthened, according to the authors. They conclude that the current Norwegian social rental sector largely functions in accordance with the capability approach's emphasis on individual variations in the ability to convert economic resources to desirable welfare outcomes. This means that many of the households renting from the municipality would not find suitable housing in the private market, even if they received government cash transfers, due to factors such as mental health challenges, discrimination, or weaknesses in the market supply. Astrup and Nordvik's contribution is a rare example of normative political discussion in housing research. This is not only scarce nationally but also internationally. Besides this important academic contribution, the chapter can also be seen as a contribution to the discussion on the appropriate size of the Norwegian social rented sector in the future.

Keywords: capability approach, economic theory, housing policy, normative political philosophy, public rented housing

Sitering: 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>
Lisense: CC BY 4.0

Innledning

I dette kapittelet drøftes det normative grunnlaget for offentlige utleieboliger som en løsning på boligsosiale fordelingsutfordringer. Med utgangspunkt i kapabilitetstilnærmingen argumenterer vi for at tradisjonelle økonomiske velferdsteorier forenkler disse utfordringene ved å fokusere hovedsakelig på inntektsomfordeling og etterspørselsstimulerende tiltak. Vi argumenterer for at disse tilnærmingene overser individuelle variasjoner i evnen til å konvertere ressurser til tilfredsstillende levekår, noe som bidrar til å overse relevansen av offentlige utleieboliger som boligsosialt virkemiddel. Ved hjelp av konverteringsfaktorbegrepet framhever vi behovet for en mer nyansert forståelse av boligsosiale utfordringer hvor disse ikke kan reduseres til enkle monetære fordelingsproblemer. Vi argumenterer for at en slik tilnærming bidrar til å tydeliggjøre den boligsosiale politikkenes fordelingspolitiske funksjon, og rollen offentlig utleieboliger har når det gjelder å ivareta denne funksjonen.

Systematisk normativ argumentasjon står ikke sterkt verken i nasjonal eller internasjonal boligforskning.¹ Dette bidrar til at den prinsipielle begrunnelsen for ulike boligsosiale virkemidler er lite uttalt i politikken og kanskje også lite gjennomtenkt. Ikke alle oppfatter behovet for en rettferdiggjøring (*justification*) av politiske inngrep i markedene som selvsagte. En kan for eksempel notere seg at to etablerte forskere nylig publiserte en artikkel med diskusjon av faktorer som gjør at det er mulig å motstå krefter som presser størrelsen på en sosial utleiesektor nedover (Blackwell & Bengtsson, 2023). Artikkelen tar det for gitt at opprettholdelse av den sosiale leiesektoren er gunstig, men gir ingen begrunnelse for dette. Dette kapittelet har som mål å bidra til en tydeliggjøring av det normative grunnlaget for offentlige leieboliger som boligsosialt virkemiddel.

Den overordnede fordelingspolitiske ambisjon i dagens boligpolitikk er at alle skal kunne bo «godt og trygt» (Meld. St. 13 (2023–2024), s. 9). Dette er en ambisiøs målsetting, og samtidig et uttrykk for at bolig betraktes som et grunnleggende gode som skal være tilgjengelig for alle, uavhengig

1 Det finnes imidlertid noen unntak som fortjener å nevnes, blant annet artikkelen «Politics and Housing Markets – 4 Normative Arguments» (Bengtsson, 1995) og særlig «Housing as a Freedom Right» (King, 2003). Særlig sistnevnte framstår som et originalt og ambisiøst forsøk på å etablere et filosofisk og normativt fundament for boligpolitikken. Kings teori bygger på flere omstridte premisser og har hatt begrenset utbredelse og akademisk innflytelse. I dette kapittelet har vi i stedet undersøkt mulighetene for å identifisere et normativt grunnlag i normative teorier som klassisk velferdsøkonomisk teori og nyere utvikling innen velferdsøkonomi, slik som kapabilitetstilnærmingen.

av inntektsnivå. Siden ikke alle husstander har tilstrekkelig økonomiske ressurser til å oppnå tilfredsstillende boforhold på egen hånd, er hovedfunksjonen til den boligsosiale politikken å bidra til at husstander med lav inntekt skal rustes til å kunne skaffe seg en bolig (eid eller leid) i det lokale boligmarkedet de befinner seg i. Boligsosiale utfordringer har blitt definert i nasjonal og internasjonal litteratur som et misforhold mellom lavinntektsgruppers økonomiske ressurser og det som kreves for å oppnå, enten ved å kjøpe eller å leie, en tilfredsstillende bolig på det lokale boligmarkedet (Galster, 1997; Nordvik, 2005). Dette ressursistiske perspektivet på boligsosiale utfordringer kan lede til en forforståelse om at boligsosiale utfordringer i prinsippet kan løses enten ved generelle inntektsoverføringer (hvor det da ikke er behov for boligpolitikk i det hele tatt), eller ved inntektsoverføringer i kombinasjon med boligstøtte. Et slikt perspektiv kan dermed bidra til å underminere relevansen og den teoretiske begrunnelsen for offentlige utleieboliger som boligsosialt virkemiddel.

Vi vil i dette kapittelet argumentere for at en slik ressursistisk tilnærming til boligsosiale fordelingsproblemer alene ikke er tilstrekkelig for å gi en teoretisk og normativ avklaring av boligsosiale virkemidlers rolle i velferdspolitikken. Hvis vi kun er opptatt av individers økonomiske ressurser kommer vi heller ikke i mål med en tilfredsstillende diskusjon av det normative grunnlaget for offentlige utleieboliger som boligsosialt virkemiddel. Derfor vil vi i dette kapittelet benytte kapabilitetstilnærmingen, utviklet av Amartya Sen og Martha Nussbaum, som teoretisk rammeverk. I denne tilnærmingen er konverteringsfaktor et nøkkelbegrep som hjelper oss å forstå hvordan individer i varierende grad kan omgjøre økonomiske ressurser (inntekt og formue) til tilfredsstillende levekår. Vi betrakter derfor også konverteringsfaktorbegrepet som essensielt for å klargjøre den boligsosiale politikken uavhengige funksjon i fordelingspolitikken, og hvilken rolle offentlige utleieboliger kan spille for å ivareta denne funksjonen i kontekst av en moderne velferdsstat (Barr, 2001, 2004). Uten en slik klargjøring kan det fort oppstå uklarheter om hvilke problemer sektoren best kan løse og hvordan sektoren bør dimensjoneres. Som et eksempel utgjør den norske offentlige utleiesektoren kun om lag fire prosent av den samlede boligmassen, noe som er lavt i et internasjonalt perspektiv og betydelig lavere enn hos våre skandinaviske naboer (Astrup, 2017). Ved å skille den boligsosiale politikken fordelingsfunksjoner fra resten av fordelingspolitikken, blir det lettere å vurdere behovet for offentlige leieboliger og omfanget av sektorens eventuelle underdimensjonering.

Artikkelen er organisert på følgende måte: I første del går vi nærmere inn på tradisjonell velferdsøkonomisk argumentasjonen mot å løse fordelingsutfordringer innenfor spesifikke godemarkeder som boligmarkedet. I del to presenterer vi kapabilitetstilnærmingen og dens begrepsapparat, og viser hvordan dette bidrar til nødvendig nyansering og modifisering av noen av velferdsøkonomiens viktigste politikkimplikasjoner. Del tre er en drøfting av hvordan kapabilitetstilnærmingen kan anvendes som utgangspunkt for diskusjon av den boligsosiale politikken og valg av ulike boligsosiale strategier, med særskilt vekt på offentlige utleieboliger. I del fire diskuterer vi så noen generelle teoretiske lærdommer av kapabilitetstilnærmingen for utforming og justering av mengden offentlig eide boliger til leie med utgangspunkt i den norske konteksten.

Boligsosial politikk i et klassisk velferdsøkonomisk perspektiv

Med boligsosiale utfordringer mener vi at noen ikke på egen hånd er i stand til å oppnå samfunnsmessig akseptable boforhold. I det vi kaller verktøykassen med offentlige boligsosiale virkemidler finner man typisk bostøtte, offentlige utleieboliger, boligtilskudd, tilgang på gunstige lån med flere. Dette er virkemidler som eksisterer i varierende grad i alle rike industrialiserte og post-industrielle land (Sørvoll & Nordvik, 2021). Virkemiddelet offentlige utleieboliger har med utgangspunkt i klassisk velferdsøkonomisk tenkning imidlertid liten relevans som løsning på boligsosiale utfordringer. Dette henger sammen med at økonomer generelt ønsker å løse sosiale utfordringer og fordelingsproblemer gjennom ubundne inntektsoverføringer (Barr, 2004; Quigley, 1999). I et velferdsøkonomisk perspektiv er det derfor ikke opplagt hvorfor vi i det hele tatt trenger en boligsosial politikk, og flere økonomiske velferdsteoretikere har også argumentert for at den boligsosiale politikken bør erstattes med en styrket generell inntektssikringspolitikk:

Housing, which is increasingly being allocated by the market and supported by income transfers, is no longer central to the economic aspects of the welfare state, any more than food. Both are fundamental to individual welfare, but neither is primarily a public responsibility. (Barr, 2004)

Hvorfor økonomer foretrekker å løse sosiale utfordringer gjennom inntektsoverføringer (eller inntektssikring) utdypes av nobelprisvinneren James Tobin:

While concerned laymen who observe people with shabby housing or too little to eat instinctively want to provide them with decent housing and adequate food, economists instinctively want to provide them with more cash income. Then they can buy housing and food if they want to, and if they choose not to, the presumption is that they have a better use for the money. (Tobin, 1970, s. 264)

Dette er uttrykk for et grunnleggende aspekt ved økonomisk tenkning, nemlig at individet selv vet hva som er best for egen velferd og er i stand til å handle ut fra det, det såkalte konsumentsoverensstemmelsesprinsippet (Nordvik, 2018; Thurow, 1974). Dette innebærer også at fritt bytte av varer og tjenester uten markedssvikt, maksimerer samfunnets velferd.² En implikasjon er at hvis fordelingsproblemer som samfunnet ønsker å løse observeres i enkelte markeder, gir det høyest velferd hvis de løses gjennom å gi ubundne inntektsoverføringer.

Konsumentsoverensstemmelsesprinsippet kan dermed tolkes som en normativ målestokk for hvordan fordelingspolitikken bør utformes (Nordvik, 2018, se s. 29), og at utfordringer knyttet til fordeling, levekårsutfordringer og sosial rettferdighet ifølge denne logikken bør bli «resolved at the most general level» (Tobin, 1970, s. 264), det vil si gjennom skatte- og trygdepolitikken. Gyldigheten av konsumentsoverensstemmelse som normativ målestokk bygger imidlertid på en antagelse om vel fungerende markeder, og fravær av informasjonsproblemer og eksterne virkninger. Dersom konsumentens vurderinger og handlinger negativt påvirker andres konsummuligheter eller bygger på utilstrekkelig informasjon, vil det kunne være grunnlag for å bryte med prinsippet. Tobin anbefaler derfor en todeling av den økonomiske politikken hvor den generelle fordelingspolitikken samtidig suppleres av en spesifikk politikk rettet mot å redusere/eliminere markedssvikt i de enkelte godemarkeder (Tobin, 1970, s. 264).

Tony Atkinson har argumentert for at bostøtte kan være et relevant, supplerende fordelingspolitisk virkemiddel som bidrar til å løse fordelingsproblemer forårsaket av det han kaller «eksogen variasjon i boutgifter»: «Housing expenditure is a relatively exogenous element of a household's outgoings and one which varies across households in ways which reflects accidents of geographical location and tenure» (Atkinson, 1998, s. 16).

Når det er betydelig eksogen variasjon i boutgiftene mellom ulike hushold, som ikke kan forklares med forskjeller i kvantitet og kvalitet på

2 Det resultatet er kjent som det første velferdsteorem. I økonomisk terminologi forutsettes det at i en frikonkurranseøkonomi med marked for alle varer og tjenester, og uten eksterne virkninger og kollektive goder, vil en markedsløsning, hvis den eksisterer, under visse betingelser vil være pareto-optimal.

boligkonsum, blir dette verken fanget opp av konvensjonelle fattigdomsmål eller hensyntatt i skattesystemet eller det øvrige trygdesystemet. Den eksogene variasjonen i boutgifter kan ha ulike kilder, inkludert geografiske variasjoner i boligpriser, forskjeller i disposisjonsform og forskjeller i opparbeidet boligformue og dermed i utgifter til betjening av boliglån.

Variasjon i boutgifter er en kilde til variasjon i levkår og fattigdomsstatus mellom hushold som ellers har samme sammensetning, samme inntekt og samme kvalitet på boligkonsum (se også Pedersen & Hellevik, 2010). Også variasjon over tid i boligpriser og i rentenivå kan ses som eksempler på eksogen variasjon i boligutgifter som påvirker husholdenes økonomiske situasjon.

Tony Atkinson (1977) argumenterer for at en generell bostøtte vil bidra til å øke den samfunnsmessige velferden hvis husholdninger er eksponert for denne typen eksogen variasjon i boutgifter. Siden bostøtte knytter støtten til konsum av et spesifikt gode, presenterer ordningen imidlertid en prinsipiell teoretisk utfordring for konsumentsoverensstemmelsesprinsippet ved at den griper inn i konsumentens frie valg.

Selv om konsumentsoverensstemmelsesprinsippet for det fleste økonomer er et tungtveiende argument for ikke å legge bindinger på økonomisk støtte, har flere økonomer argumentert for at visse situasjoner allikevel åpner for at boligsosiale virkemidler er formålstjenlige:

At the heart of the economist's love affair with cash transfers is the doctrine of absolute consumer sovereignty. Everyone is his own best judge of what should be done to maximize his own utility. But: Real public policies must face up to a modification of this simplistic view. (Thurow, 1974, s. 193)

Argumentasjon knyttet til såkalte *merit goods* er brukt for å rettferdiggjøre subsidiering av boligkonsum for lavinntekts-hushold, selv om dette strider mot prinsippet om konsumentsoverensstemmelse. Siden tenkningen rundt *merit goods* bryter med konsumentsoverensstemmelse, kan det sies å utgjøre en form for paternalisme. Her kan det være relevant å skille mellom myk og hard paternalisme (Hanna, 2018). Myk paternalisme er basert på ideen om at individets manglende evne til å handle i sin egen beste interesse er midlertidig og situasjonsbetinget. For eksempel kan et individ handle mot sin egen interesse på grunn av manglende informasjon, misforståelse eller midlertidig svekket dømmekraft. Hard paternalisme, derimot, kan potensielt rettferdiggjøre mer inngripende tiltak. Den kan være relevant

å argumentere for i situasjoner hvor individer kanskje ikke er i stand til å handle i sin egen beste interesse, selv om de er fullt informert. Dette kan inkludere situasjoner der individer tar valg som er selvdestruktive eller betydelig skadelige for deres velvære.

I tråd med myk paternalisme kan man argumentere for at offentlig subsidiering av *merit goods* bare hjelper individer med å gjøre valg de ville ha gjort med full informasjon og som de selv ser seg best tjent med i ettertid.

Nordvik og Sørvoll (2014) samt Sørvoll og Nordvik (2021) har fremmet en begrunnelse for bostøtte som kan tolkes i tråd med en form for myk paternalisme. De argumenterer for at subsidiering av boligkonsum for lavinntektshushold kan rettferdiggjøres som bidrag til sosiale investeringer (Morel et al., 2011). Tanken er at sikring av en tilfredsstillende boligsituasjon kan betraktes som en avgjørende forutsetning for husholdningers videre deltagelse på samfunnsarenaer som utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. Det sosiale investeringsperspektivet tar for eksempel høyde for at vi ikke kan være sikre på at foreldre alltid vil prioritere barns langsiktige behov for gode og trygge boforhold i tilstrekkelig grad.

Thurow (1974) trekker særlig fram begrensninger i beslutningskompetanse som et viktig argument for tilsidesettelse av konsumentsuverenitetsprinsippet i visse tilfeller. Rusmisbruk eller psykiske plager kan for eksempel medføre at personer utviser preferanser som samfunnet ikke ønsker å respektere, eller føre til manglende handlekraft til å agere ut fra hva den enkelte vet er best for egen velferd (Nordvik, 2018). I slike situasjoner vil derfor tildeling av spesifikke goder, som en offentlig leiebolig, kunne være å foretrekke.

Thurow understreker samtidig at beslutningskompetanse er et gradsfenomen, og at det i praksis fort vil kunne oppstå uklarhet hvorvidt beslutningskompetansen er tilstrekkelig svekket for at konsumentsuverenitet bør tilsidesettes. Nordvik (2018) framholder at brudd med prinsippet om konsumentsuverenitet bør rettferdiggjøres gjennom argumentasjon. Svak beslutningskompetanse er et mulig argument for å bryte med prinsippet i konkrete situasjoner. Dette illustrerer et mer generelt poeng: at det i noen tilfeller kan være nødvendig å trekke inn flere dimensjoner enn de rent økonomiske for at fordelingspolitikken skal kunne løse boligsosiale utfordringer på en tilfredsstillende måte.

En iboende begrensning ved tradisjonell velferdsøkonomi er at den abstraherer bort viktige former for heterogenitet hos aktørene og/eller ulike samfunnsstrukturer som kan begrense mulighetene individer

har for å omforme sine tilgjengelige materielle ressurser til tilfredsstillende levekår. Tradisjonell velfersøkonomi har dermed ikke et begrepsapparat for å konseptualisere flerdimensjonale fordelingsutfordringer, eller kriterier for hvordan slike problemer bør løses. Det er her kapabilitetstilnærmingen kommer inn. Vi vil i neste del gå nærmere inn på kapabilitetstilnærmingen som analytisk rammeverk for å granske flerdimensjonale fordelingsproblemer. Denne tilnærmingen gir oss større grunn til å tro at boligsosiale utfordringer faktisk kan løses best gjennom den boligsosiale politikken.

Kapabiliteter, funksjoner og konverteringsfaktorer

Begrepsapparatet i kapabilitetstilnærmingen er grunnleggende for vår analyse av boligsosiale problemer og virkemidler. I denne delen av kapitlet starter vi med en kort introduksjon til dette begrepsapparatet, og deretter viser vi hvordan dette analytiske rammeverket kan brukes til å analysere boligsosiale problemer og rollen offentlige utleieboliger har for å løse disse.

Funksjoner og kapabiliteter danner kjernen i kapabilitetstilnærmingen. Mens funksjoner er noe man faktisk gjør, for eksempel det å bo «godt og trygt» i tråd med den norske boligpolitikkenes målsettinger, er kapabiliteter friheten, eller mer presist, den reelle muligheten, individer har til å utøve slike funksjoner. Den reelle mulighet individer har til å bo «godt og trygt» er dels betinget av tilgjengelige økonomiske ressurser og dels det Sen kaller konverteringsfaktorer. Konverteringsfaktorer er individers muligheter til å transformere ressurser til ulike funksjoner, eller det vi litt upresist kan betegne som tilfredsstillende levekår (eller levestandard).

Det finnes flere kilder til variasjon i konverteringsfaktoren mellom individer. Slike variasjoner kan handle om egenskaper ved det lokale boligmarkedet. Eksempelvis holder en lav trygdeinntekt mye lenger på leiemarkedet i Nesna, en liten kommune i Nord-Norge, enn den samme inntekten i en storby som Oslo. Variasjon i konverteringsevne handler også om individuelle egenskaper som fysisk funksjonsevne, handlekraft og beslutningskompetanse eller finansiell manøvreringsevne. Andre kilder til variasjon i konverteringsfaktoren kan ligge i samspillet mellom individuelle egenskaper og egenskaper ved markedet. Eksempler på dette kan være ulike former

for diskriminering³ og informasjonsproblemer som følge av at man er ny i et uoversiktlig boligmarked (Galster, 2012).

Sens hovedpoeng er at individers mulighet til å transformere et gitt inntektsnivå til tilfredsstillende levekår dermed også vil variere. Hvis individers konverteringsfaktorer ikke varierer og vi samtidig observerer uheldige boligrelaterte levekår, er vi tilbake i den tradisjonelle velferdsøkonomiske modell hvor fordelingsutfordringer kan løses ved hjelp av ubundne kontantoverføringer framfor boligsosial politikk. Som følge av variasjonen i individers konverteringsfaktorer, må fordelingspolitikken skifte fokus fra midler til mål, fra en generell fordelingspolitikk til spesifikke fordelingsmål langs ulike sentrale levekårsdimensjoner som for eksempel bolig:

The capability approach changes the focus from means (the resources people have and the public goods they can access) to ends (what they are able to do and be with those resources and goods). This shift in focus is justified because resources and goods alone do not ensure that people are able to convert them into actual doings and beings. Two persons with similar sets of goods and resources may nevertheless be able to achieve very different ends depending on their circumstances. (Sen, 2009, s. 236)

Den overordnede målsetting om at alle skal «bo og trygt og godt» kan altså tolkes som uttrykk for en erkjennelse av at variasjoner i boligrelaterte konverteringsfaktorer eksisterer i et tilstrekkelig omfang til at det ikke er mulig å oppnå fordelingspolitiske målsettinger utelukkende gjennom generell inntektssikringspolitikk. Boligpolitikken i Norge og andre land kan slik begrunnes i at generelle trygdeoverføringer rett og slett ikke er tilstrekkelig.

Ifølge kapabilitetstilnærmingen bestemmes individers spesifikke konverteringsfaktorer i et komplekst samspill av sosiale strukturer og individuelle egenskaper:

Each individual has a unique profile of conversion factors, some of which are body-related, others of which are shared with all people from her community, and still others of which are shared with people with the same social characteristics (e.g., same gender or class or race characteristics). (Robeyns, 2017, s. 113)

3 I sin bok om Detroit's vekst og fall gir George Galster (2012) noen grusomme eksempler på hvordan afroamerikanere som hadde tatt steget inn i den økonomiske middelklassen ble møtt med voldelige reaksjoner når de forsøkte å konvertere sine monetære ressurser til en bolig i et hvitt middelklassestrøk.

Kompleksiteten og variasjonen i konverteringsfaktorer mellom individer, bør offentlige myndigheter ta høyde for i valget og dosering av boligsosiale strategier og virkemidler. Rent skjematisk kan målet for den boligsosiale politikken reformuleres i lys av begrepsapparat til kapabilitetstilnærmingen: Alle skal ha den reelle muligheten (bokapabiliteten) til å utøve funksjonen bo «godt og trygt». Dette kan oppstilles som et kriterium for en rettferdig fordeling av boligrelaterte levekår, og avvik fra dette kriteriet kan brukes som mål på deprivasjon, som for eksempel når norske forskere og utredere forsøker å tallfeste antallet *vanskeligstilte på boligmarkedet* (se for eksempel Monkerud et al., 2018).

Den boligsosiale vendingen i den norske boligpolitikken fra slutten av 1990-tallet bestod i økt fokus på å avhjelpe situasjonen for dem som ikke helt greide å skaffe seg tilfredsstillende boforhold på egen hånd (Sørvoll, 2021; Sørvoll & Hansen, 2021). Disse benevnes ofte som vanskeligstilte på boligmarkedet, eller alternativt ved hjelp av begrepet brukt tidligere i dette kapittelet – «boligsosiale utfordringer». En analytisk oppmerksomhet på konverteringsfaktorer og fordelingen av dem på tvers av individer leder oppmerksomheten direkte mot hushold som ikke har «friheten til å velge gode boforhold». Med denne måten å definere vanskeligstilte på blir boforholdene en separat faktor. Flere forsøk på å operasjonalisere begrepet «vanskeligstilte på boligmarkedet» bruker informasjon om hvorvidt husholdet har inntekt under det hyppig brukte fattigdomsmålet EU60⁴ som et kriterium (se for eksempel Thorsen, 2017).

Når man tar hensyn til variasjoner i konverteringsfaktorene vil man se at vanskeligstilthet på boligmarkedet er et fenomen som kan opptre både over og under en mer eller mindre arbitrær «fattigdomsgrense». Måleutfordringene knyttet til deprivasjonsmålet vanskeligstilte er omfattende (Monkerud et al., 2018; Thorsen, 2017), og er ikke et tema vi vil forfølge videre i denne artikkelen. I stedet er spørsmålet hvordan et deprivasjonsmål som «vanskeligstilte på boligmarkedet» også kan brukes som utgangspunkt for utforming og evaluering av fordelingspolitiske virkemidler (Alkire, 2008; Robeyns, 2006).

Den boligpolitiske menyen av virkemidler kan veldig grovt deles inn i to hovedstrategier: bostøtte (bunden inntektsoverføring) eller offentlige utleieboliger. Vårt normative utgangspunkt er at disse virkemidlene

4 En familie regnes som fattig om de har en inntekt etter skatt per forbruksenhet på mindre enn 60 prosent av median-inntekten.

bør evalueres med utgangspunkt i hvordan de bidrar til å redusere vanskelighetstilthet, sammenlignet med alternativet, og med bevissthet om at boligsosial politikk har budsjettammer. Effektiviteten til ulike boligsosiale virkemidler avhenger dels av (1) at de proporsjoneres i samsvar med omfanget av konverteringsutfordringene den enkelt har, og (2) at virkemiddelet som benyttes er i samsvar med typen konverteringsutfordring det skal løse. Disse to punktene kan også brukes som en overordnet teoretisk veileder for boligsosial praksis på lokalt nivå, for eksempel i norske kommuner.

Valget mellom bostøtte og offentlig utleiebolig som løsning på boligsosiale utfordringer avhenger av individuelle behov og boligmarkedets karakteristikk. Utmålingen av bostøtte bør tilpasses den enkeltes behov slik at individet settes i stand til å oppnå et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Imidlertid vil ulike forhold ved individet selv, hvordan boligmarkedet fungerer, eller samspillet mellom disse, kunne medføre at bostøtte ikke alltid vil være tilstrekkelig til å sikre tilfredsstillende boforhold. I noen tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig å komplettere den algorit mestyrte bostøtten med en skjønnsbasert utmålt sosialhjelp, som tar hensyn til variasjoner i konverteringsfaktoren. I andre tilfeller vil tildeling av offentlige utleieboliger være den beste og mest kostnadseffektive løsningen. Hvilke boligsosiale utfordringer som primært bør løses gjennom bostøtte (intervensjon på etterspørselssiden), og i hvilke situasjoner som i stedet bør løses gjennom tildeling av offentlig kontrollerte utleieboliger (intervensjon på tilbudssiden), vil vi drøfte nærmere i neste del.

Boligsosiale markedstiltak – på etterspørselssiden eller tilbudssiden?

Vi vil i denne delen se nærmere på valget mellom boligsosiale virkemidler som stimulerer etterspørselen og direkte intervensjon på tilbudssiden gjennom offentlige utleieboliger, basert på tradisjonelle argumenter fra økonomisk velferdsteori.

Tilbudssiden eller etterspørselssiden – en tradisjonell tilnærming

I diskusjonen i denne delen tar vi utgangspunkt i et tenkt hushold med et uløst boligproblem. Av grunner vi har gjort rede for, kan vi videre tenke oss at det finnes gode grunner til å søke andre løsninger enn ubundne

overføringer av økonomiske ressurser. Vi forutsetter så at kompetente myndigheter har analysert situasjonen og konkludert at problemet må løses ved hjelp av den boligsosiale politikkens virkemidler. Spørsmålene om budsjettkostnader og hvilken effekt virkemidlene har på bosituasjonen, gjenstår likevel.

Boligsosiale virkemidler deles ofte inn i intervensjoner på tilbuds- siden og intervensjoner på etterspørselssiden (Yates, 2012). Mot slutten av 1990-tallet foregikk en spennende diskusjon om fordeler og ulemper med intervensjoner på boligmarkedets tilbuds- og etterspørselsside. Typiske tilbudssidetiltak kan være subsidiering av bygging av offentlige utleieboliger og tildeling av slike. Etterspørselsstimulerende tiltak er eksempelvis bostøtte. Som representant for tilhengerne av virkemidler rettet mot etterspørselssiden kan man trekke fram Galster (1997), mens Apgar (1990) og Holmans og Whitehead (1997) argumenterer for intervensjoner på tilbudssiden.

De som er tilhengere av etterspørselsstøtte som bostøtte, mener at dette er mer treffsikkert og at det gir muligheten til å tilpasse støtte etter behov over tid. I tillegg vil økt etterspørsel gjøre det lønnsomt å øke tilbudet av den typen boliger de vanskeligstilte har behov for. De argumenterer videre for at bostøtteløsningen er hensiktsmessig da den ikke forutsetter at en planlegger har perfekt informasjon om hvilke boliger konsumentene har behov for.

Demand-side approaches directly attack the root of the fundamental housing problem in most markets: the inability of some households to afford decent-quality housing at current rents for such [...] demand-side approaches are superior on many efficiency and equity grounds typically considered paramount. (Galster, 1997, s. 575)

Galster (1997) argumenterer også for at en økning av tilbudet av offentlige leieboliger kan påvirke andre deler av tilbudet, slik at det presses nedover. I tråd med dette indikerer en empirisk studie av det norske markedet (Nordvik, 2006) at økt tilbud av offentlige utleieboliger kan fortrenge framtidig nybygging. Videre sannsynliggjør denne studien at jo flere offentlige utleieboliger i et marked, dess mer trolig er det at økt tilbud av samme boligform fører til redusert tilbud av andre boliger over tid. Mekanismen er at (deler av) etterspørselen som kunne ha blitt rettet mot andre deler av boligmassen blir absorbert av offentlige utleieboliger. Dette kan skje direkte ved at folk som ellers ville ha etterspurt eksempelvis leie av en liten

privateid bolig heller etterspør den offentlige utleieboligen, eller gjennom flytterkjeder som går via flere markedssegmenter.

Argumentene for subsidiering av tilbudssiden er at tilbudet, spesielt på de segmentene av leiemarkedet som er mest aktuelle for målgruppene for den boligsosiale politikken, ikke i tilstrekkelig grad er følsomt for prissignaler. Eksempler på slike lite prisfølsomme segmenter kan være boliger som innehar spesielle kvaliteter som markedet ikke frambringer. Resten av dette delkapittelet handler om ulike situasjoner hvor etterspørselsstimulering og respons på de tilhørende prissignalene (lav prisfølsomhet) ikke er tilstrekkelig til å framskaffe et tilbud eller at dette er en lite kostnadseffektiv måte å gå fram på.

I en diskusjon som tar utgangspunkt i Storbritannia argumenteres det for at lav prisfølsomhet har sammenheng med et lite effektivt planleggingssystem og med en privat utleiesektor dominert av småskalautleiere (Yates & Whitehead, 1998). De argumenterer for at noen av småskalautleierne har andre hovedmoter enn profitt for sin utleievirksomhet, noe som reduserer prisfølsomheten. Også for Norge kan argumenter med referanse til mange småskalautleiere være relevante. Under denne betingelsen kan direkte bygging og tildeling av bolig være en mer direkte og effektiv måte å øke tilbudet av boliger for vanskeligstilte.

Som en avrunding av denne diskusjonen viser vi til Yates og Whitehead (1998), som understreker at en kombinasjon av etterspørselsstimulerende og tilbudsside-tiltak er å foretrekke. De argumenterer for at sammensetningen av denne kombinasjonen avhenger av hvordan markedet fungerer. Det handler først og fremst om i hvilken grad boligtilbudet i ulike delmarkeder reagerer på prissignaler. Talende nok kaller de sin artikkel for et forsvar for mer agnostisisme («In Defence of Greater Agnosticism»).

Fra den tiden Galster og Whitehead diskuterte disse spørsmålene og fram til i dag, har det vært svært lite akademisk litteratur som drøfter forholdet mellom tilbuds- og etterspørselsstimulanser. Det er sannsynligvis rett å påstå at bruken av etterspørselsstimulerende tiltak og argumentene for dem har vunnet terreng i denne perioden.

Variasjoner i konverteringsfaktorer og boligsosiale tiltak

Vi merker oss at diskusjonen om tilbudssidetiltak versus etterspørselsstøtte (som for eksempel bostøtte) i stor grad handler om hvordan markedet

virker. Sens konverteringsfaktorbegrep hjelper oss imidlertid å se at egenskaper ved de enkelte boligsøkerne kan være argumenter for offentlige leieboligers plass i den boligsosiale politikken. Ulike individuelle egenskaper gjør at personer har ulik evne til å konvertere ressurser (for eksempel inntekt) til gode boforhold, kort sagt at konverteringsfaktorer er ulikt fordelt over populasjonen. Våre argumenter tar inn over seg det enkle faktum at *folk er forskjellige*.

Ikke bare er folk forskjellige, de lever i ulike sosiale sammenhenger (det vil si familier og lokale boligmarkeder). Konverteringsfaktoren kan sies å være evnen til å konvertere egne ressurser til gode boforhold, og denne vil være ulik i ulike sosiale sammenhenger. Det er derfor rett å si at konverteringsfaktoren er bestemt i samspillet mellom individuelle egenskaper og den sosiale sammenhengen.

Hverdagserfaringer forteller oss at ikke alle er like flinke til å ivareta sine egne interesser, det vil si evnen til å foreta informerte valg (igjen: evnen til å konvertere ressurser til funksjoner) er ulikt fordelt i befolkningen. Sagt på en annen måte, *beslutningskompetansen* er ulikt fordelt (Eika, 2009; Thurow, 1974). Svak beslutningskompetanse kan ha sitt opphav i flere ulike kilder. Som et eksempel kan vi tenke på omsorgsboliger for pleietrengende. På et punkt i livet vil mange av oss ha behov for sammensatte bolig- og omsorgstjenester, uten at vi kjenner den spesifikke sammensetningen selv – vi mangler beslutningskompetanse. I et slikt tilfelle vil framskaffelse og/eller tildeling av en omsorgsbolig være den mest effektive politikken.

I noen tilfeller kan dårlige kognitive evner (for eksempel utviklingshemming) føre til vansker med å gjøre gode informerte valg på boligmarkedet. Det kan også gi svakere evne til å ivareta en bolig og et leieforhold i det daglige. En pakke hvor en offentlig eid leiebolig tildeles i kombinasjon med nødvendig bistand kan da være hensiktsmessig. Merk at dette ikke er et generelt utsagn om at personer med utviklingshemming i sin allmennhet ikke kan ivareta sine interesser i en privat leid eller i en eid bolig. Vi vet blant annet at den norske Husbanken finansierer oppretting og bygging av bolig for utviklingshemmede i borettslag hvor beboerne eier selv. Dette er jo et tilbudssidetiltak, rettet direkte inn mot behov og konverteringsfaktor. Selv om de aktuelle personene hadde fått rause tilskudd og bostøtte er det ikke sikkert tilbyderne i markedet hadde evnet å reagere på prissignaler.

Andre eksempler på faktorer som kan gi opphav til begrenset beslutningskompetanse kan være rusmisbruk eller rett og slett manglende evne til å planlegge. Man vet empirisk at noen folk har svak evne til å legge

langsiktige planer og til å følge dem (se for eksempel Lusardi & Mitchell, 2023; Santiago & Leroux, 2022). Poenget her er at det er noen som ikke evner å konvertere egne ressurser til et langsiktig og godt boforhold. Det offentlige, som boligsosial aktør, kan i noen tilfeller kombinere utleierollen med å legge rammer for boforholdet bedre, enn om de aktuelle personene leier av en privat aktør.

En annen type utfordringer man kan tenke seg at et offentlig tilbud kan være en god løsning er knyttet til *diskriminering* på det private leiemarkedet. Diskriminering kan ta form av at noen rett og slett ikke får tilbud om leie av bolig – de stenges ute) (Andersson et al., 2012; Benedictow et al., 2023; Søholt & Astrup, 2009). Den kan også ta form av at noen må betale høyere leie enn det andre må gjøre (Beatty & Sommervoll, 2012; Larsen & Sommervoll, 2011). To grupper løper større risiko for diskriminering på boligmarkedet. For det første folk med bakgrunn fra land i Asia eller Afrika. For det andre folk med dårlig evne til å signalisere at de er gode leietagere. Dette kan være folk som har liten eller sporadisk tilknytning til arbeidslivet, og det kan være folk med rusproblemer. Anekdotisk informasjon antyder at hundeeiere kan oppleve lignende problemer. Når tilbyderne i markedet krever en urimelig høy premie for å leie ut til spesielle grupper, vil det kunne være mer kostnadseffektivt å tilby denne gruppen bolig enn det vil være å subsidiere deres evne til å betale ekstrapremien.

Offentlige utleieboliger kan altså være en hensiktsmessig og kanskje også kostnadseffektiv løsning på utfordringer knyttet til adgang til det private leiemarkedet og diskrimineringspremie. Det er viktig å merke seg at en svak konverteringsfaktor alene ikke nødvendigvis rettfærdiggjør løsningen med offentlig leiebolig. Tildeling av offentlige leieboliger til personer/familier med en dårlig evne til å konvertere ressurser til gode boforhold må i en eller annen forstand være bedre enn alternativ støtte, som for eksempel bostøtte.

Å vurdere kostnadseffektiviteten av forskjellige alternativer er avgjørende for å velge den beste løsningen. Et bedre alternativ kan for eksempel være et tilbud som koster mindre – et tilbud som er kostnadseffektivt. Et eksempel viser dette: Sammenlign to personer med identisk inntekt. Den ene bor i et lokalt boligmarked med svært høye leier og boligpriser, mens den andre bor i et lavprisområde. I dette tilfellet kan vi si at hun som bor i høyprisområdet har lavere evne til å konvertere sin inntekt i et godt boforhold enn det han som bor i lavprisområdet har. Om en av boligsosiale hensyn ønsker å støtte henne som har problemer med å etablere et godt boforhold, er sannsynligvis bostøtte et bedre alternativ enn offentlig

utleiebolig i et høypris-område. I et lavprisområde, hvor leiemarkedet er lite utbygd og leietilbudet er begrenset, kan derimot offentlige utleieboliger være en mer effektiv løsning. Dette illustrerer at den mest effektive løsningen i et bestemt tilfelle avhenger av hva den underliggende konverteringsutfordringen skyldes – enten det er misforholdet mellom boligpris og inntekt eller strukturelle problemer i leiemarkedet, som eksempelet viser.

Til slutt viser vår gjennomgang at tilbudssideintervensjoner, som offentlig eide utleieboliger, kan være det mest hensiktsmessige valget i visse tilfeller. Den enkle gjennomgangen ovenfor viser at spesielle tilfeller hvor forhold som påvirker konverteringsfaktoren negativt gir argumenter for å prioritere tilbudssideintervensjoner, som eksempelvis offentlig eide utleieboliger.

Offentlige utleieboliger – boligsosialt virkemiddel i norsk kontekst

Økonomer har tradisjonelt argumentert for at boligsosiale fordelingsutfordringer bør løses gjennom andre metoder enn bygging og tildeling av offentlige utleieboliger; enten gjennom generell fordelingspolitikk (Barr, 2004; Tobin, 1970) eller ved hjelp av etterspørselsstimulerende tiltak som bostøtteordninger (Galster, 1997). Vi tar imidlertid utgangspunkt i kapabilitetstilnærmingen og utfordrer denne argumentasjonen. Vi hevder at den i for stor grad overser variasjonene i individers evne til å konvertere ressurser til gode levekår. Med andre ord mener vi at diskusjonen om offentlige utleieboligers berettigelse som virkemiddel bør ta høyde for konverteringsfaktor-begrepet i kapabilitetstilnærmingen (Sen, 2009). Økte inntektssikringsordninger eller forbedring av ulike bostøtteordninger vil ikke nødvendigvis forbedre alle individers reelle muligheter (kapabiliteter) til å oppnå tilfredsstillende boforhold. Individenes varierte «konverteringsutfordringer» kan derfor være et sterkt argument for offentlige utleieboliger som et boligsosialt virkemiddel. Dette bringer oss til et sentralt spørsmål: Er offentlige utleieboliger i Norge dimensjonert og strukturert på en måte som kan løse typiske norske boligsosiale utfordringer, gitt de konverteringsutfordringene de vanskeligstilte står overfor? Dette vil vi diskutere videre i lys av teoretiske innsikter fra kapabilitetstilnærmingen.

Bruken av offentlige utleieboliger i norske kommuner

I Norge utgjør den kommunale utleiesektoren fire–fem prosent av boligmassen. En gjennomgang finner at kun litt over halvparten av disse boligene

er forbeholdt vanskeligstilte (Holmøy, 2018). Vårt fokus på variasjoner i konverteringsfaktoren og hvordan offentlige utleieboliger kan være en god løsning på noen av de boligsosiale utfordringene variasjonen skaper, peker mot at en snever avgrensning av vanskeligstilte på boligmarkedet kan skjule noen av funksjonene som de offentlige utleieboligene fyller.

Selv om det ikke eksisterer en samlet statistikk over beboerne i denne sektoren, kan likevel KOSTRA-tall gi oss en viss pekepinn på hvile typer boligsosiale utfordringer kommunene vanligvis bruker dette virkemiddelet til å løse. I 2021 utgjorde antall nyinnflyttede husstander til kommunale utleieboliger 11 816. Av disse utgjorde 10 prosent flyktninger, 22 prosent husstander med psykiske lidelser og/eller rus, 40 prosent husstander med behov for tilrettelagt bolig og 23 prosent med øvrige utfordringer.

Antallet i disse kategoriene har i hovedsak vært rimelig stabile over tid, med unntak av flyktninger, og vil derfor kunne gi oss et nokså godt bilde av sektoren generelt. KOSTRA-statistikken er også i samsvar med en nylig gjennomført landsomfattende spørreundersøkelse, der 75 prosent av kommunene svarte at det vanligvis ikke er tilstrekkelig å være økonomisk vanskeligstilt for å få tildelt kommunal bolig: Tilleggsutfordringer av en eller annen art er ofte nødvendig (Osnes & Sørvoll, 2023).

Norske kommuners utleieboliger synes primært rettet mot målgrupper som ofte opplever en rekke utfordringer og hindringer med å skaffe seg en bolig i det private markedet, ut over det rent økonomiske. Vi finner særlig slike hindringer som følge av utfordringer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser, men også flyktninger som i overgangsperioder vil kunne oppleve boligmarkedsdeltagelse som krevende på grunn av kultur- og språkbarrierer. Ensidig tilbud preget av mindre boliger på lokale leiemarkeder og korte kontrakter i den private sektoren kan videre gjøre det krevende å finne egnede og stabile boligtilbud for eksempel for barnefamilier. Tallene som rapporteres i KOSTRA og som refereres ovenfor illustrerer at kommunale boliger brukes til å løse de boligsosiale utfordringene til situasjonene og gruppene omtalt ovenfor.

Norske kommuners bruk av utleieboliger framstår i hovedsak som løsninger på konverteringsutfordringer som samsvarer med kapabilitets-tilnærmingens lærdommer; det vil si boligsosiale utfordringer som kan knyttes til individuelle forhold (som for eksempel etnisk minoritetsbakgrunn), strukturelle aspekter ved leiemarkedet, eller samspill mellom disse (for eksempel diskriminering), og som ikke uten videre lar seg løse gjennom tilførsel av mer økonomiske ressurser til individet gjennom inntekts-sikring eller bostøtte.

Noen nyanseringer

Likevel kan det være grunn til å problematisere flere aspekter ved offentlig utleie av bolig i norsk kontekst. Selv om det finnes en rekke problemer hva gjelder sektorens utforming, vil vi i denne delen diskutere dimensjonerin- gen av en offentlig kontrollert utleiesektor, gitt de konverteringsutfordrin- ger vanskeligstilte har på det norske boligmarkedet.

Sammenlignet med andre OECD-land har Norge en liten og sterkt behovsprøvd offentlig utleiesektor (Aarland & Sørvoll, 2021). Det kan der- for framstå som paradoksalt at en sosialt ambisøs boligpolitikk som den norske (alle skal bo «godt og trygt»), i hovedsak skal realiseres innenfor rammen av et dynamisk og uforutsigbart boligmarked (Astrup, 2017). Det er ikke gitt at dette er problematisk så lenge den boligsosiale fordelings- funksjonen ivaretas, men å vite sikkert hvorvidt dette faktisk er tilfelle, vanskeliggjøres av betydelige utfordringer når gjelder statistisk måling av omfanget vanskeligstilthet (Monkerud et al., 2018; Nordvik et al., 2021). Uklarheten rundt dette gjør det vanskelig å vurdere boligpolitikken generelle måloppnåelse og omfanget av uløste boligsosiale utfordringer. Dermed er det også vanskelig å vurdere hva som bør være størrelsen på den offentlig kontrollerte utleiemassen.

Det gjøres jevnlige kartlegginger av bostedsløshet, den mest alvorlige formen for vanskeligstilthet på boligmarkedet (Dyb & Zeiner, 2021). I 2020 ble omfanget av bostedsløshet estimert til om lag 3 300 individer, hvorav to av tre bostedsløse hadde utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske hel- seutfordringer. Offentlig utleie som virkemiddel mot bostedstedsløshet bør sees i sammenheng med den gradvise nedbygging av institusjonsomsorgen over tid (se kapittel 6). Denne nedbyggingen er i samsvar med den politiske målsettingen om at flest mulig skal kunne leve og bo i eget hjem med tilstrek- kelige tjenester. Selv om bostedsløshet har gått ned over tid, vil eksistensen av fenomenet bostedsløshet i seg selv fortsatt kunne tolkes som at offentlig utleie som erstatning for institusjonsomsorgen fortsatt har en del å gå på.

Et særegent aspekt ved offentlig utleie i Norge sammenlignet med andre land, er bruken av tidsbestemte kontrakter (Aarland & Sørvoll, 2021). Dette kan på den ene siden oppfattes som effektiviseringstiltak som øker gjen- nomstrømningen i sektoren, og bidrar til at en svært knapp ressurs for- deles til dem som trenger den mest. På den annen side kan tidsbestemte kontrakter også ha problematiske aspekter. Ut over å være administrativt kostbart, kan et system med jevnlig monitorering og behovsprøving bidra til å underminere leietagernes botrygghet (i strid med målet om «gode

og trygge» boforhold. På den annen side, dersom evnen til å konvertere økonomiske ressurser til funksjonen bo godt bedres over tid, vil det være hensiktsmessig å bruke tidsbestemte kontrakter.

Et mer prinsipielt problem med bruk av tidsbestemte kontrakter ut fra et kapabilitetsperspektiv er informasjonsutfordringene ved å avveie behovet nye prospektive leietagere (outsiderne) som søker seg til sektoren opp mot behovet til eksisterende leietagere (insiderne) som ønsker å få fornyet sine kontrakter (Sørvoll, 2024). Problemet består i at vurderingen av outsiders behov er basert på informasjon om realiserte utfall, eller funksjoner i kapabilitetstilnærmingens terminologi, mens vurdering av eksisterende leietager må vurderes ut fra estimat av deres «bokapabiliteter», eller deres reelle muligheter til å skaffe tilfredsstillende boforhold i boligmarkedet. Estimering av kapabiliteter kan imidlertid være svært krevende, og hvorvidt kommunalt leietagere som ikke får sine leiekontrakter fornyet faktisk vil være i stand til å skaffe egnede boforhold i markedet på egen hånd kan i praksis kun gjøres ved etterfølgende observasjon av deres boligkarrierer i dette markedet. For dem som feilvurderes kan det innebære starten på en «runddans» i systemet, som kan bidra til å maskere behovet for offentlige utleieboliger. Forskning på kommunale leietagere og deres boligkarrierer vil derfor være en viktig del av kunnskapsgrunnlag for å vurdere graden av en eventuell underdimensjonering av kommunale utleieboliger i Norge.

Som tidligere nevnt er offentlige utleieboliger i Norge en begrenset ressurs som hovedsakelig tildeles av kommunene gjennom streng behovsprøving. Denne behovsprøvingsspraksisen kan tolkes som en løsning på vanskeligstiltes konverteringsutfordringer, og er sånn sett i tråd med lærdommene fra kapabilitetstilnærmingen. Det kan imidlertid innvendes at dette kan ha uheldige virkninger om den offentlige utleiemassen konsentres. En sterk konsentrasjon av svært vanskeligstilte husholdninger i deler av den kommunale boligmassen kan ha negative konsekvenser for beboerne, spesielt for barn som vokser opp i denne sektoren og deres livssjanser. Dette er egentlig mer et argument for spredning av offentlige leieboliger enn det er et argument for færre offentlige utleieboliger.

Formålet med bruk av boligsosiale virkemidler er at de skal bidra til å sikre tilfredsstillende trygge og gode boforhold. Det er derfor prinsipielt problematisk hvis måten de boligsosiale virkemidlene brukes på bidrar til uheldig bomiljø, som formodentlig bør regnes om en integrert bestanddel av «tilfredsstillende boforhold». Det er imidlertid flere problemer med dette motargumentet. Dimensjonering av sektoren er i utgangspunktet en

separat problemstilling fra hvordan sektoren utformes. Kommunale utleieboliger kan betraktes primært som en disposisjonsform som i prinsippet kan integreres i ordinære boligmiljø.

Det vil nok være en utfordring å balansere hensynet til å minimere problemer knyttet til opphopning av folk med problemer opp mot behovet for å effektivisere tilbudet av tjenester til nettopp disse gruppene. En må imidlertid merke seg at dette ikke er problemer som forsvinner om man fjerner offentlige utleieboliger. Samtidig er det å balansere disse forholdene på en god måte en viktig utfordring i formuleringen av en utleieboligpolitikk.

En prinsipiell utfordring med en større bruk av offentlige utleieboliger til flere målgrupper, er at det kan løse utfordringer som kanskje bedre kan løses gjennom andre virkemidler. For vanskeligstilte hvor boligsosiale utfordringer primært er av økonomisk art, vil bostøtten gjennom sine kriterier for behovsprøving lettere tilpasse individets behov på en effektiv måte. Dette enkle poenget er kjernen i Galsters argumentasjon. En bredere bruk av offentlige utleieboliger må også avveies mot potensielle fortrenkningseffekter for boligbygging i privat regi (Nordvik & Medby, 2007). Jo bredere denne sektoren blir, desto mer av den ordinære markedsetterspørsel vil den absorbere, og desto større vil fortrenkningseffekten være (Astrup, 2017). I visse tilfeller, hvor tilbudssiden i det lokale boligmarkedet responderer lite på prissignaler, kan det allikevel være grunnlag for å foretrekke nybygging i offentlig regi (offentlige utleieboliger) framfor mer bostøtte. En ny studie finner at det primært er det profesjonelle utleiesegment som responderer sensitivt på prissignaler i leiemarkedet (Mamre et al., 2025). I lokale leiemarkeder med et lite innslag av profesjonelle av utleiery vil det være et argument for mer bruk av offentlig utleieboliger enn bostøtte til å løse boligsosiale utfordringer.

Det er en kunnskapsutfordring at vi vet lite om hvordan tilbudssiden i norske regionale og lokale boligmarkeder fungerer, for eksempel målt ved hjelp av tilbudselasiteter. Det kreves derfor mer forskning for å vurdere styrken i dette argumentet for mer offentlige utleieboliger.

Konklusjon

Offentlige utleieboliger som løsning på boligsosiale utfordringer har generelt hatt lite oppslutning blant økonomiske velferdsteoretikere. I stedet har økonomer argumentert for at slike utfordringer bør løses gjennom ulike bostøtteordninger (Atkinson, 1977; Galster, 1997), eller, mer utbredt, at

de bør løses utenfor den boligsosiale politikken, det vil si gjennom den generelle velferds- og fordelingspolitikken (Barr, 2004; Tobin, 1970). Økonomenes argumenter kan ledes videre til en påstand om at innenfor en egalitær, generøs velferdsstat som den norske, er det ikke uten videre opplagt at den boligsosiale politikken har en selvstendig fordelingsfunksjon som ikke ivaretas gjennom en tilstrekkelig dimensjonering av inntektssikringssystemet.

Vi har i dette kapitlet argumentert for at den tradisjonelle oppfatningen om at generell omfordeling av inntekt og etterspørselsstimulerende tiltak best løser de boligsosiale utfordringene er for enkel. Folk er forskjellige og har ulike muligheter til å konvertere økonomiske ressurser til gode boforhold. Videre er driverne bak svake konverteringsfaktorer heterogene. Innsikt i denne heterogeniteten kan hjelpe politiske myndigheter til å finne den rette miksen mellom bostøtte og offentlige utleieboliger. Ikke minst kan denne måten å betrakte velferdsvurderinger på, bidra til innsikt i hva som kjennetegner personer og situasjoner hvor en offentlig utleiebolig er best og når bostøtte er å foretrekke.

Offentlig utleie av bolig består i Norge av den kommunale utleiesektoren. Denne sektoren utgjør i dag om lag fire–fem prosent av samlet boligmasse, og andelen har vært stabil over en relativt lang periode. Den fortsatte eksistensen av bostedsløshet til tross for målrettet boligpolitiske innsats over flere år, er et viktig argument for å hevde at sektoren kan være underdimensjonert. Argumenter for økt dimensjonering ut over dette krever etter vår mening et bedre kunnskapsgrunnlag. Dette gjelder dels et bedre statistisk grunnlag for omfanget av uløste boligsosiale utfordringer og hva disse skyldes, og dels mer forskning på boligkarrierer til vanskeligstilte som får sine søknader om en kommunal leiebolig avslått.

I tilfeller hvor de boligsosiale utfordringene primært skyldes misforhold mellom inntekter og prisene i det lokale boligmarkedet, vil bostøtten fortsatt være et effektivt og målrettet virkemiddel til å utmåle tilstrekkelig økonomiske støtte. Generelt kan man si at når tilbudssiden i det lokale boligmarkedet i liten grad responderer på prissignaler, kan det allikevel være grunnlag for å foretrekke nybygging i offentlig regi framfor mer bostøtte. Kunnskap om variasjoner i evnen til å konvertere økonomiske ressurser til og årsaker til svake konverteringsevner, kan, som vi argumenterer for ovenfor, være nyttig når boligsosial politikk og offentlige utleieboliger skal dimensjoneres av de som fatter velferdspolitiske beslutninger.

Om artikkelen

Vi vil gjerne takke to anonyme fagfeller for gode kommentarer. Kommentarene bidro til å løfte kvaliteten på kapitlet.

Forfatterbiografier

Kim Christian Astrup er utdannet samfunnsøkonom og jobber som forsker II på NIBR. Han er også stipendiat ved Fakultet for samfunnsvitenskap, OsloMet – storbyuniversitetet.

Viggo Nordvik er samfunnsøkonom med doktorgrad fra Universitetet i Oslo og er fagdirektør i Husbanken.

Referanser

- Alkire, S. (2008). Using the capability approach: Prospective and evaluative analyses. I F. Comim, M. Qizilbash & A. Alkire (Red.), *The capability approach: Concepts, measures and applications* (s. 26–50). Cambridge University Press.
- Andersson, L., Jakobsson, N. & Kotsadam, A. (2012). A field experiment of discrimination in the Norwegian housing market: Gender, class, and ethnicity. *Land Economics*, 88(2), 233–240. <https://doi.org/10.3368/le.88.2.233>
- Apgar, W. C. (1990). Which housing policy is best? *Housing Policy Debate*, 1(1), 1–32. <https://doi.org/10.1080/10511482.1990.9521033>
- Astrup, K. C. (2017). Kan boligmarkedet temmes? Smartere boligpolitikk i et markedsbasert system. I J. Askim, K. Kolltveit & P. G. Røe (Red.), *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring* (s. 76–89). Universitetsforlaget.
- Atkinson, A. B. (1977). *Housing allowances, income maintenance and income taxation* [Paperpresentasjon]. The Economics of Public Services: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Turin, Italy.
- Atkinson, A. B. (1998). *Poverty in Europe* (Jrjo Jahnsson Lectures): Wiley-Blackwell.
- Barr, N. A. (2001). *The welfare state as piggy bank: Information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford University Press.
- Barr, N. (2004). *The economics of the welfare state* (4. utg.). Oxford University Press.
- Beatty, T. K. M. & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21(2), 121–130. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2012.03.001>
- Benedictow, A., Gamrath, T., Iversen, M., Kotsadam, A. & Schulz, M. N. (2023). *Diskriminering i det norske leiemarkedet for boliger* (Rapport nr. 23-2023). <https://kudos.dfo.no/documents/177580/files/42618.pdf>
- Bengtsson, B. (1995). Politics and housing markets – 4 normative arguments. *Scandinavian Housing & Planning Research*, 12(3), 123–140. <https://doi.org/10.1080/02815739508730382>
- Blackwell, T. & Bengtsson, B. (2023). The resilience of social rental housing in the United Kingdom, Sweden and Denmark. How institutions matter. *Housing Studies*, 38(2), 269–289. <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1879996>
- Dyb, E. & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 – en kartlegging* (NIBR-rapport 2021:10). <https://hdl.handle.net/11250/2758758>

- Eika, K. H. (2009). The challenge of obtaining quality care: Limited consumer sovereignty in human services. *Feminist Economics*, 15(1), 113–137. <https://doi.org/10.1080/13545700802446658>
- Galster, G. (1997). Comparing demand-side and supply-side housing policies: Sub-market and spatial perspectives. *Housing Studies*, 12(4), 561–577. <https://doi.org/10.1080/02673039708720916>
- Galster, G. (2012). *Driving Detroit: The quest for respect in the motor city*: University of Pennsylvania Press.
- Hanna, J. (2018). Hard and soft paternalism. I K. Grill & J. Hanna (Red.), *The Routledge handbook of the philosophy of paternalism* (s. 24–34). Routledge.
- Holmans, A. & Whitehead, C. M. (1997). *Funding affordable social housing: Capital grants, revenue subsidies and subsidies to tenants*. National Housing Federation.
- Holmøy, A. (2018). *Bruk av kommunale boliger* (SSB-rapport 2018/15). <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/bruk-av-kommunaleboliger>
- King, P. (2003). Housing as a freedom right. *Housing Studies*, 18(5), 661–672. <https://doi.org/10.1080/02673030304259>
- Larsen, E. R. & Sommervoll, D. E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt* [Utrykt vedlegg til NOU 2011:15]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prisdannelsen-i-det-norske-leiemarkedet-/id652517/>
- Lusardi, A. & Mitchell, O. S. (2023). The importance of financial literacy: Opening a new field. *Journal of Economic Perspectives*, 37(4), 137–154. <https://doi.org/10.3386/w31145>
- Mamre, M. O., Astrup, K., & Emblem, A. W. (2025). Tiltak for flere utleieboliger-tilbudssidestimulerende tiltak i det norske leiemarkedet. NIBR-rapport 2025:1. Storbyuniversitetet. By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Meld. St. 13 (2023–2024). *Bustadmeldinga*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Monkerud, L. C., Astrup, K. C. & Nordvik, V. (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet* (NIBR-rapport 2018:19). OsloMet.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2011). *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*: Bristol University Press.
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*: OsloMet – storbyuniversitetet: NOVA.
- Nordvik, V. (2006). Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing. *Journal of Housing Economics*, 15(4), 279–292. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2006.10.002>
- Nordvik, V. (2018). En egen boligpolitikk for eldre? En normativ analyse. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 27–44. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2018-01-03>
- Nordvik, V. & Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder* (NOVA-rapport 08/2007). Norsk institutt for forskning om oppvekst, aldring og velferd.
- Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2014). Interpreting housing allowance: The Norwegian case. *Housing, Theory and Society*, 31(3), 353–367. <https://doi.org/10.1080/14036096.2014.907199>
- Nordvik, V., Sørvoll, J. & Astrup, K. C. (2021). Hvem er vanskeligstilte på boligmarkedet? I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjelleveid, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligsosialt arbeid* (kap. 4, s. 71–88). Universitetsforlaget.
- Osnes, S. M. & Sørvoll, J. (2023). *Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023* (BOVEL-notat 3/2023). <https://hdl.handle.net/11250/3067252>
- Pedersen, A. W., & Hellevik, T. (2010). Hvem er fattigst i landet her? Livsfase, inntekt og boligøkonomi. *Tidsskrift for velferdsforskning* 13(4), 247–261.
- Quigley, J. M. (1999). Why should the government play a role in housing? A view from North America. *Housing Theory and Society*, 16(4), 201–203. <https://doi.org/10.1080/14036099950149929>

- Robeyns, I. (2006). The capability approach in practice. *Journal of Political Philosophy*, 14(3), 351–376. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2006.00263.x>
- Robeyns, I. (2017). *Wellbeing, freedom and social justice: The capability approach re-examined*. Open Book Publishers.
- Santiago, A. M. & Leroux, J. (2022). Does pre-purchase counseling help low-income buyers choose and sustain homeownership in socially mixed destination neighborhoods? *Journal of Urban Affairs*, 44(3), 416–438. <https://doi.org/10.1080/07352166.2021.1944170>
- Sen, A. K. (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Søholt, S. & Astrup, K. C. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet* (NIBR-rapport 2009:2). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etniske-minoriteter-og-forskjellsbehandling/id548595/>
- Sørvoll, J. (2021). Norsk boligpolitikkens fortid, nåtid og framtid (1945–2020). På vei mot et nytt systemskifte i boligpolitikken? I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevoid, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligsosialt arbeid* (s. 164–190). Universitetsforlaget.
- 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. & Hansen, I. L. S. (2021). Gode intensjoner, men mange ubesvarte spørsmål. En kommentar til Alle trenger et trygt hjem: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021–2024. *Tidsskrift for boligforskning*, 4(2), 146–156. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2021-02-04>
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2021). Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder. I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjellevoid, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligsosialt arbeid* (s. 89–121). Universitetsforlaget.
- Thorsen, L. R. (2017). Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet? (SSB-rapport 2017/6). https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/302752?_ts=15b3883f218
- Thurow, L. C. (1974). Cash versus in-kind transfers. *The American Economic Review*, 64(2), 190–195.
- Tobin, J. (1970). On limiting the domain of inequality. *The Journal of Law and Economics*, 13(2), 263–277. <https://doi.org/10.1086/466693>
- Yates, J. & Whitehead, C. (1998). In defence of greater agnosticism: A response to Galster’s «Comparing demand-side and supply-side housing policies». *Housing Studies*, 13(3), 415–423.
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land* (NOVA-rapport 7: 2021). <https://hdl.handle.net/11250/2835038>

KAPITTEL 6

«Alle må bo og med riktig hjelp kan alle bo.» Kommunale boliger som del av psykisk helse- og rusarbeid

Inger Lise Skog Hansen Fafo
Ketil Bråthen Fafo

Abstract: Municipal social housing is essential in local mental health and substance abuse work. During the last thirty years municipalities have increasingly taken responsibility for housing and services for individuals with severe health issues. Policies now emphasize that “everyone must live, and with the right help, everyone can live,” reflecting the shift from institutional care to community-based support. The chapter explores whether municipal housing and services adequately meet the needs of individuals with severe mental illness and substance abuse problems. It focuses on municipalities’ efforts to provide housing for individuals with severe mental illness, often coupled with substance abuse and sometimes a known risk of violence. Individuals discharged from inpatient psychiatric care and transferred to compulsory mental health care outside institutions, serves as extreme cases that highlight the challenges municipalities face in securing suitable and safe social housing in the age of de-institutionalization. The qualitative findings reported in the chapter, show that suitable housing for individuals with complex health issues is closely linked to access to healthcare, support services, and a safe community environment. Extensive service needs can lead to the establishment of co-located housing and shared living arrangements, but these can pose health risks if resident composition is not adequately considered. Challenges with active substance use are particularly prominent in the municipal informants’ descriptions of housing environments.

Keywords: social housing, mental health, substance abuse, service needs, community-based support

Sitering: Hansen, I. L. S. & Bråthen, K. (2025). «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>
Lisense: CC BY 4.0

Innledning

Kommunale boliger er i dag en viktig del av lokalt psykisk helse- og rusarbeid. Over flere tiår har kommunene fått overført et større ansvar for bo- og tjenestetilbud til personer med alvorlige helseproblemer. Dette gjenspeiles også i den boligsosiale politikken, hvor det slås fast at «alle må bo og med riktig hjelp kan alle bo» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 5; se også Departementene, 2014). Bakteppet for dette er blant annet nedbygging av institusjonsomsorg for personer med omfattende behov for helse- og omsorgstjenester. I dette kapittelet ser vi nærmere på om utviklingen i den kommunale boligsektoren og tjenestene lokalt er tilpasset behovene til personer med alvorlig psykisk lidelse og rusproblemer som trenger hjelp for å ha en god bosituasjon. Alle må bo, men spørsmålet er om alle får den hjelpen de trenger for å klare å bo?

Siden 1960-tallet har ideer om normalisering vunnet frem på område etter område (Hansen, 2013; Sandvin, 1992). En viktig drivkraft har vært menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (Froestad & Ravneberg, 1991; Tøssebro, 2021). Tidligere ble personer med nedsatt funksjonsevne og kroniske lidelser ofte ekskludert fra vanlig hverdagsliv og samfunnets tilbud var institusjonsomsorg. I dag er målet at alle, så langt det lar seg gjøre, skal kunne leve sine liv i lokalsamfunnet sammen med andre og ha en selvstendig hverdag i egen bolig. Utviklingen er forsterket av nyere strukturreformer på helseområdet. Samhandlingsreformen, som trådte i kraft fra 2012 (St.meld. nr. 47 (2008–2009)), skulle bedre samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene. Reformen inkluderte et større kommunalt ansvar for helse- og omsorgstjenester til befolkningen. Målene i reformen om kortere liggetid i sykehus og behandlingsinstitusjon er fulgt opp med at kommunene må betale for pasienter som er vurdert utskrivningsklare fra disse institusjonene. Evalueringer viser at kommunene nå mottar sykere pasienter enn før og gir mer omfattende helsefaglig oppfølging enn tidligere (Forskningsrådet, 2016). Disse trendene illustreres tydelig innenfor psykisk helsevern. Døgnkapasiteten har over flere år blitt betydelig redusert (Helsedirektoratet, 2024). Tilbudene er blitt desentralisert med utbygging av distriktpsikiatriske senter (DPS) og generelt en sterkere vektlegging av polikliniske tilbud (Bergmark et al., 2017; Pedersen & Kolstad, 2009). Disse strukturelle endringene innenfor psykisk helsefeltet har betydning for behovene som må møtes innenfor det boligsosiale området i kommunene.

I dette kapittelet ser vi på et utvalg kommuners arbeid med å ivareta boligbehovene til personer med alvorlige helseproblemer. Eksempelet vi bruker er personer med alvorlig psykisk lidelse, ofte samtidig rusmiddelproblemer og en kjent forhøyet voldsrisiko. Gruppen vi ser på, er avgrenset til personer utskrevet fra døgnbehandling i psykisk helsevern (spesialisthelsetjeneste) og overført til tvungent psykisk helsevern (psykiatrisk behandling) utenfor døgninstitusjon. Dette vil si at en faglig ansvarlig i spesialisthelsetjenesten har vurdert at pasienten det gjelder ikke lenger har behov for døgnbehandling, men at det er forsvarlig at vedkommende får videre behandling mens hen bor hjemme i kommunen. Denne særegne gruppa er liten, men vi mener kommunenes erfaringer med nettopp denne særegne gruppa kan fungere som en ekstremcase for å belyse erfaringer og utfordringer når kommunene skal skaffe en egnet og trygg bolig for personer med alvorlige og komplekse helseproblemer (se nærmere om ekstremcase i Flyvbjerg, 2006). Det er også to andre forhold som er særskilt for denne casen. Det ene er at spesialisthelsetjenesten fortsatt har et definert behandlingsansvar for den gruppa vi ser på. Det andre er at bosetting av målgruppa kan ha betydning for trygghet i nærmiljøet. Casen er derfor egnet for å få frem kompleksiteten kommunene må forholde seg til i det boligsosiale arbeidet, og hvor også samarbeid med spesialisthelsetjenesten og samordning av bo- og tjenestetilbud er en vesentlig dimensjon. Nettopp ivaretagelse av samfunnsvern i det boligsosiale arbeidet har tidligere vært lite belyst i forskning på dette området.

