

Kostnader ved å ikke ha
tilstrekkelig med kommunale
boliger

oslo**economics**



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



Tittel: Kostnader ved å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Oslo kommune ved Velferdsetaten /
Finansiert av KS v/ Program for storbyrettet forskning

Publisert: Juli 2026

Rapportnummer: 2026-49

Kontaktperson: Magne Krogstad Asphjell / Partner

E-post: mka@osloeconomics.no

Tel: +47 938 03 677

Foto/illustrasjon forside: iStock – Sewcream Studio

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1. Bakgrunn	9
1.1 Behov for flere og mer egnede boliger	9
1.2 Bruk av kommunale boliger og midlertidige boliger	9
1.3 Boligpolitisk bakgrunn	10
1.4 Målgrupper for kommunale boliger	11
1.5 Kostnader ved å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger	12
1.6 Rapportstruktur	12
2. Informasjonsgrunnlaget	13
2.1 Overordnet beskrivelse av gjennomføringen	13
2.2 Datagrunnlaget for beregningene	13
3. Kommunenes boliger	15
3.1 Kommunenes kommunale boliger	15
3.2 Midlertidige boliger	17
4. Brukerne av det kommunale boligtilbudet	18
4.1 Kommunale boliger	18
4.2 Midlertidige boliger	19
5. Sammenligning av kostnader for kommunale og midlertidige boliger	21
5.1 Når bør kommunen eie og når bør kommunen leie?	21
5.2 Betydningen av et stort behov og en høy andel innleie	22
5.3 Merkostnaden for kommunen	23
5.4 Relevante inntekter	23
5.5 Relevante kostnader	24
5.6 Oversikt over komponenter som inngår i beregningene	25
5.7 Eksempel på beregning av den direkte kostnadsforskjellen	26
6. Kostnader og inntekter for kommunale boliger	27
6.1 Inntekter	27
6.2 Kostnader	30
6.3 Tilleggs kostnad	32
6.4 Kostnader per brukergruppe	34
6.5 Sammenligning med private leiepriser og KOSTRA-rapportering av kostnader	34
7. Kostnader ved midlertidige boliger	36
7.1 Om beregningene i kapittelet	36
7.2 Inntekter fra midlertidig botilbud	36
7.3 Kommunenes midlertidige boliger	36

7.4	Kostnader ved bruk av midlertidige boliger	37
7.5	De midlertidige boligene og brukerne	37
7.6	Kostnader og døgnpriser	42
8.	Merkostnader ved midlertidige boliger	46
8.1	Den direkte kostnadsforskjellen	46
8.2	Den reelle merkostnaden	47
8.3	Potensialet for å redusere behovet for kommunale boliger	53
8.4	Samlet vurdering	55
9.	Indirekte effekter av mangel på kommunale boliger	58
10.	Utvikling i merkostnad frem mot 2050	61
10.1	Beregningsmetode	61
10.2	Utvikling i kommunenes merkostnader	61
10.3	Oppsummering	63
11.	Referanser	64

Forord

Denne rapporten er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning og skrevet på oppdrag for Oslo kommune.

Oslo Economics takker referansegruppen bestående av representanter for kommunene, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, samt øvrige bidragsytere fra kommunene, i arbeidet med å fremskaffe informasjon og bistå med informasjon og innspill gjennom intervjuer, og gjennomgå og kommentere på utkastet til rapport.

Videre vil vi takke vår samarbeidspartner Kim Christian Astrup for verdifulle bidrag, innspill og diskusjoner.

Oslo Economics er ansvarlig for analyser, tolkninger og konklusjoner.

Sammendrag

Kommunale boliger er et viktig boligsosialt tiltak for å hjelpe vanskeligstilte. Den siste tiden har gapet mellom behov og tilgang på kommunale boliger økt i flere kommuner, og midlertidige boliger blir i økende grad brukt som en kortsiktig løsning for husstander med rett på kommunal bolig. Denne utviklingen må blant annet forstås i lys av økt press i det private leiemarkedet de siste årene, herunder økt etterspørsel som følge av flyktningkrisen i Ukraina og en samtidig reduksjon i det private utleietilbudet. Selv om midlertidige boliger er ment å benyttes over korte perioder, er det likevel flere husstander som blir boende i midlertidige boliger over lengre tid. I dette oppdraget har vi kartlagt og beregnet hva det koster storbykommunene å hverken ha nok eller riktige kommunale boliger.

Det kommunale botilbudet

Midlertidige boliger og kommunale boliger er formelt innrettet mot ulike typer behov. Kommunens plikt til å skaffe midlertidig bolig følger av sosialtjenesteloven § 27 og skal dekke akutte, kortvarige situasjoner, mens bistand til kommunal bolig reguleres av boligsosialloven § 6 og er ment å dekke varige, strukturelle boligbehov hos vanskeligstilte. En underdimensjonert kommunal boligmasse kan endre de midlertidige boligenes funksjon i praksis, fra en kortvarig nødløsning til en forlenget oppholdsform i påvente av en kommunal bolig, der oppholdets lengde bestemmes av kapasiteten i det ordinære kommunale boligtilbudet snarere enn av situasjonens akutte karakter. Videre gir midlertidige boliger, i motsetning til kommunale boliger, normalt ikke husstanden en husleiekontrakt, og botilbudet, som kan spenne fra hotell til campingvogn, vil ofte ha en lavere standard eller være mindre egnet. Disse forholdene er isolert sett akseptable ved et reelt kortvarig opphold, men blir en vedvarende svakhet når husstanden blir boende over lengre tid.

Det kommunale botilbudet består av en blanding av boliger som eies av kommunen og boliger som kommunen disponerer på annen måte. For de kommunale boligene er de fleste boligene eid av kommunen, mens de midlertidige boligene i hovedsak blir leid inn fra private. Innleie skjer enten gjennom kvalitets-/rammeavtaler eller mer løpende innleie.

I utgangspunktet vil det forventes at kommunen har flere fordeler sammenlignet med private aktører i det å forvalte boliger til innbyggere i aktuelle målgrupper. Slike fordeler kan forklare at kommunene eier en høy andel av de kommunale boligene. Dette kan blant annet være informasjons-, stordrifts- eller samdriftsfordeler. Kommunen kan for eksempel ha kunnskap om behov som er vanskelig å formidle til private aktører, noe som kan medføre et stort risikopåslag fra den private aktøren. Kommunen kan også i større grad tilpasse kvaliteten på boligen og unngå å måtte leie inn en bolig med for høy kvalitet og pris. I tillegg kan samlokalisering av tilbud og tjenesteproduksjon være argumenter for å eie kommunale boliger. Eierskap kan derfor samlet sett blant annet gjøre det enklere å organisere tilbudet, planlegge bruk over tid og sikre en kvalitet som er tilpasset leietakernes behov. Eierskap gjør det også enklere å sikre en stabilitet både for kommunen og leietakerne.

På den andre siden kan det være ulemper ved å eie dersom kommunen ikke er i stand til å tilpasse boligmassen over tid. Dette kan medføre at kommunen opplever høy tomgang på enkelte boliger, samtidig som kommunen mangler boliger til andre målgrupper. Årsaken til at boligmassen ikke blir tilpasset, kan både skyldes kommunen selv, for eksempel manglende ressurser til boligforvaltningen, eller forhold i markedet, som mangel på egnede boliger.

For kommunene kan det oppstå en merkostnad hvis kommunen bruker en kombinasjon av kommunale boliger og midlertidige boliger som ikke utnytter fordelene knyttet til hver disposisjonsform på en optimal måte. Dersom kommunalt eide boliger i for stor grad brukes til å håndtere midlertidige behov med store svingninger over tid, kan det gi unødig tomgang og gjennom dette merkostnader sammenlignet med privat innleie når behovene oppstår. Dersom innleie fra private tilbydere av midlertidige boliger i for stor grad brukes til å håndtere stabile og forutsigbare behov, vil dette både kunne gi merkostnader i form av høye døgnpriser og gjennom dårlig tilpassede botilbud. Isolert sett innebærer dette en forskyvning av kostnadsstrukturen, fra en langsiktig kapitalkostnad ved kommunalt eide boliger til en løpende, ofte høyere driftskostnad ved bruk av midlertidige boliger, uten at dette nødvendigvis fanges opp som en direkte konsekvens i kommunens økonomiske styring av de to postene hver for seg. For en kommune som ønsker å minimere de samlede utgiftene til bosetting av

vanskeligstilte, vil det derfor være uheldig dersom midlertidige boliger i praksis kompenserer for en kapasitetsmangel i den ordinære boligmassen.

Selv om kommunenes eierandel for de midlertidige boligene er lav og disse boligene er ment for midlertidig bruk, er ikke dette ensbetydende med at det er mer gunstig for kommunen å leie fremfor å eie boliger for å møte midlertidige behov. Selv om midlertidige boliger i utgangspunktet skal dekke kortvarige leiebehov for leietakerne, kan behovet fra kommunens ståsted totalt sett være både stabilt og langsiktig. I slike tilfeller der behovet er forutsigbart og stabilt, vil også boliger ment for midlertidig bruk kunne være hensiktsmessig å eie. Utnyttelsesgraden for de midlertidige boligene vil da være høy. Dersom kommunens behov derimot er uforutsigbart og varierende, vil det i de fleste tilfeller være økonomisk fordelaktig at kommunen leier boligen. Utnyttelsesgraden per bolig vil da være relativt lav.

Dersom kommunen har et midlertidig behov for boliger som ikke kan dekkes av kommunens egneide boliger, vil det kunne være effektivt med innleie av midlertidige boliger fremfor å investere i flere egne kommunale boliger. Merkostnader kan imidlertid oppstå dersom manglende kapasitet skyldes at kommunen har et boligtilbud som ikke er tilpasset behovet og dersom kommunen ikke er i stand til å avhende og anskaffe boliger slik at boligmassen blir bedre tilpasset målgruppens behov. Dette kan både medføre at kommunen blir tvunget til innleie av boliger som har en lavere kvalitet enn det er behov for og/eller har en høyere døgnpris enn det kommunen kunne oppnådd gjennom å eie.

Kapasitetsmangel i den ordinære kommunale boligmassen, som blant annet manifesterer seg gjennom lange ventelister til kommunal bolig, gir dermed kommunen et økonomisk insentiv til økte investeringer i egen boligmasse. Denne mangelen er imidlertid ikke alltid et spørsmål om antall boliger, men også om boligenes egnethet ettersom et tilstrekkelig antall boliger hjelper lite dersom boligene ikke er tilpasset behovene til de aktuelle brukergruppene. I praksis er slik tilpasning krevende, blant annet fordi behovene til utsatte grupper varierer over tid og betinges av utviklingen i boligmarkedet.

I de fleste tilfeller leier kommunene inn midlertidige boliger fra private aktører. I noen tilfeller investerer kommuner imidlertid selv i midlertidige boliger, og bruker da gjerne botilbudet i en kartleggingsfase før husstanden går over til en mer varig kommunal løsning. Dette kan forstås som en mer proaktiv tilpasningsstrategi enn ren innleie fra private, ved at det midlertidige oppholdet integreres som et planlagt trinn på veien mot en varig løsning, fremfor å passivt absorbere presset fra kapasitetsmangelen i det ordinære kommunale tilbudet.

Flere av kommunene har en betydelig merkostnad med innleie av midlertidige boliger

Våre beregninger viser de økonomiske konsekvensene for kommunene av å benytte midlertidige boliger i de tilfellene der årsaken til bruken er at de kommunale boligene ikke er tilpasset behovet. Merkostnaden av å ikke ha nok eller riktige kommunale boliger, vil være den ekstrakostnaden kommunen får som følge av at de benytter midlertidige boliger til å dekke det som egentlig er stabile og forutsigbare behov.

For å beregne merkostnaden, har vi først beregnet den direkte kostnadsforskjellen mellom kommunale boliger og midlertidige boliger. Dette fremkommer ved å sammenligne gjennomsnittlig døgnkostnad for kommunale boliger¹ med gjennomsnittlig døgnkostnad for midlertidige boliger. En slik sammenligning undervurderer imidlertid kostnaden for de kommunale boligene ettersom det ikke blir tatt hensyn til de døgnene der de kommunale boligene ikke blir benyttet. For å gjøre sammenligningen mer korrekt, har vi derfor justert døgnkostnaden for de kommunale boligene slik at denne, i tillegg til å inkludere kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-kostnader), også inkluderer kostnader ved beboerbytte og reparasjoner og kostnader til boligadministrasjon. Kostnaden for de døgnene boligene står tomme er fordelt på de døgnene der boligene har vært benyttet.

Ettersom beregningen skal vise kommunenes merkostnad, må vi også ta hensyn til overføringer fra staten. Ved bruk av kommunale boliger, vil husstanden ha rett på statlig bostøtte og dette antas å medføre at husstander i en kommunal bolig forventes å kunne betale tilsvarende mer enn husstander i en midlertidig bolig.

Videre må det tas hensyn til at tilbudet av midlertidige boliger og kommunale boliger har ulike målgrupper og at boligene kan være tilpasset konkrete målgrupper. Forventet kostnad til reparasjoner og utbedringer av de kommunale boligene vil også påvirkes av husstandens boevne, husstandens sammensetning og antall i

¹ Totalkostnad delt på totalt antall døgn boligene har vært benyttet.

husstanden. Sammenligningen mellom kommunale boliger og midlertidige boliger må derfor i størst mulig grad sikre at det er reelle alternativer som sammenlignes.

Våre beregninger viser at de fem kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand har relativt like merkostnader per bolig. En direkte sammenligning av gjennomsnittskostnaden viser riktignok at Oslo har en klart lavere merkostnad, jf. Tabell 1-1, men denne forskjellen kan i hovedsak forklares av at Oslo benytter boliger på kvalitets-/rammeavtaler i betydelig mindre grad enn øvrige kommuner. Mens prisene på kvalitets-/rammeavtaler i gjennomsnitt ligger rundt 1 500 kroner, men med til dels betydelig variasjon, er prisene utenom avtaler i gjennomsnitt rundt 1 000 kroner.

Tabell 1-1: Sammenligning av døgncostnader for kommunale og midlertidige boliger

	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
Kommunal bolig	452	272	402	447	331
Midlertidig bolig	1 175	1 460	1 460	1 850	1 510
Differanse	723	1 188	1 058	1 403	1 179

I beregningen av den samlede merkostnaden for kommunene, har vi tatt hensyn til antall midlertidige boliger i de ulike kommunene og ulike antakelser om hvor lenge boligene står tomme, og deretter sett på hvor lenge husstander benytter midlertidige boliger. Basert på dette har vi anslått hvor lange opphold i midlertidig bolig som medfører at det ville vært økonomisk fordelaktig at husstanden bodde i en kommunal bolig, forutsatt at husstanden har rett på en slik bolig.

Figur 1-1 til Figur 1-4 under, illustrerer utviklingen i døgncostnad gitt ulik varighet av booppholdene i gjennomsnitt og for ulike målgrupper. I vår beregning vil kommunale boliger i gjennomsnitt være økonomisk fordelaktig allerede ved opphold på i underkant av 10 dager. For særlig utagerende beboere øker dette til rundt 65 dager som følge av forutsetninger om høyere kostnader til istandsetting/reparasjoner og tidsbruk før neste beboer kan flytte inn. Vi har også foretatt en vurdering basert på boliger uten kvalitets-/rammeavtale. Disse boligene benyttes i større grad av andre vanskeligstilte grupper og har en lavere døgncostnad. Med en døgncostnad på 1 000 kroner vil midlertidig bolig være økonomisk gunstig ved behov under 15 dager.

Videre har vi foretatt beregninger av kommunenes merkostnad basert på 2024-tall. Når vi gjør et skille mellom boliger innenfor og utenfor kvalitets-/rammeavtaler, er merkostnaden per døgn relativt lik mellom kommunene. Basert på oppgitte tall fra kommunene, er gjennomsnittlig døgncostnad for midlertidige boliger innenfor avtale på rundt 2 500 kroner når disse er tilpasset husstander med rus og psykiske utfordringer, og rundt 1 500 kroner for øvrig. Utenfor avtale er døgncostnaden rundt 1 000 kroner. Kostnaden for en kommunal bolig for husstander med rus og psykiske utfordringer er vanskelig å fastslå på en måte som gir en sikker sammenligning med døgncostnaden for de midlertidige boligene, men antas å være rundt 1 500 kroner. For øvrige vanskeligstilte er døgncostnaden rundt 500 kroner, mens det for familier antas noe større slitasje og en døgncostnad på 550 kroner. Tabell 1-2 gir en oversikt over gjennomsnittlige merkostnader per døgn ved langvarige opphold i midlertidige boliger.

Tabell 1-2: Merkostnad per døgn utover 90 dager i en midlertidig bolig

Målgruppe	Innenfor avtale	Utenfor avtale
ROP (utagerende husstander)	800 - 1 000	0*
Familie	950	450
Andre vanskeligstilte	1 000	500

*** Antas mindre aktuelt med bosetting av ROP-brukere med høy risiko i tilbud utenfor avtale**

Basert på disse estimatene for merkostnader har vi foretatt beregninger av hvordan kostnadene kan forventes å utvikle seg fremover for den enkelte kommune i ulike scenarioer. De tre scenarioene er 1) en stabilisering av dagens relative forhold mellom bruk av kommunale boliger og midlertidige boliger, 2) økt etterspørsel etter kommunale boliger som følge av befolkningsvekst der dette løses gjennom økt bruk av midlertidige boliger og

3) overforbruk av kommunale boliger som følge av at husstander som burde vært i det private markedet blir værende i kommunal bolig, jf. Figur 1-5 til Figur 1-7 til slutt i sammendraget.

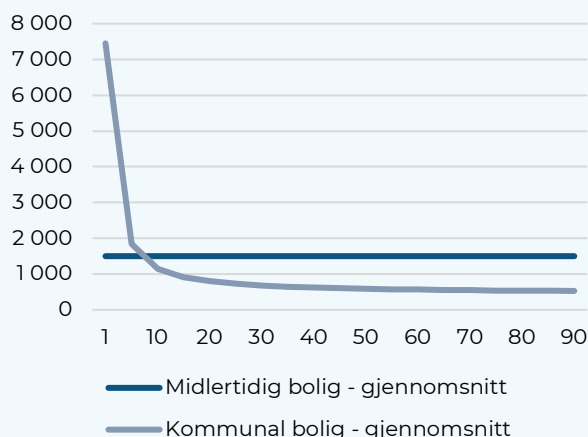
Scenarioene synliggjør betydningen av å investere i kommunale boliger tilpasset behovet og at kommunene følger opp husstander for å sikre at de som kan klare seg i en privat bolig ikke blir boende i en kommunal bolig lenger enn nødvendig, for å unngå at midlertidige boliger må benyttes over lengre tid og dermed medføre betydelige merkostnader.

Indirekte effekter og samfunnsøkonomiske kostnader

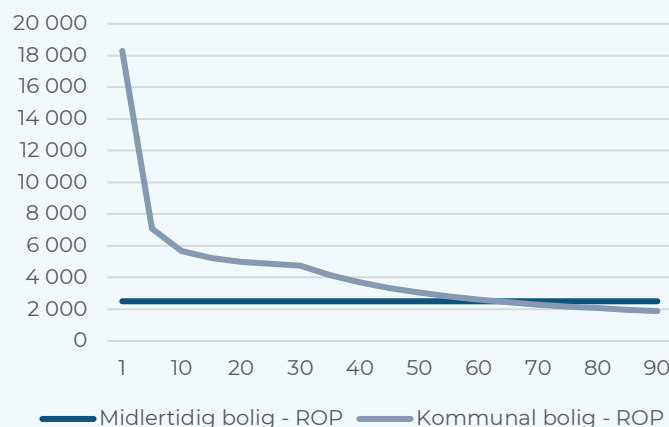
I tillegg til de direkte merkostnadene ved bruk av midlertidige boliger, kan mangel på egnede kommunale boliger gi økt ressursbruk i andre deler av kommuneapparatet. Slike indirekte kostnader er krevende å tallfeste presist, men innspill fra kommunene og tidligere utredninger tilsier at de likevel kan være betydelige. Kostnadene oppstår særlig når midlertidige løsninger brukes over lengre tid, når brukere flyttes mellom ulike tilbud, når kvaliteten på botilbudet er svakere enn i et egnet ordinært botilbud, eller når boligen i liten grad er tilpasset brukerens behov

Hvilke indirekte kostnader som oppstår, og hvor store de blir, vil avhenge av hvilke brukergrupper som i størst grad ikke får dekket behovet sitt gjennom en egnet kommunal bolig. For personer med rus- og/eller psykiske helseutfordringer kan konsekvensene særlig komme til uttrykk gjennom økt behov for oppfølging, vaktthold, skjerming, reparasjoner og koordinering med helse- og omsorgstjenester. For barnefamilier kan kostnadene i

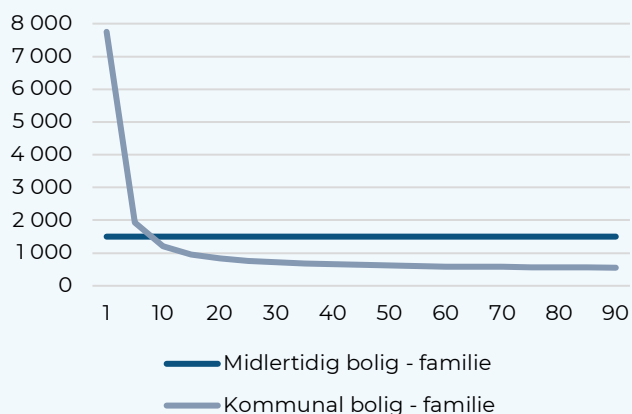
Figur 1-1: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botid



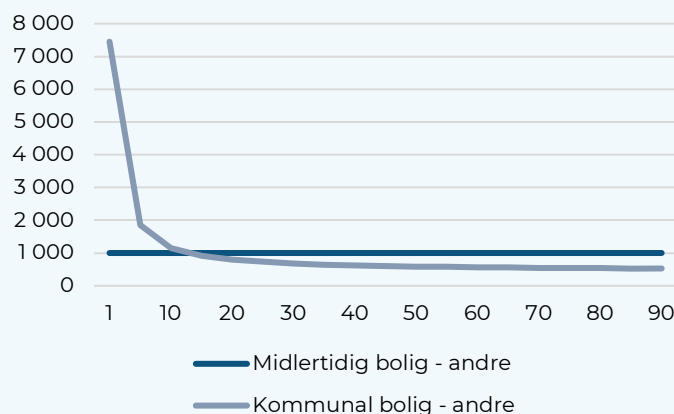
Figur 1-2: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botid for særlig utagerende brukere



Figur 1-3: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botid for familier



Figur 1-4: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botid for brukere av tilbud utenfor kvalitets-/rammeavtale



større grad oppstå i oppvekst- og utdanningssektoren, for eksempel gjennom skoleskyss, praktisk tilrettelegging og mer krevende koordinering mellom Nav, skole, barnehage og andre tjenester.

Selv om behovet for midlertidig botilbud kan være uforutsigbart på individnivå, kan etterspørselen fra enkelte brukergrupper være mer forutsigbar på aggregert nivå. I kommunene omtalt i denne rapporten synes dette særlig å gjelde personer med rus- og/eller psykiske helseutfordringer, som i flere kommuner utgjør en stor del av bruken av midlertidige boliger. Når slike grupper over tid utgjør hoveddelen av etterspørselen, kan det stilles spørsmål ved om midlertidige boliger primært fungerer som en fleksibel beredskapsløsning, eller om de i praksis dekker et mer varig behov for egnede boliger med tilpasset oppfølging. De indirekte kostnadene er derfor særlig relevante i situasjoner der midlertidige tilbud blir langvarige, der botilbudet ikke gir nødvendig stabilitet og forutsigbarhet, eller der ressursinnsatsen ikke står i forhold til brukerens behov.

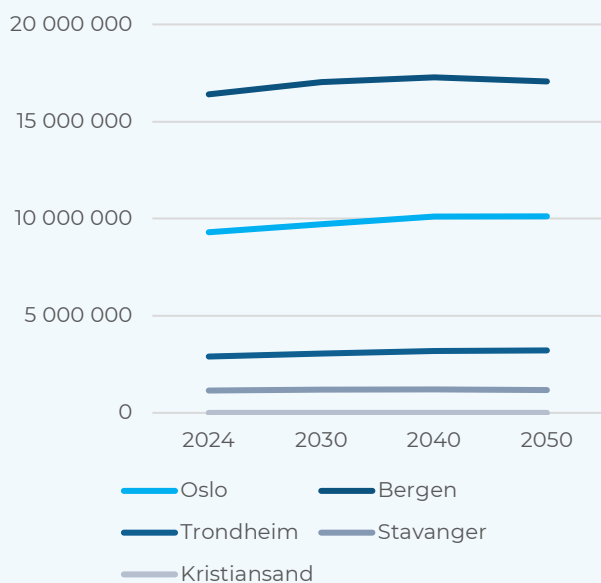
Et illustrerende eksempel på dette er nettopp ROP-brukere. I motsetning til for eksempel en akutt flyktningtilstrømning utgjør denne gruppen statistisk sett en relativt stabil og forutsigbar andel av de vanskeligstilte over tid. Nettopp denne forutsigbarheten skulle tilsi at behovet er godt egnet for langsiktig planlegging og varig botilbud, fremfor gjentatt bruk av en løsning som i utgangspunktet er ment å dekke akutte og uforutsette situasjoner. At denne gruppen likevel i praksis ofte blir boende i midlertidige boliger over tid, illustrerer at kapasitetsmangelen i den kommunale boligmassen ikke bare handler om antall, men også om manglende tilpasning til spesifikke behov, for eksempel behov for oppfølging eller botilrettelegging som kommunale boliger ikke nødvendigvis er utformet for.

Når midlertidige boliger brukes over tid i situasjoner der brukeren i større grad ville vært tjent med en egnet kommunal bolig, kan dette gi samfunnsøkonomiske konsekvenser som strekker seg utover de direkte kostnadene for kommunen. Midlertidige og lite egnede boforhold kan svekke stabilitet, deltakelse og mestring i hverdagen, og konsekvensene vil ikke nødvendigvis fremgå direkte av kommunens regnskap. De kan likevel være betydelige gjennom lavere arbeidsdeltakelse, svakere utdanningsutfall, dårligere integrering og redusert livskvalitet.

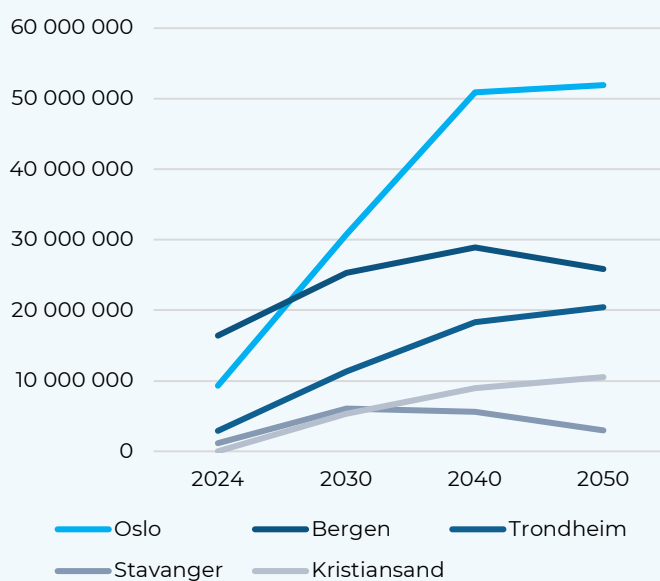
Hvilke konsekvenser som oppstår, vil også her avhenge av hvilke grupper som i størst grad blir værende i midlertidige eller lite egnede løsninger. For personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan dette svekke muligheten til å komme i, og bli stående i arbeid. For familier med barn kan konsekvensene særlig komme til uttrykk gjennom svakere rammer for oppvekst og skolegang. For nyankomne flyktninger og andre i en tidlig etableringsfase kan gjentatte flyttinger og svak tilknytning til nærmiljøet forsinke integreringen.

Samlet illustrerer dette at midlertidige boliger og kommunale boliger, til tross for sine ulike formål og rettslige grunnlag, ikke kan forstås isolert fra hverandre i kommunal boligsosial praksis. Kapasitetsmangel i den kommunale boligmassen, enten den skyldes for få boliger eller boliger som ikke er tilpasset bestemte brukergruppers behov, driver i praksis frem en mer omfattende og langvarig bruk av midlertidige boliger enn det som var tiltenkt. Dette har en kommunaløkonomisk side, ved at kostnader forskyves fra en langsiktig kapitalinvestering til en løpende og ofte dyrere driftsutgift. Men det har også en velferdsside, ved at husstander over tid blir boende i botilbud med lavere standard og uten husleiekontrakt. En styrket og bedre tilpasset kommunal boligmasse fremstår dermed ikke bare som et boligsosialt mål i seg selv, men også som et kommunaløkonomisk rasjonelt grep.

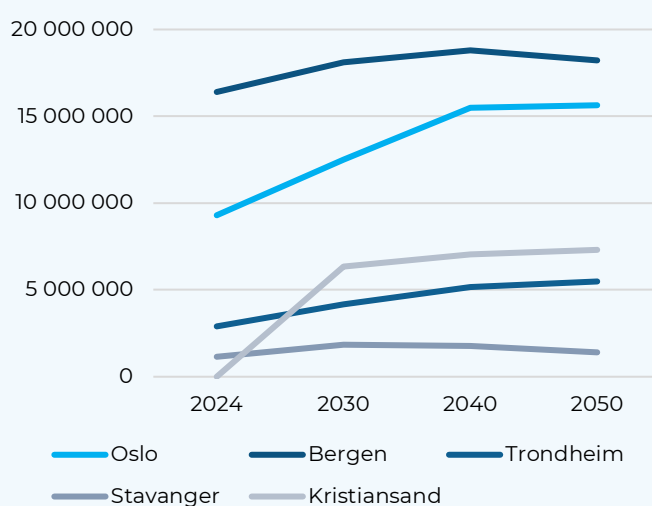
Figur 1-5: Utvikling i merkostnad for midlertidige boliger forutsatt dagens tilpasning (2024-kroner)



Figur 1-6: Utvikling i merkostnader dersom det ikke investeres i kommunale boliger (2024-kroner)



Figur 1-7: Utvikling i merkostnader ved et overforbruk av kommunale boliger (2024-kroner)



1. Bakgrunn

Kommunale boliger er et viktig boligsosialt tiltak for å hjelpe vanskeligstilte. Den siste tiden har gapet mellom behov og tilgang på kommunale boliger økt i flere kommuner, og midlertidige boliger blir i økende grad brukt som en kortsiktig løsning for husstander med rett på kommunal bolig. Selv om tilbudet er ment å benyttes over korte perioder, er det likevel flere husstander som blir boende i midlertidige boliger over lengre tid. I dette oppdraget har vi kartlagt og beregnet hva det koster storbykommunene å hverken ha nok eller riktige kommunale boliger.

