

Bostøtten i 2025

Hvor treffsikker er ordningen?



Husbankens rapportserie

Husbanken skal forebygge at folk blir vanskeligstilte på boligmarkedet, bidra til at flere kan skaffe og beholde en egnet bolig og støtte kommunene i deres boligpolitiske arbeid.

Husbanken har en nasjonal kunnskapsrolle på det boligsosiale feltet. Den nasjonale kunnskapsrollen innebærer å styrke kunnskapsgrunnlaget for utvikling av boligpolitikken, sørge for gode kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle de boligsosiale virkemidlene og bistå kommunene med god opplæring, veiledning og rådgivning i det boligsosiale arbeidet.

I Husbankens rapportserie publiseres resultatet av undersøkelser, utredninger og analyser som er gjort internt i Husbanken eller i samarbeid med andre.

Henvendelser om denne rapporten kan rettes til: Husbanken, ved Kunnskapsdirektør,

Hans Christian Sandlie
Telefon: 32 26 27 86
Hans.Sandlie@husbanken.no

Forord

Bostøtten er det viktigste boligsosiale virkemiddelet for å hjelpe husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Ordningen har de siste årene vært gjenstand for flere endringer i budsjettprosessen, noe som aktualiserer behovet for å belyse hvordan den fungerer i dagens situasjon.

Husbanken gjennomfører årlig en analyse av bostøtten. Tidligere var analysen en del av årsrapporten til Husbanken, men fra og med 2025 publiseres den som en selvstendig rapport i Husbankens rapportserie. Årets analyse belyser bostøttens rolle i 2025: i hvilken grad bidrar

bostøtteordningen til at husstander med lave inntekter og høye boutgifter kan bo i en egnet bolig? Målet er å bidra til den videre utviklingen og diskusjonen om bostøttens formål og treffsikkerhet. Rapporten belyser videre noen av endringene i bostøtteordningen de siste årene og hvilke konsekvenser de har hatt.

God lesning!

Hans Christian Sandlie
Kunnskapsdirektør i Husbanken

Rapporten er skrevet av Andreas Ezat Fjelltoft, Viggo Nordvik, Bjørn Johan Pedersen og Mari Wigum Frøseth. Takk til Rosa Maria Carrascal for bistand med korrektur.

Innhold

1	Innledning	6	5	Tiltak og resultater	34
1.1.	Rapportens oppbygging	6	5.1.	Ny egenandel	34
2	Bostøttens innretning og rolle	8	5.2.	Bedre arbeidsinsensitiver for hjemmeboende 18- og 19-åringer	35
2.1.	Beregning av bostøtte	8	5.3.	Mer forutsigbarhet for mottakere av AAP og dagpenger	38
2.2.	Kort om bostøttens rolle og formål	9	6	Avsluttende refleksjoner	40
2.3.	Boutgifter og husstander med lav inntekt	10			
3	Bostøtte, boutgifter og boutgiftsbelastning	13			
3.1.	Et overordnet blikk: 2010-2024	13			
3.2.	Utvikling 2010 – 2024 for noen eksem- pelhusstander	22			
3.3.	Bostøtten i lys av andre kostnader – er behovet dekket?	25			
4	En egnet bolig med bostøtte	28			
4.1.	Faktiske boutgifter og boforhold	29			
4.2.	Krav til boligen	30			
4.3.	Målretting mot høye boutgifter	31			

Sammendrag

Bostøtten er det viktigste boligsosiale virkemiddelet for å bidra til at husstander med lav inntekt og høye boutgifter kan bo i en egnet bolig.

Rapporter og utredninger fra de siste årene har pekt på en ordning med potensial, men som også har sine utfordringer. I samme periode har Stortinget vedtatt flere endringer i ordningen, og brukt bostøtten som et treffsikkert virkemiddel for å nå personer med lavinntekt i perioder med særskilte behov.

Behovet for en bostøtteordning oppstår fordi boutgifter er en kilde til ulikhet blant husstander med lav inntekt. Boutgiftene utgjør en stor del av husstandsbudsjettet, er lite fleksible og varierer mye basert på faktorer som husstandene selv ikke kan påvirke. Rapporten handler om hvordan bostøtten fungerer i praksis, og i hvilken grad den oppfyller sitt formål.

Rapporten viser at bostøtten over tid har blitt mindre effektiv til å redusere belastningen som boutgiftene utgjør for husstandenes økonomi, og til å jevne ut forskjeller forårsaket av høye boutgifter. Utviklingen blir delvis kompensert av realinntektsvekst i samme periode. Samtidig må flere husstander, både bostøttemottakere og andre nå supplere med økonomisk sosialhjelp. Det tyder på at økt realinntekt fra lønn eller inntekt fra andre ytelser ikke erstatter redusert bostøtte fullt ut. Utviklingen varierer etter inntektstype, husholdssammensetning og bosted. Det tyder på at det også er behov for å vurdere ordningens utforming, særlig knyttet til boutgiftstakene.

Den norske bostøtten er også innrettet med henblikk på at husstander med lav inntekt kan

bo bedre enn de ellers ville hatt mulighet til. Rapporten forklarer hvordan ordningen virker med hensyn til dette formålet, og viser at boligkravene kan få flere til å velge bedre boliger. Ordningen har likevel begrenset effekt. Derfor er det viktig å følge med på hvordan disse virkningene fungerer, særlig når de skaper dilemmaer i møte med andre deler politikkområdet. Det er behov for at denne delen av ordningen blir analysert og diskutert mer i tiden som kommer.

Siden 2024 har det også blitt gjort flere tiltak i ordningen, og denne rapporten løfter noen av de meste sentrale:

- en ny modell for egenandelen som gjør beregningen enklere.
- fritak for inntektsavkorting for hjemmeboende 18- og 19-åringer.
- skjerming for mottakere av AAP og dagpenger, slik at bostøtten ikke varierer så mye fra måned til måned.

Gjennomgangen vår viser at tiltakene virker etter hensikten. Samtidig reiser innretningen av tiltakene flere interessante spørsmål, blant annet i lys av bostøttens behovsprøving og prinsippet om likebehandling.

Samlet sett viser analysen at det skjer mye i utviklingen av bostøtten. Behovene bostøtten skal dekke er store, og utviklingen er utfordrende og må balansere flere politikkområder. Rapporten viser at det er behov for å tydeliggjøre bostøttens rolle og formål i praksis, og er i så måte et oppspill til diskusjonen om den framtidige utviklingen av dette viktige boligsosiale virkemiddelet.

1 Innledning

Bostøtten er det viktigste boligsosiale virkemiddelet for å bidra til at husstander med lav inntekt og høye boutgifter kan bo i en egnet bolig.

I 2024 mottok nesten 156 000 husstander i overkant av 3,1 milliarder kroner i bostøtte. I tillegg ble nesten 570 millioner kroner utbetalt som ekstraordinær strømstøtte til mottakere av

bostøtte. I mai 2024 ble bostøtten igjen beregnet etter ordinært regelverk, etter flere år med redusert egenandel. Det midlertidige regelverk hadde vært gjeldende siden desember 2021 for at flere husstander skulle få tilgang til den ekstraordinære strømstøtten som ble gitt til mottakere av bostøtte.

Antall husstander som mottok bostøtte 155 817	Utbetalt bostøtte 3 781 mill. kroner	Utbetalt strømstøtte til bostøttemottakere 569 mill. kroner
---	--	---

Bostøtten er et viktig virkemiddel i både den bolig- og sosialpolitiske verktøykassa, og har de seneste årene gjennomgått en rekke endringer gjennom i budsjettprosessene.

Rapporten ser ikke bare tilbake på hendelsene de siste årene, men løfter blikket mot hvordan bostøtten fungerer i praksis i 2025. Det er viktig å vurdere bostøtten opp mot formålet sitt og stille spørsmål om hvor godt bostøtteordningen bidrar til at husstander med lave inntekter og høye boutgifter kan bo i en egnet bolig. Denne gjennomgangen er et bidrag til det arbeidet.

Samtidig er det naturlig å se nærmere på noen av de største endringene som har skjedd det siste året – særlig tiltak som retter seg mot bestemte grupper og som er av et visst omfang.

Diskusjonene omkring bostøttens rolle og formål er komplekse og inngår som en del av et helhetlig velferdssystem. Denne rapporten kan forhåpentligvis være et oppspill til videre diskusjoner.

1.1. Rapportens oppbygging

Kapittel 2 ser nærmere på dagens innretning og beregning av bostøtten, og hvilken rolle og formål ordningen har. Kapitlet gir også en kort gjennomgang av viktige trekk ved den økonomiske utviklingen de siste årene, særlig på boligmarkedet, og situasjonen for husstander med lav inntekt.

Kapittel 3 handler om boutgifter og boutgiftsbelastningen blant bostøttemottakere, bostøttens betydning og hvordan dette har endret seg fra 2010. Evnen til å håndtere boutgifter avhenger av inntekten og utgifter til andre nødvendige varer og tjenester. Analysene vurderer derfor også bostøtten i lys av hvordan utgifter til andre kostnader har endret seg fra 2010 til 2024 med utgangspunkt i SIFOs referansebudsjett, og hvordan omfanget av bostøttemottakere som også mottar sosialhjelp har endret seg over tid.

Kapittel 4 ser nærmere på et av formålene med bostøtten som er at ordningen skal gi husstander



med lav inntekt mulighet til å bo bedre enn de ellers ville ha gjort. Kapittelet ser nærmere på kravene til bolig som ligger i ordningen, hvordan omfanget at husstander som får avslag på søknaden om bostøtte på grunn av boligkrav har endret seg over tid og hvor mange bostøttesøkere som har lave boutgifter.

Kapittel 5 undersøker de foreløpige effektene av noen av endringene som har vært i bostøtteordningen de to siste årene: Ny egenandel, skjerming av inntekt til hjemmeboende 18- og 19-åringer i beregningen av bostøtte og

endringer som gir mer forutsigbar bostøtte for husstander som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) og dagpenger.

Kapittel 6 oppsummerer funnene i denne rapporten og hvilke utfordringer som ligger i å gjøre opp status for bostøtten og vurdere hvor treffsikker ordningen er. Kapittelet peker også på kunnskap som Husbanken ser det er behov for i det videre arbeidet med bostøtten.

2 Bostøttens innretning og rolle

Dette kapittelet går gjennom dagens innretning og beregning av bostøtten, og diskuterer bostøttens rolle og formål innenfor rammene ordningen fungerer i. Målet er å gi en tydelig og relevant ramme for diskusjonene i de neste kapitlene.

2.1. Beregning av bostøtte

Bostøtten beregnes med bakgrunn i følgende formel:

(Godkjente boutgifter–egenandel) × dekningsprosent (73,7 %) = utbetalt bostøtte

Hvis summen i formelen overstiger grensen for minste utbetaling¹⁾, blir bostøtten innvilget og utbetalt. For en husstand med 6000 kroner i månedlige boutgifter, og 20 000 kroner i bruttoinntekt kan bostøtteberegningen for eksempel se slik ut:

(6000 kr – 3732 kr) * 73,7 % = 1672 kroner

Utbetalt bostøtte utgjør altså 73,7 prosent av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel som beregnes ut fra husstandens skattepliktige bruttoinntekt. Boutgiftene beregnes ut fra husstandens faktiske boutgifter, oppad begrenset av et boutgiftstak som varierer etter kommunegruppe²⁾ og antall personer i husstanden.

¹⁾ Minste utbetaling for bostøtte er per august 2025 61 kroner per måned

²⁾ Tillegget i boutgiftstaket for den enkelte kommune er oppgitt i bostøtteforskriftens § 3. Kommunegruppe 1 består av Oslo, kommunegruppe 2 av Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum, kommunegruppe 3 av Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes og kommunegruppe 4 består av alle de øvrige kommunene.

I figur 1 er dette illustrert som differansen mellom den grønne linjen (boutgiftstak) og den blå linjen (egenandel).

Differansen blir mindre når inntekten som ligger til grunn for beregningen av bostøtte øker. Figuren viser dette slik:

- Alle husstander, uavhengig av størrelsen på brutto skattepliktig inntekt, får lagt til grunn en minste egenandel. Når inntekten overstiger et punkt (A) vil også en fast prosentandel av inntekten som overstiger dette punktet legges til egenandelen.
- Når inntekten overstiger et nytt punkt (B) blir det lagt til et nytt ledd i beregningen av egenandel. Prosentandelen øker for inntekt som overstiger dette punktet.
- Ved et visst punkt (C) er 73,7 prosent av differansen mellom godkjente boutgifter (grønn linje) og egenandel (blå linje) likt det minste beløpet som det utbetales bostøtte for. Dette definerer i praksis den øvre inntektsgrense for husstanden.

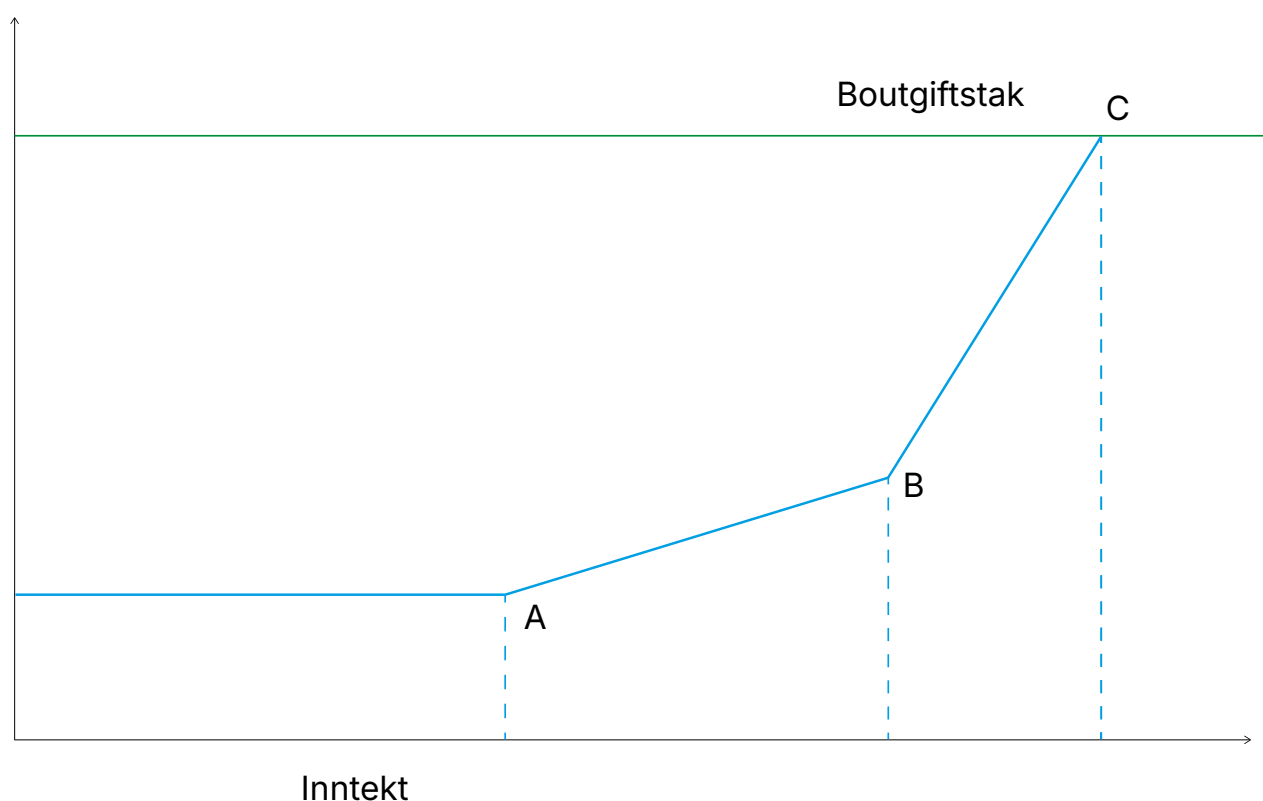
For husstander med svært lav eller ingen inntekt, avhenger bostøtteutbetalingen av forholdet mellom størrelsen på den minste egenandelen og godkjente boutgifter. For husstander med høyere inntekt er det forholdet mellom alle de tre elementene i egenandelsberegningen og

godkjente boutgifter som gjelder. Utviklingen i volumet av utbetalt bostøtte og antall bostøttemottakere fra år til år avhenger derfor av antall

husstander med lav inntekt, og inntekt- og boutgiftsutviklingen i sammenheng med utviklingen av satsene i bostøttens regelverk.