Forskningsspørsmålene som belyses i kapittelet er: *Hvilke botilbud anvender kommunene for målgruppa? Hva påvirker kommunenes valg av bolig for brukerne? Hva er kommunenes erfaringer med (mulighetene for) å tilrettelegge for en god boligsituasjon for den enkelte?*

I kapittelet opererer vi med to juridisk konstituerte kategorier: Personer (1) dømt eller (2) sivilrettslig vurdert til tvungent psykisk helsevern, og som er overført fra døgnbehandling (i behandlingsinstitusjon/sykehus) til gjennomføring av tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon (TUD). Det vil si at de skal bo i egen bolig i kommunen og motta nødvendig behandling der. At en person er dømt til tvungent psykisk helsevern vil si at vedkommende har begått et lovbrudd, men i retten er vurdert å være strafferettslig utilregnelig i gjerningsøyeblikket (Straffeloven, 2005, § 20). Etter en rettspsykiatrisk vurdering har retten vurdert at personen for eksempel var psykotisk på det tidspunktet som den alvorlige handlingen skjedde. I tillegg har retten vurdert at det er gjentakelsesfare og behov for

å verne samfunnet, derfor har de i henhold til straffeloven § 62 ilagt en dom om overføring av lovbryteren til tvungent psykisk helsevern (tvungen behandling i psykiatrien). At noen er sivilrettslig vurdert til tvungent psykisk helsevern betyr at en person med psykisk lidelse som motsetter seg frivillig behandling av faglig ansvarlig i psykisk helsevern (psykiater eller psykologspesialist) er vurdert at tilfredsstiller definerte kriterier for bruk av tvang (Psykisk helsevernloven, 1999, § 3-3).

Pasienter som er i døgnbehandling, kan meldes utskrivningsklar for overføring til behandling utenfor døgninstitusjon, det vil si i hjemkommunen, også når det foreligger dom eller vedtak om tvungent psykisk helsevern. Overføring til denne formen for behandling forutsetter at personen har en bolig i kommunen og kan motta nødvendig behandling poliklinisk ved et sykehus, en DPS eller fra et oppsøkende behandlingstilbud. Personen er ikke «utskrevet» fra psykisk helsevern, men overført til et lavere behandlingsnivå. Spesialisthelsetjenesten har et fortsatt behandlingsansvar for personer som er overført til TUD. Kommunen har ansvar for bo- og tjenestetilbudet på lik linje med for andre innbyggere slik dette er regulert i helse- og omsorgstjenesteloven og i boligsosiallov. Slik illustrerer dette en situasjon hvor kommunen har ansvar for å gi et forsvarlig bo- og tjenestetilbud til personer med alvorlige kroniske lidelser, samtidig som spesialisthelsetjenesten har et definert behandlingsansvar.

Et eget hjem i et lokalsamfunn som grunnlag for bedring

Det å kunne ha et eget hjem, bo i et lokalsamfunn og delta i et fellesskap med andre kan ha betydning for helse, bedring og livskvalitet. Bolig som en grunnleggende levekårsfaktor er også blitt vektlagt i den boligsosiale politikken siden årtusenskiftet (Hansen, 2021). Samtidig har det vært økende oppmerksomhet om oppfølgingstjenester i den boligsosiale politikken. I bosetting av vanskeligstilte brukere er det mange som har behov for mer enn kun en bolig for å kunne opprettholde en stabil bosituasjon.

Tanken om egen bolig, et hjem, og det å være en del av et lokalsamfunn som en ressurs for bedring og livskvalitet, finner vi også i den første opptrapplingsplanen for psykisk helse (St.prp. nr. 63 (1997–98)). I planen presenteres en liste av grunnleggende behov rundt den enkeltes liv. Først på denne listen er «en tilfredsstillende bolig og å kunne bo med verdighet, og med tilstrekkelig bistand der dette er nødvendig» (St.prp. nr. 63 (1997–98), 1.2).

Ut over det å ha et hjem inkluderes tilgang til aktivitet og arbeid, å delta i sosiale fellesskap, og ha tilgang til impulser fra kultur og samfunnsliv på listen. Dette er ikke avgrenset til gruppa med alvorlige og sammensatte problemer, men viser til personer med psykiske lidelser generelt.

Det er få kliniske studier i Norge som undersøker hvorvidt det å bo i egen bolig og ha et eget hjem bidrar til bedring for personer med alvorlig psykiske lidelse og sammensatte problemer. Det er samtidig en del kunnskap om betydningen av tilpasset oppfølging og behandling for at personer med alvorlige psykiske lidelser og rusproblemer skal mestre livet i egen bolig. Det samme gjelder at egen bolig og tilpasset oppfølging kan gi bedring i den enkeltes livskvalitet. En evaluering av aktivt oppsøkende behandlingstilbud, ACT-team, for personer med alvorlig psykisk lidelse og sammensatte problemer, ofte ruslidelse, viste at pasientene etter to år oftere hadde bedre og mer stabile boforhold enn tidligere, og noe bedring i den samlede livskvaliteten (Landheim et al., 2014). Også evalueringen av fleksibel aktivt oppsøkende behandling i lokalmiljø, FACT-team, viser bedring i brukernes bosituasjon og boforhold etter to år, og at brukerne rapporterte bedring i livskvalitet på flere områder (Landheim & Odden, 2020). De to evalueringene av denne formen for ambulant behandling gir ikke like klare resultater for bedring i helse og rusbruk, men viser redusert symptomtrykk på enkelte områder, og for eksempel færre innleggelser i sykehus. Også Wiker et al. (2019) har pekt på potensial for bedring for personer med alvorlig psykisk lidelse (schizofreni) ved bruk av tilrettelagt bolig og oppfølging. Det er kombinasjonen av egen bolig, tilgang til behandling og tett oppfølging som ser ut til å ha betydning. En evaluering av to Housing first-team, ett i Bergen og ett i Sandnes, peker i samme retning (Hansen, 2017). Brukerne som deltok i Housing first-programmet fikk en egen bolig, men også tett oppfølging av et eget team. Brukerne rapporterer om bedre livskvalitet og større bostabilitet i prosjektperioden, men det registreres få eller ingen resultater i symptomtrykk på områder knyttet til psykisk helse og rusbruk (Hansen, 2017).

Gruppa som blir utskrevet fra døgntilrettelagt behandling og overført til TUD kan tydeliggjøre ulike juridiske rammer for kommunen og spesialisthelsetjenesten i psykisk helsevern når de skal følge opp brukere som bor i egen bolig i kommunen. Fra 2022 er kommunens boligsosiale forpliktelser samlet i en egen lov, boligsosialloven. Loven inkluderer kommunens ansvar for å forebygge boligsosiale utfordringer og bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet får bistand til å skaffe seg og beholde en egnet

bolig (Boligsosialloven, 2022, § 1). Kommunen skal gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, og denne plikten omfatter også «bistand til å skaffe boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonsnedsettelse eller av andre årsaker» (Boligsosialloven, 2022, § 6).

Kommunens boligsosiale ansvar for personer med helseproblemer er også tydelig i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Lovens hensikt er blant annet å «sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, § 1.1.3). Helse- og omsorgstjenesteloven gir også kommunen et ansvar for å tilby opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særlig tilrettelagt for heldøgntjenester om en helse- og omsorgsfaglig vurdering viser at det er det eneste tilbudet som kan sikre brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, § 3.2). Spesialisthelsetjenesten er ansvarlig for utredning og behandling av personer med psykiske lidelser. Deres aktivitet er regulert i psykisk helsevernloven. Det er de som forvalter tvangshjemler i psykisk helsevern. Spesialisthelsetjenestens oppfølging av pasienter foregår ofte innenfor institusjonelle rammer som gir en annen mulighet for kontroll av de det gjelder enn de rammene kommunen opererer innenfor når de skal gi bo- og tjenestetilbud til innbyggere med helseproblemer. Kommunene forvalter ingen tvangshjemler overfor personer med psykiske lidelser, og det kommunale lovverket (helse- og omsorgstjenesteloven) gir ingen åpning for begrensing av livsførsel (bruk av tvang) overfor personer med psykiske lidelser. Mottak av kommunale helse-, omsorgs- og sosiale tjenester er basert på frivillighet. Når en person får tildelt kommunal bolig vil vedkommende som regel ha en ordinær husleiekontrakt, og i utgangspunkt full autonomi i eget hjem. Eventuelle tjenester tildeles etter individuell vurdering og er ikke knyttet til leieforholdet. Dette er et grunnleggende skille mellom det å ha egen bolig og det å bo i en institusjon og på sykehus. I institusjonen gis et samlet tilbud om bolig, tjenester, mat og så videre. Et slikt eksempel er de tidligere psykiatriske sykehjemmene som ga slike samlede tilbud med bolig, pleie og behandling. En egen kommunal bolig betyr at det skal være en egen separat bolig med tilgang til eget bad og kjøkken, og en mulighet for å leve et eget liv (Hansen & Grødem, 2012). Ansatte som følger opp personer i kommunal bolig har brukerens hjem som arena for tjenesteutøvelse. Dersom brukere med psykiske lidelser tildeles botilbud i sykehjem eller

andre særskilte heldøgnbemannede boliger er dette regulert etter sykehjemsforskriften, og det vil være institusjonslignende tilbud. Det er ikke tema for dette kapittelet. Her ser vi på bruk av kommunale boliger og målet om at alle skal kunne bo i egen bolig.

Metode og data

Det empiriske grunnlaget for analysene i kapittelet er hentet fra en undersøkelse av kommuners erfaring med å ivareta bo- og tjenestebehov hos personer med alvorlig psykisk lidelse, eventuelt samtidige rusproblemer, og hvor det er en kjent forhøyet voldsrisiko (Hansen et al., 2023). I undersøkelsen ble det særlig fokusert på gruppene dømt eller sivilrettslig vurdert til tvungent psykisk helsevern som var utskrevet fra døgnbehandling og overført til TUD. Undersøkelsen inkluderte en casestudie i seks kommuner og en spørreundersøkelse til et utvalg kommuner.

Casestudien

Seks kommuner inngikk i casestudien. Utvalget ble valgt slik at det var et mangfold kommuner med hensyn til kommunestørrelse og geografisk plassering innenfor ulike helseregioner i landet. Flere av de små og mellomstore kommunene som ble forespurt takket nei til å delta fordi de ikke hadde personer i de to kategoriene undersøkelsen særlig fokuserte på (se mer om dette i Hansen et al., 2023). Informantene i kommunen er primært ansatt innenfor området helse og velferd samt psykisk helse og rus. Det spenner fra kommunaldirektører, enhetsledere og bestiller-/koordinerende enhet til ansatte i førstelinjen i kommunenes varierende tjenestetilbud for målgruppa. De fleste (ni av elleve) intervjuer er foretatt som gruppeintervjuer. Det er til sammen 34 informanter i casestudien.

Intervjuene er gjennomført etter en semistrukturert intervjuguide som inneholdt temaene bo- og tjenestetilbud, voldsriskovurderinger og håndtering av voldsrisiko, samfunnsvern, samarbeid med spesialisthelsetjeneste samt vurdering av kommunale utfordringer og behov. I gruppeintervjuene ble det vektlagt felles refleksjon mellom deltakerne i intervjuet om de ulike temaene. I dette bokkapittelet er det særlig data om kommunenes erfaringer med bo- og tjenestetilbud som blir benyttet, og hvordan eventuelle utfordringer knyttet til voldsrisiko og samfunnsvern spiller inn på dette området. Dataene er analysert tematisk ved hjelp av programmet NVivo.

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble gjennomført digitalt ved hjelp av det nettbaserte surveyverktøyet QuenchTec og gikk ut til 69 kommuner og 10 bydeler i Oslo. Alle de 25 største kommunene i Norge var av strategiske årsaker inkludert i utvalget. Både casestudien i de seks kommunene og dialog med praksisfeltet som del av prosjektet indikerte at de største kommunene oftere har mer erfaring med å bosette målgruppa enn mindre kommuner. Øvrige kommuner ble valgt ut fra hensyn til kommunestørrelse og geografisk fordeling innenfor ulike helseregioner. Undersøkelsen ble sendt til kommunalsjef eller leder innenfor helse og velferd, eventuelt til postmottak i kommunen der e-post ikke er offentlig tilgjengelig. Undersøkelsen har en svarprosent på 53. Det er 34 kommuner og 8 bydeler i Oslo. I den videre fremstillingen presenteres antall respondenter samlet som 42 kommuner.

Spørreundersøkelsen var utformet for å få innsikt i kommunenes erfaring med målgruppa personer dømt eller sivilrettslig vurdert til tvungent psykisk helsevern, og overført for gjennomføring av tvungent vern utenfor døgninstitusjon. Det var spørsmål om, antall, det kommunale bo- og tjenestetilbudet, håndtering av voldsrisiko, samarbeid med spesialisthelsetjenesten og det juridiske institusjonelle mulighetsrommet for ivaretagelse av målgruppa sett fra et kommunalt perspektiv. I tillegg var det egne spørsmål for kartlegging av ressursbruk. Spørsmålene var både av kartleggende og vurderende art. Det var en kombinasjon av spørsmål med faste svaralternativer og flere åpne spørsmål der respondentene kunne skrive inn utfyllende svar.

Ved årsskiftet 2023/2024 var det ifølge Nasjonal koordineringsenhet for tvungent psykisk helsevern 368 personer som var under gjennomføring av dom til tvungent psykisk helsevern på landsbasis. Av disse var 134 registrert som overført til tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon (Oslo universitetssykehus, 2024). Det finnes ingen statistikk over antall pasienter utskrevet og overført til tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon etter en sivilrettslig vurdering og hvor det foreligger en kjent forhøyet voldsrisiko. Det er ikke en gitt sammenheng mellom voldsrisiko og det å være underlagt tvungent vern etter sivilrettslig vurdering. Det foreligger heller ikke statistikk over hvor mange som er utskrevet fra døgntil behandling og overført tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon (TUD) etter sivilrettslig vurdering hvor det foreligger en vurdering som viser forhøyet voldsrisiko. I undersøkelsen er kommunene spurt om hvorvidt de har personer underlagt TUD i de to kategoriene (se tabell 1).

Tabell 1. Antall kommuner etter kommunestørrelse med brukere henholdsvis dømt eller sivilrettslig vurdert til tvungent psykisk helsevern og overført til tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon (premiss kjent forhøyet voldsrisiko) ($n = 42$)

Kommunestørrelse	Har personer med dom – overført tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon	Har personer sivilrettslig vurdert – overført tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon	<i>n</i>
0–4999	0	2	5
5000–10999	1	2	5
11000–29999	8	8	8
30000–74999	15	17	17
75000–	5	7	7
	29	36	42

Respondenter i 29 av de 42 kommunene oppga at de hadde brukere som var under gjennomføring av dom til tvungent psykisk helsevern, og overført til TUD. Ingen av de fem kommunene med færre enn 5000 innbyggere hadde brukere i denne kategorien (tabell 1). 36 av kommunene i utvalget oppgir at de har brukere som er overført til TUD etter en sivilrettslig vurdering og hvor det er en kjent forhøyet voldsrisiko. Generelt er det stor variasjon i hvor mange i disse kategoriene kommunene oppgir at de gir bo- og tjenestetilbud til. Av de 29 kommunene som har brukere dømt til tvungent psykisk helsevern er det tre som oppgir at de har kun én eller to brukere. Halvparten har mellom tre og fem brukere i denne kategorien, mens syv kommuner oppgir mellom seks og ti brukere. Fire av de største kommunene i utvalget oppgir at de har flere enn elleve brukere under gjennomføring av dom til tvungent psykisk helsevern som mottar bo- og/eller tjenestetilbud. Et konservativt estimat basert på rapporteringene fra kommunene gir til sammen 134 brukere i de 29 kommunene. Det indikerer at de fleste av kommunene som har personer i denne kategorien har besvart undersøkelsen. Alle de 29 kommunene som har brukere i denne kategorien, har også brukere som er sivilrettslig vurdert til tvungent psykisk helsevern.

Det er flere kommuner som har brukere overført til tvungent psykisk helsevern utenfor døgninstitusjon (TUD) etter en sivilrettslig vurdering, 36 av 42 kommuner (tabell 1). Vi minner om premisset som er at dette er personer underlagt TUD hvor det er en kjent forhøyet voldsrisiko. I denne kategorien ble brukerne ofte vurdert av respondentene å ha samtidige rusproblemer. Det er også her stor forskjell i hvor mange brukere

hver kommune oppgir at de gir bo- og/eller tjenestetilbud til, men også de fleste små kommunene har en eller to brukere i denne kategorien. De fleste kommunene har flere brukere, og 10 av de 39 kommunene som har denne brukergruppa oppgir å ha flere enn 21 brukere overført til TUD etter sivilrettslig vurdering og hvor det foreligger en kjent forhøyet voldsrisiko som de må forholde seg til. Et konservativt estimat basert på rapporteringene fra de 39 kommunene tilsier at de har til sammen 368 brukere i denne kategorien.

I tillegg oppga de fleste respondentene i kommunene (39 av 42) at de også har mange brukere med alvorlig psykisk helse- og rusproblemer hvor det foreligger en kjent forhøyet voldsrisiko som de må ta hensyn til ved tildeling av bolig og utøvelse av tjenester, men som ikke er i kategorien TUD (se nærmere redegjørelse for dette i Hansen et al., 2023). Samlet betyr dette at respondentene svarer på vegne av kommuner som har betydelig erfaring med å skulle ivareta bo- og tjenestebehov for personer med alvorlige psykiske helseproblemer og en kjent forhøyet voldsrisiko.

Tilnærming

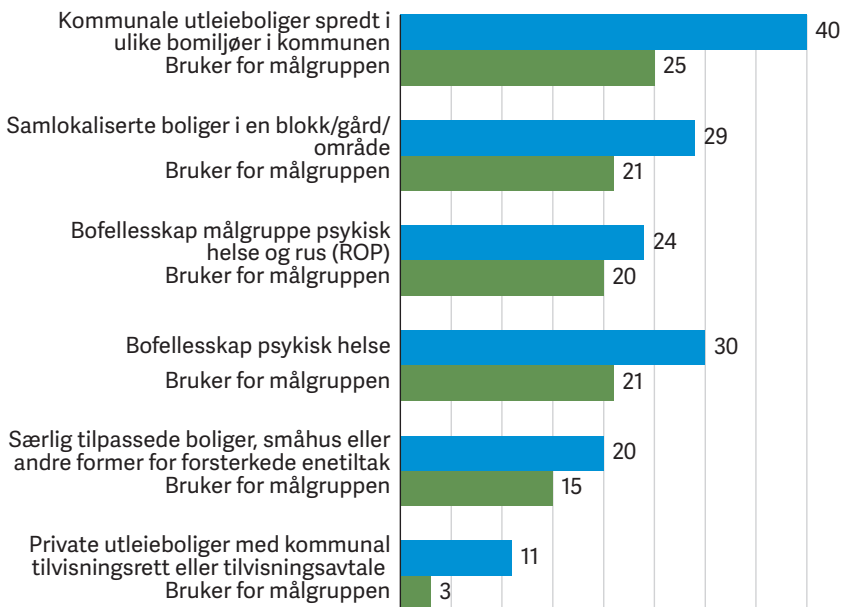
Brukerne i gruppa vi ser på her har ofte komplekse hjelpebehov – behov som ofte både kan være sammensatt og sammenvevd (Rosengard et al., 2007). Vi benytter dette som inngang i analysene av kommunenes strategier og erfaringer. Å bidra til trygge boforhold og et godt hjem for denne gruppa er ikke bare et boligspørsmål, slik det blir beskrevet over, men interagerer blant annet med tilgang til oppfølgingstjenester, til helsehjelp, aktivitet og sosial sikkerhet.

I dette tilfellet, hvor vi drøfter kommunale boliger som virkemiddel innenfor psykisk helse og rusarbeid, er det en særlig dimensjon at oppfølging av den spesifikke målgruppa vi studerer ikke bare involverer ulike tjenester i kommunen. I dette tilfellet involverer oppfølgingen to ulike forvaltningsnivåer av helsetjenesten, kommune og spesialisthelsetjeneste. De to de nivåene i helsetjenesten har ulike mandat og regulering av sin virksomhet; de institusjonelle rammene er ulike (Hansen, 2022). Vi er opptatt av å belyse bosetting av personer med alvorlig psykisk lidelse, rusproblemer og kjent voldsrisiko fra kommunens perspektiv representert ved ansatte i kommunale helse- og omsorgstjenester. I dette kapittelet ser vi kun på bruken av kommunale boliger for målgruppa, ikke institusjonstilbud og ikke bruk av egen eid bolig.

Resultater

Hvilke boligformer anvender kommunene?

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å oppgi hvilke kommunale boliger de hadde og hvilke de anvendte for personer med alvorlig psykisk lidelse, eventuelt samtidige rusproblemer, og en kjent forhøyet voldsrisiko. Det kommunale botilbudet varierer mellom kommuner. I figur 1 ser vi at nær alle i utvalget oppgir at de har ordinære kommunale utleieboliger spredt i ulike bomiljøer, og 25 av disse 40 kommunene benytter disse utleieboligene for denne målgruppa.



Figur 1. Kommunenes boligtilbud (øverste søyle) og hvilke boliger de benytter for målgruppa med alvorlig psykisk lidelse, eventuelt samtidige rusproblemer og kjent forhøyet voldsrisiko (nederste søyle). Antall kommuner $n = 42$.

Ut over spredte kommunale utleieboliger er det mest vanlig at kommunene oppgir å ha bofellesskap for personer med psykiske lidelser (30 av 42) og samlokaliserte boliger (29). Litt mer enn halvparten (24) har særlige bofellesskap for gruppa med samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP). De kommunene som har disse botilbudene, benytter dem også i relativt stor utstrekning for den aktuelle målgruppa. 20 av 24 kommuner som oppgir at de har særlige tilbud for ROP-gruppa benytter dette for den spesifikke

målgruppa vi ser nærmere på her. Samtidig viser oversikten at mange av tilbudene som vi ville anta var aktuell for målgruppa, likevel ikke alltid benyttes for dem. Dette gjelder for eksempel samlokaliserte boliger eller bofellesskap for personer med psykiske lidelser. Som vi skal komme tilbake til kan dette skyldes individuelle hensyn og særlige behov hos målgruppa.

Samlokaliserte boliger vil si at det er flere leiligheter eller boenheter på et geografisk område, eller i en gård, en blokk eller boligkompleks. Bofellesskap er i praksis også en samlokalisering av flere leiligheter i et bygg, men hvor det ofte er tilknyttet en form for fellesareal for beboerne i disse leilighetene (Hansen & Grødem, 2012). Leiligheter i bofellesskap skal også tilfredsstille krav til en separat egen bolig. De som bor i disse leilighetene, har ordinære husleiekontrakter. Dette er ikke bokollektiv hvor beboerne kan ha felles kjøkken og bad. I et åpent felt i spørreundersøkelsen skriver en respondent at de opplever det som vanskelig å vite hva vi mener med bofellesskap og utdyper: «Vi har her huket av for bofellesskap når vi har ment egne leiligheter med stasjonær base og noe felles muligheter/areal. Her er det ikke felles måltid eller lignende, og leilighetene er fullstendige egne boenheter uten delt dusj/stue/ bad mm.» Dette er en presis beskrivelse av nettopp hva som menes med bofellesskap. De samlede analysene viser at dette er relativt gjengs oppfatning i kommunene.

Figur 1 viser at jo mer målrettede eller særskilte kommunale boliger det er snakk om, jo færre kommuner har dette tilbudet. Det gjelder for eksempel bofellesskap for målgruppa med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse (ROP), som 24 av 42 kommuner har. Eller særlig tilpassede boliger, småhus eller andre former for forsterkede enetiltak, som 15 av kommunene oppgir at de benytter for målgruppa.

Kommunene benytter flere ulike kommunale botilbud for målgruppa. Det mest utbredte er å benytte ordinære kommunale utleieboliger for disse brukerne, men ofte også noen andre mer særskilte boliger. Generelt er det slik at jo større kommuner, jo større sannsynlighet for at de har et bredere spekter av boligtyper tilgjengelig. Dette illustreres om vi ser nærmere på de 29 kommunene som har brukere i begge kategoriene, hvor alle har et eller flere andre botilbud i tillegg til spredte utleieboliger. Dette er generelt større kommuner, alle bortsett fra en av dem har mer enn 11 000 innbyggere.

Femten kommuner oppgir i undersøkelsen at de benytter særlig tilpassede boliger, småhus eller forsterkede enetiltak, og åtte av dem har utdypet hva disse tiltakene er. Dette er ulike former for enetiltak (botilbud for enkeltbrukere) med høy bemanning. Noen av dem er private tilbud som

kommunen kjøper, hvor det er høy døgnbemanning og særlige hensyn til sikkerhet. Andre er kommunale tilbud hvor bruker har en egen leilighet, men hvor det er lagt til rette for tett oppfølging fra et tjenestetilbud med forsterket døgnbemanning.

Undersøkelsen viser at noen kommuner kjøper bo- og omsorgstilbud til en eller flere brukere i målgruppa, enten i kortere eller lengre perioder. Dette skjer ifølge respondentene ofte fordi spesialisthelsetjenesten har spesifiserte krav til hvilket bo- og tjenestetilbud pasienten trenger da de meldte vedkommende utskrivningsklar til kommunen. Kravene kan for eksempel være behov for heldøgnsbemanning, tett oppfølging, skjerming fra rus, kontroll med livsførsel og følge når bruker forlater boligen.

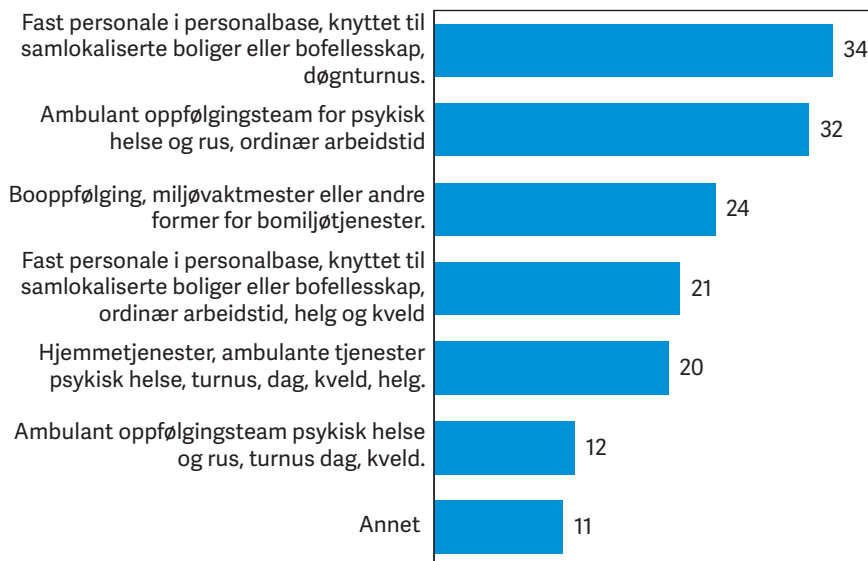
De kvalitative intervjuene viser at enkelte kommuner har erfaringer med at tidligere alvorlige hendelser forårsaket av brukeren, i enkelte tilfeller kan gjøre det vanskelig å tilrettelegge for et godt bo- og tjenestetilbud i lokalsamfunnet. Hendelsen kan ha vært av en karakter som er særlig skremmende eller som har påvirket mange i lokalsamfunnet. Noen informanter forteller at i enkelte tilfeller har de endt med å kjøpe bo- og tjenestetilbud i nabokommuner eller hos private. Private tilbud kan i noen tilfeller også være en mellomløsning mens kommunen arbeider med å få på plass et egnet kommunalt bo- og tjenestetilbud.

En liten andel (13 av de 42) respondenter oppgir at kommunen har tilgjengelige botilbud som er særlig tilrettelagt for personer med aggresjonsproblematikk. Dette er med andre ord ikke veldig utbredt. Av dem som har slike særlige botilbud er det flere som utdyper i åpen tilbakemelding at dette enten er småhus eller bofellesskap med ekstra tiltak. En av dem skriver om tilbudet at dette er «småhus som tåler robust håndtering av beboere. De får oppfølging av ambulant team etter behov. Teamet har tjeneste hver dag, helg og alle høytider frem til klokken 21 på kvelden». En annen kommune skriver at de har to samlokaliserte boliger med ekstra sikring for personalet, uten at dette spesifiseres nærmere. Et tredje eksempel er en kommune som skriver at det finnes noen botilbud særlig tilpasset menn, men at de mangler denne type særlig tilrettede tilbud for kvinner.

Kommunale helse- og oppfølgingstjenester

Betydningen av tilgang til tjenester er sterkt vektlagt av respondentene i undersøkelsen. Brukerne i målgruppa har alvorlige helseproblemer og vil derfor oftest ha behov for kommunale helse- og omsorgstjenester. I figur 2

viser vi hvilke tjenester respondentene i kommunene sier er tilgjengelig for oppfølging av målgruppa.



Figur 2. Hvilke tjenester er tilgjengelig i kommunen som er aktuell for oppfølging av målgruppa. Flere svar er mulig. N = 42.

Det mest vanlige er at kommunene har ulike tjenestetilbud som er tilgjengelig på dagtid. Samtidig har mange kommuner (34 av 42) som del av sitt tjenestetilbud en eller flere personalbaser hvor de ansatte jobber døgnturnus knyttet til samlokaliserte boliger eller bofellesskap. Blant kommunene som har brukere under dom til tvungent psykisk helsevern, har 27 av 29 dette tjenestetilbudet. Om lag halvparten av kommunene har personalbaser med ansatte på dagtid og kveld, knyttet til denne type boligtilbud.

Mange av kommunene (32 av 42) har ambulante (mobile eller oppsøkende) tjenester innen psykisk helse og rus hvor de ansatte jobber på dagtid. En liten andel av kommunene (12 av 42) har slike oppfølgingsteam innen psykisk helse og rus, hvor de ansatte jobber turnus alle dager og kveld, men ikke på natta. Det vi oppgir her er hvilke tjenester som er tilgjengelig og kan være aktuell å benytte for målgruppa.

Bo- og tjenestetilbud tilpasset voldsrisiko

Casestudien og de åpne tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen viser at kommunene erfarer flere forhold som har betydning når de skal gi forsvarlige

bo- og tjenestetilbud til brukere som kan være farlig, for seg selv eller andre. Et forhold er selve boligen eller bygningene, og plassering. Den bygningsmessige tilretteleggingen kan ha betydning for hvem som tildeles bolig hvor. Noen kommuner gjør systematiske risikoanalyser når de etablerer nye bofellesskap for å kunne definere målgruppa for tilbudet. Er det lang utryknings- tid for politiet, eller liten mulighet for å ivareta ansattes sikkerhet, vil enkelte grupper utelukkes. Vi har vist at kun et mindretall av kommunene har boliger de mener er særlig tilrettelagt for brukere med aggresjonsproblematikk. Noen kommuner tar opp betydningen av boliger som bygningsmessig tilrettelagt for å ivareta sikkerhet for beboere og ansatte. Det blir eksemplifisert med tiltak for å unngå blindsoner i bygget, at det er rømningsvei for ansatte og beboere, at det er tilrettelagt for lett tilgang for nødetater, at brannsikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt og at det er alarmer i boligkomplekset.

Tilgang til personale (bemanning i personalbase eller oppsøkende team) er det som oftest fremheves som avgjørende for å ivareta hensyn til sikkerhet og håndtere aggresjon – at de som har fått egen bolig har tett oppfølging som gjør det mulig å identifisere endring i symptomtrykk i beboernes helse så tidlig som mulig. At de ansatte har så tett kontakt med brukeren at det er mulig å observere tegn til økt aggresjon, og det å kunne fange opp eventuelle konflikter og uro før det eskalerer til en farlig situasjon for andre beboere i bofellesskapet og nærmiljø, er en del av dette.

Spørreundersøkelsen viser at de fleste kommunene vurderer at de har behov for flere egnede boliger for brukere med alvorlig psykisk lidelse og ofte samtidig rus, og hvor det er en kjent forhøyet voldsrisiko. De fleste har et begrenset kommunalt boligtilbud. Dette reduserer muligheten for å ivareta hensyn til brukers individuelle behov og helse, ansattes sikkerhet og samfunnsvern ved tildeling av bolig.

Hva påvirker tildeling av bolig?

Flere forhold har betydning når kommunene skal tildele bolig til brukere i målgruppa. Brukernes egne ønsker om hvor og hvordan de vil bo, er ett forhold. Mange informanter beskriver prosesser hvor de har dialog med bruker for utskrivelse om bolig og oppfølging. Hvilke boliger som er tilgjengelig i kommunen vil selvsagt være styrende, men våre analyser viser at brukernes behov for tjenester ofte har stor betydning ved tildeling av bolig. Har brukeren stort behov for tilgang til personale og oppfølging vil det være vesentlig for hvilke boliger som er aktuelle. Omfattende tjenestebehov oppgis å være en driver for å tildele en samlokalisert bolig eller bolig i et bofellesskap.

Et annet forhold er hensyn til nærmiljø og samfunnsvern. Som vist, er det kommuner som gjør risikovurderinger av botilbud for å kunne avgrense målgruppa. Risikovurderinger av den enkeltes situasjon, som grad av rusproblemer og kjent historikk når det gjelder aggresjon overfor andre, er forhold som kan ha betydning for hvor bruker tildeles bolig. Bolighistorikk kan også spille inn. Har bruker tidligere hatt kommunal bolig og ikke klart å overholde krav til ivaretagelse av boforholdet, har det vært ødeleggelser av boligen, bråk eller truende oppførsel overfor naboer, så kan det begrense hvilke boliger som er aktuelle. Boligens plassering i et lokalsamfunn kan i noen tilfeller være viktig. I enkelte tilfeller vil avstand til barnehager og skoler ha betydning. Det samme gjelder utrykningstid for politiet.

Forventninger fra spesialisthelsetjenesten er et særlig forhold for den særegne målgruppa vi ser på. Når en pasient meldes utskrivningsklar fra behandlingsinstitusjon(sykehus) og overføring til tvungent psykisk helsevern utenfor døgnsinstitusjon (TUD), opplever kommunene at det følger beskrivelser av særskilte behov knyttet bo- og tjenestetilbudet i kommunen. For at personer kan overføres til TUD må de ha en fast bolig. Behovene som beskrives blir av kommunene noen ganger oppfattet som vanskelige å innfri. Noen av eksemplene respondentene i kommunene gir er at det blir beskrevet behov for tilgang til heldøgntjenester, tett oppfølging, ulike kontrollregimer som skjerming fra rus eller ruskontroll, utgangsfølge fra boligen eller utgangskontroll. Det kan også være voldsrisikovurderinger foretatt av spesialisthelsetjenesten som gir føringer for hvor og hvordan brukeren kan bo. Noen ganger kan domspremisser, altså rettens grunnlag for illeggelse av særreaksjonen overføring til tvungent psykisk helsevern, ha betydning for hvor og hvordan brukeren kan bo, for å ivareta hensyn til samfunnsvern. En informant i en kommune sier at når spesialisthelsetjenesten beskriver at det bør være et botilbud med døgnbemanning for de to kategoriene vi ser nærmere på, altså hvor det foreligger en kjent voldsrisiko, så tør ikke de å opponere mot dette. De har et ansvar for å ivareta trygghet i lokalmiljøet for innbyggerne i kommunen. Noen ganger fører dette til kjøp av private tilbud eller tilbud i andre kommuner.

Spesialisthelsetjenestens beskrivelse av behov for heldøgntjenester vil i praksis, i kommunal sammenheng, oftest tilsi en samlokalisert bolig eller et bofellesskap med tilknyttet personalbase. Undersøkelsen viser at i kommunene er ikke alle respondenter enige i at i dette nødvendigvis er en god løsning. Vurderingene i spesialisthelsetjenesten og i kommunen foretas innenfor ulike kontekster. Spesialisthelsetjenesten kjenner ofte pasientene

fra døgnbehandling eller sykehus, innenfor noen definerte institusjonsrammer. Å bo i samlokalisert bolig eller bofellesskap i kommunen er noe annet enn å være innlagt innenfor slike regulerte institusjonsrammer. Flere respondenter i kommunene påpeker at bofellesskap eller en samlokalisert bolig kan være en krevende boform. Det vil oftest si å bo tett på andre med omfattende helseproblemer uten at det er de samme regulerte rammene for hverdagslivet som det er i spesialisthelsetjenestens døgninstitusjoner. Det kan være stor eksponering for rus i enkelte bomiljøer. Noen kommuner har få samlokaliserte boliger eller boliger i bofellesskap som har tilknyttet personalbase med døgnbemanning. Det kan føre til at de som får tilbud om disse boligene har omfattende problemer, og bomiljøet kan preges av mye rus og uro. Kommuner med flere slike boliger har en større mulighet for differensiering og til å kunne ta hensyn til den enkeltes individuelle behov. De kan for eksempel ha noen samlokaliserte boliger eller bofellesskap hvor de ikke tildeler bolig til personer i aktiv rus. Å gi tilbud om bolig i et bomiljø med mye uro og aktiv rus kan for personer i målgruppa føre til forverring av sykdomsbildet og reversering av behandlingseffekter. Flere informanter i kommunene sier at for noen kan en ordinær kommunal utleiebolig og ambulant oppfølging være et bedre alternativ enn en samlokalisert bolig med personalbase. Mange informanter i kommunene er opptatt av at hva som er et egnet kommunalt bo- og tjenestetilbud for brukere i målgruppa ikke kan vurderes ut fra erfaringer gjort innenfor institusjonsrammer. Med god dialog med bruker før utskrivelse samt tilrettelegging og avklaring rundt tjenestetilbud, vil mange i målgruppa kunne bo i ordinære spredte kommunale boliger og mestre dette på en god måte.

Det kommunale tjenesteapparatets kompetanse og erfaring med målgruppa kan også spille inn når de skal tildele av bolig. Noen kommuner har mye kompetanse innenfor psykisk helse og rusarbeid, inkludert det å gi oppfølging til brukere i egen bolig. Spørreundersøkelsen viser at flere kommuner har ansatte med videreutdanning i voldsrisikovurdering og håndtering. Dette kan ha betydning for kommunens vurdering av hva som skal til for at brukere mestrer livet i egen bolig.

Tilgangen til ambulant behandling fra spesialisthelsetjenesten er et siste forhold som kan ha stor betydning når kommunene skal vurdere hva som er en egnet bolig for brukere i målgruppa. Mange kommuner har etter hvert tilgang til ambulante behandlingsteam som for eksempel FACT-team (fleksible aktivt oppsøkende behandlingsteam). Blant de 42 kommunene i spørreundersøkelsen oppgir 36 at det er tilgang til noen form for ambulant

behandling. 25 oppgir at de har FACT-team. Dette betyr at personer med alvorlig psykisk lidelse kan motta behandling og oppfølging ute i egen bolig og bomiljø. FACT-team er ofte basert på et samarbeid mellom spesialisthelsetjeneste og kommuner, og flere kommuner kan ofte dekkes av samme team. Disse teamene har begrenset kapasitet og spesifiserte kriterier for opptak. Et fåtall av kommunene som er representert i undersøkelsen har tilgang til spesialiserte team for personer med alvorlig psykisk lidelse og sikkerhetsproblematikk. Et eksempel på dette er et spesialisert team kalt FACT sikkerhet, som vil være særlig aktuelt for enkelte i målgruppa vi ser på.

Sist vil vi ta opp at også kommunestørrelse kan spille en rolle. Større kommuner kan ofte ha et mer differensiert botilbud. For en stor kommune kan det være kostnadseffektivt å utvikle et differensiert botilbud, mens rommet for dette er mindre i en liten kommune med en eller to brukere som har særlige behov. Informanter i en større kommune beskriver at de har flere ulike botilbud. Et av dem er et samlokalisert botilbud med seks boenheter og en døgnbemannet personalbase i bygget. To av boenhetene er særlig tiltenkt å være et alternativ for brukere som er dømt til tvungent psykisk helsevern og hvor det er en kjent forhøyet voldsrisko. I personalbasen jobber det ansatte med særlig kompetanse innen psykisk helse og rus. I denne kommunen vil beboere som er dømt og overført til TUD i tillegg til den kommunale oppfølgingen motta ambulant behandling fra et spesialisert team fra spesialisthelsetjenesten. De fire øvrige leilighetene i botilbudet er tenkt benyttet til personer som ikke nødvendigvis har omfattende behov for tjenester, men hvor det har betydning for beboernes trygghet å vite at det er personale i bygget. Kommunen har også andre samlokaliserte boliger samt oppsøkende team som følger opp personer i ordinære kommunale boliger.

Å ha flere tilgjengelige botilbud vil øke muligheten for å gjøre helhetlige og individuelle vurderinger av hva som er et egnet botilbud for den enkelte. Det gir rom for at det i noen samlokaliserte boliger ikke bosettes personer i aktiv rus, eller personer som ikke bør eksponeres for aktiv rusbruk. Noen kommuner har flere bofellesskap, mens i andre kommuner finnes det kun ett eller to slike tilbud. Det betyr at handlingsrommet i kommunene er svært ulikt. En respondent skriver i en åpen tilbakemelding i spørreskjemaet:

Når det gjelder personer dømt til tvungent psykisk helsevern benyttes konsekvent ikke samlokaliserte bemannede løsninger, på grunn av at disse boligene er preget av stor tilgang til rus. Personer på dom har alltid restriksjoner i forhold til rus, det blir derfor feil å plassere dem i slike bomiljøer. Vi bosetter i ordinære kommunale boliger, fortrinnsvis i rolige bomiljøer.

Utfordringer med å sikre et egnet bo- og tjenestetilbud

Kommunene erfarer flere utfordringer med å sikre brukere et egnet bo- og tjenestetilbud. De åpne tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen illustrerer at kommunene kan oppleve at det er vanskelig å gi gode tilbud til brukere som kan være aggressive, som kanskje truer naboer, eller i sin livsførsel bidrar til mye uro og bråk i bomiljøet.

En av respondentene skriver:

Vi mangler økonomi og botilbud til utagerende personer med psykiske lidelser eller rusproblematikk (eller personer med en kombinasjonsproblematikk). Vi har ikke boliger som er døgnbemannet til den brukergruppa. Vi opplever å mangle virkemidler til denne brukergruppa da det er vanskelig å bosette dem i nærheten av hverandre, men også i nærheten av andre.

En annen skriver om hvilke grupper de særlig strever med å gi et egnet tilbud: «Brukere med ROP-lidelser, personer som ikke klarer å bo tett med andre eller ha naboer tett på seg, og personer som ikke ønsker å ta imot tjenester.»

En tredje respondent skriver i en åpen tilbakemelding om hvem som er særlig utfordrende å sikre en god bosituasjon: «Alt i kommunen er på frivillige paragrafer, så særlig de som ikke er 'enige' i egen sinnslidelse, er uenige med diagnosen(e) som er satt, ikke ønsker hjelp, melder at de ikke har behov (når tjenestene ser det annerledes).»

En fjerde respondent formulerer en del av deres problembilde slik:

Den store utfordringen her er dersom andre krever/forventer at vi skal regulere personer med høy voldsrisiko, da øker sjansen vår for å bli angrepet drastisk. Da eskalerer konfliktnivået og samarbeidet med pasienten ryker. Dette er erfaringsbasert kunnskap som de fleste som har jobbet med dette over tid kjenner til og tar på alvor. Derfor skal ikke kommunen med sitt miljøpersonale, hjemmetjeneste og lignende personell ha kontrolloppgaver/samfunnsvernansvar overfor denne pasientgruppa. Det må ligge i spesialisthelsetjeneste, i politi, kriminalomsorg og lignende.

En av respondentene beskriver hvordan noen brukeres atferd i nærmiljøet også blir samfunnsbelastende fordi det blir mye bruk av legevakt, politiet og de andre nødetatene.

Kommunene tar opp flere ulike utfordringer her: tilgang til nok egnede boliger, tilstrekkelige ressurser til å gi et godt tjenestetilbud, kompetanse og virkemidler i møte med brukere som ikke ønsker den hjelpen som tilbys.

En særlig dimensjon i det kommunale boligsosiale arbeidet er at den voldsforebyggende tilnærmingen i møte med brukere er basert på at tjenesteutøverne har opparbeidet en relasjon og tillit som gjør at vedkommende tar imot hjelp og samarbeider med dem. Å komme i en slik posisjon krever at de ansatte har tid, ressurser og kompetanse til å jobbe med å etablere en god relasjon. De kommunalt ansatte kan ikke benytte noen form for tvang i sin relasjon til brukerne i målgruppa eller gjøre begrensninger i deres livsførsel uten at brukeren samarbeider. Rammene er annerledes enn i spesialisthelsetjenesten.

Spesialisthelsetjenesten har behandlingsansvar for vår målgruppe, og oppfølging av det tvungne vernet kan kun forvaltes av dem. Dette forutsetter at brukerne får tilgang til nødvendig behandling ute i lokalsamfunnet. Her erfarer mange av respondentene i kommunene at det svikter. Syv av ti respondenter erfarer at brukerne i målgruppa ikke får den behandlingen de har behov for.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan målgruppas behandlingsbehov følges opp og hvorvidt det gis ambulant behandling eller kun poliklinisk behandling i DPS eller sykehus. Mange informanter i kommunene erfarer at det kan være vanskelig å få til innleggelses om de observerer forverring i brukerens situasjon, at eventuelle behandlingsopphold er kortere enn de tenker at den enkelte har behov for. For brukere som ikke ønsker hjelp i utgangspunktet blir spesialisthelsetjenestens oppfølging av behandlingen særlig viktig. At brukerne ikke har tilstrekkelig tilgang til behandling kan bidra til å svekke mulighetene for å mestre livet i egen bolig ute i et lokalmiljø. For den særlige målgruppa har spesialisthelsetjenesten et eksplisitt ansvar for å følge opp med behandling i henhold til vedtaket om tvungent psykisk helsevern.

Behov for bo- og tjenestetilbud

Oppsummert kan vi si at det kommunale botilbudet varierer, og respondentene rapporterer om behov for ulike botilbud for målgruppa. Flere respondenter i kommunene ønsker noen botilbud hvor det er tilgjengelig personalbase med bemanning hele døgnet og kompetanse for å følge opp spesifikke utfordringer i målgruppa. Flere tar opp behovet for mindre enheter, mulighet for skjerming av enkeltbrukere fra andre beboere eller fra ruseksponering. Noen av kommunene har mangel på kommunale boliger generelt, andre etterspør primært et mer tilpasset boligtilbud. En informant

sier at de har mange kommunale boliger, men at de ikke har så mange egnede boliger når det gjelder denne målgruppas behov. Det handler både om plassering og standard. Plassering er knyttet til å ta hensyn til naboer, støy og eventuell truende atferd. En annen informant utdyper dette ved å si at det vil være slik at noen brukere vil forstyrre naboer uansett, men da må det være en mulighet for å gjøre gode vurderinger av hvor disse personene skal bo. Behovet er sammensatt, men undersøkelsen viser at kommunene etterspør både et mer omfattende og mer differensiert botilbud for å kunne ivareta denne brukergruppas individuelle behov. Samtidig er et hovedfunn i analysene det integrerte bo- og tjenestebehovet som kommunene strever med å imøtekomme alene, og behovet for samarbeid med spesialisthelsetjenesten dersom brukerne skal få den helsehjelpen de trenger for å mestre livet i lokalsamfunnet.

Det komplekse boligbehovet

De presenterte resultatene illustrerer at en egnet bolig for personer med omfattende og sammensatte helseproblemer ikke kan reduseres til et boligspørsmål alene. Det er sammenvevd med tilgang til helsehjelp, oppfølgingstjenester og tilrettelegging for et trygt nærmiljø. Vi ser at omfattende tjenestebehov kan bli en driver for etablering av samlokaliserte boliger og bofellesskap. Samtidig kan det å få en bolig som er samlokalisert med boliger for andre som har ulike helsemessige og sosiale problemer innebære en risiko for forverring i helsen om det ikke er mulig å ta tilstrekkelig hensyn til beboersammensetning. Utfordringer med aktiv rusbruk er særlig fremtredende i kommunenes beskrivelser av utfordringer i bomiljøer.

Materialet synliggjør forskjellen mellom det å ha en egen bolig i kommunen med full autonomi versus det å være innenfor døgnbehandlingens institusjonsrammer. Et særlig forhold i denne sammenhengen er at kommunen ikke har lovgrunnlag for å begrense brukeres livsførsel. Brukeren tildeles en kommunal bolig og en husleiekontrakt forankret i husleieloven. Mulighetene for å knytte vilkår til tildeling av bolig er begrenset (Bendixen, 2024). Utgangspunktet er at brukeren selv har full selvråderett i egen bolig, og at kommunens tjenesteutøvelse er basert på at den enkelte frivillig mottar hjelp. Når spesialisthelsetjenesten melder en pasient er utskrivningsklar for overføring til tvungen psykisk helsevern uten døgnopphold, og beskriver ulike behov for kontrollregimer, utgangskontroll, følge når bruker går ut, skjerming mot rus eller regelmessig rustesting, vil det oftest

stride mot hvilke begrensninger kommunen har lovgrunnlag til å praktisere. Kommunen har ikke lovgrunnlag for å praktisere begrensninger som i praksis vil kunne betegnes som tvang. Kommunens tilbud er basert på at brukeren skal kunne bo i egen bolig med full autonomi, og etter eget ønske motta nødvendige tjenester. Overfor denne spesielle målgruppa har spesialisthelsetjenesten et særlig ansvar for å følge opp behandlingsbehov og forvalte tvangsvedtaket. Når en person overføres til tvungent psykisk helsevern utenfor døgnopphold, må spesialisthelsetjenesten tilrettelegge for at vedkommende får tilgang til tilstrekkelig behandling ute i lokalmiljøet. Undersøkelsen synliggjør at mange informanter i kommunene erfarer at dette ikke alltid er tilfelle. I dette kapittelet har vi vist at den samlede innsatsen for å møte kompleksiteten i brukernes bo- og tjenestebehov kan svikte. Dette er i tråd med generelle erfaringer når det gjelder brukergruppa med alvorlige psykisk helse- og rusproblemer, ikke bare den særegne gruppa med forhøyet voldsrisiko.

Flere tilsyn har påpekt at det er utfordringer med å gi personer med psykisk helse- og rusproblemer helhetlige og samordnede bo- og tjenestetilbud (Helsetilsynet, 2016, 2019; Riksrevisjonen, 2016, 2025). Kartleggingen av kommunale tjenestemottakere med psykisk helse- og rusproblemer har synliggjort betydelige levekårsproblemer i denne gruppa (Lie & Hustvedt, 2022). Jo mer alvorlige og sammensatte psykisk helse- og rusproblemer, jo større er sannsynligheten for å ha en uegnet boligsituasjon og for å ha omfattende levekårsproblemer (Lie & Hustvedt, 2022). Ambisjonen formulert i at «alle må bo og med riktig hjelp kan alle bo», er ikke alltid realisert i praksis. Tilbudet svikter for en gruppe brukere med alvorlige helseproblemer.

Det er mange med psykisk helse- og rusproblemer som bor i egen bolig og får et tjenestetilbud som gjør at de mestrer livet i egen bolig. I dette kapittelet har vi brukt en liten gruppe med alvorlige psykiske lidelser og sammensatte problemer som en ekstremcase for å få frem eventuelle utfordringer med å sikre gode botilbud. I dette kapittelet har vi vist at i mange kommuner strever de med å gi egnede bo- og tjenestetilbud som møter brukernes sammensatte behov. Dette kan ikke avgrenses til et boligspørsmål alene. Casen illustrerer behovet for en helhetlig tilnærming til bolig innenfor kommunalt psykisk helse- og rusarbeid, og hvor den enkeltes helseproblemer må ha betydning i vurderingen av hva som er et tilpasset bo- og tjenestetilbud. Nettopp kompleksiteten er krevende å håndtere. Det er respondenter i undersøkelsen som beskriver hvordan enkelte bomiljøer er blitt svært belastet fordi mange med omfattende psykisk helse- og

rusproblemer tildeles bolig i samme område. Manglende ressurser i tjenestene og få botilbud gir begrenset mulighet for å forebygge at dette skjer.

Personer med rus- og psykiske helseproblemer er blitt en sentral gruppe for den kommunale boligsektoren (Osnes & Sørvoll, 2023). Kommunal utleiebolig i Norge er et sterkt behovsprøvd tilbud. En spørreundersøkelse til den kommunale boligsektoren viser at helseutfordringer knyttet til rus-middelbruk, psykisk lidelse eller samtidig rus- og psykisk lidelse er et av de hensyn som tillegges størst vekt ved tildeling av kommunale boliger (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 24). Dette er også en gruppe mange kommuner oppgir at det er behov for flere boliger til. Samtidig viser denne undersøkelsen i den kommunale boligsektoren også at det erfares å være mange utfordringer med det kommunale boligtilbudet. Mange av beboerne erfares å ha omfattende behov for oppfølgingstjenester, det er mange som rapporterer om utfordringer knyttet til vold, rus, kriminalitet og generell uro i bomiljøene (Osnes & Sørvoll, 2023, s. 80–82). I rapporten fra undersøkelsen pekes det på utfordringene for barn som vokser opp i disse bomiljøene. Det er særlig alvorlig at barn opplever utrygghet i nærmiljøet, men disse utfordringene gir også utfordringer for voksne med helseproblemers mulighet for bedring og mestring av livet i egen bolig i et lokalsamfunn.

Egen bolig i lokalsamfunnet er tenkt å gi mulighet for sosial deltakelse og bedring for personer med helseproblemer. Paradokset som vises i dette kapittelet, er at respondenter i kommunene erfarer at for noen fører dette til dårligere helse og skaper utrygghet i nærmiljøet generelt.

Autonomi og frihet er grunnleggende og vesentlig for alle – muligheten for å leve livet sitt på egne premisser. Samtidig oppstår det noen etiske dilemma når utilstrekkelig oppfølging av den enkeltes helseproblemer gjør at deres frihet fører til utrygghet for både dem selv og andre og forsterker helseproblemene. Det er kanskje ikke nødvendigvis boligløsningen eller tjenestetilbudet hver for seg som er utfordringen, men den manglende evnen til å imøtekomme den enkeltes komplekse behov på tvers av tjenester og forvaltningsnivåer. Det som gir seg utslag i et boligproblem eller boligsosialt problem i kommunen, er kanskje primært et helseproblem og utslag av mangel på tilgang til helsehjelp (Hansen, 2023). Våre analyser illustrerer behovet for større integrasjon mellom kommune og spesialisthelsetjeneste for å gi personer med alvorlig psykisk lidelse den helsehjelpen og støtten de trenger. En del av dette er også tilstrekkelige ressurser til å kunne tilby tjenester for å kunne delta i lokalsamfunnet, for sosial inkludering og for aktivitet og arbeid (Bråthen & Hansen, 2022).

Når brukerne ikke ønsker å motta tjenestene som tilbys, skaper det utfordringer. Kommunen kan ikke stille vilkår hverken om mottak av tjenester eller om begrensninger i livsførsel og bruk av rusmidler. Samtidig er det etter hvert mye kunnskap om hvordan tjenesteapparatet kan jobbe for å komme i en posisjon hvor brukere ønsker å samarbeide med tjenesteutøvere og motta nødvendig hjelp. Kompetanse innen psykisk helse- og rusarbeid kan bidra til at dette lykkes. Evalueringene av både ACT, FACT og Housing first (Hansen, 2018; Landheim et al., 2014; Landheim & Odden, 2020) viser at tilgang til behandling og oppfølging kan bidra til både bedre livskvalitet og bostabilitet for personer med alvorlig psykisk lidelse og sammensatte problemer. For mange i denne gruppa generelt er det viktig at samarbeidet mellom kommune og spesialisthelsetjeneste er godt, slik at brukerne får tilgang til nødvendig helsehjelp. Den særegne gruppa vi har sett på tydeliggjør betydningen av tilstrekkelige ressurser i tjenestene for at forverring i brukernes helse identifiseres raskt og fører til at de får den hjelpen de har behov for. Om dette svikter, kan det få alvorlige konsekvenser både for den enkelte brukers helse og for sikkerheten til både ansatte og lokalsamfunn.

Resultatene presentert i dette kapittelet indikerer også at det er behov for å utvikle noen flere nye boliger hvor det er lagt til rette for å ivareta personalets og beboernes sikkerhet, hvor det er fellesrom, men som også ivaretar brukerens privatliv og selvbestemmelse i eget hjem. For noen brukere kan det være behov for botilbud som ligger i et grenseland mellom kommune og spesialisthelsetjeneste. Dette kan være personer som er vurdert ferdig behandlet i sykehus, men som ikke mestrer å bo i egen bolig ute i et lokalmiljø. I den pågående opptrappingsplanen for psykisk helse er et av punktene fra regjeringen å jobbe for bedre bo- og tjenestetilbud til mennesker med langvarige og sammensatte behov. På dette området presiserer de at de skal jobbe for bedre løsninger for personer i denne gruppa som er underlagt tvang i psykisk helsevern og personer som har forhøyet voldsrisiko. Under samme området varsler regjeringen også en utredning av former for bemannende botilbud som benytter ressurser fra både kommune og spesialisthelsetjeneste (Meld. St. 23 (2022–2023), s. 79). Implikasjonene av sterk reduksjon i døgnkapasitet innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling er at det blir behov for flere mer tilpassede botilbud i kommunene, og hvor noen av brukerne har behov for bo- og tjenestetilbud hvor tilbudet fra kommune og spesialisthelsetjeneste er mer integrerte. Situasjonen i dag tyder på et misforhold mellom nedbygging av døgnkapasitet og utvikling av tilpassede bo- og tjenestetilbud lokalt.

Avslutning

Kommunenes erfaringer synliggjør dilemma i den boligsosiale politikken, innen psykisk helse- og rusarbeid og i psykisk helsevern. Hva gjør man når målet om å bo i egen bolig kan utfordre den enkeltes helse og den generelle trygghet i nabolaget? Egen bolig integrert i lokalsamfunnet er tenkt som en ressurs for den enkeltes bedringsprosess og mulighet for god livskvalitet. Flere undersøkelser viser at dette ikke alltid er tilfelle. Dagens situasjon er at mange med alvorlig psykisk helse og rusproblemer har en lite egnet bosituasjon og dårlige levekår. Kompleksiteten i den enkeltes situasjon utfordrer systemene, forutsetter en integrasjon og samarbeid mellom tjenester og mellom kommune og spesialisthelsetjeneste som ser ut til å være krevende å få til i praksis.

Er utfordringene skissert i dette kapittelet et tegn på at det er et behov for flere institusjoner? Det er det nødvendigvis ikke. Flere undersøkelser viser at mange kan bo dersom det blir lagt til rette for et differensiert botilbud i kommunene, tilgang til nødvendig helsehjelp og behandling og tilpassede oppfølgingstjenester. Kapittelet er mer et uttrykk for at det ikke har vært utviklet tilstrekkelig kapasitet og integrerte tilbud for å ivareta en brukergruppe med sammensatte behov. Nedbygging av døgnkapasitet i psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert behandling av ruslidelser forutsetter utvikling av bo- og tjenestetilbud i kommunene, og en god integrasjon mellom kommunale helsetjenester og spesialisthelsetjeneste. For denne gruppa kan ikke boligbehov reduseres til et spørsmål kun om bolig. For en liten gruppe brukere er det behov for å utvikle nye bolig- og tjenestetilbud som i større grad gir mulighet for å ha noen rammer rundt livsførsel og sikre tilgang til helsehjelp og oppfølgingstjenester som ikke er mulig i en selvstendig bolig.

Forfatterbiografier

Inger Lise Skog Hansen er sosiolog og seniorforsker ved Fafo.

Ketil Bråthen er statsviter og forsker ved Fafo.

Referanser

- Bendixen, A. (2024), Inngripende vilkårsstillelse i tilrettelagt, kommunal bolig. *Kristisk juss*, 50(1), 1–27. <https://doi.org/10.18261/kj.50.1.1>
- Bergmark, M., Bejerholm, U. & Markström, U. (2017). Policy changes in community mental health: Interventions and strategies used in Sweden over 20 years. *Social Policy & Administration*, 51(1), 95–113. <https://doi.org/10.1111/spol.12175>

- Boligsosialloven. (2022). *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2022-12-20-121>
- Bråthen, K. & Hansen, I. L. S. (2022). Arbeid og aktivitet for bedre livsmestring. I I. L. S. Hansen, K. Bråthen & T. Olsen (Red.), *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisko* (s. 112–126). Universitetsforlaget.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Forskningsrådet. (2016). Evaluering av samhandlingsreformen. Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen (EVASAM)
- Froestad, J. & Ravneberg, B. (1991). *Fra veldedighet til rettighet. Historien om Norges Handikapforbund*. Gjerholm Grafisk.
- Hansen, I. L. S. (2013). Hvorfor må kommunene i stadig større grad se bolig og tjenester i sammenheng [Perspektivartikkel til Meld. St. 17 (2012–2013) *Bygge – bu – leve*]. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/boligmelding2013/hansen.pdf>
- Hansen, I. L. S. (2017). *Fra bostedsløs til varig bolig. Evaluering av forsøk med Housing first i Bergen og Sandnes* (Fafo-rapport 2017:06). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20614.pdf>
- Hansen, I. L. S. (2018). Users' choice in providing services to the most vulnerable homeless people. *Social Inclusion*, 6(3), 319–326. <https://doi.org/10.17645/si.v6i3.1536>
- Hansen, I. L. S. (2021). Bolig som grunnleggende levekårsfaktor. I A. Solstad, T. Bliksvær, M. Iversen, I. L. S. Hansen, A. Kjellevoll, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligsosialt arbeid* (s. 47–67). Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. (2022). Dynamisk samarbeid mellom kommune og spesialisthelsetjeneste. I I. L. S. Hansen, K. Bråthen & T. Olsen (Red.), *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisko* (s. 174–205). Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. (2023). Når svikt i tilgang til helsetjenester blir et boligproblem for personer med alvorlig psykisk helse og rusproblemer. *Nordisk tidsskrift for velfærdsforskning*, 8(2), 127–140.
- Hansen, I. L. S., Bråthen, K. & Olsen, T. (Red.). (2022). *Sammen om trygg bosetting. I møte med psykiske helseproblemer, rus og mulig voldsrisko*. Universitetsforlaget.
- Hansen, I. L. S. & Grødem, A. S. (2012). *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap* (Fafo-rapport 2012:48). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/samlokaliserte-boliger-og-store-bofellesskap>
- Hansen, I. L. S., Markussen, T. E. & Bråthen, K. (2023). *I grenseland. Samfunnsvern og sikkerhetspsykiatri i et kommunalt perspektiv* (Fafo-rapport 2023:06). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/i-grenseland-samfunnsvern-og-sikkerhetspsykiatri-i-et-kommunalt-perspektiv>
- Helsedirektoratet. (2024). *Psykisk helsevern – døgnplasser, behandlingssted*. Hentet 3. juni 2024 fra <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/samdata-spesialisthelsetjenesten/psykisk-helsevern-dognplasser-behandlingssted#resultater>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>
- Helsetilsynet. (2016). *Risikovurdering av tjenester til personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse* (Rapport 3/2016). https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplaster/publikasjoner/rapporter2016/helsetilsynetrapport3_2016.pdf
- Helsetilsynet. (2019). *Sammenfatning av funn fra to landsomfattende tilsyn i 2017 og 2018 med tjenester til personer med psykiske lidelser og samtidig rusmiddelproblem – eller mulig samtidig ruslidelse* (Rapport 7/2019). <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2019/sammenfatning-av-funn-fra-to-landsomfattende-tilsyn-i-2017-2018-med-tjenester-til-personer-med-psykiske-lidelser-og-samtidig-rusmiddelproblem--eller-mulig-samtidig-ruslidelse/>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021–2024)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Landheim, A., Ruud, T., Odden, S., Clausen, H., Heiervang, K. S. & Stuen, H. K. (2014). *Utpøving av ACT-team i Norge – hva viser resultatene?* Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse, Sykehuset Innlandet HF.
- Landheim, A. & Odden, S. (2020). *Evaluering av FACT-team i Norge – sluttrapport*. Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (NKROP), Sykehuset Innlandet HF.
- Lie, T. & Hustvedt, I. B. (2022). Personer med ROP-lidelser og alvorlige psykiske helseproblemer – tjenestemottakere med store helse- og levekårsproblemer. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 18(1), 48–59. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2021-01-06>
- Meld. St. 23 (2022–2023). *Opptappingsplan for psykisk helse (2023–2033)*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-23-20222023/id2983623/>
- Oslo universitetssykehus. (2024). *Årsrapport 2023. Nasjonal koordineringsenhet for dom til tvungent psykisk helsevern*. <https://www.oslo-universitetssykehus.no/493ffa/contentassets/7a900501868240aa957092a013762f45/arsrapport-2024---nasjonal-koordineringsenhet---for-pdf.pdf>
- Osnes, S.M. & Sørvoll, J. (2023). Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner. Working paper, BOVEL, OsloMet (oda.oslomet.no)
- Pedersen, P. B. & Kolstad, A. (2009). De-institutionalisation and trans-institutionalisation – changing trends of inpatient care in Norwegian mental health institutions 1950–2007. *International Journal of Mental Health Systems*, 3(28), 1–20. <https://doi.org/10.1186/1752-4458-3-28>
- Psykisk helsevernloven. (1999). *Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern* (LOV-1999-07-02-62). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-62>
- Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursutnyttelse og kvalitet i helsetjenesten etter innføringen av samhandlingsreformen. Dokument 3:5 (2015–2016)*. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2015-2016/dok-3-5-2015-2016.pdf>
- Riksrevisjonen. (2025). *Helse- og velferdstjenester til personer med samtidige rusmiddellidelser og psykiske lidelser. Dokument 3:5 (2024–2025)*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2024-2025/helse--og-velferdstjenester-til-personer-med-samtidige-rusmiddellidelser-og-psykiske-lidelser.pdf>
- Rosengard, A., Laing, I., Ridley, J. & Hunter, S. (2007). *A literature review on multiple and complex needs*. Scottish Executive Social Research.
- Sandvin, J. T. (1992). Fra normalisering til sosial integrasjon. I J. T. Sandvin (Red.), *Mot normalt? Omsorgsideologier i forandring* (s. 165–202). Kommuneforlaget.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-/id567201/>
- St.prp. nr. 63 (1997–98). *Om opptappingsplanen for psykisk helse 1999 – 2006. Endringer i statsbudsjettet for 1998 (St.prp. nr. 63 (1997–98))*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-63-1997-98-/id201915/>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>
- Tøssebro, J. (2021). *Hva er funksjonshemming* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Wiker, T. S., Gjestad, R., Mellesdal, L. S., Johnsen, E., Ødegaard, K. J. & Kroken, R. A. (2019). Supported accommodation for people with schizophrenia. *Nordic Journal of Psychiatry*, 73(4–5), 211–218. <https://doi.org/10.1080/08039488.2019.1606938>

KAPITTEL 7

Kommunale leietakere i Oslo: Hvem er de, og hvordan bor de?

Rolf Golombek Frischsenteret

Janis Umblijs OsloMet – storbyuniversitetet

Kristin Aarland OsloMet – storbyuniversitetet

Abstract: In this chapter, the authors analyze physical and geographical characteristics of the housing stock, as well as the socioeconomic profile of tenants and neighborhoods in the municipal social rental sector in Oslo. The chapter is based on rich and unique administrative registry data that makes it possible to follow three groups of residents—public tenants, private tenants, and homeowners between 2001 and 2020. These data provide a basis for testing several hypotheses more accurately than has been possible in previous research. The authors show that social rented housing is heavily overrepresented in the central and eastern districts of the city, but that this geographical concentration has decreased somewhat over time. They also show that families with children are particularly exposed to overcrowding. Another key finding in the chapter is that the differences in income between the three groups studied increased markedly between 2001 and 2021. The authors link this finding to the fact that the needs testing in Oslo's municipal social housing became increasingly stricter during the period in question. Finally, the authors show that social housing is often located in the most deprived areas of the city. However, they emphasize that the differences in income that each resident group is exposed to in their neighborhood are much smaller than the differences in income between households in the three resident groups. This means that public tenants live less segregated at the neighborhood level than expected, and that all neighborhoods with social housing have a certain degree of social mixing.

Keywords: neighborhood, overcrowding, Oslo, registry data, social rented housing

Sitering: 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>

Lisense: CC BY 4.0

Innledning

I dette kapittelet undersøker vi geografiske og fysiske kjennetegn ved de kommunale utleieboligene i Oslo, sosioøkonomiske kjennetegn ved dem som leier kommunal bolig i Oslo, samt kjennetegn ved nabolagene der de kommunale boligene ligger. Vi er opptatt av både utviklingen over tid og det komparative ved at vi sammenligner hushold som leier av Oslo kommune med (i) hushold som leier bolig i det private leiemarkedet i Oslo og (ii) hushold som bor i eid bolig i Oslo.¹ Vi tar utgangspunkt i tidligere forskning om kommunale leietakere i Oslo, basert på kvalitative dybdeintervjuer og spørreundersøkelser, for å formulere fire hypoteser om boforhold og beboerne i sektoren. Disse tester vi ved hjelp av nye registerdata på individ- og nabolagsnivå.