1.1 Behov for flere og mer egnede boliger

Kommunene har en sentral rolle i å sikre bolig til sårbare grupper og oppnå nullvisjonen om ingen bostedsløse (Regjeringen, 2020). Det boligsosiale arbeidet er avgjørende for å hjelpe vanskeligstilte som ikke klarer å finne et egnet sted å bo.

Storbykommunene opplever at det ikke er samsvar mellom den kommunale boligmassen og behovet for egnede boliger til vanskeligstilte. Gapet har vært økende over tid, og konsekvensene merkes i form av økt bruk av midlertidige boliger og overnattingstilbud, og sosialhjelp til boligformål. Samtidig gir kommuneøkonomien lite handlingsrom, og boliginvesteringer er kapitalkrevende.

Bosetting av ukrainske flyktninger har lagt press på det kommunale botilbudet i flere kommuner og kan være én av årsakene til økt bruk av midlertidige boliger. Mellom 2022 og 2025 har norske kommuner tatt imot 85 000 flyktninger (Regjeringen, 2025). Slike endringer legger press på kapasiteten til kommunene, og kan prege kommunenes evne til å levere tilbud til andre vanskeligstilte brukere.

I en tid med økende kostnader og flere som faller utenfor, samtidig som kommunene skal tilby boliger til et stort antall flyktninger, er det ekstra krevende å dekke behovet for kommunale boliger.

I Fafos rapport om midlertidig botilbud fra Nav (Fafo, 2025), beskrives det at Nav-kontorene erfarer

at presset i utleiemarkedet er betydelig og at situasjonen er særlig krevende i storbyene og andre pressområder. Det fremgår videre at bosetting av et høyt antall flyktninger har forsterket utfordringene i et allerede presset privat utleiemarked og at situasjonen for de mest vanskeligstilte og med kjent risiko for bostedsløshet har blitt forverret. Det er personer med rusproblemer, rus- og psykisk lidelse, og lettere rus- og psykiske helseproblemer, som flest Nav-kontorer oppgir at ofte ber om hjelp med midlertidig botilbud. Dette er de gruppene hvor flest Nav-kontorer erfarer at behovet har økt.

I flere storbykommuner fører presset i bolig- og leiemarkedet også til at det er særlig utfordrende å få tak i flere og/eller mer egnede boliger. Tilbudet av kommunale boliger preges derfor av at dyrtid ikke bare rammer innbyggerne, men også utbyggere og kommunene selv. Økte bygge- og rentekostnader fører til forsinkelser i vedlikehold og færre nye boligprosjekter.

Hvordan storbykommunene løser mangelen på kommunale boliger påvirker kommunens kostnadsbelastning. For å drive god kommunal samfunnsplanlegging trenger kommunene oversikt over kostnader knyttet til mangel på egnede kommunale boliger.

1.2 Bruk av kommunale boliger og midlertidige boliger

De kommunale boligene består av boliger som kommunen eier selv, boliger som kommunen kan disponere for vanskeligstilte (gjennom for eksempel tilvisningsavtaler) og boliger som leies inn fra det private markedet.

Kommunene har etter sosialtjenesteloven § 27 plikt til å tilrettelegge for midlertidige botilbud når vanskeligstilte ikke klarer å finne bolig selv. Midlertidige boliger er et døgn tilgjengelig botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt, og der oppholdet skal vare i kort tid, fra noen dager og helst ikke lengre enn tre måneder. Midlertidige boliger er tilgjengelig enten gjennom kommunenes eget eierskap, gjennom kvalitets-/rammeavtaler eller gjennom løpende innleie.

Midlertidige boliger skiller seg fra natthjem-/akuttovernattingstilbud, der bruker ikke har

tilgang på dagtid og plassene blir fordelt fra dag til dag ved personlig fremmøte.²

Bruk av midlertidige boliger kan være egnet i tilfeller der husstanden har et kortvarig behov for en bolig. Dette kan blant annet være tilfellet ved familiegjennomflytting, brann i egen bolig, tilflytting fra andre byer og mislighold av eksisterende leieforhold.

For husstander med behov for en mer permanent bolig, og som har rett på en kommunal bolig, vil bruk av midlertidige boliger ikke være egnet ettersom dette påfører kommunene ekstrakostnader og også kan ha negative effekter for husstanden på lang sikt, for eksempel knyttet til helse, utdanning og arbeid, jf. kapittel 9.

For å møte gapet mellom tilbud og etterspørsel etter kommunale boliger, har storbykommunene økt bruken av midlertidige botilbud, jf. Figur 1-1. Mellom 2020 og 2024 økte antall husstander i slike tilbud med 57 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2025). Flere av kommunene har også opplevd en økning i antall opphold over tre måneder og varigheten på oppholdene har for flere vært betydelig lengre enn tre måneder.

Antall husstander med barn i midlertidige botilbud har også økt betydelig fra 2020 til 2024, se Figur 1-2.

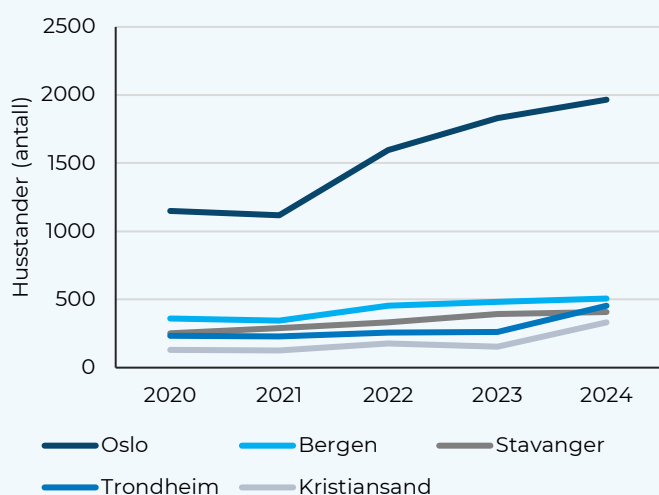
1.3 Boligpolitisk bakgrunn

Midlertidige boliger (sosialtjenesteloven § 27) og kommunale boliger (boligsosialloven § 6) er formelt innrettet mot ulike behov. Det ene skal fange opp akutte, kortvarige situasjoner, det andre varige, strukturelle boligbehov hos vanskeligstilte. For å forstå samfunnsfunksjonen til disse to formene for kommunalt botilbud, må de ses i sammenheng med boligpolitikken og boligsystemet for øvrig.

I Norge er produksjon og fordeling av boliger i hovedsak overlatt til markedet. Unntaket er det supplerende tilbudet av utleieboliger som kommunene stiller til rådighet for utsatte grupper. Over tid vil markedet sørge for at boligmassen tilpasses befolkningens behov, gjennom følgende mekanisme: I langsiktig likevekt harmoniseres husholdningene med boligmassen ved at betalingsvilligheten til den marginale husstanden – den siste husstanden som kommer inn i boligmassen – akkurat tilsvarer fremskaffelseskostnaden for den marginale boligen; husstander med lavere betalingsvillighet enn dette kommer ikke inn i boligmassen.

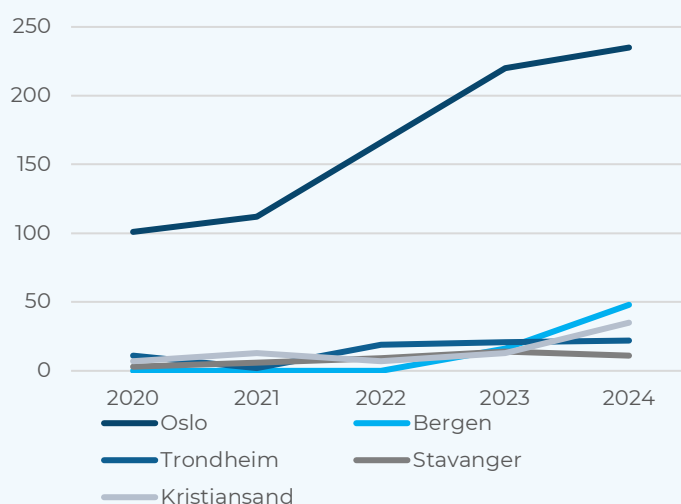
For husstander uten tilstrekkelig økonomi til å matche fremskaffelseskostnaden, tar boligpolitikken i bruk andre virkemidler for å inkludere dem i boligmassen. I Norge har denne

Figur 1-1: Antall husstander i midlertidige botilbud



Kilde: SSB-tabell 12015

Figur 1-2: Antall husstander med barn i midlertidige botilbud



Kilde: SSB-tabell 12015

² SSB definerer midlertidige botilbud og natthjem som «botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt. Midlertidige botilbud omfatter botilbud der man kan oppholde seg hele døgnet (for eksempel pensjonater, hospits eller campinghytter), i motsetning til natthjem der man som

regel ikke kan oppholde seg på dagtid. Botilbud med korttidskontrakt og korttidsopphold på institusjon, regnes ikke som midlertidige botilbud.» (Statistisk sentralbyrå, 2025).

hjelpen primært bestått av virkemidler som er ment å styrke lavinntektskusstandenes økonomiske evne, slik at boligbehovet kan omsettes til økt markedsetterspørsel, primært gjennom Husbankens virkemidler, som bostøtte og startlån. På denne måten forsøker politikken å bryte sammenhengen mellom lav inntekt og lavt boligkonsum. Modellen med slike individrettede virkemidler bygger på et premiss om at individet, gitt tilstrekkelig tilførsel av økonomiske ressurser, selv kan delta i markedet og løse sine boligutfordringer. For husstander som er særlig utsatte, er imidlertid denne modellens rekkevidde mer begrenset.

Denne modellen for løsning av boligsosiale utfordringer, og dens mulige begrensninger, bør ses i sammenheng med et annet utviklingstrekk i sektoren som har hatt en helt sentral betydning for forståelsen av den boligsosiale politikken: samfunnsfunksjon, nemlig den gradvise nedbyggingen av institusjonsomsorgen over tid. Denne nedbyggingen er i tråd med den politiske målsettingen om at flest mulig skal kunne leve og bo i eget hjem, med tilstrekkelige tjenester. Dette har bidratt til å redefinere funksjonen til, og betydningen av, den kommunale utleiesektoren, og har skapt behov for flere tilrettelagte utleieboliger for personer med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester.

For individer med et omfattende tjenestebehov vil det være viktig å være skjermet fra markedets dynamikk, slik at boligene i stedet allokteres etter behovsprøving. Den boligsosiale politikken kan dermed forstås som basert på to grunnleggende modeller for problemløsning: En individrettet modell, der individet søkes satt i stand til å delta i boligmarkedet, og en boligrettet modell, der individet skjermes fra markedet i en kortere eller lengre periode. For særlig utsatte husstander med behov for en boligrettet løsning vil kommunale utleieboliger normalt være det primære virkemiddelet. Midlertidige boliger vil likevel kunne være et viktig supplerende virkemiddel for husstander med behov for boligrettet bistand. Dette henger sammen med at boliger er tidkrevende å bygge og fremskaffe – boligmassen er i utgangspunktet dimensjonert etter befolkningens løpende boligbehov – mens behovet for boligrettet bistand i noen tilfeller kan oppstå akutt. Dette kan gjelde situasjoner på individnivå, men også mer aggregerte forhold, som i perioder med store flyktningstrømmer. I slike situasjoner kan behovet måtte dekkes gjennom boliger i ytterkanten av den ordinære boligmassen, det vil si

enheter som normalt ikke benyttes til boligformål, som hoteller og campingvogner.

Det er nettopp i skjæringspunktet mellom disse to modellene at midlertidige boliger og kommunale boliger må forstås. Det første som en midlertidig, akutt løsning i påvente av det andre, og det andre som den mer varige boligrettede løsningen. Disse to ordningene må likevel ses i sammenheng, fordi en underdimensjonert kommunal boligmasse ikke bare forlenger eksisterende opphold i midlertidige boliger, men også gjør at akutte situasjoner lettere oppstår i utgangspunktet. Når det kommunale utleietilbudet er for lite til å dekke det løpende boligrettede behovet, vil flere husstander kunne havne i en akutt situasjon som i prinsippet skulle vært løst gjennom en ordinær, planlagt bolig. Behovet for midlertidig bolig utløses dermed ikke bare av situasjonens akutte karakter, men også av kapasiteten i det kommunale boligtilbudet.

1.4 Målgrupper for kommunale boliger

Brukere av kommunale boliger varierer blant kommunene. Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomførte i 2018 en undersøkelse for å kartlegge bruk av kommunale boliger i Norges kommuner (Statistisk sentralbyrå, 2018). Her fremkommer det at storbykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand hadde en høyere andel boliger til vanskeligstilte, 59-85 prosent, sammenlignet med landsgjennomsnittet på 56 prosent. Resterende kommunale boliger i disse kommunene var omsorgsboliger.³ Mindre sentrale kommuner hadde til sammenlikning en høyere andel omsorgsboliger.

Hovedgruppene innen brukere av kommunale boliger er:

- Flyktninger
- Personer med behov for tilrettelagt bolig (eldre, utviklingshemmede og fysisk funksjonshemmede)
- Personer med psykiske lidelser
- Rusmiddelmissbruker
- Personer med andre problemer som kvalifiserer for behovsprøvd bolig

Selv om midlertidige boliger har en høy døgnkostnad, vil midlertidige boliger være kostnadseffektive når behovet er av kort varighet. Det midlertidige botilbudet sikrer fleksibilitet uten at kommunene må overinvestere i kommunale boliger. Midlertidige boliger kan også være egnet i situasjoner med plutselige endringer i

³ I Bergen var 0,4 prosent av boligene uten behovsprøving.

etterspørselen, for eksempel ved flyktningekrisen, men dersom det samtidig mangler ressurser til å skaffe mer permanente boliger til de som trenger dette, for eksempel i det private markedet, kan oppholdene i de midlertidige boligene bli mer langvarige og lengre enn det som er kostnadseffektivt for kommunen og lenger enn det som er best for bruker.

Midlertidig bostedsløse husholdninger kan være alt fra unge aleneboende, til par med små barn, hvilket vil innebære ulike behov fra det midlertidige kommunale botilbudet. Hvilke grupper som mangler et ordinært kommunalt botilbud har betydning både for hvilke boligtyper som mangler og hvilke ekstrakostnader som påløper ved å ikke kunne dekke behovet.

Konsekvensene av et manglende ordinært boligtilbud vil også være ulik for ulike grupper, der konsekvensene for familier med barn kan være særlig store. Samtidig kan mangel på en stabil bosituasjon og et lite tilpasset midlertidig botilbud, ha store konsekvenser for grupper som er avhengige av stabilitet for å komme ut av en uønsket situasjon. Hvilke grupper som ikke får dekket behovet gjennom en kommunal bolig, vil derfor være sentralt for å forstå hvilke konsekvenser, utover kommunens direkte kostnader, manglende tilbud har på lengre sikt.

1.5 Kostnader ved å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger

Gjennom denne rapporten synliggjøres merkostnaden kommunene har når de ikke har

tilstrekkelig kapasitet i kommunale boliger. Analysen gir grunnlag for bedre samfunnsplanlegging og innspill til statlige virkemidler, samt tydeliggjør av hvorvidt og hvordan den kommunale boligmassen er tilpasset behovet til vanskeligstilte.

Først estimeres den direkte merkostnaden ved å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger. Deretter foretas det en kvalitativ vurdering av de indirekte kostnadene og andre samfunnsøkonomiske virkninger av mangler ved det kommunale botilbudet. Til slutt foretar vi en framskrivning av hvordan kostnadene forventes å utvikle seg basert på forventet befolkningsutvikling.

1.6 Rapportstruktur

Rapporten er bygget opp som følger. I kapittel 2 beskriver vi informasjonsgrunnlaget. Deretter gir vi en oversikt over kommunenes boliger og brukerne i kapittel 3 og 4. I kapittel 5 beskriver vi metoden vi benytter for å beregne kostnaden ved å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger, før vi i kapittel 6, 7 og 8 beregner kostnadene ved det kommunale boligtilbudet, kostnadene ved det midlertidige boligtilbudet, og kostnaden ved å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger. I kapittel 9 drøftes indirekte kostnader for kommunene av å ha for få kommunale boliger, samt samfunnsøkonomiske effekter av et uegnet boligtilbud til vanskeligstilte. I kapittel 10 foretas en framskrivning av merkostnaden ved et midlertidig botilbud basert på SSBs anslag for befolkningsutvikling i kommunene.

2. Informasjonsgrunnlaget

2.1 Overordnet beskrivelse av gjennomføringen

Vurderingene og beregningene i denne rapporten er basert på intervjuer med kommunene, både individuelt og gjennom referansegruppen for prosjektet, data og annen skriftlig dokumentasjon fra kommunene, samt statistikk fra SSB/KOSTRA.

Foreløpig beregningsmetode for kostnader ved å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger, er gjennomgått med den enkelte kommune og referansegruppen. Referansegruppen har også gitt innspill til rapportutkastet.

2.1.1 Møter med referansegruppen og intervjuer med kommunene

Referansegruppen i prosjektet har bestått av representanter for kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

Det er gjennomført to møter med referansegruppen. Ett oppstartsmøte og ett møte der resultater av beregningene ble gjennomgått og diskutert. I sistnevnte møte ble det også diskutert indirekte kostnader og samfunnsøkonomiske effekter av å ha for få kommunale boliger.

Mellom disse møtene i referansegruppen har det blitt gjennomført flere intervjuer, møter og kortere telefonsamtaler med deltakere fra referansegruppen og andre representanter for kommunene. Kontakten med den enkelte kommune har blitt brukt til å få relevant informasjon, få innspill til beregningene og supplerende informasjon, samt innspill til hvilke indirekte effekter et manglende kommunalt botilbud kan ha.

2.1.2 Data og annen informasjon fra KOSTRA og kommunene

Basert på samtaler med referansegruppen og de enkelte kommunene, ble det sendt ut en felles informasjonsforespørsel til alle kommunene. Her ble det blant annet etterspurt informasjon om omfang av boligtilbudet, søknader om bolig, tildelinger, og kostnader ved forvaltning, drift og vedlikehold av boliger, samt administrasjonskostnader for å administrere søknader, tildelinger og oppfølging av beboere i kommunale boliger og i midlertidige boliger.

Det er noe variasjon i hva den enkelte kommune har hatt tilgjengelig av informasjon. Det er særlig variasjon i hvordan opplysningene er delt på ulike

målgrupper. Forskjellene har medført en begrensning i hvilke direkte sammenligninger som kan gjøres mellom kommunene. I noen grad har det også vært nødvendig å gjøre noen forutsetninger i beregningene basert på den kunnskapen vi har fra de andre kommunene i utvalget. Der det er gjort antakelser vil dette fremgå av beskrivelsen.

2.2 Datagrunnlaget for beregningene

For å beregne kommunenes kostnader til kommunale boliger og midlertidige boliger, har vi benyttet data og annen informasjon mottatt fra kommunene og tall fra SSB/KOSTRA.

Ettersom datagrunnlaget fra kommunene er noe ulikt og det også er forskjeller mellom kommunene blant annet når det gjelder forhold i boligmarkedet, grad av mangel på kommunale boliger og kostnadsnivå, vil det ikke være en direkte overføringsverdi mellom kommunene.

2.2.1 Kommunale boliger

For de kommunale boligene har vi, så langt det har vært tilgjengelig, fått oppgitt informasjon om kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), samt informasjon om kostnader ved administrasjon av boligene og beboerne. Eventuelle ekstrakostnader for vektere/vakthold og lignende er også oppgitt. Vi har i tillegg sett hen til oppgitte opplysninger i KOSTRA for funksjon 265 (kommunalt disponerte boliger) i tabell 12362 og 12367. Funksjonen inkluderer drift, vedlikehold og framskaffelse av kommunalt disponerte boliger, men ikke tjenester ytt i boligen.

Vi har videre mottatt boliglister som i ulik grad gir en oversikt over blant annet boligene som er eid, innleid og disponert på annen måte, antall rom, størrelse, brukergruppe og leiepris.

FDV-kostnadene inkluderer i utgangspunktet kostnader ved bytte av beboere, men kostnaden kan likevel være ulik avhengig av hvilken målgruppe beboeren tilhører. For enkelte grupper kan det for eksempel forventes større utbedringskostnader som ikke kan skilles ut av de aggregerte tallene.

For de kommunalt disponerte boligene vil det tidvis være tomgang både som følge av istandsetting ved bytte av beboer og grunnet manglende samsvar

mellom tilgjengelig bolig og behov. Tomgang vil føre til bortfall av leieinntekter.

For kommuner som benytter utgiftsdekkende husleie, vil tomgang føre til at utgiftene blir fordelt på færre utleiedøgn, noe som betyr en noe høyere leiepris. I det ordinære leiemarkedet reflekterer også leieprisene at det er en viss tomgang, avhengig av attraktiviteten til boligen. For kommuner som benytter gjengs leie eller markedsleie vil det derfor også i realiteten være tatt hensyn til en viss tomgang.

Ved bytte av beboer vil det være behov for utvask og eventuelle reparasjoner, men det gir også mulighet for nødvendige oppgraderinger som er av en art som vanskelig kan gjennomføres når boligen er i bruk. Ved bytte av beboer vil kommunen også bruke ressurser på administrasjon.

2.2.2 Midlertidige boliger

For de midlertidige boligene har vi mottatt informasjon om totalt regnskapsførte kostnader,

døgnkostnader for tilbudene og/eller antall døgn tilbudene er benyttet.

I tillegg har vi mottatt informasjon om kostnader til administrasjon av det midlertidige botilbudet og eventuelle kostnader til ekstratjenester.

De midlertidige boligene er tilgjengelige enten gjennom kvalitets-/rammeavtale, gjennom kommunens eget eierskap eller gjennom løpende innleie (uten avtale). Løpende innleie er normalt mindre kostbart som følge av at dette tilbudet ikke har egne kvalitetskrav slik det er gjennom kvalitets-/rammeavtalene. Fordelingen mellom de ulike typer midlertidig botilbud er ulik for kommunene og dette påvirker derfor gjennomsnittsprisene.

Vi har benyttet mottatte data til å anslå gjennomsnittlig døgnkostnad og også, så langt som mulig, vurdert døgnkostnaden for ulike grupper og for beboere som har langvarige opphold i midlertidig bolig.

3. Kommunenes boliger

I dette kapittelet gir vi en oversikt over kommunenes kommunale og midlertidige boliger. Akuttovernatting er ikke inkludert.

3.1 Kommunenes kommunale boliger

3.1.1 Antall boliger og utvikling de siste årene

Tabell 3-1 gir en oversikt over antall kommunale boliger i kommunene i 2024, eksklusiv omsorgsboliger.

Tabell 3-1: Kommunale boliger 2024 unntatt omsorgsboliger

Kommune	Disponerte	Utleiepris (snitt)
Oslo	10 578*	14 284
Bergen	4 859	11 700
Trondheim	3 528	10 236**
Stavanger	2 709	8 658
Kristiansand	1 824	8 967

Kilde: Mottatte boliglister fra kommunene og (Trondheim kommune, 2024)

* Kun eide boliger. ** Gjennomsnittlig leiepris for de ordinære kommunale utleieboligene i 2023, jf. Tabell 6-3 i kapittel 6.

De fleste kommunale boligene eies av kommunene. Av den totale kommunale boligmassen, inkludert omsorgsboliger, er andelen eide boliger lavest i Trondheim med 67 prosent, jf. Tabell 3-2. I øvrige kommuner er andelen mellom 90 og 100 prosent. Kristiansand er registrert med en eierandel på 57 prosent i KOSTRA, men dette skyldes at boliger eid av en kommunal stiftelse ikke har vært inkludert. Dersom disse inkluderes, er 98 prosent av boligene eid av kommunen. Andelen kommunale boliger per 1 000 innbyggere er relativt lik i fire av kommunene (18-20), mens Stavanger skiller seg ut med et betydelig høyere antall (26).

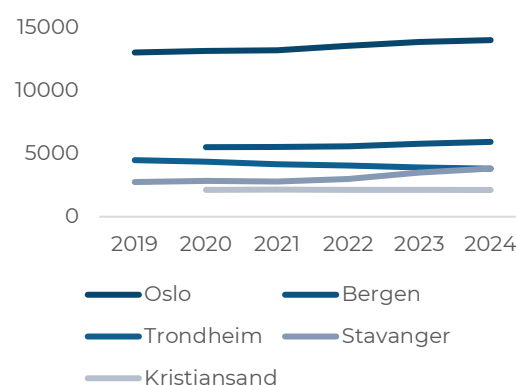
Tabell 3-2: Kommunale boliger 2024 inkludert omsorgsboliger

Kommune	Andel eide	Antall disponerte boliger per 1 000 innbyggere
Oslo	90 %	19
Bergen	91 %	20
Trondheim	67 %	18
Stavanger	75 %	26
Kristiansand	98 % ⁴	18

Kilde: KOSTRA-tabell 12008 og kommunene

Figur 3-1 og Figur 3-2 gir en oversikt over utviklingen i de kommunale boligene i perioden 2019-2024. Tallene inkluderer omsorgsboliger.

Figur 3-1: Utvikling i antall kommunalt disponerte boliger 2019-2024



Kilde: KOSTRA-tabell 12008

Oslo kommune hadde en økning på til sammen 71 boliger i 2024. Økningen reflekterer i stor grad kjøp som er gjort i tidligere år, men som ble overtatt i 2024. Det ble kjøpt og solgt henholdsvis 56 og 15 boliger i løpet av året.⁵ Solgte boliger har vært tomme bygg og uegnet eiendom, noe som blant annet har ført til redusert tomgang.

I 2024 ble det også bygget om et næringsbygg til 11 permanente boliger, øremerket flyktninger. Ved utgangen av 2024 var 471 boliger i Boligbyggs⁶ portefølje utleid til flyktninger. Boligbygg var også i sluttfasen med å etablere midlertidige boliger i

⁴ Inkludert boliger som i 2024 var eid av Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger og Kristiansand boligstiftelse. Boligene ble overført til kommunen i 2025.

⁵ Kjøp og salg var henholdsvis 95 og 13 boliger i 2023 og 97 og 4 boliger i 2022.

⁶ Boligbygg Oslo KF eier og forvalter over 12 000 av de kommunale boligene i Oslo.

form av modulbygg i bydel Nordre Aker og bydel Bjerke, med henholdsvis 16 og ti boenheter i hver.

Bergen kommune anskaffet 378 flere boliger i 2023-24 som følge av flere flyktninger. Av disse var 260 innleid og 103 kjøpt til formålet. I tillegg ble det kjøpt 15 familieboliger i 2024.

I Stavanger har det vært kjøpt henholdsvis 10, 81 og 28 i årene 2022, 2023 og 2024. Kommunen har økt bruken av modulbygg og bygget om institusjoner. Privat innleie ble tatt i bruk under flyktningkrisen. Kommunen mangler boliger til de med lav boevne og store familieboliger.

Fra Trondheim kommunes revisjon (Trondheim kommune, 2024), kommer det frem at informanter fra Trondheim eiendom oppgir at «det er satt i gang en større ombygging av boliger til familieboliger, for eksempel to-roms leiligheter som blir slått sammen. I tillegg er det en økning i kjøp av familieboliger med flere soverom og livsløpsstandard.»

Videre er det «gjort mange tilpasninger i form av å avhende boliger som ikke var egnet og kjøp av andre boliger som er godt egnet og tilrettelagt. [...] Det synes å være behov for flere og mer differensierte botilbud til de som har utfordringer med rus og psykisk uhelse samt bolig til store barnefamilier.»

Det fremgår også at det «er et mål i boligpolitisk plan at salg til leietaker skal økes til 100 boliger hvert år». For perioden 2018-2023 var gjennomsnittlig antall 21.

Av endringer i Kristiansand vises det til at kommunen over tid har solgt ut deler av service-boligmassen/fysisk tilrettelagte boliger, da økt bygging av private leiligheter med livsløpsstandard har ført til at en økt andel av seniorbefolkningen har skaffet seg tilrettelagt bolig selv.

Kristiansand kommunes stiftelse for utleieboliger (240 boliger) og Kristiansand boligstiftelse (554 boliger) ble opphevet i 2025 og boligene ble da overført til kommunen som eier.

3.1.2 Fordeling på antall rom

Tabell 3-3 gir en oversikt over hvordan kommunenes boliger fordeler seg på antall rom. Som det fremgår er 2-roms bolig det klart vanligste i alle kommunene.

⁷ Merk at dette boligtallet kan avvike noe fra det som fremkommer av tidligere tabeller der det er rapporterte tall til oss som fremkommer.

Tabell 3-3: Boligtyper (antall rom) 2024*

	0	1	2	3	4	5+
Oslo*	33	1 971	6 540	2 282	1 040	223
Bergen	0	378	3 485	1 298	448	94
Trondheim	0	249	1 638	444	246	64
Stavanger	0	237	1 699	489	441	72
Kristiansand	1	246	1 399	216	103	86

*** Kun eide boliger for Oslo. Antall boliger er basert på opptelling fra boliglister. Avvik fra totalt antall disponerte boliger kan blant annet skyldes at omsorgsboliger kan være inkludert og at noen boliger har manglet informasjon om antall rom.**

3.1.3 Tomgang

Andelen tomgang varierer mye mellom kommunene, men dette betyr ikke nødvendigvis at dette er en sammenlignbar forskjell. Gjennom intervjuer har det kommet frem at det kan være variasjon i hva kommunene rapporterer som tomgang.

En kilde til ulikheter kan være dersom kun boliger som er tom uten at det er planlagt, inkluderes. I tilfelle vil boliger under oppussing ikke være inkludert. Det kan også være ulikheter avhengig av om ordinær istandsettingstid inkluderes eller ikke. I tillegg kan boliger i noen tilfeller stå tomme selv om kommunen mottar inntekt for disse. Når det mottas inntekt vil det normalt ikke registreres som tomgang. Et eksempel på en slik situasjon er der det er avsatt boliger til flyktninger og kommunen får betalt for å ha disse tilgjengelig, uavhengig av om de faktisk brukes eller ikke.

I kommunene skilles det gjerne mellom operativ og ikke-operativ tomgang (Boligbygg Oslo KF, 2025). Operativ tomgang er tomgang mellom utflyttede og ny beboer, inkludert istandsettelsestid og tildelingstid. Dette innebærer at den operative ledigheten er nært knyttet til omløpshastigheten i boligmassen ettersom høyere omløpshastighet gir høyere prosentvis ledighet.