Figur 1 Gap-formel – illustrasjon på hvordan bostøtten blir beregnet

Boutgifter/egenandel



2.2. Kort om bostøttens rolle og formål

Formålet med bostøtteordningen er ifølge bustøttelovas³⁾ § 1 å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. Begrunnelsen rundt behovet for en egen bostøtteordning er ofte knyttet til «the problem of rent», som først ble omtalt i Beveridge-rapporten fra 1942⁴⁾. Rapporten anbefaler å innføre et

inntektssikringssystem basert på universelle flate ytelser, men peker samtidig på at boutgifter er et problem i et slikt system. Boutgiften er ofte den største enkeltposten i et husstandsbudsjett, og beløpet varierer betydelig på grunn av forhold utenfor husstandenes kontroll. Boutgifter, særlig husleie, lar seg som regel ikke utsette – selv i korte perioder med arbeidsledighet. En flat kontantytelse vil dermed gi en lite treffsikker behovsprøving. Bostøtten skal bidra til å utjevne forskjeller i boutgifter for husstander med lav inntekt.

³⁾ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-08-24-64>

⁴⁾ Omtalen her er hentet fra Astrup, Kim Chr. Og Pedersen, Axel West: «Bør bostøtten kompensere for variasjoner i faktiske boutgifter?». BOVEL-notat 4/2025.

Astrup og Pedersen (2024) viser i tillegg til at det finnes et boligargument, som kommer til uttrykk i den norske bostøtteordningenⁱ⁾. De viser blant annet til andre studier som argumenter for at subsidiering av lavinntektshusholdningers boligkonsum kan begrunnes som bidrag i sosiale investeringer. Å sikre en stabil og tilfredsstillende boligsituasjon gir husstander mulighet til å delta i samfunnet, blant annet gjennom utdanning og arbeid.

De siste årene har det vært en økende oppmerksomhet rundt hva som er bostøttens rolle og formål, innretningen på ordningen og hvor treffsikker den er. Ekspertgruppen som evaluerte ordningen og leverte sin rapport i mai 2022 understreket behovet for bedre forankring av ordningen i underliggende prinsipperⁱⁱ⁾. De viser blant annet at det har oppstått en ubalanse mellom boutgiftstakene og faktiske boutgifter. Dette har også blitt gjennomgått i Husbankens årsrapporter⁵⁾ og i en Bovel-rapport som peker på at det særlig er barnefamilier i de store byene som kommer dårlig ut med dagens innretning av boutgiftstakeneⁱⁱⁱ⁾. Husbanken har blant annet pekt på at manglende regulering av satsene i perioden 2010-2017 bidro til en nedgang i antall mottakere^{iv)}. Flere interesseorganisasjoner peker også på behovet for å styrke bostøtten⁶⁾.

Selv om det har kommet en del kritikk mot bostøtteordningen de senere årene, blir ordningen trukket fram som viktig i en rekke sammenhenger. Pensjonsutvalget foreslo blant annet en bedre bostøtteordning som i større grad tar hensyn til reell variasjon i boutgifter, som et alternativ til en generell økning av minsteytelsene^{v)}. Husleielovutvalget pekte på at styrking av bostøtten kan være et egnet virkemiddel for å øke botryggheten for leiere med lave

inntekter og høye boutgifter^{vi)}. Stortinget har de siste årene også brukt bostøtteordningen i perioder der det har vært behov for å målrette midler til lavinntektshusstander, for eksempel under nedstengingen i forbindelse med koronaviruset og i tider med svært høye strømpriser.

Samlet sett fremstår bostøtteordningen i 2025 som en relevant og viktig ordning, men det står igjen spørsmål både rundt den konkrete innretningen, samt hvilken rolle den skal ha i helheten av velferdsytelser og den boligsosiale politikken.

2.3. Boutgifter og husstander med lav inntekt

Den generelle økonomiske utviklingen i landet påvirker situasjonen på boligmarkedet i stor grad. Ni av ti bostøttemottakere leier boligen de bor i, og det er derfor særlig situasjonen på leiemarkedet som påvirker bostøttemottakerne.

Perioden etter 2019 har vært preget av stor usikkerhet og endringer i økonomiske forhold. De siste årene har høye renter og høy inflasjon bidratt til lav konsumvekst i husstandene. De samme faktorene har også bidratt til et stort fall i boligbyggingen. Å bygge boliger for utleie er spesielt risikofylt fordi det medfører en langsiktig forpliktelse^{vii)}. Mange boliger, særlig fra profesjonelle utleiere, har blitt trukket ut fra leiemarkedet det siste året, blant annet som følge av manglende lønnsomhet. Dette har ført til økt press på leiemarkedet^{viii)}.

Figur 2 viser at det har vært en kraftig økning i leieprisene siden 2015, som overgår økningen i konsumprisindeksen. Husleieindeksen for tredje kvartal i 2025 viser at den kraftige økningen i leieprisene har fortsatt også i år, men med store geografiske variasjoner^{ix)}. Selv om leieprisene har økt betydelig de siste årene, har boutgiftene

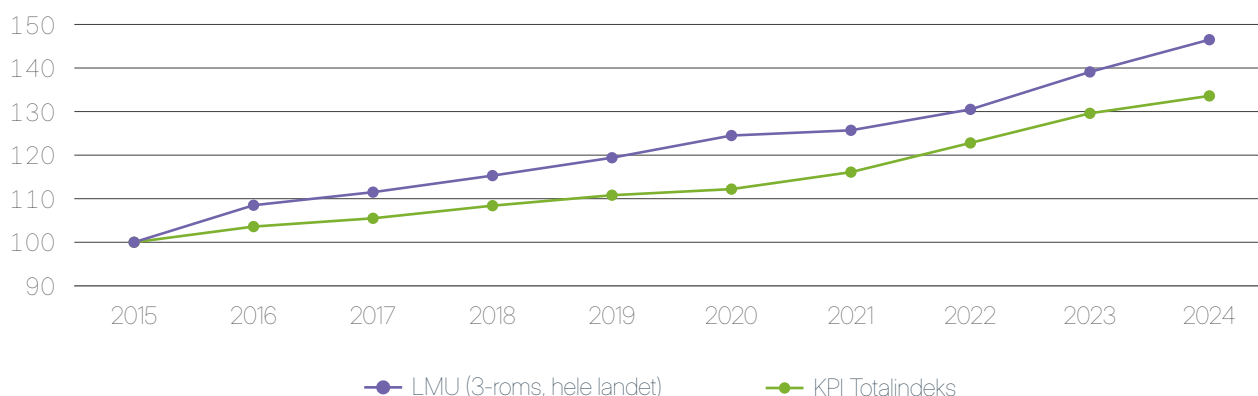
⁵⁾ Se f.eks. bostøtteanalysen i Husbankens årsrapport for 2023

⁶⁾ Bostøttealliansen: Kutt og underreguleringer videreføres i revidert budsjett 2025

for boligeiere økt mer enn for leietakere. SØA har sammenlignet utviklingen i kostnader mellom å eie og leie, og finner at rentekostnadene for bolig

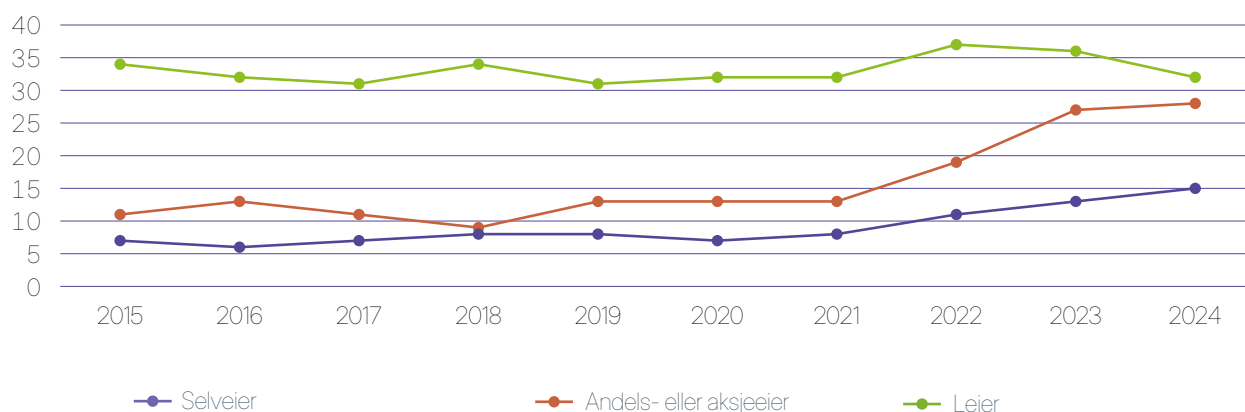
har økt med 167 prosent fra 2020 til 2024, mens leieprisene har økt med 20 prosent i samme periode^{x)}.

Figur 2: Utviklingen i leiepriser basert på leiemarkedsundersøkelsen til SSB og informasjon om husleier i KPI SSB. Indeks, referanseår=2015. 2015 – 2024. Kilde: SSB statistikkbanken tabell 09895 (LMU), tabell 08184 (konsumprisindeks). Indeksberegningen av tall fra LMU er gjort av Husbanken.



Selv om boutgiftene for å eie bolig har økt mer enn husleiene de senere årene, har leietakere som gruppe betydelig lavere inntekt enn boligeiere. Leietakere vil derfor være i dårligere økonomisk stand til å håndtere økte boutgifter enn huseiere med boliglån. For boligeiere vil også boutgiftene – både nivået og økningen – være avhengig av hvor stort boliglån man har. Mange boligeiere som har eid bolig lenge vil ha betalt ned store deler av lånet og dermed ikke rammes av den plutselige økningen i boutgifter som renteøkningene gir.

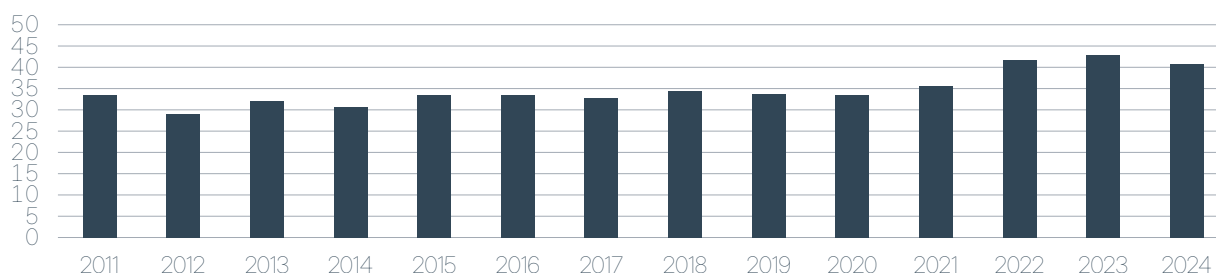
Figur 3: Andel med boutgiftsbelastning over 40 prosent fordelt på disposisjonsform, 2015–2024. Kilde: Levekårsundersøkelsen, SSB statistikkbank, tabell 14059



Figur 3 viser den historiske utviklingen av i andelen husstander som har boutgiftsbelastning over 40 prosent fordelt på disposisjonsform. Det er fortsatt slik at det er en større andel av husstander med «høy» boutgiftsbelastning blant leietakere enn blant eiere. Andelen leietakere med boutgiftsbelastning over 40 prosent har

vært relativt stabil på i overkant av 30 prosent. I 2024 var denne andelen på 32 prosent. Noe overraskende er det at andelen med høy boutgiftsbelastning har gått ned med nærmere 2 prosentpoeng blant leietakerne. Den samme tendensen ser man også igjen blant husstandene i laveste inntektskvartil, jf. figur 4.

Figur 4: Utvikling i andelen i laveste inntektsdesil som har høyere boutgiftsbelastning enn 40 prosent i perioden 2011 – 2024. Kilde SSB: Statistikkbanken, tabell 14061



Andelen husstander med høy boutgiftsbelastning i den laveste inntektsdesilen har ligget stabilt mellom 30 og 35 prosent i tiårsperioden 2011–2021. I 2022 og 2023 økte andelen til over 42 prosent, før den sank til rundt 40 prosent i 2024. Over halvparten av husstandene i laveste inntektskvartil er leietakere, og vi ser samme mønster her som i figur 3. Noe av forklaringen

kan være at tallene er hentet fra SSB sin Levekårsundersøkelse som er en utvalgsundersøkelse med et utvalg på 1180 husstander i laveste inntektskvartil. Den statistiske usikkerheten gjør at nedgangen i andelen husstander med høy boutgiftsbelastning ikke er signifikant. En annen mulig forklaringsfaktor er fortegnings-effekter. Det vil si at husstander med lave

inntekter presses ut til områder med lavere boligpriser og/eller at flere husstander bor trangere og mer sammen.