Tidligere forskning har benyttet data fra spørreundersøkelser og dybdeintervjuer for å undersøke hvem som bor i kommunale boliger og hvordan de lever. Imidlertid har manglende data hindret analyser som dekker hele populasjonen av kommunale leietakere i et område. Vi er de første til å benytte individuelle registerdata, kombinert med nylig tilgjengelige administrative data fra Oslo kommune, for å kartlegge hele befolkningen av kommunale leietakere i hovedstaden over flere år. Boforholdsregisteret, som er kvantitative registerdata om boforhold fra 2015, er kun delvis egnet til å identifisere individer i den kommunale leiesektoren.² For å fylle dette kunnskapshullet, har vi benyttet kommunale administrative data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) til å identifisere denne populasjonen. Disse dataene gir oss informasjon om den faktiske populasjonen av kommunale leietakere i byen, og er koblet på individnivå til en rekke andre opplysninger fra diverse registre fra SSB.

Til tross for at en viktig motivasjon for valg av Oslo er datatilgang, er det flere grunner til at kommunen er et interessant case. Oslo er den kommunen som har flest kommunale boliger (tre prosent av samlet boligmasse, se avsnitt Bydeler). Det er ikke overraskende siden Oslo er den mest folkerike kommunen i Norge. Ifølge tall fra KOSTRA (2024) var dekningsgraden i Oslo, definert som antall kommunale leiligheter per 1000 innbyggere, 19 i

1 Se vedlegg 2 for definisjon av populasjon og disposisjonsform.

2 I boforholdsregisteret kan man identifisere om kommunen eier boligen der man bor, men det differensieres ikke mellom kommunale utleieboliger til vanskeligstilte og andre kommunal eide bolig som aldershjem, omsorgsboliger, tjenesteboliger eller annet. Videre er kommunalt disponerte boliger, dvs. boliger der kommunen ikke eier boligen, men har tilvisningsrett, ikke inkludert. Se også «Generell kommentar» til sist i vedlegg 2.

2021, som var omtrent på nivå med Bergen, Kristiansand og Stavanger, og noe lavere enn Trondheim og Drammen, som begge hadde 20. Altså er det totalt sett mange personer som bor i kommunal leiebolig i Oslo, og en stor andel av alle beboerne i den kommunale leiesektoren i Norge bor i Oslo.

Videre er Oslo overrepresentert med lavinntektshusholdninger: I 2021 bodde 14,2 prosent av beboerne i Oslo i lavinntektshusholdninger, mens det tilsvarende tallet var 10,7 prosent for hele landet (SSB, 2025a).³ For barn under 18 år er overrepresentasjonen like tydelig: i 2021 tilhørte 15,1 prosent av alle barn i Oslo en husstand med lav inntekt, mens det for hele landet var 11,3 prosent (SSB, 2025b).

Oslo har dessuten en betydelig befolkning med bakgrunn fra G2-land:⁴ Av alle personer i Norge med G2-innvandrerbakgrunn, bor 28 prosent i Oslo, og denne gruppen utgjør 24 prosent av alle innbyggerne i Oslo. Det gjør Oslo til en av de kommunene i Norge med høyest andel av personer med tilknytning til et G2-land.⁵ Det er et velkjent faktum at personer med innvandrerbakgrunn fra G2-land i gjennomsnitt har lavere arbeidsmarkedsdeltakelse, inntekt og utdanning enn majoritetsbefolkningen i Norge (Brovold, 2020; Olsen & Askvik, 2021). I tillegg har flere studier vist at innvandrere er utsatt for diskriminering på leiemarkedet (Andersson et al., 2012; Beatty & Sommervoll, 2012; Søholt & Astrup, 2009), og nylig ble det publisert en rapport som dokumenterte at dette også gjelder på markedet for boliglån (Samfunnsøkonomisk analyse, 2024). Dette tilsier at den kommunale leiesektoren vil være relativt sett viktigere for personer med innvandringsbakgrunn, spesielt fra G2-land, enn for majoritetsbefolkningen. I tillegg har kommunal bolig vært en viktig arena for bosetting av personer med fluktbakgrunn. Til tross for at det private leiemarkedet har blitt stadig viktigere for nyankomne flyktninger, ble vel en tredel bosatt i kommunalt disponerte boliger under flyktningkrisen 2014–2016 (Søholt et al., 2018, tabell 4.1). Oslo har også høy netto tilflytting blant flyktninger. For 2015-kohorten av bosatte flyktninger var netto sekundærflytting til Oslo på hele 43 prosent (Strøm & Kirkeberg, 2021).

Både mange lavinntektshusholdninger, mange barn i lavinntektshusholdninger, en stor innvandrerbefolkning, spesielt fra G2-land og med

3 Med lavinntektshusholdning mener vi en husholdning med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet som er lavere enn 60 prosent av medianen.

4 G2-land omfatter Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia, Afrika, Asia, Amerika utenom USA og Canada, Oseania utenom Australia og New Zealand, polare områder. Tallene fra SSB inkluderer innvandrere og etterkommere, dvs. personer født i Norge med to foreldre født i et G2-land.

5 Andelen er høyest i Lørenskog med 23,74 prosent, mot 23,54 prosent i Oslo.

fluktbakgrunn, og generelt høy befolkningsvekst og tilsvarende høy boligprisvekst i Oslo er alle faktorer som bidrar til **økt** etterspørsel etter kommunale leieboliger og et stort press på den kommunale leiesektoren i Oslo siden mange ikke får innpass på det ordinære leie- eller eiermarkedet av økonomiske eller andre årsaker (for eksempel diskriminering). I tillegg har en omfattende deinstitusjonalisering både på psykiatri- og rusfeltet bidratt til at flere mottar bistand og tjenester i hjemmet og at boligen dermed blir viktig for å nyttiggjøre seg av behandlingstilbudet. Derne st har kommunen ansvar for bosetting i forbindelse med utskriving fra institusjon eller løslatelse etter soning. Disse faktorene har bidratt til en økning i presset på den kommunale leiesektoren og også til økt kompleksitet med mange kryssende hensyn.

Historisk perspektiv

Fremveksten av den kommunale boligsektoren i Oslo er beskrevet i blant annet Kjeldstadli (1990), Benum (1994), Sørvoll (2020) og Sørvoll et al. (2020). For hundre år siden var Oslo en by av leieboere der bare fem prosent av beboerne eide egen bolig i 1920. Dette var en tidsperiode (1911–1929) med utbygging av nærmere seks tusen utleieboliger i kommunal regi rettet mot arbeiderklassen og den lavere middelklassen, særlig i områder som i dag utgjør bydelene Sagene og Gamle Oslo.

I 1935 skiftet kommunen strategi: Kommunalt organisert utbygging av utleieboliger ble erstattet av boligutbygging i regi av boligkooperativet OBOS. Oslo skulle transformeres fra en by med nesten bare leietakere til en by av boligeiere. Strategien ble fulgt opp på femtitallet da en betydelig del av de kommunale utleieboligene ble solgt til beboerne. De gjenværende utleieboligene ble primært fordelt etter ansiennitetsprinsippet, men det var også klare innslag av behovsprøving.

På syttitallet gikk man over til behovsprøving som hovedprinsipp. Da måtte de som var økonomisk vanskeligstilte, konkurrere om kommunale boliger med personer som hadde mistet sine boliger som følge av sanerings- eller byfornyelsesvedtak. Kommunale leietakere hadde tidsbestemte husleiekontrakter, men på slutten av åttitallet ble dette prinsippet erstattet av tidsbestemte kontrakter på tre til fem år for nye leietakere (Oslo kommune, 2024a). Noen år senere ble den kommunale boligsektoren omorganisert ved at forvaltningen av de kommunale boligene ble skilt ut i en egen enhet.

Ved årsskiftet 1999/2000 innførte Oslo kommune et prinsipp om at kommunal husleie skulle ta utgangspunkt i gjengs leie. I praksis innebærer dette prinsippet at husleien er noe lavere enn markedsleien for boliger med samme størrelse, standard og beliggenhet (se vedlegg 1 for mer informasjon om gjengs leie, husleie og bostøtte i Oslo kommune). I 2003 ble tildelingsreglene for kommunale utleieboliger harmonisert på tvers av bydelene. Samtidig ble det presisert at kommunale utleieboliger var forbeholdt de aller mest vanskeligstilte; kun personer som ikke selv kunne skaffe seg leiebolig i det private markedet (eller kjøpe egen bolig), skal kunne få leie kommunal bolig.⁶

Eksisterende litteratur og hypoteser

I dette kapittelet bygger våre analyser på hypoteser som er formulert på bakgrunn av relevant eksisterende kvalitativ forskning, utvalgsundersøkelser om kommunale leietakere i Oslo, samt kvantitativ forskning om ulike aspekter ved boforhold, både fra Norge og internasjonalt. Basert på eksisterende litteratur og beskrivelsen av den historiske utviklingen av kommunale utleieboliger, presenterer vi fire hypoteser i dette avsnittet. Disse vil vi undersøke videre i resten av kapittelet.

Tidligere forskning har påpekt at kommunale boliger i Oslo er ikke spredt jevnt over alle bydelene. Vi formulerer derfor følgende første hypotese:

H1: De kommunale boligene er geografisk konsentrert, men graden av konsentrasjon har minket noe over tid

Tidligere litteratur har identifisert konsentrasjon av sosiale utleieboliger som en avgjørende faktor for ulike velferdsutfall (Kim et al., 2022; Morris et al., 2012). Som i andre land er kommunale leieboliger i Oslo konsentrert i noen områder. En grunn til den ujevne fordelingen er at utbyggingen før andre verdenskrig fant primært sted i utvalgte områder (se over om historisk perspektiv og også Kjeldstadli, 1990). Siden en betydelig andel av dagens kommunale boliger er fra denne perioden, har denne utviklingen påvirket dagens geografiske fordeling.

6 Også på nasjonalt nivå har tilbudet om å leie kommunale boliger vært rettet mot sosialt og økonomisk vanskeligstilte husholdninger (samt eldre), se Gulbrandsen og Hansen (2010).

Nyere forskning tyder også på at fordelingen av kommunale boliger i Oslo er svært skjev. Johannessen et al. (2018) understreker at noen distrikter, spesielt i de østlige delene av byen, har en uforholdsmessig stor andel kommunale boliger. Offentlige utredninger har funnet at Sagene, Gamle Oslo, Stovner og Grorud er blant områdene med størst andel av slike boliger. På den annen side er det få kommunale boliger i noen av de vestlige bydelene (Velferdsetaten, 2018).

Litteraturen tyder også på at kommunale boliger i Oslo er konsentrert på nabolagsnivå. Ifølge Velferdsetaten (2018) ligger omtrent to tredeler av alle kommunale boliger i bygårder som er fullt eid av kommunen. Mange av disse bygårdene stammer fra kommunal boligbygging i mellomkrigstiden.

I løpet av de siste tretti årene har byrådet i Oslo flere ganger vedtatt å spre de kommunale utleieboligene jevnere mellom bydelene (se Ertshus, 2014; Holgersen, 2020). Virkemidlene for å skape mer blandede boligområder har i tillegg til Oslo kommunes beslutninger om kjøp og salg av kommunale leieboliger vært områdeløft – tiltakspakker for å heve levekårene og øke samfunnsdeltakelsen til beboere i utsatte bydeler – og innføring av en leilighetsnorm i fire bydeler i indre Oslo (Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen, samt nabolaget Nydalen i bydel Nordre Aker). Normen ble innført i 2007 og justert i 2013 (Norges eiendomsmeglerforbund & Ambita, 2022). Normen regulerer størrelsen på nye leiligheter: Ingen leiligheter skal være under 35 kvadratmeter, og inntil 35 prosent av leilighetene kan være mellom 35 og 50 kvadratmeter – for å øke andelen barnefamilier i indre Oslo.⁷

H2: Kommunale boliger er gamle og små, og spesielt barnefamilier er utsatt for trangboddhet

Trangboddhet har blitt identifisert som hovedsakelig et storbyfenomen som mest påvirker barnefamilier. Ifølge NOU 2020: 16 er andelen trangbodde barnefamilier over dobbelt så høy i Oslo (31 prosent) som i resten av landet. Eksisterende forskning finner at trangboddhet påvirker muligheten for livsutfoldelse og utløser stress (se for eksempel Grønningsæter & Nielsen, 2011; Hyggen et al., 2018).

Forskning tyder på at barnefamilier som bor i kommunale leieboliger, er enda mer sårbare. I en studie basert på en spørreundersøkelse ($N = 3\,053$)

⁷ Byggeprosjekter kan avvike fra normen hvis plan- og bygningsetaten (PBE) mener det er nødvendig for å ivareta variasjon i boligstørrelsen i et område.

rettet mot barnefamilier med ustabile boforhold fant Stefansen og Skevik (2006) at lavinntektsfamilier i kommunale boliger oftere rapporterte at boligen var for liten, sammenlignet med andre familier med lav inntekt. Basert på dybdeintervjuer med ti ungdommer som bodde i kommunale leieboliger, fant Brattbakk og Reiersen (2023) at respondenter opplevde at leiligheten de bodde i, var for liten for familien.

Stefansen og Skevik (2006) viser også til misnøye når det gjelder boligkvalitet blant kommunale leietakere, blant annet at boliger er gamle og i dårlig stand. Blant denne gruppen fant forfatterne at det var kun tjue prosent som ikke opplevde noe problem med boligen de bodde i.

H3: Kun de mest vanskeligstilte leier av kommunen, og over tid har denne gruppen blitt mer vanskeligstilt

Hypotesen om at det er de mest vanskeligstilte som leier av kommunen, er basert på at Norge har en relativt liten kommunal boligsektor og strenge tildelingskrav. Bare 4,6 prosent av boligene i Norge er kommunalt eid, sammenlignet med en større andel i andre skandinaviske land: 18 prosent i Sverige og 22 prosent i Danmark (Aarland & Sørvoll, 2021). Dette begrenser tilgangen til slike boliger, noe som medfører at hovedsakelig de mest vanskeligstilte bor i kommunale boliger i Norge (Stefansen & Skevik, 2006).

Hypotesen om at denne gruppen har blitt mer vanskeligstilt over tid, støttes av forskning som viser en økning i behovet for kommunale leieboliger, mens andelen av slike boliger i byen har forblitt relativt uendret samtidig som kravene for å få tildelt en kommunal bolig har blitt strengere over tid (Sørvoll, 2019).

H4: Kommunale boliger ligger i områder med de dårligste levekårene i Oslo

Ifølge Tammaru et al. (2019) er Oslo én av flere europeiske hovedsteder der økt inntektsulikhet etterfølges av økt segregering av sosioøkonomiske grupper. Dette er i tråd med Galster og Turner (2019), som finner at Oslo er én av flere europeiske storbyer der like sosioøkonomiske grupper har en tendens til å bosette seg i de samme geografiske områdene, og også Wessel (2015), som finner at den sosioøkonomiske ulikheten i Norge er størst i Oslo. Disse studiene, kombinert med den strenge behovsprøvingen for tildeling av kommunale boliger, kan tilsi at nabolagene til dem som leier

kommunalt, skiller seg vesentlig fra nabolagene til dem som leier privat eller eier egen bolig.

Ved å teste de fire hypotesene med vårt datamateriale, bidrar vi til den eksisterende litteraturen på en rekke måter. Først utvider vi kunnskapsgrunnlaget, som hovedsakelig er kvalitativt og basert på utvalgsundersøkelser, til å omfatte hele befolkningen i Oslo. For det andre oppdaterer vi forskningen med data fra de siste årene. Til slutt undersøker vi om funn fra studier basert på andre populasjoner, som for eksempel lavinntektsfamilier, også er gjeldende for kommunale leietakere.

I resten av kapittelet skal vi teste de fire hypotesene. Disse er knyttet til følgende avsnitt: Geografiske kjennetegn, Fysiske kjennetegn ved kommunale boligmassen, Sosioøkonomiske kjennetegn og Nabolag.

Data

Å studere boforholdene til beboere i kommunale leieboliger basert på registerdata, er komplisert, spesielt over tid. Hovedgrunnen til dette er at det mellom 2001 og 2015 ikke er mulig å identifisere beboere i kommunale leieboliger i offentlige registre.⁸ I denne studien har vi konstruert et nytt datasett ved å koble sammen administrative registre fra Statistisk sentralbyrå, Husbanken og Oslo kommune for å kunne fremskaffe informasjon om denne beboergruppen over en tjueårsperiode fra 2001 til 2021. Så vidt oss bekjent, er dette første gang disse datakildene har blitt koblet sammen for dette formålet, nemlig å studere gruppen av kommunale leietakere og deres boforhold over tid. Til sammen gir disse koblede registrene kvalitetssikrede opplysninger om enkeltpersoner i hver husholdning i Oslo, hvor husholdningene bor (grunnkrets og bydel), karakteristiske trekk ved boligen (blant annet størrelse og antall rom), demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved husholdningen (blant annet husholdningstype, innvandrerbakgrunn, inntekt og yrkesdeltakelse) og om husholdningen er leietaker, og i så fall leier privat eller av kommunen, eller eier egen bolig.⁹

8 I folke- og boligtellingsen i 2001 ble alle husstander spurt om disposisjonsform for boligen de bebodde i, og leie av kommunen var ett av svaralternativene. I boforholdsregisteret f.o.m. 2015, som er basert på en sammenstilling av informasjon fra ulike offentlige registre, bl.a. matrikkelen, kan man identifisere dem som bor i en bolig som er eid av kommunen.

9 I fremstillingen nedenfor løfter vi frem fire år: 2001, 2011, 2016 og 2021. For de tre siste årene har vi data for husholdninger, mens vi for 2001 har data for familier. Vi vil likevel omtale tallene for 2001 som data om husholdninger. Se SSB (2024a, avsnittet «Om statistikken») for definisjon av familier og husholdninger.

For 2001 definerer vi utvalget – boligleiere og boligeiere i Oslo – utelukkende basert på opplysninger fra folke- og boligtellingsen fra 2001. Vi beholder alle som har Oslo som registrert bostedskommune. I folke- og boligtellingsen fra 2001 kan vi identifisere hvem som leier kommunalt, hvem som leier privat og hvem som eier egen bolig.

For de øvrige årene i våre analyser (2011, 2016 og 2021) har folke- og boligtellingsen (2011) og boforholdsregisteret (2016 og 2021) informasjon som identifiserer leietakere og boligeiere i Oslo, men ikke informasjon om hvem som leier kommunalt. For disse tre årene baserer vi oss derfor på opplysninger om kommunale leietakere mottatt fra Oslo kommune.^{10,11} Dette utvalget blir igjen supplert med informasjon fra Husbankens register over hvem som mottok statlig bostøtte og som var registrert som kommunal leietaker i Oslo på måletidspunktet.¹² Se vedlegg 2 for en mer detaljert forklaring på hvordan vi har definert utvalget av kommunale leietakere i Oslo.

Når vi har definert hvilken disposisjonsform hver husholdning har i de fire årene vi undersøker, henter vi andre relevante opplysninger om husstandens boforhold, demografiske kjennetegn og sosioøkonomiske forhold fra følgende registre fra Statistisk sentralbyrå:

Folke- og boligtellingsen / boforholdsregisteret (SSB): Inneholder informasjon om boligen til husholdninger, blant annet størrelse, antall rom og geografisk plassering (grunnkrets – den minste geografiske enheten som brukes i offisiell statistikk). Dessuten gir registrene informasjon om hvilke enkeltpersoner som tilhører samme husholdning. For årene 2001 og 2011 henter vi informasjon fra folke- og boligtellingsen, mens vi for årene 2016 og 2021 bruker boforholdsregisteret (som går tilbake til 2015). Boforholdsregisteret inneholder også opplysninger om trangboddhet.

10 I Oslo kommunes database inngår alle boliger som er eid av Boligbygg Oslo, et kommunalt foretak som eier, forvalter og leier ut Oslos kommunale boliger. Denne boligmassen inkluderer ordinære boliger, omsorgsboliger og boliger som leies ut til funksjonshemmede. Boliger som Oslo kommune leier av private, og som kommunen leier ut videre, er ikke inkludert i våre data. Heller ikke omsorgsboliger som er eid av Oslo kommunes eiendomsforetak, Oslobygg, er inkludert i våre data.

11 Oslo kommunes database over kommunale leietakere inneholder kun personer som var i et aktivt leieforhold med Oslo kommune per uttrekksdato (januar 2023). Personer som tidligere hadde et leieforhold, men som per 2023 ikke lenger leide bolig av Oslo kommune, er derfor ikke med i denne databasen. Dette betyr at vi systematisk underteller personer i kommunal leiebolig i Oslo for tidligere år, og desto lenger tilbake vi går i tid, desto større blir sannsynligvis denne skjevheten. Vi bøter delvis på dette ved å supplere opplysningene fra Oslo kommune med opplysninger om mottak av statlig bostøtte for personer i kommunal leiebolig i Oslo fra Husbankens register.

12 Fordi folke- og boligtellingsen 2011 er basert på registrering per 19. november, bruker vi informasjon om kontraktens løpetid fra Oslo kommune til å finne hvem som leide kommunalt denne dagen (19.11.2011). Videre supplerer vi med informasjon fra Husbanken om hvem som mottok statlig bostøtte og bodde i kommunal leiebolig i Oslo i november 2011. Vi bruker tilsvarende metode for årene 2016 og 2021, men da bruker vi informasjon fra boforholdsregisteret der telledatoen er 1. januar, kombinert med opplysninger fra Husbanken for januar.

Inntekt, formue og skatt (SSB): Inneholder detaljerte opplysninger om inntektskomponenter for enkeltpersoner per år, og (fra 2005) også for husholdninger.

Befolkning (SSB): Inneholder opplysninger om fødselsår, husholdningstype og innvandrerbakgrunn.

Støy (SSB): Inneholder opplysninger om støynivå for boliger for årene 2014 og 2019.

Geografiske kjennetegn

Informasjon fra folke- og boligtellingsen 2001 viser at det var totalt 266 837 bebodde boliger i Oslo i 2001 (se tabell 1).¹³ Av den samlede boligmassen var 4,8 prosent kommunale utleieboliger (i 2001), mens 22,1 prosent var private utleieboliger. De resterende 70,5 prosent var eid av dem som bodde i disse boligene.¹⁴

Fra 2001 til 2021 steg totalt antall boliger i Oslo med 29 prosent, mens andelen kommunale boliger ble redusert fra 4,8 prosent i 2001 til 3,1 prosent i 2011 og har deretter vært nesten uendret.¹⁵ Vi benytter imidlertid andre datakilder for å beregne antallet kommunale utleieboliger i Oslo for årene 2011, 2016 og 2021 enn for 2001 slik at nedgangen til dels kan skyldes dette (se avsnitt 2 og vedlegg 2 for nærmere detaljer).

Tabell 1. Antall boliger og fordeling av boliger mellom kommunale utleieboliger, private utleieboliger og eide boliger for Oslo (2001–2021)

År	Antall boliger	Kommunale utleieboliger (%)	Private utleieboliger (%)	Eide boliger (%)
2001	266 837	4,8	22,1	70,5
2011	316 486	3,1	28,1	68,8
2016	325 905	3,1	27,4	69,5
2021	345 232	3,0	28,6	68,4

¹³ Merk at folke- og boligtellingsen teller husstander og ikke boliger per se. Kun private husstander er inkludert.

¹⁴ I 2001 var det 6 779 husstander (2,5 prosent) som svarte *Annet* på spørsmålet om disposisjonsform. Disse er utelatt fra våre analyser. Prosentandelene for de tre kategoriene av disposisjonsform i tabell 1 summerer derfor ikke til 100 for 2001.

¹⁵ Til sammenligning fant Erntshus (2014), ved å benytte tall fra Thorkildsen (1996), at andelen kommunale boliger i Oslo var 6,2 prosent i 1990.

I avsnitt 1 gjorde vi kort rede for den historiske utbyggingen av kommunale boliger, spesielt at utbyggingen var konsentrert om noen få bydelers. Samtidig har det lenge eksistert en politisk ambisjon om å spre den kommunale boligmassen. Dette ga grunnlag for vår hypotese om at de kommunale boligene er geografisk konsentrert, men at graden av konsentrasjon (kanskje) har gått noe ned de siste årene.

Bydelers

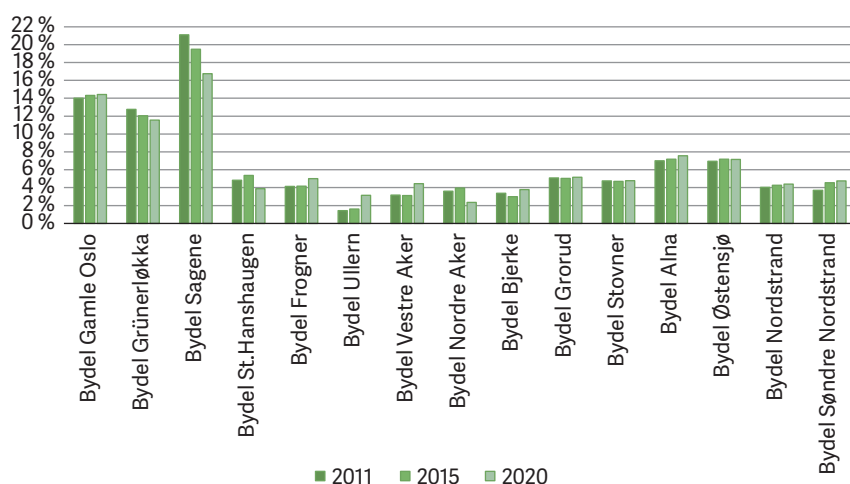
Alle bydelene i Oslo har kommunale leieboliger. Antallet varierer imidlertid betydelig mellom bydelene, og denne variasjonen avspeiler den historiske utviklingen av den kommunale leiesektoren i Oslo. Tall fra Oslo kommunes statistikkbank (Oslo kommune, 2024b) viser at i 2020¹⁶ var 43 prosent av de kommunale boligene lokalisert i de tre bydelene Gamle Oslo (14 prosent), Grünerløkka (12 prosent) og Sagene (17 prosent) (se figur 1).¹⁷ Hver av de øvrige bydelene hadde mellom to og åtte prosent av alle kommunale leieboliger i Oslo i 2020. Det var færrest kommunale leieboliger i bydel Nordre Aker – kun 2,4 prosent av det samlede antallet. Over tid, fra 2011 til 2020, ser vi at andelen kommunale leieboliger i bydelen har falt noe for to av de tre bydelene med høyest andel (bydel Sagene og bydel Grünerløkka), mens den derimot har økt i bydel Gamle Oslo. I motsatt ende ser vi at andelen også har falt fra et allerede lavt nivå i bydel Nordre Aker, mens den har økt noe i alle de resterende bydelene.

Imidlertid er også totalt antall boliger ujevnt fordelt mellom bydelene i Oslo. Når vi tar hensyn til dette, er graden av overrepresentasjon av kommunale leieboliger i enkelte bydelers noe mindre. Figur 2, som også bygger

16 Tallene fra Oslo kommunes statistikkbank er per 31. desember. Til sammenligning ble folke- og bolig-tellingen 2011 gjennomført 19. november 2011, mens registreringsdatoen i boforholdsregisteret er 1. januar. Tallene fra Oslo kommunes statistikkbank for 2015 vil derfor være sammenlignbare med tallene fra boforholdsregisteret for 2016, mens tallene fra Oslo kommunes statistikkbank for 2020 vil være sammenlignbare med tallene fra boforholdsregisteret for 2021.

17 Oslo kommune (2024b) angir antall kommunalt disponible boliger, dvs. boliger som er eid av Oslo kommune i tillegg til private boliger som er leid ut til Oslo kommune. Som angitt i avsnitt 2 er ikke den siste kategorien inkludert i datamaterialet fra Boligbygg Oslo. Videre er det forskjell mellom antall kommunalt eide boliger iht. opplysningene i Oslo kommune (2024b) og antall husholdninger som leier av kommunen iht. vår kombinasjon av opplysninger fra Boligbygg Oslo og Husbanken. Som forklart i fotnote 12 er det grunn til å tro at vi systematisk underteller kommunale leieboliger med vår metode (for 2011, 2016 og 2021) da vi baserer tallene våre på aktive leieforhold for en gitt dato og ikke på antall boliger. Forskjellen avspeiler bl.a. at i) enkelte omsorgsboliger er eid av Oslobygg, ikke av Boligbygg Oslo, ii) en mindre del av de kommunalt eide boligene leies ikke ut fordi de pusses opp/renoveres, og iii) enkelte personer som leide av kommunen tidligere, men som ikke lenger leier av kommunen, kan være slettet fra arkivene til Boligbygg Oslo og er dermed ikke inkludert i datamaterialet vårt. Forskjellen mellom antall kommunalt disponible boliger iht. opplysningene i Oslo kommune (2024b) og antall husholdninger som leier av kommunen iht. kombinasjon av opplysninger fra Boligbygg Oslo og Husbanken, var 18 prosent i 2011.

på tall fra Oslo kommune (2024b), viser forholdet mellom kommunale utleieboliger i en bydel og totalt antall boliger i samme bydel. I bydeler med verdi over 1, er kommunale leieboliger overrepresentert, mens i bydeler med verdi under 1, er kommunale leieboliger underrepresentert. For 2020 er forholdstallet høyest med verdien 2 i bydel Sagene. Det betyr at det er dobbelt så mange kommunale leieboliger der enn det bydel Sagene sin andel av den totale boligmassen i Oslo skulle tilsi. Også Gamle Oslo, Grünerløkka, Grorud, Stovner, Alna, Østensjø og Søndre Nordstrand har verdier over 1 i 2020. Kommunale leieboliger er derfor klart overrepresentert i sentrum og i østlige bydeler. For de tre sentrumsbydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene er graden av overrepresentasjon lavere i 2020 enn i 2011. For de øvrige bydelene er graden av overrepresentasjon omtrent uendret mellom 2011 og 2020.¹⁸ Merk også at underrepresentasjonen øker fra 2011 til 2021 i bydel Nordre Aker, som allerede i 2011 hadde et særlig lavt innslag av kommunale leieboliger.

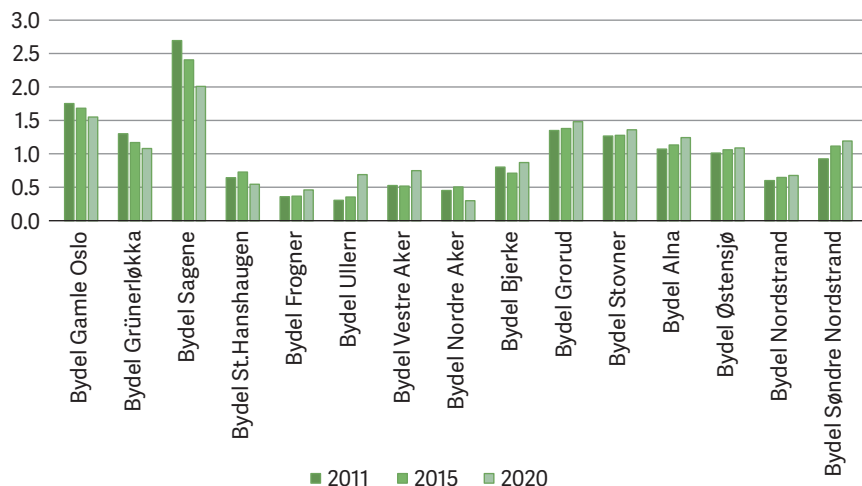


Figur 1. Fordeling av kommunalt disponible boliger etter bydel.

3.2 Nabolag

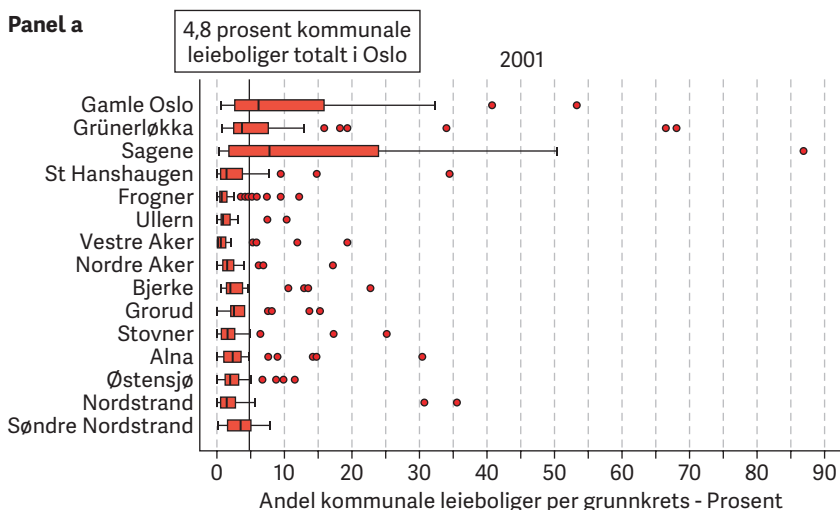
Kommunale leieboliger kan også være ulikt fordelt innad i hver bydel. Med omfattende segregering vil det innen samme bydel være nabolag med en høy andel kommunale boliger, og også nabolag med nesten fravær av kommunale boliger.

¹⁸ Ertshus (2014) finner at andelen kommunale boliger falt i indre øst, men økte i ytre øst, i perioden 2001–2013.



Figur 2. Overrepresentasjon av kommunalt disponible boliger etter bydel.

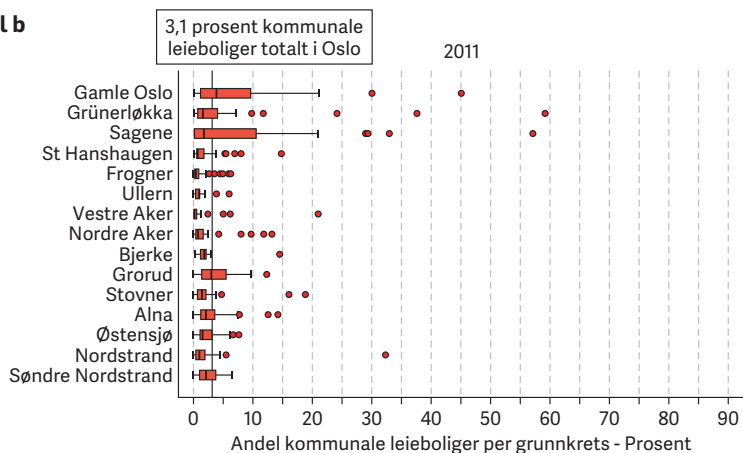
Vi lar de 589 grunnkretsene i Oslo representere hvert sitt nabolag (se Oslo kommune, 2024c). Figur 3 viser boksploTT-diagrammer¹⁹ for andelen kommunale boliger per grunnkrets for hver bydel i Oslo for henholdsvis 2001 (panel a), 2011 (panel b), 2016 (panel c) og 2021 (panel d).²⁰



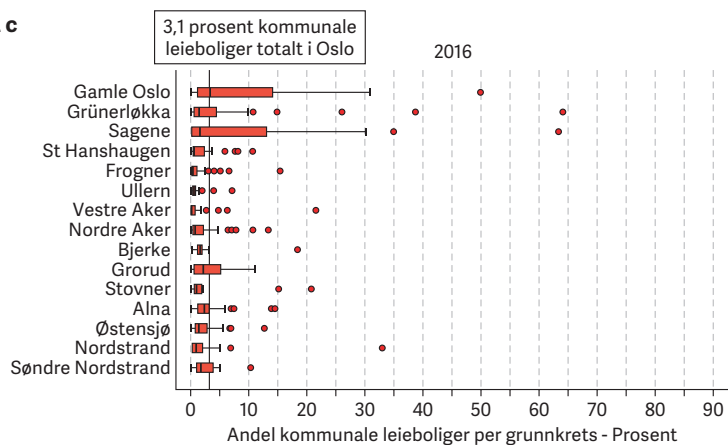
¹⁹ Se <https://www.stata.com/manuals/g-2graphbox.pdf> for en nærmere beskrivelse av boksploTT-diagrammer.

²⁰ Bydelene Marka og Sentrum er utelatt. I tillegg er alle grunnkretser med færre enn 50 boliger totalt utelatt. Merk at vi har brukt bydelsinndelingen fra 2004 for hele perioden.

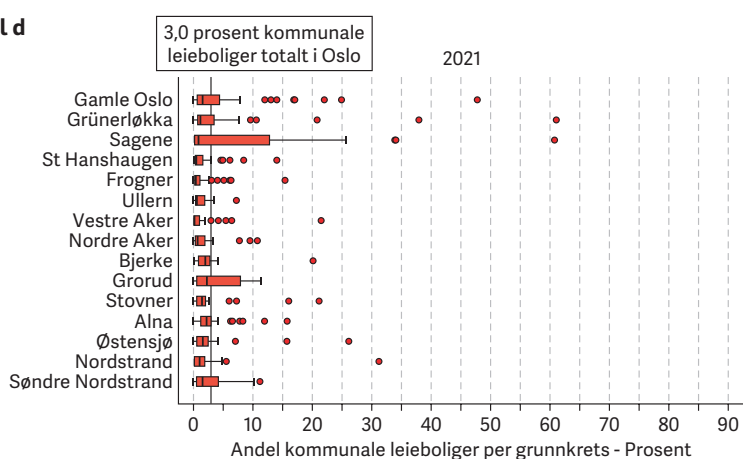
Panel b



Panel c



Panel d



Figur 3. Andel kommunale leieboliger per grunnkrets etter bydeler i Oslo.

Den tykke, lange vertikale linjen i hvert panel viser hvor stor andel av alle boliger i Oslo som var kommunale utleieboliger (jf. tabell 1). Andelen kommunale utleieboliger per grunnkrets er et tall mellom 0 og 100 (prosent) og måles horisontalt i figur 3. Grunnkretsene i hver bydel er sortert i stigende rekkefølge med hensyn til andel kommunale leieboliger fra venstre mot høyre.

Den horisontale røde boksen viser spennet i andelen kommunale leieboliger i de grunnkretsene innen hver bydel som ligger «i midten», det vil si fra 25. til 75. prosentil.²¹ Den røde boksen til Gamle Oslo begynner på ca. tre prosent i 2001 og slutter på ca. 16 prosent. Det avspeiler at 25 prosent av grunnkretsene i Gamle Oslo hadde en kommunal leieboligandel som var mindre enn tre prosent i 2001 (25-prosentilen er tre prosent), og 75 prosent av grunnkretsene i Gamle Oslo hadde en kommunal leieboligandel som lå under 16 prosent (75-prosentilen er 16 prosent). I hver horisontale røde boks er det avmerket en tykk, vertikal strek. Dette er medianverdien for kommunal leieboligandel per grunnkrets for bydelen. Halvparten av grunnkretsene innen hver bydel har en lavere kommunal leieboligandel enn den svarte streken, og tilsvarende har den andre halvparten av grunnkretsene i den respektive bydelen en høyere kommunal leieboligandel enn den svarte streken. I tillegg ser vi at noen grunnkretser er representert ved svarte sirkler langt til høyre i figuren. Disse representerer grunnkretser som har en svært mye høyere andel kommunale leieboliger enn det som er «vanlig» i denne bydelen.

I 2001 var det kun i bydel Søndre Nordstrand at det ikke var noen grunnkretser der andelen kommunale leieboliger oversteg 10 prosent av boligmassen. I sentrumsbydelene Gamle Oslo og Sagene, som hadde henholdsvis 21 og 14 prosent av de kommunale leieboligene i 2001 (jf. figur 1), ser vi at medianverdien for bydelen ligger over gjennomsnittet for Oslo, det vil si at i (langt) over halvparten av grunnkretsene i disse to bydelene utgjorde kommunale leieboliger mer enn 4,8 prosent av boligmassen. Vi ser imidlertid også at det i alle bydelene (utenom Søndre Nordstrand) finnes enkelte grunnkretser der kommunale leieboliger utgjorde en mye høyere andel av boligmassen enn det som var vanlig for bydelen, representert ved de svarte prikkene til høyre i figur 3, panel a. Interessant nok gjelder dette både for bydeler med en generelt høy andel kommunale leieboliger (som de tre sentrumsbydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene), der enkelte

21 25. prosentil er den grunnkretsen der 25 prosent av grunnkretsene i bydelen har lavere andel kommunale leieboliger, og 75 prosent av grunnkretsene i bydelen har høyere andel kommunale leieboliger. Se Rummelhoff og Frøslie (2025).

grunnkretser hadde over henholdsvis 50, 60 og 80 prosent kommunale leieboliger, samt i bydeler med generelt lav andel kommunale leieboliger, som Frogner og Ullern, som begge hadde enkelte grunnkretser der kommunale leieboliger utgjorde over 10 prosent av boligmassen.

I figur 3, panel d, ser vi at noen av de mest ekstreme tilfellene av kommunal leieboligkonsentrasjon har forsvunnet i 2021. Den horisontale røde boksen er blitt smalere i alle de tre sentrumsbydelene med flest kommunale leieboliger, og boksen er også blitt flyttet mot venstre, det vil si at det i 2021 var flere grunnkretser med lav andel kommunale leieboliger. Likevel fantes det fortsatt grunnkretser i både bydel Grünerløkka og Sagene der kommunale leieboliger utgjorde over 60 prosent av boligmassen, og for bydel Gamle Oslo knappe halvparten av boligmassen. Mønsteret med én eller noen få grunnkretser i hver bydel med en mye høyere andel kommunale leieboliger enn de andre grunnkretsene i samme bydel, består også, dog i noe mindre grad, både for bydeler med mange og få kommunale leieboliger. Søndre Nordstrand representerte unntaket også i 2021, sammen med bydelene Grorud, Frogner og Ullern. Mens de to sistnevnte ikke hadde noen grunnkretser der kommunale leieboliger utgjorde en svært høy andel av boligmassen, hadde de også mange grunnkretser der denne andelen var tilnærmet null. I Grorud og Søndre Nordstrand var det derimot knapt noen grunnkretser uten kommunale leieboliger, og disse var jevnere fordelt over grunnkretsene i bydelen.

Fysiske kjennetegn ved boligmassen

Som angitt i avsnitt 1 fant det sted en stor utbygging av kommunale boliger for rundt hundre år siden. Dette er reflektert i vår andre hypotese om at kommunale boliger er gamle og små, og at spesielt barnefamilier er utsatt for trangboddhet (se avsnitt 1).

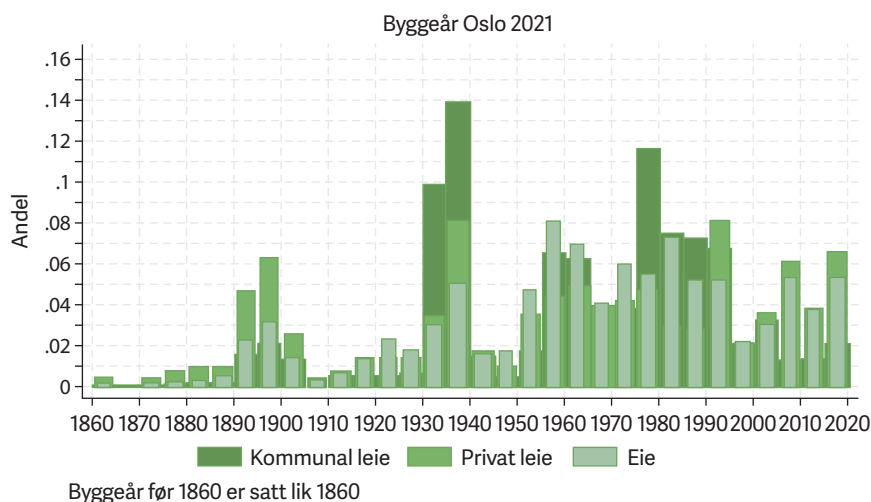
Byggeår og boligstørrelse

Figur 4 viser fordelingen over byggeår for hver av de tre kategoriene kommunale utleieboliger, private utleieboliger og eide boliger i 2021. Nesten alle kommunale utleieboliger ble bygget etter 1930.²² Det var særlig stor økning i kommunale utleieboliger mellom 1930 og 1940, og også mellom 1955 og 1995.

22 En rekke kommunalt eide boliger som ble bygget før 1930, ble solgt til private på 1950-tallet, se over.

Bygging av private utleieboliger hadde en topp mellom 1890 og 1905, men det var også høy aktivitet mellom 1930 og 1940 (i likhet med kommunale utleieboliger). I perioden 2005–2020 har det vært betydelig større økning i private utleieboliger enn i kommunale boliger (regnet som nye boliger i forhold til samlet beholdning).

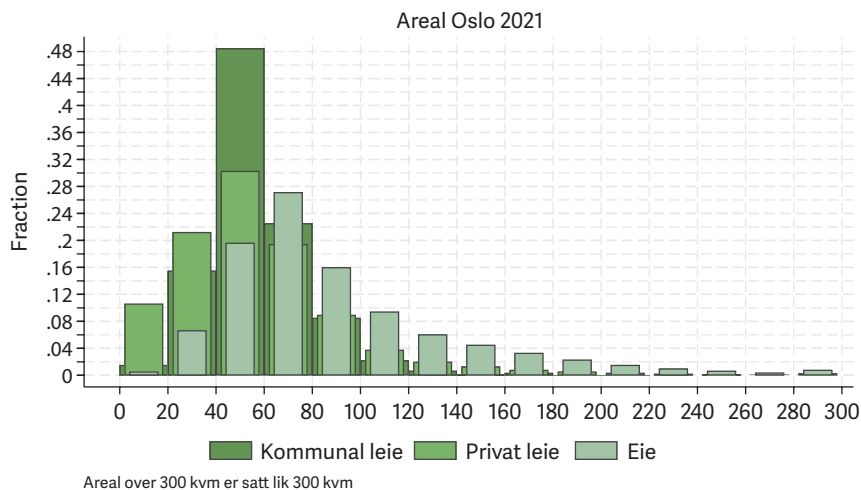
I 2021 var gjennomsnittlig byggeår for de kommunale utleieboligene 1962, det vil si gjennomsnittsalderen for de kommunale boligene i 2021 var $(2021 - 1962 =)$ 59 år. I gjennomsnitt var de kommunale utleieboligene i 2021 tre år yngre enn de private utleieboligene, men tre år eldre enn eierboligene.



Figur 4. Byggeår for beholdningen av kommunale boliger i 2021.

Figur 5 viser fordelingen av størrelsen på boliger i 2021. Her er størrelse målt ved arealet på boligens primærrom (P-rom), det vil si stue, kjøkken, soverom, bad/toalett, entré og gang er inkludert, mens boder og kott ikke er inkludert.

Figur 5 gir et visuelt bilde av at fordelingen for de kommunale utleieboligene i 2021 er ganske forskjellig fra fordelingen for de private utleieboligene. De private utleieboligene har en mye høyere andel som er mindre enn 20 kvadratmeter, enn de kommunale, mens de kommunale utleieboligene har en mye høyere andel som er mellom 40 og 60 kvadratmeter, enn de private utleieboligene. Derimot er gjennomsnittlig størrelse nesten den samme: 56 kvadratmeter for kommunale utleieboliger mot 58 kvadratmeter for de private utleieboligene.



Figur 5. Boligstørrelse (antall kvadratmeter, P-rom) (2021).

Mens figur 5 viser fordelingen av antall kvadratmeter for ulike beboergrupper, gir tabell 2 informasjon om gjennomsnittlig antall rom. Her har vi definert rom som stue/oppholdsrom og soverom, mens for eksempel kjøkken, våtrom (bad, toalett, vaskerom), gang, vindfang og boder ikke er inkludert.²³ Derimot er rom som kombinerer stue og kjøkken, inkludert. Vi skiller mellom husholdninger uten barn og husholdninger med barn, dvs. husholdninger som har minst ett barn under 18 år. Dessuten skiller vi mellom kommunale leietakere, private leietakere og eiere. Endelig ser vi på fire år: 2001, 2011, 2016 og 2021.

Tabell 2. Gjennomsnittlig antall rom. Oppholdsrom/stue og soverom

	Alle boliger	Kommunale utleieboliger	Private utleieboliger	Eide boliger
2001				
Husholdninger uten barn	3,0	2,0	2,4	3,3
Husholdninger med barn	4,0	2,7	3,0	4,3
2011				
Husholdninger uten barn	2,9	2,0	2,5	3,2
Husholdninger med barn	3,8	3,1	3,0	3,9
2016				
Husholdninger uten barn	2,8	2,1	2,3	3,1
Husholdninger med barn	3,7	2,8	2,8	4,0
2021				
Husholdninger uten barn	2,8	2,1	2,3	3,1
Husholdninger med barn	3,8	2,9	2,8	4,1

²³ Oppholdsrom under seks kvadratmeter er heller ikke inkludert.

Fra tabell 2 ser vi at husholdninger med barn i gjennomsnitt hadde flere rom enn husholdninger uten barn i alle de fire årene og i alle de tre beboergruppene. For begge typer husholdninger var gjennomsnittlig antall rom lavest for dem som leier av kommunen, og høyest for boligeierne, i alle de fire årene. Forskjellen mellom kommunale og private leietakere er relativt liten og ble redusert fra 2001 til 2021. Blant husstander uten barn hadde de som leide av kommunen, i gjennomsnitt 2,1 rom, mens de som leide privat, hadde 2,3 rom i 2021. Boligeierne hadde knappe ett rom mer. Også for husholdninger med barn var forskjellen mellom dem som leier av kommunen og dem som leier privat relativt liten i 2001, og forskjellen ble redusert fra 0,3 rom i 2001 til 0,1 rom i 2021. Boligeierne med barn hadde imidlertid over ett rom mer til sin disposisjon enn leietakere med barn.

Trangboddhet

Vi sammenstiller nå informasjon om antall rom som en husholdning disponerer, med informasjon om størrelsen på husholdningen.

Tabell 3 viser medianen²⁴ for antall rom per person både for husholdninger med barn (minst ett barn som ikke har fylt 18 år) og for husholdninger uten barn for årene 2001, 2011, 2016 og 2021. I denne tabellen bruker vi samme definisjon av rom som i tabell 2, det vil si kun oppholdsrom/stue og soverom regnes som rom.

Tabell 3. Antall rom per person. Oppholdsrom/stue og soverom. Median

	Alle boliger	Kommunale utleieboliger	Private utleieboliger	Eide boliger
2001				
Husholdninger uten barn	2,0	2,0	2,0	2,0
Husholdninger med barn	1,0	0,67	1,0	1,25
2011				
Husholdninger uten barn	2,0	2,0	2,0	2,0
Husholdninger med barn	1,0	0,75	1,0	1,0
2016				
Husholdninger uten barn	2,0	2,0	2,0	2,0
Husholdninger med barn	1,0	0,67	0,75	1,0
2021				
Husholdninger uten barn	2,0	2,0	2,0	2,0
Husholdninger med barn	1,0	0,75	0,8	1,0

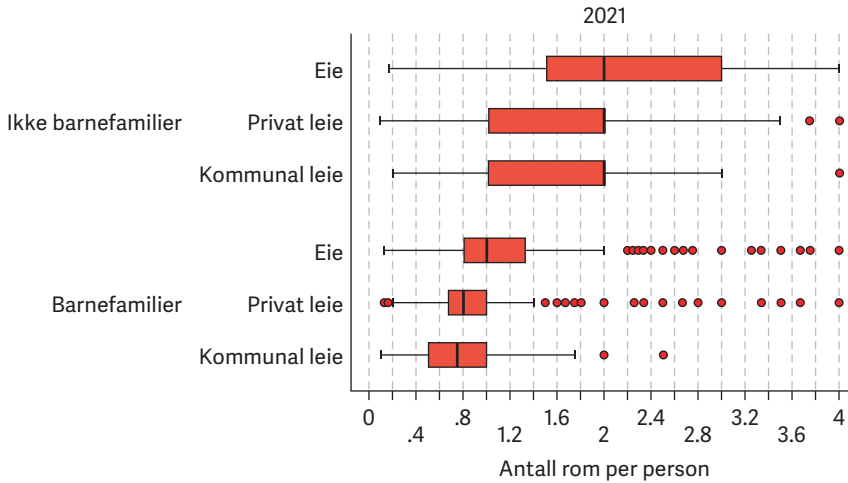
²⁴ Medianverdien er den verdien som deler utvalget i to, det vil si at den ene halvparten av utvalget har en lavere verdi enn medianverdien, og den andre halvparten av utvalget har en høyere verdi enn medianverdien.

For husholdninger uten barn er medianen for antall rom per person 2,0 for alle beboergrupper i alle de utvalgte årene. For husstander med barn er medianen alltid lavest for dem som leier kommunalt og høyest for eierne. Imidlertid er forskjellen mellom dem som leier kommunalt og dem som leier privat liten. I for eksempel 2021 var medianen for dem som leide kommunale boliger 0,75, mens den var 0,8 for dem som leide private boliger. Endelig er medianen alltid betydelig lavere for husholdninger med barn enn for husholdninger uten barn. Dette gjelder for alle beboergrupper og alle år, men forskjellene er størst for kommunale leietakere og minst for boligeiere.

Figur 6 viser variasjonen i rom per person i 2021, fremstilt som et bok-splottdiagram (se avsnitt 3.2.) Igjen skiller vi mellom husstander med og uten barn og tre beboergrupper. Blant husstander uten barn er medianen for alle tre beboergruppene to rom per person. Imidlertid ser vi at den røde boksen strekker seg mye lengre mot høyere for boligeierne enn for de to gruppene av leietakere. 75. prosentilen er tre rom per person for boligeiere uten barn, men den er to rom per person for både private og kommunale leietakere uten barn. Dette betyr at det er mye mer vanlig blant boligeierne uten barn å bo svært romslig enn det er blant leietakere uten barn. Husstander med barn bor til sammenligning mye trangere, men også blant dem er det boligeierne som bor mest romslig. For både private og kommunale leietakere er 75-prosentilen lik ett rom per husstandsmedlem, dvs. at 75 prosent av barnefamiliene i begge leiesektorene har ett eller færre rom til disposisjon per person i husstanden, mens bare 25 prosent har mer enn ett rom per husstandsmedlem. For boligeiere med barn har 50 prosent minst ett rom per husstandsmedlem, mens 75 prosent har minst 1,3 rom per person i husstanden.

Vi avslutter dette avsnittet med å presentere informasjon fra boforholdsregisteret om trangboddhet. Beregningene i boforholdsregisteret legger til grunn Statistisk sentralbyrås definisjon av trangboddhet: Antall rom i boligen er mindre enn antall personer som bor i boligen eller en person bor alene i boligen og har kun ett rom til disposisjon. I tillegg pålegges det at antall kvadratmeter (i primærrom) er under 25 kvadratmeter per person (Statistisk sentralbyrå, 2024b). For hver husholdning opplyser boforholdsregisteret om denne enheten bor trangbodd («bor trangt, få rom og få kvadratmeter») eller ikke bor trangbodd («bor romslig, mange rom og mange kvadratmeter»).

25 Opplysninger mangler for et utvalg husstander, og disse er tatt ut av tabellen.



Figur 6. Boksplott-diagram for antall rom per person (2021).

Tabell 4 gir informasjon om andelen av husholdningene som var trangbodde i 2021. Blant husholdninger med barn som leide kommunal bolig, bodde hele to av tre trangbodd. De tilsvarende tallene for husholdninger med barn som leide privat bolig eller bodde i eid bolig, var henholdsvis 50 og 24 prosent.

Andelen som bor trangbodd, er langt lavere blant husholdninger uten barn enn blant husholdninger med barn. Dette gjelder for alle de tre beboergruppene. Denne andelen er 19 prosent blant dem som leier privat og 6,9 prosent blant dem som leier av kommunen. Blant boligeierne uten barn er det til sammenligning kun 3,4 prosent av husholdningene som er trangbodd.

Tabell 4. Andel av husholdninger som bor trangbodd (prosent) (2021)

	Alle boliger	Kommunale utleieboliger	Private utleieboliger	Eide boliger
Husholdninger uten barn	8,5	6,9	19,0	3,4
Husholdninger med barn	29,6	66,6	50,0	24,0

Leieperiode

Kommunal leiebolig er ment å være et midlertidig tilbud til personer som ikke kan skaffe seg en egnet bolig på egen hånd. Som beskrevet i innledningen har Oslo kommune innført tidsbestemte husleiekontrakter for å bidra til at husstander ikke blir boende i kommunale leieboliger i lengre tid enn de har behov for, og at det til enhver tid er de mest vanskeligstilte husholdningene som bor i de kommunale leieboligene.

For å avklare hvor lenge personer bor i kommunale boliger, følger vi leietakerne i utvalget vårt over tid. Først tar vi utgangspunkt i dem som bodde i kommunal leiebolig i Oslo i 2001; det var 22 212 personer (se tabell 5). Ti år senere, i 2011, bodde 14 435 av disse personene fremdeles i kommunale boliger i Oslo. Etter ytterligere fem år (i 2016) bodde 12 206 personer av den opprinnelige gruppen fremdeles i kommunale boliger, mens tallet i 2021 var 10 347 personer. Regnet i prosent, betyr dette at av dem som bodde i kommunale boliger i 2001, bodde 65 prosent fremdeles i kommunale boliger i 2011, mens tilsvarende andeler for 2016 og 2021 var henholdsvis 55 prosent og 47 prosent (se tabell 5). Etter tjue år, det vil si fra 2001 til 2021, var altså litt under halvparten av de opprinnelige beboerne fortsatt bosatt i kommunal leiebolig i Oslo.

Tabell 5 gir også tilsvarende informasjon når vi tar utgangspunkt i dem som bodde i kommunale boliger i 2011 og 2016. For dem som bodde i kommunale boliger i 2011, var det 69 prosent som fremdeles bodde i kommunale boliger ti år senere (i 2021). For dem som bodde i kommunale boliger i 2016, var det 79 prosent som fem år senere (i 2021) fremdeles bodde i kommunale boliger.

Fra tabell 5 kan vi regne ut hvor mange prosent som flyttet fra kommunale boliger mellom 2016 og 2021 når vi følger de tre gruppene som er inkludert i tabellen. Vi finner at blant dem som bodde i kommunale boliger i 2001, var det 15 prosent som flyttet fra kommunale boliger mellom 2016 og 2021.²⁶ De tilsvarende tallene for dem som bodde i kommunale boliger i 2011 og 2016 var henholdsvis 16 og 21 prosent. Det er altså en tendens til at jo lenger en person har bodd i en kommunal bolig, jo lavere er sannsynligheten for at hen vil flytte.

Tabell 5. Tilbøyelighet til å bli boende i kommunal bolig 2001–2021

	2001	2011	2016	2021
2001				
Personer	22 212	14 435	12 206	10 347
Prosent	100 %	65 %	55 %	47 %
2011				
Personer		19 448	15 834	13 327
Prosent		100 %	81 %	69 %
2016				
Personer			20 303	15 954
Prosent			100 %	79 %

²⁶ $(12206 - 10347) \cdot 100 / 12206 = 15$ prosent. Merk at det blant «utflytterne» også kan være personer som døde i denne perioden.

Sosioøkonomiske kjennetegn

Én av våre fire hypoteser er at det kun er de mest vanskeligstilte og familier med innvandrerbakgrunn fra land i G2-gruppen som leier av kommunen (se Innledning). Vi undersøker dette nærmere ved å dokumentere demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn ved beboerne i de tre disposisjonsformene.

Barnefamilier

Tabell 6 viser hvor stor andel av husholdningene som leide av kommunen, som er (i) aleneboende, (ii) husholdninger med barn og (iii) øvrige husholdninger²⁷ for hvert av årene 2001, 2011, 2016 og 2021. I 2001 var litt over 40 prosent av husstandene barnefamilier. Andelen barnefamilier falt betydelig fra 2001: Fra og med 2011 har andelen barnefamilier ligget på rundt 25 prosent. Den desidert største gruppen er aleneboende, som fra og med 2011 har utgjort rundt 60 prosent av alle husholdninger som leier av kommunen.

Tabell 6. Leietakere i kommunale boliger. Prosent

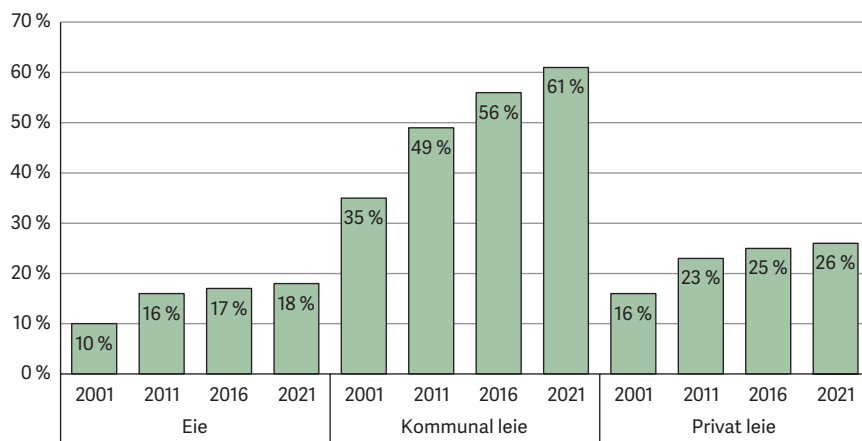
	2001	2011	2016	2021
Aleneboende	40,5	63,8	58,7	59,5
Husholdninger med barn	43,3	24,9	26,2	26,4
Øvrige husholdninger	16,2	11,3	15,1	14,1

Innvandrere

Vi benytter Statistisk sentralbyrås langgruppedefinisjon for G2-land. I gruppen av G2-land inngår (i) Europa utenom EU, EFTA og Storbritannia; (ii) Amerika utenom USA og Canada; (iii) Oseania utenom Australia og New Zealand; (iv) Afrika og (v) Asia. Hvis minst én person i en husholdning er født i et G2-land, definerer vi husstanden til å være fra et G2-land. For hver av de tre beboergruppene regner vi ut andelen husstander der minst ett medlem er født i et G2-land, og vi refererer til denne som innvandringsandelen.

²⁷ Øvrige husholdninger er husholdninger med minst to medlemmer og der ingen husstandsmedlemmer er barn, det vil si er under 18 år.

Vi finner at blant husholdningene som leide av Oslo kommune i 2001, var andelen innvandrere fra G2-land 35 prosent (se figur 7). Denne andelen steg jevnt over tid og var 61 prosent i 2021. For de to andre beboergruppene er innvandringsandelen mye lavere. For dem som leier privat, steg innvandringsandelen fra 18 prosent i 2001 til 24 prosent i 2021, mens for gruppen som eier egen bolig, steg innvandringsandelen fra 9 prosent i 2001 til 16 prosent i 2021.



Figur 7. Innvandringsandel blant beboergrupper.

Tabell 7 gir mer detaljert informasjon om hvor stor andel av husholdningene som har minst ett husholdningsmedlem som er født i et G2-land etter husholdningstype (aleneboende, husholdninger med barn og øvrige husholdninger).

Blant de aleneboende som leide kommunal bolig i 2001, var 21,7 prosent født i et G2-land, mens så mange som 74,5 prosent av husholdningene med barn som leide kommunal bolig i 2001, hadde minst ett husholdningsmedlem som var født i et G2-land. Blant øvrige husstander var den tilsvarende andelen 40,4 prosent. Over tid har disse tre andelene steget i takt med at det etniske mangfoldet økte i Oslo. I 2021 hadde hele 94,4 prosent av husholdningene med barn som leide kommunal bolig, minst ett husholdningsmedlem som var født i et G2-land. Barnefamilier i kommunal leieboli i Oslo har per i dag altså nesten utelukkende innvandrerbakgrunn fra et G2-land.

Tabell 7. Andel husholdninger der minst én person er født i et G2-land

	Leier kommunal bolig	Leier privat bolig	Eier egen bolig	Alle
2001				
Aleneboende	21,7	12,6	5,2	8,3
Husholdning med barn	74,5	34,5	21,5	25,9
Øvrige husholdninger	40,4	12,6	6,9	8,8
Alle husholdninger	35,1	15,8	9,7	12,3
2011				
Aleneboende	31,4	18,5	8,5	13,1
Husholdning med barn	89,5	45,9	28,7	33,7
Øvrige husholdninger	60,1	23,8	14,8	17,1
Alle husholdninger	49,1	23,1	15,6	18,7
2016				
Aleneboende	37,9	19,5	9,2	14,0
Husholdning med barn	92,5	49,8	29,7	35,3
Øvrige husholdninger	64,9	23,2	16,1	18,4
Alle husholdninger	56,3	24,6	16,8	20,1
2021				
Aleneboende	43,9	20,6	9,8	15,2
Husholdning med barn	94,4	54,8	29,7	36,0
Øvrige husholdninger	70,5	25,6	18,3	20,7
Alle husholdninger	61,0	26,0	17,8	21,4

Vanskeligstilte

I innledningen gjennomgikk vi historiske endringer i regelverket for tildeling av kommunale utleieboliger der ansiennitet over tid har blitt erstattet med streng behovsprøving. Kombinasjonen av strengt behovsprøvd tildeling av kommunal utleiebolig og tidsbestemte leiekontrakter på typisk tre til fem år, kan skyve de relativt sett bedrestilte husholdningene over til private (utleie)boliger slik at den kommunale leiesektoren blir forbeholdt de mest vanskeligstilte husholdningene. I så fall kan økt behovsprøving innebære at gjennomsnittsinntekten til kommunale leietakere ikke har økt i takt med den generelle inntektsøkningen i samfunnet.

Vi skal nå undersøke utviklingen i husholdningsinntekt blant kommunale leietakere og sammenligne den med tilsvarende tall for private leietakere og eiere. Vi skal også undersøke utviklingen i andre indikatorer for velferd blant leietakere og boligeiere.

Inntekt

Figur 8 viser gjennomsnittlig samlet inntekt per forbruksenhet etter beboergruppe og år, der samlet inntekt er summen av (i) yrkesinntekt²⁸ og (ii) kapitalinntekt (SSB, 2025c) og overføringer (SSB, 225f). Vi har definert alle inntektsmålene på husstandsnivå ved å summere inntekten for alle husstandens medlemmer, og deretter har vi justert for husholdningens størrelse målt ved antall forbruksenheter.²⁹

Vi finner store forskjeller mellom de tre beboergruppene både med hensyn til inntektsnivå, sammensetning av inntekten og utvikling over tid. I 2021 var samlet inntekt per forbruksenhet for kommunale leietakere i Oslo 293 000 kr i gjennomsnitt, mens den var nesten tre ganger så høy blant boligeiere i Oslo. Private leietakere lå imellom med 453 000 kr.

Sammensetningen av inntekten varierer også mye mellom beboergruppene. Kommunale leietakere har klart lavest yrkesinntekt. I 2021 utgjorde den bare 20 prosent av samlet inntekt. Private leietakere får klart høyest andel av samlet inntekt fra arbeid – i 2021 utgjorde yrkesinntekten i gjennomsnitt 77 prosent av samlet inntekt per forbruksenhet. Blant boligeiere, som i absolutte termer både har høyest yrkesinntekt og samlet inntekt, utgjorde yrkesinntekten 66 prosent av samlet inntekt i 2021.

Tabell 8 viser et mer detaljert bilde av forskjellene i sammensetning av samlet inntekt for de tre beboergruppene i 2021. Det er tre inntektskomponenter som utgjør forskjellen mellom samlet inntekt og yrkesinntekt:

- Kapitalinntekter (renteinntekter, aksjeutbytte m.m.)
- Skattefrie overføringer (barnetrygd, bostøtte, studiestipend, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad m.m.)
- Skattepliktige overføringer (pensjoner fra folketrygden, inkludert uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, tjenestepensjon, avtalefestet pensjon (AFT), dagpenger ved arbeidsledighet, sykepenger og foreldrepenger)

Vi ser at gruppen som leier kommunal bolig, har de høyeste skattefrie overføringene (her inngår blant annet bostøtte og sosialhjelp) og også de høyeste skattepliktige overføringene (her inngår blant annet alderspensjon

28 Yrkesinntekt er summen av lønnsinntekt (SSB, 2025d) og netto næringsinntekt (SSB, 2025e).

29 Her følger vi SSBs definisjon av forbruksenhet: Den første voksne i en husholdning får tildelt vekt 1, mens øvrige voksne i samme husholdning får tildelt vekt 0,5. Alle barn under 18 år får tildelt vekt 0,3. En husholdning med to voksne og to barn under 18 år består av $1+0,5+0,3+0,3=2,1$ forbruksenheter. Hvis denne husholdningen har yrkesinntekt på 210 000, er dens yrkesinntekt per forbruksenhet $(210\,000/2,1=)$ 100 000.

og uføretrygd). Boligeiere har derimot svært høye kapitalinntekter og også relativt høye skattepliktige overføringer, som reflekterer en høy andel alderspensjonister i denne gruppen. De private leietakerne har nest høyest kapitalinntekter, nest høyest skattefrie overføringer, men klart lavest skattepliktige overføringer. Dette avspeiler blant annet at private leietakere i større grad enn de to andre gruppene er unge og barnløse.