Den ikke-operative ledigheten er knyttet til utvikling, kjøp, rehabilitering og salg som belaster ledigheten i form av tømning, tilvisningsstopp og omplassering.

Tabell 3-4 gir en oversikt over antall utleide boliger per 31. desember 2024 som andel av antall disponerte boliger i KOSTRA.⁷ Tomgang er oppgitt basert på antall utleide og disponerte boliger fra

KOSTRA. Tomgangsandelen inkluderer ikke-operativ tomgang og den operative tomgangen er derfor noe lavere.

Tabell 3-4: Antall utleide boliger per 31. desember 2024 som andel av antall disponerte boliger i KOSTRA (omsorgsboliger er inkludert)

	Utleide per 31/12 av totalt disponerte	Andel ledige pr. 31/12-2024
Oslo	13 280/14 043	5,4 %
Bergen	5 741/5 952	3,5 %
Trondheim	3 268/3 820	14,4 %
Stavanger	3 578/3 830	6,6 %
Kristiansand	1 810/2 125	14,8 %

Kilde: KOSTRA-tabell 12008 og kommunene

3.2 Midlertidige boliger

Tabell 3-5 gir en oversikt over antall plasser kommunene hadde i 2024 fordelt på kvalitets-/rammeavtaler, kommunalt eie og øvrige. Kategorien «Øvrige» inneholder alle boliger/plasser som ikke er del av en avtale. Disse registreres kun med antall døgn brukt og vi har derfor omregnet dette til årsplasser ved å dele antall benyttede døgn på 365.

Tabell 3-5: Midlertidige boliger i 2024

	Kvalitets- /ramme- avtale	Kommunalt eid	Øvrige ⁸
Oslo	64	0	312
Bergen	40 ⁹	20	109
Trondheim	51	0	62
Stavanger ¹⁰	51	12 ¹¹	27
Kristiansand	0	33	4 ¹²

⁸ Antall benyttede døgn omregnet til årsplasser (døgn/365).
⁹ I tillegg 19 akuttovernattplasser.

¹⁰ Beregning basert på oppgitt kostnad for midlertidige boliger og gjennomsnittlig pris for boligene. Dette er sett i sammenheng med fordelingen av utbetalte stønader til ulike kategorier boliger.

3.2.1 Målgrupper for de midlertidige boligene

Kommunenes midlertidige boliger innenfor kvalitets-/rammeavtaler eller egne eie er i all hovedsak beregnet på husstander med rus og/eller psykiske utfordringer, men det er også noen kommuner som har familieboliger for midlertidig bruk. Løpende innleie benyttes derfor for å håndtere mangel på egnet bolig for øvrige grupper, men også for å dekke udekket behov for husstander med rus og psykisk lidelse (ROP-gruppen) og familier.

En undersøkelse som Fafo har gjennomført blant flere Nav-kontorer, underbygger at den viktigste brukergruppen av midlertidig botilbud er husstander med rus og/eller psykiske utfordringer og at behovet har økt det siste året (Fafo, 2025): «De gruppene som flest Nav-kontorer oppgir at ofte ber om hjelp med midlertidig botilbud, er personer med rusproblemer, rus- og psykisk lidelse, og lettere rus- og psykiske helseproblemer. Dette er også de gruppene hvor flest kontorer erfarer at behovet har økt det siste året.»

Samtidig viser undersøkelsen at flere sliter økonomisk som følge av dyrtid og økte bokostnader (høyere leiepriser og økt rente): «Hovedprofilen på hvem som ber om hjelp med midlertidig botilbud er stabil, men det er også nye grupper som nå har behov for hjelp. Flere Nav-kontorer opplever henvendelser fra husholdninger med primært økonomiske utfordringer, unge under 25 år og personer i akutt krise.»

Vi går nærmere inn på boligtilbudet og brukergruppene i den enkelte kommune i kapittel 4 til 6.

¹¹ I tillegg én akutt plass.

¹² Basert på 13 450 døgn totalt i 2024 (Fædrelandsvennen, 2025) og forutsetning om at de 33 plassene på rammeavtale utnyttet fullt ut.

4. Brukerne av det kommunale boligtilbudet

I dette kapittelet gjennomgår vi data og informasjon om brukerne av det kommunale boligtilbudet.

4.1 Kommunale boliger

Tabell 4-1 gir en oversikt over totalt antall søknader og tildelinger av kommunale boliger i kommunene i 2024. Tabell 4-2 viser antall nye søknader i 2024 for alle kommunene unntatt Stavanger. Som tallene viser er antall nye søknader omtrent halvparten av det totale antall søknader i tre av kommunene. Antall tildelinger er for de fleste kommunene, færre enn antall nye søknader, noe som isolert sett skulle tilsi økte ventelister. Tallene tar imidlertid ikke høyde for husstander som ikke lenger har søknad inne.

Tabell 4-1: Totalt antall søknader og tildelinger av kommunal bolig i 2024

Kommune	Søknader	Tildelinger
Oslo	8 301	2 836
Bergen	1 565	697
Trondheim	1 673	450
Stavanger ¹³	659	275
Kristiansand ¹⁴	1 210	565

Kilde: KOSTRA-tabell 12012 og 13140

Tabell 4-2: Antall nye søknader om kommunal bolig

Kommune	Søknader
Oslo	4 571
Bergen	1 170 ¹⁵
Trondheim	783
Kristiansand ¹⁶	619

Kilde: Kommunene og KOSTRA-tabell 12012

Kommunale boliger er i utgangspunktet ment å dekke midlertidige boligbehov, men det er likevel brukere som ikke har en realistisk mulighet til å eie eller leie en egen bolig. Denne gruppen vurderes å ha et varig behov for kommunal bolig og det er

¹³ Inkluderer nye søknader om boliger for vanskeligstilte, søknader om bolig med oppfølging fra ambulante tjenester, søknader om bytte, søknader om omsorgsbolig og søknader om fornyelse.

derfor kun for den resterende boligmassen at det vil være potensial for økt gjennomstrømming (turnover).

Av Oslo kommunes eide kommunale boliger, ekskludert omsorgsboliger, har 3 600 av 10 577 (34 prosent) hatt leieforhold som har vart i minst 10 år. Ettersom de fleste har kontraktperiode på tre år, vil husstander med leieforhold på minst 10 år ha inngått sin fjerde avtale. Det vil være noen unntak fra dette for kommuner der blant annet barnefamilier kan få lengre avtaler.

Stavanger kommune har anslått at rundt 30 prosent av boligmassen (bofellesskap og omsorgsboliger) benyttes av personer med varig behov for en kommunal bolig.

4.1.1 Ventelister

Totalt sett, inkludert omsorgsboliger, varierer andelen på venteliste målt i prosent av totalt antall disponerte kommunale boliger fra 3 til 9 prosent i 2024. For noen av kommunene har vi informasjon om hvordan ventelisten fordeler seg på målgrupper eller boligtyper.

I Stavanger er ventelisten fordelt på boligtype. Av husstander på venteliste var de største gruppene 28 prosent som ventet på en bolig for husstander med rus og/eller psykiske lidelser, 45 prosent ventet på en ordinær kommunal bolig, mens 13 prosent ventet på en bolig for personer med utviklingshemming.

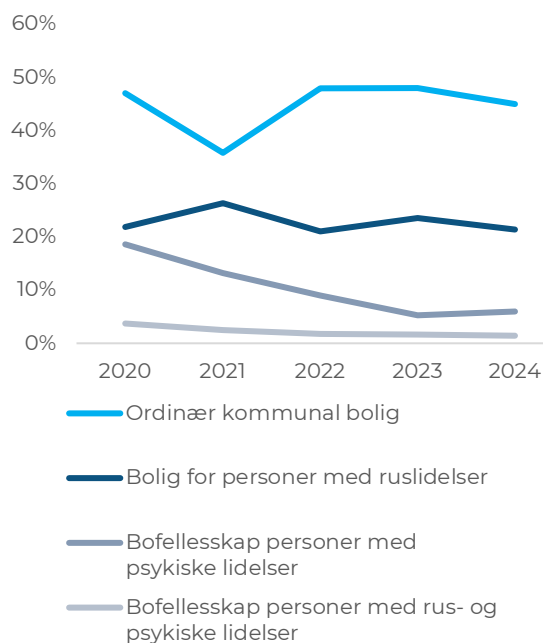
Data fra Stavanger viser at utviklingen i andel på venteliste til ulike tilbud har vært relativt stabil med unntak av at andelen som venter på bofellesskap for personer med psykiske lidelser har gått ned, jf. Figur 4-1.

¹⁴ KOSTRA-tabell 12012.

¹⁵ Inkluderer ikke bytte av bolig.

¹⁶ KOSTRA-tabell 12012.

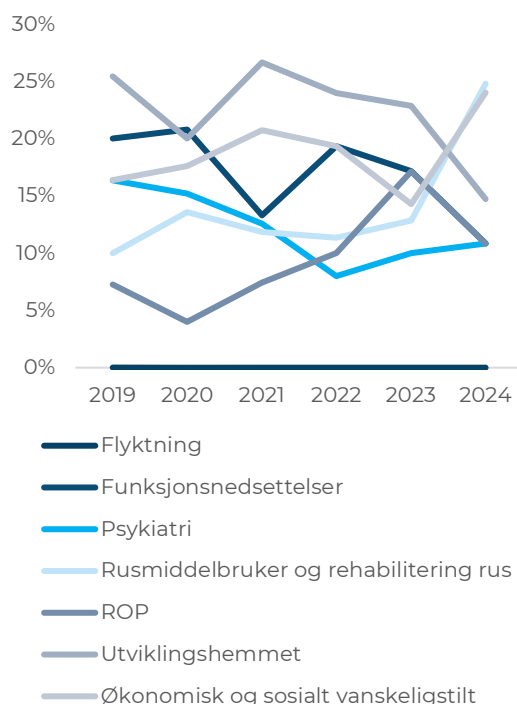
Figur 4-1: Utvikling i andel på venteliste i Stavanger kommune (utvalgte grupper)



Kilde: Stavanger kommune

I Trondheim har andelen rusmisbrukere og andelen øvrige økonomisk og sosialt vanskeligstilte hatt en sterk økning i 2024, jf. Figur 4-2.

Figur 4-2: Utvikling i andel på venteliste i Trondheim kommune (utvalgte grupper)



Kilde: Trondheim kommune

I Bergen utgjør enslige/par uten barn 91 prosent av antall på venteliste i 2024, mens 9 prosent er barnefamilier (31 husstander). Av de resterende er det 31 barnefamilier (9 prosent) på venteliste. I Kristiansand er seks prosent på ventelisten barnefamilier.

4.2 Midlertidige boliger

Det har vært en sterk økning i antall søknader og innvilgede søknader om midlertidig bolig i alle kommunene. Tabell 4-4 gir en oversikt over hvor mange som bodde i midlertidig bolig i perioden 2019-2024 med fordeling på antall og andel som bodde kortere enn 15 dager og mer enn tre måneder. Mens Oslo, Bergen og Trondheim hadde høyere andel i tilbudet i mer enn tre måneder i 2024 enn i øvrige år i perioden, hadde både Stavanger og Kristiansand blant de laveste andelen i perioden. Bergen er klart høyest med en andel på 53 prosent, mens Stavanger er lavest med 10 prosent.

Tabell 4-3: Antall og andel husstander i midlertidig botilbud med ulik varighet

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Oslo						
Antall totalt	1067	1149	1118	1596	1833	1966
Antall 1-14 dager	415	344	430	486	553	615
Antall over 3 måneder	99	125	151	226	374	418
Andel 1-14 dager	39	30	38	30	30	31
Andel over 3 måneder	9	11	14	14	20	21
Bergen						
Antall totalt	.	361	345	454	483	507
Antall 1-14 dager	.	140	129	114	126	116
Antall over 3 måneder	.	165	162	188	238	270
Andel 1-14 dager	.	39	37	25	26	23
Andel over 3 måneder	.	46	47	41	49	53
Trondheim						
Antall totalt	243	235	229	259	264	454
Andel 1-14 dager	52	92	28	155	116	130
Antall over 3 måneder	21	22	22	20	37	139
Antall 1-14 dager	21	39	12	60	44	29
Andel over 3 måneder	9	9	10	8	14	31
Stavanger¹⁷						
Antall totalt	242	252	288	332	395	408
Antall 1-14 dager	0	:	0	10	0	0
Antall over 3 måneder	0	29	45	44	72	41
Andel 1-14 dager	0	0	0	3	0	0
Andel over 3 måneder	0	12	16	13	18	10
Kristiansand						
Antall totalt	.	130	126	175	154	332
Antall 1-14 dager	.	14	34	1	42	176
Antall over 3 måneder	.	28	31	34	53	42
Andel 1-14 dager	.	11	27	1	27	53
Andel over 3 måneder	.	22	25	19	34	13

Kilde: KOSTRA-tabell 12015

¹⁷ Rapporterte tall for Stavanger er basert på øyeblikkskartlegginger og det er derfor kun totalsum for året som er direkte sammenlignbart med andre kommuner.

5. Sammenligning av kostnader for kommunale og midlertidige boliger

I kapittel 6-8 vil vi foreta beregninger av hva det koster kommunene å ikke ha tilstrekkelig med kommunale boliger. I dette kapittelet går vi gjennom hva som er de relevante beløpene å sammenligne.

5.1 Når bør kommunen eie og når bør kommunen leie?

Midlertidige boliger (sosialtjenesteloven § 27) og kommunale boliger (boligsosialloven § 6) er formelt innrettet mot ulike behov — det ene skal fange opp akutte, kortvarige situasjoner, det andre varige, strukturelle boligbehov hos vanskeligstilte. I praksis må de likevel ses i sammenheng, fordi en underdimensjonert kommunal boligmasse endrer det midlertidige botilbudets funksjon: fra en kortvarig nødløsning til en forlenget oppholdsform i påvente av en kommunal bolig. Dette gjelder ikke minst hospits, som er én av flere botilbudsformer kommunen kan benytte for å oppfylle plikten etter § 27. Oppholdets lengde bestemmes da ikke av situasjonens akutte karakter, men av kapasiteten i det ordinære boligtilbudet.

Dette er problematisk av to grunner. For det første gir midlertidig botilbud, i motsetning til den ordinære kommunale boligmassen, ikke husstanden en husleiekontrakt. For det andre vil standarden på botilbudet — som kan spenne fra hospits til campingvogn — ofte være lavere. Begge forhold er isolert sett akseptable konsekvenser av en reelt kortvarig nødløsning, men blir en vedvarende svakhet når oppholdet trekker ut i tid.

Som beskrevet i kapittel 3, består det kommunale boligtilbudet av en blanding av boliger som eies av kommunen og boliger som kommunen disponerer på annen måte. For de kommunale boligene er de fleste boligene eid av kommunen, mens de midlertidige boligene i hovedsak blir leid inn fra private. Innleien skjer enten gjennom kvalitets-/rammeavtaler eller gjennom mer løpende innleie.

I utgangspunktet vil det forventes at kommunen har flere fordeler sammenlignet med private aktører i det å forvalte boliger til innbyggere i aktuelle målgrupper. Slike fordeler kan forklare at kommunene eier en høy andel av de kommunale boligene. Dette kan blant annet være informasjons-, stordrifts- eller samdriftsfordeler. Kommunen kan for eksempel ha kunnskap om behov som er

vanskelig å formidle til private aktører, noe som kan medføre et stort risikopåslag fra den private aktøren. Kommunen kan også i større grad tilpasse kvaliteten på boligen og unngå å måtte leie inn en bolig med for høy kvalitet og pris. I tillegg kan samlokalisering av tilbud og tjenesteproduksjon være argumenter for å eie kommunale boliger. Eierskap kan derfor samlet sett blant annet gjøre det enklere å organisere tilbudet, planlegge bruk over tid og sikre en kvalitet som er tilpasset leietakernes behov. Eierskap gjør det også enklere å sikre en stabilitet både for kommunen og leietakerne.

På den andre siden kan det være ulemper ved å eie dersom kommunen ikke er i stand til å tilpasse boligmassen over tid. Dette kan medføre at kommunen opplever høy tomgang på enkelte boliger, samtidig som kommunen mangler boliger til andre målgrupper. Årsaken til at boligmassen ikke blir tilpasset, kan både skyldes kommunen selv, for eksempel manglende ressurser til boligforvaltningen, eller forhold i markedet, som mangel på egnede boliger.

For kommunene kan det oppstå en merkostnad hvis kommunen bruker en kombinasjon av kommunale boliger og midlertidige boliger som ikke utnytter fordelene knyttet til hver disposisjonsform på en optimal måte. Dersom kommunalt eide boliger i for stor grad brukes til å håndtere midlertidige behov med store svingninger over tid, kan det gi unødig tomgang og gjennom dette merkostnader sammenlignet med privat innleie når behovene oppstår. Dersom innleie fra private tilbydere av midlertidige boliger i for stor grad brukes til å håndtere stabile og forutsigbare behov, vil dette både kunne gi merkostnader i form av høye døgnpriser og gjennom dårlig tilpassede botilbud.

Kapasitetsmangelen kan også forstås som en forskyvning av kostnadsstrukturen: fra en langsiktig kapitalkostnad, knyttet til bygging eller anskaffelse av kommunale boliger, til en løpende og ofte høyere driftskostnad ved kjøp av midlertidige boliger som hospits- eller hotell døgn. En slik forskyvning fanges ikke nødvendigvis opp som en direkte konsekvens i kommunens økonomiske styring av de to postene hver for seg, og kan derfor være krevende å synliggjøre i kommunens egen budsjettering.

Selv om kommunenes eierandel for de midlertidige boligene er lav og disse boligene er ment for midlertidig bruk, er ikke dette ensbetydende med at det er mer gunstig for kommunen å leie fremfor å eie boliger for å møte midlertidige behov. Selv om midlertidige boliger i utgangspunktet skal dekke kortvarige leiebehov for leietakerne, kan behovet fra kommunens ståsted totalt sett være både stabilt og langsiktig. I slike tilfeller der behovet er forutsigbart og stabilt, vil også boliger ment for midlertidig bruk kunne være hensiktsmessig å eie. Utnyttelsesgraden for de midlertidige boligene vil da være høy. Et eksempel på dette kan være at kommunen forventer et stabilt behov for korte boopphold for husstander i ROP-gruppen, selv om det for den enkelte husstand er et kortvarig behov som dekkes.

Det kan derfor fremstå som overraskende at kommuner benytter midlertidige boliger for å bosette ROP-gruppen. Dette forsterkes av at ROP-brukere, i motsetning til for eksempel en akutt flyktningtilstrømning, statistisk sett utgjør en relativt stabil og forutsigbar gruppe over tid. Nettopp denne forutsigbarheten skulle tilsi at behovet er godt egnet for langsiktig planlegging og varig botilbud, fremfor gjentatt bruk av en løsning som i utgangspunktet er ment å dekke akutte og uforutsette situasjoner. At en stabil og kjent brukergruppe likevel i praksis blir værende i midlertidige boliger over tid, kan dermed tyde på at underkapasiteten i kommunale boliger ikke bare er et spørsmål om antall boliger, men også om manglende tilpasning til denne gruppens spesifikke behov. Dette kan for eksempel være behov for oppfølging eller botilrettelegging som kommunale boliger ikke nødvendigvis er utformet for.

Dersom kommunens behov derimot er uforutsigbart og varierende, vil det i de fleste tilfeller være økonomisk fordelaktig at kommunen leier boligen. Utnyttelsesgraden per bolig vil da være relativt lav. Et eksempel på dette kan være et økt behov for å bosette flyktninger der volumet og varigheten på behovet er usikkert.

Kvalitets-/rammeavtaler der kommunen betaler for tilgang på boliger kan være hensiktsmessig i et kortere tidsperspektiv der kommunen ikke er i stand til å anskaffe egne egnede midlertidige boliger eller der kommunen av andre årsaker er avhengige av å sikre seg tilgang på et konkret tilbud. En slik avtale uten garantert tilgjengelighet kan derimot være mer hensiktsmessig når også det langsiktige behovet er mer usikkert.

5.2 Betydningen av et stort behov og en høy andel innleie

Bruken av midlertidige boliger er økende og behovet dekkes i hovedsak gjennom innleie. Årsakene til den høye andelen innleie kan skyldes markedsmessige eller bruksmessige forhold. Slike årsaker kan være at

- behovet for midlertidige boliger har økt raskere enn kommunen klarer å anskaffe boliger.
- kommunen ikke har tilgang på finansieringsmidler.
- kvalitets-/rammeavtaler gir tilgang på et mer variert tilbud av boliger, det vil si at den private aktøren kan variere hvilken bolig som benyttes over tid avhengig av brukergruppen. En slik årsak innebærer at bruken av den enkelte bolig i realiteten er lav.
- konkurranse om kontraktene er hard, noe som gjør at prisene blir lavere enn det kommunen kunne oppnådd gjennom å eie. Dersom kommunen oppnår lavere priser kan dette skyldes at tilbyderne på kort sikt undervurderer kostnadene og priser tilbudet for lavt. Besparelsen for kommunen av at tilbyder feilberegner prisen vil da antas å være av kortsiktig art og forsvinne ved neste konkurranse.

Dersom kommunen har et midlertidig behov for boliger som ikke kan dekkes av kommunens egneide boliger, vil det kunne være effektivt med innleie av midlertidige boliger fremfor å investere i flere egne kommunale boliger. Merknader kan imidlertid oppstå dersom manglende kapasitet skyldes at kommunen har et boligtilbud som ikke er tilpasset behovet og dersom kommunen ikke er i stand til å avhende og anskaffe boliger slik at boligmassen blir bedre tilpasset målgruppens behov. Dette kan både medføre at kommunen blir tvunget til innleie av boliger som har en lavere kvalitet enn det er behov for og/eller har en høyere døgnpris enn det kommunen kunne oppnådd gjennom å eie.

Informasjonen fra kommunene viser at de fleste midlertidige boligene i kvalitets-/rammeavtaler er innrettet mot brukergrupper med rusproblematikk. Dette er en gruppe som man normalt vil forvente er relativt stabil over tid. I Bergen har antall midlertidige boliger i kvalitets-/rammeavtale og egneide doblet seg fra 2019 til 2024, samtidig som andelen egneide har økt fra ingen til 33 prosent. Bruk av egneide midlertidige boliger kan nettopp være en indikasjon på at kommunen ser det som mer hensiktsmessig å eie slike boliger dersom det

er mulig. Den sterke økningen i bruk av midlertidige boliger utenom avtaler kan derimot være et uttrykk for et mer kortvarig behov, men årsaken til behovet kan eksempelvis både være kortvarige behov for bosetting av flyktninger og økt behov i befolkningen generelt som følge av mindre tilgang på boliger i det private markedet, høyere leie- og boligpriser og generell kostnadsvekst. I tilfeller der kommunen har nok boliger, men disse ikke er tilpasset behovet, vil det oppstå en merkostnad ved at midlertidige boliger må benyttes mens kommunen har tomme kommunale boliger. Dersom kommunen i praksis ikke har tomgang, kan det være hensiktsmessig å løse behovet ved bruk av midlertidige boliger. Hvorvidt det istedenfor bør investeres i flere kommunale boliger avhenger av om behovet vurderes som kortvarig eller mer varig.

Samlet illustrerer dette at midlertidige boliger og kommunale boliger, til tross for sine ulike formål, ikke kan forstås isolert fra hverandre i kommunens boligsosiale praksis og økonomistyring. Hvorvidt en gitt bruk av en midlertidig bolig er kostnadseffektiv, avhenger dermed ikke av botilbudstypen alene, men av hvor godt bruken er tilpasset varigheten og forutsigbarheten i det underliggende behovet.

5.3 Merkostnaden for kommunen

I denne rapporten har vi undersøkt hvilken merkostnad kommunene har som følge av at bruken av de midlertidige boligene ikke er optimal. For å beregne dette har vi estimert hvilken bruk av midlertidige boliger som i realiteten benyttes for å dekke stabile og forutsigbare behov for kommunen og derfor trolig burde vært erstattet av en eid kommunal bolig. Vi antar videre at det i alle kommuner vil være et behov for midlertidige boliger som løses best gjennom leie. Dette kan være kortvarige behov for varierende målgrupper som i liten grad er et stabilt og forutsigbart behov for kommunen.

I beregningene vi foretar, er det de økonomiske konsekvensene for kommunen som vurderes. Vi tar da utgangspunkt i alle kostnader og inntekter som påvirkes av kommunenes valg av botilbud og kapasitet.

Merkostnaden kan beregnes på ulike måter. Den direkte kostnadsforskjellen vil fremkomme ved å sammenligne gjennomsnittlig døgnkostnad for kommunale boliger med gjennomsnittlig

døgnkostnad for midlertidige boliger. En slik sammenligning vil imidlertid undervurdere kostnaden for de kommunale boligene. Dette skyldes at det i døgnkostnaden for midlertidige boliger, som kommunen i hovedsak leier inn fra private, vil inngå alt utenom kommunens administrative arbeid knyttet til søknad, tildeling og oppfølging. Dersom det beregnes en tilsvarende døgnkostnad for kommunale boliger, må dette inkludere alle kostnader som unngås dersom det istedenfor leies inn boliger fra andre. Kostnaden må derfor inkludere FDV-kostnader, inkludert kostnader ved beboerbytte og reparasjoner og kostnader til boligadministrasjon. I tillegg må det tas hensyn til at boliger som kommunen selv eier kan stå tomme. Slik tomgang er allerede priset inn når det leies inn fra andre. For de eide kommunale boligene kan årskostnaden fordeles på antall døgn, men dersom man gjør dette vil døgn der boligen står tomme ikke bli tilordnet noe leieforhold. For å gjøre dette sammenlignbart må kostnaden for de tomme dagene fordeles på leieforholdene.

I tillegg til denne korrigeringen, må det tas hensyn til hvilke målgrupper som benytter de ulike tilbudene. Dette fordi kostnadsforskjellen mellom en kommunal bolig og en midlertidig bolig kan forventes å være ulik avhengig av husstandens boevne, husstandens sammensetning og antall i husstanden.

For den enkelte kommune vil potensialet for å utnytte de kommunale boligene bedre også ha betydning for om bruken av midlertidige boliger kan reduseres med eller uten investeringer i flere boliger.

I dette kapittelet beskriver vi hvilke inntekter og kostnader som er relevante å ta hensyn til for å beregne den direkte merkostnaden ved bruk av midlertidige boliger. I kapittel 8, der vi foretar sammenligningen, foretar vi først en beregning av de direkte kostnadene før vi foretar ovennevnte justeringer.

5.4 Relevante inntekter

Nettoinntekten fra leietakere i de kommunale boligene består av brukerbetaling for boligene som leies ut. Samlet inntekt beregnes ut fra leiepriser og andel av året boligene er leid ut.

Hvor mye brukeren faktisk betaler kan variere. Dersom kommunen betaler kommunal bostøtte¹⁸ eller sosialhjelp til bolig, vil dette kun være en intern overføring, men sammenlignet med tilfellet der

¹⁸ Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger har en kommunal bostøtteordning. Stavanger sin bostøtteordning skiller seg ut ved at denne er betydelig snævrere enn i øvrige

kommuner. Ordningen omfatter beboere i kommunale bofellesskap, hybelhus eller private omsorgsboliger som er tildelt av kommunen.

boligen leies inn fra det private markedet, unngår kommunen en netto utbetaling. Slike interne overføringer vil imidlertid ikke ha direkte betydning for sammenligningen mellom kommunale og midlertidige boliger. Dette skyldes at det i utgangspunktet er rimelig å anta at husstandens økonomiske situasjon vil være tilnærmet lik uavhengig av om brukeren er i en kommunal bolig eller i et midlertidig tilbud.

Det er likevel en viktig forskjell. Utbetaling av statlig bostøtte vil medføre at husstanden oppnår en bedre økonomisk situasjon og dermed i gjennomsnitt kan antas å betale en større andel av leieprisen.¹⁹ Det medfører at kommunen kan forvente en høyere inntekt fra mottakere av statlig bostøtte, noe som kun er aktuelt for de som bor i kommunale boliger.

For å kvalifisere til statlig bostøtte må boligen være godkjent som bolig og det gis ikke statlig bostøtte til fritidsboliger, pensjonater, hospits, institusjoner, næringseiendommer eller andre enheter som ikke er godkjent som bolig (Husbanken, 2025). Dette innebærer at brukerne av midlertidige boliger normal ikke mottar statlig bostøtte. Denne forskjellen betyr derfor at bruk av kommunalt disponerte boliger gir en høyere forventet inntekt til kommunen. Den statlige bostøtten må derfor bli tatt hensyn til i beregningen.

Samlet vil vi legge til grunn at brukerne i de kommunale boligene og de midlertidige boligene er økonomisk likestilte, men at husstander i kommunale boliger kan betale mer for å leie, tilsvarende nivået på mottak av statlig bostøtte.

I lys av at det midlertidige botilbudet i stor grad er for husstander med rusproblematikk, er det ikke usannsynlig at brukerbetalingen fra disse i realiteten er noe lavere enn det utbetalingen av statlig bostøtte skulle tilsi. Dette bekreftes også av flere av kommunene. I praksis betyr en slik forskjell at kommunen må støtte disse husstandene noe mer gjennom kommunal bostøtte eller sosialhjelp til bolig.

For beregningen av kostnadsforskjeller mellom kommunale boliger og midlertidige boliger, vil imidlertid slike forskjeller i betalingsevnen kun ha betydning dersom det antas at forskjeller i betalingsevnen skyldes at brukeren bor på en mindre egnet måte gjennom en midlertidig bolig. En slik effekt kan være at mer stabile boforhold bidrar til redusert forbruk eller økt inntekt. Dersom dette derimot ikke påvirkes, vil inntekten

(brukerbetalingen) antas å være den samme i begge tilbudene og det vil ikke være de ulike tilbudene som sådan som er årsak til inntektsforskjeller for kommunen.

Kommunene kan motta inntekter fra ulike tilskuddsordninger. Tilskudd til energiltak fra Husbanken kan gis både til kommunale utleieboliger og omsorgsboliger, samt sykehjem. Statlige tilskuddsordninger kan redusere kostnadene kommunen har med de kommunale boligene. For beregningene kunne tilskudd til energiltak vært aktuelt å inkludere, men ordningen er relativt fersk og det er derfor uklart hvor mye dette kan forventes å dekke av kommunenes kostnader til vedlikehold og oppgraderinger av boliger. For de fem kommunene varierte utbetalt beløp for 2024 betydelig. Fordelt på antall boliger per døgn, utgjorde det mellom omtrent to og 20 kroner per bolig. Statistikken skiller ikke mellom omsorgsboliger og øvrige kommunale utleieboliger. Grunnet usikkerhet om hva tilskuddene er benyttet til, manglende data over tid og at de uansett utgjør en liten inntekt, er ikke tilskuddet inkludert i beregningene.