Boutgifter er en ikke-neglisjerbar kostnad, og kostnader til bolig tar opp en stadig større del av inntekten til husstander, særlig dem med lav inntekt i de største byene. Lavinntektskusstander har dessuten, i mindre grad enn andre husholdninger, mulighet til å redusere boligkostnadene sine. Det gjør dem mer utsatte for trangboddhet i boliger med høye boutgifter. Den manglende fleksibiliteten i boligkonsum fører videre til at

man må redusere forbruket av andre nødvendige varer^{xi)}.

Geografiske forskjeller i boutgifter bidrar også til at kusstander med lik inntekt får svært ulikt handlingsrom når det gjelder boligkvalitet og annet konsum, og kan dermed bidra til økonomisk ulikhet mellom lavinntektskusstander. Bostøtten skal bidra til å jevne ut økonomiske forskjeller som skyldes geografiske forskjeller i kostnaden med å skaffe seg en nøktern bolig som tilfredsstiller kusstandenes boligbehov.

3 Bostøtte, boutgifter og boutgiftsbelastning

I denne delen ser vi nærmere på hvordan boutgifter, bostøtte og boutgiftsbelastningen blant bostøttemottakere var i 2024 og hvordan det har endret seg fra 2010.

I denne perioden har det skjedd mye både med bostøtten og målgruppene for ordningen. For å vurdere utviklingen, uten at endringer i sammen-setningen av bostøttemottakere påvirker tallene, analyserer vi tre ulike kusstandstyper:

- Enslige alderspensjonister
- Enslige unge uføre⁷⁾
- Enslige med to barn⁸⁾

⁷⁾ Det refereres her til uføretrygdede med innvilget rettighet som ung ufør.

⁸⁾ Kategorien «enslige med to barn» omfatter enslige uten skattepliktige ytelser fra det offentlige. I denne kategorien er det både sosialhjelpsmottakere og lønnsnottakere.

Den første delen av analysen vil se på nøkkeltall og utvikling for alle kusstandene i disse kategoriene. Den andre delen vil ta utgangspunkt i eksempelhusholdninger basert på de nevnte kusstandstypene. I sum vil de gi et bilde av utviklingen for sentrale grupper i bostøtteordninger.

3.1. Et overordnet blikk: 2010–2024

For å gjøre en vurdering basert på alle kusstandene som faller under den enkelte kategori har vi hentet ut data avgrenset til bostøttemottakere i disse kusstandstypene i desember 2010 og desember 2024. Datasettet består av 64 542 kusstander som faller inn under én av de tre overnevnte kategoriene, hvor 46 513 kusstander fikk bostøtte i desember 2010 og 18 029 kusstander fikk bostøtte i desember 2024. Åtte prosent av utvalget (5 400 kusstander) mottok bostøtte både i desember 2010 og i 2024.

Tabell 1 viser fordelingen på de tre husstands- typene i de to årene. I desember 2010 mottok 29 000 enslige alderspensjonister bostøtte, mens dette var redusert til 13 300 i 2024. I en rapport fra 2019 viste Husbanken at nedgangen skyldes en kombinasjon av færre enslige minste- pensjonister og manglende regulering av satsene i regelverket sammenliknet med inntektsutvik- lingen til disse mottakerne^{xiii}. Antallet enslige med to barn som mottok bostøtte økte fra 2000 i 2010 til 2700 i 2024.

Antall bostøttemottakere i kategorien enslig ung ufør har sunket betydelig fra 15 500 i 2010

til 2000 i 2024. En av hovedårsakene til dette er uførereformen i 2015 som medførte høyere bruttoinntekt for uføretrygdede. I forbindelse med reformen ble det innført en overgangs- ordning for uføre, slik at de som fikk bostøtte før reformen fikk lagt samme inntekt ved beregning av bostøtte som før endringen⁹⁾. Overgangsordningen omfatter personer som mottok bostøtte i desember 2014 og som fortsatt er uføre¹⁰⁾.

9) Trekket som kompenserer for differansen i bruttoinntekt ble sist justert i 2017. I praksis reduseres derfor effekten av dette inntekts- trekket årlig
10) Overgangsordningen er gjort varig.

Tabell 1: Husstander som mottok bostøtte i desember 2010 og desember 2024, fordelt på husstandstype. Antall og andel.

	2010		2024	
	N	%	N	%
Enslig alderspensjonist	29 021	62	13 308	74
Enslig ung ufør	15 491	33	2 030	11
Enslig med to barn ¹¹⁾	2 001	4	2 691	15
Total	46 513	100	18 029	100

Blant de tre husstandskategoriene i analysene var 68 prosent leietakere i 2010 og 79 prosent leietakere i 2024. Andelen som leier er størst blant enslige med to barn. I 2010 var 83 prosent i denne kategorien leietakere, og dette har økt til 91 prosent i 2024. Leieandelen har økt mest

fra 2010 til 2024 blant alderspensjonister fra 63 til 77 prosent. Blant unge uføre var leieandelen 75 prosent både i 2010 og 2024.

Boutgifter

Tabell 2 viser gjennomsnittlig boutgift for bostøttemottakere i 2010 og 2024. I 2024 hadde alderspensjonistene 9 100 kroner i gjennomsnittlig boutgift, uføre 10 500 kroner og enslige med to barn 12 900 kroner. Fra 2010 til 2024 har boutgiftene steget med rundt 80 prosent for disse husstandstypene, minst for uføre med 76 prosent og mest for enslige med to barn med 82 prosent.

Kolonnene p25 og p75 viser terskelverdiene for

første og tredje kvartil i fordelingen av boutgifter. Dette betyr at 25 prosent hadde boutgifter under tallet som står i kolonnen «p25» og 25 prosent hadde boutgifter over tallet som står i kolonnen «p75».

Det er relativt stor spredning i de gjennomsnittlige boutgiftene. En av fire husstander har boutgifter som ligger 1300-2000 kroner lavere enn snittet, mens en av fire husstander har boutgifter som ligger 1700-2700 kroner høyere enn snittet. Spredningen i boutgifter er størst blant enslige med to barn.

Tabell 2: Gjennomsnittlige boutgifter per måned etter husstandstype i 2010 og 2024. Gjennomsnitt, p25, p75 og p99. Beløp i kroner rundet av til nærmeste 100.

		Snitt	p25	p75	p99	N
2010	Alderspensjonist	5 100	4 000	6 000	9 200	29 021
	Ung ufør	5 900	5 000	6 600	10 500	15 491
	Enslig med to barn	7 100	5 500	8 500	13 000	2 001
	Total	5 500	4 500	6 300	10 300	46 513
2024	Alderspensjonist	9 100	7 400	10 600	16 500	13 308
	Ung ufør	10 500	8 800	11 700	16 400	2 030
	Enslig med to barn	12 900	10 300	15 000	23 000	2 691
	Total	9 800	7 700	11 500	19 100	18 029

Boutgiftene for de som eier og de som leier bolig er relativt like. Hvis man sammenligner gjennomsnittlige boutgifter for eiere og leiere innenfor de tre husstandstypene er differansen i boutgifter mellom eiere og leiere under 1000 kroner. Differansen i boutgifter er størst blant enslige med to barn hvor de som leide i 2024 i

snitt hadde 1500 kroner lavere boutgift enn de som eier¹²⁾.

¹²⁾ Husstander som mottar bostøtte må selv oppdatere eventuelle endringer i boutgifter i søknaden. Tre av fire bostøttemottakere har boutgifter høyere enn boutgiftstaket i bostøtteordningen. For disse husstandene vil ikke økte boutgifter gi høyere bostøtte på kort sikt, og dette kan føre til at boutgiftene ikke oppdateres hver gang de øker.

Tabell 3 viser gjennomsnittlig boutgift i desember 2024 for de tre husstandstypene i de fire kommunegruppene i bostøtteordningen, og den prosentvise endringen i boutgifter per husstandstype og kommunegruppe, fra 2010 til 2024.

De gjennomsnittlige boutgiftene er høyest i kommunegruppe 1 (Oslo) og lavest i kommunegruppe 4 for alle husstandstypene. Samtidig er det stor variasjon i gjennomsnittlige boutgifter

mellom kommunegruppene. Alderspensionister har en forskjell på 3000 kroner mellom kommunegruppe 1 og 4, unge uføre 2000 kroner, og enslige med to barn 5000 kroner.

Når det gjelder den prosentvise endringen i gjennomsnittlige boutgifter fra 2010 til 2024 er det også noe variasjon mellom kommunegrupper, men her varierer det mer mellom husstandstyper hvor boutgiftsøkningen har vært størst.

Tabell 3: Gjennomsnittlige boutgifter per måned i 2024 etter husstandstype og kommunegruppe og prosentvis endring i boutgifter fra 2010 til 2024. Beløp og prosent.

Kommunegruppe	Alderspensionist		Ung ufør		Enslig med to barn	
	Snitt 2024	Endring fra 2010 (%)	Snitt 2024	Endring fra 2010 (%)	Snitt 2024	Endring fra 2010 (%)
1	11 399	94 %	11 369	65 %	16 482	82 %
2	10 152	86 %	10 756	69 %	13 659	87 %
3	9 269	70 %	9 549	51 %	13 785	78 %
4	8 292	68 %	9 405	64 %	11 535	83 %

I tillegg til at det er store forskjeller i boutgifter mellom ulike husstandstyper og ulike kommunegrupper, er det stor variasjon i boutgifter innenfor disse gruppene. For eksempel er gjennomsnittlig boutgift for enslige alderspensionister i Oslo (kommunegruppe 1) 11 400 kroner, men en av fire har boutgifter under 9 500 kroner i måneden og en av fire har boutgifter over 13 200 kroner i måneden. Tilsvarende variasjon i boutgifter gjelder for alle husstandstypene, både i Oslo og de andre kommunegruppene.

Bostøttedekning

Bostøttedekningen viser hvor stor andel av boutgiftene bostøtten dekker. Tabell 4 viser at det er store forskjeller i hvor stor del av boutgiftene bostøtten dekker, både mellom de ulike husstandstypene og fra 2010 til 2024. For

alderspensionister har bostøttedekningen sunket fra 34 prosent i 2010 til 22 prosent i 2024. For uføre er nedgangen i bostøttedekningen enda større fra 29 prosent i 2010 til 10 prosent i 2024. Av de tre eksempelhusstandene er bostøttedekningen høyest blant enslige med to barn, med 40 prosent dekning av boutgiftene. Denne dekningsgraden har holdt seg stabil fra 2010 til 2024.

I 2024 skiller bostøttedekningen blant unge uføre seg ut med å være veldig lav. I snitt dekker bostøtten 10 prosent av boutgiftene i denne gruppen. Verdiene for første og tredje kvartil viser at det er lite spredning i bostøttedekningen i denne gruppen. For 75 prosent av de unge uføre dekker bostøtten elleve prosent av boutgiftene eller mindre.

At bostøttedekningen blant unge uføre er så lav i 2024, både i dekningsgrad og sammenlignet med de to andre gruppene, kan forklares av at bruttoinntekten til unge uføre er betydelig høyere. I bostøtteordningen viser inntektsopplysningene til brutto skattepliktig inntekt. Dette betyr at skattefrie ytelser som sosialhjelp, barnebidrag og barnetrygd ikke tas med i beregningen av bostøtte. I 2024 har unge uføre bostøttemottakere i snitt 30 000 kroner i brutto

skattepliktig inntekt per måned, mens bruttoinntekten var 21 000 kr blant alderspensjonister og 11 000 kroner blant enslige med to barn¹³⁾. Gjennomsnittlig bostøtteutbetaling er dermed mye lavere blant unge uføre (1000 kroner) enn blant alderspensjonister (2000 kroner) og enslige med to barn (5100 kroner).

¹³⁾ Halvparten av enslige med to barn er registrert med 0 i brutto skattepliktig inntekt i 2024. Dersom vi beregner gjennomsnittsinntekten bare for enslige med to barn som er registrert med inntekt er den 22 000 kroner.

Tabell 4: Bostøttedekning etter husstandstype i 2010 og 2024.
Gjennomsnitt, første kvartil og tredje kvartil. Prosent.

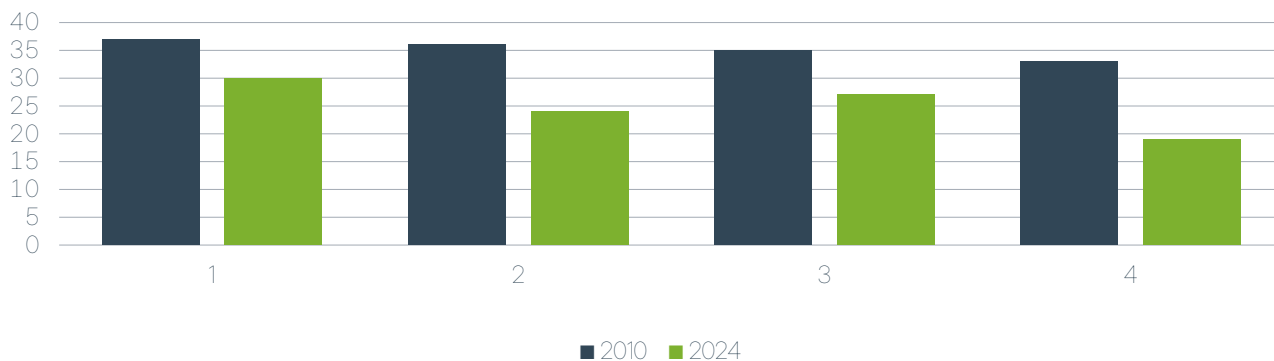
		Snitt	p25	p75
2010	Alderspensjonist	34	24	43
	Ung ufør	29	22	35
	Enslig med to barn	42	35	51
2024	Alderspensjonist	22	14	29
	Ung ufør	10	5	11
	Enslig med to barn	41	35	52



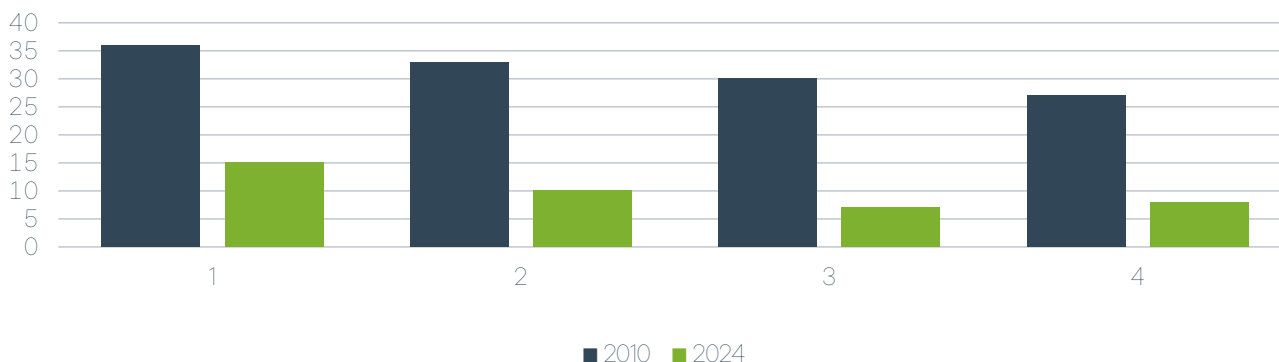
Figur 5 og 6 viser stor variasjon i bostøttedekningen for enslige alderspensjonister og enslige unge uføre mellom de fire kommunegruppene i bostøtteordningen. I 2024 dekker bostøtten høyest andel av bostøttekostene for husstander som bor i kommunegruppe 1 (Oslo). For enslige

alderspensjonister er dekningsgraden for bostøtten lavest i kommunegruppe 4, for enslige unge uføre er dekningsgraden lavest både i kommunegruppe 3 og 4.

Figur 5: Bostøttedekning etter kommunegruppe i 2010 og 2024 for enslige alderspensjonister. Gjennomsnitt. Prosent.



Figur 6: Bostøttedekning etter kommunegruppe i 2010 og 2024 for enslige unge uføre. Gjennomsnitt. Prosent.



Boutgiftsbelastning uten
og med bostøtte

Boutgiftsbelastning er et mål på hvor stor del av inntekten en husstand bruker på boutgifter. I SSB sine beregninger av boutgiftsbelastning brukes samlet inntekt etter skatt. I bostøttedataene viser inntektsopplysningene brutto skattepliktige inntekt, altså inntekt før skatt. Dette betyr at analysene av boutgiftsbelastning blant bostøttemottakere ikke er direkte sammenlignbare med SSB sine tall for boutgiftsbelastning som ble omtalt i kapittel 2.3.

I analysene er boutgiftsbelastning blant bostøttemottakere er boutgiftsbelastningen beregnet slik:

$$(\text{boutgifter per måned} / \text{inntekt per måned}) * 100$$

Personer som har under 1000 kroner i måneden i brutto skattepliktig inntekt i snitt er ikke tatt med i beregningene av boutgiftsbelastning. Det er noen som er registrert med svært høye boutgifter. For å unngå at ekstremverdier påvirker

resultatene, bruker vi median i stedet for gjennomsnitt som mål på sentraltendens i tabell 5.

I 2024 brukte unge uføre omtrent en tredjedel av brutto skattepliktig inntekt på boutgifter, alderspensjonister omtrent 40 prosent og blant enslige med to barn var boutgiftsbelastningen i overkant av 50 prosent (tabell 5). Sammenlignet med situasjonen i 2010 har boutgiftsbelastningen gått litt opp blant alderspensjonister og litt ned blant unge uføre og enslige med to barn, men endringene i perioden for disse tre gruppene er små.

Det er også verdt å merke seg i tabell 5 at spredningen i boutgiftsbelastningen er betydelig høyere blant enslige med to barn enn i de to øvrige gruppene. Grunnen er at enslige med to barn er en mer heterogen gruppe enn de to andre, både når det gjelder inntekter og boutgifter. For enslige med to barn hadde 25 prosent av bostøttemottakerne under 40 prosent i boutgiftsbelastning, mens 25 prosent hadde over 86-87 prosent boutgiftsbelastning.

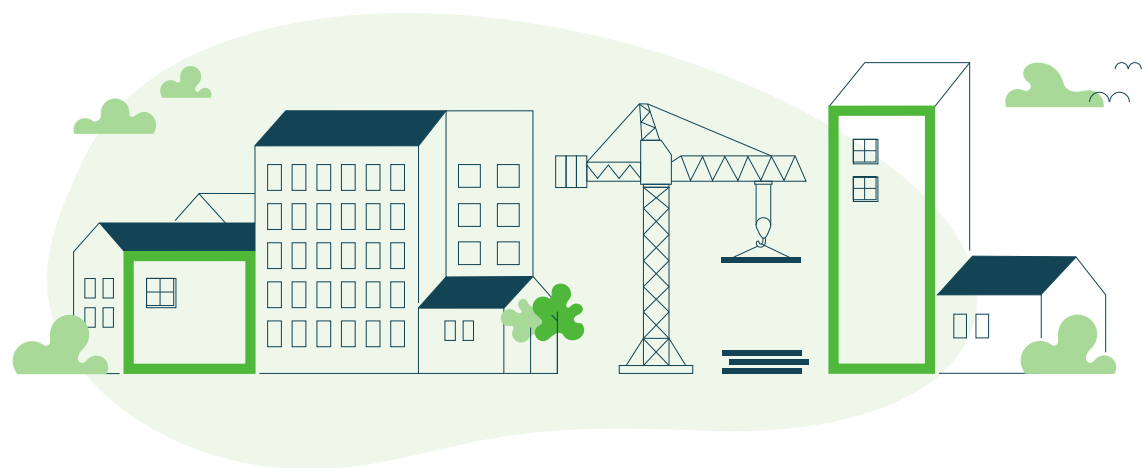
Tabell 5: Boutgiftsbelastning etter husstandstype i 2010 og 2024. Median, første kvartil og tredje kvartil.

	2010			2024		
	p25	Median	p75	p25	Median	p75
Alderspensjonist	32	39	47	34	41	51
Ung ufør	31	36	42	29	34	39
Enslig med to barn	42	58	87	40	54	86

For å se på hvordan bostøtten påvirker boutgiftsbelastningen er også gjort analyser hvor bostøtten er tatt med i beregningen. Beregningen av boutgiftsbelastning når det tas høyde for bostøtte er beregnet slik:

$$(\text{boutgifter per måned} / (\text{inntekt per måned} + \text{bostøtte})) * 100$$

Personer som har under 1000 kroner i måneden i inntekt i snitt er ikke tatt med i beregningene av boutgiftsbelastning.



Tabell 6 viser at bostøtte reduserer medianen for boutgiftsbelastning med 4 prosentpoeng for unge uføre, 5 prosentpoeng for alderspensjonister og 11 prosentpoeng for enslige med to barn i 2010. I 2024 er reduksjonen i boutgiftsbelastning når bostøtten legges til inntekten 1 prosentpoeng for unge uføre, 3 prosentpoeng for alderspensjonister og 8 prosentpoeng for enslige med to barn.

Spredningen i boutgiftsbelastningen er betydelig mindre i beregningen hvor bostøtten er tatt med enn når bostøtten holdes utenfor. For enslige med to barn som har størst spredning i boutgiftsbelastning er variasjonen i boutgiftsbelastning mellom første og tredje kvartil redusert fra 46 til 27 prosentpoeng i 2024 når bostøtten tas med i beregningen.

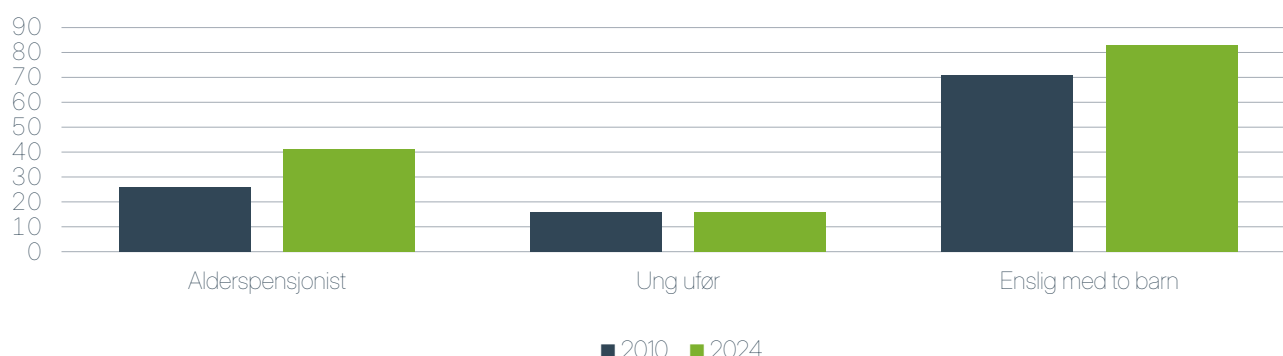
Tabell 6: Boutgiftsbelastning etter husstandstype i 2010 og 2024. Median, første kvartil og tredje kvartil.

	2010			2024		
	p25	Median	p75	p25	Median	p75
Alderspensjonist	29	34	40	32	38	46
Ufør	29	32	37	28	33	38
Lønnstaker med to barn	36	47	64	36	46	63

SSB har argumentert for at terskelverdien for hva som er en høy boutgiftsbelastning ligger et sted mellom 25 og 40 prosent^{xiii}). Hvorvidt høy boutgiftsbelastning er et problem for en husstand vil avhenge av hvor mye andelen som er igjen til annet forbruk utgjør i kroner og øre. I SSB sine beregninger viser boutgiftsbelastningen hvor stor andel av samlet inntekt etter skatt som går til boutgifter, mens i analysene av bostøttemottakerne viser boutgiftsbelastningen hvor stor andel av brutto skattepliktig

inntekt før skatt som går til boutgifter. Hadde boutgiftsbelastning blant bostøttemottakerne i denne analysen tatt utgangspunkt i nettoinntekt (som er data Husbanken ikke har), ville nok boutgiftsbelastningen blant bostøttemottakerne vært høyere enn det denne rapporten viser. I tillegg har bostøttemottakere lav inntekt. Med lik boutgiftsbelastning vil derfor bostøttemottakere ha betydelig mindre igjen til annet forbruk enn husstander med høyere inntekt.

Figur 7: Andel bostøttemottakere som har boutgiftsbelastning over 40 prosent når bostøtte er tatt med i beregningen etter husstandstype. 2010 og 2024



Figur 7 viser hvor stor andel av bostøttemottakerne i de tre husstandstypene i 2024 som har boutgiftsbelastning over 40 prosent av brutto skattepliktig inntekt etter at bostøtten er tatt inn i beregningen. Figuren viser at det er svært store forskjeller mellom gruppene i andelen med høy boutgiftsbelastning, fra 16 prosent blant unge uføre, 41 prosent blant alderspensjonistene til 83 prosent blant enslige med to barn.

For alderspensjonister og enslige med to barn har andelen med høy boutgiftsbelastning blant bostøttemottakerne steget betydelig fra 2010 til 2024, til tross for at det ikke har vært så store endringer i median boutgiftsbelastning (tabell 6). Andelen med høy boutgiftsbelastning har økt mest blant alderspensjonister. Enslige med to barn skiller seg ut ved å ha en spesielt høy andel med høy boutgiftsbelastning.

Oppsummering av boutgifter, bostøttedekning og boutgiftsbelastning

Analysene i denne delen har vist at boutgiftene blant bostøttemottakere i eksempelhusstandene enslige alderspensjonister, enslige unge uføre og enslige med to barn har økt med rundt

80 prosent fra 2010 til 2024. Enslige med to barn har ikke overraskende betydelig høyere boutgifter enn enslige alderspensjonister og unge uføre.

Det er store forskjeller mellom de tre husstandstypene i hvor stor andel av boutgiftene bostøtten dekker. I 2024 dekket bostøtten i snitt 40 prosent av boutgiftene til enslige med to barn, 20 prosent av boutgiftene til alderspensjonister og 10 prosent av boutgiftene til unge uføre. Forskjellen i bostøttedekning gjenspeiler at det er store inntektsforskjeller mellom gruppene. For alderspensjonister og unge uføre dekker bostøtten en betydelig lavere andel av boutgiftene i 2024 sammenlignet med i 2010, mens bostøttedekningen er lik i 2010 og 2024 for enslige med to barn.

For å ta hensyn til inntektsforskjeller mellom de ulike husstandstypene er det gjort beregninger av boutgiftsbelastningen. Analysene viser at bostøtte reduserer boutgiftsbelastningen for alle husstandstypene, men mindre i 2024 enn i 2010. Andelen som har høy boutgiftsbelastning når bostøtte er tatt med i beregningen, har økt betydelig fra 2010 til 2024 blant alderspensjonister og enslige med to barn.

Enslige unge uføre skiller seg fra de to andre eksempelhusstandene ved at de får betydelig mindre bostøtte. På et overordnet nivå viser analysene at det har vært lite endringer i boutgiftsbelastningen fra 2010 til 2024 for denne gruppen. Uførerefomen i 2015 og overgangsordningene i regelverket gjør at det er vanskelig å sammenligne utviklingen over tid for denne gruppen

3.2. Utvikling 2010 – 2024 for noen eksempelhusstander

For de tre eksempelhusstandene sammenlikner vi tall fra de samme månedene som i 3.1, men vi konkretiserer analysen til husstander i to kommuner for hvert eksempel. For å sammenlikne flere faktorer har vi valgt at én av kommunene for hvert eksempel som har et høyere boutgiftstak (Bergen, Tromsø og Oslo), mens den andre kommunen ligger i kommunegruppen uten tillegg i boutgiftstakene (Bodø,

Fredrikstad, Skien). Av hensyn til statistikk på boutgifter har vi valgt kommuner av en viss størrelse med tilstrekkelig antall bostøttemottakere. I alle eksempler har vi tatt utgangspunkt i medianverdien av boutgifter, i den valgte kommunen på det valgte tidspunktet, for bostøttemottakere i den gitte gruppen.

Eksempel 1: Enslig alderspensjonist med minstepensjon

I dette eksempelet ser vi på en enslig minstepensjonist i Bergen og i Bodø. I 2010 var forskjellen mellom de to kommunene liten. Median boutgifter lå høyere i Bergen, men fortsatt under boutgiftstaket for enslige der. I Bodø var boutgiften noen hundrelapper lavere, på nivå med boutgiftstaket for kommunegruppe 4 på den tiden. Bostøtten dekket rundt to femtedeler av boutgiftene for begge husstander, og med bostøtte hadde begge en boutgiftsbelastning under 40 prosent.

Tabell 7: Enslig alderspensjonist i Bergen og Bodø, bostøttedekning og boutgiftsbelastning, desember 2010, kroner og prosent.

	Bergen	Bodø
Bruttoinntekt	kr 12 337	kr 12 337
Boutgifter	kr 5 500	kr 5 142
Bostøtte	kr 2 247	kr 2 050
Bostøttedekning	41 %	40 %
Boutgiftsbelastning etter bostøtte	38 %	36 %

Situasjonen endret seg for begge husholdningene i 2024, og det hadde også bostøttens bidrag. Boutgiftene hadde økt mer i Bergen enn i Bodø, og ligger et stykke over boutgiftstaket i begge byer. Bostøtteutbetalingen har falt betydelig som andel av de totale boutgiftene. Siden 2010 har

den falt med henholdsvis 17 og 23 prosentpoeng. I begge byer har også boutgiftsbelastningen økt, med syv prosentpoeng i Bergen og tre prosentpoeng i Bodø.

Tabell 8: Enslig alderspensjonist i Bergen og Bodø, bostøttedekning og boutgiftsbelastning, desember 2024, kroner og prosent.

	Bergen	Bodø
Bruttoinntekt	kr 22 011	kr 22 011
Boutgifter	kr 11 039	kr 9 159
Bostøtte	kr 2 685	kr 1 598
Bostøttedekning	24 %	17 %
Boutgiftsbelastning etter bostøtte	45 %	39 %

Eksempel 2: Enslig ung ufør

Her tar vi utgangspunkt i en enslig uføretrygdet, med rettigheter som ung ufør, i henholdsvis Tromsø og Fredrikstad. I 2010 var både boutgifter og boutgiftstak noe høyere i Tromsø, men selv om bostøtteutbetalingen var høyere, dekket den en lavere andel av boutgiftene. For

denne husstanden dekket bostøtten om lag to femtedeler av boutgiftene i Tromsø og en tredjedel av boutgiftene i Fredrikstad. Samlet sett bidrar bostøtten til noe utjevning og forskjellen i boutgiftsbelastning var på tre prosentpoeng. Begge husstandene ligger under grensen for høy boutgiftsbelastning.

Tabell 9: Enslig ung ufør i Tromsø og Fredrikstad, bostøttedekning og boutgiftsbelastning, desember 2010, kroner og prosent.

	Tromsø	Fredrikstad
Bruttoinntekt	kr 15 451	kr 15 451
Boutgifter	kr 6 482	kr 5 701
Bostøtte	kr 2 688	kr 1 888
Bostøttedekning	41 %	33 %
Boutgiftsbelastning etter bostøtte	36 %	33 %

For denne husstanden er sammenlikning mellom 2010 og 2024 ekstra vanskelig på grunn av uførereformen som har vært omtalt tidligere i kapittelet. Beregningene fanger ikke opp skatteendringer som har stor betydning, ettersom nettoutbetalingen var på omtrent samme nivå før og etter reformen. Dermed ser utviklingen for uføretrygdete gunstigere ut i denne oversikten enn det som egentlig er tilfelle.

Tabell 10 viser at en ung ufør har fått redusert bostøttedekningen betraktelig i 2024, men har også fått redusert boutgiftsbelastningen siden 2010. Også denne tabellen tar ikke hensyn til skatt, og det er store forskjeller mellom bostøttemottakere med uføretrygd avhengig av om de var omfattet av overgangsordningen etter 2015-reformen eller ikke.

Tabell 10: Enslig ung ufor i Tromsø og Fredrikstad, bostøttedekning og boutgiftsbelastning, desember 2024, kroner og prosent.

	Tromsø	Fredrikstad
Bruttoinntekt	kr 30 583	kr 30 583
Boutgifter	kr 10 469	kr 8 291
Bostøtte	kr 1 010	kr 250
Bostøttedekning	10 %	3 %
Boutgiftsbelastning etter bostøtte	33 %	27 %

Eksempel 3: Enslig forsørger med to barn

I dette eksempelet tar vi utgangspunkt i en enslig forsørger med to barn i Oslo og Skien med lav lønnsinntekt. Inntekten fra 2010 er fremskrevet med lønnsveksten i perioden for å få inntekten i 2024.

I 2010 var det en vesentlig forskjell mellom Oslo og Skien. Selv om bostøttedekningen var litt høyere i Oslo, hadde husstanden også høyere boutgifter, som gjorde at boutgiftsbelastningen i Oslo lå 15 prosentpoeng over nivået for en tilsvarende husstand i Skien.

Tabell 11: Enslig forsørger med to barn, bostøttedekning og boutgiftsbelastning, desember 2010, kroner og prosent

	Oslo	Skien
Bruttoinntekt	kr 18 000	kr 18 000
Boutgifter	kr 9 000	kr 5 800
Bostøtte	kr 2 070	kr 1 050
Bostøttedekning	23 %	18 %
Boutgiftsbelastning etter bostøtte	15 %	30 %

Situasjonen i 2024 var egentlig ganske lik for begge husstander, men begge har fått økt boutgiftsbelastningen med henholdsvis to og ett prosentpoeng. Den enslige forsørgeren i Oslo

brakte i 2024 nesten halvparten av inntekten på boutgifter, selv når bostøtten er tatt med.

Tabell 12: Enslig forsørger med to barn i Oslo og Skien, bostøttedekning og boutgiftsbelastning, desember 2024, kroner og prosent.

	Oslo	Skien
Bruttoinntekt	kr 31 000	kr 31 000
Boutgifter	kr 16 089	kr 10 089
Bostøtte	kr 3 500	kr 2 000
Bostøttedekning	22 %	20 %
Boutgiftsbelastning etter bostøtte	47 %	31 %

Oppsummering
eksempelhusstander

Av de tre eksempelhusstandene er det den enslige alderspensjonisten som tydeligst har fått redusert bostøtte og høyere boutgiftsbelastning fra 2010 til 2024. Utviklingen er mest markert i Bergen, som har de høyeste boutgiftene, men Bodø viser også en lignende tendens. Endringen har vært svakere for den enslige forsørgeren med to barn. Her tyder tallene på en moderat økning i boutgiftsbelastningen fra et allerede høyt nivå, særlig i områder som Oslo, der boutgiftene har økt betydelig. Bostøttens utvikling har vært gunstigere for en barnefamilie i f.eks. Skien, der bostøtten dekket en større andel av boutgiftene i 2024 enn i 2010. Noe av forklaringen bak det er at boutgiftstakene i større grad tar høyde for forskjeller i boutgifter som skyldes ulikt boligbehov (antall personer i husstanden) enn geografiske forskjeller. Men forskjellen er liten, og boutgiftsbelastningen har økt noe også i Skien.

For en enslig ung ufør er det vanskelig å trekke klare konklusjoner basert på dataene fra bostøtteregisteret. Uførereformen og overgangsordningene i regelverket påvirker tallene betydelig. Det vil være nødvendig å gjøre en

grundigere og mer isolert analyse av situasjonen for uføre ved en annen anledning.

Behovsprøvingen i bostøtten må ta hensyn til både boutgiftene og husholdningenes samlede kostnader i forhold til inntekten. I neste delkapittel ser vi nærmere på det totale utgiftsbildet, for å se om lavere bostøttedekning og høyere boutgiftsbelastning henger sammen med økt realinntekt og vekst i andre utgifter.

3.3. Bostøtten i lys av andre
kostnader – er behovet dekket?

Bostøtten og boutgifter kan ikke sees isolert. Evnen til å håndtere boutgifter avhenger av størrelsen på inntekten og utgifter til andre nødvendige varer og tjenester. Tall fra forbruksforskningsinstituttet SIFOs forbrukskalkulator¹⁴⁾, vist i tabell 13, viser at begge eksempelhusstandene med økt boutgiftsbelastning mellom 2010 og 2024 også har fått en betydelig økning i andre utgifter

¹⁴⁾ [Referansebudsjettet – kalkulator - OsloMet](#): I denne beregningen er det ikke inkludert verken bil, barnehage eller SFO. For barnefamilien så er alderen på barna satt til henholdsvis 6-11 måneder og 6 til 9 år.

Tabell 13 Totalt summert månedlig forbruk for husstanden basert på SIFO referansebudsjett i 2010 og 2024

	2010	2024
Enslig alderspensjonist	kr 6 735	kr 10 609
Enslig med to barn	kr 12 895	kr 20 121

Ser vi på de samme tallene som andel av bruttoinntekt, tyder det på at den generelle konsumbelastningen er blitt noe lavere i perioden.

Tabell 14 viser at den er redusert med syv prosentpoeng for begge eksempelhusstandene.

Tabell 14: Totalt månedlig forbruk for husstanden basert på SIFOs referansebudsjett som andel av bruttoinntekt.

	2010	2024
Enslig alderspensjonist	55 %	48 %
Enslig med to barn	72 %	65 %

Tallene vi har presentert så langt tyder på at lavere kostnader til annet konsum delvis kompenserer for økt boutgiftsbelastning. Likevel er det vanskelig å trekke en sikker konklusjon, av flere årsaker. For det første bygger tallene som tidligere nevnt på bruttoinntekt, og viser ikke nødvendigvis hva husstanden har disponibelt etter skatt. For det andre så legger vi til grunn noen antakelser og forutsetninger som varierer mellom husstandene, og det vil nok for mange være store forskjeller. Et eksempel er at tallene ikke tar hensyn til andre skattefrie overføringer. Et annet er at kostnader til oppvarming er et område som ofte skiller seg mye mellom husstander, og som bostøtten bare delvis dekker.

Helt sikkert er det i alle fall at marginene er små for husstandene vi har tatt utgangspunkt i her. Særlig i områdene med de høyeste boutgiftene. I vårt forenklete eksempel brukte den enslige forsørgeren i 2024 hele 96 prosent av inntekten på boutgifter og øvrige kostnader i Skien, og 112 prosent i Oslo. Da er det økonomiske

handlingsrommet svært begrenset eller nær ikke-eksisterende.

Behovet for økonomisk sosialhjelp

Som nevnt tidligere beregnes bostøtten ut fra alle skattepliktige inntekter. Den største inntektskilden til mange bostøttemottakere, og som ikke kommer frem i bostøttere registeret, er økonomisk sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp omtales ofte som samfunnets siste sikkerhetsnett og skal fange opp dem som ikke har tilstrekkelig til nødvendig livsopphold når alle andre måter for forsørgelse er utprøvd.

Som tabell 15 viser, har både antallet mottakere og særlig den samlede utbetalingen av sosialhjelp økt fra 2010 til 2024. De siste årene har tallene steget kraftig, blant annet på grunn av et høyt antall flyktninger fra Ukraina.

Tabell 15: Nøkkeltall for økonomisk sosialhjelp, 2010 og 2023. Kilde: microdata.no

	2010	2023
Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp	119 444	166 418
Andel mottakere med sosialhjelp som primærinntektskilde	41 %	35 %
Brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp i mill. kr	4 581	11 864

For å se nærmere på tallene og sammenhengen mellom mottakere av bostøtte og sosialhjelp, har vi brukt microdata.no til å analysere inntektskombinasjoner basert på SSBs inntektsregister,

der siste tilgjengelige årgang er 2023. Tallene viser at andelen bostøttemottakere som også har mottatt sosialhjelp i løpet av samme år har økt med tolv prosentpoeng fra 2010 til 2023.

Tabell 16: Sosialhjelp i kombinasjon med bostøtte, 2010 og 2023. Kilde: microdata.no

	2010	2023
Andel bostøttemottakere med sosialhjelp	39 %	51 %
Andel sosialhjelpsmottakere med bostøtte	50 %	55 %
Andel sosialhjelpsmottakere uten bostøtte	50 %	45 %

Som nevnt tidligere kan utviklingen i enkeltår avhenge av en rekke faktorer. Derfor ser vi på mottakere av bostøtte og/eller sosialhjelp som også mottar varige trygdeytelser, og som i liten

grad er påvirket av svingninger i enkeltår, som for eksempel endringer i antallet flyktninger.



I tabell 17 viser vi data for husstander som er registrert som enslige og som har uføretrygd eller alderspensjon i tillegg til bostøtte og/eller sosialhjelp. Tallene viser at andelen med bostøtte for begge ytelsene har gått betydelig ned i perioden. Samtidig har andelen som mottar

sosialhjelp, både i kombinasjon med bostøtte og uten, økt. Selv om økningen utgjør en liten andel med ytelsen som helhet, særlig blant alderspensjonister, viser tallene at flere tusen enslige uføretrygdde og alderspensjonister nå har behov for supplerende sosialhjelp.

Tabell 17: Enslige uføretrygdde/alderspensjonister med sosialhjelp/bostøtte, andeler, 2010 og 2023. Kilde: microdata.no

	2010	2023
Andel enslige uføretrygdde med bostøtte	30,9 %	16,8 %
Andel enslige uføretrygdde med sosialhjelp	9,2 %	11,9 %
Andel enslige uføretrygdde med kun sosialhjelp	3,4 %	5,0 %
Andel enslige alderspensjonister med bostøtte	11,0 %	4,4 %
Andel enslige alderspensjonister med sosialhjelp	0,5 %	0,9 %
Andel enslige alderspensjonister med kun sosialhjelp	For få observasjoner	0,4 %

Vi har ikke undersøkt endringer i utbetalingene, som for eksempel gjennomsnittlig utbetaling, for de ulike ytelsene nærmere ved denne anledningen. Tallene vi presenterer her tyder likevel

på at sosialhjelpen i større grad enn før dekker behov som tidligere ble dekket av bostøtten.

4 En egnet bolig med bostøtte

Som vist i kapittel 2 er én av begrunnelsene for en bostøtteordning manglende prioritering av boligkonsum. Med andre ord skal bostøtten kunne bidra til at mottakerne kan bo bedre enn de ellers ville hatt mulighet til.

I praksis består bostøtteordningen av fire elementer som kan bidra til at husstander med lav inntekt bor bedre:

- Bostøtten gir økt økonomisk handlingsrom, og dermed også mulighet til å bruke mer på boutgifter.
- Beregningen tar utgangspunkt i husstandens

faktiske boutgifter, slik at høyere boutgifter kan gi høyere bostøtte.

- Ifølge bostøttelovens § 5 må boligen oppfylle visse minstekrav for at husstanden skal ha rett til bostøtte.
- Minste egenandel fungerer i praksis som en nedre grense for hvor lave boutgifter man kan ha og fortsatt ha rett til bostøtte. Svært lave boutgifter kan være et tegn på at man enten har svært lave boutgifter sammenliknet med liknende i husstander i tilsvarende boliger, eller at boutgiftene er lave fordi man har valgt en bolig der man bor trangt eller som er av dårlig kvalitet^{xiv}.

Det første punktet gjelder i noen grad alle økonomiske støtteordninger, og handler primært om størrelsen på støtten. I dette kapitlet retter vi derfor oppmerksomheten mot de tre siste punktene.

4.1. Faktiske boutgifter og boforhold

Som nevnt beregnes bostøtten på bakgrunn av husstandenes faktiske boutgifter. Begrunnelsen for det er i hovedsak todelt. For det første, som vi tidligere har vist, har husstander med lav inntekt svært begrenset valgfrihet på boligmarkedet. De har sjelden mulighet til å redusere boutgiftene sine. Bostøtten bidrar derfor til å dempe konsekvensene av denne manglende valgfriheten. Den andre begrunnelsen, som også kan sees i sammenheng med den første, er at det er en positiv sammenheng mellom boutgiftene og kvaliteten på boligkonsumet. Denne sammenheng er tydeligst i leiemarkedet da utgifter for eide boliger varierer med belåningsgrad, lånebetingelser og periodiske vedlikehold. Selv om det finnes tilfeldig variasjon i husleiene^{xv}, så er det på generelt nivå en rimelig antakelse at det å velge et leieobjekt med bedre boligkvalitet koster mer.

I lys av den andre begrunnelsen kan dagens utforming av bostøtteordningen bidra til at husstander velger bedre boligkvalitet enn det de ellers ville ha gjort. I et boligsosialt perspektiv bygger begrunnelsen for en slik innretning på en forståelse av at det har en samfunnsmessig verdi, utover den enkeltes vurdering, å bedre boforholdene for utsatte grupper. Bostøttens design har altså et element av paternalisme i seg.

En politikk for å få folk til å velge bedre boforhold enn de ellers ville ha hatt, kan begrunnes ut fra den positive betydningen stabile og gode

boforhold kan ha på utdanning, deltakelse i samfunnet og helse. Med en samlebetegnelse kan man kalle dette for sosiale investeringshensyn^{xvi}. Mye av røttene til en aktiv boligsosial politikk kan man finne i Sverige på 1930-tallet^{xvii}. Et eksplisitt mål var den gang å stimulere til boforhold som reduserte spredningen av tuberkulose. En gjennomgang av litteratur om dette finnes i Nordvik og Sørvoll (2014)^{xviii}.

Bostøtten har altså deler av sin begrunnelse i den samfunnsmessige verdien av å dulte mottakerne til å velge noe bedre boforhold enn det de ellers ville ha gjort. Det er vanskelig å teste empirisk om det er slik at bostøtten faktisk får mottakerne til å velge bedre boforhold eller om de som prioriterer bolig uansett får mest i bostøtte. Det finnes faktisk ikke mange studier som studerer årsakssammenhengen mellom boforhold og bostøtten. Et unntak er Nordvik (2015)^{xix}, som viser at husstander med boutgifter under boutgiftstaket har mindre sannsynlighet for å flytte inn i en trang bolig enn husstander med boutgifter over taket. Mekanismen bak dette er at de med boutgifter over taket må betale all økning i boutgiftene selv, mens de med boutgift under taket kun betaler 26,3 prosent av økningen.

Bostøttens evne til å påvirke husstandenes boligvalg har trolig blitt redusert over en periode, særlig som følge av manglende justering av boutgiftstakene frem til den nye prisjusteringsmodellen kom på plass i 2017^{xx}. Sørvoll (2021) og ekspertgruppen som evaluerte ordningen har begge påpekt at dette har redusert bostøttens boligpolitiske effekt. For å legge grunnlaget for en god og kunnskapsbasert diskusjon om videre utvikling av ordningen, bør vi først vurdere status for dette aspektet.

De siste årene har myndighetene justert bostøtteordningen flere ganger, både med midlertidige grep som svar på kostnadsvekst og med

permanente endringer¹⁵⁾. Gjennom å analysere disse endringene som naturlige eksperimenter kan man framskaffe bedre kunnskap om bostøttens effekt på boforholdene. Siden dette i seg selv er en analyse av betydelig omfang er det ikke lagt opp til en slik gjennomgang her, men noe som heller vil være gjenstand for Husbankens oppmerksomhet i tiden som kommer.

4.2. Krav til boligen

Kravene til boligen som det kommer frem i bostøttelovens § 5 er at boligen:

- er godkjent som bolig
- er en selvstendig bolig med egen inngang
- har eget bad og toalett og har mulighet for matlaging, og
- gir mulighet for hvile

Funksjonskravene sikrer et minstenivå for boligen til dem som skal bo der, og knytter bostøtten til kravene i plan- og bygningsloven. Daværende kommunal- og distriktsminister Erling Sande belyste problemstillingen godt i 2023 i sitt svar på et skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Tobias Drevland Lund¹⁶⁾ i 2023:

«Eg vil òg nemne at dersom kommunen gir løyve til at det blir etablert ein bustad, vil det utløyse krav om at kommunen til dømes må leggje til rette for barnehage-, skule- og helse-tilbod, samt infrastruktur som veg, vann, avløp og renovasjon. Det er derfor mange omsyn som bør vurderast dersom ein ønskjer å ta i bruk ein fritidsbustad til bustad. Bustadpolitikken bør

ikkje undergrave desse omsyna ved å la bustøtta subsidiere utgiftene i ulovlege bustader».

Noen vil kunne argumentere med at boligkravene i bostøtten i for liten grad sikrer tilstrekkelige boligkvaliteter, og kravene ser blant annet ikke hen til trangboddhet. Forskning viser en negativ sammenheng mellom trangboddhet og barns skoleresultater^{xxi)}. Samtidig vil en regelstyrt ordning som bostøtten måtte veie hvor treffsikkert generelle juridiske krav er opp mot hvor egnet den enkelte bolig er for den enkelte mottaker. Det finnes argumenter for at også dagens krav i enkelte tilfeller er for strenge. Dette kommer særlig fram når kommunene står under press for å skaffe boliger til bosetting av flyktninger, og andre sårbare grupper.

Av hensyn til sistnevnte ble det i 2016 innført et unntak i bostøtteloven § 5 for personer som av helse- og sosialfaglige grunner bor i bokollektiv. Likevel melder kommunene fortsatt om utfordringer med bosetting og peker på bokollektiv som et mulig alternativ.

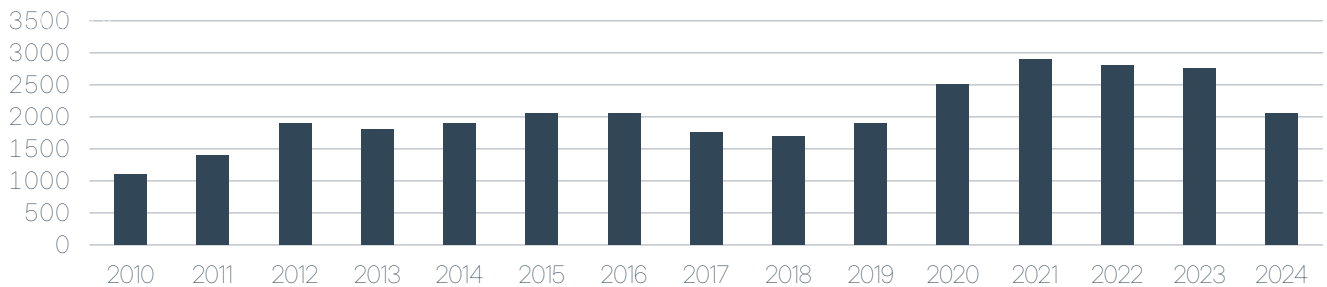
I denne analysen undersøker vi om husstander som får avslag fordi boligen faller utenfor ordningen, senere får innvilget bostøtte. Gjennom det kan vi vurdere hvordan denne delen av bostøtteregelverket bidrar til at husstander skaffer seg en mer egnet bolig.

Siden 2010 har mellom 1100 og 3000 husstander fått avslag minst én måned i løpet av et år på grunn av boligkravene.

¹⁵⁾ Et eksempel på dette er at man gikk bort fra den progressivt økende egenandelen til å innføre en lineær opptrapping i to trinn av egenandel mot inntektsøkninger. Tiltaket blir omtalt senere i rapporten.

¹⁶⁾ [Skriftlig spørsmål - stortinget.no](https://www.stortinget.no/krav-til-boligen)

Figur 8 Husstander med avslag på grunn av boligkrav, antall pr. utbetalingsår, 2010–2024



Antallet har økt i perioden, og siden 2020 har det vært mellom 2500 og 3000 hvert år. Bedre data hos Husbanken og kommunene om boligens kvaliteter kan forklare noe av økningen, selv om antallet søknader om bostøtte totalt sett ikke har økt. I tillegg har Husbanken tydeliggjort og presisert kravene i veiledere og i dialogen med kommunale saksbehandlere.

Fra avslag til innvilget bostøtte?

Boligkravene gir husstander som får avslag et økonomisk insentiv til å flytte fra boligen som ikke er godkjent, og over i en godkjent bolig. For å se hvordan dette virker i praksis, analyserer vi utbetalingene fra januar 2023 til august 2025, som var siste tilgjengelige vedtak da vi gjorde analysen. I denne perioden var det i alt 1860 husstander som først fikk avslag på grunn av boligkravene og senere fikk bostøtte. Rundt ti prosent av disse sakene gjelder klager der klagebehandlingen omgjorde det opprinnelige vedtaket og innvilget støtte.

Vi har ikke gått nærmere inn på kjennetegn på hvem dette gjelder, om de har byttet adresse/kommune osv. Allikevel gir tallet en indikasjon på at boligkravene faktisk påvirker boligkvaliteten blant lavinntekts husstander, om enn i begrenset omfang.

4.3. Målretting mot høye boutgifter

Som tidligere nevnt fungerer minste egenandel i praksis som en nedre grense for hvor lave boutgifter som gir rett til bostøtte. Slik gir ordningen målrettet støtte til husstander med lav inntekt og relativt sett høye boutgifter.

Samtidig må minste egenandel også kunne sies å ha en praktisk rolle i gap-modellen som ligger til grunn for beregning av bostøtte (se figur 1). Uten en minste egenandel ville inntektsgrensene vært betydelig høyere, gitt at man har samme avkortning som i dag. Alternativet ville vært å starte avkortningen tidligere eller øke avkortningen. Begge deler ville økt både kostnadene til ordningen og gitt høyere margineffekt av økt inntekt, noe som kan påvirke arbeidsinsentivene negativt.

Videre i denne delen av kapittelet ser vi på husstander med lave boutgifter.

Hvor mange har lave boutgifter?

Det finnes ingen klar definisjon av lave boutgifter, og formålet med bostøtten ser også boutgifter i forhold til inntekt. Hva vi definerer som lave boutgifter vil også være avhengig av hvor man bor og hvor mange som bor i husstanden.

I denne gjennomgangen definerer vi lave boutgifter løst gjennom å ta utgangspunkt i husstander som ligger i det laveste segmentet av boutgifter.

Det er svært få som søker bostøtte der boutgiftene er lavere enn minste egenandel, som pr. 2. halvår 2025 er på 2146 kroner i måneden.

Tabell 18 viser at dette bare gjaldt 61 husstander i 2025, om lag 0,04 prosent av alle bostøttesøkere. Antallet husstander øker gradvis når vi ser på intervaller på 500 kroner for husstander med høyere boutgifter enn minste egenandel, men utgjør fortsatt en liten andel av alle i søkermassen.

Tabell 18: Antall husstander som har søkt bostøtte med boutgifter nær minste egenandel, 2025

	Antall	Andel av alle bostøttesøkere
Lavere enn minste egenandel	61	0,04 %
Over: 0-499 kr	95	0,07 %
Over: 500-999 kr	194	0,14 %
Over: 1000-1499 kr	251	0,18 %
Over: 1500-1999 kr	556	0,40 %
Over: 2000-2499 kr	906	0,65 %
Over: 2500-2999 kr	2120	1,51 %

Hvis vi definerer lave boutgifter som husstander som faller i én av kategoriene i tabell 18, kan vi bruke dagens kommunegruppeinndeling til å vurdere geografiske forskjeller i andelen med lave boutgifter.

Tabell 19 viser at andelen med lave boutgifter blir

gradvis litt høyere med kommunegruppene, og er klart høyest i kommunegruppe 4. Det gir også mening all den tid kommunegruppene er ment å ivareta geografiske forskjeller i boutgifter, og at det er færre husstander med lave boutgifter (definert etter en absolutt verdi) i områder med høyere boutgifter.

Tabell 19 Andel husstander som har søkt bostøtte med lave boutgifter, kommunegrupper i bostøtten, 2025

Kommunegruppe	Andel med lave boutgifter
1	0,9 %
2	1,1 %
3	1,3 %
4	4,2 %

Når vi går ned på kommunenivå, ser vi samme hovedtrend, men med større variasjon - særlig i kommunegruppe 4. I figure 9 utgjør hver prikk én

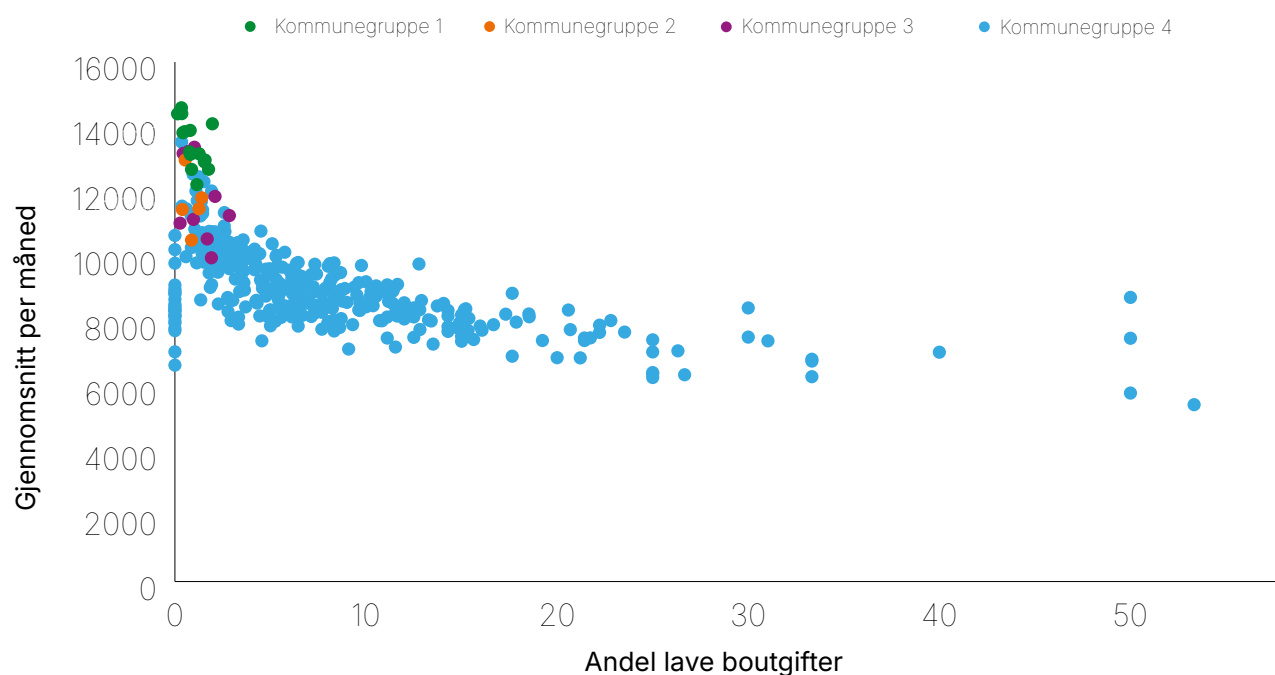
kommune plassert etter gjennomsnittlige boutgifter i kommunen og andel med lave boutgifter. For kommunegruppe 1 til 3 (kommunegruppe er

representert ved hver bydel i Oslo) er det Sola som har høyest andel med 2,9 prosent, mens bydel Sagene i Oslo har lavest med 0,1 prosent.

I kommunegruppe 4 varierer andelen fra flere kommuner som ikke har noen husstander med

lave boutgifter, til noen få kommuner der over halvparten av husstandene har lave boutgifter. Felles for begge ender av skalaen er at de ofte har få husstander. Figuren viser at kommunegruppene, og særlig kommunegruppe 4, ikke er ensartede.

Figur 9 Bostøttesøkere per kommune, etter gjennomsnittlige boutgifter (kroner) og andel med lave boutgifter (prosent), juli 2025



Det er også verdt å merke seg at andelen med lave boutgifter er relativt sett høyere blant boligeiere som mottar bostøtte enn leietakere. Om lag 2,5 prosent av alle leietakere har lave boutgifter, mens tilsvarende andel for boligeiere er på 5,1 prosent. Som nevnt tidligere i rapporten er det normalt med større variasjon blant boligeiere, da boutgiftene kan stamme fra et «gammelt» boliglån der renter og avdrag er relativt sett lave.

Hvordan stemmer tallene fra bostøtteregisteret

med andre kilder for boutgifter? Ifølge data fra LMU for 2023 så er andelen med lave boutgifter litt høyere i deres populasjon enn for bostøttesøkere. Andelen med under 2000 kr i boutgifter pr. måned er på om lag 0,2 prosent i LMU, mens andelen bostøttesøkere med boutgifter under minste egenandel, som er om lag samme nivå, er på 0,04 prosent. Dette kan tyde på at mange husstander med veldig lave boutgifter, som derfor ikke er berettiget bostøtte, også lar være å søke.

Tabell 20 Andel med lave boutgifter i SSBs leiemarkedsundersøkelse for 2023

Boutgifter	Andel
Under 2000 kr	0,2 %
2000-2999 kr	0,3 %
3000-3999 kr	0,8 %
4000-4999 kr	1,7 %
5000-5999 kr	3,5 %

Tallene vi har sett på her tyder på at svært få husstander ikke har rett på bostøtte ene og alene fordi boutgiftene er for lave. Andelen med så lave boutgifter er veldig liten. Behovsprøvingen mot lave boutgifter kan derfor ikke sies å være særlig streng. Slik sett er det vel så naturlig å

vurdere nivået på minste egenandel ut fra et fordelingsperspektiv mellom dem som har relativt sett høye og dem som har relativt sett lave boutgifter – alt annet likt.

5 Tiltak og resultater

Siden 2024 er det iverksatt flere tiltak i bostøtteordningen. Særlig ble det i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2024 vedtatt flere endringer i bostøtteordningen som fikk virkning gjennom 2. halvår av 2024.

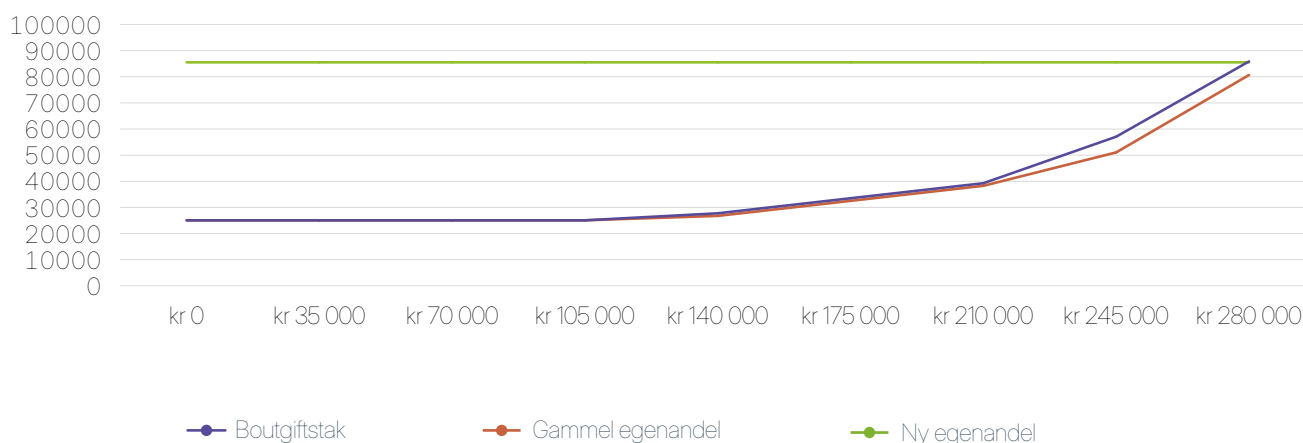
I samme budsjett fikk også Husbanken og NAV i oppdrag å tilpasse systemene slik at Husbanken kan identifisere personer som får tre utbetalinger av meldekortsytelser (arbeidsavklaringspenger og dagpenger) i én kalendermåned. Den konkrete tilpasningen i bostøtteregelverket ble foreslått i statsbudsjettet for 2025 med virkning fra 1. januar 2025.

I dette kapittelet ser vi kort på de foreløpige effektene av noen av endringene som etter vår mening har størst påvirkning på innretningen av ordningen.

5.1. Ny egenandel

Fra 1. juli 2024 ble egenandelen i bostøtten endret, fra å øke trinnvis og progressivt i siste ledd, til å øke lineært i to ledd, se figur 10. Endringen ble gjennomført under forutsetning av at ingen mottakere skulle få redusert bostøtte. Samtidig ble innslagspunktene for egenandelen tilpasset, for at økte minsteytelser ved kvalifiseringsstønad, AAP og uføretrygd ikke skulle redusere bostøtten. Til sammen ble det bevilget 14 millioner kroner på statsbudsjettet for 2024 i forbindelse med denne omleggingen.

Figur 10 Bostøttens egenandel, før og etter endring i juli 2024, enslig mottaker



Det siste elementet, som kunne blitt gjennomført uavhengig av tilpasningen av egenandelen gjør det utfordrende å vise konkret hvilken effekt tiltaket hadde, men ingen fikk lavere bostøtte og noen husstander fikk mer. Særlig de med inntekt like over innslagspunktet for det ytterste leddet i egenandelen fikk økt bostøtte, i noen tilfeller opptil 500 kroner i måneden.

Endringen var kanskje i større grad en viktig prinsipiell endring for innretningen av bostøtteordningen heller enn stor endring i utbetalingen for mottakerne. Mange, inkludert ekspertgruppen som evaluerte bostøtten, mente at det progressive leddet i egenandelen var unødvendig komplisert. Omleggingen av egenandelen gjør bostøtten enklere å forstå og gjør det enklere å forutsi konsekvensene av endringer i inntekt for mottakerne. Det gjør ordningen mer gjennomiktig både for brukerne og i virkemiddelutviklingen.

Et annet argument for omleggingen var at den trinnvise opptrappingen i den gamle, progressive egenandelen skapte terskeeffekter: I noen tilfeller falt bostøtten mer enn inntekten økte.

Slike effekter fremstår som urimelige både for mottaker som sitter igjen med mindre selv om inntekten øker og i lys av hvordan bostøtten bidrar opp mot arbeidsinsentivene til mottakerne.

I den nye egenandelsmodellen er den maksimale margineffekten på oppunder 59 prosent. Etter Husbankens vurdering er det gode argumenter for å vurdere tiltak som kan redusere dette ytterligere, slik at den samlede margineffekten av redusert bostøtte og økt skatt blir godt under 100 prosent. Astrup og Pedersen (2024) peker også på at margineffekten bør bli lavere i sin gjennomgang av bostøttens egenandel^{xxii}. Allikevel er effekten nå langt mer gjennomiktig som igjen legger bedre til rette for en kunnskapsbasert diskusjon rundt den videre utviklingen av bostøtteordningen.

5.2. Bedre arbeidsinsentiver for hjemmeboende 18- og 19-åringer

Fra og med 1. oktober 2024 ble det vedtatt å fjerne avkortningen av inntekt til hjemmeboende 18- og 19-åringer. Målet var å gi unge mulighet til

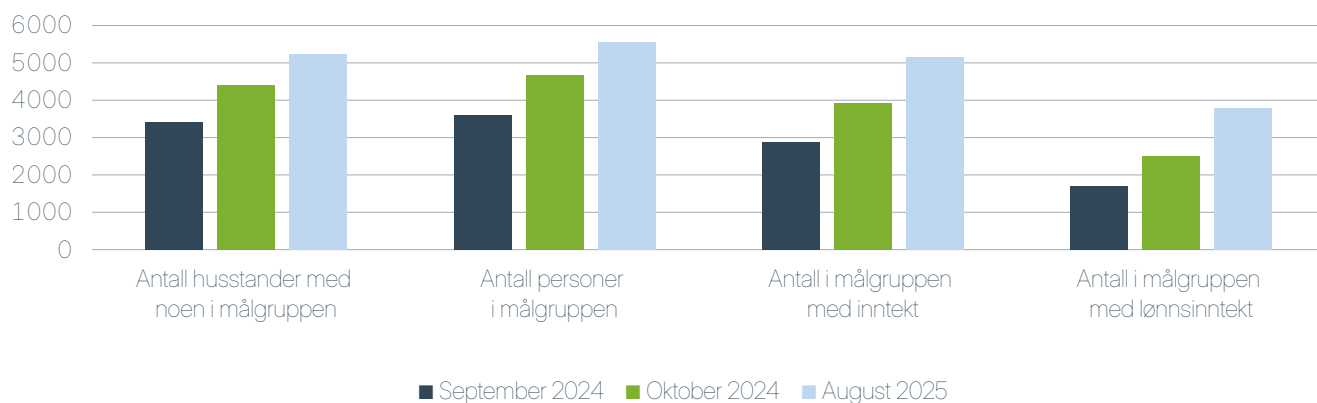
å skaffe seg arbeidserfaring uten at husstandens økonomi blir svekket. Forslaget var også blitt diskutert av ekspertgruppen som evaluerte bostøtteordningen.

Vi vurderer ikke om endringen faktisk har gitt flere unge arbeidserfaringer. Det har gått for kort tid siden innføringen, og en slik analyse krever data utenfor bostøttere registeret. I denne gjennomgangen sammenligner vi i stedet september 2024 (måneden før innføringen), oktober 2024 og august 2025. Tanken er å gi et bilde av status for målgruppen i bostøtte og hvordan endringen

har virket inn både på kort (innføringsmåneden) og litt lengre sikt (ti måneder etterpå).

Tallene vi presenterer tar ikke hensyn til alternative forklaringsfaktorer som for eksempel andre regelverksendringer eller endringer i søkermassen. Allikevel er det mye som tyder på at tiltaket har hatt en effekt. Figur 11 viser at antall personer i målgruppen med lønnsinntekt har økt med 123 prosent fra september 2024 til august 2025. Av personer i målgruppen i husstander som har mottatt bostøtte, så har andelen med lønnsinntekt økt fra 47 prosent til 68 prosent.

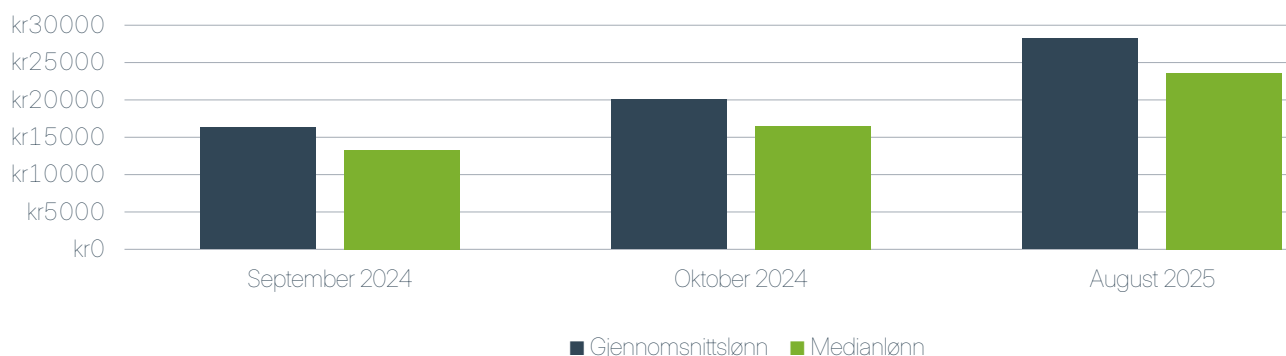
Figur 11 Antall i målgruppen, med uten inntekt og lønnsinntekt, personer/ husstander, september 2024, oktober 2024 og august 2025



Figur 12 viser hvordan inntekten har endret seg, og at inntektsnivået har opplevd en markant stigning. Gjennomsnittlig lønnsinntekt pr. måned blant personer i målgruppen som mottar bostøtte

har økt med nesten 12 000 kroner i perioden, til over 28 200 kroner for august 2025. Tilsvarende har medianinntekten økt med over 10 300 kroner.

Figur 12 Lønnsinntekt for personer i målgruppen, gjennomsnitt og median, september 2024, oktober 2024 og august 2025

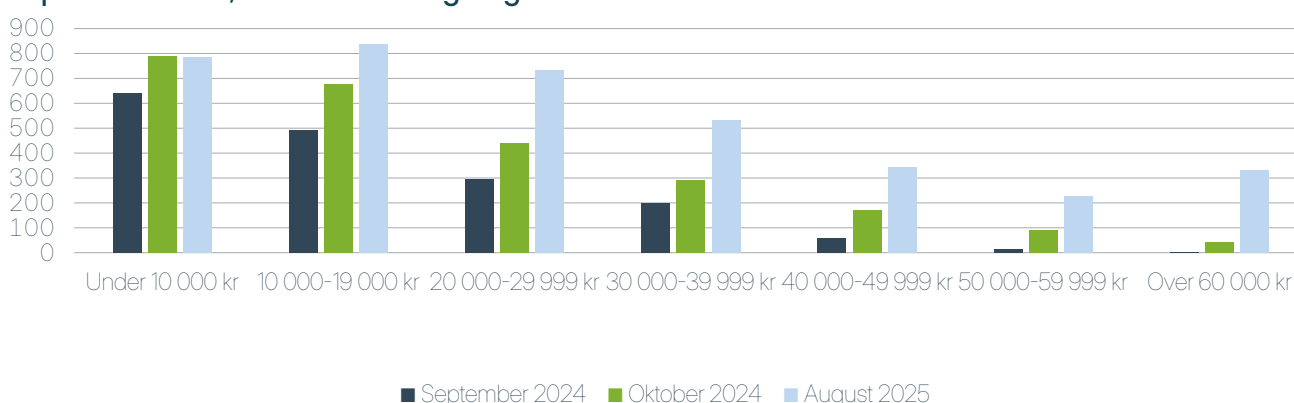


At medianinntekten både er lavere og har økt mindre enn gjennomsnittsinntekten kan derimot tyde på at noen inntekter er relativt sett høye, noe som trekker gjennomsnittet opp.

I figur 13 er de samme personene fordelt etter størrelsen på inntekten. Det tegner et interessant

bilde. Antall personer som har lønnsinntekt under 10 000 kroner per måned er uforandret fra oktober 2024 til august 2025. Derimot er det en klar økning i antallet personer i alle andre kategorier, og særlig for personer som har en inntekt over 60 000 kroner per måned.

Figur 13 Personer i målgruppen gruppert etter inntektskategorier, september 2024, oktober 2024 og august 2025



Altså er det over 300 husstander som mottar bostøtte hvor en person i husstanden har en månedsinntekt over 60 000 kroner. Det kan være

en diskusjon man bør løfte fremover i lys av bostøttens strenge behovsprøving.

5.3. Mer forutsigbarhet for mottakere av AAP og dagpenger

I Husbankens tildelingsbrev for 2025 sto følgende:

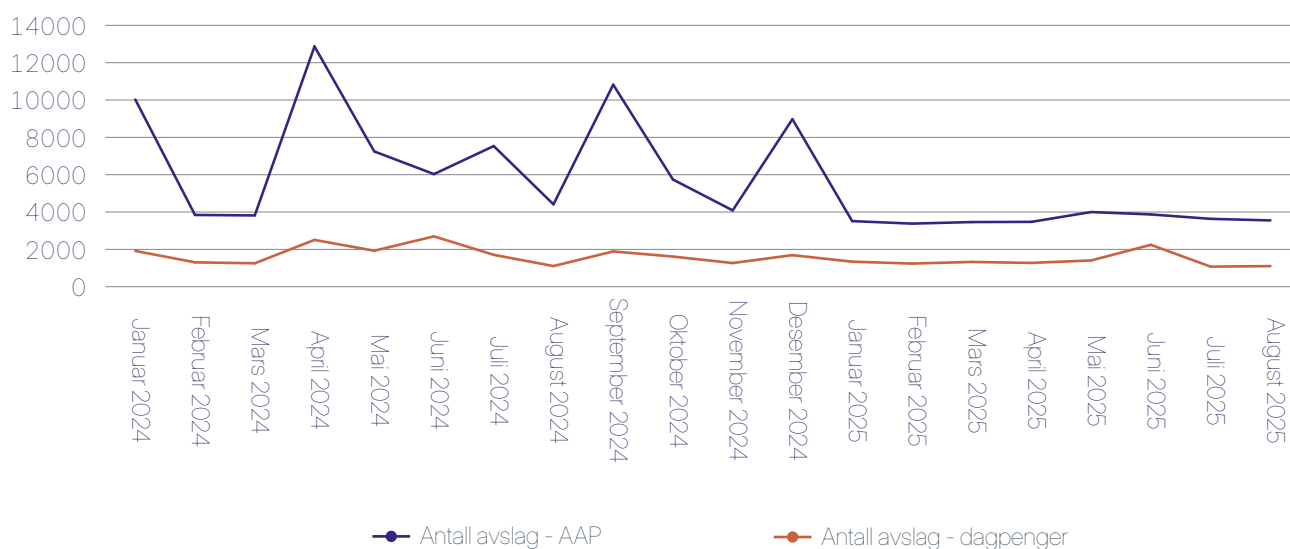
«Mottakere av bostøtte som har inntekt fra arbeidsavklaringspenger (AAP) og dagpenger risikerer to ganger i året å få lavere eller ingen bostøtte fordi de får oppgjør for tre fjortendagers meldekortperioder i samme måned. Bevilgningen økes med 80 mill. kroner som følge av Stortingets vedtak om å innføre en skjermingsordning for mottakere av AAP og dagpenger. Helårseffekten fra 2026 er 100 mill. kroner. Skjermingsordningen gjelder fra 1. januar 2025 med første utbetalingsmåned i februar

2025. Husbanken skal behandle disse sakene ved å utelukke deler av inntekten i de månedene det gjelder».

Denne analysen gjennomføres høsten 2025. Det gir derfor liten mening å gjøre en full kostnads-vurdering opp mot anslagene som lå til grunn for vedtaket før året er omme. I denne gjennomgangen ser vi derfor på hvor mange husstander tiltaket omfatter, og om endringen har gitt mottakerne av meldekortsytelser mer stabile bostøtteutbetalinger.

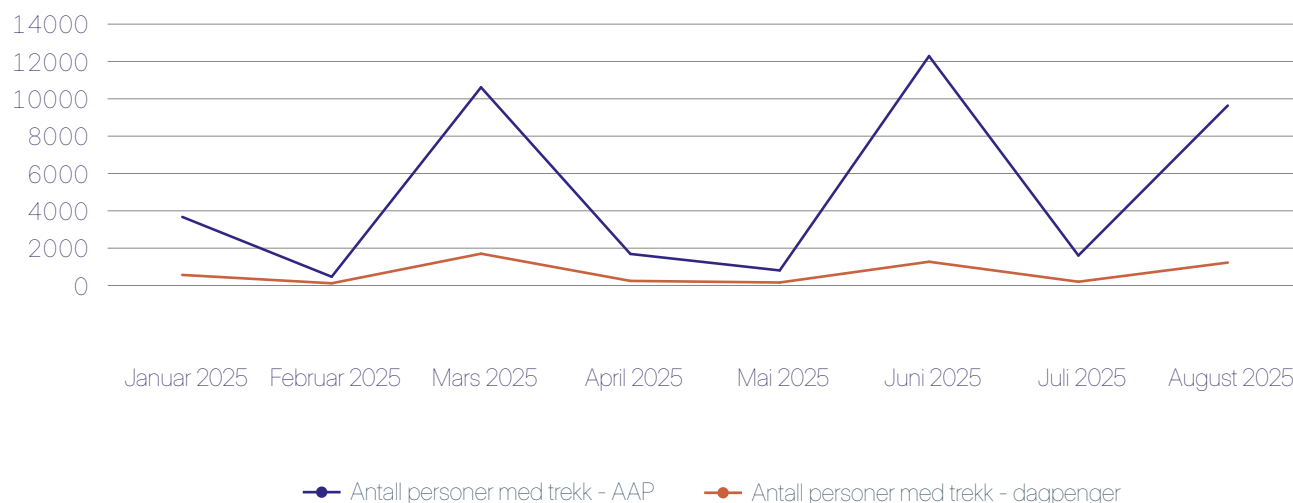
Til det siste først. Figur 14 viser antall avslag pr. måned i 2024 og 2025 for mottakere av AAP og dagpenger.

Figur 14 Antall avslag pr. termin, AAP og dagpenger, 2024 til august 2025



Tiltaket har gjort bostøtteutbetalingen mer stabil for mottakere av AAP og dagpenger. Ser vi på antall personer som har fått et innteksttrekk pr. termin i 2025 (figur 15) finner vi de samme «hakkene» i måneder der flere får tre utbetalinger. Forskjellen er at avslaget er erstattet med et innteksttrekk.

Figur 15 Antall personer berørt av skjermingsordning, fordelt på AAP og dagpenger, januar til august i 2025.



Som figuren viser, er det et visst nivå av skjerming i alle måneder. Det skyldes at utbetalingsforløpene i NAV for mottakere av disse ytelsene kan variere for hver 14. dag, selv om flertallet får utbetalingen på mandager.

I snitt fikk personene som ble berørt hver måned et fratrekk i inntekten på om lag 9000 kroner. På den ene siden gir det mer forutsigbare

bostøtteutbetalinger for mottakerne av meldekortsytelser. På den andre siden blir bostøtten mer gunstig for denne gruppen enn for mottakere med andre ytelser eller lønnsinntekt på tilsvarende nivå. Vi går ikke videre inn i den problemstillingen her, men den illustrerer at bostøtten retter seg mot en heterogen målgruppe, som gir komplekse dilemmaer og ofte må balansere ulike politiske mål.



6 Avsluttende refleksjoner

Bostøtteordningen har et klart definert formål, men kan møte utfordringer når den skal operasjonaliseres. Hvordan definerer vi lave inntekter, høye boutgifter og en egnet bolig? Både hver for seg og i forhold til hverandre? Behovsprøvingen er krevende og må vekte ulike hensyn og prioriterte politikkområder på en god måte. I denne analysen vurderer vi status for bostøttens måloppnåelse, så langt datagrunnlaget og omfanget tillater, og vi vurderer samtidig de ytre rammene ordningen må forholde seg til.

Oppsummert tyder mye på at bostøttens målgruppe, husstander med høye boutgifter og lave inntekter, opplever en svært krevende situasjon. Prisvekst og økt press i leiemarkedet rammer spesielt dem med lav inntekt. Selv om bostøtten fortsatt bidrar til å gjøre boutgiftene mer håndterbare, så er det mye som tyder på at dagens bostøtteordning i mindre grad enn tidligere er tilstrekkelig for mange husstander. En rekke rapporter har vist at dette særlig kan knyttes til innretningen av og nivået på boutgiftstakene. Det fører antakeligvis til økt press på andre virkemidler, og kanskje særlig samfunnets siste sikkerhetsnett, den økonomiske sosialhjelpen.

En slik utvikling bør analyseres grundigere både i lys av bostøttens rolle blant velferdsytelsene, men også dens rolle (og potensiale) for å sikre et velfungerende boligmarked – særlig for dem som må leie en bolig. Skal man sikre en målrettet utvikling av ordningen fremover må det antakeligvis forankres et tydeligere bilde av hvem husstandene med lave inntekter og høye boutgifter er. I det samme bildet må det også være en tydelig vurdering av husstandens behov, og hvilket bidrag bostøtten forventes å ha.

Mer oppmerksomhet er det antakeligvis også behov for rundt bostøttens bidrag til boligpolitiske mål, der bostøtten skal fremme bedre boforhold for husstander med lave inntekter. Funnene i denne analysen tyder på at det er en viss effekt, men at det i vel så stor grad handler om samkjøring med den øvrige boligpolitikken og målretting av bostøtten mot dem som har relativt sett høyere boutgifter. Selv om dagens innretning i veldig begrenset grad avskjærer husstander fra retten til bostøtte på grunn av lave boutgifter eller forhold ved boligen, så vil den fortsatt ha interessekonflikter mellom boligens egnethet på kort og lang sikt. Mer kunnskap om både målgruppen og hvordan bostøttens innretning påvirker målgruppen og ulike politikkområder, er nødvendig for å treffe en god balanse mellom fleksibilitet og betydningen av en trygg og egnet bolig på lang sikt.

Denne analysen gir et faglig fundert oppspill til den videre diskusjonen om bostøtteordningen. Samtidig peker gjennomgangen på at utfordringsbildet er sammensatt. Forhåpentligvis kan dette være en del av grunnlaget for en videre debatt både om konkrete tiltak og særlig rundt de store linjene i ordningen.

Referanser

- i) Astrup, Kim Christian og Pedersen, Axel West (2024): Bostøttens egenandelsberegning –forankring i underliggende prinsipper. BOVEL-notat 2/24.
- ii) KDD (2022): Rapport fra ekspertgruppe: Bostøtten opprydning og forankring.
- iii) Astrup, Kim Christian og Pedersen, Axel West (2024): Utforming av boutgiftstakene i bostøtteordningen – en prinsipiell tilnærming. BOVEL-notat 3/2024.
- iv) Husbanken (2019): Dagens bostøttlemottakere. En gjennomgang av bostøttlemottakere i 2019, sett i lys av endringer fra 2009-2019. Tilgjengelig fra: biblioteket.husbanken.no.
- v) NOU (2022): 7 (2022). Et forbedret pensjonssystem. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- vi) NOU (2024): 19 (2024). Ny boligleielov. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- vii) Husbanken (2025): Statusvurdering om leiemarkedet. Sentrale utviklingstrekk og utfordringer. Husbankens rapportserie 1/2025.
- viii) Benedictow, Andreas m.fl. (2025): Fortrengning i leiemarkedet. SØA-rapport 27/2025.
- ix) Husleie.no (2025): Husleieindeksen for tredje kvartal 2025. Tilgjengelig fra: Innsikt - Husleieindeksen - Husleie.no - plattform for enkel og effektiv boligutleie for utleier og leietaker.
- x) Gamrath, Tobias, Gran, Bjørn og Schuls-Norberg, Marthe (2024): Er det billigere og eie eller leie bolig? SØA-notat 1/2024.
- xi) Oslo Economics (2024): Kunnskapsoppsummering: Lavinntekstshusholdninger og boligkonsum. Rapport 115/2024.
- xii) Husbanken (2019): Dagens bostøttlemottakere. En gjennomgang av bostøttlemottakere i 2019, sett i lys av endringer fra 2009-2019. Tilgjengelig fra: biblioteket.husbanken.no.
- xiii) Normann, Tor Morten (2017): Hvordan måle boutgiftsbelastning? En diskusjon av forholdet mellom inntekter og utgifter til bolig. SSB notat 6/2017.
- xiv) Astrup, Kim Christian og Pedersen, Axel West (2024): Bostøttens egenandelsberegning –forankring i underliggende prinsipper. BOVEL-notat 2/24.
- xv) Astrup, Kim Christian og Pedersen, Axel West (2024): Bostøttens egenandelsberegning –forankring i underliggende prinsipper. BOVEL-notat 2/24.
- xvi) Se for eksempel Morel, N., B. Palier, and J. Palme, eds. 2012. Towards a Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges. Bristol: Policy Press.
- xvii) Myrdal, G., and U. Åhrén. 1933. Bostadsfrågan såsom Socialt planlägningsproblem – under Krisen Och på längre Sikt. Stockholm: Kooperative förbundets bokförlag.
- xviii) Nordvik, Viggo, and Jardar Sørvoll. «Interpreting housing allowance: The Norwegian case.» Housing, theory and society 31.3 (2014): 353-367.
- xix) Nordvik, Viggo. «Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian case.» Journal of Housing and the Built Environment 30.4 (2015): 667-681.
- xx) Husbanken (2019): Dagens bostøttlemottakere. En gjennomgang av bostøttlemottakere i 2019, sett i lys av endringer fra 2009-2019. Tilgjengelig fra: biblioteket.husbanken.no.
- xxi) Von Simson, Kristine og Umblis, Janis (2019): Boforhold og velferd. Rapport 2019/2. Institutt for samfunnsforskning.
- xxii) Astrup, Kim Christian og Pedersen, Axel West (2024): Bostøttens egenandelsberegning –forankring i underliggende prinsipper. BOVEL-notat 2/24.



Husbanken

ISBN 978-82-694211-7-0