Tabell 8. Gjennomsnittlig samlet inntekt og inntektskomponenter per forbruksenhet for husholdninger etter beboergruppe, 1000 kr. 2021

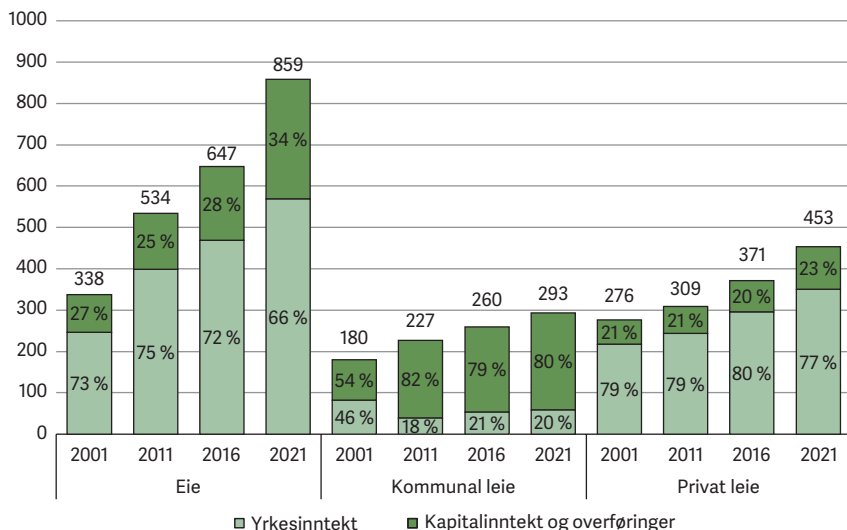
Husholdning	Yrkes- inntekt	Kapital- inntekt	Skattefrie overføringer	Skattepliktige overføringer	Samlet inntekt
Leier kommunalt	59	1	58	175	293
Leier privat	350	25	19	60	453
Eier	569	145	8	138	859

Som vist i figur 8 har samlet inntekt økt for alle tre beboergruppene fra 2001 til 2021. Sånn sett kan man si at alle beboergruppene til en viss grad har tatt del i den generelle velstandsutviklingen i denne perioden. Økningen i gjennomsnittlig samlet inntekt per forbruksenhet fra 2001 til 2021 er imidlertid svært skjevt fordelt. Mens den var 63 prosent for kommunale leietakere og 64 prosent for private leietakere, var den over dobbelt så høy med hele 154 prosent for boligeiere. I løpet av tjue år har altså boligeierne dratt kraftig ifra leietakerne, både i privat og kommunal sektor. Og dette er før en inkluderer formuesgevinsten av å eie egen bolig gjennom økte boligpriser.³⁰

Mens de relative forskjellene i samlet inntekt mellom kommunal og privat leiesektor forble omtrent uendret fra 2001 til 2021, var utviklingen i inntektssammensetningen derimot svært ulik i de to leiesegmentene. Særlig påfallende er det at andelen inntekt fra yrkesdeltakelse i den kommunale leiesektoren ble mer enn halvert i denne perioden da den falt fra 46 prosent i 2001 til 20 prosent i 2021. I den private leiesektoren falt den tilsvarende andelen svakt fra 79 prosent i 2001 til 77 prosent i 2021. Imidlertid er det er verdt å merke seg at andelen inntekt fra yrkesdeltakelse også falt blant boligeiere i samme periode – fra 73 prosent til 66 prosent. Som vist i tabell 8

³⁰ Dette resultatet er i tråd med SSB (2024c) som finner at for perioden 2019–2021 var fattige barn overrepresentert blant familier som leide bolig.

har imidlertid boligeiere mye høyere kapitalinntekter enn de andre to gruppene, og endringen for boligeierne avspeiler derfor at kapitalinntektene har økt mer enn yrkesinntekten, mens for dem som leier av kommunen, har yrkesinntekten *falt* over tid.



Figur 8. Gjennomsnittlig samlet inntekt per forbruksenhet og fordeling etter inntektskilder.

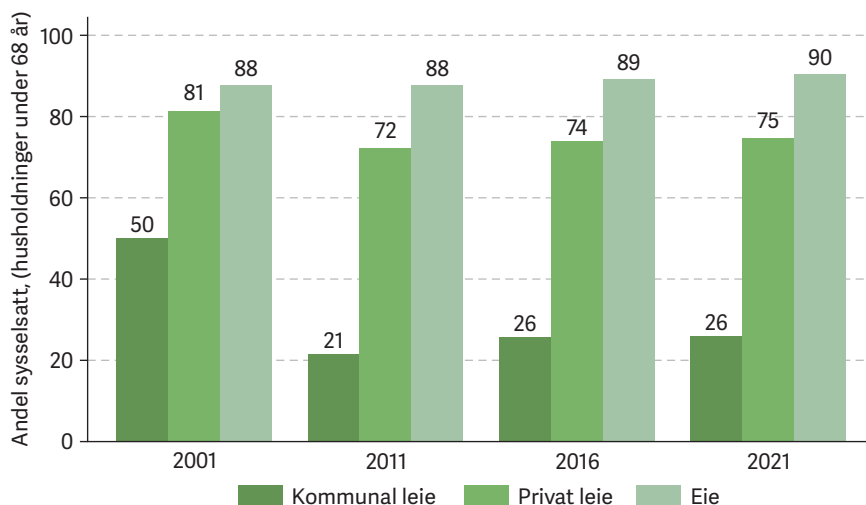
Den markante forskjellen i inntektsutviklingen kan avspeile at utviklingen i sysselsettingsandelen, andelen uføretrygdde og overføringer fra offentlig sektor har vært vesentlig forskjellig mellom dem som leier kommunalt, dem som leier privat og dem som eier egen bolig. Vi starter med å drøfte utviklingen i og nivået på arbeidsmarkedsdeltakelse.

Arbeidsmarkedsdeltakelse

Vi benytter en enkel definisjon på arbeidsmarkedsdeltakelse: Alle husstander der minst ett medlem har yrkesinntekt i løpet av ett år som overstiger 1G (grunnbeløpet i folketrygden), defineres som yrkesaktive i dette året.³¹ Deretter finner vi gjennomsnittlig sysselsetting i prosent for hver av de tre beboergruppene. Hvis gjennomsnittet for en gruppe er 75 prosent, betyr det at tre av fire husholdninger i beboergruppen har minst ett medlem som er yrkesaktivt.

31 Grunnbeløpet reguleres hvert år. For perioden 1. mai 2023 til 30. april 2024 var grunnbeløpet kr. 118 620.

Figur 9 viser andelen sysselsatte 2001–2021 for hver av de tre beboergruppene for husholdninger der alle husholdningsmedlemmene er under 68 år, det vil si at husholdninger med pensjonister utelates. Sysselsettingsandelen blant boligeiere er tilnærmet uendret i perioden og ligger svært høyt på rundt 90 prosent. For begge gruppene av leietakere er andelen i arbeid lavere og i tillegg fallende fra 2001 til 2021. Blant kommunale leietakere var kun halvparten av husholdningene sysselsatte i 2001. Denne andelen falt dramatisk til under halvparten (21 prosent) i 2011 og økte deretter noe fra 2011 til 2021. I 2021 var andelen kommunale leietakere i arbeid omtrent halvparten av hva den var i 2001. Dette speiler utviklingen i yrkesinntekt som vist i avsnittet over og i figur 8. For private leietakere ser vi også en nedgang i andelen sysselsatte husholdninger fra 2001 til 2011. Imidlertid hadde private leietakere nesten like høy sysselsettingsandel som boligeiere i 2001 (81 prosent), og reduksjonen var betydelig mer beskjeden enn den var for kommunale leietakere. I 2021 var tre av fire private leietakere sysselsatte.

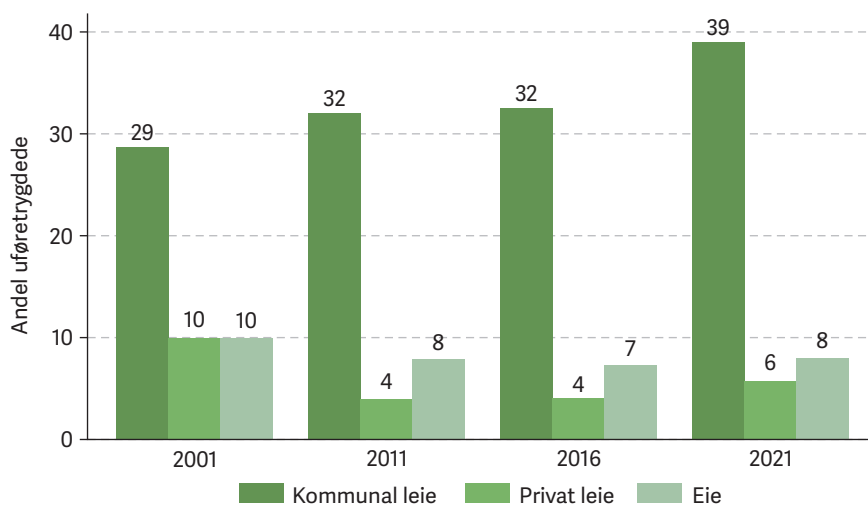


Figur 9. Andel yrkesaktive i husholdninger der alle personer er under 68 år.

Uføretrygd

Vi definerer en husstand som uføretrygdet hvis minst ett medlem av husholdningen (mellom 17 og 67 år) mottok uføretrygd. For hver av de tre beboergruppene regner vi ut gjennomsnittet av husstandene der minst ett husstandsmedlem var uføretrygdet.

Vi finner at de som leier kommunalt, har klart høyest andel uføretrygdde: I 2001 var andelen 29 prosent, mens den steg til 32 prosent i 2011 og videre til 39 prosent i 2021 (se figur 10). Vi legger merke til at i tiårsperioden fra 2001 til 2011, der yrkesandelen blant dem som leier kommunal bolig, ble omtrent halvert (jf. figur 9), var endringen i andelen uføretrygdde langt lavere. Denne forskjellen avspeiler at det å ikke være sysselsatt og det å bli uføretrygd er to vidt forskjellige prosesser. Mens arbeidsgivers økonomiske forhold kan ha avgjørende betydning for hvorvidt en person mister jobben, skal i utgangspunktet slike forhold ikke påvirke om en blir uføretrygd. Ordningen med uføretrygd skal gi økonomisk sikkerhet til dem som har fått varig redusert sin evne til inntektsgivende arbeid på grunn av sykdom, skade eller lyte. Staten setter som betingelse at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er redusert med minst 50 prosent for at en skal kunne få utbetalt uføretrygd (Nav, 2025a).

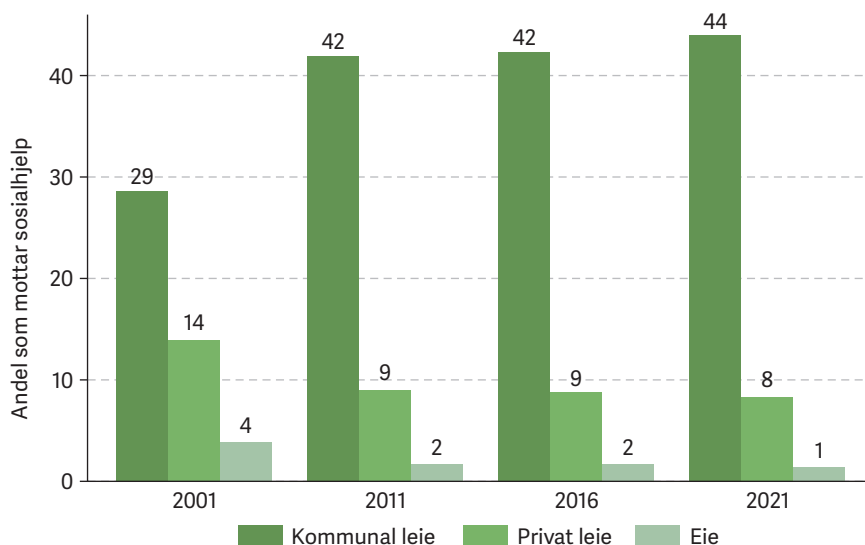


Figur 10. Andel husstander med minst én person med uførepensjon (prosent).

Sosialhjelp

Vi har over påpekt at de som leier kommunalt er de som mottar mest skattefrie overføringer (se tabell 8). Ett eksempel er økonomisk sosialhjelp, som er en midlertidig støtte til personer som ikke selv kan dekke nødvendige utgifter til livsopphold (Nav, 2025b). Mottak av sosialhjelp er derfor et tydelig tegn på økonomisk marginalisering.

For husholdningene som leier kommunalt, steg andelen som mottok sosialhjelp fra 29 prosent i 2001 til 42 prosent i 2011 og videre til 44 prosent i 2021 (se figur 11). Det var i denne perioden at Oslo kommune innførte at tildeling av kommunale boliger skulle forbeholdes de aller mest vanskeligstilte. I samme periode falt andelen som mottok sosialhjelp, blant dem som leide privat, fra 14 prosent (2001) til 8 prosent (2021). For gruppen som eier egen bolig, har andelen som mottok sosialhjelp vært lav i hele analyseperioden: I 2001 mottok fire prosent sosialhjelp, og i 2021 var andelen kun én prosent.



Figur 11. Andel husstander som mottar økonomisk sosialhjelp (prosent).

Statlig bostøtte

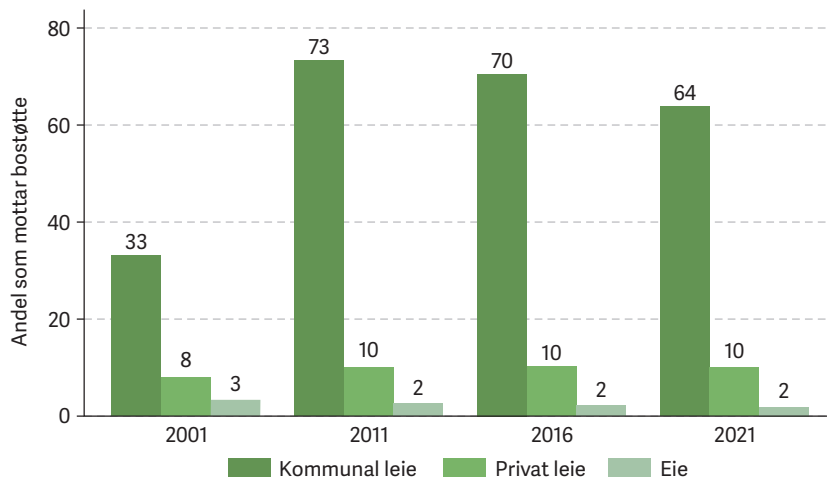
Statlig bostøtte er en støtteordning for husstander som har lave inntekter og høye boutgifter (Husbanken, u.å.). I motsetning til økonomisk sosialhjelp er statlig bostøtte en rettighetsbasert ordning. Alle som oppfyller kriteriene for inntekt, boutgifter og bolig, har krav på bostøtte. I praksis må husstandens inntekt være svært lav for å kvalifisere til statlig bostøtte, og bostøttetaking kan dermed tolkes som en indikator på marginalisering.³²

³² Det eksisterer noen unntak til denne generaliseringen. Ett eksempel er studenter med barn. Denne gruppen kan kvalifisere til bostøtte selv om man normalt ikke regner studenter for å være en økonomisk marginalisert gruppe.

Figur 12 viser andelen av husholdningene som mottok statlig bostøtte for de tre beboergruppene i de fire årene 2001, 2011, 2016 g 2021. Blant private leietakere har andelen ligget på rundt ni prosent i hele perioden, mens andelen for gruppen som eier egen bolig, har ligget på rundt to prosent. Blant dem som leide kommunalt, mottok en tredel statlig bostøtte i 2001. Ti år senere var andelen steget til 73 prosent. Deretter falt den til 70 prosent (2016) og videre til 64 prosent (2021).

Den kraftige økningen i bostøtten fra 2001 til 2011 avspeiler blant annet endringer i regelverket som ble innført i 2009 (Nordvik et al., 2011). Frem til da var statlig bostøtte reservert familier med barn og langtids stønadsmottakere, særlig alders- og uførepensjonister, samt grupper av langtids sosialhjelpsmottakere. Deler av økningen kan også skyldes innføringen av regelen om at tildeling av kommunale boliger skulle forbeholdes de aller mest vanskeligstilte.

Reduksjonen i bostøtte fra 2011 til 2021 kan til dels skyldes utfasing av midlertidige overgangsordninger knyttet til bostøttereformen i 2009 og uførereformen i 2015, samt overgangen til å benytte månedlig inntektsgrunnlag fra a-ordningen i 2017 (se Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, kap 3.5, 3.6).



Figur 12. Andel husstander som mottar statlig bostøtte (prosent).

Nabolag

Vi skal nå undersøke vår hypotese fra innledningen om at kommunale boliger ligger i de områdene som har de dårligste levekårene i Oslo. Vårt funn om at husholdninger som leier av kommunen har vesentlig lavere inntekt enn andre Oslo-borgere, tilsier at vi kan finne empirisk støtte for

denne hypotesen, mens Oslo kommunes tiltak for å etablere mer blandede boligområder trekker i motsatt retning.

For å studere i hvilken grad de som bor i kommunale boliger er geografisk segregert langs ulike sosioøkonomiske dimensjoner, bruker vi grunnkrets (som har i gjennomsnitt 1200 personer) for å lage variabler som representerer nabolagskvalitet.

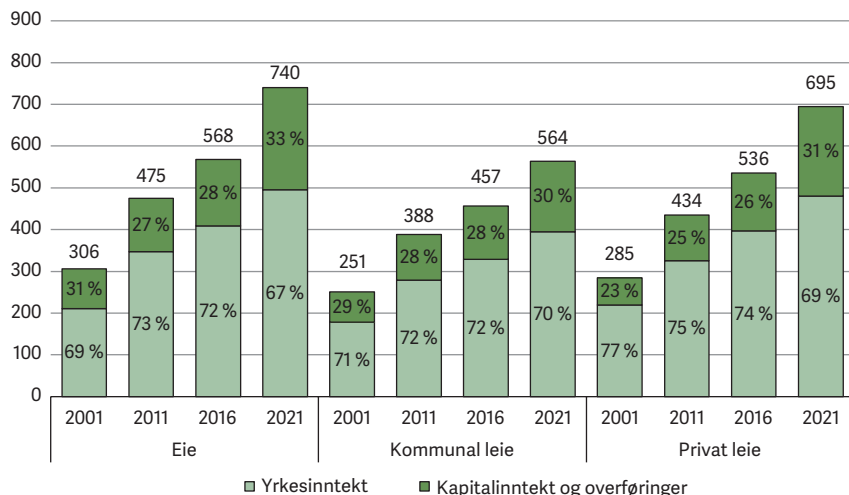
Inntekt på nabolagsnivå

Vi ønsker først å undersøke om husholdningene som leier av kommunen – disse har i gjennomsnitt lav inntekt per forbruksenhet (jf. figur 8) – også bor i nabolag der det er relativt lave inntekter per forbruksenhet.

For hver husholdning finner vi først husstandens yrkesinntekt per forbruksenhet der vi tar hensyn til yrkesinntekten til alle personer som er minst 18 år. Deretter regner vi ut gjennomsnittlig yrkesinntekt per forbruksenhet for alle husholdningene i en grunnkrets. Dette tallet kaller vi gjennomsnittlig yrkesinntekt per forbruksenhet på grunnkretsnivå. Hver husholdning i en grunnkrets får tilordnet dette tallet. Neste skritt er å plukke ut alle husholdninger som leier kommunalt i Oslo. For disse husholdningene regner vi ut gjennomsnittet av gjennomsnittlig yrkesinntekt per forbruksenhet på grunnkretsnivå. Dette tallet kaller vi for nabolagets yrkesinntekt per forbruksenhet for dem som leier kommunalt. Deretter gjør vi tilsvarende for dem som leier privat og for boligeierne.

Figur 13 viser nabolagets gjennomsnittlige samlede inntekt per forbruksenhet, fordelt på yrkesinntekt per forbruksenhet og andre inntekter per forbruksenhet, for hver av de tre beboergruppene. For alle årene er *nabolagets* samlede inntekt per forbruksenhet høyest for eierne og lavest for dem som leier kommunalt, men forskjellen er mye mindre enn forskjellen mellom gruppenes gjennomsnittlige samlede inntekt per forbruksenhet på *husholdningsnivå* (se figur 8). I 2021 var gjennomsnittlig samlet inntekt per forbruksenhet i nabolaget 31 prosent høyere for eiere enn for dem som leier kommunalt, mens samlet inntekt per forbruksenhet på husholdningsnivå var 193 prosent høyere for eiere enn for kommunale leietakere. Dette funnet avspeiler at i mange av grunnkretsene i Oslo bor det både husholdninger som eier egen bolig og husholdninger som leier av kommunen. Dessuten utgjør de kommunale utleieboligene bare rundt tre prosent av samlet boligmasse i Oslo (se tabell 1).³³

33 Wessel (2015) finner at det er personer i den høyeste inntektsprosentilen som bor mest segregert i Oslo.



Figur 13. Nabolagets gjennomsnittlige samlede inntekt per forbruksenhet etter beboergruppe. 1000 kr. Nominelle kr.

Sysselesettingsandel i nabolag

Vi har også laget nabolagsmål for andel i arbeid,³⁴ på samme måte som for inntekt. Vi finner at prosentandelen i arbeid på nabolagsnivå er lavest for dem som leier av kommunen, men andelen varierer ikke så mye mellom de tre gruppene (se figur 14). I 2021 var andelen i arbeid på nabolagsnivå 67 prosent for dem som leier av kommunen. Det betyr at i gjennomsnitt var det i to av tre husholdninger minst én voksen person i jobb i de nabolagene der det bodde husholdninger som leier av kommunen.³⁵

Andel utsatt for helseskadelig støy

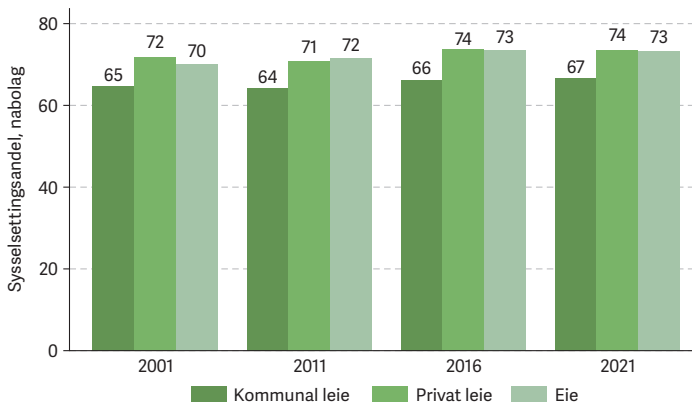
Trolig er de fleste, om ikke alle, som bor i Oslo, utsatt for støy. Støy kan påvirke helse. I henhold til forurensningsloven er støy en form for forurensning.

Statistisk sentralbyrå har utført beregninger av støy fra veitrafikk, jernbanetrafikk og luftfart for årene 2014 og 2019 for alle norske boligadresser. SSB tar utgangspunkt i støymålinger i utvalgte geografiske punkter. Disse

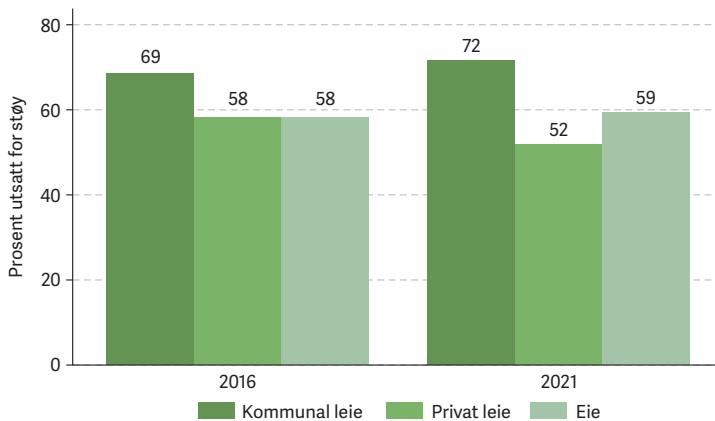
³⁴ Definisjon av sysselesetting er den samme som i avsnitt 5.3.

³⁵ Forskjeller i prosentandel uføretrygdde er også lavere på nabolagsnivå enn på husholdningsnivå. Andelen på uføretrygd på nabolagsnivå var rundt åtte prosent for dem som leier av kommunen, mens den var rundt seks prosent for boligeierne og rundt fem prosent for dem som leier privat. Også for andre nabolagsmål knyttet til inntekt, f.eks. sosialhjelp, er det relativt små forskjeller mellom de tre beboergruppene. Figurene er utelatt pga. restriksjoner på kapittelels lengde.

observasjonene brukes i en spredningsmodell som beregner støyverdier i terrenget (se Engelién et al., 2018). Modellen estimerer utendørsstøy for boliger i Norge, men den gir ikke anslag på innendørsstøy. SSB beregner støynivået for en bolig som gjennomsnittet over døgnet målt i desibel – dB(A) (se SSB, 2024d). Her opplyses det at «et gjennomsnittlig støynivå som ligger over 55 dB(A) anses som for høyt» og kan være helseskadelig. Vi følger SSB ved å plukke ut boliger som er utsatt for støy over 55 dB(A), målt som et gjennomsnitt over døgnet.³⁶



Figur 14. Sysselsettingsandel i nabolaget.



Figur 15. Støynivå i nabolag.

³⁶ En bolig som er utsatt for støy fra enten veitrafikk og/eller togtrafikk og/eller luftfart på over 55 dB(A), får tilordnet verdien 1, mens en bolig som ikke er utsatt for noen støykilder på over 55 dB(A), får tilordnet verdien 0. For hver beboergruppe finner vi gjennomsnittet for alle husholdninger som tilhører denne gruppen.

I figur 15 ser vi at i både 2016 og 2021 er det moderate forskjeller mellom nabolagsstøyen som de tre beboergruppene er utsatt for.³⁷ I begge årene er imidlertid nabolagsstøyen høyest for dem som leier av kommunen. Dette samsvarer med mønsteret for de andre nabolagsvariablene, nemlig at forskjellene mellom kommunale leietakere og de to andre gruppene ikke er så markante når vi ser på nabolagsnivå, sammenlignet med husholdningsnivå.

Avslutning

I dette kapittelet har vi beskrevet attributter ved de kommunale utleieboligene i Oslo og sosioøkonomiske kjennetegn ved dem som leier bolig av Oslo kommune. Vi har vært opptatt av både utviklingen over tid og det komparative, det vil si å sammenligne de kommunale leietakerne med leietakerne i det private utleiemarkedet og husholdninger som bor i eid bolig i Oslo. Vi avslutter kapittelet med å vurdere i hvilken grad analysen vår støtter de fire hypotesene vi presenterte i innledningen.

Vi kan delvis bekrefte den første hypotesen om at *kommunale boliger er geografisk konsentrert, men at denne konsentrasjonen har avtatt noe over tid*. Tallene vi har presentert, viser at det finnes spesielt mange kommunale boliger i enkelte bydeler, både i absolutte tall og i forhold til den totale boligmassen i bydelen. Dette gjelder særlig i sentrum og østlige bydeler. For de tre sentrumsbydelene med flest kommunale leieboliger ser vi at graden av overrepresentasjon har falt fra 2011 til 2021. Dette kan indikere at den kommunale boligmassen har blitt noe mindre geografisk konsentrert i denne perioden.

Oslo kommune har i noen grad lykket med sin ambisjon om å spre kommunale leieboliger, men det er fortsatt en betydelig konsentrasjon av kommunale leieboliger i et begrenset antall grunnkretser i Oslo. Likevel er det få nabolag som har en ekstrem høy konsentrasjon av kommunale boliger. I 2021 hadde kun to grunnkretser i Oslo så vidt over 60 prosent kommunale leieboliger, og ytterligere seks hadde mellom 30 og 50 prosent kommunale leieboliger. Over tid har antallet grunnkretser med en svært høy konsentrasjon av kommunale boliger, blitt redusert.

Hypotesen om at *kommunale boliger er gamle og små, og at spesielt barnefamilier er utsatt for trangboddhet*, kan delvis bekreftes basert på vår

³⁷ Vi har benyttet SSBs støymåling fra 2014 til å beregne nabolagsstøyen i 2016, mens vi har benyttet SSBs støymåling fra 2019 til å beregne nabolagsstøyen i 2021.

analyse. Vi finner at kommunale boliger i Oslo generelt er gamle, men de er ikke nødvendigvis mindre enn private utleieboliger. Gjennomsnittlig antall rom er omtrent det samme for både private og kommunale utleieboliger, og dette gjelder for husholdninger både med og uten barn. Eide boliger er imidlertid noe nyere og betydelig større enn både private og kommunale leieboliger, uavhengig av om husholdningen har barn eller ikke.

Når det gjelder trangboddhet, viser vårt datamateriale at denne andelen er høyere for husholdninger med barn enn for dem uten barn. Dette gjelder for alle boligtyper, men forskjellen er størst blant husholdninger som leier av kommunen. Blant husholdninger med barn er andelen trangbodde 17 prosentpoeng høyere blant husstander som leier kommunalt, sammenlignet med dem som leier privat. Dermed kan det konkluderes at vår hypotese om trangboddhet, spesielt blant barnefamilier, blir bekreftet.

Hypotesen om at *kun de mest vanskeligstilte leier av kommunen, og over tid har denne gruppen blitt mer vanskeligstilt*, kan i stor grad bekreftes. Vi finner at det er enorme forskjeller mellom yrkesinntekten (summen av lønnsinntekt og netto næringsinntekt) til de tre beboergruppene. I 2021 var gjennomsnittlig yrkesinntekt per forbruksenhet for eiere av egen bolig 9,7 ganger høyere enn for husholdningene som leier av kommunen, og 1,6 ganger høyere enn for husholdningene som leier privat. Forskjellen avspeiler regelverket for hvem som får tildelt kommunal utleiebolig. I perioden 2001 til 2021 har forskjellene i yrkesinntekt per forbruksenhet økt kraftig mellom de tre beboergruppene. Dette startet i perioden 2001 til 2011, da Oslo kommune innførte at tildeling av kommunal bolig skulle forbeholdes de aller mest vanskeligstilte.

De som leier bolig av Oslo kommune, skiller seg også ut ved at de (i gjennomsnitt) har en lavere sysselsettingsandel og en høyere andel uføretrygdede. I tillegg mottar de (i gjennomsnitt) mer overføringer og har en svært mye høyere andel sosialhjelpsmottakere og mottakere av statlig bostøtte enn de to andre beboergruppene.

Et flertall av husholdninger som leier av kommunen, har innvandrerbakgrunn fra G2-land, og blant barnefamilier som bor i kommunale boliger, var hele 94 prosent innvandrerhusholdninger. Selv om det for så vidt har vært kjent at mange barnefamilier i kommunale leieboliger har innvandrerbakgrunn, er dette overraskende høyt. Dette reiser flere spørsmål: Hvor bor vanskeligstilte barnefamilier uten innvandrerbakgrunn? Er de i mindre grad «vanskeligstilte» enn den førstnevnte gruppen? Eller bruker de andre strategier for å navigere i boligmarkedet i Oslo, for eksempel

nettverk? Er diskriminering på det private leiemarkedet grunnen til at så mange barnefamilier med innvandrerbakgrunn bor i kommunal leiebolig? Uansett grunn bør man være bevisst på at en så høy konsentrasjon av barnefamilier med innvandrerbakgrunn i kommunale leieboliger kan være til hinder for integreringsprosessen, spesielt for barn.

Litt over to tredeler av den kommunale boligmassen i Oslo er heleide kommunale bygårder (Velferdsetaten, 2018). Denne konsentrasjonen kan tyde på at det er betydelige levekårsutfordringer i disse bygårdene. Våre resultater tilsier at vi delvis får bekreftet hypotesen om at *kommunale boliger ligger i områder med de dårligste levekårene i Oslo*. Likevel finner vi at forskjellene i inntekt som hver beboergruppe blir eksponert for i sitt nabolag (grunnkrets), er mye mindre enn forskjellene i inntekt mellom husholdninger i de tre beboergruppene. Dette gjelder for alle sosioøkonomiske indikatorer som vi har undersøkt. Det betyr at kommunale leietakere i det store og hele bor mindre segregert på nabolagsnivå enn man kunne frykte, og at alle nabolag med kommunale leieboliger har en viss grad av sosioøkonomisk blanding.

I dette kapittelet har vi presentert analyser basert på nye data som har bidratt til å nyansere kunnskapen om den kommunale leiesektoren i Oslo. Mens tidligere forskning har vært basert på en kvalitativ tilnærming eller kvantitative analyser med et lavt antall observasjoner, har vi kartlagt boforhold og beboere i hele den kommunale leiesektoren i Oslo over en tjueårsperiode. Dermed har vi kunnet bekrefte eller avkrefte hypoteser basert på tidligere forskning. I tillegg har datagrunnlaget tillatt oss å dokumentere og kvantifisere en lang rekke karakteristika ved den kommunale leiesektoren og dens beboere, både med hensyn til nivå og endring over tid. Dette gir forhåpentligvis et godt grunnlag for politikkutforming rettet mot den kommunale leiesektoren, både i Oslo og i landet for øvrig.

Forfatterbiografier

Rolf Golombek har doktorgrad i sosialøkonomi og er seniorforsker ved Frischsenteret.

Janis Umblijs er samfunnsøkonom med ph.d. fra Trinity College Dublin, Irland. Han er forskningsleder for Seksjon for aldersforskning og boligstudier ved NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet.

Kristin Aarland er forsker II på NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet, og har ph.d. i samfunnsøkonomi.

Referanser

- Andersson, L., Jakobsson, N. & Kotsadam, A. (2012). A field experiment of discrimination in the Norwegian housing market: Gender, class, and ethnicity. *Land Economics*, 88(2), 233–240.
- Beatty, T. K. & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21(2), 121–130.
- Benum, E. (1994). *Oslo bys historie: Bd. 5. Byråkratenes by: Fra 1948 til våre dager*. Cappelen. Boligbygg. (u.å.). *Gjengs leie. Dokumentasjonsrapport*.
- Brattbakk, I. & Reiersen, F. A. (2023). *Ungdom i kommunale boliger* (BOVEL-notat 4/23). Senter for bolig- og velferdsforskning.
- Brovold, C. H. (2020). *Økonomisk integrering for innvandrere over tid. En analyse av innvandreres inntektsutvikling basert på ankomstkohortene 1993, 2000 og 2005*. Statistisk sentralbyrå.
- Engelien, E., Holz, K. E. & Steinnes, M. (2018). *Støyplage i Norge. Oppdatert dokumentasjon av metode* (SSB-notat 2018/13). Statistisk sentralbyrå.
- Ertshus, R. (2014). *Spredning av kommunale boliger. En studie av politikk og resultater i Oslo kommune* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Forskrift om kommunale bostøtter, Oslo kommune, Oslo. (2022). *Forskrift om kommunale bostøtter*, Oslo kommune, Oslo (FOR-2022-05-25-1784). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2022-05-25-1784>
- Galster, G. & Turner, L. M. (2019). Status aversion, attraction and discrepancy as drivers of neighborhood selection. *City & Community*, 18(3), 937–964.
- Gjønnes, S. (2024). E-post mottatt fra Svein Hermod Gjønnes, Boligbygg Oslo KF, 4.7.2024.
- Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Helsedirektoratet.
- Gulbrandsen, L. & Hansen, T. (2010). *Kommunale leieboeres boligkarriere 2001–2005* (NOVA-rapport 4/2010). NOVA.
- Holgelsen, S. (2020). Lift the class – not the place! On class and urban policies in Oslo. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 102(2), 135–154.
- Husbanken. (u.å.). *Bostøtte*. <https://husbanken.no/person/bostotte/>
- Husleieloven. (1999). *Lov om husleieavtaler* (LOV-1999-03-26-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-03-26-17>
- Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier: En kunnskapsoppsummering* (NOVA-rapport 11/2018). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/3499>
- Johannessen, K., Brådal, Ø., Råheim, M. & Solvoll, E. (2018). *Bedre bomiljø i kommunale boliger – et kunnskapsgrunnlag*. Velferdsetaten, Oslo kommune.
- Kim, B., Merlo, A. V., Park, J. & Hong, Y. O. (2022). A systematic review of public housing, poverty (de) concentration, and risk behaviors: What about youth? *Trauma, Violence & Abuse*, 23(1), 73–87.
- Kjeldstadli, K. (1990). *Oslo bys historie: Bd. 4. Den delte byen (1900–1948)*. Cappelen.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Bostøtten – opprydning og forankring. Rapport fra ekspertgruppe*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bostotten-opprydning-og-forankring/id2911943/>
- KOSTRA (2024). Informasjon fra tabellene 12008, 06947 og 09817 lastet ned 27.8.2024 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering>
- Morris, A., Jamieson, M. & Patulny, R. (2012). Is social mixing of tenures a solution for public housing estates? *Evidence Base: A Journal of Evidence Reviews in Key Policy Areas*, (1), 1–21.
- Nav. (2025a, 9. april). *Uføretrygd*. <https://www.nav.no/uforetrygd>

- Nav. (2025b, 24. februar). *Økonomisk sosialhjelp*. <https://www.nav.no/okonomisk-sosialhjelp>
- Nordvik, V., Hansen, I. L. S., Koren, C. & Lescher-Nuland, B. L. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform* (NOVA-rapport 2/2011). NOVA.
- Norges eiendomsmeierforbund & Ambita. (2022). *Analyse av leilighetsnormen*. <https://nef.no/wp-content/uploads/2023/01/Leilighetsnormen-SOA70.pdf>
- NOU 2020: 16 (2020). *Levekår i byer. Gode lokalsamfunn for alle*. Kunnskapsdepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/>.
- Olsen, B. & Askvik, T. (2021). *Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2019*. Statistisk sentralbyrå.
- Oslo kommune. (2024a). *Søke kommunal bolig*. Hentet 27. august 2024 fra <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/kommunal-bolig/soke-kommunal-bolig/#gref>
- Oslo kommune. (2024b). *Statistikkbanken*. Hentet 8. mars 2024 fra <https://statistikkbanken.oslo.kommune.no/>
- Oslo kommune. (2024c). *Geografiske inndelinger*. Hentet 21. februar 2024 fra <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/geografiske-inndelinger/#gref>
- Rummelhoff, E.-M. B. & Frosli, K. F. (2025, 21. februar). Prosentil. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/prosentil>
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2024). *Diskriminering i bankers utlånspraksis i Norge* (SØA-rapport 13-2024). <https://samfunnsokonomisk-analyse.no/publikasjoner/diskriminering-i-bankers-utlanspraksis-i-norge>
- Statistisk sentralbyrå. (2024a). *Statistikk om familier og husholdninger*. Hentet 28. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/befolkning/barn-familier-og-husholdninger/statistikk/familier-og-husholdninger>
- Statistisk sentralbyrå. (2024b). *Variabeldefinisjon: Trangboddhet*. Hentet 21. mars 2024 fra <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/3462/nb>
- Statistisk sentralbyrå. (2024c). *Måling av barnefattigdom. Utredning av supplerende fattigdomsmål* (SSB-rapport 2024/7). Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2024d). *Flere utsatt for støy ved boligen*. Hentet 28. februar 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/flere-utsatt-for-stoy-ved-boligen>
- Statistisk sentralbyrå. (2025a). Statistikkbanken, tabell 06947, *Personer i privathusholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under ulike avstander til medianinntekten, etter region, statistikkvariabel og år*.
- Statistisk sentralbyrå. (2025b). Statistikkbanken, tabell 08764, *Personer under 18 år i privathusholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under ulike avstander til medianinntekten, etter region, statistikkvariabel og år*.
- Statistisk sentralbyrå. (2025c). *Variabeldefinisjon: Kapitalinntekter*. <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/10/nb>
- Statistisk sentralbyrå. (2025d). *Variabeldefinisjon: Lønnsinntekter*. <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/15/nb>
- Statistisk sentralbyrå. (2025e). *Variabeldefinisjon: Netto næringsinntekter*. <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/13/nb>
- Statistisk sentralbyrå. (2025f). *Variabeldefinisjon: Overføringer*. <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/3321/nb>
- Stefansen, K. & Skevik, A. (2006). Barnefamilier i kommunale boliger. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(3), 241–252.
- Strøm, F. & Kirkeberg, M. I. (2021, 28. juni). *Mer bofaste flyktninger*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/flytting/artikler/mer-bofaste-flyktninger>
- Søholt, S. & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet* (NIBR-rapport 2009:2). Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E. & Hauge, Å. L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?* (NIBR-rapport 2018:3). <https://kudos.dfo.no/dokument/30070/flere-flyktninger-bosatt-raskere-hvordan-fikk-kommunene-det-til-nibr-rapport-20183-20184>
- Sørvoll, J. (2019). The dilemmas of means-tested and market-oriented social rental housing: Municipal housing in Norway 1945–2019. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 51–60.
- Sørvoll, J. (2020). *Kommunale boliger i Oslo 1896-2020 – et viktig stykke velferdshistorie*. NOVA.
- Sørvoll, J., Nordvik, V. & Turner, L. M. (2020). Bostedssegregasjon og politiske strategier. Erfaringer fra Norge og Oslo. *Samfundsøkonomen*, (3).
- Tammaru, T., Marcińczak, S., Aunap, R., van Ham, M. & Janssen, H. (2019). Relationship between income inequality and residential segregation of socioeconomic groups. *Regional Studies*, 54(3), 1–12.
- Thorkildsen, F. (1996). *Fremskaffelse, tildeling og forvaltning av kommunale boliger* [Notat]. Velferdsetaten, Oslo kommune.
- Velferdsetaten. (2018). *Bedre bomiljø i kommunale boliger – et kunnskapsgrunnlag*. Oslo kommune.
- Wessel, T. (2015). Economic segregation in Oslo. I T. Tammaru, S. Marcinczak, M. von Ham & S. Mustard (Red.), *Socio-economic segregation in European capital cities: East meets West* (s. 132–156). Routledge.
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land* (NOVA rapport nr. 7/21). <https://hdl.handle.net/11250/2835038>

Vedlegg 1. Gjengs leie i Oslo kommune

Oslo kommune tar utgangspunkt i gjengs leie for å fastsette husleien for de fleste kommunalt disponible boligene. Gjengs leie omtales i husleieloven § 4-3: Hvis et leieforhold har vart i minst to og et halvt år uten annen endring av husleien enn justering for økningen i konsumprisene, kan både leietaker og utleier sette frem krav om at «leien blir satt til gjengs leie på iverksettingstidspunktet ved utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår» (Husleieloven, 1999, § 4-3).

Oslo kommune har innført en to-trinns prosedyre for å fastsette gjengs leie (se Boligbygg, u.å.). Først finner man et veid gjennomsnitt av husleien for alle løpende leieforhold. Her legges det til grunn at tidligere inngåtte kontrakter årlig justeres med økningen i konsumprisene, samt at det differensieres mellom fem prisser og seks grupper for boligstørrelse (fra hybel til bolig med fem soverom). I trinn to fastsettes kvaliteten på boligen. Hver bolig får gjennom taksering tilordnet et tall – en justeringsfaktor – der 1,0 angir gjennomsnittsstandarden i utleiemarkedet. Justeringsfaktoren skal avspeile forhold som innvendig standard, arealeffektivitet, etasje, heis og balkong. Gjengs leie for en bolig skal avspeile gjennomsnittsleien for boliger med de samme attributtene (primært lokalisering, størrelse og boligstandard), der historiske leiepriser er inflasjonsjustert. Denne måten å beregne gjengs leie på innebærer at hvis markedsleien stiger raskere enn konsumprisene, vil gjengs leie være lavere enn markedsleien.

Oslo kommune har vedtatt politisk en bostøtteordning med to komponenter. Ordningen omfatter leietakere av kommunalt disponible boliger der husleien er knyttet til gjengs leie (se Oslo kommune, 2024d). Den ene komponenten, som gjerne omtales som «Oslostøtta», er å sette faktisk husleie til 89 prosent av beregnet gjengs leie.³⁸ Den andre komponenten er at leietaker kan søke om behovsprøvd kommunal bostøtte (mottatt støtte avhenger av antall personer i husholdet, samlet inntekt og boutgifter). Oslo kommune stiller krav om at søkere til behovsprøvd kommunal bostøtte også søker Husbanken om behovsprøvd statlig bostøtte.

38 Leietakere som ikke mottar Oslostøtta, f.eks. personer som har behov for tilrettelagt boforhold og som tilbys samlokalisert bolig med base, har typisk en langt høyere bostøtte enn det Oslostøtta tilsier (jf. Svein Gjønnnes, Boligbygg, personlig kommunikasjon 4. juli 2024).

Vedlegg 2. Definisjon av kommunale leietakere og disposisjonsform i Oslo (2001)

Utvalget av personer som bor i kommunal leiebolig i Oslo i 2001 er definert på bakgrunn av folke- og boligtellingsen 2001. Vi inkluderer

- Kun personer registrert bosatt i Oslo kommune
- Kun personer bosatt i private husholdninger (publhushtype = «P»).

Variabelen disposisjonsform er definert som følger:

Alle som har svart *Leier av kommunen* (tallkode = 6) på spørsmål 12 er klassifisert som kommunale leietakere.

Alle som har svart *Selveier alene eller gjennom sameie* (tallkode = 1) eller *Eier gjennom borettslag eller aksjeselskap* (tallkode = 2) er klassifisert som eiere.

Alle som har svart *Leier gjennom å eie obligasjon i obligasjonsselskap* (tallkode = 3), *Leier av privatperson* (tallkode = 4), *Leier av boligselskap* (tallkode = 5) eller *Leier gjennom arbeidet eller har gratis tjenestebolig* (tallkode = 7), er klassifisert som private leietakere.

Kategorien *Annet* (tallkode = 8) er utelatt fra klassifikasjonen.

2011

Utvalget av personer som bor i kommunal leiebolig i Oslo i 2011 er definert på bakgrunn av følgende:

- (1) Aktive kontrakter per 19. november 2011 (som er telledatoen for FoB 2011) for kommunale leieboliger i Oslo (data fra Boligbygg/Velferdsetaten, Oslo kommune).
- (2) I tillegg er det tatt med mottakere av statlig bostøtte som bor i kommunal leiebolig (disposisjonsformsk = 3) i Oslo kommune for november 2011, og som ikke er registrert under punkt (1).

Merk at det kun er én person per husstand som er registrert enten som leier av kommunal leiebolig eller som mottaker av statlig bostøtte.

Dette bruttoutvalget er da slått sammen med folke- og boligtellingsen 2011, og all informasjon er hentet derfra, inkludert informasjon om andre husstandsmedlemmer. Vi inkluderer kun personer registrert bosatt i Oslo kommune og kun personer bosatt i private husholdninger (hushtype = «P»).

Variabelen disposisjonsform er definert som følger:

Alle personer i husstanden som er omfattet av definisjonen som beskrevet ovenfor, er definert som beboere i kommunal leiebolig.

Alle personer i husstanden der variabelen `eie_leie` = 1 (selveier alene eller gjennom sameie) eller `eie_leie` = 2 (eier gjennom borettslag eller aksjeselskap) er definert som eiere *hvis de ikke er definert som kommunale leietakere*.

Alle personer i husstanden der variabelen `eie_leie` = 3 er definert som private leietakere *hvis de ikke er definert som kommunale leietakere*.

2016 og 2021

Utvalget av personer som bor i kommunal leiebolig i Oslo i 2016/2021, er definert på bakgrunn av følgende:

- (1) Aktive kontrakter per 1. januar (som er registreringsdatoen for boforholdsregisteret) for kommunale leieboliger i Oslo (data fra Boligbygg/Velferdsetaten, Oslo kommune).
- (2) I tillegg er det tatt med mottakere av statlig bostøtte som bor i kommunal leiebolig (`disposisjonsformsk` = 3) i Oslo kommune i januar 2016/2021, og som ikke er registrert under (1).

Merk at det kun er én person per husstand som er registrert enten som leier av kommunal leiebolig eller som mottaker av statlig bostøtte.

Dette bruttoutvalget er slått sammen med boforholdsregisteret 2016/2021, og all øvrig informasjon er hentet derfra, inkludert informasjon om andre husstandsmedlemmer.

Vi inkluderer:

- Kun personer registrert bosatt i Oslo kommune
- Kun personer bosatt i private husholdninger (`husstype_2016/husstype_2021` = «P»).

Variabelen disposisjonsform er definert som følger:

Alle personer i husstanden som er omfattet av definisjonen som beskrevet ovenfor, er definert som beboere i kommunal leiebolig.

Alle personer i husstanden der variabelen `eie_leie` = 1 (selveier alene eller gjennom sameie) eller `eie_leie` = 2 (eier gjennom borettslag eller

aksjeselskap) er definert som eiere *hvis de ikke er definert som kommunale leietakere*.

Alle personer i husstanden der variabelen `eie_leie = 3` er definert som private leietakere *hvis de ikke er definert som kommunale leietakere*.

Generell kommentar

Det er sannsynlig at vi systematisk underrapporterer husstander i kommunale leieboliger da vi har litt færre husstander i vårt datasett for 2011, 2016 og 2021 enn for 2001, som er basert kun på folke- og boligtellingsen 2001.

Det er heller ikke fullt samsvar mellom vår definisjon av beboere i kommunal leiebolig og `eie_leie`-variabelen for de tre årene 2011, 2016 og 2021: Noen av husstandene som er definert som kommunale leietakere basert på informasjonen i Oslo kommunes datasett over kommunale leietaker, komplettert med bostøtterregisteret, er faktisk definert som eiere i folke- og boligtellingsen 2011 og/eller i boforholdsregisteret for 2016 og 2021. Det er altså ikke hundre prosent samsvar mellom disse tre datakildene.

KAPITTEL 8

På jakt etter ontologisk trygghet i og utenfor Oslos kommunale boligsektor

Katja Johannessen OsloMet – storbyuniversitetet/ Oslo kommune

Abstract: In this chapter, the author examines subjective housing security among owners and renters with low incomes in Oslo. The empirical basis of the chapter are longitudinal qualitative interviews conducted with 19 individuals between 2020 and 2024, all of whom rent or have rented social housing from the municipality. Johannessen discusses these tenants' efforts to create a home in various types of housing drawing on the sociological concepts of ontological security and liminality. The author argues that it is possible to create a sense of home and experience ontological security in rented housing, not only in owner-occupied housing, in contradiction to the assumption in much of the existing literature. The informants describe renting from the municipality as "safe and predictable", at least when a lease agreement is in effect, but they also experience fixed-term tenancies as a source of anxiety. The study suggests that it is wise to downplay the strong emphasis on tenure in housing research when studying subjective experiences of home and housing security. The informants' ability to handle stress and uncertainty, as well as their emotional resilience, are crucial for how they experience their housing situation. Thus, the author emphasizes the importance of the variations in individuals' ability to convert their structural surroundings into a housing situation characterized by ontological security.

Keywords: home, liminality, longitudinal qualitative research, ontological security, Oslo, social rented housing

Innledning

For de fleste fungerer hjemmet som en trygg base, både fysisk og psykisk, og gir en verdifull følelse av kontroll over eget liv. Denne følelse av grunnleggende trygghet på at omgivelsene og menneskene i dem vil fortsette å være slik de er, kan kalles ontologisk trygghet (Giddens, 1990). Ifølge Giddens (1990, 1996) er det moderne samfunn preget av økt usikkerhet og ustabilitet, og ontologisk trygghet fungerer som en emosjonell vaksine mot den angsten som kan oppstå som følge av dette. Å forstå hvordan boligen kan bidra til denne tryggheten er derfor av stor betydning. Giddens selv har ikke skrevet om ontologisk trygghet i tilknytning til bolig, men teorien har fått et solid fotfeste innenfor boligforskningen siden det først ble tatt i bruk av Saunders (1989, 1990) og siden av Dupuis og Thorns (1998). Et viktig spørsmål i dette forskningsfeltet er hva det er ved hjemmet som gir ontologisk trygghet, og hvilke behov en bolig skal oppfylle for at den oppfattes som et hjem. I samfunn med høye andeler av boligeiere, har det eide hjemmet vært ansett som den viktigste kilden til ontologisk trygghet. Det eide hjemmet gir stabilitet, botrygghet og privatliv som igjen understøtter følelsen av pålitelighet og kontinuitet i livet. Motsatt er usikker bosituasjon ofte forbundet med ontologisk utrygghet (Power, 2023).

Ontologisk trygghet har tradisjonelt vært knyttet til boligeie, men et økende antall studier har også brukt denne teorien for å utforske mer marginale posisjoner på boligmarkedet (Colic-Peisker et al., 2015; Hiscock et al., 2001; Kearns et al., 2000; Padgett, 2007; Power, 2023; Sørvoll, 2023; Skobba, 2024). Til tross for teoriens økende omgang i internasjonal litteratur, er det få norske studier som anvender teorien om ontologisk trygghet i boligsammenheng. Enda færre har studert overganger mellom sosial og privat boligsektor. Dette representerer et kunnskapshull i forståelsen av hvordan ontologisk trygghet oppnås og opprettholdes i ulike boligsituasjoner.

Gjennom tre år har jeg fulgt 19¹ kommunale leietakers reise fra slutten av leieforholdet, til etablering i eid eller leid bolig.² Gjentatte intervjuer gjennom de tre årene har gitt et sjeldent innblikk i hvordan kommunale leietakere i Oslo opplever overgangen til det private boligmarkedet. Jeg har vært spesielt opptatt av hvordan informantene opplever botrygghet i henholdsvis kommunal leid bolig, privat leid bolig og eid bolig, hva det er

1 Vi startet med 19 informanter ved årsskiftet 2020/2021, og avsluttet med 16 informanter i 2024.

2 Alle intervjuer er gjennomført i samarbeid med kollega Marianne Hektoen.

ved hjemmet som gir trygghet, og hvordan informantene selv vurderer det å bo i ulike disposisjonsformer. Beboernes subjektive opplevelser gir innsikt i hvilke faktorer som er avgjørende for å oppnå ontologisk trygghet for individer i ulike boligsituasjoner. Ved å studere overgangene kan vi få bedre kunnskap om utfordringene og mulighetene som oppstår når husstander med små økonomiske ressurser og få valgmuligheter beveger seg mellom ulike typer boligsektorer. Dette er spesielt viktig i en norsk kontekst, hvor det er til dels store forskjeller mellom de ulike disposisjonsformene.

Kapittelet bygger videre på den internasjonale empiriske og teoretiske forskningslitteraturen om subjektive opplevelser av boforhold blant lavinntektsgrupper. Jeg bruker abduksjon som analyseramme, en metode som innebærer å utvikle nye hypoteser og teorier basert på observasjoner av uventede funn, eller anomalier (Timmermans & Tavory, 2012, 2022). Slike anomalier kan produsere ny innsikt (Vassenden, 2018). I mitt tilfelle finner jeg at det etablerte teoretiske rammeverket for å studere ontologisk trygghet i boligsammenheng gir en god forståelse av hjemmet i det moderne samfunn, men det gir ikke tilstrekkelig innsikt til å forstå hvordan mine informanter oppfatter botrygghet. Med utgangspunkt i ontologisk trygghet slik det anvendes i de kjente arbeidene til Dupuis og Thorns (1998) og Saunders (1990), rekonstruerer jeg derfor teorien ut fra funn i mitt empiriske datamateriale.

Opplevelsen av ontologisk trygghet henger tett sammen med forutsigbarhet, og beboernes subjektive opplevelse av forutsigbarhet på den ene siden – og midlertidighet på den andre siden – blir derfor viktig i forståelsen av ontologisk trygghet. På samme måte som Chamberlain og Johnson (2018), finner jeg det nyttig å trekke inn teori om liminalitet (Turner, 1996; van Gennep, 1999) for å forstå denne spenningen mellom midlertidighet og forutsigbarhet. Liminalitet beskriver opplevelsen av å være i en slags midt-imellom-tilstand, og er en nyttig fortolkningsramme for midlertidigheten informantene opplever i bosituasjonen, uavhengig av om de objektivt sett bor midlertidig eller ikke. Et sentralt funn er at i tillegg til informantenes faktiske bosituasjon, spiller deres opplevelse av liminalitet i boligsituasjonen en viktig rolle for hjemmet som en arena for ontologisk trygghet.

Kapittelet er disponert som følger: Først beskrives boligmarkedet som møter informantene når de flytter fra kommunal bolig. Deretter gjenomgås studiens design, etterfulgt av en beskrivelse av de teoretiske perspektivene *ontologisk trygghet* og *liminalitet*. Til sammen utgjør disse den analytiske fortolkningsrammen for kapittelet. I neste del av kapittelet går

jeg i dybden på informantenes boligsituasjon og ser nærmere på hvordan deres opplevelser av sin egen bosituasjon kan forstås i lys av teorien om ontologisk trygghet. For å kunne gi tykke beskrivelser (Geertz, 1993), som beskriver informantenes opplevelser og konteksten de oppleves i, har jeg valgt å gå i dybden på seks informanter. Informantene og deres livshistorier presenteres underveis i kapittelet. Til slutt oppsummeres hovedfunnene, og jeg viser hvordan en rekonstruert teori om ontologisk trygghet kan bidra til en mer nyansert forståelse av hvordan det er å være sårbar på boligmarkedet i Oslo.

Boligmarkedet for sårbare husstander

Sammenlignet med andre land er kommunal boligsektor i Norge kjennetegnet ved å være liten, behovsprøvd og midlertidig (Aarland & Sørvoll, 2021). Oslo er intet unntak. Høye boligpriser, kombinert med høy befolkningsvekst, har medført at Oslo har en betydelig opphoping av husstander som er vanskeligstilte på boligmarkedet (Brattbakk et al., 2016; Thorsen, 2017). Som en konsekvens er presset på kommunale boliger stort, og tilbudet er svært behovsprøvd. I praksis er det kun de mest vanskeligstilte på boligmarkedet som får tilbud om bolig (Johannessen et al., 2023; Sørvoll, 2024; Sørvoll & Johannessen, 2020). Retningslinjene for tildeling av kommunal bolig tilsier at bolig kun skal gis til husstander som har lav inntekt, og som «ikke klarer å skaffe en egnet bolig selv eller med annen offentlig hjelp». I tillegg må søker være uten bolig på søkertidspunktet eller i en situasjon der nåværende leieforhold vil ta slutt innen seks måneder uten mulighet for fornyelse (Oslo kommune, u.å.). Den høye etterspørselen kombinert med lav tilførsel av nye boliger, medfører behov for sirkulasjon i den kommunale boligmassen (Sørvoll, 2024; Sørvoll & Johannessen, 2020), og selv husstander med store utfordringer på det private markedet får tidsbestemte husleieavtaler, oftest tre til fem år. På tross av målsettingen om beboerutskifting er gjennomsnittlig botid i kommunale boliger i Oslo kommune åtte år og ni måneder.³ Det indikerer at mange husstander etter en husleieperiode fortsatt oppfyller kriteriene for kommunal bolig, og får fornyet husleieavtalen. Den strenge behovsprøvingen i kommunal boligsektor medfører at de som bor der er så vanskeligstilte at de ikke uten videre kan flytte ut og finne en egnet bolig på det private markedet (Sørvoll, 2024).

3 Tall innhentet fra Boligbygg Oslo KF 15.05.2023

Likevel flytter om lag tusen husstander ut av den kommunale boligsektoren i Oslo hvert år.⁴

Kommunale leietakere som forlater sektoren, flytter enten til privat leid eller eid bolig. Tatt i betraktning at de som kommer inn i kommunal boligsektor i Oslo har vært gjennom en streng vurdering, og fått tildelt en bolig i en svært behovsprøvd sektor, kan vi anta at de fleste som flytter har begrensede økonomiske ressurser (se kapittel 7). Overgangen til et privat marked kan derfor være vanskelig nettopp fordi den kommunale boligsektoren fungerer etter helt andre prinsipper enn den private. Mens kommunen selekterer beboere ut fra hvor «vanskeligstilte» de er, der de mest «vanskeligstilte» får bolig, virker det private boligmarkedet diametralt motsatt. Det private boligmarkedet selekterer omvendt: De mest ressurssterke har størst kjøpekraft i eiermarkedet og er mest attraktive på leiemarkedet. De fleste av mine informanter befinner seg i dette rommet – mellom kommunal og privat bolig, mellom å være «vanskeligstilt» og «attraktiv» på boligmarkedet.

Metode

Kapittelet har utspring i prosjektet «Når kontrakten går ut ...», som er en longitudinell, kvalitativ studie der vi gjennom tre år har fulgt 19⁵ husstander som alle har erfaring med å bo i kommunal bolig.⁶ Prosjektet startet opp i slutten av 2020, og gjennom tre år har vi intervjuet informantene to ganger per år.⁷ Intervjuene var semistrukturerte og varte mellom 40 og 100 minutter.

Longitudinelle kvalitative studier er kjennetegnet ved at de har en viss varighet. Data samles inn flere ganger, og på en tilnærmet lik måte hver gang (Balmer & Richards, 2022; Saldaña, 2003). I motsetning til tverrsnittstudier, som gir et statisk tidsbilde, fanger longitudinelle kvalitative studier opp utvikling og gjør det mulig å studere endring over tid. Gjennom gjentatte møter med de samme informantene skapes også en bredere kontekst, hvilket gir anledning til å lage tykke beskrivelser (Geertz, 1993) av informantene og den verden de beveger seg i. Det longitudinelle metodedesignet har gitt anledning til å dekke et bredt spekter av temaer fordi vi har møtt informantene

4 Tall innhentet fra Boligbygg Oslo KF 02.05.2024. Oslo kommune har ikke systematisk oversikt over hvor kommunale leietakere flytter når de flytter ut av kommunal boligsektor.

5 I løpet av tre år har tre informanter falt fra. Totalt 16 informanter har vært med i hele perioden.

6 Prosjektet er initiert og gjennomført av Oslo kommune ved Velferdsetaten.

7 To informanter ble først rekruttert i 2021, og vi har gjennomført fem intervjuer med disse to.

flere ganger, men kanskje enda viktigere har designet gitt mulighet til å følge opp noen spesifikke temaer over tid. Spesielt har husstandens økonomiske situasjon vært sentral på grunn av den betydelige prisstigningen på nødvendighetsvarer fra 2022. Temaene som belyses i dette kapitlet er hvorvidt informantene føler seg hjemme der de bor, om de føler at de selv kan velge hvor de vil bo, hvor lenge de vil bo der, om de trives i området de bor i, og hva de selv mener er en god og trygg bolig for seg og eventuell familie. For de som leier bolig er kommunikasjon med utleier, lengde på husleieavtaler og ansvarsfordeling i leieforholdet særlig relevante temaer.

Rekrutteringen av informanter ble gjort med hjelp fra tre bydeler i Oslo, Ungbo, Nyttig arbeid i Oslo kommune⁸ og Leieboerforeningen. Formålet med prosjektet var å følge kommunale leietakere i overgangen mellom kommunal og privat bolig. Informantene ble derfor i stor grad rekruttert ut fra deres boligsituasjon, og er ikke valgt på bakgrunn av strenge kriterier for å sikre størst mulig representativitet (se for eksempel Nadim, 2015) for drøftelse av generalisering i kvalitative studier). Opprinnelig ønsket vi utelukkende å rekruttere informanter fra kommunal boligsektor som hadde kort tid igjen av husleieavtalen. Usikkerhet omkring eventuell forlengelse av husleieavtaler, og ønsket om å sammenligne ulike boforhold og overgangen mellom disse, medførte imidlertid at vi også inkluderte informanter som nettopp hadde flyttet til privat leid eller eid bolig. Da intervjuene startet hadde vi rekruttert seks informanter som nylig hadde flyttet, eller var i ferd med å flytte, til privat leid bolig, seks informanter som nylig kjøpt bolig med startlån,⁹ og syv informanter som bodde i kommunal bolig med mindre enn seks måneder igjen av husleieavtalen. På rekrutteringstidspunktet hadde vi ikke kjennskap til informantene ut over informasjon om deres bosituasjon.

Analyse

Analysen av det empiriske materialet er gjort ved hjelp av abduktiv analysemetode. Kort fortalt er abduktiv analyse en analyseform som har teoriutvikling eller teoriutvidelse som mål. Denne utviklingen gjøres gjennom å oppdage og gi mening til data som bryter med teoretiske forventninger

8 Nyttig arbeid er en tjeneste i Oslo kommune som tilbyr arbeid til personer som har eller har hatt rusproblemer.

9 Startlån er en offentlig låneordning som forvaltes av kommunene. Det er et behovsprøvd boligvirkemiddel, og det stilles krav til at låntaker skal være varig ute av stand til å få lån i ordinær bank.

(Johannessen, 2022). Gjennom en analyse som lar overraskelser, eller anomalier, få en egen plass, kan vi rekonstruere eller videreutvikle eksisterende teori.

Abductive analysis constitutes a qualitative data analysis approach aimed at theory construction. This approach rests on the cultivation of anomalous and surprising empirical findings against a background of multiple existing sociological theories and through systematic methodological analysis. (Timmermans & Tavory, 2012, s. 169)

I abduktiv analyse er det med andre ord i seg selv et mål å lete etter data som bryter med de teoretiske forventninger, som deretter kan brukes til å utvikle teorien videre (Johannessen, 2022; Vassenden, 2018). Analysemetoden krever, ifølge Timmermans og Tavory (2012), et rikt empirisk materiale, og de gjør et poeng ut av at forskeren ideelt sett går frem og tilbake mellom teori og empiri for å skape teoriutvikling. «Betydningen av kvalitative metoder i konteksten av teoriutvikling stammer først fra forskeres evne til å revurdere fenomenet de studerer i lys av eksisterende teoretiske forklaringer» (Timmermans & Tavory, 2012, s. 176).

Det longitudinelle forskningsdesignet i prosjektet som dette kapittelet bygger på, bringer en ekstra dimensjon til Timmerman og Tavorys (2012) poeng om å revurdere fenomenet vi studerer. For hver intervjurunde har vi gjennomgått funnene våre og vurdert hva som skal være tema for neste runde med intervjuer. Spesielt fordi våre funn omkring informantenes opplevelser av trygghet i de ulike typer boligsituasjonene brøt med forventningene våre, har vi på ulike måter undersøkt akkurat dette gjennom flere intervjurunder.

Ikke alle informanter ønsket at intervjuene ble tatt opp på lyd. For disse har vi notert under intervjuene. De resterende intervjuene er transkribert. Intervjuene er hovedsakelig analysert ved bruk av tematisk analyse (Kvale & Brinkmann, 2015), men har også elementer av longitudinelle analyser (Lewis, 2007; Neale, 2019). Totalt i prosjektet har jeg foreløpig endt opp med 23 tematiske koder som er brukt i analysene av datamaterialet. I forkant av kodingen identifiserte jeg temaer som informantene var opptatt av. Disse ble kodet, og underveis i gjennomlesingen av materialet har nye temaer dukket opp. Disse ble kodet på samme måte, og intervjuutdragene er sortert etter disse. I forbindelse med utarbeidelse av dette kapittelet har jeg vært spesielt opptatt av å analysere spørsmålene om botrygghet og opplevelser av hjem, der jeg legger til grunn at en viss grad av botrygghet må være til stede for at en bolig skal oppfattes som et hjem.