5.5 Relevante kostnader

I kostnaden for kommunene inngår FDV²⁰- og administrasjonskostnader. Boliginvesteringer vil også medføre en finansiell kostnad gjennom renter og avdrag på lån. I utgangspunktet antar vi at avkastningen på boliginvesteringer reflekterer den risikoen som kommunene påtar seg ved å investere i boliger. Kapitalkostnadene, som blant annet inkluderer renter på lånefinansiering vil dermed utlignes av forventet avkastning gjennom verdivekst og markedsbaserte inntekter.

I FDV-kostnadene inngår også istandsetting mellom beboere og utbedring av skader, men basert på kartleggingen er vår vurdering at disse kostnadene ikke reflekterer et nivå av vedlikehold som er tilstrekkelig til at verdiutviklingen på boligene vil være tilsvarende som en gjennomsnittlig bolig i det private markedet. I våre beregninger synliggjør vi dette gjennom en ekstra kostnad på boliginvesteringene, som i praksis kan sees på som et vedlikeholdsetterslep eller verdiforringelse. Dette innebærer at avkastningen, som er et resultat av verdøkning og løpende leieinntekter, vil være lavere enn i tilfellet der standarden ble opprettholdt på nivå med resten av markedet.

¹⁹ Vi legger her til grunn at kommunen faktisk krever innbetaling inntil boligens leiepris og at den statlige bostøtten i realiteten gir kommunen høyere leieinntekt.

²⁰ Forvaltning, drift og vedlikehold.

For å unngå dobbelttelling må det enten legges til grunn en normalavkastning og en FDV-kostnad som ivaretar normal verdiutvikling eller en lavere avkastning og en FDV-kostnad som ikke ivaretar normal verdiutvikling. Selv om det er noe forskjell mellom kommunene, fremstår FDV-kostnadene for alle kommunene å tilsvare en kostnad som ikke ivaretar normal verdiutvikling. Vi benytter derfor en tilleggskostnad i beregningene for å reflektere at verdiutviklingen er svakere enn i markedet. Hvor mye svakere kan være ulik for kommunene og dette vil være en feilkilde i beregningene.

Basert på informasjon fra kommunene skiller vi ikke mellom kommunalt eide og øvrige disponerte boliger for de kommunale boligene. Det vil si at vi legger til grunn at kostnaden antas å være tilnærmet den samme uavhengig av eieform.

Effekter av et uegnet botilbud kommenteres under de indirekte kostnadene og samfunnsøkonomiske effektene av mangel på kommunale boliger i kapittel 9 og inngår ikke i beregningen av de direkte kostnadsforskjellene i kapittel 8.1.

5.6 Oversikt over komponenter som inngår i beregningene

5.6.1 Inntekter for kommunale boliger

For kommunale boliger inngår følgende komponenter i inntektsberegningen:

- Leieinntekt/brukerbetaling. Nivået avhenger av hvor mye husstanden mottar i statlig bostøtte, kommunal bostøtte og sosialhjelp til bolig
 - Utbetalt kommunal bostøtte og sosialhjelp til bolig øker beløpet husstanden kan betale i husleie, men dette er en overføring fra kommunen og må derfor trekkes fra i beregningen av inntekter til kommunen.
- Utbetalt statlig bostøtte skal ikke trekkes fra ettersom det ikke er en betaling fra kommunen.

5.6.2 Inntekter for midlertidige boliger

For midlertidige boliger inngår følgende i inntektsberegningen:

- Leieinntekt/brukerbetaling. Nivået avhenger av hvor mye husstanden mottar i kommunal bostøtte og sosialhjelp til bolig. Husstanden mottar normalt ikke statlig bostøtte.
 - Utbetalt kommunal bostøtte og sosialhjelp til bolig øker beløpet husstanden kan

betale i husleie, men dette er en overføring fra kommunen og må derfor trekkes fra.

- Vi legger til grunn at det ikke utbetales statlig bostøtte noe som innebærer at brukerbetalingen forventes å være tilsvarende lavere enn for de kommunale boligene. Vi trekker derfor fra gjennomsnittlig utbetalt statlig bostøtte for de kommunale boligene når vi beregner kommunens inntekter fra midlertidige boliger.

5.6.3 Kostnader for kommunale boliger

For kommunale boliger inngår følgende i kostnadsberegningen:

- FDV-kostnader
- Administrasjonskostnader
- Antatt nødvendig tilleggskostnad for å ivareta normal verdiutvikling på boligen
- Kostnad for tomgang. Etter at en bruker flytter ut antas det at boligen står tom en periode før en ny bruker flytter inn. Det legges til en døgnkostnad per døgn det antas at boligen står tom.²¹
- Kostnad for ekstraordinære reparasjoner. Kostnadstallene som benyttes inneholder i utgangspunktet alle kostnader ved det kommunale boligtilbudet. For å anslå forskjeller i kostnader mellom grupper legges det i noen tilfeller likevel til en reparasjonskostnad i beregningene.

5.6.4 Kostnader for midlertidige boliger

For midlertidige boliger inngår følgende i kostnadsberegningen:

- Døgnpris for de midlertidige boligene
- Administrasjonskostnad for å administrere brukerne av tilbudet
- Eventuelle tilleggstjenester som kommunen må bekoste

²¹ For kommuner med utgifts-/kostnadsbasert husleie, vil tomgangskostnaden være tatt hensyn til i leieprisen.

5.7 Eksempel på beregning av den direkte kostnadsforskjellen

Tabell 5-1: Eksempel på beregning av kommunens nettoinntekt fra kommunale boliger

Inntekter	Kroner
Leiepris per måned	10 000
Statlig bostøtte	3 000
Kommunal bostøtte/sosialhjelp til bolig	3 000
Betaling fra brukers egen inntekt	4 000
Nettoinntekt for kommunen	7 000
Leiepris per døgn	333
Statlig bostøtte per døgn	100
Kommunal bostøtte/sosialhjelp til bolig per døgn	100
Betaling fra brukers egen inntekt per døgn	133
Inntekt per døgn	233

Tabell 5-2: Eksempel på beregning av kommunens nettoinntekt fra midlertidige boliger

Inntekter	Kroner
Døgnpris	1 500
Statlig bostøtte	0
Kommunal bostøtte/sosialhjelp til bolig	100
Betaling fra brukers egen inntekt	133
Nettoinntekt for kommunen per døgn	133

Tabell 5-3: Eksempel på beregning av kommunens kostnader for kommunale boliger

Kostnader	Kroner
FDV-kostnad per døgn	300
Administrasjonskostnad per døgn	50
Tilleggskostnad per døgn	150
Kostnad per døgn	500

Tabell 5-4: Eksempel på beregning av kommunens kostnader for midlertidige boliger

Kostnader	Kroner
Døgnpris (betalt av kommunen)	1 500
Administrasjon av tilbudet	50
Kostnad per døgn	1 550

6. Kostnader og inntekter for kommunale boliger

Kommunenes kostnader for de kommunale boligene består av kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold av boligene og administrasjon av søkere til kommunale boliger. I dette kapittelet gjennomgår vi kostnadene for de fem kommunene, samt relevante inntekter for sammenligningen av kommunale boliger og midlertidige boliger i tråd med metodebeskrivelsen i kapittel 5. Beregningene er basert på data fra kommunene og tall fra KOSTRA.

6.1 Inntekter

Som beskrevet i 5.4, kan kommunen forvente en høyere leieinntekt fra mottakere av statlig bostøtte, noe som kun er aktuelt for husstander som bor i kommunale boliger. Dersom en husstand som burde bodd i en kommunal bolig må bo i en midlertidig bolig, kan derfor kommunen forvente en lavere inntekt. Denne inntektsdifferansen er relevant i beregningen av kommunenes merknad ved bruk av midlertidige boliger.

Leieprisnivået i de ulike kommunene har derimot ikke direkte betydning for beregningene. Prisenivået kan likevel blant annet ha en indirekte betydning ved at det kan påvirke turnover i de kommunale boligene. Dersom differansen mellom leiepris for kommunale boliger og leiepriser i det ordinære leiemarkedet blir stor, vil dette både påvirke brukernes insentiver til å flytte over i det private markedet og øke behovet for at husstanden klarer å tilpasse seg en slik endring. En husstand som har tilpasset seg et gitt leieprisnivå kan få utfordringer dersom en overgang til det private markedet innebærer en vesentlig økning i leiekostnad, selv om husstanden burde vært i stand til å håndtere overgangen.

I det følgende går vi gjennom kommunenes inntekter fra de kommunale boligene.

6.1.1 Oslo

Hovedregelen for leiefastsettelse i de kommunale boligene i Oslo, har siden 1999/2000 vært gjengs leie i kombinasjon med en kommunal bostøtte-

ordning (Boligbygg Oslo KF, 2025). Ved beregningen av gjengs leie blir det tatt hensyn til både geografiske forskjeller i leienivået, ulikheter som er knyttet til leilighetsstørrelse, samt egenskapene og standarden i den enkelte bolig.

De totale leieinntektene i 2024 var på 1 900 millioner kroner, en økning på 133 millioner kroner fra 2023. Tallet inkluderer omsorgsboliger. I henhold til oppgitte leiepriser i boliglisten som vi har mottatt fra Oslo kommune, utgjør omsorgsboligene rundt 10 prosent av boligene målt i leieinntekt. Uten tomgang er leieinntekten beregnet til 2 000 millioner kroner totalt og 1 810 millioner kroner uten omsorgsboligene.

Operativ tomgang²² for boligmassen totalt sett var på 3,6 prosent, noe som er litt under kommunens målsetting om en tomgang på 4 prosent (Boligbygg Oslo KF, 2025). Den ikke-operative tomgangen²³ var på 1,6 prosent i 2024. Samlet gjennomsnittlig ledighet var på 5,2 prosent.

Eksklusiv omsorgsboligene og fratrukket gjennomsnittlig ledighet gir dette en inntekt på 1 716 millioner kroner.

Gjennomsnittlig husleie i de kommunale boligene, eksklusiv omsorgsboliger var kroner 14 280. Fordelt på ulike utleieobjekter var gjennomsnittlig leie som angitt i Tabell 6-1.

²² Tomgang mellom utflytting og innflytting av ny beboer, inkludert istandsettelsestid og tildelingstid.

²³ Tomgang som skyldes utvikling, kjøp, rehabilitering og salg som belaster ledigheten i form av tømning, tilvisningsstopp og omplassering.

Tabell 6-1: Leieobjekter og leiepris

Type bolig	Antall	Snittpris (kr)
Leilighet, HC	343	14 524
Leilighet, Omsorg	244	8 156
Leilighet, Omsorg – PU	286	8 238
Leilighet, Omsorg +	502	12 721
Leilighet, Omsorg tilskudd	480	8 941
Leilighet, Ordinær	10 067	14 382
Leilighet, Ungbo	167	7 909
Totalt	12 089	13 741
Totalt ekskl. omsorgsboliger	10 577	14 280

Kilde: Oslo kommune. Oversikten inneholder kun boliger eid av Boligbygg Oslo KF. Oppgitte tall i KOSTRA er 14 043 disponerte boliger hvorav 12 619 er eide, 1 115 er innleide og 309 er privat eide med disposisjonsrett for kommunen.

Tallene viser at leieinntektene er noe varierende. Ungbo og en stor del av omsorgsboligene har lavere priser enn gjennomsnittet. Ordinære utleieboliger utgjør 83 prosent av totalt antall boliger og prisene på disse preger derfor gjennomsnittet. Det er likevel stor variasjon for de ordinære boligene, fra noen få tusen, til over 50 000 kroner for de største boligene.

Som nevnt, er det relevant å ta hensyn til den statlige bostøtten i beregningene ettersom denne normalt kun er aktuell for kommunale boliger og ikke for midlertidige boliger, jf. 5.4.

Husbankens bostøttereister gir opplysninger om utbetalt statlig bostøtte til ulike grupper per år som leier kommunalt. Utbetalt beløp til alle grupper utenom eldre utgjorde 280 millioner kroner i 2024. Dette tilsvarer en utbetaling per bolig på 26 500 kroner eller 73 kroner per døgn. Vi legger da til grunn at kommunen mottar 73 kroner mer i brukerbetaling per døgn fra husstander i kommunal bolig enn fra husstander i midlertidig bolig.

6.1.2 Bergen

Bergen kommune beregner leiepris for kommunale boliger ut fra gjengs leie. Gjennomsnittlig husleie i de kommunale boligene i Bergen eksklusiv omsorgsboliger er 11 699 kroner. Tabell 6-2 gir en oversikt over antall av de ulike boligtypene og gjennomsnittlig leie for hver kategori.

Tabell 6-2: Fordeling av boligtyper og leiepriser

Type bolig	Antall	Snittpris (kr)
Bofellesskap psyk. Lidelser	318	10 191
Bofellesskap for utv.hemmede	648	10 709
Bostedsløse	88	8 506
Byggdrift særskilte botiltak	145	8 974
Flyktningeboliger (innleie)	253	15 743
Funksjonshemmede	15	12 531
Trygdeboliger	153	10 865
Ordinære utleieboliger	3 239	11 975
Omsorgsboliger	611	11 219
Omsorg pluss	269	12 560
Totalt	5741	11 689

Kilde: Boligliste fra Bergen kommune

Varigheten på leieavtalene er normalt tre år, men avtalen forlenges dersom leietaker fortsatt er i målgruppen.

Det er oppgitt en tomgang i Bergen på 2,15 prosent i 2024. Dette gir en samlet inntekt over 12 måneder på kroner 667 millioner kroner utenom inntekten fra omsorgsboliger.²⁴

Utbetalt statlig bostøtte til ulike grupper per år som leier kommunalt, ekskludert eldre, utgjorde 98 millioner kroner i 2024. Dette tilsvarer en utbetaling per bolig på 20 100 kroner eller 55 kroner per døgn. Vi legger da til grunn at kommunen mottar 55 kroner mer i brukerbetaling per døgn fra husstander i kommunal bolig enn fra husstander i midlertidig bolig.

6.1.3 Trondheim

Trondheim kommune har en utgiftsdekkende husleie, det vil si at husleieinntekter skal dekke utgifter til FDV, samt finanskostnad. Kostnader til bundet kapital er ikke med i beregningen, og det er heller ikke gjort fradrag for verdistigning. Leieprisnivået er på rundt 90 prosent av gjengs leie.

Forskjellen i leiepris mellom en ettroms leilighet i det kommunale tilbudet og markedet som helhet er kun 2 prosent, men det øker så gradvis fra 10 prosent for 2- og 3-romsleiligheter, til over 20 prosent for større leiligheter.

²⁴ 11 699 * 12 * 0,9785 * 4 859 (oppgitt antall boliger eksklusiv omsorgsboliger)

De totale leieinntektene i 2024 var på 419 millioner kroner. Inntektene inkluderer leieinntekter fra både kommunalt eide boliger og boliger kommunen disponerer gjennom ulike avtaler.

Totalt disponerte kommunen 2 641 ordinære utleieboliger ved utgangen av 2023.Tabell 6-3 gir en oversikt over leiepris for boliger med ulikt antall rom.

Tabell 6-3: Leiepris for ulike boligtyper i 2023

Type bolig	Antall	Snittspris (kr)
1-roms	249	7 887
2-roms	1 638	9 647
3-roms	444	11 281
4-roms	246	13 343
5-roms	64	15 287
Totalt	2 641	10 236

Kilde: (Trondheim kommune, 2024)

Gjennomsnittlig husleie i Trondheim for de ordinære utleieboligene var 10 236 kroner per måned i 2023, jf. Tabell 6-3. Dette tilsvarer en brutto årsinntekt på rundt 120 000 kroner per.

Tomgangsnivået i Trondheim er relativt høyt sammenlignet med flere av de andre storby-kommunene. Basert på KOSTRA-tall var omtrent 14 prosent av boligene ikke utleid ved utgangen av 2024. Dette trekker ned de faktiske leieinntektene per bolig.

Utbetalt statlig bostøtte til alle grupper utenom eldre utgjorde 50 millioner kroner per år. Dette tilsvarer en utbetaling per bolig på 16 900 kroner eller 46 kroner per døgn. Vi legger da til grunn at kommunen mottar 46 kroner mer i brukerbetaling per døgn fra husstander i kommunal bolig enn fra husstander i midlertidig bolig.

Samlet sett fremstår inntektsnivået i Trondheim noe lavere enn i Oslo og Bergen, både som følge av lavere leienivå og høyere tomgang.

6.1.4 Stavanger

Stavanger kommune beregner leiepris for kommunale boliger ut fra gjengs leie, justert mot markedsleie og Nav-satser. Det foretas KPI-regulering årlig.

Gjennomsnittlig husleie ekskludert omsorgsboliger er 8 437 kroner. Omsorgsboliger har en noe lavere gjennomsnittsleie enn totalgjennomsnittet. Boliger

i modulbygg har en pris under halvparten av øvrige kategorier. Uten disse blir gjennomsnittet 8 628 kroner. Fordelt på ulike utleieobjekter er gjennomsnittsleien som fremstilt i Tabell 6-4.

Tabell 6-4: Gjennomsnittlig leiepris for ulike utleieobjekter

Type bolig	Antall	Snittspris (kr)
Bofellesskap	587	8 367
Borettslag	902	8 546
Ukategorisert	35	8 019
Modulbygg	106	3 752
Omsorg	228	7 007
Ordinær	1079	8 858
Totalt	2 937	8 326

Kilde: Stavanger kommune. Oversikten inkluderer ikke fremleieboliger til flyktninger fra Ukraina. De innleide boligene utgjorde rundt 900 boliger.

Ifølge KOSTRA-tabell 12008 var andelen ledige boliger per 31. desember 2024 på 6,6 prosent i Stavanger. Dette gir en samlet inntekt over 12 måneder på 256 millioner kroner utenom inntekten fra omsorgsboliger.²⁵

Utbetalt statlig bostøtte til ulike grupper per år som leier kommunalt, ekskludert eldre, utgjorde 56 millioner kroner per år. Dette tilsvarer en utbetaling per bolig på 20 600 kroner eller 57 kroner per døgn. Vi legger da til grunn at kommunen mottar 57 kroner mer i brukerbetaling per døgn fra husstander i kommunal bolig enn fra husstander i midlertidig bolig.

6.1.5 Kristiansand

Kristiansand kommune fører en bevisst politikk om at de kommunale boligene ikke skal være en inntektskilde, men et boligsosialt virkemiddel. Husleien settes derfor lavere enn markedsnivå, og anslås av kommunen å ligge på omtrent 80 prosent av gjengs leie.

Kommunen disponerer 2 125 kommunale boliger i 2024, hvor en vesentlig majoritet er eid av kommunen etter at kommunens kommunale og stiftelsesbaserte boligtilbud ble slått sammen i 2025. Boligmassen består i hovedsak av mindre boliger (1-2 rom), noe som også preger leieprisnivået.

Basert på gjennomgang av boliglisten er gjennomsnittlig husleie om lag 8 900 kroner per måned, med noe variasjon mellom boligtyper og

²⁵ 8 437 x 12 x 0,934 x 2 709

målgrupper. Basert på KOSTRA-tall var omtrent 15 prosent av boligene ikke utleid per 31. desember.

Tabell 6-5: Gjennomsnittlig leiepris fordelt på boligtyper

Antall Rom	Antall	Snittpris (kr)
1-rom	246	8 488
2-rom	1 399	8 503
3-rom	216	9 486
4-rom	103	11 006
5-rom	45	11 757
5+	43	14 158
Totalt	2 051	kr 8 910

Kilde: Boligliste fra Kristiansand kommune

Leienivået varierer noe mellom ulike typer boliger. Boliger til vanskeligstilte og fysisk tilrettelagte boliger ligger typisk rundt 8 500-9 100 kroner per måned, mens boliger til eldre og større boliger har noe høyere leienivå. Samtidig bidrar den høye andelen små boliger til å trekke gjennomsnittet ned.

Tabell 6-6: Gjennomsnittlig leiepris fordelt på målgruppe

Målgruppe	Antall	Snittpris (kr)
Rus- og/eller psykiske utfordringer	194	8 415
Vanskeligstilte	776	9 104
Behov for fysisk tilrettelegging	47	8 506
Omsorg for eldre	227	9 798
Annet	305	8 743
Totalt	2 051	8 910

Kilde: Boligliste fra Kristiansand kommune

Kommunen oppgir at de har relativt mange ledige boliger fordi de ikke egner seg for målgruppen som står på venteliste. De som står på venteliste og har ventet lenge på kommunal bolig, er i stor grad personer med helseutfordringer knyttet til rus og psykisk helse.

I likhet med de øvrige kommunene benyttes bostøtte og sosialhjelp til å dekke deler av bokostnadene for beboerne. Dette innebærer at de faktiske inntektene for kommunen er lavere enn brutto leieinntekter.

Utbetalt statlig bostøtte til alle grupper utenom eldre utgjorde 16 millioner kroner per år i 2024. Dette tilsvarer en utbetaling per bolig på 8 900 kroner eller 24 kroner per døgn. Vi legger da til grunn at kommunen mottar 24 kroner mer i brukerbetaling per døgn fra husstander i kommunal bolig enn fra husstander i midlertidig bolig.

Samlet sett fremstår inntektsnivået i Kristiansand som lavere enn i de øvrige storbyene, særlig som følge av en bevisst politikk om lavere husleie. Dette bidrar isolert sett til høyere netto kostnader for de kommunale boligene.

6.2 Kostnader

6.2.1 Oslo

Samlet boligmasse for kommunale boliger er på 677 000 kvadratmeter inkludert omsorgsboligene og 606 000 uten. Oslo kommune hadde kostnader til FDV på 1 311 kroner per kvadratmeter i 2024. Tallet inkluderer også energi, vann, avløp, renovasjon og renhold. Boligbygg viser til at normtall fra Holtenøkkelen angir en kostnad på 1 373 per kvadratmeter bruttoareal (Boligbygg Oslo KF, 2025). Beløpet som er brukt er derfor noe lavere enn normtallet. I tillegg antar vi at slitasjen på de kommunale boligene i gjennomsnitt er noe høyere enn det Holtenøkkelen legger til grunn. Samlet tilsier dette at det vil være et vedlikeholdsetterslep i boligene. Tabell 6-7 gir en oversikt over utviklingen i FDV-kostnader i perioden 2020-2024 og normtall fra Holtenøkkelen.

Tabell 6-7: Oppgitte FDV-kostnader sammenlignet med normtall fra Holte

År	FDV-kostnad per kvadratmeter BRA	Normtall fra Holte
2020	921	1 173
2021	1 048	1 233
2022	1 150	1 274
2023	1 122	1 343
2024	1 311	1 373

Kilde: Årsberetning Boligbygg 2024

Samlet utgjør kostnaden for FDV, henholdsvis med og uten omsorgsboligene, 888 og 795 millioner kroner i 2024. Dette var en økning på 17 prosent fra 2023. Hoveddelen av økningen kom fra økte kostnader til vedlikehold, som økte med 22,7 prosent, fra 485 til 595 kroner per kvadrat bruttoareal.

Kostnaden til forvaltning og drift økte i samme periode med 16 prosent, fra 432 til 501 kroner per kvadrat bruttoareal.

Boligbygg viser i sin årsberetning til at de har beregnet de ekstra kostnadene for det boligsosiale oppdraget til 300 millioner kroner per år.

Kostnaden inkluderer ikke annen administrasjon og bemanning. Basert på tall fra øvrige kommuner anslår vi omfanget av annen administrasjon og bemanning til 20 stillinger og en årlig kostnad på 20 millioner kroner.

Samlet gir dette kostnader for kommunen for de kommunale boligene, ekskludert omsorgsboliger, på 1 115 millioner²⁶ eller 289 kroner per bolig per døgn.

6.2.2 Bergen

Samlet boligmasse for kommunale boliger er på 283 000 kvadratmeter ekskludert omsorgsboligene. Bergen kommune har oppgitt at kostnadene til drift og vedlikehold var på 17,1 millioner kroner i 2024, en økning på 2,2 millioner kroner (14,3 prosent) fra 2023. Hoveddelen av økningen kom fra kostnader til løpende drift og klargjøring som økte med 22,7 prosent, fra 8 millioner kroner til 9,8 millioner kroner.

Kostnaden til forvaltning økte i samme periode med 12,9 prosent, fra 69,1 millioner kroner til 78,1 millioner kroner. Hoveddelen av økningen skyldes økte kjøp av varer og tjenester. Lønns-kostnaden dekker stillinger som blant annet dekker arbeid med å holde oversikt over inn- og utflytting, følge opp beboeres leieforhold, planlegging/ administrasjon av ledige boliger og kommunikasjon med andre deler av kommunen om hvem som skal bosettes i boligene.

I tillegg til dette kommer kostnader til botilbud som har behov for ekstra bemanning, i hovedsak stedlig bemanning. Enkelte tiltak har vektertjenester. Slike kostnader er oppgitt å være:

- Sosiale botjenester hadde kostnader for botilbud som omfatter 66 boliger, på 39,5 millioner kroner i 2024. I tillegg kommer kostnader knyttet til Housing first, som er ambulante tjenester som følger opp bruker og dermed ikke er knyttet til bolig, på 10,7 millioner kroner.
- Etat for psykisk helse og rustjenester hadde til sammen 219 boliger og kostnader i 2024 på 177,6 millioner kroner.

Bergen kommune vurderer at kostnaden mellom kommunale boliger som er eid og kommunale boliger som disponeres uten eierskap ikke er betydelig, og uansett vanskelig å beregne. For innleieboliger ligger husleien noe høyere i snitt, men det påløper ikke vedlikeholdskostnader. For innleieboliger er det et gap mellom leien kommunen kan ta ut til beboer og innleieprisen.

Samlet er kostnadene for kommunen for de kommunale boligene på 323 millioner kroner²⁷. Fordelt på 4 859 boliger fra mottatt boligliste, unntatt omsorgsboliger, blir døgnkostnaden 182 kroner.

Tabell 6-8 gir en oversikt over utviklingen i kostnader i perioden 2020-2024. Antall boliger har økt med omtrent 400 boliger i perioden.

Tabell 6-8: Samlet kostnad til FDV og administrasjon

År	FDV- og adm.-kostnad (MNOK)
2020	242
2021	252
2022	266
2023	293
2024	323

Kilde: KOSTRA-tabell 12008 og Bergen kommune

6.2.3 Trondheim

Kostnadene til det kommunale boligtilbudet i Trondheim består av FDV-kostnader, samt administrative kostnader knyttet til tildeling og oppfølging av beboere.

I 2024 hadde Trondheim kommune samlede kostnader i boligøkonomien på omtrent 401 millioner kroner. Dette inkluderer både løpende driftskostnader, vedlikehold, kapitalkostnader og administrative funksjoner.

Blant de største kostnadskomponentene finner vi felleskostnader for borettslag og eierseksjoner (ca. 69 millioner kroner), husleie til stiftelser kommunen leier fra (ca. 43 millioner kroner), samt renter og avdrag på lån (ca. 66 millioner kroner). I tillegg kommer kommunale avgifter, energikostnader og forsikring. I tråd med beskrivelsen i kapittel 5 holdes renter og avdrag utenfor beregningen. Totalkostnaden for Trondheim blir da 335 millioner kroner.

²⁶ (795 + 300 + 20) millioner kroner

²⁷ (17,1 + 78,1 + 39,5 + 10,7 + 177,6) millioner kroner.

Driftskostnadene inkluderer lønn til driftspersonell, kjøp av drifts- og vedlikeholdstjenester, samt kostnader til løpende vedlikehold og oppgradering av boligene. Det gjennomføres årlig oppussing av om lag 600-800 boliger ved skifte av leietaker, noe som utgjør en betydelig del av de samlede vedlikeholdskostnadene.

Videre inngår administrative kostnader knyttet til blant annet boligtildeling, oppfølging av leietakere og bomiljøarbeid. Disse kostnadene er delvis fordelt på flere enheter i kommunen og er derfor ikke fullt ut isolert i regnskapet, men utgjør en integrert del av boligøkonomien.

Basert på 3 528 disponerte boliger i 2024, tilsvarer dette en gjennomsnittlig kostnad på om lag 95 000 kroner per bolig per år, eller omtrent 260 kroner per døgn per bolig.

Samlet sett er boligtilbudet tilnærmet selvfinansierende, i tråd med kommunens målsetting. Samtidig skjuler gjennomsnittstallene betydelig variasjon mellom boligtyper og brukergrupper og tallene fanger ikke opp verdiforringelse av boligene. Særlig boliger med stor slitasje og behov for tett oppfølging eller hyppige utskiftninger av beboere vil ha vesentlig høyere kostnader enn gjennomsnittet.

Det er også grunn til å anta at enkelte kostnader, særlig knyttet til administrasjon og oppfølging av beboere, ikke fullt ut fanges opp i boligregnskapet. Dette tilsier at de reelle kostnadene ved det kommunale boligtilbudet kan være noe høyere enn det som fremgår av de direkte regnskapsførte kostnadene.

6.2.4 Stavanger

Samlet boligmasse for kommunale boliger er på 211 000 kvadratmeter totalt og 196 000 ekskludert omsorgsboligene. Stavanger kommune har opplyst at kostnadene til drift og vedlikehold var på 104 millioner kroner i 2024. Kostnaden til lønn og sosiale utgifter var på 14,2 millioner kroner. Totalt var kostnaden på 226 millioner kroner i 2024.

Det har vært stor variasjon i kostnaden til drift, vedlikehold og istandsetting med 90 millioner kroner i 2022, 29 millioner kroner i 2023 og 127 millioner kroner frem til november 2025.

Kostnaden til lønn og sosiale utgifter har variert mellom ca. 10 og 14 millioner kroner med 2024 som høyeste år.

Den samlede kostnaden har variert fra 140 millioner kroner i 2023 til 253 millioner kroner for perioden januar-november 2025.

Stavanger har ikke tall for kostnadene for ekstra tiltak, men tiltakene inkluderer bofellesskap med døgnbemanning, og boliger for personer med ambulante oppfølgingstjenester. Det har også vært noen sporadiske kostnader til vektertjeneste.

I tillegg kommer det kostnader til døgnbemanning av bofellesskap som det ikke foreligger tall for. Det er bofellesskap på 45 ulike steder, men med ulikt antall boliger på hvert sted, til sammen 586 boenheter. Med en antakelse om én ansatt per sted, vil det kreve 135 ansatte for å døgnbemanne dette tilbudet. Dette utgjør anslagsvis 135 millioner kroner. Vektertjeneste anslås skjønnsmessig til 5 millioner kroner.

Samlet er kostnaden for kommunen for de kommunale boligene beregnet til 366 millioner kroner i 2024. Fordelt på 2 709 boliger gir dette en døgnkostnad på 370 kroner.

6.2.5 Kristiansand

Kostnadene knyttet til den kommunale boligmassen i Kristiansand har økt betydelig de siste årene. Samlede kostnader har steget fra om lag 109 millioner kroner i 2020 til 158 millioner kroner i 2024.

Av de totale kostnadene utgjør drift og vedlikehold en vesentlig del, med om lag 47 millioner kroner i 2024. Dette inkluderer løpende vedlikehold, samt istandsetting av boliger mellom leieforhold. Lønnskostnader til drift og vedlikehold utgjør i tillegg rundt 15 millioner kroner, mens administrative kostnader til forvaltning av boligmassen ligger på om lag 4,7 millioner kroner. Videre benyttes det betydelige ressurser til saksbehandling, tildeling og oppfølging av leietakere, organisert i Helse og mestring.

Fordelt på 1 824 boliger gir dette en gjennomsnittlig samlet kostnad på rundt 87 000 kroner per bolig per år og 237 kroner per døgn. Dette inkluderer både kapitalrelaterte kostnader, drift og administrasjon.

6.3 Tilleggs kostnad

Som omtalt i 5.5 legger vi til en tilleggs kostnad på 2 prosent i tillegg til de oppgitte kostnadene fra kommunene. Denne kostnaden skal reflektere boligenes verdiforringelse/vedlikeholdsetterslep sammenlignet med gjennomsnittet i markedet. Tilleggs kostnaden beregnes som en andel av beregnet boligverdi. Den gjennomsnittlige boligen i kommunene er relativt lik og rundt 50 kvadratmeter. Vi tar derfor utgangspunkt i en bolig av denne størrelsen og benytter kvadratmeterpriser for den enkelte kommune.

Vi antar at kommunale boliger har en standard under gjennomsnittet, men samtidig er kvadratmeterprisene normalt høyere for mindre boliger, noe som kjennetegner flertallet av de kommunale boligene. I beregningene legger vi derfor til grunn en kvadratmeterpris midt mellom gjennomsnittlig kvadratmeterpris for blokkleiligheter og eneboliger i SSBs tabell 05963.

6.3.1 Oslo

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for bruktboliger i Oslo i 4. kvartal 2024, var 101 000 kroner for blokkleiligheter, 75 000 for småhus og 71 000 for eneboliger. Vi benytter gjennomsnittet for blokkleiligheter og eneboliger, det vil si 86 000 kroner, som anslag for kvadratmeterpris for en kommunal bolig.

En investering i en bruktbolig på 50 kvadratmeter vil komme på 4,3 millioner kroner²⁸ og dette vil gi en årlig tilleggs kostnad på 86 000 kroner. Tilleggs kostnaden tilsvarer en døgnkostnad på 236 kroner.

6.3.2 Bergen

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for bruktboliger i Bergen i 4. kvartal 2024, var 65 000 for blokkleiligheter, 42 500 for småhus og 40 500 for eneboliger. Vi benytter gjennomsnittet for blokkleiligheter og eneboliger, det vil si 52 750 kroner, som anslag for kvadratmeterpris for en kommunal bolig.

En investering i en bruktbolig på 50 kvadratmeter vil ha en pris i overkant av 2,6 millioner kroner og dette vil gi en årlig tilleggs kostnad på 52 750 kroner. Tilleggs kostnaden tilsvarer en døgnkostnad på 145 kroner.

6.3.3 Trondheim

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for bruktboliger i Trondheim i 4. kvartal 2024, var 65 000 for blokkleiligheter, 43 500 for småhus og 38 500 for eneboliger.

Vi benytter gjennomsnittet for blokkleiligheter og eneboliger, det vil si 51 750 kroner, som anslag for kvadratmeterpris for en kommunal bolig.

En investering i en bruktbolig på 50 kvadratmeter vil ha en pris i underkant av 2,6 millioner kroner og en årlig tilleggs kostnad på 51 750 kroner. Tilleggs kostnaden tilsvarer en døgnkostnad på 142 kroner.

6.3.4 Stavanger

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for bruktboliger i Stavanger i 4. kvartal 2024, var 59 500 for blokkleiligheter, 42 000 for småhus og 37 500 for eneboliger.

Vi benytter gjennomsnittet for blokkleiligheter og eneboliger, det vil si 48 500 kroner, som anslag for kvadratmeterpris for en kommunal bolig. Dette tilsier at en bruktbolig på 50 kvadratmeter vil ha en pris på i overkant av 2,4 millioner kroner. Dette vil gi en årlig tilleggs kostnad på 48 500 kroner. Tilleggs kostnaden tilsvarer en døgnkostnad på 133 kroner.

6.3.5 Kristiansand

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for bruktboliger i Kristiansand i 4. kvartal 2024, var 54 500 for blokkleiligheter, 33 000 for småhus og 32 000 for eneboliger.

Vi benytter gjennomsnittet for blokkleiligheter og eneboliger, det vil si 43 250 kroner, som anslag for kvadratmeterpris for en kommunal bolig.

En bruktbolig på 50 kvadratmeter vil koste i underkant av 2,2 millioner kroner og dette vil gi en årlig tilleggs kostnad på 43 250 kroner. Tilleggs kostnaden tilsvarer en døgnkostnad på 118 kroner.

²⁸ Dette er lavere enn Boligbygg sitt måltall for 2024 på 5,6 millioner kroner per kjøpte bolig. Boligbygg benytter 4,5 millioner kroner som måltall for salg av boliger. Boligbygg opplyser i sin årsberetning for 2024 at måltallene er satt skjønsmessig basert på historiske gjennomsnitt og at

differansen mellom kjøp og salg kan forklares med at foretaket kjøper egnede boliger, som oftest holder god teknisk stand, mens de fleste boligene som selges er uegnede, og ofte har betydelig vedlikeholdsbehov.

6.4 Kostnader per brukergruppe

Tabell 6-10 gir en oversikt over de beregnede gjennomsnittlige kostnadene per kommune per bolig per døgn.

Tabell 6-9: Beregnede gjennomsnittlige kostnader for hver kommune per bolig per døgn

	FDV- og adm. kostnad	Tilleggs-kostnad	Sum
Oslo	289	236	525
Bergen	182	145	327
Trondheim	260	142	402
Stavanger	370	133	503
Kristiansand	237	118	355

Beregning av Oslo Economics

Enkelte grupper har behov for ekstra tilpasninger ved boligen og ekstra oppfølging. Kostnadene for ROP-gruppen antas, eksempelvis, å være høyere enn for øvrige grupper. Den faktiske kostnaden for denne gruppen vil derfor være høyere enn gjennomsnittet. For kostnader ved beboerskifte, refererer Sørly m. fl. (2021) til en undersøkelse gjennomført av en kommune der vedlikehold var stipulert til 55 000 kroner ved vanlige boskifter, og 150 000-200 000 kroner når beboere har utagerende atferd. I tillegg ble det påpekt at det også kan påløpe betydelige personalkostnader ved at personell må bistå med flytting.

I vår beregning legger vi til grunn at alle kostnader er inkludert i kostnadstallene i Tabell 6-10, men at gjennomsnittsbetraktninger undervurderer kostnaden for særlig utagerende beboere. For barnefamilier kan det også forventes noe mer slitasje på boligene enn for øvrige grupper.

Ved å legge til grunn en kostnad for beboere med utagerende atferd på 100 000 kroner (2021-tall), gir dette 115 000 kroner i kostnad målt i 2024-kroner. Med ulike antakelser om botid på henholdsvis ett, to og tre år, vil denne kostnaden tilsvare 105-315 kroner per døgn.

6.5 Sammenligning med private leiepriser og KOSTRA-rapportering av kostnader

Gjennomsnittlige leiepriser i det private markedet kan gi en indikasjon på hvilket nivå leieprisene bør være for å dekke kostnader og en rimelig avkastning.

Leiepriser for 2-roms boliger i Oslo/Bærum, Bergen, Trondheim og Stavanger for 2024 fremgår av Tabell 6-11.

Tabell 6-10: Gjennomsnittlig månedlig leie for 2-roms bolig i 2024

Kommune	Gjennomsnittlig månedlig leie	Per døgn
Oslo og Bærum	14 400	473
Bergen	10 660	350
Trondheim	11 150	367
Stavanger	10 310	339

Kilde: SSB-tabell 09895

Når vi sammenligner døgnprisene fra det ordinære leiemarkedet for 2024 med beregnede døgnpriser for de kommunale boligene i 2024, finner vi at tallene er klart høyere enn de beregnede døgnprisene for alle kommuner unntatt Stavanger når vi ikke inkluderer tilleggskostnaden i vår beregning. Når tilleggskostnaden inkluderes er de beregnede døgnprisene høyere for alle kommuner unntatt Bergen, jf. Tabell 6-10 og Tabell 6-11.

For kommunale boliger antas det at slitasjen og skadeomfanget på boligen er høyere enn i det ordinære markedet og at leieprisene derfor må være høyere for å dekke kostnader og avkastning. I tillegg kommer kostnader til administrasjon og bemanning av det kommunale boligtilbudet. Det er derfor rimelig å forvente at kostnaden ligger høyere, selv om det vil være usikkerhet om den eksakte differansen.

Vi har også sammenlignet beregningene med innrapporterte tall fra kommunene til SSB over korrigererte brutto driftsutgifter for kommunalt disponerte boliger, jf. Tabell 6-12. Dette inkluderer alle boligtyper, inkludert omsorgsboliger. Ved å benytte disse kostnadstallene og fordele disse på alle disponerte boliger (inkludert omsorgsboliger), gir dette anslag på døgnkostnaden for de ulike kommunene mellom omtrent 250 og 400 kroner.

Som tabellene viser er våre beregninger av kostnader lavere enn det rapporterte KOSTRA-tall skulle tilsi per døgn for alle kommuner unntatt Stavanger. Inkludert tilleggskostnaden er anslagene våre høyere enn KOSTRA-tallene for alle kommuner. Differansen mellom KOSTRA-tallene og vår beregning for Stavanger fremstår her som noe høy, men totalt sett er det forventet at vår beregning er høyere som følge av at administrasjonskostnader for det kommunale botilbudet og tilleggskostnaden er inkludert.

Tabell 6-11: Bruttokostnader for kommunalt disponerte boliger fordelt på antall boliger per døgn

	Antall kommunalt disponerte boliger	Korrigert bruttokostnad (1 000)	Per bolig per døgn
Oslo	14 043	2 134 642	416
Bergen	5 952	603 672	278
Trondheim	3 820	469 319	337
Stavanger	3 830	423 973	303
Kristiansand	2 125	193 096	249

Kilde: KOSTRA-tabell 12008 og 12367

7. Kostnader ved midlertidige boliger

I dette kapittelet gjennomgår vi kommunenes kostnader for de midlertidige boligene. Disse kostnadene består av kostnaden for boligene og administrasjon av søkere til midlertidige boliger.

7.1 Om beregningene i kapittelet

Hvis kommunene har for få eller mangler egnede boliger til bostedsløse husholdninger, vil de måtte kjøpe tjenester i markedet, enten midlertidig eller gjennom mer permanent bosetting i det private leiemarkedet.

For våre beregninger tar vi utgangspunkt i de kostnadene kommunene har oppgitt for henholdsvis boligene og administrasjon av tilbudet.

Kommunene har i varierende grad levert tall for gjennomsnittlig døgnpris for de midlertidige boligene, døgnpris for ulike tilbud, totalpris for de midlertidige boligene og antall døgn som er benyttet. Det varierer også hvor detaljerte data de ulike kommunene har levert om midlertidige boliger som ikke er en del av kvalitets-/rammeavtaler.

Videre har kommunene gitt informasjon om administrasjonskostnaden for de midlertidige boligene og statistikk for lengden på oppholdene i midlertidig bolig. Vi benytter også KOSTRA-tabell 12015 for informasjon om lengde på oppholdene i midlertidig bolig.

7.2 Inntekter fra midlertidig botilbud

På inntektssiden finnes det ingen enkel oversikt over hva brukerne faktisk betaler for midlertidige boliger. For formålet i denne rapporten er det imidlertid av liten betydning hva den enkelte husstand faktisk betaler ettersom det antas å være påvirket av om den enkelte husstand bor i en kommunal bolig eller i en midlertidig bolig, jf. 5.4.

Kommunenes oppfatning om betalingsevnen totalt sett er at betalingsevnen er lik mellom husstander i kommunale boliger og midlertidige boliger, eller at betalingsevnen for husstander i midlertidige boliger er noe svakere. Boligens egnethet kan imidlertid påvirke betalingsevnen til husstanden over tid

dersom oppholdet blir mer langvarig, noe som vil være relevant for de indirekte kostnadene, jf. kapittel 9.

7.3 Kommunenes midlertidige boliger

Behovet for midlertidige boliger blir til dels dekket gjennom kvalitets-/rammeavtaler, dels gjennom løpende innleie og dels gjennom midlertidige boliger som kommunen eier. Kvalitets-/rammeavtalene inneholder krav som sikrer at disse boligene har en tilfredsstillende standard for den aktuelle målgruppen. Det samme sikres gjennom boligene som kommunen eier selv. For boliger utenom avtaler vil det normalt ikke stilles slike krav. Sistnevnte kan være hospitsplasser, leiligheter i det private markedet, hotellrom, herberge, campingvogner/-hytter eller lignende.

Alle kommunene benytter kvalitets-/rammeavtaler og/eller egne eide midlertidige boliger for å dekke deler av det midlertidige botilbudet. Disse boligene har i hovedsak husstander med rusproblematikk som målgruppe, men enkelte har også tilbud rettet mot barnefamilier og mot kvinner med rusproblematikk. I tillegg har noen kommuner kommunalt eide midlertidige boliger, som også har husstander med rusproblematikk som målgruppe. Alle kommunene dekker deler av behovet gjennom løpende innleie fra det private markedet.

Tabell 7-1 gir en oversikt over antall midlertidige boliger/plasser som var tilgjengelig i kommunene i 2024:

Tabell 7-1: Antall midlertidige boliger/plasser i 2024

	Kvalitets-/rammeavtale	Kommunalt eid	Øvrige*
Oslo	64	0	312
Bergen	40 ²⁹	20	109
Trondheim	51	0	62
Stavanger**	51	12 ³⁰	27***
Kristiansand	0	33	4***

* Antall benyttede døgn omregnet til årsplasser (døgn/365)
** Flere plasser i rammeavtale deles med andre kommuner. Angitt antall plasser er derfor for høyt. Til sammen benyttet Stavanger anslagsvis 33 500 døgn, det vil si 92 plasser, totalt i 2024. Vi antar at de kommunalt eide plassene ble benyttet fullt ut.
*** Estimert Oslo Economics

7.4 Kostnader ved bruk av midlertidige boliger

7.4.1 Kostnader for boligene

Ulike midlertidige boliger vil ha varierende kostnader. Døgnprisen for de ulike tilbudene avhenger av egenskaper ved tilbudet og om det er gjennom avtale, egeieie eller løpende innleie. For boligene gjennom kvalitets-/rammeavtaler betales det i utgangspunktet for tilgjengelighet hver dag og det samme vil være tilfelle når boligene er eid av kommunen. I noen tilfeller kan kvalitets-/rammeavtaler inngås i samarbeid mellom kommuner eller i ordninger der tilgjengeligheten deles med andre. I disse tilfellene vil kostnaden i større grad knyttes til faktisk bruk. For boliger utenom avtale vil det kun betales ved bruk og tilgjengeligheten er også mindre forutsigbar.

Med unntak av for boligene som kommunene selv eier, vil døgnkostnaden og/eller kontraktssummen for de ulike midlertidige boligene i hovedsak inkludere alle relevante kostnader. Særlig gjelder dette kvalitets-/rammeavtaler der det er inngått avtaler for et gitt formål og boligene som tilbys også er tilpasset dette.

I tillegg til de direkte kostnadene for boligene kan det i noen tilfeller påløpe kostnader til tilleggstjenester. I kvalitets-/rammeavtalene kan det variere om slike tilleggstjenester er inkludert eller kommer i tillegg.

²⁹ I tillegg 19 akuttovernattplasser og 42 for personer som i tillegg til å mangle et sted å bo, har behov for helsetjenester.

Boliger som leies inn utenom avtaler har gjennomgående en lavere pris og vi legger her til grunn at dette, blant annet, reflekterer at dette er mindre tilpassede boliger og at det i gjennomsnitt er lavere risiko ved husstandene som tilbys disse boligene.

7.4.2 Administrasjonskostnader for midlertidige boliger

Administrasjonskostnaden for de midlertidige boligene kan involvere andre roller enn de som er involvert i administrasjon knyttet til kommunale boliger. Dersom slike roller kan reduseres i omfang ved at flere får bolig dekket gjennom kommunale boliger, vil dette være en relevant kostnad å ta hensyn til. Dersom det kun skjer en forflytning av arbeidsbehov, vil det derimot være en kostnad som påløper uansett.

Vi har mottatt informasjon fra enkelte av kommunene om hvor mange årsverk som er involvert i administrasjon av de midlertidige botilbudet. Det påpekes her at ulikheter i kommunenes organisering påvirker både hva som har vært mulig å skille ut og om stillinger kan knyttes direkte til de midlertidige boligene eller ikke.

7.5 De midlertidige boligene og brukerne

7.5.1 Oslo

De midlertidige boligene i Oslo kommune er fordelt mellom kvalitets-/rammeavtaler og leie utenom avtaler. For boligene på kvalitets-/rammeavtaler betaler kommunen for disse uavhengig av om plassene er i bruk eller ikke.

De to avtalene er med Blå Kors bosenter med 54 plasser for personer over 23 år som kan ha rusmiddelmisbruk og Grefsen familiesenter (Frelsesarmeen korttidsboliger) med ti boenheter for barnefamilier. Grefsen familiesenter er et rusfritt tilbud til barnefamilier. I perioden 2019-2023 hadde kommunen også avtale med Dybwads gate.

Utenom kvalitets-/rammeavtaler ble det benyttet 51 ulike adresser i 2024. Utviklingen i disse for perioden 2019-2024 fremgår av Tabell 7-2.

³⁰ I tillegg én akutt plass.

Tabell 7-2: Antall unike adresser uten kvalitets-/rammeavtale

År	Antall
2019	27
2020	44
2021	41
2022	42
2023	56
2024	51

Kilde: Oslo kommune

I 2024 var det ifølge tall fra Oslo kommune, 2 124 husstander i midlertidig botilbud.³¹ Dette tallet inkluderer at samme husstand kan ha hatt midlertidig bolig flere ganger i løpet av året. Av de 2 124 husstandene var det 436 som benyttet boligen i mer enn 3 måneder og 596 i 14 eller færre dager.

202 husstander hadde barn. Dette var en økning fra 167 husstander i 2023. I 2024 var det 33 husstander med barn i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder, en økning fra 28 i 2023. I perioden 2019-2022 var antallet mellom syv og 13.

Tabell 7-3: Antall husstander i midlertidig botilbud

	Under 15 dager	15 dager – 3 måneder	Mer enn 3 måneder
2019	408	601	134
2020	432	684	139
2021	465	631	176
2022	509	861	248
2023	545	1 093	359
2024	596	1 092	436

Kilde: Oslo kommune

³¹ Merk at disse tallene avviker fra det som fremgår av KOSTRA-tabell 12015, jf. Tabell 4-4.

Tabell 7-4: Antall husstander i midlertidig botilbud for barnefamilier

	Under 15 dager	15 dager – 3 måneder	Mer enn 3 måneder
2019	21	67	13
2020	23	70	12
2021	30	67	7
2022	30	84	13
2023	39	100	28
2024	44	125	33

Kilde: Oslo kommune

Som tabellene over viser, har det vært en stor økning i antall husstander som er i midlertidig botilbud i mer enn tre måneder.

Tabell 7-5 viser at antall innvilgede vedtak for midlertidige boliger har økt fra drøye 4 000 til over 10 000 i perioden 2019-2024.

Tabell 7-5: Antall innvilgede vedtak

År	Antall
2019	4 367
2020	5 238
2021	5 542
2022	7 043
2023	10 124
2024	10 585

Kilde: Oslo kommune

Totalt hadde Oslo kommune tilgjengelig 23 360 døgn med midlertidige plasser gjennom avtale. Ifølge Oslo kommune utgjorde kostnad i kvalitets-/rammeavtaler 17,3 prosent av de totale kostnadene for midlertidige boliger i 2024. Den direkte kostnaden for de midlertidige boligene var ca. 1 050 kroner, noe som er vesentlig lavere enn i øvrige kommuner, jf. 7.6. Vi har ikke innsikt i de konkrete avtalene, men en slik forskjell kan skyldes ulikheter i hva som inngår i avtalene.

Det ble totalt brukt omtrent fire ganger så mye på boliger utenom avtale. Med en antakelse om samme døgnpris som i avtaler, tilsier dette rundt 100 000 døgn. Ettersom avtaleprisen i Oslo har vært relativt antas differansen til boliger utenom avtale å

være begrenset. Dersom vi antar at prisene innenfor avtale er 20 prosent høyere enn utenfor avtale i gjennomsnitt, gir dette 123 000 døgn (336 årsplasser³²)³³. Inkludert antall plasser i avtale blir dette 146 000 døgn (400 årsplasser). Fordelt på 2 124 husstander, gir dette et gjennomsnitt på 69 døgn i midlertidig bolig per husstand.

7.5.2 Bergen

De midlertidige boligene i Bergen kommune er fordelt mellom kvalitets-/rammeavtaler, kommunalt eide boliger og leie utenom avtaler. For boligene på kvalitets-/rammeavtalebetaler kommunen for disse uavhengig av om plassene er i bruk eller ikke.

Samtlige boliger med avtale i 2024 er for målgruppen «Rus». Dette omfatter til sammen 40 plasser. Kommunen har i tillegg 20 plasser som er eid av kommunen, som også er for målgruppen «Rus». Samtlige 60 plasser har ett rom.

Midlertidige boliger uten kvalitetsavtale ble benyttet i 39 872 døgn i 2024. Disse boligene er leiligheter, campingplasser, hotell m.m. og fordelte seg på 24 leverandører. Boligene er på ulike steder i Bergen kommune eller i omegnskommuner.

I 2024 var det 391 unike brukere som benyttet boliger uten kvalitetsavtale og gjennomsnittlig botid for disse var på 3,35 måneder. Antall brukere av midlertidig bolig har økt fra 182 i 2019. I denne perioden har bruken av midlertidig botilbud uten kvalitetsavtale økt. Et kommunalt midlertidig

botilbud med 20 plasser, ble etablert i løpet av 2023 og var i full drift fra 2024. Det ble inngått avtaler for seks rom med ti senger med helse- og omsorgsplasser for bostedsløse og to akuttovernattingsplasser i 2024, samt ti plasser ved Natthuset (akuttovernatting) i 2024.

Det er videre opplyst at akuttovernattingstilbudet utgjorde 17 plasser hos Frelsesarmeen. Målgruppen for dette tilbudet er også rusgruppen.

I 2024 var det 507 husstander i midlertidig botilbud. Dette tallet skiller seg fra tallet for unike brukere ettersom flere husstander kan ha behov for et midlertidig tilbud flere ganger. Av de 507 husstandene var det 270 som benyttet boligen i mer enn 3 måneder og 116 som var i tilbudet i 14 eller færre dager.

48 husstander hadde barn. Dette var en økning fra 16 husstander i 2023. Før 2023 var det ikke registrert husstander med barn i midlertidige boliger. I 2024 var det 26 husstander med barn i midlertidige boliger i mer enn 3 måneder. Dette var det første året der det var registrert husstander med barn i midlertidige boliger i mer enn 3 måneder.

Tabell 7-6 gir en oversikt over utviklingen i antall midlertidige boliger i perioden 2019-2024. Merk at akuttovernattingsplasser er inkludert i oversikten og at tall for «Øvrige» er basert på antall husstander i midlertidige boliger i løpet av desember. Kategorien «Øvrige» gir derfor et noe høyere antall boliger enn det som er beregnet basert på antall døgn benyttet i løpet av 2024.

Tabell 7-6: Utvikling i antall midlertidige boliger i Bergen kommune, 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kvalitetsavtale	29	31	31	31	35	40
Kommunalt eid	0	0	0	0	20	20
Øvrige*	30	36	44	69	108	124
Akuttovernattingsplasser	7	7	7	7	7	19
Totalt	66	74	82	107	170	203

Kilde: Bergen kommune * Antall brukere i løpet av september

De fleste som søker om midlertidig bolig får innvilget dette. I 2024 fikk 1 843 av 1 986 innvilget vedtak. Akuttovernatting kommer i tillegg. Der fattes det ikke vedtak.

Plassene i de midlertidige boligene har i hovedsak vært fullt utnyttet. Per 1. september 2024 var det

seks ledige boliger med avtale, tre ledige blant de kommunalt eide og én ledig akuttovernattingsplass.

7.5.3 Trondheim

De midlertidige boligene i Trondheim kommune består av en kombinasjon av kommunalt drevne

³² Oslo kommune har oppgitt at det kun er benyttet 51 unike adresser utenom avtale i 2024, men det antas å være flere midlertidige boliger på flere av adressene.

³³ Døgnprisene innenfor avtale fremstår lavere i Oslo enn i øvrige kommuner og differansen til midlertidige boliger utenfor avtale antas derfor å være mindre.

tilbud og kjøp av plasser utenfor avtale. Kommunen har flere etablerte tilbud rettet mot ulike brukergrupper, i tillegg til omfattende bruk av eksterne løsninger ved kapasitetsutfordringer.

Tabell 7-7: Faste midlertidige tilbud

Navn	Sengeplasser	Målgruppe
AS2	26	Enslige Menn
Bispegata	7	Kvinner med rusproblematikk
CRUX	6	Familier
Herberget	12	Rusproblematikk

Kilde: Trondheim kommune. Totalkostnad for de midlertidige boligene er drøye 28 millioner kroner.

Tilbudene er i stor grad differensiert etter brukergruppe og behov, og flere av tilbudene har døgnbemanning. Særlig tilbudene rettet mot personer med rusproblematikk er ressurskrevende og har lav omløpshastighet.

Utenom de etablerte tilbudene benytter kommunen i stor grad hotell, pensjonat og camping, samt leilighetshotell og private leieforhold.

7.5.4 Stavanger

De midlertidige boligene i Stavanger kommune er fordelt mellom kvalitets-/rammeavtaler, kommunalt eide boliger og leie utenom avtaler.

For boligene på kvalitets-/rammeavtaler varierer det om kommunen betaler for disse kun ved bruk eller om det betales for disse uavhengig av om plassene er i bruk eller ikke («faste plasser»). Dette skyldes at plassene ikke er eksklusive for Stavanger kommune. Boligene kan også benyttes av andre kommuner eller privatpersoner.

Kommunen har tre delkontrakter innenfor rammeavtalen og per 2024 er det ti faste plasser i delkontrakt 1. Avtalen om de faste plassene ble inngått i 2023. I 2023 ble det også inngått avtale med én ny leverandør.

Målgruppen for delkontrakt 1 er bostedsløse med rusmiddelutfordring og/eller lav boevne (21 plasser i hospits/pensjonat). Dette tilbudet har døgnbemanning. Målgruppen for delkontrakt 2 er bostedsløse personer og par uten barn (59 plasser på hotell), mens målgruppen for delkontrakt 3 er bostedsløse personer og par med barn (22 plasser på leilighetshotell). Delkontrakt 2 ble utvidet med 12 plasser i oktober 2025 og delkontrakt ble utvidet med ti plasser på samme tidspunkt. Før dette var antall plasser derfor henholdsvis 47 og 12.

Estimerte kontraktsverdier for delkontraktene var henholdsvis 25, 6 og 6 millioner kroner.

Stavanger kommune har ett kommunalt midlertidig botilbud, Lagård dag- og nattsenter, med 13 rom, hvorav ett er satt av til akutte tilfeller kveld, natt og helg/helligdager. Dette tilbudet er for personer med rusmiddelavhengighet og er døgnbemannet.

Utenom avtale benyttes det i hovedsak én leverandør. Dette gjelder ordinære leiligheter. Fra aktørene med kvalitets-/rammeavtaler er det også noen boenheter som ikke inngår i avtalene og som blir benyttet ved behov.

I 2024 var det 87 husstander som mottok stønad etter delkontrakt 1, 226 etter delkontrakt 2 og 32 etter delkontrakt 3. 37 husstander var i kommunens midlertidige boliger, mens 159 mottok stønad utenfor avtale, jf. Tabell 7-8.

Tabell 7-8: Utbetaling av stønader for midlertidige boliger

	Kontrakt 1	Kontrakt 2	Kontrakt 3	Kommunal	Øvrige*
2019	145 5,7 MNOK	100 2,3 MNOK	37 1,7 MNOK	68 1 MNOK	
2020	188 9,9 MNOK	68 2 MNOK	27 1,8 MNOK	30 0,7 MNOK	
2021	193 12,7 MNOK	109 4,3 MNOK	39 3,2 MNOK	25 0,6 MNOK	
2022	212 18,7 MNOK	110 6,6 MNOK	67 5,9 MNOK	29 0,7 MNOK	
2023	185 14,8 MNOK	289 29,8 MNOK	38 1,8 MNOK	29 0,8 MNOK	95 7,4 MNOK
2024	87 6,3 MNOK	226 17,4 MNOK	32 1,4 MNOK	37 0,9 MNOK	159 26,9 MNOK

Kilde: Stavanger kommune * Ført på øvrige stønadstyper før 2023

I 2024 var det 408 husstander i midlertidige boliger. Av de 408 husstandene var det 41 som benyttet boligen i mer enn 3 måneder og ingen i 14 eller færre dager. Denne fordelingen er imidlertid usikker ettersom rapporteringen er basert på øyeblikkskartlegginger og ikke en kontinuerlig registrering. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare med andre kommuner.

11 husstander hadde barn. Dette var en nedgang fra 14 husstander i 2023. I 2024 var det 8 husstander med barn i midlertidig botilbud i mer enn 3 måneder, det samme som i 2023. Før 2023 var det ikke registrert husstander med barn i midlertidige boliger i mer enn 3 måneder. Ved utgangen av 2024 var det totalt 73 husstander i midlertidige boliger i Stavanger (Fafo, 2025). Flere av de midlertidige boligene deles med nabokommuner, noe som medfører at plassene kun betales for ved bruk.

Stavanger kommune registrerer antall husstander i midlertidig bolig på ulike tidspunkt gjennom året. Fra forvaltningsrevisjonsrapporten fremkommer det registreringer fra desember 2022 til august 2025, jf. Tabell 7-9.