Et stort datamateriale

I prosjektet studerer vi et lite antall husstander over en relativt lang tidsperiode. Totalt har vi gjennomført 102 intervjuer. De semistrukturerte intervjuene har åpnet for spørsmål og samtaler utenfor hovedtematikken, og gjennom seks intervjuer som har omhandlet alt fra familiesituasjon til økonomi og arbeidsdeltakelse, har vi fått innblikk i noe av *konteksten* informantene svarer i. Kontekst får vi også gjennom gjentatte fysiske møter med informantene. Det ligger mye informasjon i å avtale gjentatte intervjuer. For eksempel kunne noen informanter kun møte oss på ettermiddagen på grunn av jobb, noen ønsker å møte oss hjemme fordi de sjelden får besøk, mens andre igjen endrer på avtaler på grunn av egen sykdom eller syke familiemedlemmer. Alt dette gir oss et innblikk i livene deres, og dermed også en kontekst for fortellingene deres. Det longitudinelle kvalitative forskningsdesignet har gitt det som kan kalles *tykke beskrivelser* (Geertz, 1993). «Tykke beskrivelser vil inkludere hvem som gjør hva med hvem, når, hvordan – og forhåpentligvis også hvorfor» (Sørhaug, 1996, s. 35). Tykke beskrivelser er en av flere strategier som kan brukes for å styrke intervjuets troverdighet (Friberg, 2019, s. 130). Og videre kan tykke beskrivelser brukes til å gi en grundigere beskrivelse av informanters ståsted, deres motiver og intensjoner samt deres syn på verden (Younas et al., 2023). Poenget er at gjennom kjennskap til konteksten en handling utføres i, gir det mer kunnskap til å tolke selve handlingen. Overført til vårt prosjekt, får vi ved å følge informantene over tid, mer kontekst og dermed et bedre grunnlag for fortolkninger av intervjumaterialet. For eksempel kan vi bedre forstå hvorfor det er så viktig for en informant å kjøpe en bolig i et nybygg, fordi vi har fulgt henne gjennom to vintere i en trekkfull leieleilighet. Vi kan også bedre forstå hvorfor en annen informant opplever kommunal bolig med tidsbestemt husleieavtale som en trygg bolig når vi vet hvor mange ganger hun brått har måttet flytte da hun leide i det private markedet. Slik gir våre gjentatte møter med informantene en bredere kontekst som kan brukes til å analysere valgene de tar og deres vurdering av egen boligsituasjon. Gjentatte intervjuer over tid gir videre en form for kvalitetssikring av dataene gjennom gjentakelser av historier. Mange av informantene forteller om de samme hendelser ved flere anledninger. Gjentakelsene verifiserer historiene de forteller, men gir også mer informasjon hver gang de fortelles, da vi opplever at informantene åpner seg mer jo lenger vi har kjent dem. Slik bygges historier lag på lag.

I dette kapittelet brukes tykke beskrivelser til å gi rikere beskrivelser av informantenes opplevelser i lys av konteksten de befinner seg i. Bruk av tykke beskrivelser begrenser muligheten for å trekke inn informasjon fra alle informantene, og kapittelet baserer seg i hovedsak på empiri innhentet fra seks informanter. Disse er valgt fordi jeg finner at deres historier illustrerer jakten på ontologisk trygghet best. Flere informanter har lignende opplevelser som disse seks, men for å utnytte kraften i det longitudinelle designet, og for å unngå dekontekstualisering av narrative ved å dele historiene opp i små biter, har jeg valgt å gå i dybden på noen få informanter.

Ontologisk trygghet som teoretisk rammeverk

Ontologisk trygghet beskriver den opplevelsen av sikkerhet som de fleste mennesker har for at deres liv og omgivelser vil fortsette å være slik den er.

Ontological security is one form, but very important form, of feelings of security in the wide sense [...] The phrase refers to the confidence that most human beings have in the continuity of their self-identity and in the constancy of the surrounding social and material environments of action. (Giddens, 1990, s. 92)

Ifølge Giddens handler ontologisk trygghet om et grunnleggende behov for stabilitet i en verden som kan oppleves som ustabil og utrygg (1990, 1996). Det moderne samfunn, i motsetning til det før-moderne samfunn, mangler faste holdepunkter som tradisjoner og ansikt-til-ansikt-interaksjoner mellom individene (Giddens, 1996). Ontologisk utrygghet oppstår når disse faste holdepunktene opphører (se også Gregory, 2022). Konsekvensen av ontologisk utrygghet, ifølge Giddens, er angst.

Det kaos, der truer på den anden side af hverdagskonventionernes almindelighed, kan psykologisk beskrives som *angst* i kierkegaard'sk forstand: Udsigten til at blive overvældet af en angst, som rækker helt ned til selve rødderne af vores sammenhængende følelse av «væren i verden». (Giddens, 1996, s. 52)

Ifølge Giddens stammer den grunnleggende ontologiske tryggheten i oss fra spedbarnstiden. Han omtaler det som en emosjonell «vaksine mot eksistensiell angst» (Giddens, 1996, s. 54). Det moderne samfunn, i motsetning til det før-moderne, røkter imidlertid ved denne grunnleggende tryggheten, og vi mangler tilhørighet og «mening med livet» (Giddens, 1996). Dette «noe» som mangler, søker vi i den private sfære (Saunders, 1990).

I det moderne samfunn har hjemmet blitt identifisert som en viktig arena for ontologisk trygghet (Dupuis & Thorns, 1998; Saunders, 1990). Hjemmet fremstår (ideelt sett) i det moderne samfunn som et sted der individene kan trekke seg tilbake, et faktisk, fysisk og lokalt forankret sted som representerer noe fast i en moderne verden, som ifølge Giddens (1996, s. 32) er kjennetegnet ved abstrakte systemer, adskillelse av tid og rom og institusjonell refleksivitet. Innenfor boligforskning brukes ontologisk trygghet på ulike måter, men refererer oftest til mulighetene individet har for selvutvikling og identitetsskaping i boligsammenheng. Padgett (2007, s. 1926) beskriver for eksempel ontologisk trygghet som «the feeling of well-being that arises from a sense of constancy in one's social and material environment which, in turn, provides a secure platform for identity development and self-factualization». Sammenhengen mellom utrygge boforhold og ontologisk (u)trygghet er godt dokumentert i internasjonal forskningslitteratur (se for eksempel Colic-Peisker et al., 2015; Fitzpatrick & Watts, 2017; Hiscock et al., 2001; Kearns et al., 2000; Power, 2023). Ontologisk trygghet er imidlertid ikke noe som individet enten har eller ikke har. Ontologisk trygghet er noe individene stadig jobber for å oppnå og opprettholde (Giddens, 1993, s. 124; Power, 2023). Ontologisk trygghet er ikke noe individene er seg bevisst, det er emosjonelt og er forankret i vår underbevissthet (Giddens, 1990, s. 92). Ontologisk trygghet er derfor heller ikke noe vi empirisk kan lete direkte etter i et datamateriale (Hiscock et al., 2001, s. 52; Saunders, 1990). Veien til å utforske ontologisk trygghet hos mine informanter har derfor vært å undersøke deres opplevelser av sin egen boligsituasjon, og tolke funnene innenfor det teoretiske rammeverket som ontologisk trygghet utgjør. Jeg bruker Dupuis og Thorns' (1998) kjente arbeid om ontologisk trygghet. Her argumenterer de for at ontologisk trygghet er individene søker på et bevisst nivå, og at arbeidet for å oppnå og opprettholde ontologisk trygghet skjer i den private sfære (Dupuis & Thorns, 1998, s. 30). Her skiller de seg fra Giddens' mer psykologiske posisjon, og støtter seg i større grad til Saunders (1990), som argumenterer for at ontologisk trygghet i moderne samfunn er sterkt knyttet til «the built environment», og at hjemmet i dette tilfellet «binder sammen den materielle verden i form av boligens fysiske strukturer og en dypere og mer emosjonell mening som handler om varighet og kontinuitet» (Dupuis & Thorns, 1998, s. 30, min oversettelse). I det jeg oppfatter som et forsøk på operasjonalisering av ontologisk trygghet i boligsammenheng, fremhever Dupuis og Thorns (1998) at dersom hjemmet skal fungere som et sted der ontologisk trygghet ivaretas må det være

- 1) et sted for forutsigbarhet i materielle og sosiale omgivelser
- 2) et sted for etablering av rutiner
- 3) et sted der individet opplever kontroll og opplevelse av mestring i fred for andres påsyn
- 4) en base for identitetsutvikling (Dupuis & Thorns, 1998, s. 29, min oversettelse)

Bruken av ontologisk trygghet innenfor boligforskning, slik det er beskrevet over, har vært kritisert av blant annet Gregory (2022), som hevder at ontologisk trygghet som et teoretisk konsept ikke umiddelbart lar seg oversette til summen av trygghet som en bolig gir (Gregory, 2022, s. 107). Ifølge Gregory (2022) handler ontologisk trygghet i boligsammenheng like mye om hva boligen representerer for individet, som hvilke goder boligen gir. Det handler altså ikke bare om at hjemmet gir trygghet, både fysisk og psykisk, men også om hvordan hjemmet definerer individet i relasjon til andre (Gregory, 2022). Ontologisk trygghet kan også kritiseres for å være et vagt teoretisk begrep nettopp fordi det er utfordrende å operasjonalisere og lete empirisk etter, og videre kan det fremstå som uklart hva som egentlig skiller ontologisk trygghet fra botrygghet (se for eksempel Gurney, 2021).

Selv om jeg delvis er enig i innvendingene mot bruk av teori om ontologisk trygghet i boligforskning, mener jeg likevel at dette teoretiske rammeverket kan løfte funnene på en måte som gjør dem gyldige også i andre sammenhenger (Skilbrei, 2019, s. 36). Teorien anvendes i økende grad innen internasjonal boligforskning, noe som gjør begrepsapparatet stadig mer relevant og anerkjent. Dette gir mulighet til å sammenligne lignende fenomener på tvers av samfunnslag og landegrenser. Samtidig ser jeg behov for å supplere teorien om ontologisk trygghet med teori om liminalitet for å fange opp nyansene og overgangsfasene som mine informanter opplever i sine boligsituasjoner.

En utvidelse av teorien om ontologisk trygghet – liminalitet og «hjem»

En opplevelse av liminalitet

Litteraturen som benytter ontologisk trygghet som teoretisk rammeverk har i noen grad berørt midlertidighet knyttet til ulike posisjoner på boligmarkedet. I mitt datamateriale er informantenes erfaringer med midlertidighet spesielt fremtredende. For å få en mer inngående forståelse av

disse erfaringene, foreslår jeg å supplere med teorien om liminalitet, som spesifikt omhandler opplevelsen av å være i en overgangsfase. Gjennom analyser av kommunale leietakeres opplevelse av botrygghet gjennom *både* ontologisk trygghet og liminalitet, kan vi oppnå en mer helhetlig forståelse av sårbare gruppers situasjon på boligmarkedet. Denne kombinerte teoretiske tilnærmingen vil kunne belyse nyanser og sammenhenger som ellers kunne gått tapt, og dermed gi nye innsikter for videre forskning og praksis.

Liminalitet eller liminal fase stammer fra sosialantropologien og er et teoretisk rammeverk som i utgangspunktet ble utarbeidet med formål om å beskrive situasjoner der individer befinner seg mellom ulike sosiale identiteter i forbindelse med rituelle overganger, *rites de passage* (van Gennep, 1999). Liminalitet er senere videreutviklet til et anvendelig og overførbart begrep for moderne, komplekse samfunn (Turner, 1996). I motsetning til van Gennep, som i hovedsak bruker liminalitet om midlertidige posisjoner, bruker Turner liminalitet også om pågående tilstander. Han bruker begrepene «betwixt and between» til å beskrive situasjoner og perioder der de som befinner seg i liminalposisjoner verken er «her eller der». I både van Genneps' (1999) og Turners' (1996) arbeider beskrives de som er i en liminalfase som værende i en slags «vertigo». Turners videreutvikling av begrepet liminalitet åpnet opp for en utvidet bruk av begrepet, som nå brukes på måter som gjelder både «tid og rom» innenfor samfunnsviten-skapen (Thomassen, 2009).

Liminalitet og liminalfaser har vært brukt for å forstå en rekke sosiale situasjoner der individer i ulike situasjoner opplever at de på den ene eller andre måten befinner seg «midt imellom». Studier av mennesker på flukt bruker liminalitetsbegrepet til både å beskrive hvordan flyktninger opplever å bryte opp fra et sted, og komme til et nytt (Wimark, 2021), eller beskrive selve ventingen på å kunne etablere seg i det nye landet (Sutton et al., 2011). I fengselsforskningen har liminalitetsbegrepet blant annet vært brukt til å beskrive hvordan fengsel kan oppleves som et fysisk og emosjonelt «sted» innsatte oppholder seg i tiden mellom «før» og «etter» fengsel (Jewkes & Laws, 2021). Også i boligforskningen finner vi liminalitetsbegrepet. Individuelle opplevelser av liminalitet i usikre boforhold har vært gjenstand for internasjonal forskning (Bevan, 2011; Wingate-Lewinson et al., 2010; Wolf, 2022). Liminalitet har også vært brukt i studier av bostedsløse. Chamberlain og Johnson (2018) bruker liminalitet til å beskrive hvordan tidligere bostedsløse kan oppleve en følelse av å være i «vertigo» når de forlater tilværelsen som bostedsløs og flytter inn i en bolig.

Liminalitet som et teoretisk konsept er anvendbart for å studere kommunale leietakeres boligkarrierer fordi det kan bidra til en utvidet forståelse av ontologisk trygghet. Liminalitet, i dette tilfellet, kan beskrive en situasjon på boligmarkedet der informantene føler at de er «midt imellom» eller bor «semipermanent» (Bevan, 2011). Det kan enten være fordi de faktisk bor midlertidig eller det kan være en subjektiv opplevelse av å bo midlertidig (Bevan, 2011).

Hjemmet som utgangspunkt for ontologisk trygghet

I mye av litteraturen som omhandler ontologisk trygghet kobles denne tryggheten til «hjemmet». I den engelskspråklige litteraturen brukes begrepet *home*. I den norskspråklige litteraturen er det imidlertid behov for å se nærmere på spørsmålet om hva et *hjem* er, og hvordan hjem skiller seg fra en bolig. Skillet er ikke helt opplagt. Ifølge Flåto (2023) henviser begrepet «bolig», i norsk kontekst, til et fysisk, materielt rom, mens «hjem» refererer til den symbolske og menneskelige meningen som knyttes til den materielle enheten (Flåto, 2023, s. 94). Den norske boligpolitikken har, ifølge Flåto, den materielle boenheten som utgangspunkt for sin praksis (Flåto, 2023, s. 93). Det er også boligen, og ikke hjemmet, som reguleres gjennom det norske lovverket (Flåto, 2023). Hvis vi skal forsøke å beskrive et hjem, så er et hjem noe mer enn en bolig. Det er likevel vanskelig å objektivt peke ut hvilke komponenter som må være til stede for at en bolig skal være et hjem. Wolf (2022, s. 5) skriver at hjemmet må betraktes som en flytende og formbar prosess, heller enn blott et fysisk sted som bare er der, og understreker at «hjemmet er en dypt personlig sak» (min oversettelse). Et hjem kan også være noe annet enn en bolig, og det kan være et annet sted enn der man selv bor. For studenter kan for eksempel hjemmet de kommer fra være mer et hjem enn hybelen de bor på i nærheten av studiestedet. Det samme gjelder for flyktninger eller andre som har krysset landegrensener. Hjemmet kan være der de kommer fra, mens mottakerlandet er der de oppholder seg. Dannelsen av et hjem henger heller ikke nødvendigvis sammen med tiden man oppholder seg i det fysiske rommet, selv om det antakeligvis er en viktig faktor. Dannelsen av et hjem er noe mer enn et fysisk, materielt sted som man oppholder seg over lengre tid. Douglas (1991) skriver i sitt essay «The Idea of a Home» om alt som foregår i et hjem, og også om det som ikke foregår. Hun trekker frem kvalitative egenskaper som relasjoner, bytteøkonomi og felles opplevelser, og peker på at disse påvirker individene

til valg videre i livet. Ifølge Douglas er hotellet den perfekte motsetning til et hjem, der man på et hotell kan kjøpe privatliv, noe som kan være en mangelvare, og som på ingen måte kan kjøpes for penger, i et hjem (Douglas, 1991, s. 305). Hjemmet er ofte forbundet med følelser og identitet (Handel, 2019). Det er imidlertid ikke slik at hjemmet alltid er forbundet med positive følelser. Hjemmet kan også være et sted for forhandlinger, strev og konflikter (Wimark, 2021, s. 650). Dette gjelder spesielt når beboerne skaper seg et hjem som noen andre har makt til plutselig å ta fra dem.

I dette kapittelet bruker jeg begrepet «hjem» i analysen av ontologisk trygghet. Med bakgrunn i litteraturen om hjem, som viser at et hjem er noe mer enn den fysiske boligen, legger jeg til grunn at «hjemmet» i langt større grad enn «boligen» er arena for opparbeidelse og opprettholdelse av ontologisk trygghet. Selv om skillet mellom hjem og bolig kan virke kunstig i skriftlig litteratur på norsk, viser analysen av intervjuene at talespråket klart skiller mellom disse begrepene.¹⁰

Jakten på ontologisk trygghet

Innledningsvis nevnte jeg at jeg rekonstruerer teorien basert på anomalier (Vassenden, 2018, s. 169). Selv om mitt materiale støtter mange aspekter ved Dupuis og Thorns' (1998) firedeling av hjemmet som en arena for ontologisk trygghet, skiller mitt empiriske materiale seg på likevel fra deres på vesentlige punkter. Deres bruk av ontologisk trygghet kan derfor ikke anvendes direkte på mitt materiale. I deres firedeling er det spesielt under punkt 2, *hjemmet er en viktig arena for etablering av rutiner*, mitt datamateriale skiller seg fra deres. Analysen av intervjuene viser liten støtte for at hjemmet fungerer som en arena for etablering av rutiner blant mine informanter. En mulig årsak er at informantene i min studie tilhører et annet samfunnslag og har en annen boligsituasjon enn informantene i Dupuis og Thorns' studie. Mens de intervjuet eldre boligeiere som har bodd lenge i sine hjem, har mine informanter enten nylig bodd eller bor fortsatt i kommunal bolig. Økonomisk befinner de seg blant de med lavest inntekt, og flere lever nær eller under fattigdomsgrensen. Få av mine informanter har bodd i samme bolig over lang tid, noe som ytterligere skiller dem fra informantene i Dupuis og Thorns' studie.

10 I den engelskspråklige litteraturen jeg forholder meg til brukes begrepet *home*.

Inspirert av Johannessen (2022), Timmermans og Tavory (2012, 2022) og Vassenden (2018), som fremhever at anomalier til teori som tas aktivt i bruk kan bidra til teoriutvikling, bruker jeg disse avvikene til å rekonstruere teorien om ontologisk trygghet slik Dupuis og Thorns (1998) anvender den. Rekonstruksjonen gjøres i tråd med funnene i mitt materiale, der mine analyser viser at informantene i mye større grad fremhever hvordan standard på boligen påvirker opplevelsen av boligen som et hjem, enn at boligen er en arena for rutiner.

Med dette som bakteppe bruker jeg derfor følgende firedeling som operasjonalisering av hjemmet som en arena for ontologisk trygghet:

- 1) Et sted for forutsigbarhet i materielle og sosiale omgivelser
- 2) Et sted med fysisk standard som oppfyller nødvendige krav
- 3) Et sted der individet opplever kontroll og opplevelse av mestring i fred for andres påsyn
- 4) En base for identitetsutvikling

I det følgende analyserer jeg mine informanters opplevelse av ontologisk trygghet i lys av disse fire kjennetegnene. Jeg trekker inn liminalitet der jeg mener at det kan bidra til å utvide forståelsen av ontologisk trygghet.

1. Hjemmet som et sted for forutsigbarhet i materielle og sosiale omgivelser

Hjemmet gir, ifølge Dupuis og Thorns (1998), en følelse av noe kjent og kjær, ved at hjemmet er den materielle tilknytningen til verden som er tett forbundet med varighet og kontinuitet. Dupuis og Thorns (1998) finner i sine intervjuer med eldre i New Zealand, at hjemmet er noe som skapes over tid, at å skape et hjem ikke skjer av seg selv, og at det tar lang tid. Her skiller min empiri seg fra Dupuis og Thorns (1998). Blant mine informanter var ikke tiden de har bodd i boligen synonymt med opplevelsen av hjem. Heller enn den objektive botryggheten, altså hvor lenge de hadde bodd der og om de leier eller eier, var det deres subjektive opplevelse av liminalitet som så ut til å avgjøre om de oppfattet boligen som et hjem og dermed som en arena for ontologisk trygghet. Denne empiriske anomalien til Dupuis og Thorns' (1998) teori brukes til å utvide teorien. Liminalitet blir følgende nyttig for å forstå ontologisk trygghet, fordi informantene i ulik grad påvirkes av liminaliteten de opplever. To informanter illustrerer dette godt:

Mariam, en kvinne som bor sammen med fire barn og mann i en privat leid bolig i Oslo. Vi ble kjent med Mariam da hun og familien akkurat hadde flyttet ut av den kommunale boligen de bodde i. Det hadde vært en svært dramatisk utflytting, der de hadde søkt om forlengelse av leieavtalen, men fått avslag. De hadde klaget på avgjørelsen, men ikke fått medhold. Den lange prosessen førte til at Mariam opplevde det som at de ble kastet ut av kommunen på kort varsel. Etter mye leting fant de selv en ny bolig på det private leiemarkedet, og fortalte oss at den nye huseieren virket veldig hyggelig. Mariam fortalte den gangen at hun var veldig glad for at de nå bor privat, og ikke trenger forholde seg til Boligbygg¹¹ mer. Mariam fortalte også at etter de var ferdige med alt stresset med å flytte, så var hun glad for at de gjorde det. De fikk en større bolig på et sted som var så nærme at barna ikke trengte å bytte skole og barnehage. Vi fulgte Mariam videre, og i andre intervju forteller hun følgende:

I: Hvordan har du hatt det siden sist?

M: Du ser jo, jeg har det fint. Nå har jeg glemt delen fra kontakt med bydelen, da vi bodde i kommunal bolig og måtte flytte. Men når du spør så husker jeg tiden jeg måtte flytte som stress. De ville kaste meg ut, det var korona og vi hadde små barn. De gav meg ingen mulighet. Har lagt det litt bak meg nå.

Når vi spør henne om fremtiden, forteller hun: «De vi leier hos nå sier også at vi kan leie så lenge vi vil. Når vi er flinke til å betale husleie i tide, så er det greit. Vi betaler alltid presis, har ingen problemer med huseier.»

Hun forteller at de har en treårskontrakt, og at huseier har sagt at de gjerne vil ha leietakere som kan bo der lenge. Men da vi møter henne til fjerde intervju har alt snudd. Det viste seg at husleiekontrakten kun var toårig, og nå skal huseier selge leiligheten. Mariam fant ut av det ved en tilfeldighet da hun ringte huseier om noe annet. Plutselig har de tre måneder på seg til å finne noe annet.

Nå må vi flytte igjen. Jeg tror at de skal selge eller noe, de som eier. Fikk beskjed i forrige uke. Kontrakten varte visst bare i 2 år, jeg trodde at det var 3 år. Jeg måtte sjekke kontrakten da de sa at vi ikke kunne bo her lenger. Kontrakten går ut i juni. Stresset begynner igjen nå. Jeg kjenner det nå. Men hvor kan vi finne bolig? Barna vil bo i samme område. De minste er på skole og barnehage. Men det er spørsmål hvor vi kan finne bolig.

¹¹ Boligbygg Oslo KF er Oslo kommunes foretak som forvalter den kommunale boligmassen på oppdrag fra Byrådsavdeling for næring og eiendom.

I femte intervju har de klart det. Også denne gangen hadde de store problemer med å finne en egnet bolig på det private leiemarkedet.

Det er så vanskelig boligmarked i Oslo. Ikke lett å finne noe. De som leier ut, alle er ikke snille. Noen leier ut dårlige hus og vil ha mye penger. Han forventer 19 000 kroner i et dritthus. Hva er hans samvittighet? Alle er ikke sånn, men noen vil bare tjene penger og leie ut.

Når vi spør om Mariam er fornøyd med den nye leiligheten forteller hun at det er hun.

Før hadde de minste ikke vindu på soverommet, de sov i en bod. Nå har vi tre ordentlige soverom med vindu og mer sentralt. Kort til t-bane og byen. Denne er litt større.

Det var ikke vanskelig å bytte skoler. Det er greit. De sier at [sted] er farlig sted, men jeg tror det er greit. Fotballbane rett utenfor huset, og skolen rett ved. Jeg må hele tiden være med ut med de minste, de tør ikke gå ut alene. I forrige boligen kjente jeg ingen naboer. Her kjenner jeg flere. For jeg bodde her før, og mange bor her fortsatt. Jenta mi fortalte i går at hun hadde fått en venn på skolen. I det andre huset var det bare inn og ut. Det var greit, folka rundt. Men det var mer forsiktige folk, nordmenn da ... haha. Men når du kjenner noen går man ut på besøk. Der var det mer forsiktig, bare hei og ha det.

Til tross for at også denne flyttingen opplevdes som stress, at de først fant bolig i siste liten og at de nå har en husleie på 20 000 kroner i stedet for 15 000 kroner som de hadde før, er Mariam fornøyd. Hun forteller at de kjenner flere på stedet de bor nå, og at de aldri ble kjent med noen der de bodde før. Hun forteller at de føler seg hjemme, at de har gjort leiligheten til sin ved å henge opp bilder på veggene og male. Barna tar med venner på besøk, og de trives godt.

Men selv om Mariam klarer å skape et hjem på de stedene de flytter til, så opplever vi at hun er preget av de opplevelsene de har hatt på boligmarkedet.

Jeg sverger, i den andre boligen sa de også at vi kunne bo så lenge vi ville. Men man vet aldri. Plutselig kan de si at vi skal flytte. Vi får se hvor lenge vi kan bo her. Han sier at vi kan bo her så lenge vi vil, men vi vet aldri.

Når vi spør henne om fremtiden, sier hun:

Jeg tenker ikke så mye på det. Jeg vil ikke stresse med det. Orker ikke å være stressa. Nå bor vi her og jeg er fornøyd med det. Men husleien tenker jeg mye på. Skulle ønske at jeg kunne betale til meg selv. Jeg ønsker å eie en egen bolig. Men hvordan skal det skje. Jo, jeg ønsker det. I alle de årene vi har betalt husleie. Det er mye penger som går ut, og vi betaler ikke til oss selv.

Lisa, en annen informant, representerer på mange måter det motsatte av Mariam. Vi ble kjent med Lisa da hun, etter mange år i kommunal bolig, hadde kjøpt bolig med startlån. Da vi møtte henne første gang hadde hun akkurat kjøpt bolig, og hun opplevde hele kjøpsprosessen som svært stressende. Hun hadde fått finansieringsbevis som varte i tre måneder, og hadde vært på svært mange visninger. På en måned hadde hun vært på mer enn femti visninger, og hun opplever at hun har kjøpt feil bolig. Når vi spør Lisa om hun føler seg hjemme der hun bor, svarer hun følgende:

- L: 50 prosent er det et hjem, ja, men det er fordi jeg ikke liker meg der da.
 I: Og hva skulle til for at du følte deg, hvis du skal ha et hjem som er 100 prosent, hva skal til for å få til det?
 L: Da må jeg flytte fra, da må jeg flytte sånn at jeg kan begynne å få, nå er det bare en oppbevaring, sånn at jeg må flytte, og jeg kan begynne å leve, at jeg kan begynne å gro igjen.

Lisa har nådd «den norske boligdrømmen». Hun har blitt boligeier. Hun har selv ønsket å bli boligeier, og har gjennom flere runder søkt om startlån for å kunne kjøpe bolig. Likevel føler hun seg ikke hjemme der hun bor. Hun omtaler det som et midlertidig sted, og har i de tre årene vi har kjent henne snakket om at hun ønsker å selge boligen.¹²

Når vi har forsøkt å finne ut mer om hva det er som gjør at Lisa ikke trives, sier hun litt forskjellige ting i de forskjellige intervjuene. I ett intervju snakker hun om at det er området hun ikke trives i. I et annet intervju forteller hun imidlertid at det er ting ved leiligheten som plager henne, og som hun ikke har råd til å gjøre noe med. I intervju fire, da har vi fulgt henne i to år, spør vi om hun trives bedre der hun bor.

12 Et unntak er i intervju 5, der Lisa sier at hun skal gi boligen en sjanse og vil bli boende. I intervju 6 forteller hun igjen at hun ikke trives og vil flytte.

Nei. Jeg har virkelig prøvd altså, jeg har virkelig prøvd. Men det er mye som må gjøres der, det er, gulvet er veldig slitt, og veggene er slitte og det er sånn halv, hva heter sånn der halvvegg med sånn list ...

Når vi møter Lisa for sjette og siste gang, har hun bestemt seg. Hun vil selge, men skal gi det litt tid.

- L: Jeg vil jo begynne å gjøre et forsøk der oppe. Men jeg kan ikke bo der oppe i 7 år til, det bare går ikke. Så jeg skal nå prøve, og nå begynner det å bli vår og sommer, og da er det mye lettere å gå opp og ned den der tunge, glatte bakken. Så når våren kommer er det nå greit. Men det er likevel veldig ensomt, stille og for rolig der oppe for min smak.
- I: Så du har fortsatt lyst til å flytte?
- L: Åh, jaja

Vi spør Lisa om hun føler seg låst til boligen sin.

Ja, på en måte så gjør jeg jo det. For det som er skummelt det er jo at kanskje man ikke får det lånet tilbake. Det hører jo ikke hjemme noen plass. Først skal dem komme med tilbud og hjelpe noen som dessverre har tråkket feil en gang i tida, og så trives man ikke i det hele tatt der oppe. Det går ut over sinnet, det går ut over hele deg. Ja, hele deg. Og så skal dem true med at ja, det er ikke sikkert at du får lånet en gang til. Og hvorfor ikke? Kan du gi meg en god grunn på det? Og det føler jeg er litt sånn trangt. Litt angstfylt rett og slett. Skal jeg fortsette å bo der oppe og være trist og ensom og lengte etter familien og sånn. Eller skal jeg ta sjansen på å selge og kanskje ikke få lån igjen? Hvor faen skal jeg bo da? Det er veldig trangt, det er det ja. Og så er jeg jo voksen også da. Må jeg havne i kommunal leilighet igjen eller. Ja det er litt sånn trangt å tenke på det der.

Objektivt er Lisas bosituasjon tryggere enn Mariam sin. Likevel anser Lisa ikke boligen hun bor i som et hjem. Det gjør Mariam. Mariams bosituasjon har vært liminal i den tiden vi har fulgt henne og familien. I alle tre boliger de har bodd i mens vi har kjent henne, har de hatt et ønske om å bli boende, to ganger har de måttet flytte ufrivillig og hun forteller at de ikke vet hvor lenge de kan bo i den nåværende boligen. I både den kommunale boligen, og i den første private opplevde de et brått brudd, og store utfordringer med å finne en ny bolig. Likevel omtaler Mariam boligene som «hjemme». Lisa forteller, helt motsatt av Mariam, at hun ikke lever der hun bor. Hun bruker begrepene «angst» og «trangt» om sin nåværende bosituasjon. En tolkning av funnene i lys av begrepet liminalitet, kan være

at informantens *subjektive opplevelse* av liminalitet spiller en viktig rolle for deres opplevelse av ontologisk trygghet. I så måte skiller empirien seg fra mye annen litteratur på feltet, som finner en tett kobling mellom det å eie og det å oppleve ontologisk trygghet, og motsatt, at de som lever i marginale boligsituasjoner mangler et hjem som kan fungere som base for utvikling og opprettholdelse av ontologisk trygghet (Dupuis & Thorns, 1998; Saunders, 1990; Wolf, 2022).

Der Dupuis og Thorns (1998) i stor grad legger vekt på hjemmet som en arena for kontinuitet, legger jeg større vekt på informantenes egne opplevelser av liminalitet knyttet til boligsituasjonen. Enkelt tolket er liminalitet det motsatte av kontinuitet, og det er mulig å argumentere for at informantenes subjektive opplevelser av liminalitet overskygger den mer objektive «kontinuiteten» de ulike disposisjonsformene kan gi. Liminalitet gir på den måten enda et lag til forståelsen av koblingen mellom ontologisk trygghet og hjem.

2. Hjemmet som et sted med fysisk standard som oppfyller nødvendige krav

Dårlig fysisk standard i boligen påvirker livene til flere av informantene, og hindrer dem i å skape gode liv. Nær alle informantene har bodd i boliger med dårlig fysisk standard, og flere av dem knytter fysisk standard direkte til sin opplevelse av boligen som et hjem.

Rosa og Razan er de to informantene som har snakket aller mest om den fysiske standarden på boligene de bor og har bodd i. Rosa er gift og har to mindreårige barn. Da vi ble kjent med Rosa hadde hun nettopp flyttet fra en kommunal bolig til en privat leid bolig. Rosa forteller at grunnen til at hun og mannen ikke fikk fornyet leieavtalen i den kommunale boligen, var fordi de giftet seg, og dermed ble begge inntekter telt med da de søkte om fornyelse av leieavtalen. I løpet av perioden vi har fulgt Rosa har hun og familien først flyttet til en privat leid bolig der de bodde i litt mindre enn tre år, og deretter kjøpt egen bolig. Fra første gang vi møtte Rosa, har hun vært frustrert over boligsituasjonen. Da de fant ut at de ikke fikk forlenget husleieavtalen i den kommunale boligen, var hun fortsatt student og jobbet ved siden av studiene. Planen deres har hele tiden vært å kjøpe bolig, og hun kaller perioden de bodde i privat leid bolig for en «strafferunde». Ved flere anledninger har hun sagt til oss at de bare trengte litt ekstra tid for å spare opp nok egenkapital, men at årene i det private leiemarkedet ødela mye for dem. Da de skulle flytte ut av den kommunale boligen var

det pandemi, og de opplevde det som en svært stressende situasjon. Første gang vi traff Rosa, hadde hun og familien akkurat flyttet til den privatleide boligen. Den lå et helt annet sted i byen enn den kommunale boligen, og barna måtte bytte skole da de flyttet. Hun fortalte følgende om boligen de leide på det tidspunktet:

- R: Det er en nødløsning. Det er ikke noe hjem.
- I: Når får du et hjem tenker du?
- R: Hvis vi kunne fått et sted å bo der det er varmt, der det ikke er mugg. At det er eh ... liksom praktisk.
- I: Så for deg er det egentlig ikke om dere eier eller leier?
- R: Nei, det er jeg ikke opptatt av. [...] det skal være varmt. Et hjem skal jo være varmt. Du skal ikke gå med ... gutta går faktisk med ull og så vanlige klær over. Og jeg sover med lue. Det blir så kaldt. Når det trekker sånn.
[...]
- R: Jeg synes at det er ekstremt tungt å bo i en leilighet der det er kaldt. Jeg synes ikke at det er verdig. Og du kjører på full guffe med ovn, men det varmer kun det lille området du sitter i. Og jeg synes at det er tungt. Psykisk tungt. Det er det. For da går jeg med ullsokker, jeg sto med utejakke på kjøkkenet og lagde middag. Tre varmeovner holdt ikke. Vi måtte kjøpe den fjerde varmeovnen. Og det synes jeg er ... det burde ikke være lov. Man burde få godkjennelse eller tillatelse på at man får lov til å leie ut sin leilighet. Jeg synes ikke at det er greit i det hele tatt. Folk blir tvunget til å akseptere det fordi man har ikke ... det er veldig tungt å flytte til et annet sted med det barnet vi har.

Når vi spør Rosa om hun ber folk på besøk der de bor, svarer hun:

- R: Jeg er så flau over leiligheten at jeg har gjort det en gang bare.
- I: Hva er du flau over?
- R: Sopp på badet, og du vet, skapene på kjøkkenet. Før vi flyttet inn bodde det fem familier der. Det vil si foreldre, barn, ektefelle og deres barn. Veldig mange. De bodde der i 12 år. De skapdørene på kjøkkenet de henger. Det er nesten som å bo i en sånn 1800-talls, skjønner du. Men så har jeg venninner, og de sier ingenting, men jeg vet at de tenker. De er noen år yngre enn meg og er veldig sånn bortskjemte. Og det skjønner jeg jo. Jeg synes at det er flaut. Jeg er ikke komfortabel med det.
- I: Der dere bodde før da?
- R: Det var helt ny leilighet. Da var det koselig å invitere folk.

Da vi møter Rosa sjette gang har de flyttet til en ny leilighet som de har kjøpt. Leiligheten ligger i et nybygg, og Rosa forteller følgende om å bo der.

Jeg synes det er godt å ligge på soverommet jeg ligger nå. Det er terapeutisk for meg å dusje i dusjen jeg har nå. Det er med på å gjøre meg bedre, terapeutisk og psykisk. Få lov til å dusje der det ikke er sopp. Godt å slippe å høre suselyder. Godt å sitte på terrassen å se ut. Den forrige leiligheten var kald. Nå er det ikke kaldt. Jeg har gått uten sokker i sommer. Og uten langermet genser. Jeg er ikke kald lenger. Går ikke med lue i leiligheten.

Razan, en annen informant, flyttet inn i sin nåværende bolig med fire mindreårige barn. Da vi møter henne første gang har hun bodd i den samme kommunale boligen i mer enn 25 år. Gjennom alle de årene hun har bodd der, har hun vært alenemor, og den kommunale boligen er barndomshjemmet til hennes barn. Nå bor hun sammen med en av de voksne barna sine, og de to har et sterkt ønske om å bli boende sammen. Nåsituasjonen for Razan er at hun antakeligvis må flytte. Bydelen har sagt at leiligheten er for stor for henne og det voksne barnet. Hun vet ikke om hun får en ny kommunal bolig, eller om hun må flytte til en privat leiebolig. Razan er ambivalent til leiligheten sin. På den ene siden vil hun for alt i verden bli boende. Hun forteller at bare tanken på å flytte gjør henne stresset. På den andre siden er det ikke gjort noen oppgraderinger i leiligheten i alle de årene hun har bodd der, og den begynner å bli veldig slitt. Den dårlige fysiske standarden preger livet til Razan, og hun forteller at hun er svært engstelig for å si ifra til utleier når ting blir ødelagt.

I alle år har jeg ikke turt å si ifra om at ting er ødelagt. For da tenker jeg at de skal komme og si at jeg må flytte. Kanskje jeg tenker feil, men jeg vet ikke.

I går kveld, vi har vaskemaskin i boden, og jeg så at det var vann på gulvet. Jeg fikk helt panikk og fikk ikke sove før kl. 03. Kroppen min er veldig slitt, og jeg har angst. Jeg tør ikke å være alene. Det er ingenting som er pusset opp siden vi flyttet inn. Dørhåndtakene henger nesten ikke på, og gulvet er ødelagt mange steder.

Alle intervjuer vi har gjennomført med Razan, har vi gjort hjemme hos henne. Hver gang vi er på besøk viser hun oss ting som er ødelagt, men som hun ikke har turt å si ifra om til huseier. Hun forteller også at et av barna av og til kommer og reparerer ting, men at hun er redd for at det ikke er lov heller. Sist vi besøkte Razan hadde de hatt problemer med insekter i leiligheten, og det var tydelig at de hadde forsøkt å fikse problemet selv.

Jeg har bodd her siden [årstall], og de har ikke gjort noen ting. Det er råttent overalt. Det var mange små dyr her, overalt små svarte dyr. Vi støvsuget hele tiden, teipet her

og der. Små dyr, men de forsvant for noen måneder siden. Hos oss har de ikke rehabilitert noen ting. Andre får nye kjøkken og bad. De har ikke gjort en eneste ting her.

Dårlig fysisk standard og mangel på vedlikehold henger tett sammen med den liminale situasjonen beboerne befinner seg i. De tidsbestemte husleieavtalene gir ikke insentiver til fysiske oppgraderinger, verken fra beboerens side eller fra utleiers side. Litt kynisk kan man tenke seg at en utleier ikke vil bruke penger på oppgradering all den tid en leietaker fortsetter leieforholdet og betaler husleie, uavhengig av den fysiske standarden. For leietakeren som aldri har lengre tidshorisont enn maks tre til fem år, er oppgradering er i boligen en usikker investering.

På ulike måter kobler informantene i studien den fysiske standarden på boligene til opplevelsen av hjem. Rosa og Razan er de to informantene som viser dette tydeligst, men flere informanter peker på det samme, både med positivt og negativt fortegn. Nær alle informantene hadde historier om boliger de har bodd med lav standard eller som var så dårlig egnet for dem. To informanter trakk også frem hvordan tidligere traumer fra henholdsvis krig og partnervold har medført at de ikke kan bo i boliger med lite lys og dårlig oversikt over nærområdet. På den andre siden trekker noen av informantene som har kjøpt bolig, frem hvordan de nå endelig kan investere i den standarden og de tingene de ønsker å ha i et hjem. Når vi legger til grunn at en bolig på en eller annen måte må oppleves som et hjem for å være en arena for opparbeidelse og opprettholdelse av ontologisk trygghet, tolker jeg det slik at en tilfredsstillende fysisk standard på boligen er en viktig forutsetning for ontologisk trygghet.

3. Hjemmet som et sted der individet opplever kontroll og opplevelse av mestring i fred for andres påsyn

Ifølge Giddens er ontologisk trygghet noe individene søker i den private sfære, hvilket har gjort koblingen til boligen og hjemmet naturlig (Dupuis & Thorns, 1998; Saunders, 1990). Til dels har dette handlet om at hjemmet er stedet individene kan trekke seg tilbake og føle seg trygge fra andres blikk (Dupuis & Thorns, 1998; Saunders, 1990). Innenfor dette tredje kjennetegnet er Dupuis og Thorns (1998) spesielt opptatt av hvordan informantene deres føler at hjemmet er et sted de kan trekke seg tilbake, men også hvordan hjemmet er et sted de selv kan bestemme over og innrede som de selv ønsker.

I våre intervjuer er det få av informantene som er opptatt av hjemmet som et sted der de kan være i fred for andres påsyn. Ett unntak er Lisa, som når vi spør henne hva et trygt hjem er for henne, så forteller hun:

- L: Det er at jeg, et godt og trygt hjem for meg er at jeg kan bestemme. At jeg har nøklene til å kunne låse døra og gjøre det jeg vil. Et godt og trygt hjem er at jeg ikke har rush på døra. At det er stille og rolig der. Innafor døra.
- I: For det har du opplevd før?
- L: Rush på døra? Åh herregud ja. Jeg får jo angst bare av å tenke på det.

Når det gjelder frihet til å innrette boligen som man selv ønsker, var dette varierende blant informantene. De som eide bolig, fortalte om en større frihet til å gjøre hva de selv ønsket med boligen. Unntaket er Lisa, som ikke kunne gjøre det på grunn av dårlig økonomi. Blant informantene som leide bolig var det ikke noe entydig mønster. De fleste omtalte det å leie av kommunen som relativt fritt med tanke på å gjøre fysiske endringer, som å henge opp bilder eller male vegger, i boligen. Hvorvidt informantene faktisk hadde gjort fysiske endringer varierte, men nær alle informantene omtaler kommunal leiesektor som et sted der man kan gjøre boligen til sin egen. I privat leiesektor var det mer varierende. To informanter illustrerer dette. Trine, en eldre dame som selv valgte å flytte fra kommunal- til privatleid bolig, opplever stor frihet i sitt nåværende leieforhold. Hun forteller at hun kan innrede leiligheten som hun ønsker. Trine har tidligere eid flere boliger, og når vi spør henne om forskjellen på de ulike boligene hun har bodd i, svarer hun:

- T: Jeg vet ikke jeg. Jeg føler eierskap til denne leiligheten her. Det er vel det at jeg ... Jeg vet ikke. Jeg kan jo til og med male hvis jeg ikke maler alt sjokkrosa.
- I: Er det noen forskjell fra [sted] [den kommunale boligen]?
- T: Denne er penere. Varmere. Jeg får mer lyst til å ta vare på den på en litt annen måte. Mer praktisk. Jeg fryser jo ikke. [...] Den er mye mindre, men det er greit. Jeg vet hvor jeg har alt og har godt med skaplass.

Anne, som bor med mann og barn i en privat leid leilighet er i en annen situasjon enn Trine. Anne og mannen har bodd i den samme leiligheten i de årene vi har fulgt dem. De startet med en treårig husleieavtale, og har fornyet denne en gang mens vi har fulgt dem. I løpet av årene vi har fulgt dem, har det vært flere tilfeller der de har hatt ønsker om å gjøre ting i leiligheten, men som huseier har sagt nei til. Anne forteller at leiligheten

ikke helt sto til forventningene hennes, og når vi spør hva som mangler, svarer hun:

- A: Et ordentlig bad først og fremst og at man kanskje kan få til å prøve å få lov til å gjøre litt mer ut av det. Vi har ikke fått opp gardiner og, fordi at da skal stengene være sånn at dem går akkurat innfor, ja, så jeg føler ikke det som et hjem altså, jeg må ha gardiner jeg.
- I: Ja, sånn som alle andre. Men er det huseieren som sier dette med gardinstengene?
- A: Ja.

I et annet intervju snakker vi om forskjellen på det å leie og eie bolig når det gjelder å ha en følelse av «hjem».

- I: Tenker du at den følelsen av et hjem avhenger av hvor lenge man har bodd der eller er det mer det med eie versus leie, altså hvis du bor der i 3 år til, tror du at du kommer til å føle enda mer på den hjem-følelsen?
- A: Nei, jeg tror det kommer til å være ganske likt.
- I: Så det handler kanskje litt om den muligheten til å kunne bestemme selv hva du kan gjøre og, ja.
- A: Ja. Sånn som, vi har jo ikke lov til å male, hvis vi vil ha en annen farge enn hvit så får vi ikke lov til å male.

Litt senere i intervjuet forteller Anne om uteområdet.

Vi har et tre uti hagen og det kan vi ikke ta bort fordi huseieren sier nei. Men det står jo veldig i veien for oss, men vi kan ikke ta det bort. Vi har jo tujaer på utsida også som dekker for inngangspartiet vårt, som er sikkert 7 meter høye, og vi har ikke lov til å ta de bort.

Trine og Anne viser på forskjellige måter hvordan friheten til å forme boligen til et hjem er av stor betydning. Muligheten til å innrede hjemmet etter egne ønsker henger for mange sammen med identitet (selvet), og opprettholdelse av selvet er en viktig side av ontologisk trygghet. Hjemmets innredning kan tolkes som en materiell side av selvet, på samme måte som klær uttrykker hvem vi er. Hva vi har i hjemmene våre, og hvilken betydning personlige eiendeler har, er også tema i andre studier som studerer sammenhengen mellom hjemmet og ontologisk trygghet. For eksempel viser Chamberlain og Johnson (2018) i sin studie av bostedsløse som flytter i bolig, hvordan deres informanter bruker lang tid på å finne seg til rette

i boligen sin. De peker på at opplevelsen av liminalitet kan knyttes til det fysiske miljøet i boligen, og at det ikke er før informantene klarer å gjøre boligen til «sin egen» at de opplever den som et hjem, og følgelig en arena for ontologisk trygghet (Chamberlain & Johnson, 2018, s. 1253). Power finner tilsvarende en kobling mellom personlige eiendeler og opplevelse av ontologisk trygghet. I sin studie av sårbare kvinner på boligmarkedet i Australia finner hun at mange av kvinnene bruker en stor andel av pengene sine til å leie lager slik at de ikke behøver å kvitte seg med personlige eiendeler de ikke har plass til. Ifølge Power er dette en strategi kvinnene tar i bruk for å oppnå ontologisk trygghet.

I tillegg til informantenes opplevelser av muligheten til å gjøre boligen til sin egen, fant vi at flere informanter var opptatt av kontroll, eller autonomi, på et mer generelt grunnlag. Hiscock et al. (2001) og Kearns et al. (2000) finner det samme i sine studier, og argumenterer for at for at hjemmet skal fungere som en arena for ontologisk trygghet, må de som bor der oppleve at de har en viss grad av autonomi. Hiscock et al. (2001) formulerer det slik: «autonomy is a mixture of *freedom to* do what one wants and to express oneself as well as *freedom from* any need to conform to others' expectations of oneself» (Hiscock et al., 2001, s. 53).

Mangel på kontroll var en følelse flere informanter formidlet på forskjellige måter. Flere beboere har etablert seg og har ønsker om å bli boende, men de kan aldri være helt sikre på hvor lenge de kan bo der, hvilket igjen påvirker deres muligheter for å oppnå ontologisk trygghet. Rosas historie illustrerer dette godt:

- R: Det første året, det var så tungt fordi jeg følte at jeg gikk fra en fin og trygg leilighet til der vi flytta nå [STED]. [...] den livskvaliteten, den gikk bare rett ned, og jeg skjønner ikke at det lov å leie ut når leiligheten er så dårlig tilstand.
- I: Hvordan var det da dere flyttet fra den kommunale boligen?
- R: Det er tap av kontroll. Jeg har brukt 1,5 år til å ta meg sammen.
- I: Men føler du at du har kommet deg opp nå?
- R: Nå har jeg kommet meg opp. Men det jeg tror er at det hadde ikke gått hvis jeg ikke hadde så mye kontroll, kontroll på meg selv og at min mann ikke hadde vært glad i oss, eller ikke glad i oss, men hvis vi ikke hadde vært tålmodige så hadde det gått i oppløsning.

Razan, som fortsatt bor i den kommunale boligen hun har bodd i store deler av livet, opplever situasjonen hun er i nå som veldig vanskelig.

Jeg har ikke kontroll nå over hvor lenge jeg kan bo her. Før hadde jeg mer kontroll. Jeg er veldig urolig, har enda mer skjelving, jeg vet ikke hva som skal skje. Jeg sover her [i stua], sofaen er helt ødelagt. Jeg kan ikke kjøpe noe nytt for jeg vet ikke når jeg skal flytte.

Vi lever på vent. Det er ikke vits å kjøpe nytt når vi ikke vet om vi skal flytte, eller hvor lenge vi skal bo her. Det er ingen av tingene jeg vil ta med til et nytt sted. Alt skal kastes. Se på sofaene. De er ødelagt, men det er ikke vits å kjøpe nye når vi ikke vet om vi skal bo her.

I Annes tilfelle handler mangelen på autonomi ikke like mye om hvor lenge de kan bo i leiligheten, men mer om at de bor i en bolig som noen andre bestemmer over.

Men vi går jo hele tiden og tenker ok, hvis det blir ødelagt så må vi erstatte, så vi har det litt sånn friskt i minnet at hvis noe blir ødelagt så må vi erstatte det. Så det også blir jo til at vi tenker veldig mye over hva vi gjør, når vi gjør det, for å prøve å ikke ødelegge, for at vi skal prøve å holde økonomien der vi har den, for det blir ganske dyrt hvis vi skal kjøpe en kran her og en dusj der og, så vi prøver å holde det sånn som det har vært for å prøve å unngå å måtte betale masse, selv om vi vet at ting kan bli tatt fra depositum, men det må uansett betales tilbake, så ...

På ulike måter snakker informantene om situasjoner på boligmarkedet der de opplever at de ikke har kontroll. Kontroll og autonomi er sentrale elementer i teorien om ontologisk trygghet, da de gir individene en følelse av stabilitet og forutsigbarhet i deres livssituasjon. Som vist over kan mangelen på kontroll handle om husleieavtaler som går ut eller fysiske ting i boligen som man er engstelig for å ødelegge. For andre igjen har det handlet om at da de skulle kjøpe bolig, endte de med å kjøpe bolig et sted der de ikke trives, eller at de etter å ha kjøpt er engstelige for om de har råd til å bo der i en tid med stigende renter.

4. Hjemmet som en base for identitetsutvikling

Dupuis og Thorns fremhever at hjemmet må kunne gi grunnlag for identitetsutvikling hvis det skal fungere som arena for utvikling og opprettholdelse av ontologisk trygghet. Deres studie er bygget på data fra New Zealand, og understreker at det å bli boligeier her for mange er selve målet, og det å bli boligeier viser at man har klart seg på boligmarkedet (Dupuis og Thorns, 1998, s. 37). Dette er ikke ulikt Norge, der boligeie

står sterkt som identitetsmarkør og kan oppfattes som et tegn på medborgerskap (Sørvoll & Nordvik, 2020; Vassenden & Lie, 2013). Det å eie egen bolig er for mange forbundet med verdier som «trygghet», «frihet» og «tilhørighet» (Vassenden, 2014). Også fra statlig hold fremheves boligeie som den tryggeste og mest økonomisk lønnsomme boformen i Norge (Kommunaldepartementet, 2020; Meld. St. 13 (2023–2024); NOU 2011: 15).

Gregory (2022) har fulgt i fotsporene til Saunders (1990) og utforsker ontologisk trygghet i tilknytning til ulike disposisjonsformer. Mens Saunders (1990) finner at det i all hovedsak er boligeie som gir best forutsetninger for ontologisk trygghet, finner Gregory (2022) at det ikke nødvendigvis utelukkende er slik. I hans studier oppfyller *social housing* også mange av kriteriene for ontologisk trygghet i tilknytning til bolig. Men på ett viktig punkt skiller *social housing* seg fra boligeie: «Even though social housing can meet all of our practical and emotional needs through life, there is a significant status gap» (Gregory, 2022, s. 106). Ifølge Gregory påvirker individenes sosiale status deres fysiske og mentale helse i en slik grad at det kan sies å påvirke deres ontologiske trygghet. Hiscock et al. (2001, s. 51) er inne på noe av det samme når de fremhever at skam kan være en trussel mot ontologisk trygghet. Her refererer de til at skam oppstår når en person ikke lever opp til sitt «ideelle jeg», og dermed blir mindre trygge på sin plass i verden. Og i forlengelsen av dette spør de om dette betyr at boligeie faktisk gir bedre forutsetninger for ontologisk trygghet enn det leie av bolig gjør.

I dette kapittelet har jeg berørt leie-eie-dikotomien på ulike måter. Empirien viser at selv om eie på mange måter har en særegen status i form av å være en identitetsmarkør, så er det ikke det som har vært tema for de fleste av informantene. For dem har vurderingen av leie og eie handlet mest om trygghet og kontroll. Hvor de kan bo, og det å være fri til å bli boende dersom de selv ønsker det, har vært det viktigste for informantene. I norsk kontekst er det i all hovedsak som boligeier. I siste intervjurunde hadde vi et spørsmål om hva informantene tenker om fremtiden sin. Påfallende mange av de som leier bolig, sa i dette intervjuet at planen deres er å eie på lengre sikt. Til og med Trine, som tidligere har eid flere boliger, og gjennom fem intervjuer har vært utelukkende positiv til å leie bolig, sa i siste intervju at hun jo egentlig skulle ønske at hun eide sitt eget.

Hjemmet som arena for identitetsutvikling kan også handle om området man bor i. Over så vi at Mariam hadde opplevd at andre syntes at

området de har flyttet til kan være farlig. Rosa også har følt på at andre har hatt meninger om området de har bodd i.

- I: Hvis noen spør deg hvor du bor, hva sier du da?
- R: Jeg sier ikke [sted1] nei. Jeg sier [sted2]. [Sted1] har så dårlig rykte. Og på jobben min, eller uansett hvor jeg er, forrige jobben og der jeg er nå, de fleste spør «har du lang reisevei?» Det er det det starter med. «Hvor er det du bor?» [Sted2]. «Hvor er det?» [Sted1], men jeg nevner ikke [sted1] for det er så stigmatiserende.
- I: Du føler at det ikke er bra?
- R: De får meg til å føle det. Og hvis de spør meg om resten av familien, og jeg sier [sted3] «oi», sier de da. For de fleste bor på [sted4] av de jeg jobber med. Men de er veldig snille med meg. Det er bare når de «oi, er det ikke mye som skjer der?». Jeg bare nei, vet ikke. Det er stigmatiserende ja. Og jeg prøver å unngå å si at jeg bor på [sted1]. Jeg husker under pandemien så var det sånn «smitten kommer fra [sted1]», og da var det ekkelt å si at jeg var fra [sted1], så jeg prøver å unngå å havne i den samtalen.

Hjemmet som et sted for identitetsutvikling gir mulighet for utvikling og opprettholdelse av ontologisk trygghet gjennom koblingen til sosial status. Dette, ifølge Gregory (2022), er fordi ontologisk trygghet er iboende relasjonell. Den oppstår i interaksjon med andre. Ontologisk trygghet handler om hvem vi er og om hva vi er. Å bygge en identitet på bakgrunn av hjemmet, innebærer også et element av tid og investering i boligen. Igjen kan liminalitetsbegrepet være nyttig, men ikke kun til å vise at det å bo midlertidig eller med midlertidige kontrakter påvirker ontologisk trygghet. Informantenes subjektive opplevelse av midlertidighet er vel så viktig.

Ontologisk trygghet operasjonalisert

Som nevnt innledningsvis har Dupuis og Thorns' (1998) firedeling av ontologisk trygghet fått et solid fotfeste i den internasjonale boligforskningen. Deres kjennetegn brukes ofte som en «sjekkliste» når forskere empirisk leter etter ontologisk trygghet (se for eksempel Chamberlain & Johnson, 2018; Guity-Zapata et al., 2024; Padgett, 2007; Power, 2023). Det teoretiske rammeverket gir innsikt i hvilken rolle hjemmet spiller for ontologisk trygghet, en trygghet som vi ifølge Giddens (1990, 1996) er avhengige av, men som er utfordrende å opprettholde i det moderne samfunn. Firedelingen er verdifull som en operasjonalisering av ontologisk trygghet i boligsammenheng, da den kan fungere som en linse for å studere boligmarkedet på

tvers av kulturer og samfunnslag. En innvending mot Dupuis og Thorns' (1998) fire kjennetegn er at de til en viss grad overlapper hverandre. Skillet mellom hjemmet som arena for forutsigbarhet og som arena for kontroll er for eksempel ikke veldig skarpt. I analysen av mitt datamateriale ser jeg også behov for å rekonstruere kjennetegnene noe. En slik videreutvikling er imidlertid ikke til nedvurdering av den originale firedelingen. Tvert imot viser det at teorien, og operasjonaliseringen av den, har verdi som grunnlag for å studere ontologisk trygghet, fordi den med små justeringer kan tilpasses til andre situasjoner og omgivelser enn den opprinnelig ble utformet i.

Konklusjon

Ontologisk trygghet er noe vi alle søker på et mer eller mindre ubevisst plan. Fokus i dette kapittelet har vært på hvilken rolle boligen kan spille i individets jakt på ontologisk trygghet, og videre hvordan ulike boligformer kan gi ulikt utgangspunkt for ontologisk trygghet. Tidligere forskning har etablert en sammenheng mellom ontologisk trygghet og en trygg, forutsigbar boligsituasjon. Mange studier har koblet dette til disposisjonsform, og konkludert med at boligeie gir bedre vilkår for ontologisk trygghet enn leie av bolig (Saunders, 1989, 1991). Dette kapittelet undersøker hvordan husstander med begrenset økonomi og få valgmuligheter oppnår ontologisk trygghet på boligmarkedet i Oslo.

Med utgangspunkt i det jeg oppfatter som Dupuis og Thorns' (1998) operasjonalisering av ontologisk trygghet, finner jeg at empirien på noen punkt avviker fra de teoretiske forutsetningene. Gjennom abduktiv analyse rekonstruerer jeg derfor teorien, slik den brukes av Dupuis og Thorns (1998), og håper at denne rekonstruksjonen kan være et bidrag til fremtidig empirisk forskning om ontologisk trygghet for husstander som befinner seg i ytterkanten av det ordinære boligmarkedet. Jeg argumenterer for at liminalitet, som en ytterligere teoretisk linse, kan bidra til å fange flere nyanser i bruken av ontologisk trygghet i boligsammenheng.

Mine analyser tyder på at ontologisk trygghet ikke utelukkende henger sammen med boligtype. Det er også avhengig av individenes iboende trygghet – i hvilken grad de er «emosjonelt vaksinert mot angst» i giddensk forstand. Dette innebærer at selv om boligtype kan bidra til en viss grad av trygghet, spiller individuelle faktorer også en rolle for opplevelsen av ontologisk trygghet. Informantenes evne til å håndtere stress og usikkerhet, samt deres emosjonelle motstandskraft, er avgjørende for hvordan

de opplever sin boligsituasjon. Derfor kan det være et poeng å se forbi disposisjonsformer, og rette blikket på de personlige ressursene og mestingsstrategiene som individene tar i bruk når de forsøker å skape et hjem. Deres opplevelser av boligen som et hjem henger tett sammen med følelsen av forutsigbarhet og kontroll, noe som igjen er forbundet med deres oppfatning av å være i en liminalfase. Informanter som objektivt sett har en forutsigbar boligsituasjon, kan likevel oppleve at de bor midlertidig, og omvendt. Et interessant funn er også viktigheten av de fysiske omgivelsene for informantenes opplevelser av hjem. Dette handler både om fysisk standard og om muligheten til å gjøre boligen til sin egen.

I motsetning til den tidligere forskningen som finner at boligeie er den disposisjonsformen som gir best muligheter for ontologisk trygghet, viser min empiri at dette varierer. Selv om boligeie objektivt sett gir en mer forutsigbar og trygg boligsituasjon, finnes det indikasjoner på at også noen av boligeierne opplever stress og angst som truer den ontologiske tryggheten. For de som leier, kunne man forvente et tydelig skille mellom de som leier privat og de som leier av kommunen, men et slikt tydelig skille finner jeg ikke. Informantene peker på at kommunal bolig oppleves som trygt og forutsigbart i den perioden man har husleieavtale, men usikkerhet om fornyelse av kontrakten skaper uro. De som leier privat uttrykker bekymring for oppsigelse, men funnene er ikke entydige.

Oppsummert viser mine funn at individenes ulike forutsetninger for å omsette sine materielle omgivelser til en ramme for ontologisk trygghet er en mangel i den eksisterende boligforskningen som benytter ontologisk trygghet som analyseramme. Lisa, som endte med å kjøpe en bolig hun ikke trives i og som hun derfor ikke opplever som et hjem, er et godt eksempel på dette. Mariam, som har flyttet to ganger og begge gangene på kort tid har gjort boligene til det hun anser som et hjem for seg og sin familie, er et annet eksempel. De empiriske funnene viser et behov for flere studier som undersøker ulike inntektsgrupper i forskjellige boligsituasjoner for å utforske hvordan ontologisk trygghet skapes i spennet mellom trygghet i hjemmet og individets iboende trygghet. Hvordan beboere oppfatter midlertidighet (liminalitet) har betydning for deres ontologiske trygghet, og forskning på ontologisk trygghet bør derfor studere hvordan individenes egenskaper (ikke kun hvilken bolig de bor i) har betydning for deres ontologiske trygghet.

Selv om kapittelet er sentrert rundt en teoretisk forståelse av botrygghet, har funnene implikasjoner på systemnivå. Ettersom boligprisene i Oslo

stiger og gjør boligkjøp vanskelig for flere, samtidig som etterspørselen etter leieboliger øker, er det behov for mer kunnskap om hvordan husstander med begrensede økonomiske ressurser søker botrygghet i en by der kommunale boliger er et strengt behovsprøvd knapphetsgode. Informantene i denne studien illustrerer hvordan boligmarkedet i Oslo utfordrer deres muligheter til å skaffe en bolig som oppleves som et trygt hjem. Gjennom bruken av ontologisk trygghet som teoretisk linse til å studere disse utfordringene, er det mulig å få et innblikk i noen av konsekvensene det tøffe boligmarkedet i Oslo har for informantene. Ontologisk trygghet er tett forbundet med forutsigbarhet, og i en forutsigbar verden vil individene bruke mindre energi på bekymringer knyttet til det å bo. Trygghet og stabilitet i boligsituasjonen kan frigjøre kognitive og emosjonelle ressurser som kan brukes til andre viktige livsområder. Er derimot boligforholdene usikre og preget av stress (ontologisk utrygghet), vil individene antakelig bruke en betydelig del av sine ressurser på å håndtere disse utfordringene. Noe som igjen kan resultere i redusert kapasitet til å delta aktivt på andre viktige samfunnsarenaer.

Om kapittelet

Kapittelet bygger på empiri fra et stort prosjekt gjennomført i Oslo kommune sammen med Marianne Hektoen, som også har deltatt i alle intervjuer. Jeg vil takke Marianne for et utrolig godt samarbeid og fruktbare og spennende diskusjoner gjennom hele prosessen. Jeg vil også gjerne takke to fagfeller for verdifulle kommentarer som bidro til å heve kvaliteten på artikkelen, og til slutt vil jeg takke mine to veiledere Simon Innvær og Jardar Sørvoll for svært nyttige kommentarer som bidro til nødvendig omstrukturering av kapittelet.

Forfatterbiografi

Katja Johannessen er sosiolog og stipendiat ved Fakultet for samfunnsvitenskap, OsloMet. Hun er også ansatt som spesialkonsulent i Velferdsetaten i Oslo kommune.

Referanser

- Balmer, D. F. & Richards, B. F. (2022). Conducting qualitative research through time: How might theory be useful in longitudinal qualitative research? *Advances in Health Sciences Education*, 27(1), 277–288. <https://doi.org/10.1007/s10459-021-10068-5>
- Bevan, M. (2011). Living in non-permanent accommodation in England: Liminal experiences of home. *Housing Studies*, 26(4), 541–554. <https://doi.org/10.1080/02673037.2011.559723>
- Brattbakk, I., Nyhus, O. H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K. & Iversen, J. M. V. (2016). *Storbyfaktoren: Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer* (AFI-rapport 2016:13). Arbeidsforskningsinstituttet.
- Braun, V. & Clarke, V. (2012) Thematic analysis. I H. Cooper (Red.), *APA handbook of research methods in psychology: Vol. 2. Research designs* (s. 57–71). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Chamberlain, C. & Johnson, G. (2018). From long-term homelessness to stable housing: Investigating 'liminality'. *Housing Studies*, 33(8), 1246–1263. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1424806>
- Colic-Peisker, V., Ong, R. & Wood, G. (2015). Asset poverty, precarious housing and ontological security in older age: An Australian case study. *International Journal of Housing Policy*, 15(2), 167–186. <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.984827>
- Douglas, M. (1991). The idea of a home: A kind of space. *Social Research*, 58(1), 287–307.
- Dupuis, A. & Thorns, D. C. (1998). Home, home ownership and the search for ontological security. *The Sociological Review*, 46(1), 24–47. <https://doi.org/10.1111/1467-954X.00088>
- Fitzpatrick, S. & Watts, B. (2017). Competing visions: Security of tenure and the welfarisation of English social housing. *Housing Studies*, 32(8), 1021–1038. <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1291916>
- Flåto, M. (2023). Hjem eller bolig? Kategoriers betydning for kunnskapsutvikling om bostedsløshet. *Nordisk velfærdsforskning*, 8(2), 91–102. <https://doi.org/10.18261/nwr.8.2.2>
- Friberg, J. H. (2019). Tvilsomme informanter, troverdig forskning? Refleksjoner over intervjuet som forskningsmetode, med utgangspunkt i en studie av tilreisende fattige fra Romania. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(2), 119–136. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-02-02>
- Geertz, C. (1993). *The interpretation of cultures: Selected essays*. Fontana.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Polity Press.
- Giddens, A. (1993). *New rules of sociological method: A positive critique of interpretative sociologies* (2. utg.). Polity Press.
- Giddens, A. (1996). *Modernitet og selvidentitet: Selvet og samfundet under sen-moderniteten* (S. S. Jørgensen, Overs.). Hans Reitzels Forlag.
- Gregory, J. (2022). *Social housing, wellbeing and welfare*. Policy Press.
- Guity-Zapata, N. A., Stone, W. M. & Nygaard, C. A. (2024). Secure renting by living collectively? A relational exploration of home and homemaking in rental housing cooperatives. *Journal of Housing and the Built Environment*, 39(3), 1355–1376. <https://doi.org/10.1007/s10901-024-10126-5>
- Gurney, C. M. (2021). *Ontological security. A term of contradictions*. Housing Studies Association. <https://www.housing-studies-association.org/articles/318-ontological-security-a-term-of-contradictions>
- Handel, A. (2019). What's in a home? Toward a critical theory of housing/dwelling. *Environment and Planning. C, Politics and Space*, 37(6), 1045–1062. <https://doi.org/10.1177/2399654418819104>
- Hiscock, R., Kearns, A., MacIntyre, S. & Ellaway, A. (2001). Ontological security and psycho-social benefits from the home: Qualitative evidence on issues of tenure. *Housing, Theory, and Society*, 18(1–2), 50–66. <https://doi.org/10.1080/14036090120617>
- Jewkes, Y. & Laws, B. (2021). Liminality revisited: Mapping the emotional adaptations of women in carceral space. *Punishment & Society*, 23(3), 394–412. <https://doi.org/10.1177/1462474520959623>

- Johannessen, L. E. F. (2022). Utenfor akademie: Mot en utvidet forståelse av «abduktiv analyse» og teoriutvikling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 6(2), 1–16. <https://doi.org/10.18261/nost.6.2.4>
- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig (BOVEL-notat 1/23). NOVA/OsloMet.
- Kearns, A., Hiscock, R., Ellaway, A. & MaCintyre, S. (2000). 'Beyond four walls.' The psycho-social benefits of home: Evidence from West Central Scotland. *Housing Studies*, 15(3), 387–410. <https://doi.org/10.1080/02673030050009249>
- Kommunaldepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den kommunale boligpolitikken 2021–2024*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg., T. M. Anderssen & J. Rygge, Overs.). Gyldendal.
- Lewis, J. (2007). Analysing qualitative longitudinal research in evaluations. *Social Policy and Society*, 6(4), 545–556. <https://doi.org/10.1017/S1474746407003880>
- Meld. St. 13 (2023–2024). *Bustadmeldinga. Ein heilskapeleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Nadim, M. (2015). Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning. *Sosiologisk tidsskrift*, 23(3), 129–148. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2015-03-01>
- Neale, B. (2019). *What is qualitative longitudinal research?* Bloomsbury Academic.
- NOU 2011: 15 (2015). *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426/>
- Oslo kommune. (u.å.). *Søke kommunal bolig*. Hentet 8. januar 2023 fra <https://www.oslo.kommune.no/bolig-og-sosiale-tjenester/bolig/kommunal-bolig/soke-kommunal-bolig/>
- Padgett, D. K. (2007). There's no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States. *Social Science & Medicine*, 64(9), 1925–1936. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.02.011>
- Power, E. R. (2023). Insecure housing and the ongoing search for ontological security: How low-income older women cope. *Housing, Theory, and Society*, 40(2), 170–191. <https://doi.org/10.1080/14036096.2022.2118370>
- Saldaña, J. (2003). *Longitudinal qualitative research: Analyzing change through time*. AltaMira Press.
- Saunders, P. (1989). The meaning of 'home' in contemporary english culture. *Housing Studies*, 4(3), 177–192. <https://doi.org/10.1080/02673038908720658>
- Saunders, P. (1990). *A nation of home owners*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003137177>
- Skilbrei, M.-L. (2019). *Kvalitative metoder: Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon*. Fagbokforlaget.
- Skobba, K. (2024). The elusiveness of home and ontological security among homeless youth. *International Journal of Housing Policy*, 25(2), 304–323. <https://doi.org/10.1080/19491247.2023.2284855>
- Sutton, R., Vigneswaran, D. & Wels, H. (2011). Waiting in liminal space: Migrants' queuing for Home Affairs in South Africa. *Anthropology Southern Africa*, 34(1–2), 30–37. <https://doi.org/10.1080/23323256.2011.11500006>
- Sørhaug, T. (1996). *Fornuftens fantasier: Antropologiske essays om moderne livsformer*. Universitetsforlaget.
- Sørvoll, J. (2023). Tenure security and positive freedom in social housing. Tenants' subjective experiences in the ambiguous case of Oslo. *Housing, Theory, and Society*, 40(5), 607–622. <https://doi.org/10.1080/14036096.2023.2241462>
- 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. & Nordvik, V. (2020). Social citizenship, inequality and homeownership. Postwar perspectives from the North of Europe. *Social Policy and Society*, 19(2), 293–306. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000447>
- Sørvoll, J. & Johannessen, K. (2020). *Kommunale boliger for vanskeligstilte i Oslo – utfordringer og dilemmaer i en behovsprøvd og markedsstyrt boligsektor*. NOVA.
- Thomassen, B. (2009). The uses and meanings of liminality. *International Political Anthropology*, 2(1), 5–28.
- Thorsen, L. R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet: Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet*. Statistisk sentralbyrå.
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167–186. <https://doi.org/10.1177/0735275112457914>
- Timmermans, S. & Tavory, I. (2022). *Data analysis in qualitative research: Theorizing with abductive analysis*. University of Chicago Press.
- Turner, V. W. (1996). Betwixt and between: The liminal period in rites de passage. I T. H. Eriksen (Red.), *Sosialantropologiske grunntekster* (s. 509–523). Ad notam Gyldendal.
- van Gennep, A. (1999). *Overgangsriter = Rites de passage* (E. Ringen, Overs.). Pax Forlag. (Opprinnelig utgitt 1909)
- Vassenden, A. (2014). Homeownership and symbolic boundaries: Exclusion of disadvantaged non-homeowners in the homeowner nation of Norway. *Housing Studies*, 29(6), 760–780. <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.898249>
- Vassenden, A. (2018). Produktive anomalier: Teoriutvikling i empirisk sosiologi. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(2), 145–163. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-02-03>
- Vassenden, A. & Lie, T. (2013). Telling others how you live – refining Goffman's stigma theory through an analysis of housing strugglers in a homeowner nation. *Symbolic Interaction*, 36(1), 78–98. <https://doi.org/10.1002/symb.48>
- Wimark, T. (2021). Homemaking and perpetual liminality among queer refugees. *Social & Cultural Geography*, 22(5), 647–665. <https://doi.org/10.1080/14649365.2019.1619818>
- Wingate-Lewinson, T., Hopps, J. G. & Reeves, P. (2010). Liminal living at an extended stay hotel: Feeling 'stuck' in a housing solution. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 37(2), 9–34. <https://doi.org/10.15453/0191-5096.3512>
- Wolf, H. (2022). 'Trying as hard as I can' – narratives of failure and success in the experience of housing insecurity. *Human Arenas*, 7, 513–527. <https://doi.org/10.1007/s42087-021-00268-1>
- Younas, A., Fàbregues, S., Durante, A., Escalante, E. L., Inayat, S. & Ali, P. (2023). Proposing the 'MIRACLE' narrative framework for providing thick description in qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 22. <https://doi.org/10.1177/16094069221147162>
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land*. NOVA, OsloMet.

KAPITTEL 9

Ungdom som ikke får som fortjent: oppvekstsvilkår i helkommunale blokker i Oslo

Ingar Brattbakk OsloMet - storbyuniversitetet

Abstract: The chapter delves into the everyday life experiences of young people residing with their families in public social housing in Oslo. Numerous reports highlight the challenging environments for children and adolescents within Norway's social housing sector, yet few studies have focused on the voices of the youth themselves. This research, based on a qualitative study utilizing a broad methodological repertoire, involved 10 youths from minority backgrounds growing up in public social housing projects across three very different urban districts and three social workers. The study draws on theories of neighborhood effects, and examines how neighborhood disorder, social climate, and overcrowding impact young people. Despite the difficult realities of living in cramped conditions within housing projects with high levels of disorder, the youths expressed a strong sense of belonging to their community. Rather than seeking to relocate, they wished to remain and improve their local environment. They were aware of the status hierarchy between homeowners and renters, viewing their position as renters as a reflection of their families' economic disadvantage. The prevalence of disorder and criminal incidents in their neighborhoods meant that the youths frequently witnessed police interventions. In one of the housing projects, police were summoned one to three times a week during the past decade. Although similar research findings have been reported over the years, and the principle of 'the best interests of the child' has been incorporated into the social housing sector, the upbringing environment for many children and youths has yet to improve.

Keywords: neighborhood disorder, overcrowding, social housing, youth, upbringing environment

Sitering: Brattbakk, I. (2025). Ungdom som ikke får som fortjent: oppvekstsvilkår 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>

Lisense: CC BY 4.0

Innledning

Hvordan er det å bo og å vokse opp i kommunale boliger? Formålet med kommunale boliger som boligsosialt virkemiddel er å sikre vanskeligstilte hushold en god og trygg bosituasjon i et godt nærmiljø. Å sørge for å gi barn og unge en god oppvekst er en viktig del av dette formålet. Forskingen viser tydelig at boligen og lokalmiljøet er av stor betydning for barn og unges ve og vel, både her og nå og for deres livssjanser og muligheter videre i livet (Brattbakk, 2023; Hyggen et al., 2018; Aarland & Reid, 2018). Så hvordan er oppvekstsvilkårene for de om lag 19 000 barna (Turner, 2024) som bor i landets 111 000 kommunale boliger? Dette har vi for det første begrenset kunnskap om fordi systematiske studier av bolig- og nærmiljøforholdene for barnefamilier som leier av kommunen er mangelvare. Særlig er det få studier hvor barnefamiliene selv kommer til orde, og de som finnes, og som stort sett er gjennomført i helkommunale bygårder og blokker i de største byene, viser at mange barn vokser opp i trange boliger. De viser også at oppvekstmiljøet kan være relativt røft, enten studiene omfatter foreldrene (Brattbakk et al., 2015, 2017, 2019; Elvegård & Michelsen, 2015; Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Oslo kommune, 2009) eller barn og unge selv (Barneombudet, 2010; Brattbakk & Reiersen 2013). For det andre er det grunn til å tro at det er svært stor variasjon i oppvekstsvilkårene etter beliggenhet og geografi, boligenes fysiske trekk og størrelse og, ikke minst, egenskaper ved familien, naboene og det sosiale klimaet i bomiljøet. Dette kommer fram i studier basert på registerdata, surveyer til kommunale beboere, og surveyer og intervjuer med personer i det kommunale hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Magnusson & Stefansen, 2012; Nordvik, 2010; Osnes & Sørvoll, 2023; Stefansen & Skevik, 2006; se også kapittel 7 og 10).

Dette kapittelet forsøker å fylle noe av kunnskapsgapet ved å dokumentere og analysere unges egne stemmer: Hvilke erfaringer gir unge i helkommunale blokker uttrykk for selv? Hvilke hverdagerfaringer har de fra sine hjem og bomiljøer? Hvilke aspekter ved selve boligen og oppvekstmiljøet – fysiske og sosiale sider ved bomiljøet og fellesområder ute og inne – er de opptatt av? De viktigste kildene i dette kapittelet er ti ungdommer mellom 15 og 17 år som bor i helkommunale boligblokker i tre ulike bydeler i Oslo. Ungdommene deltok i fem samlinger vinteren 2023. I tillegg intervjuet vi¹

1 Prosjektet ble gjennomført av kapittelforfatter i samarbeid med forskningsassistent Frederick A. Reiersen. Forfatteren takker Reiersen for hans uvurderlige innsats og bidrag til prosjektet.

fire litt eldre ungdommer som hadde vokst opp i kommunale boliger og tre ungdomsarbeidere som kjente ungdommene.

Kapittelet går først gjennom ulike teoretiske perspektiver på boligens og nærmiljøets betydning for oppvekstvilkår. Deretter presenteres metoder og nabolagene hvor de utvalgte helkommunale boligprosjektene ungdommene bor i befinner seg. Kapittelets neste deler består av en tematisk analyse av ungdommenes bevissthet om at de bor i kommunal bolig, om å leie versus å eie bolig, boligstørrelse og trangboddhet, og til sist temaer knyttet til et urolig bomiljø og integrering. Kapittelet avrundes med en avsluttende oppsummering og diskusjon av hovedfunnene.

Teoretiske perspektiver: betydningen av bolig og nabolag for oppvekst

Nabolagseffekter og beboersammensetning

Nabolagseffekter handler om hvordan en persons individuelle levekår, muligheter og livssjanser kan påvirkes av trekk ved bostedet. Når egenskaper, atferd eller holdninger hos et individ eller en gruppe direkte påvirker én eller flere naboer, kan vi snakke om effekter knyttet til beboersammensetningen og sosiale relasjoner i nabolaget (Brattbakk, 2023; Sampson, 2012). Det finnes en rekke dels overlappende teorier om hvordan denne påvirkningen foregår – altså om hvilke mekanismer som er i sving. Sosialisering, rollemoteller, sosiale nettverk, sosiale normer og smitteeffekter er sentrale teorier, og alle disse teoriene er særlig aktuelle for barn (Brattbakk & Wessel, 2017). En rekke studier, også fra norske byer, viser at sosioøkonomiske utfall som utdanning og arbeidsdeltakelse som voksne dels er påvirket av hvor man vokste opp (Brattbakk, 2023). En særlig relevant innsikt når det gjelder kommunale boliger er at barn og unge fra familier med lav sosioøkonomisk status er særlig utsatte for påvirkning fra nabolaget sitt, og gutter i større grad enn jenter (Brattbakk, 2023; Galster, 2019; Sampson, 2012).

Innenfor et nabolag kan ulike mekanismer gjøre seg gjeldende for ulike grupper ut fra individuelle trekk, kjønn, etnisitet og sosialt lag. Mekanismen omtales som selektiv sosialisering (Andersson et al., 2007) og kan knyttes til hvordan «de umiddelbare» og «valgte» omgivelsene påvirker individet (Sharkey, 2013). Det første omfatter alt og alle som finnes i nærmiljøet, mens det andre omfatter de individene og institusjonene den enkelte faktisk samhandler med. Ungdom kan til en viss grad velge hvor, og hvem,

man bruker tid med i nabolaget. Det kan være flere parallelle nettverk med ulike holdninger og atferd og med vidt forskjellige rollemodeller, og som delvis definerer seg i opposisjon til hverandre (Harding et al., 2011).

Nabolagsuro og samhandlingskraft

I tillegg til studier av hvordan barn og unges framtidige sosioøkonomiske status påvirkes av trekk ved oppvekstnabolaget, er det også en økende mengde internasjonale studier av sammenhengen mellom trekk ved nabolaget og barn og unges trivsel og mentale helse her og nå (Visser et al., 2021). Visser og kollegaene hennes (2021) gjorde en systematisk gjennomgang og fant tretti relevante studier som både omfattet studier hvor barn og unge rapporterer selv og studier hvor foreldre, lærere og andre fagfolk rapporterer. De fleste var fra USA og Europa, men også en rekke andre land. Hovedkonklusjonen var at nabolagsutfordringer viste en sammenheng med trivsel og negative psykiske helseplager hos barn og unge. Disse funnene forekom i studier fra alle de involverte landene. Sammenligninger mellom studiene indikerte at slike sammenhenger var sterkere og mer utbredt i studier hvor utfallsmålene var barn og unges *trivsel* og *eksternaliserende symptomer* (ytre fokusert problematferd, for eksempel i form av manglende impulskontroll, aggressivitet, utagerende eller grenseoverskridende oppførsel) hos de unge, enn i studier hvor *internaliserende symptomer* (indre fokusert ubehag, for eksempel i form av angst, depresjon, mindreverdhetsfølelse, tilbaketrekning) var i fokus (Visser et al., 2021).

Et interessant funn er også at det er visse trekk ved nabolaget som har større betydning for barn og unges trivsel og psykiske helse enn andre. *Nabolagets sosioøkonomiske status* – altså sammensetningen av beboere ut fra deres inntekt, utdanning og sysselsetting – ser ut til å ha mindre betydning for barn og unges trivsel og psykiske helse enn *nabolagsuro* (*neighbourhood disorder*) målt som grad av kriminalitet, vold og utrygghet i nærmiljøet. Den sterkeste sammenhengen i studiene fant man imidlertid mellom de *sosiale strukturene* eller *det sosiale klimaet* i nabolaget (*neighbourhood social environment*) og barn og unges trivsel og mentale helseplager. Med det sosiale klimaet sikter man for eksempel til graden av tillit, samhold og sosial kontroll i nærmiljøet. Bomiljøer preget av svekket tillit, svakt samhold og svak sosial kontroll hang sammen med dårligere trivsel blant barn og unge og de hadde flere psykiske helseplager, både i form av ytre problematferd og indre ubehag. Disse funnene samsvarer også godt

med graden av *kollektiv samhandlingskraft* i nabolaget (*collective efficacy*), som vektlegger betydningen av en viss sosial sammenbinding og gjensidig tillit blant beboere som deler noen felles forventninger eller normer. Et eksempel kan være betydningen av å satse på skolen eller at man vil «trå til» for å støtte opp om sosial kontroll i nabolaget (Sampson, 2012), eller om man stoler på at noen vil gripe inn hvis et barn blir mobbet eller at foreldre er noenlunde omforente om innetider på kveldstid. Hvis slike felles forventninger og normer forvitrer eller blir for svake i et nabolag, kan det medføre tilbaketrekning, mindre sosial kontroll og en generell utrygghet, uro og større sannsynlighet for kriminalitet i det offentlige rom og på ulike nabolagsarenaer (Brattbakk, 2023). Når foreldrene i et nabolag har en viss grad av kontakt, er det større sannsynlighet for at de vil evne å stå sammen om et sett av verdier overfor barn og unge, for eksempel om å gjøre lekser og satse på skolen, og å utøve en felles sosial kontroll (Harding et al., 2011). Sosial støtte og nettverk mellom foreldre i norske nabolag er funnet å ha positiv innvirkning på barns utvikling (Mathiesen & Prior, 2006).

To studier fra New York undersøker sammenhengen mellom eksponering for voldskriminalitet i det helt nære nabolaget (gaten og kvartalet man bor i) og barns skoleprestasjoner (Sharkey et al., 2014; Schwartz et al., 2022). I den nyeste studien (Schwartz et al., 2022) undersøker forskerne både effekter på skoleprøver for elever i tredje til åttende klasse i grunnskolen av gjentatt eksponering for slik voldskriminalitet *over tid* og *den akutte effekten* i den første uken etter at en voldshendelse fant sted. De finner en kausaleffekt; eksponering for vold i nabolaget påvirker resultatene på skoleprøvene negativt, og den negative effekten øker med gjentatt eksponering. Antall voldshendelser og kronisk eksponering for slike hendelser gir svakere skoleresultater. Å bli eksponert for vold i nærmiljøet sitt vil si at det er registrert en voldshendelse nært der barnet bor. Man vet ikke om barnet selv har vært offer for hendelsen, vært vitne til den eller om den har rammet noen de kjenner. Men siden den skjedde så nært hjemmet deres og den er meldt til politiet er det stor sjanse for at barna har hørt eller sett politibiler eller ambulanser, har hørt foreldre, naboer eller andre snakke om hendelsen eller fått den med seg via media. Forskerne påpeker at selv om de ikke kan skille mellom effekter av å være *direkte vitne* til volden eller *å høre om den / være indirekte berørt* viser studien at det å bo i et nabolag med mye vold påvirker skoleresultater negativt. Bekymringer og stress hos foreldre og andre voksne og barn i nabolaget knyttet til voldshendelser kan også være en faktor som påvirker barna.

Schwartz et al. (2022) peker på at emosjonelt stress kan påvirke kognitive utfall direkte eller indirekte gjennom atferdsendringer som søvnproblemer (Heissel et al., 2018). Emosjonelt stress som stammer fra eksponering for voldshendelser kan også føre til psykiske helseplager i form av de tidligere nevnte eksternaliserende og internaliserende symptomene som igjen kan ha negativ påvirkning på utdanningsprestasjoner (Okano et al., 2020). I psykologisk litteratur har man utforsket sammenhengen mellom å bli eksponert for vold eller andre miljømessige faktorer som forårsaker stress. To forklaringsmekanismer dominerer. Sensitivitets-hypotesen sier at den akkumulerte byrden av å bo i et nærmiljø med mye vold gjør barn mer sensitive for hver ny eksponering for vold og ytterligere gjentatte hendelser de utsettes for, og at dette øker deres emosjonelle stress som igjen påvirker atferd og kognitive utfall (Ng-Mak et al., 2004). Motsatt argumenterer de-sensitivitets-hypotesen for at barn tilpasser seg, og at de blir mindre sensitive ved hyppig eksponering for kriminalitet over tid. Etter hvert blir de mer hardhudede eller numne, og hver ny eksponering har liten eller neglisjerbar negativ effekt (Ng-Mak et al., 2004). Eksisterende studier har funnet støtte for begge hypoteser, men studiene som gir støtte til de-sensitivitets-hypotesen finner samtidig at det å bli utsatt for gjentatt kriminalitet fører til mer aggressiv atferd hos barna, noe som kan defineres som «patologisk tilpasning» (Ng-Mak et al., 2004). Mer aggressiv atferd kan ha negativ påvirkning på skoleprestasjoner gjennom forsterkede disiplinære sanksjoner (Novak, 2021). Studien til Schwartz et al (2022) gir støtte til sensitivitets-teorien: Gjentatt og kronisk eksponering for voldshendelser i nærmiljøet øker stressnivået hos barna. Dette påvirker deres atferd og kognitive prestasjoner, noe som igjen har negativ innvirkning på skoleresultatene deres.

Å utsettes for slik utrygghet og kriminalitetsutfordringer i nabolaget over lengre tid kan føre til psykiske og fysiske helseplager som kan gå ut over skoleresultater for barn og unge og vil kunne ha en direkte betydning for barn og unges livssjanser i bred forstand og indirekte via foreldreskapet de utsettes for (Coimbra et al., 2017; A. Næss & Kirkeengen, 2015; Uddin et al., 2017) fordi også foreldre og hele lokalsamfunnet vil preges av dette.

Boforhold og trangboddhet

Boforhold er en viktig faktor for barnefamiliers situasjon og en sentral del av oppvekstmiljøet. Sammenhengene mellom kvaliteter ved bo- og

boligforhold og voksne og barns livskvalitet, helse og levekår er godt dokumentert (Grønningsæter & Nielsen, 2011; Næss et al., 2004, 2007; Shaw, 2004; Aarland & Reid, 2018). Å eie versus å leie boligen sin er forbundet med en rekke positive utfall (Acolin, 2019): Det gir mer stabilitet i bosituasjonen (Aarland & Reid, 2018), sterkere kontroll og selvstendighet (Kleinhans & Elsinga, 2010) og tilgang til bedre nabolag (Brounen et al., 2012), mens å leie boligen kan ha negative effekter for status og selvfølelse (McKee et al., 2019). I Norge, hvor om lag fire av fem eier boligen sin, kan det å være leietaker være forbundet med et sosialt stigma (Dyb, 2020; Taule, 2024; Vassenden, 2014; Vassenden & Lie 2013). En omfattende litteraturgjennomgang konkluderer med at en lang rekke solide studier finner positive direkte og indirekte effekter for barn og unge av å vokse opp i en familie som eier boligen sin (Dietz & Haurin, 2003).

Trangboddhet er en faktor ved boligen som er særlig relevant for barnefamilier i kommunale boliger. To av tre barn i kommunalt leide boliger i Norge er trangbodde (Turner, 2024). For Oslo finner Golombek og medforfattere (kapittel 7 i denne antologien) at to av tre husholdninger med barn i kommunale boliger er trangbodde, mens tilsvarende for selveiere var én av fire. Å bo trangt kan påvirke muligheten for ro, hvile og livsutfoldelse (Brattbakk, 2020; Hyggen et al., 2018) og for muligheten til å ha med venner hjem (Andersen et al., 2017; Bratseth, 2019; Brattbakk & Andersen 2018; Hansen & Lescher-Nuland, 2011). I den internasjonale forskningen innenfor medisin og miljøpsykologi konkluderer en rekke studier med at trangboddhet kan være skadelig både for barn og voksne. Listen over rapporterte problemer for barn er lang og omfatter psykisk uhelse (Evans et al., 2002), tilbaketrekning som respons på mye påtvungent sosialt samvær og konflikter i familien som følge av forhøyet familiestress (Evans et al., 1998). En barndom i trangboddhet kan også ha negativ innvirkning på sosial mobilitet (se oversikt i Umblijs et al., 2019), og manifestere seg i for eksempel svake skole- og utdanningsresultater (Bourassa, 2016; Solari & Mare, 2012) og lav arbeidsmarkedsdeltakelse i voksen alder (Blau et al., 2015).

Trangboddhet kan føre til økt spredning av sykdommer, og mangel på privatliv kan føre til økt stress og søvnproblemer. For barn og unges senere sosiale mobilitet er det særlig tre mekanismer som trekkes fram for å forklare sammenhengen mellom trangboddhet i oppvekstboligen og utdanningsutfall: For det første kan mangel på privatliv «hindre barns naturlige utvikling, og dette kan igjen påvirke kognitive evner». Dernest kan trangboddhet «påvirke barns skolerresultater ved at barna mangler plass

til å konsentrere seg om skolearbeid», og for det tredje kan «det å bo tett på andre personer på liten plass øke stressnivået og spredning av sykdommer, noe som igjen kan føre til fravær fra skolen» (Umblijs et al., 2019, s. 42).

I en sammenligning av norske barnefamilier som har god versus dårlig boligkvalitet over tid, viser Turner og Stefansen (2012) at blant barnefamilier med dårlig boligkvalitet er det 2,5 ganger så mange som har vedvarende lav inntekt, 3,5 ganger så mange som leier boligen sin, 2,5 ganger så mange som oppgir at barna sjelden har med seg venner hjem og 3 ganger så mange som oppgir at barna må dele rom med foreldre eller søsken.

Metodisk er det verdt å minne om at det er vanskelig å statistisk isolere en direkte årsakssammenheng fra trangboddhet og disposisjonsforhold til boligen på den ene siden og til dårlig helse og andre levekårsutfall på den andre. Dette skyldes i hovedsak at det er svært krevende å skille effekter knyttet til slike boligrelaterte forhold fra hele livssituasjonen med fattigdom og sosiale utfordringer som mange leietakere og trangbodde lever under (Clapham, 2010; Pepin et al., 2018).

Data og metode

Barn og unge i kommunale boliger er en kvalitativ studie basert på fem samlinger vinteren 2023 med ti ungdommer i alderen 15 til 17 år som bor i kommunale boliger i helkommunale blokker i tre bydeler i Oslo. Ungdommene har bodd i kommunal bolig hele eller store deler av oppveksten. En nærmere beskrivelse av ungdommene og nabolagene de bor i presenteres i starten av den empiriske analysen.

I tillegg trekker jeg på et pilotintervju med fire litt eldre ungdommer tidlig i 20-årene i én av bydelene for å få bedre grep om tematikken og forberede oss til samlingene med de yngre ungdommene. Studien baserer seg dessuten på individuelle intervjuer med én voksen ungdomsarbeider fra hver av de tre bydelene som rekrutterte ungdommene og som bidrar med å gi kontekst til ungdommenes nabolag og bosituasjon og sine erfaringer fra feltet. (For en grundigere beskrivelse av metoden og datagrunnlaget, se Brattbakk & Reiersen, 2013.)

Ungdommene ble rekruttert via kontakter vi hadde i ulike ungdomstiltak og nettverk fra tidligere forskningsprosjekter, og var basert på erfaringer om betydningen av å gå via personer som ungdom kjenner fra før og har tillit til, og via arenaer hvor ungdommene allerede er og føler seg hjemme (Hagen & Andersen, 2021). Vi la opp til at minst to og to av ungdommene

skulle kjenne hverandre fra før slik at de kunne reise sammen til samlingene og at dette skulle være motiverende og betryggende. Tross denne framgangsmåten og et etablert kontaktnett var det en krevende oppgave å få innpass, opprette kontakt og få til møter med aktuelle ungdommer.

I perioden november 2022 til januar 2023 gjennomførte vi i samarbeid med ungdomsarbeidere rekrutteringssamtaler med ti ungdommer fra to ulike ungdomstiltak og en fritidsklubb i de tre bydelene. Ungdommene ble introdusert for tematikken, formålet med og omfanget av prosjektet, hva deltakelsen ville innebære og alle rettigheter knyttet til deltakelse og å kunne trekke seg underveis i prosjektperioden. Alle fikk informasjonsskriv, og de som var yngre enn 16 år måtte i tillegg returnere signerte samtykkeskjema fra foreldrene i tråd med personvernlovgivningen. Prosjektet er meldt og godkjent av Sikt.

Deltakelsen til ungdommene ble kompensert. Det ble gjort dels med gavekort på kinobilletter, men hovedsakelig med timebasert lønn. Antall timer ungdommene la ned på de fem samlingene varierte noe, men oversteg ikke tjue timer totalt. Basert på erfaring fra tidligere prosjekter (se Borgström et al., 2024, s. 73; Hagen & Lorenzen, 2024) ble innsatsen lønnet fordi det fungerer motiverende og forpliktende, og fordi det anerkjenner at dette er viktig arbeid og reflekterer at ungdommene la ned relativt mye av sin tid. De fikk dekket reisekostnader, vi serverte mat og drikke på alle samlingene og de fikk diplom og attest for deltakelsen.

De fem samlingene ble gjennomført i et egnet lokale sentralt i Oslo med ulike tema og et variert opplegg for hvert av møtene. Basert på eksisterende forskningsfunn og erfaringer, laget vi på forhånd en liste med tema vi mente var relevante og sentrale. På den første samlingen fikk ungdommene mulighet til å gi innspill på listen ved å legge til nye eller kutte noen av de foreslåtte temaene. Ungdommene fikk mulighet til å fortelle fritt om hvordan de opplever hverdagen sin, hva som er bra og hva som bør tas vare på og beholdes, og hva de ikke liker ved sin bolig- og bomiljøsituasjon og forslag til hvordan dette kan bli bedre.

Å forske på og med ungdom krever tilpassede metoder. Vi brukte mye tid på å «trygge rommet», bli kjent med hverandre og gjøre ulike øvelser i mindre grupper og i plenum. Målet var å gjøre ungdommene trygge nok til å dele erfaringer, og å bevisstgjøre dem på sine egne grenser for hvor mye de ønsket å dele og hvor private de ønsket å være. Underveis og på slutten av hver samling fikk ungdommene – anonymt og i plenum – gi tilbakemeldinger, komme med forslag og evaluere opplegget. Prosjektleder

og -medarbeider har begge lang erfaring fra arbeid med barn og unges medvirkning. Sammen med erfaringene til representantene i prosjektgruppa fra Redd Barna og Husbanken og ungdomsarbeiderne som kjente ungdommene, var dette viktige bidrag for å sikre kvalitet og ivaretagelse av ungdommene i forskningsprosessen.

Metoderepertoaret var bredt og omfattet mulighet for å uttrykke seg *muntlig*: samtaler i plenum, i små grupper og på tomannshånd (tatt opp med lydopptaker); *skriftlig*: notater, plakater og tavle; *visuelt*: tegning; *taktilt*: bygging av leilighetsplan og nabolag i Lego. Noen av samlingene ble dessuten filmet, men uten at det var mulig å identifisere ungdommene. Lydfilene ble transkribert og ble sammen med resten av det innsamlede kvalitative materialet – tekst og bilder – analysert ved hjelp av koding av dataene gjennom en tematisk analyse som kombinerte deduktiv og induktiv tilnærming. Den tematiske analysen ble dels gjennomført deduktivt ved koding av materialet basert på teorier og tidligere erfaringer forskerteamet og referansegruppen hadde med seg, og dels induktivt ved koding av materialets innhold basert på det innledende pilotintervjuet med ungdom i 20-årene, intervjuene med de tre ungdomsarbeiderne og ungdommenes innspill (Braun & Clarke, 2012). Den tematiske analysen tok utgangspunkt i hovedtemaene for de fem samlingene med ungdommene: (1) fysisk bomiljø, (2) hverdagen min, (3) hjemmet mitt, tilhørighet og flytting, (4) sosialt bomiljø og (5) bevissthet om egen bosituasjon og det å bo i kommunal bolig. Det innsamlede materialet gjenspeilte, og bekreftet, i stor grad disse temaene som sentrale for ungdommene. Underveis i prosessen utkrystalliserte det seg i tillegg flere undertema som framstod som særlig viktige for ungdommene og ungdomsarbeiderne – dels fordi de gjentatte ganger kom tilbake til dem i samtalene og dels basert intensiteten og engasjementet i fortellingene deres. I samtalene kretset ungdommene mye rundt erfaringene og opplevelsene deres med (a) å bo på liten plass, (b) statusforskjeller mellom ungdommene knyttet til boligen og til å ha dårlig råd og (c) utrygghet og uro i bomiljøet på grunn av naboer som var ruset eller slet med alvorlige psykiske lidelser. I intervjuene med de tre ungdomsarbeiderne ble de samme tematikkene framhevet og løftet videre inn i refleksjoner om hvordan disse faktorene bidrar til lavere sosial deltakelse og opplevelser av utenforskap. Kodingen og analysene av disse to delene av materialet fikk en mer induktiv karakter og relevante teoretiske bidrag ble trukket inn etter som tematikken og mønstret vokste fram.

Hovedfunnene ble presentert og drøftet med ungdommene. Underveis og avslutningsvis fikk ungdommene diskutere løsninger på utfordringene de opplevde, og fikk prioritere mellom de ulike løsningsforslagene som kom opp. Dette var i tråd med at prosjektet² hadde et todelt mål. For det første å få fram ungdommenes opplevelser og hverdagserfaringer fra boligen, bomiljøet og nabolaget sitt med vekt på oppveksten i kommunal bolig. For det andre å gi råd som skulle spilles inn til myndighetene i Oslo, andre kommuner, nasjonale myndigheter og andre aktører som kan ha innflytelse på arbeidet med å styrke levekårene for barnefamilier i kommunale boliger. Det første målet blir ivaretatt gjennom dette kapittelet og flere kommende publikasjoner. Det andre målet, rådene fra ungdommene – og biter av det første målet – ble formidlet på et fysisk og digitalt seminar 28. september 2023 hvor vi lanserte BOVEL-notat 4/23 (Brattbakk & Reiersen, 2023), en brosjyre utformet som en sjekkliste med ungdommenes råd og en video laget av ungdomsredaksjonen Ildfluene som er del av Tøyen Unlimited.³

Å etterstrebe en så nøytral tilnærming som mulig er sentralt i forskningsmetodikk, og særlig viktig overfor grupper som fra ulikt hold ofte defineres som «utsatte». Vi var ekstra opptatt av å stille åpne spørsmål, og unngå ledende spørsmål eller signalisere noen form for forutinntatthet om deres situasjon. Vi var særlig opptatt av å forsøke å unngå og bidra til (en eventuell ytterligere) stigmatisering av ungdommene.

Om ungdommene, boligene og nabolagene de bor i

Alle de ti ungdommene – fem gutter og fem jenter – har etnisk minoritetsbakgrunn. De fleste er født i Norge av foreldre som har innvandret. Minoritetsbakgrunn var ikke et kriterium for rekruttering, men gjenspeiler langt på vei sammensetningen av barnefamilier i kommunale boliger i Oslo. I 2021 hadde 94,4 prosent av husholdningene med barn som leide kommunal bolig i Oslo minst én person som var født i et såkalt G2-land⁴ (se kapittel 7 i denne antologien). Samtlige ungdommer er gitt fiktive navn i teksten, og alle bor i helkommunale blokker eller bygårder der alle

2 Prosjektet er gjennomført av forskere ved OsloMet i samarbeid med Redd Barna og finansiert av Stiftelsen Dam. KDD har gjennom BOVEL finansiert analysen som ligger til grunn for dette kapittelet.

3 BOVEL-notatet, brosjyren og videoen kan lastes ned her: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/barn-som-bor-trangt-i-kommunale-boliger>

4 Statistisk sentralbyrås landgruppedefinisjon for G2-land: I gruppen av G2-land inngår i) Europa utenom EU, EFTA og Storbritannia; ii) Amerika utenom USA og Canada; iii) Oseania utenom Australia og New Zealand; iv) Afrika og v) Asia. Hvis minst én person i en husholdning er født i et G2-land, defineres husstanden til å være fra et G2-land.

leilighetene er kommunale. Ungdommene kom fra nabolag i tre ulike bydel-
ler som jeg også har gitt fiktive navn:

Enga er et nabolag som ligger på grensen mellom indre og ytre by vest og som har den mest blandede boligbebyggelsen av de tre nabolagene. Her er det én helkommunal blokk i et område med blokkbebyggelse med en blanding av borettslag, sameier og private utleieboliger, samt rekkehus og romslige eneboliger. Den blandede boligmassen betyr også at den kommunale blokka ligger i et område med tydeligere sosioøkonomiske skiller mellom beboerne, hvor blokk- og bygårdsbeboerne har lavere sosioøkonomisk status enn beboerne i de nærliggende rekkehusene og eneboligene.

Haugen er et nabolag i en bydel i indre by øst som er en typisk sentrumsbydel som utelukkende består av blokker og bygårder. Her er det en relativt høy andel helkommunale blokker, men mange er også organisert som borettslag og sameier og med innslag av privat utleie. Befolkningen er svært polarisert langs sosioøkonomiske skillelinjer med høyt utdannede middelklassefamilier i mange av bygårdene og store grupper med lav sosioøkonomisk status i de kommunale og private utleieboligene. Men selv om mange vil se forskjell på bygårdene hvor folk leier og eier boligene sine er forskjellene mellom de ulike disposisjonsformene likevel mindre synlige enn på Enga fordi alle bor i leiligheter.

Lia er et nabolag i en bydel i ytre by øst som kan karakteriseres som typisk drabantbybebyggelse med to helkommunale blokker omringet av blokkbebyggelse som er borettslag og sameier og med eneboliger og rekkehus litt lenger unna. Det er tydelige sosioøkonomiske skillelinjer her også, men mindre enn i de to øvrige.

Oppvekst i helkommunale boligblokker: boliger, bomiljø og nabolag

Høy trivsel og sterk stedstilhørighet

Ungdommene forteller om steder i nærmiljøet sitt hvor de liker å være og å gjøre ulike aktiviteter. En fellesnevner er at de legger vekt på betydningen av å være sammen med venner og familie; å bruke tid med folk de hører til, er glad i og som de føler de kan være seg selv overfor. Dette sosiale aspektet i kombinasjon med meningsfulle aktiviteter karakteriserer hvordan de beskriver kvalitetene ved stedene de bor på og hva som er viktig

for dem i hverdagen. I en øvelse der de fortalte om hvilke steder de liker å være er fotball- og basketballbanen, ballbingen, kjøpesenteret, kiosken, ungdomsklubben, og «hjemme i leiligheten» gjengangere. Flere nevner også moskeen, skolen og ulike kulturelle fritidsaktiviteter, og å reise bort sammen på tur. Det kommer tydelig fram at de fleste har en sterk tilhørighet til stedet de bor på og at de er stolte av hjemstedet sitt. Disse innsiktene er i tråd med mange studier av ungdom både fra Norge og internasjonalt (Pataki et al., 2023) og gjelder også i stor grad for ungdom i nabolag med levekårsutfordringer (NOU 2020: 16; Rosten, 2015) og i den offentlige boligsektoren (Barneombudet, 2010; Brattbakk & Reiersen, 2023), selv om studiene av sistnevnte er få. I likhet med de fleste av disse studiene finner vi like fullt at ungdommene relativt raskt – etter å ha slått fast at stedet de bor på er bra, har vist fram sin stolthet og forsvar for stedet sitt og blitt trygge nok til å gå litt dypere – også er tydelige på at det er problematiske sider ved å bo og leve der de bor. De møter på utfordringer i hverdagen sin knyttet til boligen, bomiljøet og nabolaget – og gjennom begrensningen det er at familien har dårlig råd. Jeg går inn i ulike sider ved dette i det følgende, men innledningsvis er det sentralt å understreke at de, i likhet med ungdom flest, framstår som fulle av energi, livsmot og drømmer og har ulike strategier for å håndtere utfordringene de beskriver. De framstår på ingen måte som passive ofre for livssituasjonen din. Dessuten; ingen av dem uttrykker at de ønsker seg bort fra området de bor i. De vil heller forbedre forholdene der de bor enn å flytte.

Ungdommenes bevissthet og kunnskap om at de bor i kommunal bolig

Som jeg redegjorde for i metodeavsnittet, startet vi med en bred samtale med ungdommene om hva som var bra og hva som kunne bli bedre der de bor. Et av spørsmålene vi ønsket å få svar på var hva barn og unge vet om kommunale boliger – og andre disposisjonsforhold som privat leie og eie – og i hvilken grad de er klar over at familien leier bolig av kommunen. Alle ungdommene visste at de bodde i kommunal bolig og at det betydde at familien leier, og ikke eier, boligen sin, men det var i likhet med funnene fra Barneombudets rapport fra 2010 stor variasjon i kunnskapsnivå og innsikt i hva det betyr. På grunn av foreldrenes språkutfordringer hadde noen av ungdommene, på vegne av familien, vært i kontakt med Boligbygg og kjente godt til systemet, mens andre ikke hadde erfaring med dette og

hadde begrenset kunnskap. Når, hvordan og av hvem de fikk vite at de bor i kommunal bolig varierte også:

- Intervjuer: Tenker dere at det går an å være en ungdom som bor i kommunal bolig uten at man vet det?
- Yosef: Ja, det går. Hvis foreldrene dine ikke sier det, ikke har sagt det til deg.
- Rayan: Eller at venner ikke har sagt det da. Siden det kan være at det er en venn som vet at han bor i kommunal bolig, så vet ikke han andre vennene, så kanskje han forteller det, så ja, det går an å bo i, ja, uten at man vet det.
- Ilyas: Jeg visste ikke at jeg bodde i kommunal bolig for en god stund, skal ikke lyve ass, men sånn jeg fikk vite rundt 15–14 år; jeg bor i kommunal bolig.
- Ali: Når jeg fant ut at jeg bodde i ... Jeg var 12–11 år.
- Intervjuer: Husker du om det var foreldrene dine som fortalte det?
- Ali: Nei, jeg tror de snakket om det på telefonen eller noe, så hørte jeg det.
- Fatima: Jeg visste ikke hva det egentlig var før slutten av barneskolen, da jeg fikk vite av en venninne av meg hva kommunale boliger egentlig er.

Flere forteller at de overhørte samtaler foreldrene hadde om tematikken og at det tok tid før de forstod mer om hva det betydde. Det kommer også fram at det ikke er så vanlig å snakke om at man bor i kommunal bolig. De fleste vet litt om forskjellene mellom å eie og leie bolig og mener at det er vanlig å vite litt om det for ungdommer på deres alder. Flere mener også at de selv og vennene deres vet hvem som bor i kommunal bolig og hvem som bor i eid bolig. Mange av ungdommene opplever at det er mange som bor i kommunal bolig i området der de bor, men her er det også forskjell ut fra hvilket av de tre områdene de bor i. På Enga er det én stor blokk med kommunale boliger og resten er private utleieblokker og mange eneboliger. I Lia er det to store blokker omgitt av borettslagsblokker, men også en del eneboliger litt lenger unna. Haugen skiller seg ut med at det kun er blokker og bygårder i nabolaget og hvor relativt mange er helkommunale, men også mange borettslag og sameier.

- Intervjuer: Er det stor variasjon i hvordan folk bor i nabolaget deres?
- Ali: Jeg vil si at det er mange som er i samme situasjon som oss, men på samme måte så er det også mange som eier ja, som ikke ...
- Amina: Det er blanding.
- Rayan: Ja, det er en veldig god blanding egentlig.

- Fatima: Jeg er ikke sikker, men jeg vil òg si at det er en blanding.
- Yosef: Men egentlig i vennegruppa vår det er flest som liksom leier fra Boligbygg.
- Zahra: I vår bydel så er det mange blokkleiligheter på en måte også ...
- Intervjuer: Hva tenker dere eventuelt er forskjellen på å leie boligen sin enten av Boligbygg eller av private eller å eie den?
- Rayan: Kanskje størrelse, egentlig det er det eneste jeg har merka, størrelse.
- Ali: Når jeg tenker eie, jeg tenker kanskje det er mer større på en måte enn leie.
- Rayan: Ja, for når du eier liksom så får du selv bestemme hvor du bor.

Ungdommene har en viss oversikt over om folk i nabolaget leier eller eier boligen sin, men har naturlig nok bedre oversikt over bolig- og bygnings-typer som blokker, bygårder og eneboliger. Størrelse på boligen og graden av autonomi i bosituasjonen trekkes fram når de snakker om forskjeller mellom å eie og leie. Òn av ungdommene nevner også at hun har forstått at en forskjell mellom å leie privat og kommunalt er at kommunen har «mer forståelse for at du betaler for sent leie og sånt, men det er jeg ikke sikker på, men det er hvert fall det jeg har hørt». Det er i det hele tatt en del usikkerhet blant ungdommene rundt forskjeller i betingelser og hva som gjelder for eie og privat og kommunal leie. Flere sier at dette er noe foreldrene tar seg av og at de selv er lite involvert i slike spørsmål, mens noen også har mer erfaring, gjerne knyttet til at de fungerer som tolker eller talerør i møte med utleier eller andre offentlige etater for foreldre som har svake norsksferdigheter (Brattbakk & Reiersen 2023).

Tross varierende innsikt i boligsystemet og forskjellene på eie og leie har de fleste en klar opplevelse av at det er statusforskjeller mellom det å eie boligen sin og det å bo kommunal bolig.

«Jeg har aldri hatt eget rom!»

Å ikke ha eget rom og å bo trangt er erfaringer som kommer fram i mange av samtalene med ungdommene. Alle ti ungdommene har søsken, og bor sammen med flere av dem. Søskenflokkene varierer fra tre til seks barn. I noen familier bor fortsatt alle søsknene hjemme, mens andre har store-søsken som har flyttet ut. De fleste ungdommene bor sammen med mor, mens noen få bor med begge foreldrene. Ungdommene bor i familier som teller fire til åtte hjemmeboende. De minste leilighetene har ett soverom og stue og de største har tre soverom og stue. Alle har erfaring med å dele

rom med søsken. Kun et par av ungdommene har nylig fått eget rom, mens de fleste deler med ett søsken og noen få deler med to. Alle familiene er trangbodde ut fra den norske definisjonen av trangboddhet.⁵ Amal, som bor i en leilighet med tre soverom, forteller:

- Amal: Jeg har to storebrødre, meg og lillebroren min, og pappa og mamma.
 Intervjuer: Ok, så dere er seks stykker, fire barn?
 Amal: Mhm.
 Intervjuer: Så da betyr det at du deler rom med noen eller?
 Amal: Mhm. Det er litt deilig fordi jeg er mørkeredd skjønner du.

I familien til Amal deler altså de fire søsknene to soverom, og selv om hun syns det har noen fordeler å dele rom, ønsker hun seg eget rom og større leilighet. Hun forteller: «Det er fint å kunne gå til [fritids]klubben og møte venner uten å stresse med leiligheten og liten plass og sånn.» Flere av ungdommene forteller i første omgang at de synes familien har plass nok, men etter hvert som samtalen forløper gir de fleste likevel uttrykk for at de ønsker seg et eget rom. Noor sier at hun gjerne ville bytta leilighet «fordi jeg deler med lillesøstera mi og jeg vil ha mitt eget rom ...». Jeg spør Rayan hva som er det beste med leiligheten der han bor:

- Rayan: Å ha et rom.
 Intervjuer: Som du kan ha helt alene?
 Rayan: Ja. For jeg flytta dit sånn tre år siden, så gjennom hele livet mitt har aldri hatt mitt eget rom liksom, sånn bra rom og sånt. Så jeg lever ganske greit da. Chillern. Fra hvor jeg flytta fra liksom.

Flere av ungdommene forteller om hvordan de synes det er å dele rom med søsken og hvilke utfordringer det kan gi:

- Fatima: Som barn jeg måtte dele soverom med sånn tre søsken ikke sant, det ble altfor mye, man får ikke sin egen plass. Og nå også jeg deler soverom med den yngste søstera mi, så da også noen ganger det blir sånn jeg skulle ønske jeg hadde mitt eget rom, ikke sant.

5 Definisjonen sier at man er trangbodd hvis leiligheten enten har færre rom enn antall personer når bad og kjøkken holdes utenfor og/eller når det er mindre enn 25 kvadratmeter per person (Statistisk sentralbyrå, 2025).

- Zahra: Og så er det at vi legger oss til forskjellige tider. Som for eksempel storesøstera mi, det kan hende at noen ganger hun ikke orker å sove den tiden jeg sover, og jeg sover egentlig ganske tidlig, og da vil jeg egentlig at det skal være stille så jeg ikke trenger å forstyrres av lyder rundt meg. Og det vil ikke funke når de har på høy lyd på telefonen deres eller PC-en eller ser på film og TV-en og da føler jeg det kan være litt irriterende når jeg ikke får nok søvn selv.
- Fatima: Jeg deler jo rom med søstera mi ikke sant, og da er det sånn på morgenen hun vil alltid ha på lys og hun lager så mye bråk, og på kveldene hvis jeg snakker på Facetime med vennene mine så vil ikke hun ha lyset på, men jeg vil ha på lyset. Det er det som er problemet. Men ellers jeg er fornøyd med å dele rom med henne.
- Zahra: Jeg deler rom med storesøstera og lillesøstera min, og føler det blir veldig trangt. Det er et veldig stort rom, men jeg føler også at jeg må rydde opp etter dem og at jeg ikke har laget rotet, men at de har gjort det, og det er ikke sånn at de orker å rydde, så det er alltid jeg som må gjøre det fordi at jeg vil at alt skal se rent ut. Så jeg føler jeg må ha mitt eget område hvor jeg kan holde det ryddig uten å tenke på at de skal rote eller at jeg skal rydde opp etter dem eller gjøre sengen deres og.
- Fatima: Ja, og hjemme hos meg er det umulig å gjøre det ryddig fordi leiligheten er så liten. Jeg er en ryddig person. Jeg liker å ha det ryddig rundt meg. Men det er sånne bokser med ting, og man kan ikke åpne døra ordentlig liksom til man kommer inn, det er bokser av ting overalt. Og hvis det ikke er ryddig så vil jeg ikke ha folk over, og siden vi er så mange i leiligheten, så blir det ikke alltid ryddig.
- Zahra: Jeg pleier egentlig ikke å ha med venner hjem, det er mest at jeg går til dem, og de bor veldig nærme. Jeg pleier ikke å ha så mange hjemme hos meg fordi vi er fire barn pluss meg i et hus, og det blir litt bråkete. Noen ganger kan jeg ikke ha med venner hjem fordi søsknene mine som er eldre må jobbe med oppgaver og vil ha det rolig. Så da blir det vanskelig å ha med andre hjem. Jeg har hatt folk hjemme hos meg, men det er ikke ofte at det skjer egentlig. Det er mer at jeg går hos dem.

Å dele rom har altså flere sider som gjør at mange av ungdommene ønsker seg eget rom. Uenighet om vinduet skal være åpent eller lukket, ro til å sove, å forholde seg til andres rot, og at leiligheten er så liten at de ikke har plass til alle tingene de trenger, er andre tema.

Trangboddheten får også konsekvenser for det sosiale livet deres. Mange forteller, som Zahra, at de aldri har med venner hjem, mens andre sier at det skjer sjelden. Siden det er trangt hjemme trekker flere fram at de ofte er hjemme hos andre venner og at det er fint å kunne møtes andre

steder utenfor hjemmet, slik som Amal fortalte om det å kunne møtes på fritidsklubben i sitatet i starten av dette avsnittet. Noen uttrykker også at de etter hvert som de vokste til er blitt mer fornøyde og takknemlige over bosituasjonen sin. Amina sier:

Jeg tror egentlig, sånn når jeg var yngre, at det var mer sånn fordi at alle vennene mine hadde eget rom at jeg også ville ha eget rom fordi at jeg kunne ha med de hjem. Men til slutt, når jeg ble eldre, så innså jeg egentlig det er ikke så farlig å ha sitt eget rom, så lenge du har et sted å sove på en måte, fordi det er jo folk som ikke har tak over seg, så det er bare tenke sånn «du burde være takknemlig» på en måte.

For Wassim knytter takknemligheten seg også til hva han har opplevd tidligere: «Ja, jeg også mener at, jeg er fornøyd med rommet mitt, jeg har stor plass, deler med broren min, og i forhold til det jeg hadde i hjemlandet så er det veldig bra, fordi jeg sov i stua og sånt.»

Ungdommene forteller også om positive sider ved å dele rom og å bo mange tett sammen. Det er særlig sosiale aspekter som trekkes fram, som det at «du alltid har noen å snakke med» og «du føler deg aldri alene». Har du en dårlig dag, kan søsken, selv om de også kan «være irriterende», få deg «i bedre humør». Det er mye humor og morsomme ting som skjer. Noor, som har flere eldre søsken som har flyttet hjemmefra, sier at det er blitt litt tomt når det nå bare er henne og lillesøstera igjen. Iblant savner hun storesøskene sine.

Ungdommenes erfaringer med å bo trangt gjenspeiler i stor grad funn fra andre studier når det gjelder ulemper med å dele rom med søsken, at det lett blir stress og konflikt i familien, at det kan være vanskelig å få tid til seg selv, at det blir mindre søvn og at man sjelden eller aldri inviterer med venner hjem (Andersen et al., 2017; Barneombudet, 2010; Brattbakk & Andersen, 2018; Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Stefansen & Skevik, 2006). Utfordringer med å ha liten plass og å måtte forholde seg til andres rot og ulike sovetider er en dimensjon som har vært mindre framtrædende i tidligere studier. Det samme gjelder vektleggingen av takknemlighet for å ha et sted å bo og at flere også trekker fram de positive sosiale sidene ved å bo tett sammen.

Eie og leie – statusmarkør på fattigdom og rikdom for ungdom

Som beskrevet tidligere i kapittelet er det godt dokumentert at det å eie boligen sin er en sterk kulturell norm i selveierlandet Norge, og at det å leie

bolig oppleves som et trinn lavere i statushierarkiet (Vassenden & Lie, 2013). Det å være avhengig av å få tildelt bolig av det offentlige vil av mange regnes som aller lavest i slikt hierarki, kanskje med unntak av å være bostedsløs.

Å oppdage at goder ikke er likt fordelt mellom familier ser ut til å være en erkjennelse som seg gradvis inn med økende alder:

- Ali: For meg, når jeg var yngre ikke sant, jeg hang med mine vanlige kompiser, men jo eldre vi ble, alt annet enn fotball som de drev med var for dyrt for meg. Skjønner du hva jeg mener? De drar på kino annen hver dag etter skolen, det koster sånn 150 kroner, og så jeg blir ukomfortabel fordi jeg ikke vil at de spør foreldrene sine om de kan spandere på meg hver gang liksom, og så blir jeg flau over å ta de med hjem.
- Intervjuer: Du ble flau over å ta de med hjem?
- Ali: Ja, vi bodde i en liten leilighet skjønner du. Rommet mitt var så lite, bare en køyeseng liksom.
- Yosef: Ja, som han sa at gutta fra rikere familier de gjør mye aktiviteter og de gjør ting som, å dra på kino, de har egen hytte, de har mye forskjellig – ting vi ikke har, og jeg vil ikke spørre foreldrene mine om kan jeg bli med dem hele tiden.
- Ali: Det er lettere for deg å henge med gutta som går gjennom samme greie som du går gjennom enn det er å henge med dem som går gjennom liksom hyttetur, skitur, «la oss reise til Spania». Ikke sant, det er lettere for deg å henge med gutta fra blokka [den kommunale blokka]?
- Rayan: Jo, de i blokka, de er i samme situasjon som oss, skjønner du?

Flere av ungdommene nikker gjenkjennende til dette. En slik *selektiv sosialisering* (Andersson et al., 2017) er som nevnt en kjent mekanisme: Ungdom velger hvem de vil omgås med. Nabolaget kan bestå av flere parallelle sosiale nettverk med ulike holdninger, rollemodeller, ressurser og som kan definere seg i opposisjon til hverandre (Harding et al., 2011). Opplevelsen av å være i samme situasjon, her i betydning av sosioøkonomiske ressurser og muligheter, fikk betydning for hvem man knyttet seg til. Guttene forteller at det var mer blanding i vennegruppa da de var yngre, da hang de mer sammen med folk med ulik bakgrunn. Jo eldre de ble, jo mer ble det grupperinger der de som var i samme økonomiske situasjon hang sammen. Forskjellene i hva man hadde råd til å delta på gjorde etter hvert at mange synes det var ubehagelig enten å bli spandert på av vennenes foreldre eller å mase om penger hjemmefra. De store kontrastene mellom dem ble for

synlige. Fortellingene viser at de mister følelsen av jevnbyrdighet, og at dette går ut over venns­kapsrelasjonen. I tillegg til penger viser det seg også i boligen – både størrelsen, standarden og beliggenheten – gjør at flere av ungdommene som vokste opp i kommunale boliger blir flaue.

Guttene som snakker i avsnittet over er fra Enga, der de kommunale leilighetene i blokka skiller seg mer fra de omkringliggende boligene enn hva som er tilfelle særlig på Haugen, men også i Lia. Vi ser at disse forskjellene mellom ungdommene fra Enga og de to øvrige områdene skinner gjennom i mange av samtalene vi hadde. Det er tydelig at guttene fra Enga gir sterkere uttrykk for at de skiller seg ut fra andre ungdommer i nabolaget, noe som kan indikere en form for *relativ deprivasjon* – altså at de i større grad enn i de to andre områdene sammenligner seg med ungdom fra velstående familier som er «normalen» i nabolaget deres og føler at de faller gjennom i denne sammenligningen. Fenomenet er velkjent. Funnene er i tråd med resultatene fra en omfattende kvantitativ undersøkelse av ungdom i Oslo hvor det viser seg at ungdom i lavinntektsfamilier som bor i områder med høyere inntektsnivå subjektivt sett opplever seg som fattigere enn ungdom i tilsvarende familier i områder hvor gjennomsnittsinntekten er lavere (Pettersen & Sletten, 2019). Det kan, som vi også ser her, føre til skam og tilbaketrekning hos ungdom (Walker et al., 2013) og at de lettere inntar en opposisjonsrolle eller finner samhold hos andre unge som er i samme situasjon. Som tidligere nevnt kan dette også sees som en form for selektiv sosialisering (Andersson et al., 2001). Det interne samholdet blir styrket, mens avstanden til «de andre» øker, noe som bygger opp under en følelse av utenforskap og som kan gi grunnlag for dannelsen av subkulturer som avviker fra nabolagets rådende normer og atferd (Small & Feldman, 2012).

Ungdommene opplever at det er en klar sammenheng mellom å bo i kommunal bolig og å være fattig, mens det å eie bolig og bo i hus er et tegn på rikdom. Denne innsikten har de fått gradvis gjennom oppveksten. Den er dels en erkjennelse basert på at de, etter hvert som de ble eldre, forstod at familien deres hadde lite penger å rutte med og at alle naboene i de kommunale blokkene også var i samme situasjon. Dels har den gradvis vokst fram gjennom å møte andre utenforstående på skolen, i nabolaget og på fotballbanen som hadde det romsligere og som i mange tilfeller også gjorde dem oppmerksomme på disse ulikhetene. Det framstår altså som en vekselvirkning mellom opplevelser av sin egen situasjon på den ene siden og erfaringer fra møter med «de andre» som er bedre stilt og deres påpeking av disse ulikhetene.

Dette innblikket i ungdommenes bevissthet og erfaringer med å bo i kommunale utleieboliger styrker på mange måter forståelsen av bolig-situasjonen deres som del av en bredere fattigdomsproblemattikk. Vi skal nå utforske dette videre gjennom å ta steget ut av boligen og inn i bomiljøet.

Bomiljø til besvær – når uro blir hverdagslig

Etter å ha pratet om hva ungdommene liker ved boligene sine og stedene de bor på, hva som er bra og hvor de trives, sier Amina at miljøet kanskje kunne vært litt bedre. Men hun vil først ikke si direkte hva det er, så jeg spør om hun føler seg trygg når hun er ute i nabolaget sitt. Hun sier at hun har mange venner og at det er mange fritidstilbud, men:

Kanskje litt mye kriminalitet, spesielt rundt der vi bor, det er alltid politi, med store gevær og sånt. Det er ikke det at jeg har sett det [som skjedde] selv, det er bare at jeg har sett politi rundt. Alltid er [navn på plass] på nyhetene og sånt.

På spørsmål om hun og vennene hennes kjenner noen som har blitt skadet, svarer de nei. Ingen av hennes venner eller vennene deres igjen har blitt angrepet eller skadet. Sitatet viser også hvordan hun mener mediene bidrar til å forsterke hendelsene for ungdommene og ikke minst vise omverdenen hva slags sted dette er, noe som mange studier av ungdom i nabolag med levekårsutfordringer opplever (NOU 2020: 16; Rosten, 2015).

De fleste er vant med at politiet stadig kommer til blokka og nabolaget der de bor. Ilyas fra Enga forteller:

For to uker siden var jeg utenfor blokka med broren min da det plutselig kommer en sivil politibil og stopper foran en bil som står der. De sjekker inni bilen og plutselig kommer det fem andre politibiler til og politifolka løper opp og raider en leilighet. Leter etter narkotika.

Yosef bor samme sted og sier: «Blokka er et fint sted å bo, men liksom når det kommer til narkomanere så ødelegger de blokka». Han forteller også om flere episoder med den nærmeste naboen:

Jeg har en nabo, jeg ble truet av henne da, midt på natta. Hun er narkomaner. Hun pleide å ... hva heter det, det er som at du hører steiner blir knust i hjemmet hennes, det er bare veggen mellom oss egentlig, så det høres ut som hun trenger hjelp. Hun skriker «hjelp, hjelp, hjelp», så vi ringte politiet flere ganger. De kom, men de kunne

liksom ikke gå inn i huset, de har ikke lov, men de prøvde å snakke med henne flere ganger. Hun sier til dem «jeg farger håret, dere må la meg være alene». Politiet drar igjen. Og til slutt ikke sant, om natta, sånn klokka 2 eller 3 så hører jeg bank på døra vår, så hører jeg hun sier «jeg skal drepe dere, jeg skal drepe dere, åpne døra, åpne døra». Så ringte storebroren min politiet igjen, de kom og tok henne, så vi måtte opp til naboen for å sove, fordi vi klarte ikke sove i leiligheten vår den natta.

Yosef forteller at slike ting har skjedd et par ganger de siste årene. Mens flere av de andre ungdommene forteller at det er «helt vanlig» at naboene bråker mye og ofte forstyrrer nattesøvn. Naboen som truet Yosef og familien midt på natta kom tilbake til leiligheten sin etter en stund. Yosef tror «hun har egentlig fått hjelp nå på en måte» og hun har blitt roligere og har ikke truet dem mer. Men «sånn én gang i måneden kan vi høre at hun skriker om natta», men nå varer det ikke så lenge før hun roer seg. En av de andre ungdommene sier at de så henne i oppgangen i går. Yosef bekrefter det og sier at han pleier å hilse på henne, men «hun er jo syk, ikke sant»:

- Yosef: Noen ganger pleier hun å snakke ... For eksempel, en gang jeg så henne utenfor blokka hilste hun på søppelkassa! Den søppelkassen er jo veldig hyggelig, så jeg måtte liksom bli med på det, jeg lata som jeg snakka med søppelkassa og sånt. Noen ganger det er morsomt å se på de.
- Intervjuer: Så hun er en hyggelig type når du er med og snakker med søppelkassa?
- Yosef: Ja.
- Intervjuer: Fikk hun noe svar fra søppelkassa?
- Yosef: Nei ass, jeg svarte i stedet.

Flere av ungdommene fra Haugen og Lia sier at de ikke føler seg veldig utrygge, selv om flere har hatt ubehagelige opplevelser, særlig når de var yngre. Amina fra Haugen sier det slik:

Jeg føler meg ikke, det er ikke det at jeg tenker på det og tenker at jeg er redd for å bo her, men jeg og vennene mine som bor der vi bor pleier å snakke om de tingene som skjedde med oss da vi var yngre og kanskje le av dem, men det er ikke noe som foregår akkurat nå, bortsett fra det som skjedde for to måneder siden. Det har begynt å bli litt mer roligere her enn da vi var yngre.

Noor fra Lia reflekterer litt rundt det med å være redd eller utrygg og sier:

Jeg tror liksom, det som skjer med mennesker når de går gjennom så mye traumatiserende opplevelser over tid at de [...], skjønner du hva jeg mener? Du bare vet hvordan

du skal bevege deg, sånn at du kanskje ikke er redd, men at du vet at «jeg skal ikke gå dit nå liksom», «kanskje om tre minutter», du bare lærer å overleve i systemet du lever i. Du er ikke redd, du bare vet hvordan du skal reagere liksom.

Her beskriver Noor hvordan alle de ubehagelige og skremmende hendelsene hun og andre barn og unge har opplevd i hennes nabolag i oppveksten har vært traumatiserende. Hun legger vekt på at det å bli utsatt for slikt over tid får konsekvenser for henne og andre som vokser opp under slike forhold: at de blir herdet og lærer seg hvordan de skal håndtere opplevelser og reagere på signaler fra ustabile naboer for å takle den krevende situasjonen de lever i. Dette gir gjenklang i funnene fra den omfattende gjennomgangen av studier som Visser et al. (2021) gjorde hvor de fant at denne typen uro og utrygghet i nabolaget har sterkere betydning for unges trivsel og psykiske helse enn naboenes sosioøkonomiske sammensetning. Sistnevnte er et mål som brukes i mange studier. Uro i form av ubehagelige hendelser og utrygghet i nabolaget ser ut til å ha en særlig uheldig påvirkning på ungdommene.

Noors beskrivelse av at man kanskje ikke er så redd lenger, men lærer seg å være på vakt og å vite hvordan man skal håndtere ustabile naboer, kan også sees i lys av de-sensitivitets-hypotesen (Ng-Mak et al., 2004) som sier at barn tilpasser seg og blir mindre sensitive ved hyppig eksponering for uro og kriminalitet. Hver ny eksponering kan på den ene siden ha liten eller neglisjerbar negativ effekt og styrke dem i form av at de tilegner seg en form for gatekapital og lærer seg overlevelsesteknikker, mens de på den andre siden også kan bli mer hardhudede eller numne. En slik tilpasning kan også defineres som en «patologisk tilpasning» fordi det emosjonelle stresset øker og kan gi utslag som økt aggressivitet og *eksternaliserende symptomer* – ytre fokusert problematferd – hos barn og unge (Ng-Mak et al., 2004).

Andre fortellinger fra flere av ungdommene og fra ungdomsarbeiderne, som vi kommer tilbake til, støtter mer opp om sensitivitets-teorien: altså at gjentatt og kronisk eksponering for vold, trusler og utagerende oppførsel i bomiljøet øker stressnivået hos barn og unge, og at hver nye hendelse fører til en ytterligere forverring (Ng-Mak et al., 2004; Schwartz et al., 2022). Et eksempel på en dette er at en av guttene fra Enga forteller at lillesøsteren hans ble angrepet av en ruset nabo. Det oppstod et basketak der han måtte angripe den rusede naboen for at han skulle slippe søsteren. Han forteller at søsteren i lang tid etterpå var livredd og ikke torde å gå ut, og at hun fikk varige mén av opplevelsen.

Det sosiale klimaet – de sosiale strukturene i bomiljøet – er avgjørende for hvordan ubehaget og utryggheten knyttet til skremmende og traumatiserende hendelser i nabolaget håndteres og oppleves (Visser et al., 2021). De negative følgene mildnes i nabolag hvor ungdom og foreldre samtidig opplever støtte og hvor motkrefter bidrar til å styrke tryggheten og samholdet. Med Sampsons (2012) ord kan vi kalle det den *kollektive samhandlingskraften* i bomiljøet – graden av å dele felles normer og forventninger og det å kunne stole på at naboer vil gripe inn hvis noen utsettes for noe ubehagelig. Dette kan vi også finne spor av i historiene til ungdommene. Yosef forteller i det foregående her om at familien fikk sove hos nabofamilien i leiligheten over dem den natten de ble skremt av en utagerende nabo. Flere ungdommer kaller foreldrene i nabofamilier for onkler og tanter, og de beskriver et sterkt fellesskap med disse utvalgte naboene. Slike fellesskap og trygge nabonettverk ble forsterket under koronapandemien hvor ungdommene forteller at flere nabofamilier dannet kohorter og hvor barn og unge gikk inn og ut hos hverandre. Når foreldrene i et nabolag har en viss innbyrdes kontakt er de også bedre rustet til å utøve felles sosial kontroll (Harding et al., 2011), og nabolagsnettverk og sosial støtte blant foreldre har vist seg å ha en positiv påvirkning på barns utvikling (Mathiesen & Prior, 2006). Ut fra det ungdommene forteller ser slike nettverk og foreldrestøtte ut til å være begrenset til noen få familier som holder sammen og støtter hverandre. Nabolaget som helhet er i liten grad preget av en slik kollektiv samhandlingskraft som Sampson (2012) beskriver eller samhold, sosial støtte og nettverk, men heller delvis av konflikter mellom grupperinger og flere mindre parallelle nettverk.