Tabell 7-9: Husstander i midlertidig botilbud på kartleggingstidspunktet

Kartleggingstidspunkt	Antall
Desember 2022	103
April 2023	106
August 2023	135
Desember 2023	114
April 2024	82
August 2024	109
Desember 2024	73
April 2025	79
August 2025	96

Kilde: Stavanger kommunes forvaltningsrevisjon 2025

Gjennomsnittet av kartleggingene for perioden desember 2023 til desember 2024 gir et antall på 94,5. Dersom vi antar at dette gjennomsnittet er representativt for året, tilsier dette en døgnbruk på 34 500 døgn.

7.5.5 Kristiansand

I Kristiansand kommune fremstår behovet for midlertidige boliger som relativt begrenset basert på antall kommunale boliger. Den kommunale boligmassen er imidlertid ikke tilstrekkelig tilpasset til brukergruppene og kommunen har særlig få

egnede boliger for enkelte vanskeligstilte innen rus og psykisk helse. Selv om behovet for midlertidig botilbud i utgangspunktet fremstår som relativt begrenset sammenlignet med flere av de andre storbyene og oppholdene i midlertidige boliger i gjennomsnitt er relativt korte, medfører dette at bruken av midlertidige løsninger ikke bare knyttes til akutte situasjoner eller midlertidige kapasitetsutfordringer, men ofte også til brukere som mangler et egnet ordinært kommunalt botilbud over tid.

Det midlertidige botilbudet består av en kombinasjon av enkelte faste løsninger og ad hoc-anskaffelser. Blant de faste tilbudene inngår blant annet natthjemstilbudet ved Babettes hus (drevet av Kirkens Bymisjon), samt ulike nødboliger administrert av Nav. I tillegg benyttes enkelte mer permanente botilbud med oppfølging, som Midtheilia og Rodeneset.

Natthjemmet dekker i hovedsak akutte behov for overnatting, mens nødboliger gir kortvarige botilbud for personer uten alternativ bolig. Tilbud som Midtheilia og Rodeneset er mer ressurskrevende og rettet mot personer med oppfølgingsbehov, herunder personer med rus- og psykiske helseutfordringer.

I tillegg til de faste tilbudene benytter kommunen i noen grad ad hoc-løsninger, særlig i form av hotell eller midlertidige leieforhold i det private markedet. Dette skjer primært i situasjoner hvor de etablerte tilbudene ikke har tilstrekkelig kapasitet eller ikke er egnet for den aktuelle brukergruppen.

7.6 Kostnader og døgnpriser

7.6.1 Oslo

Døgnprisen for de ulike tilbudene varierer. Vi har ikke fått opplyst hva prisene er, men antar som for øvrige kommuner at det er stor variasjon og at plassene som er tilgjengelig gjennom rammeavtaler koster mer enn plasser utenfor avtale.

Oslo kommune har oppgitt at det ble brukt 24,5 millioner kroner på rammeavtalene og 117 millioner kroner utenom.

I tillegg til døgnkostnaden kommer administrasjonskostnader. Vi har ikke anslag for administrasjonskostnaden for Oslo og legger til et skjønnsmessig antall basert på anslaget for Stavanger, forskjellen mellom kommunene i antall husstander i midlertidige boliger de siste årene og en antakelse om en viss stordriftsfordel. Vi anslår

basert på dette en administrasjonskostnad på 30 årsverk.³⁴ Dette gir til sammen en kostnad på 171,5 millioner kroner i direkte kostnader. Tabell 7-7 gir en oversikt over kostnadsutviklingen i perioden eksklusiv administrasjonskostnaden. Økningen har vært betydelig de siste årene.

Tabell 7-10: Betaling for midlertidige boliger innenfor og utenfor avtale (millioner kroner) eksklusiv administrasjonskostnad

	Utbetalt innenfor rammeavtale	Øvrig
2019	20,7	11,7
2020	23,5	21,7
2021	22,2	26,0
2022	24,3	46,6
2023	26,9	87,5
2024	24,5	117,5

Kilde: Oslo kommune

Med en antakelse om at midlertidige boliger ble benyttet i totalt 146 000 døgn i 2024, jf. 7.5.1, gir dette en gjennomsnittlig døgnpris på 1 175 kroner.

7.6.2 Bergen

Døgnprisen for de ulike tilbudene varierer. Ettersom døgnprisen for de ulike tilbudene ikke er offentlige, rapporterer vi kun gjennomsnittstall, men påpeker at det er stor variasjon rundt gjennomsnittet.

Plassene som er tilgjengelig gjennom kvalitets-/rammeavtaler koster mer enn plasser utenfor avtale. Det er flere årsaker til dette. De viktigste årsakene er at avtaleplassene må holdes av slik at de er tilgjengelige for bruk og at de avtalebaserte plassene i større grad er tilpasset de mest krevende brukerne, noe som er tatt høyde for i prisen. For plasser i kvalitets-/rammeavtaler og de kommunalt eide boligene er gjennomsnittlig døgnpris beregnet til rundt 1 900 kroner.

Gjennomsnittlig døgnpris for boliger utenom avtale var på 950 kroner i 2024. Beregningen er foretatt ved å dele den totale brutto utbetalingen på antall døgn slike boliger ble benyttet, det vil si antall brukere multiplisert med gjennomsnittlig botid og 30,44 døgn per måned. Tallet gir dermed et gjennomsnitt av alle leverandører som er benyttet i

³⁴ Antall i midlertidig bolig i Oslo har vært mellom 3,8 og 4,9 antallet i Stavanger i perioden 2019-2024.

kategorien. Vi har ikke oversikt over variasjonen blant disse.

Totalt er gjennomsnittlig døgnpris rundt 1 300 kroner.

I tillegg til døgnkostnaden kommer kostnader til administrasjon hos Nav, etatsadministrasjon og kostnader i forbindelse med anskaffelser og tilsyn i byrådsavdelingen. Det er ingen i kommunen som jobber fulltid med dette tilbudet og arbeidet inngår derfor som en del av andre stillinger.

Med en døgnpris på 1 300 kroner gir dette til sammen en kostnad på 80 millioner kroner i direkte kostnader. I tillegg kommer kostnadene for kommunen med oppfølging av tilbudet og enkelte tilleggstjenester. Det er usikkert hvor mye ekstra dette utgjør for midlertidige boliger utover det som ville vært krevd for kommunale boliger. Basert på anslaget som er gitt for administrasjonskostnad i Stavanger og hensyntatt at det er et større antall husstander i midlertidige boliger i Bergen, anslås kostnaden til ti årsverk. Total kostnad blir da 90 millioner kroner. Døgnkostnaden blir da 1 460 kroner.

7.6.3 Trondheim

Kostnadene for midlertidig botilbud i Trondheim kan deles i to hovedkategorier: Kommunalt drevne tilbud og kjøp av plasser utenfor de etablerte tilbudene.

For de kommunale tilbudene foreligger det oppgitte årskostnader. Samlet utgjør disse om lag 28,3 millioner kroner i 2024, fordelt på tilbudene AS2, Bispegata, CRUX og Herberget. Disse tilbudene har til sammen 51 plasser. Basert på dette tilsvarer kostnaden per plass om lag 550 000 kroner per år. Dette gir en indikativ døgnpris på om lag 1 500 kroner per plass.

For plasser utenfor de etablerte tilbudene, herunder hotell, pensjonat, camping og leilighetshotell, var de samlede kostnadene om lag 16,6 millioner kroner i 2024. Disse tilbudene benyttes ved kapasitetsutfordringer eller når eksisterende tilbud ikke er egnet for brukeren. Basert på samlet døgnbruk innebærer dette en gjennomsnittlig døgnpris på om lag 900 kroner.

Samlet gir dette en total kostnad på om lag 44,9 millioner kroner og et forbruk på rundt 37 000 døgn i 2024. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig døgnpris på om lag 1 200 kroner.

Det er imidlertid betydelig variasjon rundt gjennomsnittet. De kommunale tilbudene, særlig

de rettet mot personer med rus- og psykiske lidelser, har høyere kostnader som følge av bemanning, oppfølging og lav omløpshastighet. Tilbud utenfor avtale har gjennomgående lavere døgnpris, men benyttes mer fleksibelt og kan variere betydelig mellom leverandører.

I tillegg til døgnkostnadene kommer administrasjonskostnader knyttet til Nav, anskaffelser og oppfølging av tilbudene. Det er ingen ansatte som arbeider utelukkende med midlertidig botilbud, og oppgavene inngår derfor som del av andre funksjoner. Det har ikke vært mulig å gi et presist anslag for disse kostnadene. Bruken av midlertidig bolig i Trondheim har vært omtrent på nivå med Stavanger i snitt over de siste årene og administrasjonskostnaden anslås derfor til å være på nivå med det som er oppgitt for Stavanger. Dette gir en administrasjonskostnad på 8 millioner kroner³⁵ slik at totalkostnaden blir 53,9 millioner kroner. Døgnkostnaden blir da 1 460 kroner.

7.6.4 Stavanger

Totalt hadde Stavanger kommune tilgjengelig inntil 115 plasser/42 000 døgn med midlertidige plasser gjennom avtale eller kommunalt eie i 2024. Ettersom plassene på avtale ikke er eksklusive for Stavanger kommune, men også kan være i bruk av andre leietakere eller kommuner, er ikke disse nødvendigvis tilgjengelige.

Antall døgn benyttet utenom avtale er ikke kjent, men med en antakelse om at utbetalt stønad i gjennomsnitt er lik for de ulike tilbudene, utgjorde husstander i plasser utenom avtale 29 prosent. Dersom vi antar at antall døgn totalt var 34 500 døgn, gir dette en fordeling på omtrent 24 500 gjennom avtale eller kommunens eide boliger, og 10 000 for øvrig.

Stavanger kommune har beregnet gjennomsnittlig døgnpris til 1 550 kroner i 2024 og oppgitt at verdien av rammeavtalene og det kommunale tilbudet er

- Delkontrakt 1: 25 millioner kroner eksklusiv mva.
- Delkontrakt 2: 6 millioner kroner eksklusiv mva.
- Delkontrakt 3: 6 millioner kroner eksklusiv mva.
- Kommunalt tilbud: 11,4 millioner kroner

I Stavanger kommune sin forvaltningsrevisjon fra 2025, er kostnaden for de midlertidige boligene beregnet til 52 millioner kroner. Dette gir et døgnantall på 33 500 med en gjennomsnittspris på 1 550 kroner.

³⁵ Åtte årsverk.

For perioden 2020-2023 fremgår det av samme rapport at kostnaden har vært henholdsvis 13,9, 20,3, 31,2 og 53,7 millioner kroner. Det har vært en sterk økning i kostnaden i 2023 og 2024, og vesentlig mer enn økningen i antall tildelinger skulle tilsi, jf. Tabell 6-13. Årsaken til dette er mangel på boliger til de med lav boevne og store familieboliger, noe som har ført til økt botid i de midlertidige boligene de siste årene. Det er derfor i hovedsak en endring i brukergruppen som har bidratt til økningen i antall døgn der midlertidige boliger er benyttet og at dette er årsaken til at kostnadene har økt mer enn antall tildelinger skulle tilsi.

Kommunen opplyser at gruppen med beboerne med lav boevne har økt og at kommunen har hatt en sterk økning i antall familiegjenforente. Økningen i antall med lav boevne forklares blant annet med at psykiatrien har blitt bygget ned over mange år og at det derfor er flere alvorlig syke i gruppen.

Tabell 7-11: Antall tildelinger og kostnader i henhold til forvaltningsrapport

	Tildelt	Kostnad (mill. kr.)
2020	252	13,9
2021	288	20,3
2022	332	31,2
2023	395	53,7
2024	408	52

Kilde: Stavanger kommunes forvaltningsrapport 2025

Døgnprisen for de ulike tilbudene varierer. Ettersom døgnprisen for de ulike tilbudene ikke er offentlige, rapporterer vi kun gjennomsnittstall, men påpeker at det er stor variasjon rundt gjennomsnittet.

Plassene som er tilgjengelig gjennom rammeavtaler koster mer enn plasser utenfor avtale. Det er flere årsaker til dette. De viktigste årsakene er at avtaleplassene må holdes av slik at de er tilgjengelige for bruk og at de avtalebaserte plassene i større grad er tilpasset de mest krevende brukerne, noe som er tatt høyde for i prisen.

I tillegg til døgnkostnaden kommer administrasjonskostnader og eventuelle behov for ekstra vakthold. Stavanger kommune har dedikerte ressurser på Nav-kontor, til sammen seks stillinger som bostedsløskonsulent. Disse arbeider med å forhindre bostedsløshet og hjelper til med midlertidig botilbud. Bostedskonsulentene bistår og veileder i å finne bolig, eller å søke om

kommunal bolig. De samhandler tett med Helse- og velferdskontorene, og Boligkontoret i kommunen. Oppfølging av avtaleleverandørene/avtalene skjer i samarbeid med rådgiver i innkjøp og rådgiver i stab.

Med utgangspunkt i disse seks stillingene, samt involverte fra andre stillinger fra Helse- og velferdskontorene, Boligkontoret, administrasjon av rammeavtalene og eventuelt ekstra vakthold, estimerer vi totalt antall årsverk til åtte, noe som gir en årlig kostnad på åtte millioner kroner.

I videre beregninger benytter vi døgnantallet på 33 500, som fremkommer basert på kostnadstallet fra forvaltningsrevisjonen og gjennomsnittlig pris oppgitt av Stavanger kommune. Bruken av midlertidige boliger ved kommunens to første kartleggingene av bruken i 2025 var noe lavere enn på tilsvarende tidspunkt i 2024. Dette kan tilsi at kostnaden har blitt noe lavere enn i 2024. Samtidig har det vært en økning i antall tildelinger gjennom hele perioden 2020-2024 og kostnaden i 2023-2025 synes å være på et nytt, og høyere nivå sammenlignet med årene før. Til tross for en liten nedgang så langt i 2025, fremstår 33 500 døgn og en døgnpris på 1 550 kroner som representativt for dagens kostnad og behov.

Til sammen blir kostnaden for de midlertidige boligene 62 millioner kroner i direkte kostnader, hvorav 10 millioner kroner knyttes til administrasjon og 52 millioner kroner for boligene. Dette gir en døgnkostnad på 1 850 kroner.

7.6.5 Kristiansand

Kostnadene ved midlertidig botilbud i Kristiansand varierer betydelig mellom de ulike tilbudene. De faste tilbudene, herunder natthjem og nødboliger, samt botilbud med oppfølging som Midtheilia og Rodeneset, har gjennomgående høyere kostnader enn mer fleksible løsninger. Særlig tilbud med bemanning og oppfølging er ressurskrevende.

Basert på regnskapstall fremstår enkelte av de etablerte tilbudene som betydelige kostnadsdrivere. Botilbudene Midtheilia og Rodeneset har årlige kostnader i størrelsesorden 3-7 millioner kroner, mens natthjemstilbudet ved Babettes hus har kostnader på om lag 4-6 millioner kroner per år. Øvrige nødboliger utgjør mindre enkeltposter, men bidrar samlet til kostnadsbildet.

Tabell 7-12: Rapporterte kostnader tilknyttede faste plaser i det midlertidige kommunalboligtilbudet, Kristiansand 2024

Midlertidig botilbud	Kostnad (mill. kr.)
Natthjem/Babettes hus (Bymisjonen)	5,0
Kleplandsveien nødboliger	0.03
Mestringsteam nord-vest, base Midtheilia	3,45
Nødbolig Rodeneset	6,8
Totalt	15,28

Kilde: Kristiansand kommune

I tillegg til de faste tilbudene benytter kommunen i noen grad ad hoc-løsninger, særlig hotell og midlertidige leieforhold i det private markedet. Disse løsningene benyttes ved behov og gir fleksibilitet, men kan innebære høye døgnpriser og begrenset kostnadskontroll.

Det foreligger ikke tilstrekkelig detaljert informasjon til å beregne presise døgnpriser for de ulike tilbudene. Sammenlignet med øvrige kommuner er det imidlertid rimelig å anta at døgnprisene varierer betydelig mellom tilbud med og uten oppfølging, og at gjennomsnittlig døgnpris ligger lavere enn i kommuner med mer omfattende bruk av institusjonaliserte midlertidige botilbud.

Nav har opplyst til Fædrelandsvennen at det i 2024 var totalt 13 450 liggedøgn i nødboliger i Kristiansand, mot 9 411 i 2023 og 10 176 i 2022 (Fædrelandsvennen, 2025). Forutsatt en kostnad på rundt 15 millioner kroner, jf. Tabell 7-13, gir dette en døgnpris rundt 1 100 kroner. Som for de andre kommunene legger vi til en kostnad for administrasjon av de midlertidige boligene. Basert på forholdet mellom antall husstander i midlertidig botilbud i Kristiansand og Stavanger anslår vi dette til fem årsverk og en årlig kostnad på 5 millioner kroner. Dette gir en total kostnad på 20 millioner kroner og en døgnkostnad på 1 510 kroner.

8. Merkostnader ved midlertidige boliger

I kapittel 6 og 7 har vi beregnet inntekter og kostnader for henholdsvis kommunale boliger og midlertidige boliger. I dette kapitlet vil vi se disse kostnadene i sammenheng for å beregne merkostnaden ved bruk av midlertidige boliger fremfor kommunale boliger.

Vi foretar beregningen i to steg. Først beregner vi den direkte kostnadsforskjellen, det vil si den gjennomsnittlige kostnadsforskjellen mellom en kommunal bolig og en midlertidig bolig. Denne beregningen tar ikke hensyn til hvorvidt husstandene i en midlertidig bolig burde hatt en kommunal bolig.

I steg to foretar vi en vurdering av hvilken bruk av midlertidige boliger som det vil være kostnadseffektivt å erstatte med kommunale boliger.

8.1 Den direkte kostnadsforskjellen

Den direkte årlige kostnadsforskjellen mellom kommunale boliger og midlertidige boliger fremkommer ved å sammenligne døgnkostnaden for hvert av tilbudene. Denne sammenligningen tar ikke hensyn til kostnadsulikheter mellom målgrupper, hvordan bruken av tilbudene burde vært og hvordan kommunene har tilpasset det kommunale botilbudet.

Forskjellen som illustreres er dermed utelukkende kostnadsforskjeller til innkjøp, drift, forvaltning, vedlikehold og administrasjon. I kapittel 6 er innkjøps-/investeringskostnaden for eide

kommunale boliger tatt hensyn til ved at det legges til grunn at drift- og vedlikeholdskostnaden ikke fullt ut opprettholder boligverdien. Dette betyr at det legges til grunn et vedlikeholdsetterslep som medfører at kommunen ved salg kan forvente en lavere pris enn det normal verdiutvikling skulle tilsi.

Samlet beregner vi en merkostnad for Oslo på 105 millioner kroner, Bergen på 73 millioner kroner, Trondheim på 39 millioner kroner, Stavanger på 48 millioner kroner og Kristiansand på 16 millioner kroner (Tabell 8-1). Denne beregningen av direkte forskjeller vil imidlertid overdrive den reelle kostnadsforskjellen betydelig. Dette skyldes at sammenligningen gjøres dag for dag og det blir da ikke tatt hensyn til at korte opphold i kommunale boliger er vesentlig dyrere enn gjennomsnittet ettersom det også må tas hensyn til dagene etter utflytting og frem til neste beboer flytter inn. I 8.2 vil vi ta hensyn til dette i beregningen.

Det presiseres også at forskjellene mellom kommunene til dels forklares av ulik sammensetning av det kommunale botilbudet, herunder omfanget av midlertidige boliger, hvorvidt de er en del av en kvalitets-/rammeavtale, og i hvilken grad de midlertidige boligene er bemannet. Det er også noen ulikheter i kategoriseringen av de kommunale boligene og tilordningen av kostnader. Etter vår vurdering er det derfor mer hensiktsmessig at beregningene av den reelle merkostnaden i 8.2 tar utgangspunkt i et samlet anslag for merkostnaden innenfor og utenfor kvalitets-/rammeavtaler.

Tabell 8-1 viser en direkte merkostnad for kommunene på mellom 700 og 1 400 kroner. Mye av variasjonen skyldes en varierende andel av midlertidige boliger innenfor og utenfor kvalitets-/rammeavtaler og forskjeller som beskrevet over.

Tabell 8-1: Kostnader for kommunale boliger og midlertidige boliger³⁶

		Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand
Kostnader kommunale boliger	Boliger (ekskl. omsorgsboliger)	10 577	4 859	3 528	2 709	1 824
	Totalkostnad	1 745 000 000	482 000 000	518 000 000	442 000 000	220 000 000
	Årskostnad /bolig	165 000	99 000	147 000	163 000	121 000
	Døgnekostnad /bolig	452	272	402	447	331
	FDV- og administrasjonskostnader	289	182	260	370	237
	Tilleggskostnad	236	145	142	133	118
Kostnader midlertidige boliger	Inntekt statlig bostøtte	73	55	46	56	24
	Antall døgn omregnet til årsplasser	400	169	101	94,5	37
	Totalkostnad	171 500 000	90 000 000	54 000 000	62 000 000	20 000 000
	Årskostnad /bolig	429 000	533 000	534 000	656 000	541 000
	Døgnekostnad /bolig	1 175	1 460³⁷	1 460	1 850	1 510
Differanse	Per år per bolig	264 000	434 000	386 000	512 000	430 000
	Per døgn per bolig	723	1 188	1 058	1 403	1 179
	Totalt per år	105 600 000	73 200 000	39 000 000	48 400 000	15 900 000

8.2 Den reelle merkostnaden

Den direkte kostnaden som fremgår av Tabell 8-1, sier ikke noe om hvor mye kommunene faktisk kan spare ved å ha flere kommunale boliger. Den faktiske besparelsen vil avhenge av hvor mange som har behov for midlertidige boliger, hvor lenge oppholdene varer, hvilke grupper som har behov for dette og hvorvidt disse har rett på en kommunal bolig.

Selv om den direkte kostnadsforskjellen per bolig er høy utgjør de midlertidige boligene kun en liten andel av det totale botilbudet, jf. Tabell 8-2. Andelen varierer fra 2 prosent i Kristiansand til 3,9 prosent i Oslo, jf. Tabell 8-2.³⁸

Tabell 8-2: Fordeling av antall døgn i kommunale boliger og midlertidig botilbud

	Døgn kommunal bolig (andel)	Døgn midlertidig bolig (andel)
Oslo	3 861 000 (96,1 %)	157 000 (3,9 %)
Bergen	1 774 000 (96,6 %)	62 000 (3,4 %)
Trondheim	1 288 000 (97,2 %)	37 000 (2,8 %)
Stavanger	989 000 (96,6 %)	35 000 (3,4 %)
Kristiansand	666 000 (98,0 %)	14 000 (2,0 %)

³⁶ Det er ulikheter i hva som inngår i boligallet for de ulike kommunene, og deler av kostnadene er også estimert, jf. omtale i kapittel 6 og 7.

³⁷ Avtalekostnad er oppgitt å være pris multiplisert med belegg. Fra dette er det beregnet en gjennomsnittspris.

³⁸ Beregningen av antall døgn i midlertidig bolig er anslag, men illustrerer likevel forskjellen i omfanget mellom kommunale boliger og midlertidige boliger.

8.2.1 Lengde på opphold i midlertidige boliger

Som vist i 4.2 er andelen med korte opphold i midlertidig botilbud, det vil si under 15 dager, varierende. Blant de fem kommunene var andelen i 2024 høyest i Kristiansand med 53 prosent, mens andelen i Bergen var 23 prosent. Andelen husstander i midlertidig botilbud over tre måneder var 53 prosent i Bergen og 13 prosent i Kristiansand.

Tallene sier ikke noe om hvor mange i de midlertidige boligene som har rett på en kommunal bolig, men tallene tyder på at særlig Bergen har mange i et midlertidig botilbud som burde vært i en kommunal bolig, mens det er relativt få i Kristiansand og Stavanger.

Utviklingen i kommunene har vært relativt stabil i perioden 2020-2024, og selv om det finnes noe variasjon, er det ikke et klart mønster mellom år som går igjen for alle kommunene. Det store antall flyktninger som har blitt bosatt i kommunene de siste årene, kunne tilsa at det på kort sikt ville vært et økt behov for å bruke midlertidige boliger, men ettersom muligheten for å bosette flyktninger i det private leiemarkedet er ulik i kommunene, så vil betydningen være ulik. Mens enkelte bosetter bortimot alle i det private markedet, er det andre som må benytte de kommunale boligene til dette. Dette kan føre til fortrengning av andre målgrupper fra de kommunale boligene og/eller medføre at flyktninger bosettes i midlertidige boliger.

8.2.2 Sammenligning av faktiske kostnader

Det kan gjøres ulike beregninger for å anslå hvor mange sammenhengende dager som kostnadsmessig er like kostbart for en midlertidig bolig og en kommunal bolig. For en midlertidig bolig vil kostnaden være den samme for hvert døgn, men samtidig kan det tenkes at større endringer i etterspørselen fra kommunen (kontraktstørrelsen) kan føre til høyere gjennomsnittspriser. Dette er likevel ikke nødvendigvis tilfellet ettersom redusert etterspørsel også kan føre til sterkere konkurranse om gjenværende plasser. Vi legger derfor til grunn at prisene ikke endrer seg selv om antall etterspurte plasser reduseres.

For kommunale boliger vil et bytte av beboer føre til en byttekostnad. Boligen må klargjøres for neste beboer og boligen blir stående tom en periode.

Tomgang er i seg selv ingen kostnad, men kun tapt inntekt. For kommunen er det heller ikke nødvendigvis et reelt inntektstap dersom tilsvarende inntekt istedenfor kommer fra bruken av en midlertidig bolig. Det relevante å undersøke er derfor kostnadsforskjellen. Kostnaden for den kommunale boligen øker med antall istandsettelser og for hver utflytting reduseres antall kommunale boliger som er i bruk.

Basert på en vurdering av opplyste døgnpriser fra kommunene, benytter vi en døgnpris på 1 500 kroner som gjennomsnittspris for de midlertidige boligene. For beboere som antas å være mer utagerende, typisk beboere i ROP-gruppen, benytter vi et anslag på 2 500 kroner. Disse boligene vil normalt være en del av en kvalitets-/rammeavtale. For familier antar vi noe høyere slitasje på de kommunale boligene og en antatt døgnpris på gjennomsnittet for midlertidige boliger. For øvrige grupper benytter vi et anslag for gjennomsnittlig døgnpris på 500 kroner for de kommunale boligene og en døgnpris på 1 000 kroner for en midlertidig bolig.

For å gjøre sammenligningen, må det gjøres en antakelse om hvor mange dager boligen står ledig før neste beboer flytter inn og hvilken kostnad som følger med istandsetting. I våre beregninger er istandsettingskostnaden inkludert i døgnkostnaden. Tomgangskostnaden er også tatt hensyn til, ettersom tomgang ikke er en direkte kostnad, men en tapt inntektsmulighet. For å gjøre en riktig sammenligning, må vi imidlertid inkludere tomgangsperioden i det avsluttede leieforholdet for å kunne sammenligne kostnaden for en kommunal bolig og en midlertidig bolig. I denne sammenheng tar vi ikke hensyn til egnetheten av boligene i de to tilbudene.

Hvis vi antar en klargjøringstid på 14 dager, vil kostnaden for 14 dager komme i tillegg til det faktiske antall bebodde dager. Kostnaden for en kommunal bolig og en midlertidig bolig fremgår av Tabell 8-3. Eksempelet viser at en kommunal bolig har lavest døgnkostnad dersom boforholdet varer i underkant av 10 dager eller mer. Dersom vi antar at istandsettingstiden øker fra 14 til 28 dager, vil dette medføre en kostnad på 7 000 kroner, noe som medfører at boforholdet må vare i rundt 15 dager eller mer for at en kommunal bolig skal være alternativet med lavest kostnad.

Tabell 8-3: Beregning av total kostnad for kommunal bolig og midlertidig bolig ved ulik varighet på boforholdet

Kommunal bolig					Midlertidig bolig
	Bokostnad («døgnkostnad»)	Kostnad for istandsettings- dager (14 dager)	Høyere brukerbetaling (statlig bostøtte)	Justert døgnkostnad	Døgnkostnad
1 dag	500	7 000	50	7 450	1 500
2 dager	1 000	7 000	100	7 900	3 000
3 dager	1 500	7 000	150	8 350	4 500
5 dager	2 500	7 000	250	9 250	7 500
10 dager	5 000	7 000	500	11 500	15 000
15 dager	7 500	7 000	750	13 750	22 500
20 dager	10 000	7 000	1 000	16 000	30 000
25 dager	12 500	7 000	1 250	18 250	37 500
30 dager	15 000	7 000	1 500	20 500	45 000

8.2.3 Forskjeller mellom målgrupper

De midlertidige boligene med kvalitets-/rammeavtale, er i hovedsak rettet mot husstander med rusproblematikk, men også noe rettet mot familier med barn. Tilbudet uten kvalitetsavtale tilbys alle vanskeligstilte grupper.

Som vist i 7.2, er det stor variasjon i hvor stor andel av de midlertidige boligene som tilbys gjennom en kvalitets-/rammeavtale og ikke i de ulike kommunene. Ettersom døgnprisen er høyest i midlertidige boliger med kvalitets-/rammeavtale, vil gjennomsnittsprisen være høyest i kommunene med en høyest andel slike plasser. Oslo har den laveste andelen med kvalitets-/rammeavtale og dette er derfor trolig forklaringen på at gjennomsnittlig døgnpris er lavest i Oslo.

Dersom vi sammenligner kostnaden for ulike grupper, er det særlig aktuelt å vurdere kostnadsforskjeller for særlig utagerende leietakere, typisk ROP-gruppen. Som beskrevet i 6.4, er det i (Sørly, 2021) referert til en undersøkelse i en kommune som kan tilsi 115 000 kroner i høyere kostnad for denne gruppen når disse bor i en kommunal bolig.

I vurderingen av kostnaden for de kommunale boligene, tar vi derfor utgangspunkt i at kostnaden er 115 000 kroner høyere for denne gruppen. Vi

anser det ikke som rimelig at behovet for reparasjon av skader påført av beboer vil være uavhengig av antall dager i boligen. Vi antar derfor en lineær økning i kostnaden fra én til 30 dager, og samme forventede kostnad etter dette. Vi antar i tillegg en dobbel istandsettingstid (28 dager).

For de midlertidige boligene er boliger med kvalitetsavtale i stor grad beregnet for målgruppen med rusproblematikk og døgnprisen for disse boligene, er til dels betydelig høyere enn gjennomsnittet. Vi antar derfor her en gjennomsnittspris for midlertidig bolig på 2 500 kroner, noe som reflekterer en høyere forventet kostnad for husstander med rusproblematikk (for eksempel som følge av skadeverk).