Ali forteller at på Enga har det skjedd mye, og at det en gang var en krangel mellom to naboer, «en pakistaner og en somalier», om «noe salg av hasj eller noe» som pågikk over flere uker. Krangelen endte med knivstikking: «De hadde kranglet i flere uker, om kvelden de pleide å komme ut og krangle og så jeg tror han somalieren hadde fått nok og stabba han andre. Så kom politiet med en gang.»

Ali har også selv opplevd å bli truet av en narkoman som var rusa:

Noen venner av meg, når vi var yngre, har blitt jagd av en narkoman med kniv. Og det er sånn vi pleier å le av det, men når du tenker på det, det var en seriøs ting. Og så har du hun ene narkomane som har bodd der så lenge jeg kan huske, hun har hatt flere utbrudd, for eksempel hun kasta antenne og tallerkener ut av vinduet. Jeg tror hun får hjelp nå.

Amina, Yosef, Noor og Ali sine historier, refleksjoner og tilnærming i disse gjengitt samtaler viser en type *street-smartness*, bevissthet og forståelse for naboer som sliter med rus og psykiske lidelser. I likhet med de fleste andre ungdommene ser det ut som erfaringen med å leve tett på og stadig møte voksne som har store utfordringer har gitt dem innsikt og sosiale ferdigheter til å håndtere krevende og uforutsigbare situasjoner. Humor ser ut til å være én av strategiene ungdommene bruker i møte med slike situasjoner, både for å håndtere det og bearbeide det. De ler av det, men er samtidig bevisste på at dette er alvorlige og i noen tilfeller veldig ubehagelige og tidvis farlige situasjoner.

Ungdomsarbeiderne: belastende bomiljøer som skaper traumer

De tre ungdomsarbeiderne trekker alle fram at ungdommene som vokser opp i disse helkommunale bygårdene får en forståelse av alle lag av samfunnet, og særlig de som sliter mest. De får en ganske unik innsikt i hvordan noen voksne mennesker har hatt en barndom, en bagasje og har tatt noen valg i livet som gjør at de agerer som de gjør. Videre trekker de fram at dette også bidrar til at de ofte får et ganske sterkt samhold dem imellom, og at det ligger en viss spenning i det som de kan snakke om og le av. Det blir mange morsomme historier.

En ungdomsarbeider fra Lia, typisk drabantbyområde i ytre øst, har lang fartstid i bydelen og har vært tett på mange barn og unge som har vokst opp i helkommunale blokker. Han forteller:

Vi spurte politiet om vi kunne få en oversikt over de ti siste årene med politiutrykninger [til de kommunale blokkene], fordi vi opplever at det er noe helt annet der enn for andre adresser i bydelen. Den sammensetningen med rus og psykiatri, utagering tett på sårbare barnefamilier, den er jo utrolig uheldig. [...] Når vi fikk vite hvor mange utrykninger de hadde hatt på den adressen årlig i ti år, og vi så at det var mellom 50–130 i året, så tenker jeg at politiet kan si noe om belastningen barna opplever og får med seg. [...] Antall ubehagelige hendelser i barndommen [i disse blokkene] overstiger det som andre nabolag har med titalls. (Ungdomsarbeider, Lia)

Ungdomsarbeideren er opptatt av at dette ikke er vanlige bomiljøer, men at de aktuelle helkommunale blokkene er ekstremtilfeller med svært krevende oppvekstvilkår. Å ta temperaturen på bo- og oppvekstmiljøer ved hjelp av antall politiutrykninger er en interessant tilnærming, og i dette

tilfellet viste det seg å være en indikator med et slående resultat som viser en høy grad av nabolagsuro i tråd med funn og begreper vi tidligere har omtalt fra studier av nærmiljøer med mye uro og kriminalitet (Ng-Mak et al., 2004; Schwartz et al., 2022; Visser et al., 2021). Når et lite blokkmiljø over en tiårsperiode har årlige gjennomsnitt på mellom én og tre politiutrykninger i uka, forteller det mye om utfordringene i nærmiljøet og mange ubehagelige opplevelser for barn og unge som bor der. Og dette er en erkjennelse som blir stående selv om vi vet at årsaken til utrykningene – altså typen uro, hendelse eller kriminalitet – kan variere mye og ha ulik alvorlighetsgrad og ulike konsekvenser for naboer og oppvekstmiljø. Mange av politiutrykningene utløser dessuten utrykninger knyttet til helse, og medfører også ambulanser og helsepersonell som kan virke dramatisk og skape uro for dem som opplever det på nært hold. For beboerne kan jo dessuten selve utrykningen fra politi og helse i seg selv virke dramatisk og urovekkende, ikke minst for barn og unge. Flere av ungdommene trekker fram dette, og Noor fra Lia sier: «Det er irriterende at mange ambulanser pleier å komme hit.»

Ungdomsarbeideren er dessuten veldig klar i sin forståelse av hva som er problemet:

Enten kan vi forsøke å snakke om elefanten i rommet, som er beboersammensetningen, og finne en løsning på det. Ellers kommer vi til å snakke om disse blokkene om ti år, om tjue år, om tretti, førti og femti år. Og det samme om alle de kommunale blokkene i byen.

Ifølge ungdomsarbeideren er problemet hvordan beboerne er sammensatt. Elefanten i rommet er, ifølge hen, at kommunen plasserer barnefamilier sammen med personer som har omfattende helseutfordringer knyttet til rus og psykiske lidelser, ofte i kombinasjon, og med personer som selger ulovlige rusmidler, som tidvis er utagerende, voldelige og driver med kriminalitet. Det er «det strukturelle man må jobbe med» understreker hen, altså at disse ulike gruppene bosettes i samme bomiljø. Det er en veldig uheldig blanding som hen mener å se har svært uheldige konsekvenser med mye uro og utrygghet i bo- og oppvekstmiljøet. Ungdomsarbeideren mener at det er nettopp denne måten å praktisere tildeling av kommunale boliger på som skaper problemene for barn og unge:

For noen år siden var det mye snakk om at det var om å gjøre og være en traumesensitiv bydel. Også er det *vi* som påfører traumene. Vi er med på å tilrettelegge for

at traumer skal skje. Så det er flere av de eldre ungdommene jeg snakker med som nå er i kriminalitet og som har vokst opp i blokkene, de beskriver jo en oppvekst hvor det de ser rundt seg, er det de har blitt.

Ungdomsarbeideren forteller detaljert om hvordan hen opplever situasjonen for disse barnefamiliene og gjengir hva de selv har fortalt:

De er prisgitt miljøet rundt dem. Fordi det er barndommen deres, og det er nabolaget deres. Og de opplever å være redde fra de er små, i forhold til utagering og stigmatisering. Det blir kalt gettoer. Det kan være alt fra å bli vekket midt på natten fordi noen skal på fest til en av naboene og ringer på alle dørklokker i blokka. Eller at noen har røyka inne, så alle må ut på grunn av at brannalarmen går hver uke. På vinter og alt, så må alle ut. Så det er mye frustrasjon innad i familiene også, rundt dette. Også ser de at de får med seg traumatiske opplevelser. De får med seg vold. De fleste har blitt slengt dritt til, eller trua verbalt. En mor fortalte at gutten på åtte år tisser mye i sengen fordi han er redd. Han tisset mye i sengen og var redd for å sove fordi han våknet på natta av at naboen hadde ropt at han skulle brenne ned hele blokka, og alle skulle dø. Han var rusa, og det var knivstikking året før med samme nabo hvorpå barna får forstyrret søvn, noe som er ekstremt viktig for utviklingen deres. De får mindre fysisk aktivitet ute og lek de første åra, hvis man ikke tillater at barna er ute alene, ellers må foreldrene være ute med dem. Barna isoleres mye mer, og foreldrene isolerer seg mer fra fellesområdene, som gjør at de sliter veldig med skjermavhengighet og mangel på aktivisering. Ellers er barna i miljøer der de hører skriking, ser rusa personer, eller de finner sprøyter. Tre-fire-åringer kommer med sprøytespisser, og de blir lært opp tidlig til å være redde for ukjente. Barnefamiliene isolerer seg og går ikke ut så mye. Vi snakker mye om kriminalitetsforebygging, også skaper vi de strukturene som er med på å skape grobunn for utenforskap, for rekruttering, for marginalisering og gettofisering.

På grunn av frykt for represalier er mange foreldre også redde for å melde fra om alvorlige episoder. Noen har klaget på naboen sin, men opplevd at personen har fått vite hvem som har klagd og så har de opplevd å bli truet. Ungdomsarbeideren forteller om en episode for et par måneder siden:

En av ungdommene jeg jobber med fikk døra si skutt igjennom ... Ingen ringte politiet på fem timer ... Folk fikk det med seg, men de er jo redde fordi det er ... De er redde for represalier hvis de ringer.

Derfor tør de ikke lenger å klage og ender opp med å isolere seg enda mer.

Så de fleste er enige i at vi må konsentrere oss om våre egne barn og oss selv, og vi bryr oss ikke om de andre. Det er det beste for oss, ikke blande oss opp i hva som skjer rundt.

Mange barnefamilier ønsker derfor å flytte, de ønsker seg til et bedre og tryggere nabolag, men kun et fåtall får mulighet til å flytte til en annen kommunal leilighet, og de færreste har mulighet til å komme seg over i en privat leiebolig og i enda mindre grad å kjøpe seg en bolig.

Jeg forstår at de har lyst til å flytte ... Og jeg tenker det er helt riktig av dem å tenke det fordi barna er såpass redde og sliter med å sove. Alle de voksne som har flyttet derfra sier «Å, det er helt fantastisk, nå sover jeg mye bedre, og skuldrene er senket og stresset er nede». Og dette er det voksne menn i forti-femtiåra som sier. Hva da med stress som barn og unge opplever? De opplever og hører jo akkurat det samme.

Ungdomsarbeideren beskriver her et bomiljø hvor både barn og voksne utsettes for hendelser som gir et emosjonelt stress (Ng-Mak et al., 2004; Schwartz et al., 2022) som blant annet gir seg utslag i frykt, søvnproblemer og passivisering. I takt med en slik utvikling i nabolaget forvitrer samhold og positiv sosial kontroll fordi mange velger tilbaketrekning og isolasjon som følge av utrygghet og frykt for reaksjoner hvis man står opp og melder ifra om uholdbare forhold. Vi får her også innblikk i hvordan foreldrenes oppdragelsesstrategier påvirkes av uroen i nabolaget. Foreldrene ser her ut til å benytte seg av strategier som er gjenkjennelige fra typologien av nabolagsstrategier (Brattbakk, 2022) ved at de går fra å satse på nabolagsstrategier hvor de kollektivt forsøker å *styrke* nabolaget til mer individualiserte *skjermende strategier* hvor de trekker seg og barna bort fra nabolaget og vurderer å flytte vekk for å skjerme barna fra et nabolag de mener ikke fungerer. Slik tilbaketrekning og fokusskifte vekk fra nærmiljøet som helhet (kollektiv) og over til utelukkende å være opptatt av egne barn (individuell) og at disse må skjermes tapper samtidig nabolaget for ressurser og bidrar til ytterligere svekkelse av den kollektive samhandlingskraften i lokalsamfunnet (Brattbakk, 2022; Sampson, 2012). Uroen og utryggheten ser dermed ut til å både få direkte betydning for barn og unges livssjanser i bred forstand, men også indirekte via foreldreskapet de utsettes for fordi også foreldrene og hele lokalsamfunnet preges av dette (Coimbra et al., 2017; A. Næss & Kirkeengen, 2015; Uddin et al., 2017).

Utenforskap og svak integrering

Ungdomsarbeideren forteller at ettersom barna vokser til, blir ungdommer, så forstår de at de har hatt en uvanlig oppvekst. De fleste av ungdommene har minoritetsbakgrunn, og flere av dem har ifølge hen uttrykt:

Det er jo helt fucka. Det er ikke sånn vi skal vokse opp. Det er ikke en sånn barndom vi skal ha. De syntes at Norge snakker om seg selv som så vakkert og så bra, også er ikke det deres inntrykk i det hele tatt. Så det skaper en følelse av utenforskap. Også når de sammenligner seg med andre ungdommer om hvordan barndommen deres har vært. Da blir det lett oss mot dem.

Knyttet til integrering og følelsen av å være en del av samfunnet fortsetter hen:

En gutt sa til meg: «Hvordan skal vi ønske å integrere oss med norske mennesker når de norske menneskene vi møter på er junkies og utagerende, og kaller oss svartinger og kaller oss masse negativt?» De møter jo ikke på noen som jobber. De kommer ikke i kontakt med ... Det er ikke et vanlig nabolag. Hvor er det de skal se de godt fungerende familiene de kan knytte bånd til, og tilbringe tid sammen med og bli godt kjent med? Så det gjør at de bare isolerer seg mer, og de gjør seg selv enda mer sårbare i integreringen.

I tillegg til at potensialet for integrering er lavt, kommer også diskriminering av etniske minoriteter inn som en dimensjon. En av de andre ungdomsarbeiderne og en av de eldre ungdommene er opptatt av at en del av utfordringene med beboersammensetningen også handler om den fysiske boligstrukturen i mange av de kommunale gårdene:

- Omar: Blokka har 11 etasjer.
- Ungdoms-
arbeider (Enga): Og i hver etasje så er det tre familieboliger og et par sånne små leiligheter hvor det bor ...
- Omar: Ja, der bor det enten sånne rusavhengige eller folk som har psykisk lidelse. Så man putter liksom barnefamilier sammen med de. Og det er veldig dårlig miks ... Selv om. Man kan ikke si at det er feil at de skal bo der og at de ikke skal ha et sted å bo. Men det er bare at de ikke skal bo sammen med barnefamilier fordi plutselig så leker barna i gangen. Det skjedde med oss mye, vi spiller fotball i gangen, for det er kaldt ute. Så skyter noen på døra til en alkoholiker da, og så kommer han ut, og han er ikke seg selv, så plutselig så banker han en liten guttunge som bare vil spille fotball. Sånne situasjoner da.
- Ungdoms-
arbeider (Enga): Så *det* er de norske dere treffer i nabolaget.
- Omar: Helt riktig.
- Ungdoms-
arbeider (Enga): Dere har flytta til Norge og så er det sånn; velkommen! Så er alle naboene rusa.

At det er en blanding av små boliger for enpersonshushold og store boliger som passer for barnefamilier i de samme blokkene, noe som i utgangspunktet er fint for å skape en blandet beboersammensetning, blir i dette tilfellet et hinder for et godt bomiljø siden det er to grupper som utgjør en uheldig miks med mye nabolagsuro i et system med stor knapphet på kommunale boliger.

Ungdommene er enige om at de ønsker at det ble mer styring på hvem man leier ut til i de kommunale blokkene. Noen grupper bør ikke være naboer i samme blokk. Rayan fra Enga sier at «narkomanere ikke bør inn i en familieblokk, der det er mange familier og småbarn og sånt, sånn at folk eller barna kan ha det hyggelig og ungdommer kan ha det hyggelig». Fatima fra Haugen følger opp:

Kanskje generelt et tryggere samfunn, som vi sa, ikke leie ut husene til hvem som helst, og tenke litt på hvem som bor der. Tenke at det er barn som bor i dette området, at barna kan se sånne ting som de egentlig ikke trenger å se.

Selv om det også tidvis oppstår konflikter mellom disse to gruppene, var ungdommene lite opptatt av å sette gruppene opp mot hverandre. Det var mer en form for omsorg for naboer som sliter med rus og psykiske lidelser, og en erkjennelse av at det ikke er bra for noen av dem å bo tett på hverandre.

Avsluttende drøfting og diskusjon

Denne studien har gitt et innblikk i hverdagen og bolig- og bomiljøsituasjonen til ti ungdommer i helkommunale blokker i tre bydeler i Oslo. Det er relativt sjelden at ungdom kommer til orde på denne måten, og studien har vært krevende metodisk og tatt i bruk et bredt spekter av metodeverktøy.

Selv om kunnskapen om hva en kommunal bolig er og bevisstheten om at de selv bodde i en slik, varierte mellom ungdommene, hadde de fleste en viss kunnskap om dette og en forståelse av hva det innbar. De fleste hadde klare oppfatninger av forskjeller mellom å eie og å leie bolig, ikke minst en tydelig statusforskjell som de knyttet til økonomiske ressurser. Eide boliger var etter deres syn større og bedre enn leide, og bevisstheten om at deres familie hadde lite penger var også knyttet til livssituasjonen i leid bolig. Ungdommene hadde mange tanker og erfaringer knyttet til at boligene deres var små med tanke på hvor stor familien deres var. Alle hadde

delt rom med søsken mesteparten av oppveksten, og selv om det også var positive erfaringer med dette, var det de uheldige sidene som dominerte i deres fortellinger. Alle ønsket seg et eget rom. For de fleste var det å ta med venner hjem noe de sjelden gjorde. Ungdommene gir uttrykk for sterk grad av stedstilhørighet og trivsel i nabolagene sine. Ingen gir uttrykk for at de ønsker å flytte. Samtidig var det helt nære nabolaget – bomiljøet i blokka og oppgangen – preget av mange utfordringer. Det handlet om uro, utrygghet og situasjoner med naboer og besøkende som opplevdes som ubehagelige og truende. Uro og bråk fra naboer forstyrrer ofte nattesøvnen og gjør dem engstelige. Diskriminering knyttet til ungdommenes etnisitet forekommer også i bomiljøet ved at de får ukvemsord slengt etter seg. Utrykninger fra politi og ambulanser hadde stort omfang – i to av blokkene var det mellom én og tre politiutrykninger i uka over den siste tiårsperioden – og dette opplevdes ofte som ubehagelig og noen ganger skremmende. Flere omtalte det som traumatiserende. Alle hadde negative erfaringer med naboer som ruset seg og/eller var psykisk ustabile og utagerende og ønsket at barnefamilier ikke skulle bo sammen med narkomane. Ungdomsarbeiderne bekreftet disse funnene og opplevelsene og var også opptatt av at miksen av naboer med store rusutfordringer og alvorlige psykiske lidelser var svært uheldig og bidro til traumer, svak integrering og bygde opp under en opplevelse av utenforskap hos ungdommene. På den positive siden ser det ut til at mange av ungdommene lærer seg å håndtere svært komplekse og krevende sosiale situasjoner, og at situasjonen bidrar til et sterkt samhold internt mellom ungdommene. Mindre grupper av barnefamilier ser noen steder ut til å danne tette sosiale nettverk som er støttende, mens det sosiale klimaet i bomiljøene generelt er preget av uro og konflikt. Heller enn et helhetlig og samlende nabolagsfellesskap oppstår det flere parallelle nettverk. Med bakgrunn i øvrige studier som viser effekter av et tøft oppvekstmiljø er det sannsynlig at disse oppvekstsvilkårene, slik ungdommene selv, og ungdomsarbeiderne, beskriver dem, påvirker psykisk helse, ytre fokusert problematferd og skoleprestasjoner her og nå, men også deres videre utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse.

Det er tankevekkende å få et slikt innblikk i det som på mange måter er svært krevende opplevelser og erfaringer i disse ungdommenes hverdagsliv. Dette forsterkes av at ungdomsarbeiderne som jobber tett på dem og deres familier, og mange flere i samme situasjon, understreker at dette er familier som i liten grad får tilbud om psykiske helsetjenester etter svært traumatiserende hendelser i bomiljøet sitt. For dem framstår det som at

krisepsykiatri eller traumeteam sjelden eller aldri står klare til å bistå disse ungdommene og familiene deres etter gjentatte episoder der de enten selv har blitt utsatt for trusler og vold eller langvarig husbråk hos naboene og stadige utrykninger av politi og helsepersonell knyttet til kriminalitet.

Ungdomsarbeiderne var opptatt av den fysiske boligstrukturen (blanding av store og små leiligheter), knapphet på kommunale boliger totalt sett og på tilpassede boliger, manglende oppfølging særlig til ROP-pasienter og nedbygging av rus- og psykiatriske institusjoner som viktige forklaringer på den uheldige nærmiljøsituasjonen.

Det er nærliggende å karakterisere oppveksten disse ungdommene har vært gjennom, og fortsatt står midt oppi, som en barndom med «trange innerom og risikable uterom» (Brattbakk & Andersen, 2018) som preger levekårene og livskvaliteten deres her og nå og som vil kunne påvirke livssjansene deres på lengre sikt. Studien har også styrket forståelsen av hvordan boligsituasjonen i leid kommunal bolig er del av en bredere fatigdomsproblematikk for økonomisk vanskeligstilte barnefamilier.

Det er viktig å understreke at vi ikke vet nok om omfang og utbredelse av disse fenomenene som må kunne karakteriseres som ekstremvarianter av bomiljøer. Det er antakelig fenomener som først og fremst er begrenset til helkommunale blokker i byområder, og gjerne i byområder hvor befolkningen utenfor den kommunale boligmassen også har omfattende levekårsutfordringer. Antakelig er omfanget størst i storbyene, men det er ikke usannsynlig at omfanget er større enn vi først har antatt og dels også finnes i mellomstore og mindre byer hvor mangelen på kommunale boliger er stor og barnefamilier og personer med omfattende rus- og/eller psykiske lidelser bor tett (Osnes & Sørvoll, 2023). Fra intervjuer med kommunalt ansatte med ansvar for tildeling, lokalisering og forvaltning av den kommunale boligsektoren i landets 15 største kommuner vet vi at det blant disse er en utbredt oppfatning at mange bomiljøer i helkommunale gårder er lite egnet som oppvekstmiljø for barn (Brattbakk & Sørvoll, 2024). Det samme bildet tegnes av resultatene fra en spørreundersøkelse tilsendt alle landets kommuner (Osnes & Sørvoll, 2023).

Dette er et kvalitativt forskningsprosjekt hvor kun ti ungdommer har deltatt. Det betyr at vi har fått god innsikt i disse ti ungdommenes erfaringer og synspunkter. Det er relativt få studier av kommunale leietakere i Norge hvor barn og unge selv kommer til orde, men funnene fra de som finnes, harmonerer godt med våre funn (Barneombudet, 2010). Vi finner også samsvar med funn fra studier hvor foreldre og personer i hjelpeapparatet

er kilde (Bratseth, 2017; Brattbakk et al., 2015, 2019; Elvegård & Michelsen, 2015; Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Oslo kommune, 2009). Likevel er det vanskelig å si noe sikkert om hvor utbredt disse erfaringene er. Noen av de mer generelle erfaringene med å vokse opp i en lavinntektsfamilie, uavhengig av boligsituasjonen, har vi mer kunnskap om (Hyggen et al., 2018; Redd Barna, 2020) og også ungdoms erfaringer fra levekårsutsatte bydeler (Andersen & Bakken, 2020; NOU 2020: 16; Redd Barna, 2021). Ungdommenens erfaringer kommer fra Oslo, nærmere bestemt indre by øst og vest og ytre by sørøst. Oslo skiller seg på mange måter ut i norsk sammenheng når det gjelder disse temaene (NOU 2020: 16), men vil også ha fellestrekk med andre større og mellomstore byer hvor kommunale boliger er samlet i helkommunale blokker og hvor det er en tydelig geografisk konsentrasjon av barnefamilier med lav inntekt og levekårsutfordringer.

Erfaringene er hentet fra helkommunale blokker – altså der *alle* leilighetene i blokkene er kommunale boliger hvor leieboerne har blitt prioritert av boligkontoret i bydelen. Vi har ikke innhentet erfaringer fra barn og unge som har vokst opp i såkalte innskutte kommunalt disponerte boliger i borettslag, sameier eller frittstående eneboliger, altså hvor kommunale leietakere bor vegg i vegg med naboer som eier leiligheten sin. Her er antakelig situasjonen annerledes, men disse vet vi enda mindre om.

Det er imidlertid indikasjoner på at utfordringene som ligner de vi har beskrevet i de helkommunale blokkene ikke kun begrenser seg til den kommunale utleiesektoren. Fra de sosiokulturelle stedsanalysene av Tøyen og Grønland (Brattbakk et al., 2015, 2017) i Oslo, østre bydel i Sarpsborg (Brattbakk & Andersen, 2016) og en rekke andre studier (Bratseth, 2019; Medby & Astrup, 2011; NOU 2024: 19) er det mye som tyder på at det også er svært mange utfordringer for barnefamilier i det private utleiemarkedet. Dette er viktige tema for videre forskning.

I 2006 beskrev Stefansen og Skevik oppvekstvilkårene i kommunale boliger i lignende termer som i dette kapittelet. De skrev: «Når det offentlige setter inn tiltak for å hjelpe familier som allerede er i en vanskelig situasjon, er altså boligen av betydelig dårligere kvalitet enn hjemmene til majoriteten av barn i Norge» (Stefansen & Skevik, 2006, s. 250). Tjue år senere framstår det fortsatt som et paradoks at den kommunale boligsektoren, som har som mål å tilby et godt hjem i et trygt og godt nærmiljø til dem som ikke klarer å skaffe en bolig til seg selv og familien, i mange tilfeller påfører disse familiene en rekke nye utfordringer og oppvekstbetingelser både når det gjelder boliger og bomiljø som de fleste nordmenn aldri ville

akseptere. En av ungdomsarbeiderne sier at dette boligsystemet påfører barn og unge traumer. Stefansen og Skevik (2006) argumenterte for å løfte barneperspektivet i velferdspolitikken. Tross at «barns beste»-vurderinger nå skal vektlegges i forvaltningen (Barneombudet, 2017; Forskrift om tilde-
ling av kommunal bolig, Oslo kommune, Oslo, 2024), er veien fortsatt lang
å gå før mange barn i kommunale boliger har et anstendig hjem i et godt og
trygt bomiljø. Stefansen og Skeviks oppfordring fra 2006 gjelder fortsatt:
Dette bør være en overkommelig oppgave for offentlige myndigheter.

Forfatterbiografi

Ingar Brattbakk har ph.d. i samfunnsgeografi fra Universitetet i Oslo og er for-
sker II ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet - storbyuniversitetet.

Referanser

- Acolin, A. (2020). Owning vs. renting: The benefits of residential stability? *Housing Studies*, 37(4), 644–667. <https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1823332>
- Andersen, P.L. og Bakken, A. (2020). *Oppvekstmiljø i utsatte byområder. Resultater fra Ungdata-undersøkelser i seks utvalgte kommuner*. Notat utarbeidet på oppdrag fra By- og levekårsutvalget. NOVA-notat 1/2020 <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6470>
- Andersen, B., Brattbakk, I. & Dalseide, A. M. (2017). Tøyenliv og Vinderenliv: Likheter og ulikheter i en segregert by. I J. Ljunggren (Red.), *Oslo – ulikhetenes by* (s. 189–208). Cappelen Damm Akademisk.
- Andersson, R., Musterd, S., Galster, G. & Kauppinen, T. M. (2007). What mix matters? Exploring the relationships between individuals' incomes and different measures of their neighbourhood context. *Housing Studies*, 22(5), 637–660. <https://doi.org/10.1080/02673030701474602>
- Barneombudet. (2010). *Barn i kommunale boliger. Erfaringer fra Barneombudets ekspertgruppe*. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Barn-i-kommunale-boliger.pdf>
- Barneombudet. (2017). *The UN Convention on the Rights of the Child. Supplementary report*. <https://www.barneombudet.no/english>
- Blau, D. M., Haskell, N. L. & Haurin, D. R. (2015). The impact of house characteristics and homeownership on child development and young adult outcomes. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2718559>
- Borgström, D., Canto-Farachala, P., Hagen, A. L., Norvoll, R., Rådmark, L. & Lorenzen, S. B. (Red.). (2024). *Handbook of youth citizen social science. Working with young people and the local community for social change*. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10566411>
- Bourassa, S. C., Haurin, D. R. & Hoesli, M. (2016) What affects children's outcomes: House characteristics or homeownership? *Housing Studies*, 31(4), 427–444. <https://doi.org/10.1080/02673037.2015.1094030>
- Bratseth, K. (2017). *Beboerundersøkelse fra tre kommunale gårder på Tøyen i Bydel Gamle Oslo* (Rapport). Bydel Gamle Oslo. <https://issuu.com/katjabratseth/docs/beboerblick>
- Bratseth, K. (2019). *Bolig, bolig, bolig: Hvordan skaper vi bedre og tryggere utleieforhold på Grønland i Oslo?* (Rapport). Bydel Gamle Oslo, Boligenheten.

- Brattbakk, I. (2020). Trangboddhet og barnefamiliers hverdagsliv i koronaens tid. *Tidsskrift for boligforskning*, (1), 25–49. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-01-02>
- Brattbakk, I. (2022). Foreldres nabolagsstrategier for barn og unge: Danne, styrke og skjerme. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(2), 102–121. <https://doi.org/10.18261/tfs.63.2.2>
- Brattbakk, I. (2023). *Nabolageffekter og foreldrestrategier: Oppvekstmulighetenes geografi i den delte byen* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/106359>
- Brattbakk, I. & Andersen, B. (2016). Sosiokulturell stedsanalyse Sarpsborg. Delrapport til K. Dahlgren, A. Ese & E. S. Wergeland, *Mulighetsstudie. Sentrumsutvikling i Sarpsborg*.
- Brattbakk, I. & Andersen, B. (2018) Barn og unge på Grønland og Tøyen. Trange innerom og risikable uterom. *Oslospeilet*, (2), 12–23.
- Brattbakk, I., Andersen, B., Hagen, A. L., Ruud, M. E., Ander, H. E., Breistrand, H., Skajaa, J. & Dalseide A. M. (2017). *På sporet av det nye Grønland. Sosiokulturell stedsanalyse av Grønland i Bydel Gamle Oslo* (AFI-rapport 04:2017). Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Brattbakk, I., Hagen, A. L., Rosten M. R., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., Thorstensen, E. & Bratseth, K. (2015). *Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo* (Rapport 8/2015). Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Brattbakk, I. & Reiersen, F. A. (2023). *Ungdom i kommunale boliger* (BOVEL-notat 2/23). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3092444>
- 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, 1443–1464. <https://doi.org/10.1007/s10901-024-10121-w>
- Brattbakk, I. & Wessel, T. (2017). Nabolagets effekt: Hva er problematisk med geografisk ulikhet? I J. Ljunggren (Red.), *Oslo – ulikhetenes by* (s. 339–358). Cappelen Damm Akademisk.
- Brattbakk, I., Woll, K. M., Aunan, S. & Aasen, L. (2019). *Utvikling av «Boindeks» for leieboliger. Beboeropplevelse av bolig, bomiljø, kontraktsforhold og utleier* (AFI FoU-resultat 1/2019). AFI, OsloMet.
- Braun, V. & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. I H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf & K. J. Sher (Red.), *APA handbook of research methods in psychology: Vol. 2. Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological* (s. 57–71). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Brounen, D., Cox, R. & Neuteboom, P. (2012). Safe and satisfied? External effects of homeownership in Rotterdam. *Urban Studies*, 49(12), 2669–2691. <https://doi.org/10.1177/0042098011432558>
- Clapham, D. (2010). Happiness, well-being and housing policy. *Policy & Politics*, 38(2), 253–267. <https://doi.org/10.1332/030557310X488457>
- Coimbra, B. M., Carvalho, C. M., Moretti, P. N., Mello, M. F. & Belangero, S. I. (2017). Stress-related telomere length in children: A systematic review. *Journal of Psychiatric Research*, 92, 47–54. <https://doi.org/10.1016/j.jpsychires.2017.03.023>
- Dietz, R. D. & Haurin, D. R. (2003). The social and private micro-level consequences of homeownership. *Journal of Urban Economics*, 54(3), 401–450. [https://doi.org/10.1016/S0094-1190\(03\)00080-9](https://doi.org/10.1016/S0094-1190(03)00080-9)
- Dyb, E. (2020). Lykken ved å eie sin bolig. Tilfredshet og sosial integrasjon blant eiere og leietakere. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(1), 32–50. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-01-03>
- Elvegård, K. & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. NTNU Samfunnsforskning.
- Evans, G. W., Lepore, S. J., Shejwal, B. R. & Palsane, M. N. (1998). Chronic residential crowding and children's well-being: An ecological perspective. *Child Development*, 69(6), 1514–1523. <https://doi.org/10.2307/1132129>

- Evans, G. W., Lercher, P. & Kofler, W. W. (2002). Crowding and children's mental health: The role of house type. *Journal of Environmental Psychology*, 22(3), 221–231. <https://doi.org/10.1006/jevp.2002.0256>
- Forskrift om tildeling av kommunal bolig, Oslo kommune, Oslo. (2023). *Forskrift om tildeling av kommunal bolig, Oslo kommune, Oslo* (FOR-2023-08-30-1892). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2023-08-30-1892>
- Galster, G. (2019). *Making our neighbourhoods, making ourselves*. University of Chicago Press.
- Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet* (IS-1857). Helsedirektoratet.
- Hagen, A. L. & Andersen, B. (Red.). (2021). *Ung medvirkning: Kreativitet og konflikt i planlegging*. Cappelen Damm Akademisk.
- Hagen, A. L. & Lorenzen, S. B. (2024) Chasing balloons as scientific practice: On transformative co-creation and epistemic ethics of care in the emerging field of youth citizen social science. *IJAR – International Journal of Action Research*, 20(1), 69–91. <https://doi.org/10.3224/ijar.v20i1.06>
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Bolig og oppvekst: En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold* (Fafo-rapport 2011:16). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/bolig-og-oppvkst>
- Harding, D. J., Gennetian, L., Winship, C., Sanbonmatsu, L. & Kling, J. (2011). Unpacking neighborhood influences on education outcomes: Setting the stage for future research. I G. Duncan & R. Murnane (Red.), *Whither opportunity? Rising inequality, schools and children's life chances*. Russell Sage.
- Heissel, J. A., Sharkey, P. T., Torrats-Espinosa, G., Grant, K. & Adam, E. K. (2018). Violence and vigilance: The acute effects of community violent crime on sleep and cortisol. *Child Development*, 89(4), 323–331. <https://doi.org/10.1111/cdev.12889>
- Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. (2018) *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering* (NOVA-rapport 11/2018). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kleinhans, R. & Elsinga, M. (2010). 'Buy your home and feel in control.' Does home ownership achieve the empowerment of former tenants of social housing? *International Journal of Housing Policy*, 10(1), 41–61. <https://doi.org/10.1080/14616710903573757>
- Magnusson Turner, L. & Stefansen, K. (2012). *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt* (NOVA-notat 1/12). https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5186/5435_1.pdf
- Mathiesen, K. S. & Prior, M. (2006). The impact of temperament factors and family functioning on resilience processes from infancy to school age. *European Journal of Developmental Psychology*, 3(4), 357–387. <https://doi.org/10.1080/17405620600557797>
- McKee, K., Soaita, A. M., & Hoolachan, J. (2019). 'Generation rent' and the emotions of private renting: self-worth, status and insecurity amongst low-income renters. *Housing Studies*, 35(8), 1468–1487. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1676400>
- Medby, P. & Astrup, K. (2011). *Langtidsleietakere i det norske boligmarkedet – en empirisk analyse basert på Levekårsundersøkelsen 2007* (NIBR-rapport 27/2011). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5558/2011-27.pdf?sequence=1>
- Nav. (2024). *Barnets beste. En veileder for deg som jobber i NAV*. https://www.nav.no/_/attachment/inline/8c452487-1e12-4bc2-b084-bf8b1e04bc07:e520eac15d0ddcac0733b644ccdc5f0a655fc761/Barnets%20beste%20-%20veileder%2020032024.pdf
- Ng-Mak, D. S., Salzinger, S. Feldman, R. & Stueve, C. A. (2004). Pathologic adaptation to community violence among inner-city youth. *American Journal of Orthopsychiatry*, 74(2), 196–208.
- Nordvik, N. (2010). Bolig og boforhold. I M. Sandbæk & A. W. Pedersen (Red.), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009* (Rapport nr. 10/10). NOVA.

- NOU 2020: 16 (2020). *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/>
- NOU 2024: 19 (2024). *Ny boligleielov*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-19/id3059742/>
- Novak, A. (2021). Trajectories of exclusionary discipline: Risk factors and associated outcomes. *Journal of School Violence*, 20(2), 182–194. <https://doi.org/10.1080/15388220.2021.1872028>
- Næss, A. B. & Kirkengen, A. L. (2015). Er en belastet barndom knyttet til kortere telomerer? *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 135(15), 1356–1360. <https://doi.org/10.4045/tidsskr.14.1194>
- Næss, Ø., Claussen, B. & Smith, G. D. (2007). Housing conditions in childhood and cause-specific adult mortality: The effect of sanitary conditions and economic deprivation on 55.761 men in Oslo. *Scandinavian Journal of Public Health*, 35(6), 570–576. <https://doi.org/10.1080/>
- Næss, Ø., Claussen, B., Thelle, D. S. & Smith, G. D. (2004). Cumulative deprivation and cause specific mortality: A census based study of life course influences over three decades. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 58(7), 599–603. <http://dx.doi.org/10.1136/jech.2003.010207>
- Okano, L., Jeon, L., Crandall, A., Powell, T. & Riley, A. (2020) The cascading effects of externalizing behaviors and academic achievement across developmental transitions: Implications for prevention and intervention. *Prevention Science*, 21(2), 211–221. <https://doi.org/10.1007/s11121-019-01055-9>
- Oslo kommune. (2009). *Barns oppvekstvilkår i kommunale boliger i Oslo. Rapport fra en intervjuundersøkelse av barnefamilier i fire kommunale gårder*. Helse- og velferdsetaten.
- Osnes, S. & 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://hdl.handle.net/11250/3067252>
- Pataki, G., Czeglédi, A., Ridley, J., Turda, M., Procentese, F., Gatti, F., Brattbakk, I., Hagen, A. L. & Jørgensen, M. S. (2023). D3.2 Meta-report on the typology of drivers and model for social inclusion. *YouCount project*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10230577>
- Pepin, C., Muckle, G., Moisan, C., Forget-Dubois, N. & Riva, M. (2018). Household overcrowding and psychological distress among Nunavik Inuit adolescents: A longitudinal study. *International Journal of Circumpolar Health*, 77(1). <https://doi.org/10.1080/22423982.2018.1541395>
- Pettersen, O. M. & Sletten, M. A. (2019). Å ha lite der de fleste har mye. Nabolagets betydning for subjektiv fattigdom blant ungdom i Oslo. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 18(2), 139–170. <https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/3168/3092>
- Redd Barna (2020): *Alt koster penger! Erfaringer og råd fra barn om fattigdom og utenforskap i Norge*. Save the Children's Resource Centre <https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/09/alt-koster-penger-reddbarna2020.pdf>
- Redd Barna (2021). *Ikke gi oss skylda. Samtaler med ungdom fra levekårsutsatte områder om hvordan det har vært å være ung under pandemien*. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/07/rb_ikke_gi_oss_skylda_0621.pdf
- Rosten, M. G. (2015). «Nest siste stasjon, linje 2»: Sted, tilhørighet og unge voksne i Groruddalen [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.
- Sampson, R. J. (2012). *Great American city. Chicago and the enduring neighborhood effect*. University of Chicago Press.
- Sharkey, P. (2013). *Stuck in place. Urban neighbourhoods and the end of progress toward racial equality*. The University of Chicago Press.

- Sharkey, P., Schwartz, A., Ellen, I. & Lacoë, J. (2014). High stakes in the classroom, high stakes on the street: The effects of community violence on students' standardized test performance. *Sociological Science*, 1(14), 199–220. <http://dx.doi.org/10.15195/v1.a14>
- Shaw, M. (2004). Housing and public health. *Annual Review of Public Health*, 25, 397–418.
- Schwartz, A. E., Laurito, A., Lacoë, J., Sharkey, P. & Ellen, I. G. (2022). The academic effects of chronic exposure to neighbourhood violence. *Urban Studies*, 59(14), 3005–3021. <https://doi.org/10.1177/00420980211052149>
- Small, M. L. & Feldman, J. (2012). Ethnographic Evidence, Heterogeneity, and Neighbourhood Effects After Moving to Opportunity. I M. van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson & D. Maclennan (Eds.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, s 57–77. New York: Springer.
- Solari, C. D. & Mare, R. D. (2012). Housing crowding effects on children's wellbeing. *Social Science Research*, 41(2), 464–476. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2011.09.012>
- Statistisk sentralbyrå. (2025, 14. februar). *Statistikk om boforhold, registerbasert*. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert>
- Stefansen, K. & Skevik, A. (2006) Barnefamilier i kommunal bolig. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(3) 241–252. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2006-03-06>
- Taule, T.S. (2024). Å bo i en kommunal bolig: En kvalitativ studie av leietakeres opplevelser, erfaringer og utfordringer. Masteroppgave i samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. <http://hdl.handle.net/10852/115974>
- Turner, L. M. (2024). Om barn i kommunalt lejd bostad [Upublisert notat]. I *NOU 2024: 19 Ny boligleielov*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Uddin, M., Jansen, S. & Telzer, E. H. (2017). Adolescent depression linked to socioeconomic status? Molecular approaches for revealing premorbid risk factors. *BioEssays*, 39(3), Artikkel 1600194. <https://doi.org/10.1002/bies.201600194>
- Umblijs, J., von Simson, K. & Mohn, F. A. (2019). *Boligens betydning for annen velferd: En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning* (Rapport 2019:1). Institutt for samfunnsforskning.
- Vassenden, A. (2014). Homeownership and symbolic boundaries: Exclusion of disadvantaged non-homeowners in the homeowner nation of Norway. *Housing Studies*, 29(6), 760–780. <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.898249>
- Vassenden, A. & Lie, T. (2013). Telling others how you live — refining Goffman's stigma theory through an analysis of housing strugglers in a homeowner nation. *Symbolic Interaction*, 36, 78–98. <https://doi.org/10.1002/symb.48>
- Visser, K., Bolt, G., Finkenauer, C., Jonker, M., Weinberg, D. & Stevens G. W. J. M. (2021). Neighbourhood deprivation effects on young people's mental health and well-being: A systematic review of the literature. *Social Science & Medicine*, 270. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113542>
- Aarland, K. & Reid, C. K. (2018). 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>

KAPITTEL 10

Leieboermedvirkning i den kommunale boligsektoren

Ingar Brattbakk OsloMet – storbyuniversitetet

Katrine Mauseth Woll Fellesorganisasjonen (FO)

Abstract: In this chapter, tenant participation in Norwegian social housing is discussed based on a comprehensive qualitative study involving interviews with 107 municipal tenants in five neighborhoods in Eastern Norway. The study is a citizen science pilot project, in which residents were recruited as co-researchers. Together with professional researchers and master's students, the co-researchers knocked on doors in five municipal social housing projects and interviewed residents in their own living rooms about a wide range of topics related to housing, the living environment, and their tenancies. Based on theories of social citizenship and participation, the chapter discusses the tenants' opportunities and desires to participate in their living environments. Several tenants reported that they had little influence on the conditions of their tenancy before and after signing the lease. Many were particularly concerned that their wishes and needs regarding type of housing and its location were not adequately considered by the local government. The authors conclude that both individual and collective participation amongst tenants in social housing is weak, and that their study suggests that there is an untapped potential for mobilizing municipal tenants. With some support and facilitation, the residents' own resources could be activated to a greater extent, which could contribute positively both to residents' well-being and security. Strengthening collective participation would also improve living environments in social housing in general, according to the authors.

Keywords: citizen science, Norway, resident democracy, social rented housing, tenant participation

Sitering: 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>
Lisense: CC BY 4.0

Introduksjon og bakgrunn

I dette kapittelet diskuterer vi leieboermedvirkning med utgangspunkt i en omfattende kvalitativ undersøkelse der 107 kommunale leiere i tre større kommuner på Østlandet har blitt intervjuet. Studien er et pilotprosjekt som tok i bruk folkeforskningsmetodikk (*citizen science*, se Evensen, 2023) hvor kommunale beboere ble rekruttert som medforskere og deltok i de fleste fasene av forskningsprosessen. Sammen med profesjonelle forskere og masterstudenter banket medforskerne på dører og intervjuet beboerne hjemme om et bredt spekter av temaer knyttet til boligen, bomiljøet og leieforholdet. Teorier om sosialt medborgerskap og medvirkning anvendes for å diskuteres beboernes *mulighet for og ønsker om* å delta og å medvirke i boforholdet- og bomiljøet. Vi undersøker beboernes muligheter for individuell og kollektiv medvirkning i leieforholdet, bosituasjonen og bomiljøet.

Leieboere har dårligere boforhold og større levekårsutfordringer enn de som eier sine egne boliger. Kunnskap om dette stammer fra studier basert på registerdata, bo- og levekårsundersøkelser som tar for seg et tverrsnitt av befolkningen eller vurderinger fra kommunalt ansatte som jobber med boligtilbudet til vanskeligstilte grupper (Brattbakk & Sørvoll, 2024; Langørgen et al., 2024; NOU 2024: 19; Osnes & Sørvoll, 2023; Revold & With, 2022; Statistisk sentralbyrå, 2024). Selv om det finnes noen norske studier som tar utgangspunkt i kommunale leieboeres egne erfaringer (Barneombudet, 2010; Bartoszek & Woll, 2023; Brattbakk et al., 2019; Brattbakk & Reiersen 2023; Elvegård & Michelsen, 2015; Hansen & Lescher-Nuland, 2011; Sørvoll, 2024a) er det fortsatt et betydelig kunnskapshull på dette feltet. I likhet med kapittel 8 (Johannessen) og 9 (Brattbakk) er dette kapittelet et bidrag til kunnskapen om hvordan bosituasjonen og bomiljøet oppleves fra beboernes perspektiv. I det som følger undersøker vi kommunale leieboeres levekår og levekårsutfordringer, men vektlegger samtidig hvilke ressurser, vurderinger og strategier leieboerne selv har og hvordan disse benyttes i dagens bosituasjon og i planlegging av framtida. Hovedproblemstillingen i kapittelet kan formuleres på følgende måte: *Hvordan vurderer og håndterer kommunale leieboere sin bosituasjon, og hvilken grad av innflytelse og medvirkning opplever de å ha på ulike aspekter ved bosituasjonen?*

Kapittelet starter med å presentere teoretiske perspektiver på sosialt medborgerskap og medvirkning på individuelt og kollektivt nivå som vi benytter

for å analysere svarene fra leieboerne. Deretter tar vi for oss metodikken som følger av prinsippene i folkeforskningstradisjonen ved å involvere kommunale leieboere som medforskere da vi intervjuet beboere i hjemmene deres. Metodikken innebærer dermed også observasjoner i leieboernes hjem og av bomiljøet og nærliggende uteområder. Dernest tar vi for oss de empiriske funnene i en tredelt presentasjon. Først presenterer vi sentrale trekk ved gruppen av kommunale leieboere og sider ved bo- og levekårs situasjonen deres som er relevante for deres medvirkning og deltakelse. Deretter viser vi hvordan beboerne opplever sitt handlingsrom for medvirkning i forkant av boligtildeling og underveis i leieforholdet, før vi retter oppmerksomheten mot beboernes ønsker om deltakelse i bomiljøet. Til slutt drøfter vi funnene opp mot de teoretiske tilnærmingene og konkluderer med hvilke lærdommer dette har gitt og peker på noen politiske implikasjoner av funnene.

Perspektiver på medborgerskap og rom for leieboermedvirkning

Aktive deltakende individer, i storsamfunn så vel som i lokalsamfunn, er et politisk mål (Meld. St. 13 (2023–2024)), men fra forskningen vet vi at denne deltakelsen avhenger av en rekke ulike faktorer (Slettebø et al., 2024). *Medborgerskap* er et begrep som omfavner ulike sider ved å tilhøre og delta i et samfunn, og hvilke rettigheter og plikter som følger med. Det kan både være store forskjeller mellom hvilke rettigheter som formelt sett finnes for ulike grupper i samfunnet og forskjeller på hvordan rettighetene realiseres og faktisk ivaretas for de ulike gruppene. I tillegg vil folk selv oppleve sine rettigheter og muligheter på andre måter enn både de formaliserte og de realiserte forholdene skulle tilsi.

Marshall og Bottomore (1950/1992) rettet på 1950-tallet teoretisk oppmerksomhet på forholdet mellom statens og medborgernes rettigheter og forpliktelser, og etablerte skillet mellom de sivile, politiske og sosiale rettighetene. Vi forbinder gjerne de politiske rettighetene med den enkeltes rett til å utøve politisk innflytelse, mens det sosiale medborgerskapet oftest knyttes til utviklingen av velferdsstaten og rettighetene til økonomisk sikkerhet og velferd (Askheim & Andersen, 2023). Gjennom velferdstjenester og inntektssikring skal staten sikre innbyggernes sosiale rettigheter ved at de kan leve og bo i overensstemmelse med de rådende standardene i

samfunnet (M. Lister, 2010). En adekvat bolig¹ kan være et eksempel på en slik standard. «Et trygt boforhold kan forstås som en forutsetning for sosialt medborgerskap, det vil si et fundament for deltagelse på sentrale samfunnsarenaer» (NOU 2024: 19, s. 46). Når de sosiale rettighetene ikke blir ivaretatt, vil personene samtidig forhindres fra fullverdig deltakelse i samfunnet de lever i (M. Lister, 2010). Dersom staten for eksempel mislykkes i å sikre at alle innbyggerne har økonomisk trygghet og en adekvat bolig, kan det dermed bidra til å undergrave både de sosiale, sivile og politiske rettighetene til den enkelte innbyggeren. I Norge har Sørvoll og Nordvik (2020) koblet fallende eierandeler og økende leieandeler til en svekkelse av sosialt medborgerskap fordi boligeierskap er forbundet med positive velferdsutfall som sosial integrasjon og frivillig engasjement.

Leieboeres formaliserte, realiserte og opplevde muligheter for medvirkning

Tidligere ble medborgerskap (*citizenship*) i hovedsak forbundet med en legal status og assosiert med de formaliserte rettighetene og pliktene som følger med det å være innbygger i et land. Nyere tilnærminger til medborgerskap har i tillegg både vært opptatt av hvordan medborgerskapet utformes og faktisk realiseres og hvordan det oppleves i folks hverdagsliv (R. Lister, 1997), og omtales ofte som *lived citizenship*.

Retten til selvbestemmelse, deltagelse og medvirkning er en vesentlig del av medborgerskapet. Også langs denne dimensjonen kan det være store avvik mellom det formaliserte, det realiserte og det opplevde. Arnstein (1969) insisterer på at reell medvirkning handler om omfordeling av makt, og hennes modell for medvirkning – *ladder of participation* – er nyttig for denne studien fordi den relevante konteksten for hennes arbeid også var levekårsutsatte nabolag og lokalsamfunnsutvikling. Arnstein argumenterte for at mange nabolagstiltak med mål om økt medvirkning i praksis bare besto i at noen håndplukkede verdige og fattige innbyggere ble valgt som representanter i organer der de selv ikke hadde noen mulighet for å få flertall. I reelle partnerskap, derimot, må innbyggerne være involvert i beslutningstaking og ha forhandlingsinnflytelse (Arnstein, 1969).

1 Etter FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheters mening må «et krav om 'adequate housing', blant annet inkludere juridisk beskyttet råderett, tilgang til nødvendig service knyttet til boligen, boutgifter som står i rimelig forhold til inntektsnivået og tilgjengelighet for dem som har spesielle behov, samtidig som kravet til adekvans åpner for stor variasjon avhengig av gjeldende samfunnsforhold» (Kjelleveid, 2006, s. 304; se også Kjelleveid, 2021).

Alle mennesker er grunnleggende sett aktive og handlende og vil forsøke å påvirke sine omgivelser til det beste for seg og sine nærmeste. Det gjelder også for grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet, lever i marginale situasjoner eller i levekårsutsatte nabolag. Sylvestre (2017) vektlegger at medborgerskapsperspektivet er godt egnet til å få fram ny kunnskap om hvordan bosituasjonen til vanskeligstilte grupper kan utløse medvirkning og myndiggjøring (*empowerment*). Brattbakk (2022) fant at foreldre i utsatte nabolag lager strategier for å herde og styrke barna gjennom nabolaget eller skjerme dem fra nabolaget. Gjennom å medvirke i nabolaget kan foreldre både bidra til å styrke nabolaget og lette sine barns oppvekstvilkår. Flere andre fortellinger fra nabolag i kommunale boliger bekrefter også at mange beboere stiller opp for hverandre og forsøker å endre bomiljøet i positiv retning (Bartoszek & Woll, 2023; Folkvord & Olguin, 2022; Soggiu, 2023; TV2, 2023).

Leieboermedvirkning på system-, kollektivt og individuelt nivå

Det er et gode i seg selv og en grunnleggende demokratisk menneskerettighet at borgerne deltar i samfunnet og medvirker (Slettebø et al., 2024). Videre er det en rekke andre argumenter for medvirkning, som aktivt medborgerskap og demokratiopplæring (Arnstein, 1969; R. Lister, 2007), mer demokratiske og bedre tilpassede tjenester og selvrealisering hos og maktoverføring til borgerne (Dahlberg & Vedung, 2013) og kreativitet og nytenkning i tjenesteutvikling og planlegging (Hagen & Andersen, 2021). Økt medvirkning i leiesektoren kan dessuten bidra til sterkere tilhørighet til boligene og nabolaget, bedre bomiljø og trivsel, økt selvfølelse og mer botrygghet for leierne (NOU 2024: 19, s. 226).

Medvirkning kan foregå på ulike nivå, og flere forfattere skiller mellom individnivå, tjenestenivå, systemnivå og politisk nivå (Dahlberg & Vedung, 2013; Slettebø et al., 2024). Slettebø et al. (2024) skiller i hovedsak mellom to nivåer: medvirkning på individnivå og kollektivt nivå. De vektlegger «at det er *formålet med handlingen* som utgjør skillet mellom individuell og kollektiv medvirkning» (s. 28). I individuell medvirkning handler det om at den enkelte skal bli hørt og ha innflytelse i saker og spørsmål som berører dem selv, mens i kollektiv medvirkning er formålet «å skape forandring som kommer alle i samme situasjon til gode» (Slettebø et al., 2024, s. 29). Den kollektive medvirkningen kan ta mange former: deltakelse i tjenesteutvikling og politiske beslutninger lokalt og sentralt, brukerundersøkelser,

høringer, brukerråd og gjennom deltakelse i interesseorganisasjoner, sosiale bevegelser og politiske partier.

Materielle behov og livskvalitet i bred forstand har vært sentrale mål og mobiliseringsfaktorer for framveksten av kollektiv medvirkning som del av sosiale bevegelsers opposisjon og kamp mot dominans. Derfor legger vi i dette kapittelet ikke utelukkende vekt på selve handlingsrommet kommunale leieboere har for medvirkning, men også deres levekår og livskvalitet knyttet til hverdagsliv i bomiljøer og fysiske boliger.

Medvirkning har i Norge vært mest utbredt i helse-, sosial- og velferdstjenestene (Slettebø et al., 2024). Forståelsen er derfor knyttet til *brukermedvirkning*, men har også blitt benyttet og utforsket i boligsosiale sammenhenger (Aaslund, 2022; Aaslund & Seim, 2024). På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har Leieboerforeningen utarbeidet en utredning om leieboermedvirkning (Leieboerforeningen [LBF], 2022). Her argumenteres det med at forskjellen mellom rollen som *bruker* og *beboer* gjør at det er behov for et eget medvirkningsbegrep for leiesektoren. Beboerrollen er bredere enn brukerrollen. Beboerrollen defineres ikke kun av relasjonen til de som leverer tjenester, men av hverdagsliv og bomiljø. Begrepet *leieboermedvirkning* samsvarer også bedre med det engelske begrepet *tenant participation*.

Etter inspirasjon fra litteraturen om medvirkning i leiesektoren (McKee & Cooper, 2008, s. 133; Scottish Office, 1999, s. 33)² definerer Leieboerforeningen i utredningen tre nivåer av leieboermedvirkning; individuelt-, kollektivt- og systemnivå (LBF, 2022), hvor de to første sammenfaller med individuell og kollektiv medvirkning slik det ovenfor ble definert av Slettebø et al. (2024). I tillegg argumenteres det altså for at leieboere kan medvirke på systemnivå når de på ulike måter forsøker å påvirke politikkutforming og forvaltning. Vi tolker det som at det kollektive nivået slik Slettebø et al. (2024) forstår det er delt i to i Leieboerforeningens versjon. For det første et kollektivt nivå som handler om at leieboere går sammen om mer eller mindre organiserte aktiviteter i lokalmiljøet. Det kan omfatte alt fra gårdstyrer og lokale beboerkomiteer til mindre organiserte samlinger som dugnader, beboerfester og markeringer av nasjonaldagen eller tenning av juletre (LBF, 2022). For det andre et systemnivå som handler om å påvirke opinionen, politikkutformingen

2 Samt innlegg fra forsker Ingar Brattbakk på Husbankens innspillverksted arrangert av Husbanken 9. april 2021.

og kommunale, ideelle og private profesjonelle utleiere på overordnet nivå. Eksempler kan være beboerråd, beboeraksjoner, gi høringsuttalelser, debattinnlegg og deltakelse i leieboerorganisasjoner (LBF, 2022). Kommunaldepartementets nasjonale brukerråd for den sosiale boligpolitikken, Beboerrådet til Boligbygg Oslo KF og Leieboerforeningen er eksempler på medvirkning på systemnivå.

Medvirkning på individnivået forstås av Leieboerforeningen som at leieboeren kan fremme sine ønsker og behov for boligsituasjonen sin og har medbestemmelse i saker som berører boligen (LBF, 2022). Det kan handle om å få medvirke i forkant av kontraktinngåelse og underveis i boforhold; for eksempel ved å ha medbestemmelse på hvor og i hva slags bolig man skal bo, og at leieboer kan sette preg på boligen.

For at den kollektive medvirkningen skal være reell, framheves det blant annet at det kan være nødvendig med *materielle ressurser* i form av lokaler, utstyr og finansiering av tiltak og *immaterielle ressurser* som opplæring, kompetanseheving eller assistanse fra nøytral tredjepart. Slik støtte til leieboerne sees som helt sentral for å redusere det som ofte er en skjev makt- og ressursbalanse mellom utleier og leieboere, og dermed sette leieboerne i stand til å fylle sin rolle som samarbeidspartner og motpart. Tiltak som bidrar til at partene i en medvirkningsprosess blir mest mulig jevnbyrdige framheves også i medvirkningslitteraturen (Arnstein, 1969; Slettebø et al., 2024). For leieboere i kommunale boliger hviler det et hovedansvar på kommunen som utleier, men det er også eksempler på at man kan trekke inn ideelle organisasjoner. Røde Kors, Kirkens Bymisjon eller andre lokale aktører kan være aktuelle (LBF, 2022).

Datainnsamling og metode: folkeforskning

Leieboerforeningen (LBF) er en medlems- og interesseorganisasjon for leieboere i Norge. I 2018 tok foreningen, sammen med forskere fra OsloMet og VID, initiativ til å utvikle et system for å kunne innhente kunnskap om leieboeres erfaringer på jevnlig basis. Kunnskapen som skulle innhentes var knyttet til sosialt og fysisk bomiljø, kontakt med utleier, boligstandard og kontrakter. Det var ønsket at man på lengre sikt også kunne utvikle muligheter for å sammenlikne data over tid og mellom ulike kommuner og boligområder. Med mer systematisert kunnskap som basis så man for seg at utleiere og leieboere i større grad kunne ha dialog om lokalt utviklingsarbeid. I tillegg ønsket foreningen at beboernes perspektiv skulle bli en tydeligere del

av kunnskapsgrunnlaget for politikkutvikling for leiemarkedet etter inspirasjon fra blant annet Skottland. Det skotske parlamentet har vedtatt *Scottish Social Housing Charter*, som inneholder standarder og mål for blant annet leieboermedvirkning som private og offentlige utleierne må rapportere på (Scottish Government, 2022). Rapporteringene samles og bearbeides av Scottish Housing Regulator (SHR) som bidrar til dialog og tvisteløsning mellom leieboere og utleiere (housingregulator.gov.scot). SHR benytter også rapporteringen når de gir anbefalinger til myndighetene om hvilke utleiere som bør og ikke bør få offentlig støtte til etablering av nye boliger.

Prosjektet i Norge ble etter hvert omtalt som «boindeksprosjektet» og er et såkalt folkeforskningsprosjekt (*citizen science*, se Evensen, 2023) hvor man rekrutterer vanlige samfunnsborgere til å delta som medforskere gjennom hele eller store deler av forskningsprosessen fra man utvikler problemstillinger, innhenter og tolker data og i presentasjonen av forskningsfunnene (Haklay et al., 2021). Med økonomisk støtte fra Husbanken engasjerte Leieboerforeningen to forskere – forfatterne av dette kapitlet – og en gruppe medforskere som var medlemmer i Leieboerforeningen for å gjennomføre intervjuer med basis i et strukturert spørreskjema. Medforskerne, som selv var kommunale leieboere, fikk opplæring i forskningsmetodikk og deltok i intervjuene sammen med forskerne og masterstudenter. I tillegg var medforskerne med på å teste ut og velge spørsmålene til intervjuguiden i forkant og med på å analysere dataene i etterkant (for en mer utførlig presentasjon av prosjektet og medforskerens roller, se også Brattbakk et al., 2019).

Datainnsamlingen ble gjennomført i en kommune vinteren 2018 og i to kommuner vinteren 2020. Det var snø, slaps og kaldt, og intervjuerne gikk fra dør til dør og ringte på. På forhånd var beboerne varslet gjennom oppslag i oppgangene og lapper i postkassene. De aller fleste av de 107 intervjuene ble gjennomført som hjemme-hos-intervjuer (hjemmebesøk). Ti av intervjuene ble gjennomført i et leid lokale for de av beboere som foretrakk å bli intervjuet der framfor hjemme hos seg selv, og fem personer har besvart spørreskjemaet på nett. Vi benyttet et strukturert spørreskjema som inneholdt spørsmål med forhåndsdefinerte svarkategorier i kombinasjon med åpne spørsmål. Fra de strukturerte spørsmålene ønsket vi å få fram data som kunne gjøre det mulig å sammenlikne boforhold på tvers av områder og kommuner og sammenlikne utvikling over tid innenfor ett område, slik det gjøres i Skottland. Vi valgte å kombinere de strukturerte dataene med flere åpne spørsmål der informantene også skulle få mulighet

til å utdype de forhåndsdefinerte svaralternativene og gi informasjon om andre forhold enn det vi spurte om.

På dagene som var avsatt til intervjuer var det flere team, hver bestående av to personer, som gjennomførte intervjuer samtidig. Hvert team besto av én medforsker og én forsker/student. For kvalitetssikring og sikkerhet sørget vi for at en av de ansvarlige forskerne alltid var tilgjengelig for teamene. Hvert intervju ble gjennomført av to personer. Som oftest ledet medforskerne intervjuet og stilte de fleste spørsmålene. Forsker/student hadde hovedansvar for å innhente samtykke, notere ned svarene og stille tilleggsspørsmål for oppklaring eller utdyping. Svarene ble notert ned i det nettbaserte spørreskjemaet på nettbrett og i tillegg på papir. Det ble ikke benyttet lydopptak, noe som gjør at de kvalitative dataene fra prosjektet trolig er mindre fyldige enn de ville vært om vi hadde benyttet lydopptak og transkribert i etterkant. En dypere kvalitativ datainnsamling ville krevd enda større delaktighet fra forskere som del av datainnsamlingen og/eller mer omfattende opplæring av medforskere og studenter. Dette kunne gitt andre innsikter, men ville også være svært krevende å gjennomføre og å rulle ut som en form for kunnskapsinnhenting som kunne gjennomføres ved jevne mellomrom. I metodeutprøvingen vektla vi derfor metoder som leieboerne som deltok som medforskere selv kunne utføre. I det følgende presenterer vi meningsinnholdet som framkommer i de åpne spørsmålene fra intervjuene. Vi har valgt å ikke framstille dette som sitater, ettersom det var flere personer som noterte og vi i ettertid ikke kan kvalitetssikre ordrette formuleringer.

Vi hadde forutsett at forhåndsdefinerte svarkategorier som *aldri*, *sjelden* og *ofte* kunne medføre behov for forklaringer. Det var derfor lagt inn en kort operasjonalisering knyttet til flere av spørsmålene med denne type svarkategorier slik at intervjuerne skulle forklare dette så likt som mulig for informantene. Underveis i den første runden av datainnsamling viste det seg at kategorier som *velDIG bra*, *bra* og *mindre bra* også kunne være vanskelig å forstå for noen av informantene som hadde begrensede norsk-kunnskaper. I tillegg til at medforskere med relevant språkkompetanse deltok og fungerte som tolker, utviklet vi også et ark med graderte «smileys» som de kunne relatere svarene til. Dette ble senere bearbeidet og inkludert i spørreskjemaene som ble benyttet i 2020.

Fordi metodeutprøving var en vesentlig del av prosjektet, gjennomførte vi evalueringer underveis og endret litt på hvordan vi gjennomførte datainnsamlingen og spørsmålene i intervjuguiden. Intervjuguiden som

ble benyttet var lik for alle informanter innenfor én kommune, men var ikke helt identisk på tvers av de tre kommunene. I den første kommunen hadde vi flest spørsmål totalt og også flest spørsmål som omhandlet bakgrunnsinformasjon om informantene. Her spurte vi blant annet om utdanning og hovedbeskjeftigelse, men fordi dette dels opplevdes sensitivt og mindre relevant for beboerne, og fordi medforskerne derfor rådet oss til å kutte disse spørsmålene, ble de ikke videreført. Evalueringen som ble gjennomført i samarbeid med medforskerne bidro også til at vi kuttet ned på det totale antallet spørsmål.

I det følgende presenterer vi funn basert på 107 informanter og spørsmål som ble beholdt i de fem nabolagene i alle tre kommuner. Andelen hushold som deltok i undersøkelsen i hver av de fem nabolagene varierer fra 36 til 40 prosent. Ved presentasjon av funn som baserer seg på delutvalg er dette presisert. Ut fra den stedsspesifikke kunnskapen vi ervervet oss og erfaringer fra den avgjørende fasen hvor beboerne vurderte om de ønsket å slippe oss til ikke eller ikke, vurderer vi at metoden med å banke på dører og deltakelsen fra medforskere som selv var kommunale leieboere bidro til at vi fikk tillit, oppnådde en opplevelse av likeverdighet i intervjusituasjonen og fikk innpass hos langt flere beboere enn vi ville fått med andre metoder. En styrke ved framgangsmåten var at vi hadde et intervjukorps med variert språkkompetanse og at vi oppnådde svært god representasjon av beboere med minoritetsbakgrunn i studien.

På tross av begrensningene ved datainnhentingene som er nevnt ovenfor er det et omfattende og rikt datamateriale. Det er rikt fordi hver informant har svart på så mange spørsmål at det er mulig å analysere sammenhenger og mangel på sammenheng mellom svarene på individnivå, og omfattende fordi vi har intervjuet så mange beboere. Vi har valgt å utnytte dette ved å kombinere tematisk og personsentrert analyse (Thagaard, 2018). Framstillingen veksler dermed mellom en tematisk analyse – i stor grad basert på temaene i intervjuguiden – hvor vi tar for oss hva alle eller utvalgte grupper av beboere (for eksempel nabolag) har svart på spørsmål knyttet til forhåndsdefinerte temaer (Braun & Clarke, 2012) og at vi presenterer utvalgte informanter i en personsentrert analyse hvor vi ser deres personlige fortellinger og erfaringer knyttet til flere temaer i sammenheng (Thagaard, 2018).

Utvalg: Fem boligområder i tre ulike kommuner

Informantene bor i tre større befolkningstette kommuner på Østlandet. Det er gjennomført intervjuer i fem ulike boligområder innenfor disse

kommunene (tabell 1). Nedenfor presenteres kjennetegn ved kommunene og områdene. De tre kommunene opererer ikke med identiske kriterier for å få tildelt en kommunal bolig, men alle vektlegger at det skal foreligge en kombinasjon av boligbehov og økonomiske, sosiale og helsemessige utfordringer. Kommunene gjør skjønnsmessige vurderinger og tildeler bolig til dem med størst behov.