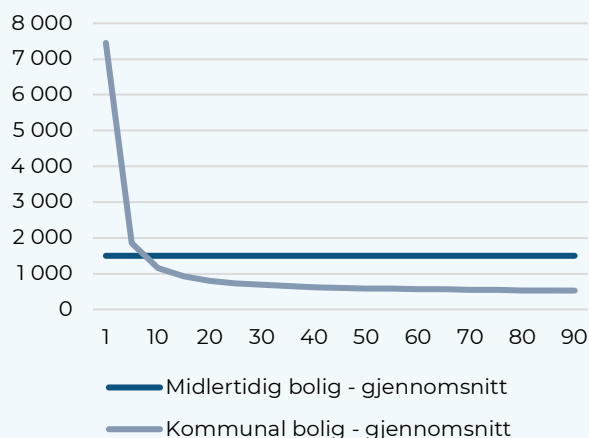
I Tabell 8-3 fremgår det at kommunale boliger i gjennomsnitt vil være økonomisk fordelaktig allerede ved opphold på i underkant av 10 dager. For særlig utagerende beboere øker dette til rundt 65 dager som følge av forutsetningene om høyere kostnader til istandsetting/reparasjoner og tidsbruk før neste beboer, jf. Tabell 8-4. Dersom vi endrer forutsetningen om de ekstra kostnadene for de særlig utagerende husstandene slik at det er en lineær økning i de ekstra kostnadene inntil 70 dager, vil dette flytte skjæringspunktet til rundt 35 dager.

Tabell 8-4: Særlig utagerende beboere, ROP-gruppen

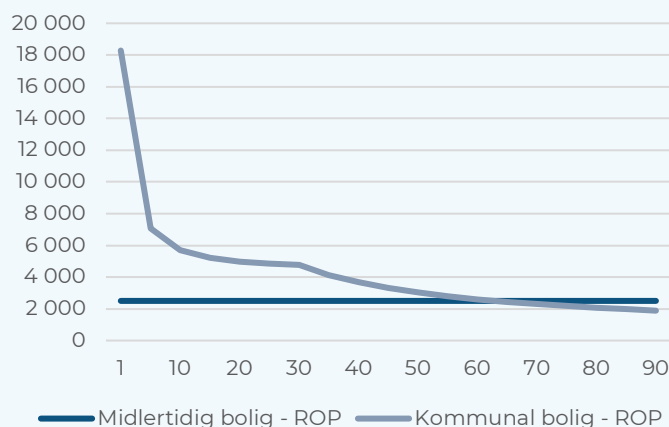
	Bokostnad	Kostnad for istandsettings- dager	Istandsettings- kostnad	Høyere brukerbetaling (statlig bostøtte)	Totalkostnad kommunal bolig	Midlertidig bolig
1 dag	500	14 000	3 833	50	18 283	2 500
3 dager	1 500	14 000	11 500	150	26 850	7 500
5 dager	2 500	14 000	19 167	250	35 417	12 500
10 dager	5 000	14 000	38 333	500	56 833	25 000
30 dager	15 000	14 000	115 000	1 500	142 500	75 000
50 dager	25 000	14 000	115 000	2 500	151 500	125 000
70 dager	35 000	14 000	115 000	3 500	160 500	175 000
90 dager	45 000	14 000	115 000	4 500	169 500	180 000

Vi har også foretatt en vurdering basert på tilbudet uten kvalitetsavtale. Disse boligene benyttes i større grad av andre vanskeligstilte grupper og har en lavere kostnad. Med en antakelse om døgnpris på 1 000 kroner vil midlertidig bolig være gunstig ved bruk rundt 12 dager. Dersom vi antar lenger tid til istandsetting vil kommunale boliger bli mest effektivt med noe lengre botid. Med antatt istandsettingstid på 28 dager vil krysningspunktet øke til rundt 25 dager. Figur 8-1 til Figur 8-4 illustrerer utviklingen i døgnkostnad gitt ulik varighet av booppholdene i gjennomsnitt og for ulike målgrupper.

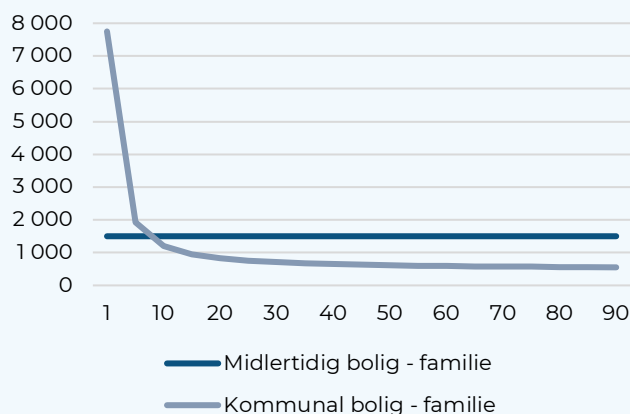
Figur 8-1: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botider



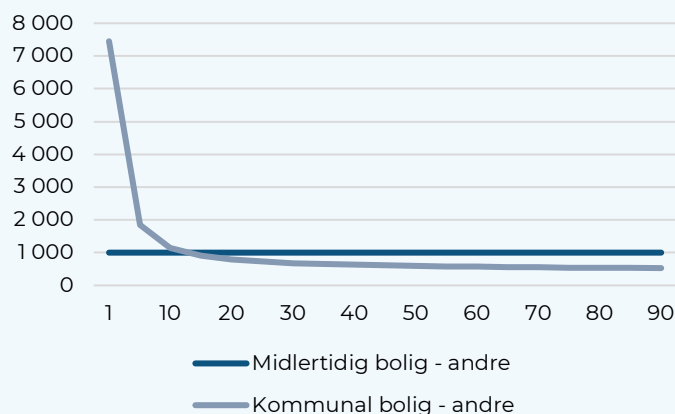
Figur 8-2: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botider for særlig utagerende brukere



Figur 8-3: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botider for familier



Figur 8-4: Gjennomsnittlig kostnad for kommunale boliger og midlertidige boliger ved ulike botider for brukere av tilbud utenfor kvalitets-/rammeavtale



8.2.4 Beregning av den faktiske merkostnaden

Å beregne merkostnaden for den enkelte kommune er utfordrende ettersom merkostnaden vil avhenge av hvilke husstander som faktisk benytter de midlertidige boligene og hva som ville vært kostnaden ved en egnet kommunal bolig for disse husstandene. Dette gjør det også vanskelig å sammenligne på tvers av kommuner.

Samlet sett gir derimot kartleggingen indikasjoner på hva som vil være merkostnaden dersom husstander som har rett på en kommunal bolig blir boende i en midlertidig bolig over lengre tid. Merkostnaden per døgn er relativt lik mellom kommunene når det gjøres et skille mellom boliger innenfor og utenfor kvalitets-/rammeavtaler. Oslo skiller seg noe ut fra øvrige kommuner og synes å

ha lavere døgnkostnader ved de midlertidige boligene både innenfor og utenfor avtale.

Et gjennomsnittlig estimat fremgår av Tabell 8-6. Samlet synes gjennomsnittlig pris innenfor avtale å være rundt 1 500 kroner for familier og andre vanskeligstilte. Utenfor avtale er prisene lavere og døgnkostnad er rundt 1 000 kroner.

Det er stor variasjon i prisene for midlertidige boliger innenfor kvalitets-/rammeavtaler og dette reflekterer trolig også forskjeller i kvalitet, noe som gjør sammenligningen med pris for tilsvarende kvalitet for en kommunal bolig vanskelig. Når vi legger til grunn en pris på 1 500 kroner innenfor avtale for husstander i gruppene familier og øvrige, er dette ut fra en antakelse om at disse gruppene benytter boliger med de laveste avtaleprisene. Dersom disse må bo i en bolig med en høyere pris i fravær av alternativer, vil merkostnaden bli høyere.

Tilsvarende legger vi til grunn at utagerende beboere benytter midlertidige boliger i det øverste prissjiktet med en gjennomsnittlig pris på 2 500 kroner.

Tabell 8-5: Merkostnad per døgn utover 90 dager i en midlertidig bolig

Målgruppe	Innenfor avtale	Utenfor avtale
ROP (utagerende husstander)	800 - 1 000	0*
Familie	950	450
Andre vanskeligstilte	1 000	500

*** Antas mindre aktuelt med bosetting av ROP-brukere med høy risiko i tilbud utenfor avtale**

For å estimere den faktiske merkostnaden for den enkelte kommune ved å ha for få kommunale boliger, må vi både anslå gjennomsnittlig lengde på oppholdene i midlertidig bolig og fordele disse på ulike grupper. Vi må også ta hensyn til om nivået på behovet er permanent eller forbigående.

Som det kommer frem av kapittel 7, tilhører de fleste beboere i midlertidige boliger gruppen av personer med rusproblematikk, men det har også vært flere familier som har benyttet slike boliger de siste årene, i motsetning til i tidligere år.

Vi har begrenset informasjon om gjennomsnittlig varighet på oppholdene i midlertidige boliger, men Bergen kommune har opplyst at gjennomsnittstiden for brukere i tilbud uten kvalitetsavtale var på 102 dager, mens total gjennomsnittstid var på 152 dager. Brukere av boliger i kvalitets-/rammeavtale og/eller det kommunalt eide tilbudet var derfor klart høyere enn bruken av boliger utenfor avtalene. I Bergen utgjorde plassene i kvalitetsavtale og kommunalt eie 36 prosent av det beregnede antall plasser i 2024. Dette tilsier en gjennomsnittlig botid på 243 dager på avtaleplassene. Dersom vi, for eksempel, antar at det ved opphold for særlig utagerende beboere bør benyttes en kommunal bolig ved botid over 50 dager, og at det er avtaleboligene som er aktuelle for denne gruppen, tilsier dette at gjennomsnittlig botid overstiger økonomisk effektiv tilpasning med 193 dager. Med en antatt merkostnad per døgn på 1 000 kroner i kvalitets-/rammeavtale, gir dette en samlet merkostnad på 11,6 millioner kroner. For resterende beboere beregner vi at midlertidige boliger er økonomisk fordelaktig i inntil 14 dager. For denne gruppen overstiger gjennomsnittlig botid den mest effektive tilpasningen med 88 dager. Med en antatt merkostnad på 500 kroner for boliger utenfor

avtale, gir dette en merkostnad for 109 plasser på 4,8 millioner kroner. Til sammen blir merkostnaden da 16,4 millioner kroner.

Ettersom vi for de øvrige kommuner ikke har fordelingen av gjennomsnittlig botid i de ulike tilbudene, har vi benyttet tallene fra Bergen for å beregne gjennomsnittlig botid i boliger i kvalitetsavtaler og gjennomsnittlig botid utenfor avtaler. Disse beregningene har derfor stor usikkerhet.

For Trondheim viser beregninger basert på øyeblikksmålinger av behovet at gjennomsnittlig botid i midlertidige boliger var omtrent 63 dager. For Oslo, Stavanger og Kristiansand har vi beregnet botid basert på KOSTRA-statistikk for antall husstander som har benyttet en midlertidig bolig under 15 dager, mellom 15 dager og 3 måneder, og over 3 måneder. Vi har antatt at snittiden innenfor hver kategori er henholdsvis 12 dager, 45 dager og 135 dager. Som følge av at Stavanger sine tall for fordelingen mellom disse kategoriene er basert på øyeblikkskartlegginger, er det ytterligere usikkerhet i vår beregning for Stavanger.

Vi mangler også data for hvordan botiden varierer mellom husstander som bor i en avtalebolig og ikke, og vi antar derfor den samme fordelingen som i Bergen. Vi får da en botid på henholdsvis 88 og 42 dager innenfor og utenfor avtaler.

Med disse forutsetningene får Oslo en merkostnad på rundt 9,3 millioner kroner, Trondheim rundt 2,9 millioner kroner, Stavanger rundt 1,2 millioner kroner og Kristiansand tilnærmet null. Ettersom Stavanger sine plasser på kvalitets-/rammeavtale ikke er eksklusive for kommunen, blir bruken noe overvurdert i denne beregningen.

Tabell 8-5 oppsummerer den beregnede merkostnaden for kommunene. Det presiseres at dersom de midlertidige boligene i avtaler benyttes til husstander som ikke faller inn i kategorien utagerende husstander, vil merkostnaden være høyere enn anslagene.

Tabell 8-6: Estimert merkostnad per kommune

	Innenfor avtale	Utenfor avtale	Totalt
Oslo	3,6	5,7	9,3
Bergen	11,6	4,8	16,4
Trondheim	2,2	0,8	2,9
Stavanger	1,0	0,2	1,2
Kristiansand	- 0,3	0	- 0,3

Beregning av Oslo Economics

Til tross for stor usikkerhet ved beregningene, illustrerer dette likevel hvilken merkostnad som påløper når etterspørselsøkninger ikke kan bli håndtert ved økt bruk av det private markedet. Kommuner med et utfordrende boligmarked kan få betydelige merkostnader i slike tilfeller.

I tillegg til dette kan det oppstå indirekte merkostnader for kommunene dersom kommunene har for få og/eller uegnede kommunale boliger, jf. kapittel 9.

For å sikre et best mulig tilpasset boligtilbud er det også viktig at husstander som er i posisjon til det, faktisk flytter ut av kommunale boliger og over i det private markedet. Flere av kommunene har opplyst at det er et potensiale for at flere husstander flytter ut av de kommunale boligene, men at dette vil kreve bedre oppfølging fra kommunen og eventuelt økt bruk av startlån og tilskudd.

8.3 Potensialet for å redusere behovet for kommunale boliger

Mangel på kommunale boliger kan skyldes manglende samsvar mellom tilbud og behov, for få boliger i antall eller at brukere bor lenger i boligene enn nødvendig. Dersom brukere blir boende i kommunale boliger lenger enn nødvendig, vil det være potensial for å redusere behovet for midlertidige boliger innenfor dagens boligmasse. Kostnadsmessig er det likevel ikke en 1:1-sammenheng mellom dette potensialet og en faktisk reduksjon i bruken. Dersom det mangler ressurser i kommunene for å hjelpe brukere over i en privat bolig, vil det måtte påløpe en kostnad for å oppnå dette sammenlignet med dagens situasjon. Denne kostnaden må ses opp mot kostnadene ved et midlertidig botilbud.

For å forstå hvor mange kommunale boliger kommunene mangler vil det derfor være nødvendig å vurdere det samlede boligtilbudet og behovet, samt i hvilken grad boligtilbudet passer med behovet fra ulike målgrupper. Dersom det er manglende samsvar mellom de boligtypene kommunen kan tilby og målgruppens behov, vil dette gi seg utslag enten ved at kommunen kan ha lange ventelister samtidig som det er en høy andel ledige boliger, eller ved at beboere bor i mindre egnede boliger.

Lange ventelister og høy tomgang betyr imidlertid ikke nødvendigvis at boligmassen er uegnet. Dersom kommunen også beregner tomgang i boliger som er under oppussing eller istandsetting mellom beboere tar lengre tid som følge av begrensede ressurser, vil en høy tomgang kunne misoppfattes som at boligene ikke er egnet for beboerne på venteliste.

I denne sammenheng kan også behovet fra ulike målgrupper ha betydning. Dersom en relativt stor andel av brukerne enten krever tilpasninger av bolig før innflytting eller reparasjoner etter utflytting, vil istandsettingstiden bli lenger og dermed også øke tomgangen. I motsatt retning kan en lav tomgang skyldes at det er andre som betaler for tomgang slik at boligenheten i kommunen ikke registrerer det som tomgang. Et eksempel på dette kan være der det betales for et antall boliger for flyktninger uavhengig av bruk. Boligen kan da periodevis være tom uten at den er tilgjengelig for andre målgrupper.

8.3.1 Potensialet for økt turnover i de kommunale boligene

Redusert bruk av midlertidige boliger vil, som nevnt, ikke nødvendigvis kreve flere kommunale boliger. Dersom beboere i kommunale boliger i gjennomsnitt blir boende lenger enn det som er nødvendig, for eksempel som følge av manglende ressurser til oppfølging fra kommunens side, vil det være mulig å frigjøre boliger innenfor dagens boligmasse. Dette forutsetter at det er tilgjengelig egnede boliger for kjøp i det private markedet. Redusert bruk av startlån, som flere kommuner oppgir å ha opplevd den siste tiden, har stort sett hatt som årsak at det ikke er tilgjengelige egnede boliger i aktuell prisklasse.

Stavanger bruker ressurser på å bistå med rådgiving, vanligvis ved fornyelse av kontrakt, og utforsker da andre muligheter for husstandene. Kommunen opplever likevel at det er et betydelig potensial for økt turnover i de kommunale boligene dersom beboerne følges tettere opp gjennom hele kontraktsperioden. Mange av beboerne har økonomiske forutsetninger for å etablere seg i det

ordinære boligmarkedet, men mangler tilstrekkelig boevne, oversikt over muligheter eller støtte i selve flytteprosessen.

Stavanger kommune viser til at kravene til boevne i borettslag er høye og at flere beboere trenger målrettet veiledning for å kunne mestre både praktiske og sosiale forventninger. Stavanger kommune har en målsetting om å flytte 30 husstander i året ved hjelp av startlån. Dette målet blir vanligvis nådd, men erfaringen viser at langt flere kunne lykkes dersom oppfølgingen var mer omfattende og kontinuerlig. Kommunen påpeker at det er nødvendig med økte ressurser for å realisere dette, særlig dedikert bemanning som kan jobbe tett med beboerne om utvikling av boevne, økonomi, boligvalg og gjennomføring av flytteprosesser.

Av Oslo kommunes eide boliger (ekskl. omsorgsboliger) har 3 600 av 10 577 (34 prosent) hatt leieforhold som har vart i minst 10 år og disse kan betraktes som husstander med varig behov. For alle leietakere må det søkes om forlengelse ved kontraktsutløp og det blir da vurdert om husstanden fortsatt oppfyller kravene til å få tilbud om en kommunal bolig. Oslo kommune stiller nå samme krav ved forlengelse som ved tildeling. De har også strammet inn på kravet for tildeling av ny bolig. I tillegg gjøres det fortløpende vurderinger av muligheten for at husstander kan kjøpe egen bolig ved hjelp av startlån.

Bergen kommune har implementert flere tiltak for å øke turnover i kommunale boliger. Ingen får forlenget leiekontrakten uten å ha søkt på nytt med dokumentasjon av nåværende situasjon opp mot gjeldende retningslinjer. Dersom beboer har økonomisk mulighet for å kjøpe bolig, får de informasjon om startlån, får prioritert behandling av søknaden, og det blir vurdert om tilskudd kan gis.

Kommunen ønsker å få flere ut i egen eid bolig og etatene har fått i oppdrag å jobbe med dette i 2026. Bergen har også fått tilskudd fra Husbanken for å styrke arbeidet med å hjelpe personer i omsorgsboliger (psykisk helse) med å kjøpe egen bolig / flytte til en bolig med lavere omsorgsnivå.

Trondheim kommune vurderer at det er et potensial for å øke gjennomstrømningen i kommunale utleieboliger. Det handler spesielt om å se nærmere på de som bor i kommunalt eide boliger, men som ikke kan kjøpe boligen de bor i. Kommunen vurderer at dersom oppgaven hadde vært knyttet til en egen stilling kunne det hatt stor innvirkning på hvor mange som kunne kjøpe egen bolig ved bruk av startlån.

Trondheim kommune har også en boligkjøpsordning for leietakere i kommunale utleieboliger,

og vurderer at det er et potensial for å få flere til å kjøpe boligen de leier av kommunen (fortrinnsvis boliger i sameie og borettslag). I Trondheim har det i snitt vært rundt 20-25 boligkjøp årlig innenfor denne ordningen, men kommunen vurderer at potensialet er høyere.

I tillegg vurderes det å være et potensial for å få flere som er innvilget startlån, og som bor i kommunal bolig, til å benytte seg av startlånet. 20 prosent av de som får tilsagn på startlån benytter det ikke.

Det er også et potensial for å bistå flere i kommunale utleieboliger over i et privat leid boforhold. Kommunen har gode erfaringer med å bosette ukrainske flyktninger privat. Omtrent 85 prosent av alle ukrainske flyktninger bosettes i det private leiemarkedet. Kommunen ser nå på muligheter for også å bruke metodikken som benyttes i flyktningebosettingen på andre grupper, i første omgang vanskeligstilte barnefamilier. For å få dette til, kreves det imidlertid ressurser. Dedikerte stillinger til å skape gjennomstrømning i kommunale utleieboliger ville vært ønskelig, og gitt mer konkret jobbing med tematikken.

Kristiansand kommune vurderer at det kan være potensial for å øke turnover i de kommunale boligene. I dag vurderer kommunen systematisk eierpotensialet for alle søknader om kommunal bolig enten det er for førstegangssøkere eller ved fornyelse av leiekontrakt. I 2026 er det en stillingsressurs som skal fokusere på å øke turnover i de kommunale boligene og som skal følge opp leietakere med løpende leieavtale. Tidligere har ikke kommunen hatt ressurser eller kapasitet til å følge opp utover det som gjøres ved søknad om fornyelse og ved nye søknader. Først og fremst er det eierpotensial som skal sjekkes ut, enten finansiert ved hjelp av startlån (og eventuelt tilskudd) eller i en ordinær bank.

Kristiansand kommune vurderer at det at saksbehandling for både kommunal bolig og startlån gjøres i samme enhet i Helse og mestring, er avgjørende for å lykkes best mulig med å få husstander fra å leie til å eie sin bolig.

Potensialet for å øke turnover varierer mellom kommunene. Der turnover er nær ønsket nivå brukes det ressurser på å få det til, mens det i kommuner der det fortsatt jobbes for å øke turnover kan være behov for mer ressurser for å oppnå målsettingen. Det er vanskelig å anslå både kostnaden ved økte ressurser og hvor mye turnover kan økes. Basert på tall fra Oslo over antall som har leid en kommunal bolig i minst 10 år, har rundt én av tre et varig behov for kommunal bolig.

Potensialet for turnover vil knyttes til den resterende delen av boligmassen, som er betydelig. Av dette er det videre et spørsmål om de boligene som frigjøres er egnet for brukerne av de midlertidige boligene og for hvilke grupper boligen kan være aktuell. Økt turnover kan derfor også utløse behov for nyinvesteringer, samtidig som det også kan frigjøre kapital ved eventuelle salg av eiendommer.

Vi foretar ingen egen beregning av mulig kostnadsbesparelse av økt turnover ettersom det vil kreve mer inngående innsikt i samsvaret mellom kommunenes boliger og målgruppene. Beregningene i rapporten viser imidlertid hvilken kostnadsbesparelse som er mulig å oppnå ved å ha tilstrekkelig antall kommunale boliger. Denne besparelsen kan holdes opp mot det ressursbehovet som vurderes å være nødvendig for å sikre bedre oppfølging og derigjennom oppnå en økt turnover.

8.4 Samlet vurdering

8.4.1 Omfanget av midlertidige boliger gir en betydelig merkostnad

Når det kommunale boligtilbudet ikke er tilgjengelig i tilstrekkelig omfang, kan etterspørselen kanaliseres over i økt bruk av midlertidige boliger, selv om midlertidige boliger i utgangspunktet er et tilbud som skal dekke akutte behov og gjennomgående er dyrere per døgn enn en kommunal bolig. Merkostnaden varierer imidlertid etter segment, og av ulike grunner. Gjennomgangen viser også at forskjellene mellom kommunene er store, og den beregnede merkostnaden varierer derfor også mye.

Vi har ikke hatt innsikt i hvor mange av husstandene i midlertidig bolig som har rett på en kommunal bolig og likevel bor i en midlertidig bolig over lengre tid. Beregningene i denne rapporten gir imidlertid kommunene en oversikt over hva som vil være merkostnaden for hver slik husstand som bor i en midlertidig bolig.

I denne sammenheng er det viktig å gjøre et skille mellom de ulike typene midlertidig bolig, det vil si i og utenfor kvalitetsavtale, og sammenligne dette med et mest mulig tilsvarende tilbud i en kommunal bolig. Hvilke typer midlertidige boliger den enkelte kommune har tilgjengelig har stor betydning for kostnadene. Dette medfører at sammenligninger mellom kommuner ikke kan gjøres direkte. Oslo kommune, som har en relativt lav andel midlertidige boliger på kvalitetsavtale, fremstår å ha lave kostnader for de midlertidige boligene sammenlignet med øvrige kommuner, men dette skyldes trolig nettopp at andelen boliger

utenfor avtale er høy. I alle kommunene er midlertidige boliger utenfor avtale mindre kostbare å benytte, men boligenes anvendelighet er da også begrenset.

For Kristiansand er merkostnaden beregnet å være lavest. Det kan blant annet skyldes at mulighetene i boligmarkedet i kommunen er betydelig bedre enn i de andre kommunene og at det derfor er mindre behov for å benytte midlertidige boliger til de minst belastede gruppene. Den høye gjennomsnittlige døgnprisen reflekterer at kommunen har lite bruk av innleie uten avtale.

Selv om merkostnaden i en kommune er lav betyr ikke dette nødvendigvis at kommunens tilpasning er tilnærmet kostnadseffektiv. Dersom kommunen har for mange kommunale boliger og/eller disse ikke er tilpasset det faktiske behovet vil dette også være en merkostnad som skyldes at tilbudet ikke er godt nok tilpasset. Kristiansand har for eksempel relativt mange ledige kommunale boliger fordi de ikke egner seg for målgruppen som står på venteliste.

I lavkvalitetssegmentet, det vil si tilbud uten kvalitets-/rammeavtale, betaler kommunen om lag dobbelt så mye for en midlertidig bolig sammenlignet med en kommunal bolig, samtidig som midlertidige boliger normalt er dårligere tilpasset husstandens behov. I høykvalitetssegmentet innenfor kvalitets-/rammeavtale, er merkostnaden høyere, særlig dersom disse ikke blir benyttet av målgruppen. For husstander med rus- og/eller psykiske helseutfordringer anslås kostnadsforskjellen å være rundt 65 prosent, mens det for andre grupper kan være en kostnad som er to til tre ganger høyere enn for en egnet kommunal bolig. Når midlertidige boliger på kvalitets-/rammeavtale benyttes for målgruppen vil kommunen til gjengjeld gi et tilbud som kan være godt tilpasset behovet, og i noen tilfeller bedre enn det kommunale tilbudet.

Uansett segment betaler kommunen en betydelig merkostnad for å bruke midlertidige boliger fremfor kommunale boliger, og denne merkostnaden blir stadig mer synlig jo lenger oppholdet varer. En slik løsning er i en del tilfeller dyrere i seg selv, men den samlede utgiftseffekten avhenger i stor grad av hvor lenge kommunen benytter slike løsninger. Kostnadsstrukturen forskyves dermed fra en langsiktig kapitalkostnad (bygging/anskaffelse av kommunale boliger) til en løpende, høyere driftskostnad (kjøp av hospits- eller hotelledøgn), uten at dette nødvendigvis fanges opp som en direkte konsekvens i kommunens økonomiske styring av de to postene hver for seg. For en kommune som ønsker å minimere utgiftene til

bosetting av vanskeligstilte, vil det derfor være uheldig dersom midlertidige boliger i praksis kompenserer for en kapasitetsmangel i den kommunale boligmassen.

Kapasitetsmangelen, som blant annet manifesterer seg gjennom lange ventelister til kommunal bolig, gir dermed kommunen et økonomisk insentiv til økte investeringer i egen boligmasse. Denne mangelen er imidlertid ikke alltid et spørsmål om antall boliger, men også om boligenes egnethet. Et tilstrekkelig antall boliger hjelper lite dersom boligene ikke er tilpasset behovene til de aktuelle brukergruppene.

For å unngå de økonomiske ulempene ved kapasitetsmangel vil det derfor være viktig at kommunen planlegger og tilpasser boligmassen til utsatte gruppers behov. I praksis er dette krevende, blant annet fordi behovene til utsatte grupper varierer over tid og betinges av utviklingen i boligmarkedet. En til dels uavhengig driver bak den økte bruken av midlertidige boliger de siste årene, er utviklingen i det private leiemarkedet. Blant annet har økt etterspørsel som følge av flyktningkrisen i Ukraina, kombinert med en reduksjon i det private utleietilbudet, skapt økt press på den kommunale utleiesektoren.

Et illustrerende unntak fra dette bildet er ROP-brukere (personer med rus- og psykisk helseutfordringer), som typisk har store utfordringer med å få innpass i det private leiemarkedet. I motsetning til for eksempel en akutt flyktningtilstrømning utgjør denne gruppen statistisk sett en relativt stabil og forutsigbar andel av de vanskeligstilte over tid, og er en gruppe kommunens hjelpeapparat i utgangspunktet har god oversikt over. Nettopp denne forutsigbarheten skulle tilsi at behovet er godt egnet for langsiktig planlegging og et varig botilbud, fremfor gjentatt bruk av en løsning som i utgangspunktet er ment å dekke akutte og uforutsette situasjoner. Det at denne gruppen likevel i praksis ofte blir boende i midlertidige boliger over tid, illustrerer at kapasitetsmangelen i den kommunale boligmassen ikke bare handler om antall, men også om manglende tilpasning til spesifikke behov, for eksempel behov for oppfølging eller botilrettelegging som kommunale boliger ikke nødvendigvis er utformet for.

I de fleste tilfeller leier kommunene inn midlertidige boliger fra private aktører. I noen tilfeller investerer kommuner imidlertid selv i midlertidige boliger, og bruker da gjerne botilbudet i en kartleggingsfase før husstanden går over til en mer varig kommunal løsning. Dette kan forstås som en mer proaktiv tilpasningsstrategi enn ren innleie fra private:

Fremfor å la de midlertidige boligene passivt absorbere presset fra kapasitetsmangelen i det kommunale tilbudet, integreres det midlertidige oppholdet her som et planlagt trinn på veien mot en varig løsning.

8.4.2 Konsekvenser for husstander

Hovedforskjellen mellom å få tildelt en midlertidig bolig og en kommunal bolig, er at husstanden i det første tilfellet ikke får en husleiekontrakt, og at boligens kvalitet vil være lavere. I utgangspunktet er dette relativt uproblematisk, nettopp fordi løsningen er ment å være kortvarig.

Vi ser imidlertid at en del husstander blir boende i slike tilbud over tid, og da blir disse to forholdene langt mer problematiske, og særlig dersom det er barn i husstanden. Manglende husleiekontrakt innebærer redusert botrygghet og gir liten forutsigbarhet for hvor lenge familien får bli boende, noe som kan tvinge frem hyppige flyttinger og bytte av skole og nærmiljø. Lavere boligstandard, i kombinasjon med at flere botilbud ikke er dimensjonert for familier, kan dessuten bidra til trangboddhet og manglende rom for lekselesing, lek og et stabilt hverdagsliv.