Fjæra kommune er en mellomstor bykommune. I Fjæra er de kommunale boligene spredt utover i mange ulike områder i byen, både som enkeltstående boliger og som komplekser med mange titalls kommunale boliger innenfor et lite område eller i en blokk. For oversiktens del har vi i analysen fordelt de 44 informantene fra Fjæra i to. Innenfor gruppe A befinner det seg 28 informanter som bor spredt i et høyere antall boligeiendommer utenfor sentrum som stort sett er småhus/rekkehus, men også noen lavblokker, og hvor de fleste er helkommunale, mens noen er innskutte kommunale leiligheter i borettslag eller sameier. De 16 informantene i gruppe B bor alle i eldre sentrumsnære blokker som enten er helkommunale gårder eller innskutte kommunale boliger i borettslag.

Tabell 1. Oversikt over antall informanter fra de fem boligområdene i de tre kommunene

Kommune	Område	Informanter
Fjæra	A	28
Fjæra	B	16
Høyden	C	16
Svingen	D	20
Svingen	E	27
3 kommuner	5 områder	107 informanter

Høyden kommune er en storby. Alle de 16 informantene bor innenfor det samme boligområdet i ytre by, i nyere lavblokkbebyggelse. Alle beboerne hadde maksimalt fem års botid når de ble intervjuet. De kommunale blokkene er plassert i et område med annen blokkbebyggelse, småhus og villaeiendommer. Området og boligtypen er ikke representativt for de kommunale boligene i Høyden som helhet.

Svingen kommune er en forstadskommune til en storby. Her har vi intervjuet i to ulike boligområder. Område D er ganske nybygde lavblokker, og det er 20 informanter herfra. Med sin korte botid skiller denne seg ut fra de øvrige områdene i undersøkelsen. Område E består av flere store kommunale boligblokker hvor vi har intervjuet 27 beboere.

Utvalg: Botid og trekk ved personer og hushold

For å gi en viss oversikt over de 107 beboerne som deltok i undersøkelsen presenterer vi noen sentrale trekk ved utvalget. Analysen av datamaterialet er hovedsakelig kvalitativ, så når vi bruker andeler og prosenter i framstillingen nedenfor er det kun for å bidra til bedre innsikt i beboergruppen som har deltatt.

Det er om lag like mange kvinner (47 prosent) og menn (53 prosent) i utvalget, mens aldersmessig er det stor spredning. 17 prosent er i 20-åra og 12 prosent har passert 60 år, mens 71 prosent er mellom 30 og 50 år.

Botiden varierer betydelig mellom beboerne i utvalget fra et par måneder til nesten tretti år. Totalt hadde en tredjedel av beboerne bodd under ett år i boligen da de ble intervjuet. 18 prosent hadde botid på mellom ett og tre år, mens en tredjedel hadde botid på mellom tre og fem år. 9 prosent hadde botid på mellom seks og ni år og like mange hadde botid på ti år eller mer.

Antall personer og type hushold varierer mye blant de intervjuede husholdene. Nesten halvparten av husholdene består av én person (46 prosent), og nesten halvparten er hushold med barn (45 prosent). Husholdene med barn var par med barn (25 prosent) og enslige forsørgere (20 prosent). Par uten barn utgjorde seks prosent av det totale antallet hushold, og de resterende tre prosentene var leieboere som bodde med venner eller andre familiemedlemmer som ikke var partnere eller barn.

Husholdstørrelsen blant barnefamiliene varierte fra to til ni personer. I de 48 barnefamiliene som deltok i undersøkelsen bodde det totalt 132 barn. Ti hushold hadde fire eller flere barn, og de to mest barnerike familiene hadde henholdsvis syv og åtte barn. Det er stor variasjon i størrelsen på barnefamiliene i undersøkelsen, så selv om det er relativt mange store barnefamilier, er det også mange små. Hver fjerde barnefamilie har kun ett barn, og hver fjerde barnefamilie har to barn. Gjennomsnittlig antall barn for alle barnefamiliene er 2,75 barn. Som vi kommer tilbake til i analysen bor over halvparten av barnefamiliene trangt. Nesten halvparten av barnefamiliene i undersøkelsen bor i område A – ytre byområder i Fjæra kommune – som i stor grad består av småhus og rekkehus. Dette er også de største barnefamiliene i undersøkelsen; litt over halvparten av barna bor her.

Høy andel med minoritetsbakgrunn, særlig blant barnefamilier. Om lag 8 av 10 leieboere er ikke født i Norge. Andelen med minoritetsbakgrunn varierer mellom de tre kommunene, og er lavest i Fjæra (66 prosent) og høyest i Svingen (87 prosent). Leieboerne med minoritetsbakgrunn

kommer fra over 25 ulike land. Ingen landbakgrunner forekommer veldig hyppig, men bakgrunn fra Syria, Eritrea og Somalia er mest vanlig, fulgt av Irak og Afghanistan. Nesten alle barnefamiliene har utenlandsk bakgrunn. Blant de 48 barnefamiliene har 46 minoritetsbakgrunn, mens kun to er etnisk norske. Dette reflekterer den store overvekten av barnefamilier med innvandrerbakgrunn i den norske kommunale utleiesektoren som helhet (NOU 2024: 19).

Leieforhold, bo- og bomiljøsituasjon for kommunale leieboere

Det er både stor variasjon og mange fellestrekk mellom de 107 beboerne som danner grunnlaget for denne analysen. For å få fram hvordan beboergruppen fordeler seg i erfaringer med og syn på ulike temaer og hvordan bredden i enkeltpersoners hverdagsliv oppleves benytter vi hovedsakelig en temasentrert analyse, ispedd noen korte sekvenser hvor utvalgte enkeltpersoner og deres hverdagsopplevelser trer klarere fram i noe som har et innslag av personsentrert analyse (Thagaard, 2018). Alle personene som presenteres er valgt ut for å illustrere mangfold og sentrale livshistorier og temaer i materialet, og hvilken rolle selve boligen og bostedet spiller. Alle personer er gitt fiktive navn og vi har justert noen biografiske detaljer for å anonymisere dem.

Som en viktig bakgrunn for handlingsrommet, deltakelsen og medvirkningen til de kommunale leieboerne vi intervjuet tar vi først for oss noen sentral trekk ved bo- og bomiljøsituasjonen og beboergruppa.

Trange innerom og utrygge uterom

Lilly er i slutten av 30-årene og har bodd fem år på Høyden i område C sammen med mann og fire barn mellom 15 og 3 år i en treromsleilighet. Lilly er veldig fornøyd med det sosiale, og forteller at hun trives godt med naboene. Hun har heller aldri følt seg utrygg der hun bor. Blant Lillys naboer er det mer delte meninger om det sosiale og tryggheten. Mer enn hver fjerde oppgir at de føler seg utrygge ofte eller av og til i nabolaget sitt.

Lilly er fornøyd med det meste, men svært misfornøyd med størrelsen på boligen. Boligen familien på seks bor i har to soverom og er på 75 kvadratmeter. Det innebærer at Lilly og familien per definisjon er «ekstremt

trangbodde». Den offisielle norske definisjonen sier at man er trangbodd hvis leiligheten enten har færre rom enn antall personer når bad og kjøkken holdes utenfor og/eller når det er mindre enn 25 kvadratmeter per person (Statistisk sentralbyrå, 2025). Over halvparten av barnefamiliene i vårt utvalg er trangbodde etter denne definisjonen. Flere studier viser at trangboddhet, særlig blant barnefamilier, utgjør et levekårsproblem (Brattbakk, 2020). I tillegg til Lillys familie er det fem andre familier i utvalget som kan kategoriseres som ekstremt trangbodde fordi det sover 2 eller 3 personer i hvert av soverommene og i stua. Én av dem er Cissi, som bor sammen med sine 8 barn i et rekkehus i utkanten av Fjæra. Rekkehuset har fire soverom og er på litt over 100 kvm. Familien til Cissi bor altså ekstremt trangt, i et hus de har bodd i fire år. I kommunen finnes det knapt større kommunale leiligheter, og det er også få private utleieboliger med flere soverom.

Svarene fra de trangbodde barnefamiliene i vår undersøkelse viser stor variasjon i hvor fornøyde de er med størrelsen på boligen. De fleste trangbodde familiene på Høyden og i Svingen er misfornøyde, mens i Fjæra er de langt mer fornøyde. Det kan tyde på at det er andre positive forhold ved boligene og bomiljøene som kan veie opp for trangboddhet. Flere av boligene i Fjæra er småhus eller rekkehus med private hager og ikke blokkleiligheter i helkommunale gårder. Uteplassen innebærer at boligen har flere soner å oppholde seg i til tross for at selve boligen per definisjon er for liten for husstanden. Da kan familiemedlemmene kanskje få noe større mulighet til privatliv. I Fjæra er det også en blanding av boliger med åpen og adskilt stue- og kjøkkenløsning, mens alle boligene på Høyden og Svingen har åpen løsning. Funnene er i tråd med flere studier som viser at opplevelsen av trangboddhet delvis henger sammen med en rekke andre faktorer (Clapham, 2005; Ekstam, 2015). Flere undersøkelser viser dessuten at minoritetsfamilier jevnt over i mindre grad føler seg som trangbodde enn majoritetsfamilier som bor i tilsvarende boliger (Vrålstad, 2017; Aasland & Søholt, 2019). Likevel er det klart at mange av disse familiene ikke får oppfylt grunnleggende behov om egnede boliger – de er ikke tilpasset husholdets størrelse.

Bortsett fra trangboddheten er både Lilly og Cissi veldig fornøyde med det aller meste og har aldri følt seg utrygge i nærmiljøet sitt. Her er Lilly og Cissi på mange måter unntak blant barnefamiliene – mange opplever mye utrygghet på grunn av uro og konflikter i bomiljøet. Flere av beboerne påpeker at dette ikke er et egnet sted å bo med barn. En av beboerne i område A i Fjæra kommune framhever at dette bomiljøet ikke passer for

barn fordi nødetatene – både politi og ambulanse – er her veldig ofte. Det er knivstikking og mye uro knyttet til narkotikaomsetning og rusmiljøet. En annen sier at dette bomiljøet ikke egner seg for barn fordi det er altfor mange voksne med rusproblematikk her.

Når det gjelder trygghet og utrygghet i nabolaget viser nasjonale undersøkelser at de aller fleste føler seg trygge i nabolaget de bor i (Revold & With, 2022). Det er likevel slik at personer som leier bolig oftere føler seg utrygge enn de som eier egen bolig. Leieboere er mer redde for å utsettes for vold eller trusler i nærmiljøet, uansett om de bor i sentrale eller mindre sentrale strøk (Revold & With, 2022). I SSBs levekårsundersøkelse er andelen leieboere som har «problemer med kriminalitet» (9 prosent), «uro for vold/trusler i nabolaget» (11 prosent) og om man har blitt «utsatt for vold eller trussel ved eller i egen bolig» (3 prosent) og om man opplever det «utrygt i rekreasjonsområdet» sitt (12 prosent) (Revold et al., 2018).

Tallene for leiere følger i stor grad samme nivå og mønster i svarene på disse spørsmålene som for lavinntektshusholdninger, mens for bostøttemottakere og sosialhjelpsmottakere er andelen høyere enn for leietakerkategorien. For barnefamilier er omfanget av slik uro knyttet til boligen og nærmiljøet betydelig lavere, mens hushold i Oslo og andre store byer og kommuner har høyere andeler enn i mindre sentrale kommuner (Revold et al., 2018).

De 107 kommunale leieboerne i vår undersøkelse ble spurt «Hender det at du føler deg utrygg der du bor?» og kunne velge svar på en firedelt skala fra *aldri*, *sjelden*, *av og til* og *ofte*. Ser vi utvalget under ett oppgir mer enn hver fjerde beboer at det hender de føler seg utrygge enten *ofte* eller *av og til*. Dataene fra vår kvalitative undersøkelse kan ikke sammenliknes med de nasjonale undersøkelsene, men funnene indikerer likevel at vårt utvalg av kommunale leieboere opplever en relativt høy grad av utrygghet.

Det er stor variasjon i opplevd utrygghet blant beboerne vi intervjuet i de fem områdene i de tre kommunene. Område E framstår som et område med høy utrygghet. Nesten halvparten av beboerne her oppgir at de ofte eller av og til føler seg utrygge, fulgt av område A, mens område D framstår som et område med lite utrygghet.

Alle som oppgav at de følte seg utrygge der de bor fikk også oppfølgingsspørsmål om hvorfor. Vi fokuserer her på område E, som framstod som det mest utrygge stedet. På spørsmål om årsakene til utryggheten er det særlig «ubehagelig atferd fra andre» og «sosialt belastende miljø blant andre beboere» som dominerer. De øvrige svaralternativene var dårlig belysning

på uteområder, mobbing, vold, at de ikke ønsket å svare og en mulighet til å spesifisere andre årsaker enn de foreslåtte. Mange av beboerne i område E valgte å gi utdypende informasjon om hva utryggheten kunne bestå i. Flere fortalte at de følte seg utrygge inne i sitt eget hjem fordi de opplevde å være omgitt av personer som de ikke kunne stole på – som de opplevde som ustabile – og som de i enkelte tilfeller følte seg direkte truet av. Andre trakk fram at de følte seg utrygge i oppgangen og heisen på grunn av synlig rusede personer, og flere fortalte at de selv eller noen de kjente hadde blitt utsatt for trusler fra naboer eller besøkende. Noen fortalte at hyppige besøk fra politiet i området forsterker inntrykket av utrygghet og kriminell virksomhet blant beboere og besøkende. Andre vektla at det er betryggende at politiet er til stede. Én forteller at de har hatt brann uten at noen kom, og påpeker dermed at fravær av nødetatene også kan være en problemstilling.

Bomiljøet er særlig viktig for barn og unge fordi de ofte tilbringer mye tid i nærheten av hjemmet (Brattbakk, 2023). Mange av informantene knyttet også de utfordringene som er presentert i forrige avsnitt til at dette var forhold som var særlig utfordrende for barn og unge. Noen av foreldrene trakk fram at barna måtte være ute fordi de hadde liten plass inne, at barna var redde for å komme hjem alene, at foreldrene måtte være ute sammen med dem og at det var trafikkfarlig. Når vi spurte foreldre om hvordan de tror barna deres trives med å bo her var det en viss variasjon, men svarene var preget av mye bekymring og gikk totalt sett i negativ retning. Det samme kom til uttrykk når vi spurte samtlige beboere, også dem uten egne barn, om de syntes boligene og bomiljøet er egnet for barn.

Oppvekstmiljøet for barn og unge i område E beskrives i stor grad som problematisk både av foreldre og andre voksne beboere. Det er særlig kombinasjonen av barn og personer som ruser seg som virker truende og som mange ser som problematisk. Det var knyttet mye utrygghet til heisene. Flere fortalte om en generell uro for å ta heisen fordi man ikke vet hvem man møter på. Flere gir eksempler på episoder som de opplevde som ubehagelige. Flere forteller at de observerer at det foregår en del kriminalitet knyttet til omsetning av narkotika som fører til en «viss trafikk» inn og ut av gårdene.

I flere av intervjuene kom det fram at informantene tar mye ansvar for naboer som sliter med rus eller andre utfordringer. Flere hadde opparbeidet et tillitsforhold og gav uttrykk for omsorg og bekymring for hvordan det går med en eller flere av naboene sine. Noen etterlyste også bedre oppfølging fra det offentlige side og mente at naboene ikke fikk den hjelpen de burde.

Vi ser også tendenser til at beboere i kommunale gårder ser ut til å utvikle større aksept eller toleranse for uro i bomiljøet enn i andre områder og segmenter av boligmarkedet. Funnene kan tyde på at botryggheten – det å ha det som oppfattes som en seriøs utleier som kommunen i ryggen – gjør at en del beboere «finner seg i» mer enn mange andre gjør i sitt bomiljø.

Men vi vil også framheve at enkelte beboere trekker fram at det er en god miks av personer fra mange ulike land og at de har god kontakt og støtter hverandre. Én sier at her bor det folk fra Somalia, Irak, Jemen og Syria, og vi er veldig gode naboer som hjelper hverandre med barna til skolen. Andre forteller om rolige og fine naboer, at naboskapet her er veldig bra og at barna leker med hverandre og er veldig fornøyde.

Oppsummert er det likevel mye utrygghet knyttet til bomiljøet i flere av områdene, og det handler i stor grad om naboer som ruser seg og tidvis er ustabile og utagerende. Beboersammensetningen og en mangel på oversikt og kontroll gjør at mange føler seg utrygge. Mange anser bomiljøet som uegnet for barn med så mye utrygghet. Samtidig er leilighetene små. Mange bor trangt, og behovet for et godt og trygt miljø og møteplasser utenfor boligen er derfor ekstra viktig. Samtidig var det mange som viste stor omsorg for naboer som slet med rus og var bekymret for om de fikk den hjelpen de trenger.

Mange med minoritetsbakgrunn og mange med rus- og psykiske lidelser

Hvem bor i kommunale boliger? Hva karakteriserer leieboergruppen? Både ut fra utvalget i denne studien og andre undersøkelser (se for eksempel kapittel 7 i denne boka) kan vi fastslå at det er en svært variert og sammensatt gruppe, men også at mange er vanskeligstilte langs ulike dimensjoner som at de har svak økonomi, står utenfor arbeidslivet og har ulike sosiale og helsemessige utfordringer.

Som vi redegjorde for i metodeavsnittet spurte vi kun om hovedbeskjeftigelse og utdanning i område D og E i Svingen kommune, som var den første kommunen hvor studien ble gjennomført. Herfra vet vi at kun om lag én av fem var i arbeid på intervju tidspunktet, og her omfatter det både fulltids- og deltidsarbeid og langtidssykemeldte. Om lag én av syv var arbeidsledige og én av fem var trygdet eller pensjonert. Fire av ti deltok i skole eller studier på ulike nivåer, inkludert introduksjonsprogram. På intervju tidspunktet var dermed om lag fire av ti utenfor arbeid og utdanning blant disse

47 leieboerne. Om lag halvparten hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mens én av fire hadde fullført videregående utdanning og én av fire hadde universitetsutdanning. Kun syv er født i Norge, så mange har utdanningen sin fra utlandet, og nesten samtlige av de med utdanning på universitetsnivå har tatt denne før de kom til Norge. Samlet sett ser vi at utdanningsnivået er lavt, men samtidig polarisert: en relativt stor gruppe har høy utdanning fra utlandet.

Som det forrige delkapittelet viste bor det mange som sliter med omfattende utfordringer knyttet til rus- og psykiske lidelser, og ofte begge deler samtidig, i kommunale boliger. Dette setter tidvis sitt preg på bomiljøet i form av uro og utrygghet, men kan også ha betydning for kapasiteten til å delta og bidra aktivt i bomiljøet. Mens noen er preget av angst og usikkerhet i sosiale settinger som gjør at de lever et tilbaketrukket og isolert liv, kan andre tidvis ha en utagerende, antisosial eller aggressiv atferd som gjør det krevende å fungere i et fellesskap og som det er krevende for fellesskapet å håndtere.

Personer med minoritetsbakgrunn, både med kort og lang botid, utgjør som vi så i metodeavsnittet åtte av ti av de intervjuede beboerne i undersøkelsen. Dette reflekterer den høye andelen av leieboere med minoritetsbakgrunn i den kommunale boligsektoren som helhet (NOU 2024: 19; se også kapittel 7). Kort botid i landet, ofte svak tilknytning til arbeidslivet og svak økonomi gjør at mange i denne gruppa har behov for kommunal bolig. Adel, Mariam og Amira er tre av de intervjuede beboerne som har kort botid i landet fordi de flyktet til Norge og alle deltar i introduksjonsprogrammet. Alle er i tjue- og trettiårene og bor alene. De kjenner ikke hverandre, men bor i det samme nabolaget i nybygde lavblokker i forstadskommunen Svingen i hver sin ettroms leilighet. Adel kommer fra Midtøsten og har en deltidsjobb i tillegg til introduksjonsprogrammet. Han liker området han bor i, og han er fornøyd med beliggenheten og naboene. Adel har i løpet av den korte botiden fått flere gode venner fra andre arabiske land i nabolaget. Mariam kommer fra et afrikansk land og kjenner kun én annen dame i boligområdet. Hun liker også området og beliggenheten godt. Det er sentralt og nært skole og butikker. Hun sier hun trives med naboene, men har liten kontakt med dem bortsett fra en venn fra skolen som bor samme sted.

Amira har høy utdanning og har flyktet fra et afrikansk land. Hun synes leiligheten er liten, men ellers ganske bra, og uteområdene er fine og beliggenheten sentral. Hun sier at det er «mange utlendinger» som bor her. I

motsetning til Adel og Mariam, som er fornøyde med beboersammensetningen, ønsker Amira å flytte fordi hun vil bli kjent med nordmenn og lære seg norsk. Hun har god kontakt med én nabo, men opplever ellers at det er vanskelig å få kontakt med folk og synes at miljøet er lite interessant for henne. Hun er muslim selv, og på grunn av innsyn i leiligheten og at så mange av naboene også er muslimer, føler hun at hun må gå med hijab hele tiden og at hun ikke klarer å slappe av. Hun ønsker å flytte til en større by der hun tror hun vil stå friere til å bli kjent med nordmenn og lære seg norsk.

Løfter vi blikket til alle de fem nabolagene er Amira langt fra alene om å ønske seg et bomiljø med flere majoritetsnorske naboer. Én av naboene i område E med minoritetsbakgrunn spør seg om hvordan vi kan bli integrert når vi blir plassert i en getto? En annen opplever at her blir alle de som ikke klarer seg i samfunnet plassert sammen. Mens en tredje synes det er dumt at kommunen bosetter så mange innvandrere sammen, det blir ikke integrering av det. Mulighetene for å lære norsk språk og bli kjent med norsk kultur er begrenset når man har få majoritetsnorske naboer, og blant de få har mange store utfordringer med rus, psykiske lidelser og andre sosiale problemer (Grødem & Hansen, 2015).

Kontakt med utleier og muligheter for medvirkning i boforholdet

Situasjonen i område D i Svingen kommune, hvor alle beboerne har mindre enn ett års botid på intervjudtidspunktet, er særlig interessant for å forstå mer om kontakten mellom leieboere og utleier og muligheter for medvirkning i forkant av og tidlig i boforholdet. Her har alle beboerne ganske nylig vært i prosess med få tildelt bolig og å skrive kontrakt. Alle nitten beboere i område D oppgir at de har en skriftlig kontrakt. Tre av dem er usikre på varigheten av kontrakten, mens de øvrige oppgir at de har en treårig kontrakt. Kun fem av nitten beboere herfra bekrefter at de hadde kontakt med kommunen og var på visning av leiligheten før kontraktinngåelse, mens tre informanter forteller eksplisitt at de ikke så leiligheten før de skrev kontrakt. Verken Adel, Mariam eller Amira var på visning og så leiligheten før de skrev under på den treårige leiekontrakten.

Flere av de andre informantene sier at de oppfattet at de kunne miste retten til kommunal bolig hvis de av en eller annen grunn takket nei til den tilbudte boligen. Én utdyper at hen ble innkalt til et møte på boligkontoret

og fikk tilbud om en konkret leilighet og måtte si ja og signere kontrakt der og da, og uten å få tilbud om å se leiligheten eller noen nærmere dialog om mulige alternative boliger. Hen synes ikke noe om dette. En annen forteller en liknende historie og sier at hen føler seg litt presset til å bo der. Til tross for at det er mange som ikke har svart eller har svart *vet ikke* på spørsmålet om de var i kontakt med kommunen og fikk visning før kontrakten ble inngått, og at det kan være feilmarginer på grunn av språkutfordringer eller annet, viser funnene en kommunal praksis hvor mange beboere opplever å få mangelfull og uklar informasjon og hvor det gis lite rom for deltakelse og medbestemmelse.

Etter at de flyttet inn, har verken Adel, Mariam eller Amira hatt hjemmebesøk eller noen annen form for befaring i boligen. Kontakten med kommunen har vært på telefon og møte med saksbehandler på Nav. Adel og Mariam har tatt kontakt med kommunen om mangler og feil ved leilighetene sine. Adel virker litt frustrert over dårlig kvalitet på gulvene; det blir så lett merker og skrapet i gulvet til tross for at leiligheten er helt ny. Dermed blir det vanskelig for ham å holde boligen ved like. Han har også et ventilasjonsrør som bråker mye på soverommet, sier han. Etter innflytting er det tre av nitten som oppgir at de har hatt hjemmebesøk fra noen i kommunen, mens syv oppgir at de har hatt kontakt med kommunen om feil og mangler i leiligheten.

I alle de fem områdene vi studerte er det beboere som forteller at de opplever at utleier responderer tregt på deres henvendelser. Når de melder fra om feil og mangler i leiligheten tar det lang tid før det blir fikset, hvis det i det hele tatt blir håndtert. I område C i Høyden kommune forteller én beboer at hen ringte utleier angående problemer med en vask. Ingen kom, og til slutt måtte hen fikse det selv. En annen forteller at utleier reagerer veldig sakte. En tredje sier at det tar lang tid å få tak i utleier, men at de kommer til slutt. En fjerde opplever at utleier reagerer raskt. Tross stor variasjon i de konkrete erfaringene med utleier svarer om lag to av tre av de som ble intervjuet i dette nabolaget at de totalt sett er tilfreds eller svært tilfreds med utleier.

I område A og B i Fjæra kommune er det mange som oppgir at det er behov for oppretting av feil og mangler ved boligen og behov for vedlikehold og oppussing. Flere nevner fukt, sopp og mugg, problemer med ventilasjon som gir dårlig inneluft og luktproblemer. Støy og nedslitte leiligheter er utfordringer for flere, mens andre er svært fornøyde med å bo i helt nybygde eller nyoppussede boliger. Én firebarnsfamilie oppgir at de

elektriske varmeovnene ikke fungerte da de flyttet inn for et halvt år siden og at det fortsatt ikke er ordnet. De må i stedet fyre med vedovn.

I område A i Fjæra kommune, hvor den kommunale boligmassen er spredt utover, bor en familie med fem barn i en fireromsleilighet på 100 kvadratmeter. De oppgir at de fikk se leiligheten før de måtte bestemme seg, men at de ikke fikk noe valg. De måtte takke ja til boligen de ble tilbudt, og hvor de bor i nå, ellers ville de ikke få nytt tilbud fra kommunen. De er fornøyde med boligens standard og beliggenhet, men synes den er for liten for fem barn. Far og mor deltar begge i intervjuet. Fire ganger har de klaget på problemer med tilkoblingen til oppvaskmaskinen uten at noe skjedde. Ingen har kommet og fikset det, og de er derfor svært misfornøyde med oppfølgingen fra utleier.

I tillegg til forhold knyttet til selve boligene er det relativt mange – i alle de fem områdene – som påpeker mangler og behov knyttet til fellesområder og uteplasser. To gjengangere er manglende tilrettelegging av uteområder – som regel handler dette om at man ønsker seg benker, bord og lekeplasser utendørs – og utfordringer knyttet til søppelhåndteringen og møbler og utstyr som settes igjen på fellesområdene. Flere påpeker at overfylte søppelkasser og containere med alt det fører med seg av problemer med lukt og rotter/fugler, samt at det gjør at uteområdene oppleves som utrivelige. I tillegg er det ikke uvanlig at beboere setter fra seg møbler og annet utstyr som de ikke trenger på fellesområdene ute og inne. Mange påpeker at dette også bidrar til et utrivelig og uryddig bomiljø, og ikke minst at det hindrer framkommelighet og medfører brannfare. Heiser som står og som ikke renholdes er en annen kilde til irritasjon flere steder. Relativt mange beboere oppgir at de har kontaktet utleier om slike forhold, men at responsen er treg – hvis det i det hele tatt blir utbedret. Flere opplever stor frustrasjon over dette.

Kommunikasjonen med utleier kan være krevende av flere årsaker. Siden om lag åtte av ti leieboere i denne undersøkelsen har minoritetsbakgrunn, er språkutfordringer et sentralt aspekt. Én av beboerne forteller at hun synes det er vanskelig å forstå brevene hun får fra utleier fordi de er på norsk. Våre erfaringer fra intervjusituasjonen støtter oppunder dette: Det er stor variasjon i norsksferdighetene blant beboerne med minoritetsbakgrunn, men en relativ høy andel beboere med kort botid i Norge gjør at ferdighetene hos mange er begrenset. Flere forteller at de er del av introduksjonsprogrammet og deltar på språkkurs. At medforskerne behersket flere språk lettet flyten i intervjusituasjonen, og i flere intervjuer var denne tolkefunksjonen helt avgjørende for gjennomføring.

Oppsummert er det altså mange som etterlyser bedre kontakt med utleier, og mange som ikke er fornøyde med responstid og graden av oppfølging og hjelp til vedlikehold og andre praktiske problemer. Mange ser ut til å oppleve en slags avmaktsfølelse i møte med en utleier som delvis kan være vanskelig å få tak i og som har lang responstid eller avstår fra å svare. Dette forsterkes av at de kommunale leieboerne sjelden får lov til å gjøre utbedringer selv eller ta initiativ til å ordne opp. De blir derfor ofte sittende å vente på at utleier skal ta tak i utfordringene, eller i det minste gi et svar på hvorfor ting tar tid eller ikke kan fikses. Manglende informasjon om hva som skjer eller ikke skjer med henvendelsene deres er en del av utfordringen, sett fra beboernes side. Resignasjon og passivitet ser for mange ut til å være en følge av denne situasjonen. De føler seg fastlåst i en avmaktsposisjon både knyttet til utleier, som de opplever ikke gjør jobben sin, og ved at de selv er avskåret fra å ta initiativ og ta i bruk egne ressurser.

Til tross for at mange opplever manglende oppfølging fra utleier er mange likevel totalt sett fornøyde med utleier når vi ber dem om å gi en samlet vurdering. Om lag tre av fire oppgir at de er fornøyde eller svært fornøyde når vi ser alle de fem boligområdene under ett. Område A i Fjæra kommune kommer ut som det området hvor færrest er fornøyde, her er litt over halvparten fornøyde med kommunen som utleier, mens i område E i Svingen kommune er nesten samtlige fornøyde.

I område D sier Adel og Mariam at de er fornøyde med kommunen som utleier, mens Amira er misfornøyd. Dette til tross for at alle tre har en del ting å utsette på kommunen som utleier. Blant alle beboerne vi intervjuet i dette nybygde boligprosjektet i nabolaget D i Svingen, hvor nesten samtlige var flyktninger, var tre av fire fornøyde med kommunen som utleier. Dette er antakelig først og fremst et signal om at kommunen gjør en god jobb som utleier. Samtidig kan dette ha flere årsaker. Alle i denne beboergruppa er klar over at mulighetene deres på boligmarkedet er begrenset. Situasjon deres som flyktninger innebærer også at mange gir uttrykk for en takknemlighet over å ha fått opphold i Norge og ha fått tilbud om tak over hodet. Kanskje kan svarene delvis forklares ut fra en slik takknemlighet og mangel på alternativer i kombinasjon med en mulig frykt for at svarene deres kan påvirke mulighetene for å bli boende. Selv om vi gjorde det veldig klart at undersøkelsen var anonym og at svarene fra enkeltpersoner ikke ville bli delt med kommunen, ser vi det som sannsynlig at dette kan være vanskelig å forstå og å stole på, særlig for denne gruppen, hvor mange har flyktet fra undertrykkende og udemokratiske regimer. Den manglende tilliten til

myndighetene fra hjemlandet kan ha festet seg og smittet over på tilliten til norske myndigheter.

Andre årsaker kan være at mange av de som leier av kommunen, i alle de fem områdene, oppfatter den kommunale utleieren som en trygg utleier. Sammenliknet med negative erfaringer de har fra private utleiere – noe som også er godt dokumentert (Forbrukerrådet, 2021) – oppgir de fleste at de er relativt trygge på at de ikke vil bli kastet ut eller at kontrakten ikke skal fornyes når avtalt leietid utløper. Ut fra den utsatte posisjonen disse leietakerne opplever å ha på det norske boligmarkedet er det grunn til å ta de nevnte forbeholdene med i betraktningen når vi tolker deres overveiende positive vurderinger av utleier. Vi drøfter dette mer inngående senere i kapitlet.

Sterke ønsker om medvirkning og deltakelse i bomiljøet

Vi spurte også om beboerne ønsket å delta på arrangementer i bomiljøet. Adel, som bor i område D og er ung, enslig og har kort botid, er interessert i å bidra til å arrangere aktiviteter, delta på dugnad og beboerfest og er særlig opptatt av å få i stand informasjonsmøter med utleier. Han utdyper at han ville vært interessert i flere typer bomiljøtiltak dersom han hadde hatt barn selv. Mariam og Amira fra samme område, som også er enslige, synes også det er behov for flere arrangementer og de kunne tenke seg å delta på informasjonsmøte, dugnad og å sitte i et beboerstyre – og også å ta initiativ til selv å arrangere noe for beboerne. Amira trekker fram at de kan trenge et forum hvor beboerne kan snakke sammen, og tre saker er viktig for henne: hun mener de trenger flere tjenester fra kommunen, bedre håndtering av søppel og selv om hun selv ikke har barn mener hun at uteområdene ikke er godt nok tilrettelagt for barn og at ungdommene burde hatt en basketbane.

Cissy i område A i Fjæra kommune, som er alenemor med åtte barn, sier at hun ser stort behov for flere aktiviteter og arrangementer i bomiljøet. Hun ville selv gjerne være med på aktivitetsdag for barn, men sier at hun ikke har tid til å arrangere noe. Hun har mer enn nok med å få hverdagene til å gå rundt. John, som bor alene og har lang botid i område B i Fjæra kommune, vil gjerne være med på en beboerfest, men er ikke så opptatt av øvrige arrangementer.

Lilly, som bor med mann og fire barn i område C i Høyden kommune, sier at hun ønsker det var flere arrangementer i bomiljøet. Mye av Lillys

tid defineres av ansvaret for barna. Tidligere har hun forsøkt å være med på å lage fellesarrangementer i nabolaget, men nå strekker ikke tiden til. På grunn av fire barn har hun ikke tid til å ta initiativ til noe selv, men hun og mannen ville deltatt på informasjonsmøter, dugnader, beboerfester, aktivitetsdager for barn og unge, og tross knapt med tid ville de også sterkt vurdert å sitte i et beboerstyre hvis det eksisterte et slikt. Lilly har flere saker hun gjerne ville tatt opp. Hun ønsker seg en større bolig og opplever i hovedsak at uteområdene er gode, men skulle gjerne sett at det var bedre lekemuligheter og flere benker og bord som hun og de andre foreldrene kunne bruke når de er ute med de minste.

Nora, som bor i naboblokka til Lilly, har mann og ett barn og har mange ønsker for forbedringer både i boligen og i det fysiske og sosiale bomiljøet. Hun er blant annet bekymret for ungdomsgjenger, narkotika og kriminalitet i området. Hun ville deltatt på de samme aktivitetene som Lilly oppgir og sier at de har behov for et fellesrom med aktiviteter for alle beboerne hvor det kunne vært språkundervisning, kafe og biljard. Hun vil gjerne delta hvis noen andre tar initiativet, men forteller at hun selv ikke ønsker å starte opp noe selv fordi hun tidligere har forsøkt på dette uten at det ble vellykket. Sam bor med kone og tre barn i en leilighet på 66 kvadratmeter med to soverom i en helkommunal blokk i område E i Svingen kommune og har flere forhold han ville forbedret i nærmiljøet sitt. Det er ofte problemer med heisen, og uteområdene er for dårlig tilrettelagt for barn. Han ville gjerne deltatt på dugnad eller sittet i et beboerstyre hvis det fantes. Han kunne tenke seg å ta initiativ til å arrangere noe, men presiserer at han trenger støtte og hjelp for å kunne starte opp noe selv.

Nå løfter vi blikket og tar for oss alle beboerne i de fem områdene. 100 av de 107 beboerne har besvart spørsmål om de kunne tenke seg å delta på ulike arrangement i bomiljøet. Arrangementene som ble foreslått var informasjonsmøter fra utleier eller i regi av andre, dugnad, beboerfest og aktivitetsdag for barn og unge. Samtlige 100 oppga at de var positive til å delta på ett eller flere slike arrangementer dersom de ble avholdt. Alle de foreslåtte aktivitetene var interessante for noen. I tillegg foreslo informantene sosiale aktiviteter som fotballturnering, trening, turer til svømmehall, matkurs, sammenkomster for damer, aktiviteter i feriene, fellesrom, språkkurs, biljard og fellesmarkeringer i adventstida, på nyttårsaften og 17. mai. Det kom også forslag om arrangementer for informasjon eller medvirkning som å etablere et forum for å ta opp

ting, informasjon om hvordan boligsystemet i Norge fungerer, informasjonsmøte med organisasjoner som for eksempel Kirkens Bymisjon, Leieboerforeningen og Røde Kors. Flere vektla betydning av tolker på slike møter. Det er altså svært høy interesse for flere arrangementer og sterkere involvering i bomiljøet i alle de fem områdene. Grunnlaget for å delta både i sosiale aktiviteter i bomiljøet og for å ha et forum for å ta tak i ulike aktuelle saker i bomiljøet, som kan defineres som kollektiv medvirkning, er stort. Et mangfold av aktiviteter ser ut til å være nødvendig for å kunne «treffe» alle, og det ser ut til å være potensial for sterkere medvirkning og organiserte aktiviteter blant beboerne. Noen beboere er veldig opptatt av dette, og i en av de helkommunale gårdene i Fjæra forteller en beboer at hen har vært med på å kreve å få i stand et beboermøte med Boligbygg for tre år siden. Men det førte ikke til at det ble noen flere slike møter etter dette.

Vi spurte om beboerne selv kan tenke seg å være med på å arrangere noe eller ta initiativ til ulike tiltak i bomiljøet. For alle områdene samlet oppgir én av tre at de kunne tenke seg dette. I område A, C, D og E er det rundt halvparten som svarer ja på dette spørsmålet. I område B er det kun én som er positiv. Et beslektet spørsmål var om beboerne kunne tenke seg å sitte i et beboerstyre, her svarer én av tre positivt på dette. Også på dette spørsmålet er det relativt stor variasjon mellom områdene. Halvparten i område A og C, hvor andelen familier med barn var høy, kunne tenke seg å sitte i et beboerstyre, mens i område B, med en mer blandet beboergruppe, var interessen for dette minimal.

Område B, hvor mange har lang botid, skiller seg altså ut med svært mange som ikke ønsker å være med på å arrangere noe. Område D har flest med kort botid og aller flest som er positive til å ta initiativ, og her bor det også mange yngre og nyankomne flyktninger. I område B bor det relativt mange eldre og personer med større sosiale utfordringer, men også en del barnefamilier. Botiden er også lang, med mange som har bodd mer enn seks år og flere opp mot tjue år. Alle disse bor alene, og blant dem er det ingen som svarer at de selv vil være med på å arrangere noe, men også i denne gruppa finner vi at beboerne har interesse for å delta på ulike arrangementer. Vi har også sett på sammenhengen mellom botid og interessen for å delta eller arrangere noe i bomiljøet på tvers av de fem områdene. De som har lang botid viser stort sett mindre interesse både for å bidra selv og å delta på aktiviteter i bomiljøet, uavhengig av bosted.

Drøfting: Svakt sosialt medborgerskap og svak medvirkning

I dette kapittelet utforsker vi kommunale leieboeres handlingsrom for medvirkning og deltakelse i bo- og bomiljøsituasjonen sin basert på intervju med 107 beboere i fem områder i tre større kommuner på Østlandet. Vi vil nå drøfte noen aspekter ved de viktigste funnene.

Flere beboere oppgir at de i liten grad hadde innflytelse på leieforholdet i forkant av kontraktsinngåelse og underveis i boforholdet. Særlig var flere opptatt av at det ble tatt lite hensyn til deres ønsker og behov knyttet til type bolig og boligens beliggenhet. De fikk i liten grad medvirke på hvor de skal bo og hva slags bolig de skal bo i. Den svært begrensede individuelle medvirkningen på dette området kjennetegner norsk kommunal boligsektor som helhet (Osnes & Sørvoll, 2023). Mangelen på medvirkning og kontroll over så vesentlige valg i livet gjør at flere informanter beskriver avmakt, og enkelte problematiserer om de fullt ut kan bli integrert i det norske samfunnet med dette utgangspunktet.

Mange kommuner har for få boliger i forhold til behovet (Osnes & Sørvoll, 2023), og flere undersøkelser gjort blant kommunalt ansatte som tildeler bolig viser at saksbehandlerne forsøker å imøtekomme og tilpasse boligbehovet til det enkelte husholdet innenfor den boligmassen som er tilgjengelig (Brattbakk & Sørvoll, 2024). Det er altså god grunn til å tro at liknende avveininger har skjedd i forkant av boligtildelingen til mange av beboerne vi har intervjuet her, men at dette ikke har vært tilstrekkelig til at beboerne sitter igjen med en opplevelse av reelle medvirkningsmuligheter. Mange av beboere ser sine muligheter for innflytelse som svært begrenset, noe som tydeliggjøres ved at de kun får tilbud om én bestemt bolig som de må takke ja til for å unngå å miste retten til kommunal bolig eller havne bakerst i boligkøen igjen. For beboerne som heller ikke fikk tilbud om visning av leiligheten i forkant av kontraktsinngåelsen ble opplevelsen av avmakt ytterligere forsterket. De måtte takke ja eller nei til en usett bolig.

Underveis i leieforholdet er det relativt mange som opplever at det er vanskelig å komme i kontakt med utleier om feil og mangler i boligen eller på fellesområdene. Flere forteller at de aldri får svar fra utleier på henvendelsen sin eller at responstiden er for lang. Flere gir opp å klage og lar feil og mangler bli stående uløst, eller de løser det selv uten kommunikasjon med utleier på tross av at slikt kun skal gjøres etter godkjenning fra utleier. Basert på beboerintervjuene finner vi at den individuelle

leieboermedvirkningen i bolig- og leieforholdet er svak i de fem områdene vi har undersøkt. Dette skyldes hovedsakelig at utleierne ikke har gode nok systemer for løpende dialog med sine beboere om mindre feil og mangler eller et system for medvirkning på kollektivt nivå. Samlet sett framstår dermed leieboernes medvirkningsrom som svært begrenset.

Mange leieboere opplever stor frustrasjon over dette, noe som ser ut til å gi dem en avmaktsfølelse. En slik manglende kontroll over egen situasjon kan, med begrepet *sosialt medborgerskap*, som omfatter sosiale rettigheter knyttet til velferd (Askheim & Andersen, 2023), sies å redusere opplevelsen av å være en fullverdig og inkludert medborger. For andre av informantene ser slike situasjoner også ut til å være en kilde til engasjement. Får de til endringer, kan det skape håp og spore til fortsatt engasjement, interesse og innsats. Vedvarer maktesløsheten og det negative over tid, ser det imidlertid ut til å bidra til å forsterke opplevelsen av avmakt og redusere troen på at det er mulig å endre på boforholdene. Dette kan være en del av forklaringen på at beboere med lang botid ser ut til å ha lavere interesse for å delta. Innenfor et system hvor medvirkning og deltakelse ikke ser ut til å føre noen vei eller gi resultater, tappes leieboerne gradvis, og over tid, for engasjement og håp om endring. Resignasjon og tilbaketrekning blir resultatet.

I tillegg til denne forklaringsfaktoren vil vi også trekke fram at livsfase og andre trekk ved de beboerne som blir boende over lengre tid kan spille inn her. Yngre hushold med barn er gjennomgående mer engasjerte i nærmiljøet sitt fordi de er opptatt av barnas oppvekstmiljø (Brattbakk, 2022). De engasjerer seg derfor oftere i aktuelle nærmiljø saker. Mange av beboere som blir boende svært lenge i kommunale boliger har dessuten mer sammensatte og omfattende rus- og psykiske helseutfordringer, og kan ha mindre kapasitet til å engasjere seg i bomiljøet sitt. Noe som forsterkes i takt med økende alder.

Et annet forhold av betydning er fraværet av mer spesifikke standarder for hva en god og trygg bolig er og skal være. Dette gjør det vanskelig å diskutere om boligen til Lilly, Cissi eller andre av de trangbodde familiene er god nok i henhold til deres formaliserte rettigheter, med andre ord om boligen er adekvat (Kjelleevold, 2006, 2021; M. Lister, 2010). Ut fra den offisielle norske definisjonen av trangboddhet kan vi fastslå at familien bor trangt og dermed at boligen ikke er tilfredsstillende, men dette gjenspeiles likevel ikke i lovverket og utløser ingen formaliserte rettigheter. Det samme gjelder for andre boligrelaterte forhold, som forekomst av mugg, sopp eller andre utilfredsstillende forhold.

Den kollektive medvirkningen, som handler om aktiviteter i bomiljøet og måter å organisere beboerne på, er også svak. Ingen av informantene forteller om ordninger hvor beboerne organiserer seg for eksempel i form av beboerstyrer eller liknende, og det er langt mellom fortellinger om beboermøter, dugnader eller andre sosiale sammenkomster i bomiljøene. Den individuelle kontakten mellom leieboerne og utleier er i utgangspunktet på et lavt nivå, og den kollektive kontakten – altså der leieboerne som gruppe har valgt en representant som fører deres sak i møte med utleier – er helt fraværende i vårt datamateriale. Det reflekterer at graden av kollektiv organisering nasjonalt, både blant private og kommunale leieboere – som også kan omtales som medvirkning på systemnivå (Dahlberg & Vedung, 2013; LBF, 2022), er svært lav i Norge (NOU 2024: 19). Beboerne i vår studie ønsker imidlertid i stor grad å delta. De ønsker seg sosiale aktiviteter og fora hvor de kan ta opp aktuelle saker knyttet til enkeltleiligheter og det fysiske og sosiale bomiljøet. De fleste beboerne oppgir altså at de ønsker seg flere arrangementer og aktiviteter i bomiljøet sitt, og at de selv ville deltatt hvis slike fant sted. En litt lavere, men fortsatt anseelig andel av beboerne, ønsker selv å arrangere aktiviteter og sitte i gårdsstyrer eller liknende, men flere påpeker at det mangler strukturer for å realisere dette og at de vil trenge hjelp og støtte for å dra i gang.

I borettslag og sameier for boligeiere finnes det demokratiske organer som fremmer deltakelse og problemløsning i bomiljøet. Dette mangler i disse helkommunale leiegårdene. De mangler strukturer og incitamenter for å få på plass kollektiv medvirkning som kunne hatt positive virkninger på flere måter. Det er viktig å huske på at deltakelse på dugnader og sosiale aktiviteter i ordinære sameier og borettslag, og ikke minst i styre og stell, varierer mye, og mange steder er det utfordringer med oppmøte og engasjement. Likevel har man her demokratiske strukturer som muliggjør slik deltakelse og medvirkning. I vår undersøkelse har vi inkludert noen leieboere som bor i såkalte innskutte boliger, det vil si kommunale boliger som er integrert i borettslag og sameier, som befinner seg i område A og B i Fjæra kommune. Et par av disse nevner at de som leietakere blir invitert til møter i borettslaget og sameiet, mens andre sier at de ikke blir invitert. De som blir invitert forteller at de er velkomne, men at de har fått beskjed om at de ikke har stemmerett. Derfor føler de seg likevel ikke inkludert og har sjelden deltatt. Rollen som annenrangs deltaker – eller tilskuer – frister ikke. Dette illustrerer en form for medvirkningshierarki i den norske boligsektoren. De formaliserte rettighetene til å delta og å medvirke er svakere

for leietakere, noe som også gir seg utslag i de opplevde rettighetene slik de utspiller seg i hverdagslivet (*lived citizenship*) (R. Lister, 1997).

Et tankekors, og noe som er vanskelig å forstå for mange av informantene, er at de kanskje må flytte selv om de er «gode leietakere» som betaler husleie i tide, skjøtter leiligheten på en god måte, forsørger seg selv og er en god nabo. At det ikke lå noen positive incitamenter i å være engasjerte beboere ble oppfattet som lite logisk, og flere følte det som om man ble straffet med å miste boligen sin hvis man «oppførte seg». Logikken bak den rådende gjennomstrømningspolitikken (Sørvoll, 2024b; Sørvoll et al., 2024) bygger på et systemperspektiv der kommunale boliger er et knapphetsgode, og leieboere som ser ut til å være i stand til å kunne skaffe bolig på egen hånd må komme seg videre. Fra et beboerperspektiv kan dette derimot virke mindre logisk: Hvorfor straffer det seg å være en god leietaker? Et slikt beboerengasjement, som kunne bidratt til å styrke realiseringen av medborgerskapet deres, har her motsatt effekt. Det gir ingen gevinst eller oppmuntring å engasjere seg verken i å ivareta boligen eller bomiljøet – snarere tvert imot.

Selv om de manglende demokratiske strukturene i den kommunale boligsektoren er den viktigste faktoren for at den faktiske deltakelsen og medvirkningen er svak, er det ikke den eneste grunnen. Vi finner at det er flere forhold ved beboersammensetningen og bomiljøet som kan utgjøre barrierer for medvirkning og deltakelse blant kommunale beboere. Selv om de kommunale beboerne er en variert og sammensatt gruppe med mange ressurser, er det også en vanskeligstilt gruppe med til dels store levkårsutfordringer. Levkårsproblemer som rus, sosiale, helsemessige og språklige utfordringer og svak system- og samfunnskunnskap om det norske samfunnet bidrar til utfordringer både for individuell og kollektiv medvirkning og deltakelse i bomiljøene vi har undersøkt. Bomiljøet preges mange steder av utrygghet på grunn av uro og konflikter mellom naboer og fra besøkende, og framstår som en årsak til at mange oppgir at de ikke ønsker å ta initiativ til fellesaktiviteter som kunne styrket nabofellesskapet. Noen rapporterer også om at de har blitt utsatt for trusler fra naboer, og dermed både er redde for å delta aktivt i bomiljøet og å melde fra til utleier. Derfor blir betydningen av god tilrettelegging for medvirkning enda større i disse bomiljøene enn andre steder.

Samtidig kan man si at utfordringene knyttet til bomiljøet også kan være en mobiliserende faktor. Når utfordringene er såpass store utløser det også et engasjement hos mange leieboere for å bedre forholdene. Beboerne

i vår undersøkelse opplever at det er mange saker som er presserende å ta tak i, både knyttet til det sosiale bomiljøet og i fysiske forhold knyttet til manglende vedlikehold og mangler både inne i leilighetene og på fellesområder innen- og utendørs. Det sterke ønsket om å delta vitner om sterkt engasjement og at behovet for medvirkning og egeninnsats er stort.

Sylvestre (2017) har bidratt til å rette oppmerksomheten mot at et tydeligere medborgerskapsperspektiv i boligpolitikken er egnet til å få fram kunnskap om hvordan bosituasjonen til vanskeligstilte grupper kan bidra til å utløse medvirkning og myndiggjøring. Ut fra funnene i denne undersøkelsen og relevante teoretiske perspektiver mener vi det er grunn til å tro at når interesse og engasjement gis uttelling, øker deltakelsen og troen på at det nytter. Det gjelder både på individnivå («jeg får bli boende fordi jeg er en god beboer og derfor fortsetter jeg å være det») og kollektivt nivå («vår innsats har bidratt til et bedre bomiljø og derfor fortsetter vi å engasjere oss i nye forbedringsmuligheter sammen»).

Vi finner at det er stor interesse for flere arrangementer i bomiljøet – stort potensial for å mobilisere og aktivisere beboerne og gjennom det bidra til sosiale bånd og et bedre bomiljø. Det framstår ikke som om de fleste ønsker at det skal være veldig tett kontakt mellom naboene, men at en viss kontakt, og gjerne litt mer enn det er i dag, ville være bra (jf. Granovetter, 1973, om betydningen av svake sosiale bånd). Mange mener også at en viss kontakt og sosial kontroll ville gjøre det tryggere, noe som også er vist gjennom mange studier (Sampson, 2012). Dessuten ville det å få et forum hvor beboerne kunne ta opp aktuelle saker være av det gode. Det er mange ting i et bomiljø som trenger å løses og hvor beboerne sammen kan finne løsninger. Å bidra til at beboerne mobiliserer egne krefter og egen innsats er en sentral forutsetning for å styrke bomiljøet og den gode beboeropplevelsen. Et mangfold av arrangementer vil da være viktig for å kunne nå ut til alle. Samtidig vet vi at interessen for å engasjere seg eller delta i bo- og nærmiljøet varierer, og at dette gjelder i alle typer bomiljøer, ikke kun i den kommunale boligsektoren.

Flere faktorer taler for å styrke mulighetene for deltakelse og medvirkning nettopp for kommunale leieboere. Fordi relativt mange har begrenset samfunnsdeltakelse på andre områder, vi tenker da særlig på arbeidslivet, men også at deltakelse er lavere når det gjelder utdanning og i foreningslivet, kunne en økt deltakelse i nærmiljøet være særlig viktig. Svak økonomi er dessuten en fellesnevner for mange kommunale leietakere, noe som også er et hinder for deltakelse på mange samfunnsområder. Deltakelse

i fritids- og kulturaktiviteter for barn og unge koster ofte mye, og vi vet at barn og unge i lavinntektsfamilier deltar mindre (Hyggen et al., 2018; NOU 2020: 16). Med bakgrunn i argumenter om praktisk opplæring og erfaring med demokratiske strukturer og prosesser og aktivt medborgerskap (Arnstein, 1969; R. Lister, 2007; Slettebø et al., 2024), kan nettopp deltakelse i bomiljøet sees som en form for lavterskel samfunnsdeltakelse som kunne være viktig for mange beboere. Andre mulige effekter er bedre tilpassede tjenester og selvrealisering hos og maktoverføring til borgerne (Dahlberg & Vedung, 2013) og nytenkning i tjenesteutvikling og planlegging (Hagen & Andersen, 2021).

Konklusjon

Det er verdt å minne om at mange av leieboerne som leier kommunal bolig i denne undersøkelsen er svært fornøyde med boligen og med kommunen som utleier. Tre av fire føler seg stort sett trygge hjemme og i bomiljøet sitt. Det er med andre ord stor variasjon i hvordan leieboerne opplever sin bosituasjon. Dessuten oppgir et stort flertall at de ønsker å bli boende. Dette kan synes som et stort paradoks. Gitt kunnskapen vi har om vanskeligstilte husholds muligheter på det private eie- og leiemarkedet, kan svarene sies ha en relativ eller situasjonell karakter: Man svarer ut fra en realistisk forståelse både av hvilken situasjon man befinner seg i og hvilke alternativer man har. Likevel er det god grunn til å tro at mange også lever gode liv i kommunale leieboliger.

Når det er sagt er det også en kjensgjerning at «Norge regnes som et spesielt eiervennlig land i europeisk sammenheng, både gjennom bruk av økonomiske og juridiske virkemidler og når det gjelder eiervennlige politiske målformuleringer» (NOU 2024: 19, s. 19). Norge er samtidig ikke et spesielt leievennlig land. Samtidig er det et mantra i boligpolitikken at alle skal bo trygt og godt, også leieboere. Områdene vi har beskrevet viser at det kommunale botilbudet i flere tilfeller verken oppleves som godt og trygt av beboerne selv eller er godt og trygt sammenliknet med objektive standarder for bokvalitet (for eksempel trangbodddhet). Vi fant at mange av beboerne opplevde flere uønskede forhold knyttet til boligsituasjonen sin. Mange opplevde at boligen hadde mangler knyttet til vedlikehold eller at de bodde trangt, at uteområder manglet benker og møteplasser og at det var manglende tilrettelegging for aktiviteter for barn og unge. Mange opplevde at bomiljøet hadde ulike former for belastninger, som støy, utrygghet og at de var uegnet for barn.

Samtidig med en opplevelse av mange utfordringer oppgir flere beboere at de i liten grad hadde innflytelse på leieforholdet i forkant av kontraktssinnngåelse og underveis i leieforholdet. Særlig var flere opptatt av at det ble tatt lite hensyn til deres ønsker og behov knyttet til type bolig og boligens beliggenhet. Vi konkluderer dermed med at både den individuelle medvirkningen i bolig- og leieforholdet, og den kollektive medvirkningen i bomiljøet, er for svak. For noen grupper ser det ut til at mangelen på medvirkning over tid fører til økt resignasjon.

Beboernes opplevelser av å ikke få tilstrekkelig informasjon og ikke bli tatt med på råd viser betydningen av å innhente beboernes erfaringer med kommunale boligjenester. Diskrepansen mellom politiske idealer og målsettinger for den kommunale boligsektoren og realiteten sett fra beboernes side ser ut til å være relativt stor. Leieboere i kommunale boliger opplever ifølge Leieboerforeningen (2022) ofte at kombinasjonen av kortsiktige kontrakter og manglende muligheter for medvirkning fører til lav botrygghet og at husleieloven gir lite rom for medvirkning. Leieboeres formaliserte rettigheter til medvirkning følger av husleieloven § 6, men det er en erkjennelse av at dette ikke er tilstrekkelig. En styrking av de formaliserte rettighetene vil være viktig og et steg i riktig retning, men vi vet at dette alene ikke vil være tilstrekkelig for at beboerne skal oppleve forbedringer i sine muligheter for medvirkning.

Beboermedvirkning kan være krevende å få til (NOU 2024: 19), men det finnes også eksempler på hvordan det kan gjøres med hjelp fra utleier eller andre aktører som ideelle organisasjoner (LBF, 2022). På grunn av utryggheten, sosiale utfordringer og en blanding av minoritets- og majoritetsnorske beboere kan behovet være ekstra stort, og gevinsten likeså, ved å gi en viss støtte og drahjelp for å få i gang aktiviteter og organisering i de kommunale bomiljøene. Vi finner at bomiljøets rolle som integrasjonsarena er underutnyttet, både for minoritetsnorske beboere og andre grupper som er svakt integrert på sentrale samfunnsarenaer. Ut fra våre funn kan det se ut til at den boligsosiale politikken er for problemfokuset, og at en sterkere vektlegging av medborgerskapsdimensjoner kan bidra til en praksis som bygger mer på beboernes egne ressurser.

Forfatterbiografier

Ingar Brattbakk har ph.d. i samfunnsgeografi fra Universitetet i Oslo og er forsker II ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet.

Katrine Mauseth Woll har master i sosialt arbeid og er seniorrådgiver i Fellesorganisasjonen (FO).

Referanser

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institution of Planners*, 35(4), 216–224.
- Askheim, O. P. & Andersen, J. (2023). *Brukermedvirkningens mange ansikter*. Fagbokforlaget.
- Barneombudet. (2010). *Barn i kommunale boliger. Erfaringer fra Barneombudets ekspertgruppe*. <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Barn-i-kommunale-boliger.pdf>
- Bartoszko, A. & Woll, K. M. (2023). Dobbel nedstengning: Beboeres erfaringer med rehabilitering av en kommunal bygård under koronapandemien. *Tidsskrift for boligforskning*, 6(1), 51–65. <https://doi.org/10.18261/tfb.6>.
- Brattbakk, I. (2020). Trangboddhet og barnefamiliers hverdagsliv i koronaens tid. *Tidsskrift for boligforskning*, 1(1), 25–49. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2020-01-02>
- Brattbakk, I. (2022). Foreldres nabolagsstrategier for barn og unge: Danne, styrke og skjerme. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(2), 102–121. <https://doi.org/10.18261/tfs.63.2.2>
- Brattbakk, I. (2023). *Nabolagseffekter og foreldrestrategier: Oppvekstmulighetenes geografi i den delte byen* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/106359>
- Brattbakk, I. & Reiersen, F. A. (2023). *Ungdom i kommunale boliger* (BOVEL-notat 2/23). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3092444>
- 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, 1443–1464. <https://doi.org/10.1007/s10901-024-10121-w>
- Brattbakk, I., Woll, K. M., Aunan, S. & Aasen, L. (2019). *Utvikling av «Boindeks» for leieboliger. Beboeropplevelse av bolig, bomiljø, kontraktsforhold og utleier* (AFI FoU-resultat 1/2019). AFI, OsloMet.
- Braun, V. & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. I H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf & K. J. Sher (Red.), *APA handbook of research methods in psychology: Vol. 2. Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological* (s. 57–71). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Clapham, D. (2005). *The meaning of housing: A pathways approach*. Policy Press.
- Dahlberg, E. & Vedung, M. (2013). *Demokrati och brukarutvärdering*. Studentlitteratur.
- Ekstam, H. (2015). Residential crowding in a «distressed» and a «gentrified» neighbourhood: Towards an understanding of crowding in «gentrified» neighbourhoods. *Housing, Theory and Society*, 32(4), 429–449. <https://doi.org/10.1080/14036096.2015.1059355>
- Elvegård, K. & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. NTNU Samfunnsforskning.
- Evensen, T. (2023). *Folkeforskning i Norge – en oversikt over aktiviteter og aktører*. Norges forskningsråd. <https://kudos.dfo.no/dokument/53289/folkeforskning-i-norge-en-oversikt-over-aktiviteter-og-aktorer>
- Folkvord, M. S. & Ouglien, B. C. (2021). *Bygården – historier om drømmer, virkelighet og norsk boligpolitikk*. Manifest forlag.
- Forbrukerrådet. (2021). *Å leie bolig. Norske leietakeres erfaringer og ønsker for boligmarkedet*. <https://storage02.forbrukerradet.no/media/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78, 1360–1380.
- Grødem, A. S. & Hansen, I. L. S. (2015). The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion. *Nordic Journal of Migration Research*, 5(3), 117–125. <https://doi.org/10.1515/njmr-2015-0019>

- Hagen, A. L. & Andersen, B. (Red.). (2021). *Ung medvirkning: Kreativitet og konflikt i planlegging*. Cappelen Damm Akademisk.
- Haklay, M., Dörler, D., Heigl, F., Manzoni, M., Hecker, S. & Vohland, K. (2021). What is citizen science? The challenges of definition. I K. Vohland, Land-Zandstra, A., Ceccaroni, L., Lemmens, R., Perelló, J., Ponti, M., Samson, R. & Wagenknecht, K. (Red.), *The science of citizen science* (s. 13–33). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58278-4_2
- Hansen, I. L. S. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Bolig og oppvekst: En studie av konsekvenser av å vokse opp under vanskelige boforhold* (Fafo-rapport 2011:16). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/bolig-og-oppvkst>
- Kjelleevold, A. (2006). Sosiale menneskerettigheter – av betydning for norsk helse- og sosialrett? *Nordic Journal of Human Rights*, 24(4), 301–317.
- Kjelleevold, A. (2021). Retten til bolig for vanskeligstilte – statlige mål og kommunalt selvstyre. I A. Solstad, K. Astrup, T. Bliksvær, I. L. S. Hansen, M. Iversen, A. Kjelleevold, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligisøstalt arbeid* (s. 191–202). Universitetsforlaget.
- Langørgen, A., Barstad, A., Eika, L. & Wiik, A. (2024). *Måling av barnefattigdom. Utredning av supplerende fattigdomsmål* (SSB-rapport 2024/7). Statistisk sentralbyrå.
- Leieboerforeningen. (2022). *Leiebuarmedverknad. Ei eksempelsamling fra Leieboerforeningen*. Leieboerforeningen ved Anne-Rita Aandal.
- Lister, M. (2010). Citizenship, in the immigration context. *Maryland Law Review*, 70, 175–233. <https://ssrn.com/abstract=1586979>
- Lister, R. (2007). Inclusive citizenship: Realising the potential. *Citizenship Studies*, 11(1), 49–61. <https://doi.org/10.1080/13621020601099856>
- Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. Pluto Press. (Opprinnelig utgitt 1950)
- McKee, K. & Cooper, V. (2008). The paradox of tenant empowerment: Regulatory and liberatory possibilities. *Housing, Theory and Society*, 25(2), 132–146. <https://doi.org/10.1080/14036090701657363>
- Meld. St. 13 (2023–2024). *Bustadmeldinga. Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- NOU 2020: 16 (2020). *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-16/id2798280/>
- NOU 2024: 19 (2024). *Ny boligleielov*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-19/id3059742/>
- 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://hdl.handle.net/11250/3067252>
- Revd, M. K., Sandvik, L. & With, M. L. (2018). *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper* (SSB-rapport 2018/13). <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/handle/11250/2499062>
- Revd, M. K. & With, M. L. (2022). *Leietakere mindre fornøyd med livet*. Hentet 22. januar 2024 fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekår/artikler/leietakere-mindre-fornoyd-med-livet>
- Sampson, R. J. (2012). *Great American city. Chicago and the enduring neighborhood effect*. University of Chicago Press.
- Scottish Government. (2022). *The Scottish social housing charter*. <https://www.gov.scot/publications/scottish-social-housing-charter-november-2022/>
- Scottish Office. (1999). *Partners in participation: A national strategy for tenant participation*. Scottish Office.

- Slettebø, T., Aaslund, H., Luteberget, L. & Seim, S. (2024). Teoretiske perspektiver på brukermidvirkning. I H. Aaslund, L. Luteberget, S. Seim & T. Slettebø (Red.), *Brukermedvirkning for personer i sårbare posisjoner* (s. 19–47). Universitetsforlaget.
- Soggiu, A. S. (2023). *Vi fattigfolk*. Manifest forlag.
- Statistisk sentralbyrå. (2024, 27. februar). *Barnefamilier som leier bolig har høy risiko for å være fattige*. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/barnefamilier-som-leier-bolig-har-hoy-risiko-for-a-vaere-fattige>
- Statistisk sentralbyrå. (2025, 14. Februar). *Statistikk om boforhold, registerbasert*. <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert>
- Sylvestre, J. (2017). The contributions of the concept of citizenship to housing practice, policy, and research. I J. Sylvestre, G. Nelson & T. Aubry (Red.), *Housing, citizenship, and communities for people with serious mental illness* (s. 212–231). Oxford University Press.
- Sørvoll, J. (2024a). Tenure security and positive freedom in social housing. Tenants' subjective experiences in the ambiguous case of Oslo. *Housing, Theory and Society*, 40(5), 607–622. <https://doi.org/10.1080/14036096.2023.2241462>
- Sørvoll, J. (2024b). 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. & Nordvik, V. (2020). Social citizenship, inequality and homeownership. Postwar perspectives from the North of Europe. *Social Policy & Society*, 19(2), 293–306.
- 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>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- TV2. (2023). *Petter – der ingen vil bo* [Dokumentarserie]. TV2. <https://play.tv2.no/programmer/fakta/petter-der-ingen-vil-bo>
- Vrålstad, S. (2017). Bolig og boforhold. I S. Vrålstad & K. S. Wiggen (Red.), *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (s. 57–69) (SSB-rapport 2017/13). Statistisk sentralbyrå.
- Aaslund, A., & Søholt, S. (2019). Boforhold og boligtilfredshet blant innvandrere i Distrikts-Norge. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(2), 112–130. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-02-06>
- Aaslund, H. (2022). «Nu är det väl revolution på gång?» – medvirkning, medborgerskap og menneskerettigheter blant mennesker som mangler bolig, *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 19(1), 63–74.
- Aaslund, H. & Seim, S. (2024). Kollektiv medvirkning blant marginaliserte på bolig- og arbeidsmarkedet: Hvordan de lykkes, og hvorfor de mislykkes. I H. Aaslund, L. Luteberget, S. Seim & T. Slettebø (Red.), *Brukermedvirkning for personer i sårbare posisjoner* (s. 189–214). Universitetsforlaget.

Kommunene leier ut boliger til vanskeligstilte som ikke finner bolig på det private markedet. Den kommunale utleiesektoren er et av velferdspolitikken sine sikkerhetsnett, og bidrar til den politiske målsettingen om at alle skal bo godt og trygt. På tross av dette er den nesten usynlig i forskningslitteraturen om velferdsstaten og lite omtalt i offentlige politikkdokumenter. Ambisjonen bak denne antologien er derfor å formidle ny kunnskap til forskere, praksismiljøer og samfunnsinteresserte om en boligsektor med stor velferdspolitisk betydning og mange utfordringer i en situasjon preget av leieprisvekst og boligknapphet.

I antologien belyses kommunal boligutleie fra forskjellige vinkler og med varierte kvalitative og kvantitative metoder. Bidragsyterne har bakgrunn fra sosiologi, samfunnsgeografi, sosialt arbeid og samfunnsøkonomi. Samlet sett tegnes et nyansert bilde av grunntrekk og variasjoner i den kommunale utleiesektoren, som utfyller den eksisterende forskningslitteraturen om kommunal bolig som boligsosialt virkemiddel, hjem, erstatning for statlige institusjoner samt arena for oppvekst og integrasjon.

ISBN 978-82-02-88287-7



www.cda.no