Ikke alle midlertidige boliger er dårligere enn kommunale boliger ettersom flere kommuner benytter tilbud på kvalitets-/rammeavtale med private, som i praksis holder en høy standard, særlig for husstander med rus- og/eller psykiske helseutfordringer som har behov for tettere oppfølging og tilrettelegging enn det den kommunale boligmassen kan tilby. Denne bruken bryter imidlertid med den generelle logikken for midlertidige boliger, der kommunene tar i bruk «ytterkantene av boligmassen» for å løse akutte og uventede boligutfordringer, noe som reiser spørsmålet om hvorfor nettopp denne gruppen så ofte bosettes på denne måten.

I tillegg til de direkte merkostnadene ved bruk av midlertidige boliger, kan mangel på egnede kommunale boliger gi økt ressursbruk i andre deler av kommuneapparatet. Slike indirekte kostnader er krevende å tallfeste presist, men innspill fra kommunene og tidligere utredninger tilsier at de likevel kan være betydelige. Kostnadene oppstår særlig når midlertidige løsninger brukes over lengre tid, når brukere flyttes mellom ulike tilbud, når kvaliteten på botilbudet er svakere enn i et egnet ordinært botilbud, eller når boligen i liten grad er tilpasset brukerens behov. Disse indirekte kostnadene blir gjennomgått i kapittel 9.

8.4.3 Oppsummering

Samlet illustrerer disse mekanismene at midlertidige boliger og kommunale boliger, til tross

for sine forskjellige formål, ikke kan forstås isolert fra hverandre i kommunal boligsosial praksis.

Kapasitetsmangel i den ordinære kommunale boligmassen, enten den skyldes for få boliger eller boliger som ikke er tilpasset bestemte brukergruppers behov, driver i praksis frem en mer omfattende og langvarig bruk av midlertidige boliger enn det som var tiltenkt. Dette har en kommunaløkonomisk side, ved at kostnader

forskyves fra en langsiktig kapitalinvestering til en løpende og ofte dyrere driftsutgift. I tillegg har dette en velferdsside, ved at husstander over tid blir boende i botilbud med lavere standard og uten husleiekontrakt. En styrket kommunal boligmasse, både i omfang og i tilpasning til ulike brukergruppers behov, fremstår dermed ikke bare som et boligsosialt mål i seg selv, men også som et kommunaløkonomisk rasjonelt grep.

9. Indirekte effekter av mangel på kommunale boliger

9.1.1 Indirekte konsekvenser

Hvilke indirekte kostnader som oppstår, og hvor store de blir, vil avhenge av hvilke brukergrupper som i størst grad ikke får dekket behovet sitt gjennom en egnet kommunal bolig. For personer med rus- og/eller psykiske helseutfordringer kan konsekvensene særlig komme til uttrykk gjennom økt behov for oppfølging, vakthold, skjerming, reparasjoner og koordinering med helse- og omsorgstjenester. For barnefamilier kan kostnadene i større grad oppstå i oppvekst- og utdanningssektoren, for eksempel gjennom skoleskyss, praktisk tilrettelegging og mer krevende koordinering mellom Nav, skole, barnehage og andre tjenester.

Samtidig er det viktig å skille mellom bruk av midlertidige boliger som fungerer etter hensikten, og midlertidige løsninger som i praksis blir en erstatning for et mer egnet og varig botilbud. Kommunene vil også fremover ha behov for midlertidige boliger for å håndtere akutte situasjoner, kortvarige behov og plutselige endringer i etterspørselen, for eksempel ved store flyktningebølger som skaper ekstra press på det kommunale tilbudet. I slike tilfeller kan midlertidige boliger fungere som en nødvendig fleksibilitet i det boligsosiale arbeidet.

Selv om behovet for midlertidig botilbud kan være uforutsigbart på individnivå, kan etterspørselen fra enkelte brukergrupper være mer forutsigbar på aggregert nivå. I kommunene omtalt i denne rapporten synes dette særlig å gjelde personer med rus- og/eller psykiske helseutfordringer, som i flere kommuner utgjør en stor del av bruken av midlertidige boliger. Når slike grupper over tid utgjør hoveddelen av etterspørselen, kan det stilles spørsmål ved om midlertidige boliger primært fungerer som en fleksibel beredskapsløsning, eller om de i praksis dekker et mer varig behov for egnede boliger med tilpasset oppfølging. De indirekte kostnadene er derfor særlig relevante i situasjoner der midlertidige tilbud blir langvarige, der botilbudet ikke gir nødvendig stabilitet og forutsigbarhet, eller der ressursinnsatsen ikke står i forhold til brukerens behov.

Administrative kostnadseffekter

Administrative kostnadseffekter er som utgangspunkt inkludert i beregningene av kostnader for kommunale boliger og midlertidig botilbud. Det samlede omfanget kan imidlertid

være vanskelig å fastslå ettersom det i varierende grad er dedikerte ressurser for disse oppgavene. Det kan derfor være ytterligere kostnader utover det som er fanget opp av beregningene over.

Økt bruk av midlertidige boliger kan øke ressursbruken i Nav og andre boligsosiale tjenester. Når brukere blir værende lenge i midlertidig botilbud, eller flyttes mellom ulike løsninger, går det med betydelig tid til å finne ledige plasser, koordinere inn- og utflytting, følge opp leverandører, fatte nye vedtak og håndtere akutte problemer. Dette er ressursbruk som i mindre grad ville påløpt dersom flere brukere kunne bosettes raskt i en mer varig og egnet bolig.

Midlertidige og skiftende botilbud kan også gi brudd i etablerte tjenesteløp. Når brukere flyttes mellom tilbud, eller bor i løsninger som ikke er tilpasset oppfølgingen de mottar, kan det bli mer krevende å koordinere innsatsen mellom Nav, helse- og omsorgstjenester, boligkontor, fastlege, spesialisthelsetjeneste og eventuelle private eller ideelle leverandører. Dette kan gi dobbeltarbeid, flere avklaringer og svakere kontinuitet i oppfølgingen. For kommunen innebærer dette ikke bare økt tidsbruk, men også risiko for at allerede iverksatte tiltak får lavere effekt.

Videre, kan manglende samsvar mellom brukers behov og bolig føre til høyere kostnader knyttet til bomiljø, vakthold, skader og slitasje. Dette gjelder særlig når brukere med store og sammensatte behov blir plassert i løsninger som ikke er tilpasset dem. Erfaringene fra kommunene tilsier at feilplasseringer kan gi mer uro, flere konflikter og høyere kostnader til reparasjoner, sikkerhetstiltak og ekstra oppfølging. I Trondheim pekes det for eksempel på at rusrelatert adferd står for en stor del av bruken av midlertidig botilbud, at enkelte brukere har svært lange opphold, og at det for noen også er behov for økt vakthold og skjermingstiltak.

Helserelaterte kostnadseffekter

Et uegnet botilbud kan føre til økt bruk av helse- og omsorgstjenester. For personer med rus- og psykiske helseutfordringer kan ustabile boforhold, uforutsigbarhet og bomiljøer med mange samtidige utfordringer gjøre det vanskeligere å lykkes med behandling, rehabilitering og hverdagsmestring. Dette kan igjen gi økt behov for oppfølging fra psykisk helse- og rustjenester, fastlege, legevakt og andre kommunale tjenester, noe som også fremheves i Hansen & Bråthen (2025).

Ustabile eller lite egnede boforhold kan også redusere effekten av behandlings- og oppfølgingstiltak som allerede er satt inn, slik at kommunen ikke bare møter økt tjenestebehov, men også får mindre igjen for ressursene som brukes.

Utdannings- og oppvekstrelaterte kostnadseffekter

Mangelen på egnede boliger kan også gi økte kostnader i oppvekst- og utdanningssektoren. Når barnefamilier bor midlertidig og langt unna barnas vanlige nærmiljø, kan det utløse behov for skoleskyss og annen praktisk tilrettelegging. Ustabile boforhold kan også gjøre det vanskeligere å sikre god oppfølging mellom hjem, skole, barnehage og hjelpeapparat. For kommunen kan dette innebære mer ressursbruk til koordinering mellom skole, barnehage, Nav og eventuelt barnevern, samt mer krevende oppfølging av familier som allerede befinner seg i en sårbar situasjon.

9.1.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Når midlertidige boliger brukes over tid i situasjoner der brukeren i større grad ville vært tjent med en egnet kommunal bolig, kan dette gi samfunnsøkonomiske konsekvenser som strekker seg utover de indirekte kostnadene for kommunen. Midlertidige og lite egnede boforhold kan svekke stabilitet, deltakelse og mestring i hverdagen, og konsekvensene vil ikke nødvendigvis fremgå direkte av kommunens regnskap. De kan likevel være betydelige gjennom lavere arbeidsdeltakelse, svakere utdanningsutfall, dårligere integrering og redusert livskvalitet.

Hvilke konsekvenser som oppstår, vil også her avhenge av hvilke grupper som i størst grad blir værende i midlertidige eller lite egnede løsninger. For personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan dette svekke muligheten til å komme i, og bli stående i arbeid. For familier med barn kan konsekvensene særlig komme til uttrykk gjennom svakere rammer for oppvekst og skolegang. For nyankomne flyktninger og andre i en tidlig etableringsfase kan gjentatte flyttinger og svak tilknytning til nærmiljøet forsinke integreringen.

Arbeidsdeltakelse og inntektsgrunnlag

En sentral samfunnsøkonomisk konsekvens av utilstrekkelig tilgang på egnede boliger er at ustabile eller uegnede boforhold kan svekke tilknytningen til arbeidslivet. For personer i en sårbar situasjon kan hyppige flyttinger, usikker bosituasjon og et lite egnet bomiljø gjøre det vanskeligere å komme i arbeid, beholde arbeid eller

gjennomføre utdanning og kvalifisering. Dette kan over tid gi lavere arbeidstilbud, svakere selvforsørgelse, lavere skattegrunnlag og høyere avhengighet av offentlige ytelser og oppfølging.

Det foreligger, så langt vi kjenner til, ikke studier som analyserer dette forholdet spesifikt i en norsk kontekst. Internasjonal forskning peker likevel i retning av at ustabile boforhold kan skape betydelige friksjoner i arbeidsmarkedet. Deauth, et al. (2024) finner at tilgang til rimelige boliger kan styrke arbeidsinntekt og jobbkvalitet, blant annet gjennom bedre boligstabilitet og bedre tilgang til arbeidsmarkedet. Collinson, et al. (2023) viser samtidig at utkastelser og brudd i boforhold er forbundet med lavere inntekt, lavere konsum og redusert økonomisk velferd. Samlet tilsier dette at boligstabilitet og utrygge boforhold kan ha negative effekter på sysselsetting og inntekt, mens mer stabile og rimelige boforhold kan styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet.

I Norge viser Barlindhaug, et al. (2011) også at arbeidstilknytning er en sentral kanal i vurderingen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved boligsosiale tiltak. I deres beregninger av alternative klientforløp er et hovedtrekk at forskjellen mellom sysselsetting og avhengighet av offentlige velferdsordninger har stor samfunnsøkonomisk betydning. Kommunenes boligtilbud har dermed betydning ikke bare for den enkeltes bosituasjon, men også for evnen til å delta i arbeid og forsørge seg selv.

Barns oppvekstvilkår, skolegang og fremtidige levekårsutfall

For familier med barn kan konsekvensene av ustabile eller lite egnede boforhold være særlig store. Boligen er rammen rundt barnas hverdag, og boforholdene påvirker både muligheten for ro, søvn, lekser, sosial deltakelse og kontinuitet i skole- og barnehageløp. Når familier bor midlertidig over lengre tid, flytter hyppig, eller plasseres i tilbud langt unna barnas vanlige nærmiljø, kan dette svekke forutsigbarheten i hverdagen og gjøre det vanskeligere å opprettholde stabile relasjoner til skole, barnehage, venner og fritidsaktiviteter.

Det finnes etter hvert en relativt sterk internasjonal litteratur som peker i retning av at boligforhold har betydning for barns utdanningsutfall. Goux & Maurin (2005) viser for eksempel en negativ kausal effekt av trangboddhet på skoleprestasjoner i Frankrike, mens von Simson & Umblijs (2026) viser at boforhold er systematisk knyttet til barns skolerestater i registerdata for Norge. Samlet tilsier dette at ustabile eller dårlige boforhold kan svekke barns oppvekstvilkår og utdanningsutfall,

særlig gjennom trangboddhet, brudd i hverdagen og svakere nærmiljøkvaliteter.

For kommunene og samfunnet vil svakere skoleprestasjoner og mindre stabile oppvekstsvilkår på sikt få konsekvenser for senere utdanning, arbeidstilknytning og levekår.

Nettverk, tilhørighet og integrering

Når personer eller familier blir plassert i et midlertidig botilbud over lengre tid, eller flyttes mellom ulike botilbud, øker risikoen for å miste kontakt med venner, naboer, skolemiljø, fritidsarenaer og hjelpeapparat. For mange kan et slikt nettverksbrudd føre til mindre oppfølging fra pårørende og svakere tilknytning til lokalsamfunnet.

Dette er særlig relevant for nyankomne flyktninger og andre i en tidlig etableringsfase. For disse gruppene vil stabile boforhold og et egnet nærmiljø kunne være viktig for språklæring, etablering av sosiale relasjoner og inngang til arbeid og utdanning. Gjentatte flyttinger eller plassering i løsninger med svak tilknytning til nærmiljøet kan på sin side forsinke integreringen og bidra til mer varig utenforskap. I lys av at bosetting av flyktninger de siste årene har lagt ekstra press på kommunenes boliger, er dette en kanal som fremstår særlig relevant i vurderingen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene.

Trangboddhet, usikkerhet og, bo- og livskvalitet

Til slutt finnes det virkninger som er mer krevende å måle økonomisk, men som likevel er sentrale i en samfunnsøkonomisk vurdering. Dette gjelder særlig konsekvenser knyttet til trangboddhet,

manglende privatliv, uforutsigbarhet, utrygge bomiljøer og redusert livskvalitet.

Bostadsmeldingen (Meld. St. 13 (2023–2024)) understreker at en bolig skal gi trygghet, mulighet for hvile, privatliv og et sosialt liv, og at målet i boligpolitikken er at folk skal kunne bo i en egnet bolig.

Fra et økonomisk perspektiv har stabile og forutsigbare boforhold en verdi i seg selv. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom at husholdninger normalt er villige til å betale for mer langsiktige og forutsigbare boforhold, enten gjennom kjøp av bolig eller gjennom ordinære leiekontrakter som gir større trygghet enn kortvarige og usikre løsninger. Midlertidige boliger kan være nødvendige i akutte situasjoner, men er i mindre grad egnet til å gi den forutsigbarheten, kontrollen og opplevelsen av normalitet som mange husholdninger verdsetter.

De negative virkningene forsterkes dersom de midlertidige boligene samtidig har lavere kvalitet eller er dårligere tilpasset brukerens behov enn en egnet kommunal bolig. Dette handler ikke bare om fysisk standard, men også om plass, privatliv, mulighet for skjerming, lokalisering og bomiljø. For barnefamilier kan dette bety trangboddhet, lite ro og svake rammer for søvn, lekser og hverdagsrutiner. For personer med rus- eller psykiske helseutfordringer kan det bety manglende skjerming fra utrygge bomiljøer eller andre belastninger som gjør det vanskeligere å stabilisere livssituasjonen. For personer og familier som bor i slike tilbud over tid, kan kombinasjonen av usikkerhet, lavere bokvalitet og svakere tilpasning til behov gi betydelig redusert livskvalitet.

10. Utvikling i merkostnad frem mot 2050

I dette kapittelet estimeres hvordan kommunenes merkostnad for midlertidige boliger kan forventes å utvikle seg i ulike scenarier.

10.1 Beregningsmetode

For å gjennomføre analysen baserer vi oss på SSBs befolkningsframskriving (hovedalternativet), og kostnadsanslagene utarbeidet i den direkte kommunaløkonomiske analysen i kapittel 8.

SSB beregner at alle kommunene vil oppleve en betydelig befolkningsvekst i perioden (SSB-tabell 14288). Den største økningen i alle kommuner er forventet for gruppen på 75 år og eldre. For befolkningen mellom 16 og 74 år er det forventet størst økning i Kristiansand med en økning på 13 prosent. Stavanger har den laveste forventede økningen med kun én prosent for dette aldersintervallet. I Oslo forventes en økning på 9 prosent, i Bergen 4 prosent og i Trondheim 11 prosent.

Framskrivningen i det følgende er basert på aldersgruppen 16-74 år ettersom omsorgsboliger ikke har vært inkludert i beregningene av merkostnader og at ulike tilbud til eldre gjør det vanskelig å inkludere denne gruppen i sammenligningen. Analysen tar ikke hensyn til indirekte effekter, jf. kapittel 9, eller merkostnader i som følge av for mange kommunale boliger.

10.2 Utvikling i kommunenes merkostnader

Kostnadsanalysen i kapittel 8 illustrerer merkostnadene som oppstår for kommunene dersom tilbudet av kommunale boliger ikke er optimalt tilpasset. I det følgende foretar vi beregninger av hvordan denne merkostnaden kan forventes å utvikle seg i tre ulike scenarier:

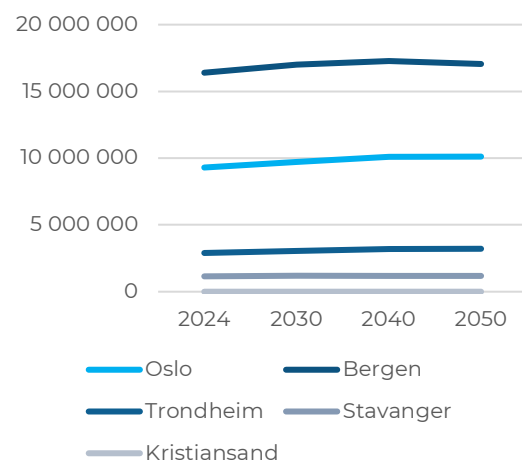
- Stabilisering av dagens relative forhold mellom bruk av kommunale boliger og midlertidige boliger
- Økt etterspørsel etter kommunale boliger som følge av befolkningsvekst løses gjennom økt bruk av midlertidige boliger.
- Overforbruk av kommunale boliger som følge av at husstander som burde vært i det private markedet blir værende i kommunal bolig.

10.2.1 Scenario 1: Stabilisering

En stabilisering av dagens relative forhold mellom bruk av kommunale boliger og midlertidige boliger innebærer at en økning i befolkningen på 20 prosent vil føre til en økning i bruken av midlertidige boliger på 20 prosent og at varigheten på oppholdene antas stabile. Det forutsettes også det samme relative forholdet mellom ulike målgrupper.

Dette scenarioet vil innebære at dersom en kommune ikke har en beregnet merkostnad i dag, så vil dette opprettholdes i hele perioden. Som påpekt i kapittel 8, kan kommunen likevel ha en for høy kostnad for de kommunale boligene dersom disse er for mange eller ikke tilpasset målgruppen. Vår beregning er imidlertid begrenset til merkostnaden ved bruk av midlertidig bolig dersom en kommunal bolig kunne vært aktuell.

Figur 10-1: Utvikling i merkostnad for midlertidige boliger forutsatt dagens tilpasning (2024-kroner)



Beregning utført av Oslo Economics

10.2.2 Scenario 2: Økt etterspørsel dekkes av midlertidige boliger

Dette scenarioet innebærer at økt etterspørsel etter kommunale boliger som følge av befolkningsvekst løses gjennom økt bruk av midlertidige boliger, det vil si at kommunene ikke gjør investeringer i kommunale boliger for å dekke et forventet økt behov.

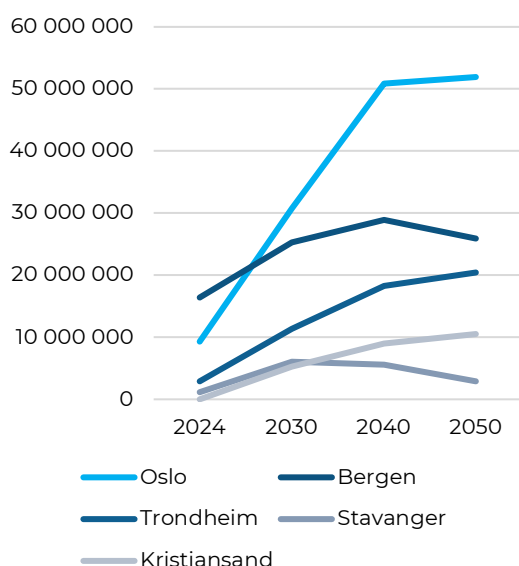
For å foreta denne beregningen har vi antatt at antall døgn der det er benyttet en kommunal bolig og midlertidig bolig har en utvikling i tråd med befolkningsveksten. Hele denne økningen er deretter antatt å føre til økt bruk av midlertidige

boliger. En slik forutsetning innebærer i praksis at husstander med en rett på en kommunal bolig blir plassert i en midlertidig bolig og det må da antas at varigheten på disse oppholdene vil være lange. For å redusere effekten av dette kan kommunene arbeide med å realisere potensialet for raskere overgang fra kommunal bolig til privat bolig for de husstandene som har mulighet til det, men dette vil igjen kreve mer ressurser i kommunene for å kunne oppnå.

I beregningen legger vi til grunn at den økte bruken av midlertidige boliger fører til at disse husstandene bor 90 dager lenger enn skjæringspunktet for når en kommunal bolig ville vært mest kostnadseffektiv. Vi benytter en gjennomsnittlig merkostnad på 500 kroner, jf. Tabell 8-6 (andre vanskeligstilte utenfor avtale).

Basert på forventet befolkningsutvikling vil Stavanger få en økning mot 2040, men deretter er det forventet en nedgang i befolkningen mellom 16 og 75 år som medfører at merkostnaden i 2050 er svakt over dagens nivå. Oslo vil derimot oppleve en betydelig økning dersom det ikke investeres nok i kommunale boliger til å håndtere befolkningsveksten. Også øvrige kommuner vil få en klar økning i merkostnaden dersom midlertidige boliger i større grad blir benyttet til å bosette husstander med rett på kommunal bolig.

Figur 10-2: Utvikling i merkostnader dersom det ikke investeres i kommunale boliger (2024-kroner)



Beregning utført av Oslo Economics

10.2.3 Scenario 3: Overforbruk av kommunale boliger

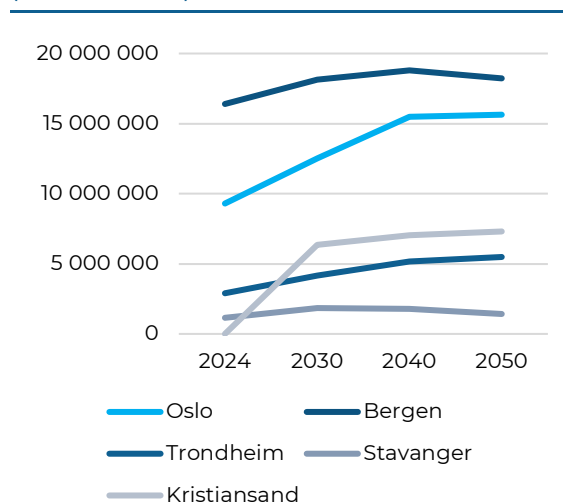
Som omtalt i 8.3 er det flere kommuner som opplyser om et potensial for å få flere husstander ut av kommunale boliger og over i det private markedet. Dersom kommunene ikke har nok ressurser til å følge opp husstander som burde vært i en privat bolig og/eller ressurser til å bistå husstander med denne overgangen, kan det føre til at kommunale boliger i enda større grad enn i dag blir brukt til husstander som kunne klart seg i det private markedet. Lave leiepriser i kommunale boliger sammenlignet med det private markedet kan også være en mulig årsak til en slik utvikling.

Vi kan betegne det som økt overforbruk av kommunale boliger dersom husstander i større grad enn i dag blir boende i en kommunal bolig for lenge. Dette kan medføre at andre husstander som burde hatt en kommunal bolig, blir bosatt i en midlertidig bolig over lengre tid.

I dette scenarioet antar vi at kommunene investerer i kommunale boliger i tråd med befolkningsutviklingen, men at 20 prosent av økningen i behovet for kommunale boliger blir håndtert gjennom økt bruk av midlertidige boliger, som følge av økt overforbruk av de kommunale boligene. Vi legger til grunn at den ekstra bruken av de midlertidige boligene har en gjennomsnittlig merkostnad per døgn på 500 kroner og at det økte forbruket fører til at disse husstandene bor 60 dager lenger enn det som er kostnadseffektivt i en kommunal bolig.

I dette scenarioet vil det ikke oppstå noen merkostnad i Stavanger, mens Kristiansand vil oppleve den største relative økningen i merkostnad med en økning fra 0 til over 7 millioner kroner. Oslo vil få en økning i merkostnaden på 65 prosent, mens også Trondheim og Bergen får en viss økning i dette scenarioet, jf. Figur 10-3.

Figur 10-3: Utvikling i merkostnader ved et overforbruk av kommunale boliger (2024-kroner)



Beregning utført av Oslo Economics

10.3 Oppsummering

De tre scenarioene illustrerer hvilken merkostnad kommunene kan forvente avhengig av i hvilken grad det investeres tilstrekkelig i kommunale boliger og i hvilken grad kommunene har nok ressurser til å sørge for at husstander som kan klare seg i det private markedet ikke tar opp kapasiteten i det kommunale botilbudet.

Beregningene i kapittel 8 viser at bruk av midlertidige boliger over lengre tid for husstander som har rett på en kommunal bolig medfører betydelige merkostnader. Hva som er den eksakte merkostnaden for den enkelte kommune vil kreve innsikt i de konkrete leieforholdene for å vurdere om det er husstander som burde vært i en kommunal bolig og hvilken konkret type bolig

dette burde vært. Med slike data kan det beregnes en mer treffsikker merkostnad for det enkelte leieforholdet. I våre estimater har vi benyttet verdier basert på den samlede kunnskapen vi har fått fra kommunene om priser, volumer, bruk og behov. De samlede beregningene vil derfor ikke reflektere nøyaktige tall for den enkelte kommune. Resultatene gir derfor nyttig innsikt for den enkelte kommune, men er mindre egnet til å gjøre konkrete sammenligninger mellom kommuner.

Beregningene gir derimot god innsikt i hva merkostnaden kan forventes å være i de tilfellene der midlertidige boliger benyttes som et substitutt for kommunale boliger over lengre tid. Særlig vil beregningene være relevante for øvrige vanskeligstilte som bosettes i midlertidige boliger over lengre tid som følge av manglende tilgang på kommunale boliger. De tre scenarioene over viser hvilken merkostnad som kan forventes dersom det kommunale boligtilbudet ikke tilpasses den forventede befolkningsutviklingen under ulike forutsetninger.

For de mer krevende gruppene, særlig ROP-gruppen, er det noe vanskeligere å beregne merkostnaden og forventet utvikling i denne. Som vist i kapittel 8, kan det forventes en betydelig høyere kostnad til utbedringer og reparasjoner for denne gruppen og i hvilken grad dette er reflektert i prisen for de midlertidige boligene er uklart. Vi vet derfor ikke om de prisene som gjelder i dag vil vedvare over tid eller om leverandørene vil tilpasse prisnivået basert på mer kunnskap. Det kan være en rimelig antakelse å legge til grunn at merkostnaden over tid vil være tilnærmet lik for alle grupper av husstander som har rett på en kommunal bolig og estimatene over vil i tilfelle reflektere merkostnaden uavhengig av hvilke grupper som mangler en kommunal bolig.

11.Referanser

Barlindhaug, R., Johannessen, K. & Dyb, E., 2011. *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk*, Oslo: NIBR.

Boligbygg Oslo KF, 2025. *Årsberetning 2024*, s.l.: s.n.

Cohen, E., 2024. *Housing the Homeless: The Effect of Placing Single Adults Experiencing Homelessness in Housing Programs on Future Homelessness and Socioeconomic Outcomes*, s.l.: American Economic Journal: Applied Economics.

Collinson, R. et al., 2023. EVICTION AND POVERTY IN AMERICAN CITIES. *NBER Working Paper Series*, Issue Working Paper 30382.

Deauth, W., Mense, A. & Wrede, M., 2024. Affordable Housing and Individual Labor Market Outcomes. *IZA Discussion Paper Series*, Issue IZA DP No. 17359.

Fafo, 2025. *Fafo-rapport 2025:11 Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav*, s.l.: s.n.

Fædrelandsvennen, 2025. *Jeg kommer ikke videre. Alt blir satt på vent..* [Internett]
Available at: <https://www.fvn.no/magasin/i/GyLOzB/jeg-kommer-ikke-videre-alt-blir-satt-paa-vent>

Goux, D. & Maurin, E., 2005. *The effect of overcrowded housing on children's performance at school*, s.l.: Journal of Public Economics.

Hansen, I. L. S. & Bråthen, K., 2025. *Hjelp med midlertidig botilbud fra Nav*, Oslo: Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon.

Husbanken, 2025. *Hva slags bolig kan du få bostøtte til?*. [Internett]
Available at: <https://www.husbanken.no/person/bostotte/godkjent-bolig/>

Oslo Economics, 2022. *Kostnader knyttet til midlertidig botilbud*, s.l.: Husbanken.

Regjeringen, 2020. *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*, s.l.: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Regjeringen, 2025. *Nesten 85 000 ukrainske flyktninger bosatt i kommune-Norge*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nesten-85-000-ukrainske-flyktninger-bosatt-i-kommune-norge/id3114219/>
[Funnet 5 September 2025].

Statistisk sentralbyrå, 2018. *Bruk av kommunale boliger*, s.l.: Statistisk Sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå, 2025. *Kommunale boliger*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/kommunale-boliger#om-statistikken>

Statistisk sentralbyrå, 2025. *Over en million nordmenn leier bolig*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert/artikler/over-en-million-nordmenn-leier-bolig>
[Funnet 8 September 2025].

Statistisk sentralbyrå, 2025. *Tabell 12015: Midlertidig botilbud og natthjem (K) 2015 - 2024*. s.l.:Statistisk sentralbyrå.

Sørly, R. F. A. N. S. & T. H., 2021. *"Nomader på lavterskel?" – Boligløsninger for personer med rusproblemer og psykiske utfordringer*, s.l.: Norce Samfunn.

Trondheim kommune, 2024. *Rapport 3/2024-F Kommunale boliger*, s.l.: s.n.

von Simson, K. & Umblijs, J., 2026. *Boforhold blant mottakere av langvarige helserelaterte ytelser*, s.l.: Nav.

A light blue diagonal line runs from the top-left corner towards the bottom-right corner of the page.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo