



En rapport for Husbanken

Levekårsutsatte bykommuner i et presset boligmarked

oslo**economics**

Tittel: Levekårsutsatte bykommuner i et presset boligmarked

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Husbanken

Publisert: August 2026

Rapportnummer: 2026-74

Kontaktperson: Magne Krogstad Asphjell / Partner

E-post: mka@osloeconomics.no

Tel: +47 938 03 677

Foto/illustrasjon forside: Microsoft Office 365

Innhold

Sammendrag	1
1. Innledning	3
1.1 Leserveiledning	4
2. Data og metode	5
2.1 Intervjuer, casestudie og workshop med kommunene	5
2.2 Indikator for mulighet til å eie og leie bolig	5
2.3 Data om Husbankens virkemidler	7
2.4 Øvrige datakilder	7
2.5 Virkemidlene som analyseres	8
3. Husbanken og tiltaksviften	9
3.1 Bostøtte	10
3.2 Startlån	10
3.3 Lån til utleieboliger for vanskeligstilte	12
3.4 Lån til boligkvalitet	13
3.5 Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem	13
3.6 Tilskudd til energiltak i kommunale boliger	14
4. Et sammensatt utfordringsbilde	15
4.1 Overordnet utvikling i de ni kommunene	15
4.2 Indikatorer for boligtilgang, eie og leie	17
4.3 Nasjonalt bakteppe	21
4.4 Hva sier kommunene?	24
5. Effekt av virkemidlene	26
5.1 Bostøtte	26
5.2 Startlån	28
5.3 Lån til utleieboliger for vanskeligstilte og tilvisningsavtaler	31
5.4 Lån til boligkvalitet	32
5.5 Investeringsstilskudd	35
5.6 Tilskudd til energiltak	36
5.7 Borettslagsmodellen – Foreldreinitierte bofellesskap	38
6. Anbefaling om Husbankens virkemidler	39
6.1 Endringer i virkemidler	39
6.2 Oppsummering	47
7. Referanser	48

Sammendrag

Norske storbyer og levekårsutsatte bykommuner har de siste årene stått i et stadig strammere boligmarked. Boligbyggingen har falt til det laveste nivået på over tretti år, antallet bostedsløse har igjen økt, og høyere renter og kostnadsvekst sammen med bosetting av et rekordhøyt antall flyktninger har lagt press på bolig- og leie-markedet. Kommunene, som har et lovpålagt ansvar for å bistå vanskeligstilte med å skaffe og beholde en egnet bolig, melder om økende vansker med å skaffe nok egnede boliger og om økt press på de boligsosiale tjenestene. På oppdrag for Husbanken har Oslo Economics kartlagt hvilke boligsosiale utfordringer som preger disse kommunene, vurdert effekten av Husbankens økonomiske virkemidler i møte med utfordringene og gitt en oppdatert beskrivelse av verdien av virkemidlene, sammen med anbefalinger til justeringer av eksisterende virkemidler og eventuelle nye tiltak. Analysen omfatter ni levekårsutsatte bykommuner: Oslo, Bergen, Drammen, Stavanger, Trondheim, Tromsø, Kristiansand, Sarpsborg og Fredrikstad.

Analysen kombinerer registerdata om husholdningene fra Microdata.no for perioden 2020 til 2024, data om virkemiddelbruk fra Husbanken og Husbankens statistikkbank, øvrig statistikk fra blant annet Statistisk sentralbyrå, og en kvalitativ datainnsamling med intervjuer i alle de ni kommunene, casestudier i fem av dem og en workshop. Husholdningenes muligheter på boligmarkedet måles med to indikatorer. Først, en indikator for muligheten til å kjøpe bolig: andelen husholdninger som har tilstrekkelig inntekt og egenkapital til å finansiere en marginalt egnet bolig innenfor utlånsforskriftens krav. Deretter, en indikator for muligheten til å leie: andelen leietakerhusholdninger som har råd til en egnet bolig når betalingsevnen beregnes som inntekt etter skatt fratrukket SIFOs referansebudsjett. Som supplerende mål ser vi på andelen leietakere med høy boutgifts-belastning, definert ved at mer enn førti prosent av inntekten etter skatt går til boutgifter.

Forskjellen mellom lavinntektshusholdninger og øvrige husholdninger er stor og vedvarende. Blant husholdninger uten lav inntekt kan mellom 55 og 74 prosent finansiere et boligkjøp i 2024, mot mellom 15 og 33 prosent av lavinntektshusholdningene, og avstanden mellom gruppene har økt noe gjennom perioden. Forskjellene er størst for barnefamilier, både enslige forsørgere og par med barn, mens enslige uten barn ligger nærmere nivået for husholdningene generelt. Mekanismen er at barnefamilier trenger større og dyrere boliger, og at det er utlånsforskriftens krav til gjeldsgrad, snarere enn egenkapitalkravet, som oftest er bindende for lavinntektshusholdninger. Andelen lavinntektshusholdninger som verken oppfyller gjeldsgrads- eller egenkapitalkravet, er høyest i Oslo, Trondheim, Stavanger og Tromsø med mellom 69 og 72 prosent, og lavest i Sarpsborg, Fredrikstad og Kristiansand med mellom 51 og 54 prosent. Husholdninger med flyktningbakgrunn og eldre husholdninger befinner seg i hver sin ende av fordelingen: blant lavinntektshusholdninger med flyktningbakgrunn har bare mellom 0 og 10 prosent tilstrekkelig finansieringsevne i 2024, mens andelen blant eldre husholdninger uten lav inntekt ligger over 90 prosent.

Samtidig viser analysen at mulighetene til å kjøpe og leie en egnet bolig samlet sett har vært stabile eller svakt bedret i perioden 2020 til 2024, til tross for vekst i bolig- og leiepriser. Andelen husholdninger som kan finansiere et boligkjøp, er svakt høyere eller om lag uendret i 2024 sammenlignet med 2020 i samtlige ni kommuner, og for leietakere har andelen med tilstrekkelig betalingsevne for en egnet bolig, om noe, økt. Forklaringen ligger i hovedsak på inntektssiden: inntektene i de lavere delene av fordelingen vokste raskt nok til å løpe fra både leieprisveksten i det nedre sjiktet av markedet, der leien for en toroms steg om lag 17 prosent, og veksten i øvrige levekostnader. Bildet varierer likevel betydelig geografisk og er gjennomgående svakest i Oslo. Andelen som kan finansiere et boligkjøp, ligger i Oslo mellom 47 og 49 prosent gjennom hele perioden, mot 68 prosent i resten av landet i 2024. For leiemarkedet er kontrasten enda større: i Oslo har over 90 prosent av lavinntektsleierne en høy boutgiftsbelastning gjennom hele perioden, og bare om lag 15 prosent har tilstrekkelig betalingsevne for en egnet bolig i 2024, mot over halvparten i resten av landet.

Kommunene beskriver gjennomgående et strammere marked og økende boligsosiale utfordringer, men knytter dette i mindre grad til prisnivået og i større grad til tilgangen på rimelige og egnede boliger. En husholdning kan ha tilstrekkelig betalingsevne på papiret uten at det finnes ledige boliger å leie eller kjøpe innenfor rammen, og startlån innvilges i flere tilfeller uten at det lar seg realisere i et kjøp. Utfordringen viser seg derfor som lengre køer og økt bruk av midlertidige botilbud snarere enn som svekket betalingsevne: nasjonalt steg antallet husstander i midlertidige botilbud fra 4 502 til 7 375 i perioden, og i Oslo mer enn tredoblet antallet med opphold over tre måneder seg, fra 125 til 381 husstander. Trangboddhet er fortsatt mer utbredt i de ni byene enn ellers; i Oslo bodde 24 prosent av lavinntektsleierne trangt i 2024, mot 12 prosent i resten av landet. Av Husbankens virkemidler vurderes bostøtte og startlån som de viktigste, men begge har begrensninger: bostøttens inntektsgrenser og boutgiftstak henger etter prisutviklingen i pressområdene, og startlånet når i økende grad

husholdninger med høyere inntekt, der gjennomsnittsinntekten blant mottakerne har steget om lag 29 prosent fra 2020 til 2024. Lån til boligkvalitet løfter standarden i boligmassen og virker konjunkturstabiliserende, men gir få nye egnede boliger, og investeringstilskuddet verdsettes, men oppleves som lite fleksibelt.

Hovedbildet er robust, men resultatene må leses i lys av forutsetningene. Leieprisene er estimert fra boutgiftene til bostøttesøkere og er dermed mest treffsikre for det nedre sjiktet av markedet, der lavinntektsleiere befinner seg. Dersom sammensetningen av søkere har forskjøvet seg gjennom perioden, kan den underliggende prisveksten være undervurdert, men prisutviklingen samsvarer rimelig godt med andre leieprisindekser. Tallgrunnlaget er svakere for de største husholdningene og for de minste kommunene, og kjøpsindikatoren bygger på egenkapitalkravet på 15 prosent som gjaldt i analyseperioden, før det ble redusert til 10 prosent fra 2025. Samlet peker analysen mot at den bærende utfordringen er redusert tilgang på egnede og rimelige boliger snarere enn svekket betalingssevne, og at flere av virkemidlene i liten grad er innrettet mot dette.

Husbankens virkemidler vurderes samlet sett som viktige for kommunenes boligsosiale arbeid, men med ulike styrker og begrensninger. Bostøtte og startlån fremheves av kommunene som de viktigste virkemidlene for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger, men effekten begrenses av henholdsvis lave inntektsgrenser og boutgiftstak i bostøtten og manglende tilgang på egnede boliger for husholdninger som får innvilget startlån. Tilskudd til etablering, som i 2020 ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene, vurderes som viktig for de særlig økonomisk utsatte husholdningene. Lån til utleieboliger for vanskeligstilte og tilvisningsavtaler har bidratt til flere egnede utleieboliger, men fungerer best for husholdninger med moderate bistandsbehov. Lån til boligkvalitet bidrar til kvalitetsheving og oppgradering av boligmassen og har fungert konjunkturstabiliserende i en periode med lav boligbygging, men gir få nye boliger spesielt rettet mot vanskeligstilte. Investerings-tilskuddet verdsettes av kommunene og stimulerer til flere omsorgsboliger og sykehjemsplasser, men oppleves samtidig som lite fleksibelt og kostnadsdrivende. Tilskudd til energiltak bidrar til oppgradering av boligmassen, men har begrenset betydning for de boligsosiale utfordringene.

Etter vår vurdering kan justeringer i de eksisterende virkemidlene bidra til å avhjelpe kommunenes boligsosiale utfordringer. En generell styrking av for eksempel bostøtte- eller startlånsordningene vil i et marked der tilgangen er den bindende skranken, i stor grad slå ut i økte priser. Mer lovende er tiltak rettet mot konkrete hindre, herunder styrket oppfølging av husholdninger som får innvilget startlån slik at flere realiserer et kjøp, og målrettede tilskudd til utleieboliger for de mest vanskeligstilte, særlig personer med samtidige rus- og psykiske helseutfordringer. Det kan også være relevant med justerte eller ytterligere tiltak på tilbudssiden, for eksempel mer fleksibilitet i bruk av investeringstilskudd eller lån til boligkvalitet. For de levekårsutsatte bykommunene er det flere utfordringer med det generelle tilbudet av nye boliger som ikke nødvendigvis løses av tilskudd eller mer gunstige låneordninger. Det vil derfor være viktig å avklare hvilken betydning forhold på etterspørselssiden, knyttet til reguleringsprosesser eller i tomtetilgangen kan ha for om nye tiltak på tilbudssiden kan ha ønsket effekt. Mulige tiltak kan rettes mot økt utbygging av aldersvennlige boliger, som indirekte kan øke tilgangen på familieboliger og mot økt tilbud av sokkelboliger for å styrke fleksibiliteten i markedet, særlig ved mer kortsiktige etterspørselssvingninger. Det kan også være tiltak som reduserer økonomiske eller koordineringsmessige utfordringer i prosjekter. Én mulighet kan være tilskudd eller rentefrie lån til finansiering av deler av rekkefølgekravene for prosjekter som, for eksempel, faller inn under eksisterende tiltak eller nye tiltak. Særlig kan det bidra til å ta ned usikkerheten i prosjekter der det er flere utbyggere og ulemper ved å være først ute i et område.

1. Innledning

Denne rapporten belyser de boligsosiale utfordringene i norske storbyer og levekårsutsatte bykommuner, med særlig vekt på utviklingstrekk, geografiske forskjeller og konsekvenser for utsatte husholdninger. Videre vurderes hvordan Husbankens økonomiske virkemidler fungerer i møte med disse utfordringene under endrede økonomiske rammebetingelser. På bakgrunn av analysene gis det anbefalinger til justeringer av eksisterende virkemidler. I tillegg vurderes behovet for nye tiltak, med sikte på å bidra til en mer målrettet og effektiv boligsosial innsats.

Boligen vår er noe av det viktigste vi har. Hvordan den er og miljøet rundt denne, påvirker alle deler av livet, og en stabil bosituasjon gir positive helsegevinster (NIBR, 2014). En god bolig er avgjørende for livskvalitet og mulighet til livsutfoldelse. Bosituasjonen har særlig stor betydning for sårbare grupper, som lavinntektsfamilier, innvandrere, og personer med dårlig helse (ISF, 2019). Spesielt for barn og unge vil bosituasjon og nabolag påvirke hverdagen og danne rammene for deres oppvekstvilkår. Boligen og nabolaget er en sentral sosial arena. Det å kunne ha med venner hjem er viktig, og å bo trangt kan dermed få negative konsekvenser (Meld. St. 28 (2022-2023)). Boligpolitikken i Norge har derfor som mål at alle skal bo godt og trygt.

Boligpolitikken er ikke et isolert område, men en integrert del av den norske velferdspolitikken. En trygg og egnet bolig regnes som én av fire grunnleggende velferdspilarer, sammen med helse, utdanning og arbeid. I Norge har boligpolitikken tradisjonelt vært preget av en sterk eierlinje, der det å eie egen bolig fungerer som en form for sosial og økonomisk sikkerhet. På grunn av boligens sentrale rolle i velferden, har kommunene et lovpålagt ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet med mål om å skaffe og beholde en egnet bolig, jf. boligsosialloven §§ 1 og 6. Boligsosialt arbeid er dermed en kjerneoppgave i kommunenes velferdsarbeid.

Boligsosiale utfordringer

Boligsosiale utfordringer oppstår når enkeltpersoner eller grupper har vansker med å skaffe eller beholde en egnet bolig, eller når boforholdene virker negativt inn på helse, livskvalitet og mulighet for sosial deltakelse. Utfordringene er sammensatte og kan omfatte bostedsløshet, både akutt og langvarig, trangboddhet, dårlig boligstandard, høy boutgiftsbelastning, manglende tilpasning for personer med spesielle behov, diskriminering i leiemarkedet, eller ustabile og utrygge leieforhold.

Dersom de boligsosiale utfordringene øker, kan det få store konsekvenser for kommunene. Med lovpålagt ansvar for å bistå vanskeligstilte i boligmarkedet, må kommunene håndtere økende press på boligsosiale tjenester. Dette kan gi økende økonomisk belastning og utfordre kommunens evne til å opprettholde kvaliteten på andre velferdsområder. Dermed blir behovet for gode, treffsikre boligpolitiske virkemidler enda viktigere for å sikre kommunens mulighet til å levere gode velferdstjenester på alle områder.

Frem til inngangen av 2022 var det en positiv utvikling i den boligsosiale situasjonen, da det var færre vanskeligstilte på boligmarkedet og historisk lavt antall bostedsløse (Meld. St. 13 (2023-2024)). Siden da har det skjedd endringer, og det kan ha blitt en mer krevende bosituasjon for mange. Boligbyggingen har gått vesentlig ned, og andelen bostedsløse har igjen økt (Mathiesen, 2025; Thorgrimsen, 2026). Høyere rente og inflasjon kan gjøre boligutgiftene vanskelige å håndtere. I samme periode har kommunene også bosatt et rekordhøyt antall flyktninger.¹

Husbankens årsrapport for 2025 viser at ubalansen mellom tilbud og etterspørsel i leiemarkedet har økt. Samtidig viser årsrapporten at andelen med høy boutgift har falt blant leietakere siden 2022, mens andelen blant eiere har gått opp som følge av økte renter. Analyser fra SSB (2026) viser også at de seneste årene samlet sett ikke fremstår som en tydelig nedgang i husholdningenes kjøpekraft og at de fleste husholdninger har hatt reallønnsvekst.

Geografiske forskjeller og levekårsutsatte områder

Utfordringene i det boligsosiale arbeidet er sammensatte og varierer mellom ulike kommuner og regioner. Mens mange bygdekommuner kan stå overfor behov for å tilrettelegge boliger for eldre og personer med funksjonsnedsettelse eller

¹ Høyeste antall flyktninger noensinne – SSB

utviklingshemming, preges større bykommuner ofte av andre problemstillinger som trangboddhet, bostedsløshet og et presset leiemarked (Husbanken, 2024).

Det kan være spesielt behov for forsterket boliginnnsats i såkalt levekårsutsatte områder. Levekårsutsatte områder defineres som områder der store deler av befolkningen scorer under gjennomsnittet på en rekke levekårsvariabler (Husbanken, 2023). Dette er variabler som for eksempel inntekt, utdanning, og sysselsetting. De boligsosiale utfordringene i disse områdene blir ofte enda mer komplekse, ettersom flere faktorer som lav inntekt, arbeidsledighet og svake sosiale nettverk forsterker hverandre. I slike områder kan kombinasjonen av sosiale og økonomiske belastninger føre til at boligproblemene får større konsekvenser for befolkningens trivsel og muligheter til å delta i samfunnet.

Husbankens rolle og virkemidler

Husbankens samfunnsoppdrag er å forebygge at folk blir vanskeligstilte i boligmarkedet og bidra til at flere kan skaffe og beholde en egnet bolig. I tillegg har Husbanken fått en styrket nasjonal kunnskapsrolle, med mål om å gi bedre innsikt i hva som skal til for å utvikle og gjennomføre boligpolitikken både lokalt og nasjonalt. Husbanken støtter også kommunene i deres boligsosiale arbeid gjennom veiledning og ulike virkemidler.

Husbanken forvalter virkemidler som bostøtte, tilskudd og lån. Til privatpersoner kan Husbanken tildele bostøtte og lån til å bygge, oppgradere, eller kjøpe bolig. Husbanken gir også startlån og tilskudd til kommuner for videre utlån til enkeltpersoner som har hatt langvarige problemer med å få lån i vanlig bank. Det kan også gis tilskudd til kommuner, selskaper og andre som har til formål å leie ut boliger til vanskeligstilte dersom vilkårene som sikrer kommunen langsiktig tilgang på boligene er oppfylt.

Videre har Husbanken fått en tydeligere motkonjunkturrolle. I 2025 disponerte Husbanken 45 milliarder kroner i lån, tilskudd og bostøtte. I 2024 og 2025 finansierte Husbanken henholdsvis 31 og 23 prosent av alle nye boliger i Norge. Økt etterspørsel etter startlån og lån til boligkvalitet viser både behovet for Husbankens finansielle rolle og utfordringene ved dagens marked. Samtidig møter Husbankens økonomiske virkemidler nye strukturelle og økonomiske rammebetingelser som påvirker måloppnåelsen.

Formål og gjennomføring

På oppdrag for Husbanken har Oslo Economics analysert hvilke boligsosiale utfordringer som preger storbyene og levekårsutsatte bykommuner, med spesielt fokus på geografiske forskjeller, utviklingstrekk, og konsekvenser for utsatte husholdninger. Videre har vi vurdert virkningene av Husbankens økonomiske virkemidler i møte med disse utfordringene, samt gitt en oppdatert beskrivelse av verdien av virkemidlene. På bakgrunn av dette gir vi anbefalinger til eksisterende og eventuelle nye tiltak.

Oppdraget fokuserer på levekårsutsatte bykommuner med behov for forsterkede tiltak, spesifikt Oslo, Bergen, Drammen, Stavanger, Trondheim, Tromsø, Kristiansand, Sarpsborg og Fredrikstad.

1.1 Leserveiledning

Rapporten er strukturert som følger. I kapittel 2 presenteres datagrunnlaget og metodene som ligger til grunn for analysene i rapporten. Videre gir vi i kapittel 3 en kort introduksjon til Husbankens rolle og virkemidler som er av relevans for dette prosjektet. I kapittel 4 beskriver vi utviklingen i den boligsosiale situasjonen i de aktuelle byene. Med det som bakteppe, beskriver kapittel 5 hvordan effekten av Husbankens virkemidler har endret seg. Til slutt, i kapittel 6, diskuterer vi funnene og mulige tiltak.

2. Data og metode

Dette kapittelet beskriver datagrunnlaget og metodene som ligger til grunn for analysene i rapporten. Vi benytter en kombinasjon av kvalitative og kvantitative kilder, inkludert intervjuer og casestudier i utvalgte kommuner, registerdataanalyser basert på Microdata.no, samt annen statistikk fra Husbanken og Statistisk sentralbyrå. Datainnsamlingen er gjennomført trinnvis, der innledende intervjuer og analyser har dannet grunnlaget for videre fordypning i casestudier og tematiske analyser. Prosjektet har pågått mellom januar og august 2026.

2.1 Intervjuer, casestudie og workshop med kommunene

Vi har gjennomført innledende intervjuer med sentrale personer i alle de ni bykommunene for å få en overordnet forståelse av kommunenes boligsosiale utfordringer og organisering. Videre har vi gjennomført casestudier i fem utvalgte kommuner, Oslo, Bergen, Sarpsborg, Kristiansand og Stavanger. I casekommunene har vi intervjuet 3-4 personer i hver kommune.

Intervjuene i kommunene har omfattet informanter fra ulike deler av den kommunale organisasjonen, herunder eiendoms- og boligforvaltning, plan- og byutvikling, helse- og omsorgstjenester, og Nav. Dette inkluderer blant annet ansatte ved boligkontor, eiendomsavdelinger og byrådsavdelinger, samt enheter med ansvar for tildeling og oppfølging av boliger og forvaltning av boligsosiale virkemidler.

I casestudien har vi også intervjuet tre utbyggere med erfaring med Husbankens virkemidler, for å supplere kommuneperspektivet.

Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, der en intervjuguide er sendt ut på forhånd og har fungert som en veiledende ramme for samtalen. Intervjuene er gjennomført med to prosjektmedarbeidere, hvor én har ledet intervjuet og én har dokumentert underveis. Intervjuene er gjennomført digitalt.

Som del av datainnsamlingen har vi gjennomført en workshop med representanter fra tre av casekommunene. Formålet med workshopen var å diskutere og sammenligne erfaringer på tvers av kommunene, og dermed få frem likheter og forskjeller i hvordan kommunene arbeidet. Dette gir et bredere grunnlag for å forstå variasjonene på tvers av casekommunene, og supplerer innsikten fra de enkelte casestudiene.

Workshopen ble gjennomført digitalt. Vi presenterte foreløpige funn fra analysene, som dannet utgangspunkt for videre diskusjon. Deltakerne diskuterte både disse funnene, kommunenes boligsosiale utfordringer og erfaringer med Husbankens virkemidler.

2.2 Indikator for mulighet til å eie og leie bolig

Vi benytter Microdata.no for å gjennomføre flere analyser av hvordan husholdningenes økonomi og muligheter på boligmarkedet har utviklet seg i perioden. Microdata.no er et analyseverktøy utarbeidet av Sikt og Statistisk sentralbyrå (SSB), og gir tilgang til detaljerte norske registerdata. Herfra henter vi opplysninger om husholdningene i perioden 2020 til 2024.²

Hovedfokuset er på to mål for husholdningenes muligheter på boligmarkedet:

- Indikator for muligheten til å kjøpe/eie
- Indikator for muligheten til å leie

For muligheten til å kjøpe ser vi på alle husholdninger i perioden. For muligheten til å leie ser vi kun på husholdninger som leier.

En egnet bolig er definert som en bolig som ikke er trangbodd etter SSBs definisjon. Det vil si at boligen har minst ett rom per person i husholdningen, og to rom for en enpersonshusholdning, samt minst 25 kvadratmeter per person i husholdningen. Denne definisjonen ligger til grunn for begge indikatorene, men hvilke av de to kriteriene som faktisk kan operasjonaliseres, varierer mellom kjøps- og leieindikatoren.

2.2.1 Indikator for å kjøpe/eie

For å finne andelen husholdninger som har tilstrekkelig inntekt og egenkapital til å kjøpe en egnet bolig, benytter vi en tilnærming inspirert av Oslo Economics (2023). Vi finner først informasjon

² 2024 er siste år med tilgjengelige data.

om husholdningens inntekt og egenkapital fra Microdata.no. Vi finner husholdningens egenkapital ved å hente ut beregnet bruttoformue fratrukket gjeld. Boligpriser er beregnet basert på SSBs boligprismodell, hvor vi finner prisen for en marginalt egnet bolig for enebolig, småhus og leilighet og velger deretter den billigste av de tre. SSBs boligprismodell er basert på boligens areal, ikke antall rom. Indikatoren for å kjøpe bygger derfor kun på arealkravet i trangboddhets-definisjonen, uten et tilsvarende krav til antall rom. Etter å ha identifisert den billigste egnede boligen vurderer vi om husholdningen har egenkapital tilsvarende minst 15 prosent av boligprisen, og om den kan finansiere kjøpet med samlet gjeld lavere enn fem ganger husholdningens inntekt.³

2.2.2 Indikator for å leie

For å finne andelen husholdninger som har tilstrekkelig betalingsevne for å leie tar vi utgangspunkt i husholdningens inntekt etter skatt og trekker fra SIFOs referansebudsjett. Betalingsevnen er det husholdningen har igjen til boutgifter etter at andre nødvendige levekostnader er dekket.

SIFOs referansebudsjett består av både individ- og husholdningsspesifikke utgifter. Vi har som utgangspunkt fulgt SIFO-budsjettet tett, med enkelte tilpasninger. For barn i barnehagealder benytter vi nasjonal makspris, og avgrenser utgifter så de ikke overstiger seks prosent av foreldrenes inntekt i tråd med ordning for redusert foreldrebetaling. Tilsvarende inkluderer vi en søskenmoderasjon hvor foreldrebetalingen er redusert med 30 prosent for det andre barnet, og tredje og eventuelt flere barn er gratis. Maksprisen for barnehage er gradvis satt ned i perioden, og vi benytter den gjeldende satsen for hvert år. En viktig svakhet med referansebudsjettet som mål på utgifter utover leiepriser er imidlertid at strømpriser ikke er inkludert.

Leieprisene vi benytter, er basert på rapporterte boutgifter blant leiende husholdninger som har søkt bostøtte i perioden. Vi beregner en typisk boutgift for hver kombinasjon av geografi, antall rom, arealintervall og eierform, der eierform skiller mellom kommunale og private leieforhold. Geografien er den enkelte kommune, med unntak av Oslo, der vi skiller mellom bydeler. Vi krever minst fem observasjoner for hver kombinasjon.

Hver husholdning kobles til to leiepriser. Den første er prisen for husholdningens faktiske bolig, gitt denne boligens kjennetegn. Den andre er prisen for

en egnet bolig, gitt husholdningens behov for antall rom og areal.

For den hypotetiske behovsbaserte prisen har vi vurdert ulike grader av detaljering. Et krav om at boligen skal oppfylle både rom- og arealnormen samtidig gir et mer presist mål på en egnet bolig, men reduserer tallgrunnlaget der celler med tilstrekkelig mange observasjoner ikke alltid finnes. For å sikre flest mulig observasjoner baserer vi oss derfor kun på romkravet til trangboddhets-definisjonen. På grunnlag av denne prisen beregner vi om husholdningen har råd til den estimerte leiepris for en hypotetisk egnet bolig.

En begrensning ved tilnærmingen er at estimatet bygger på bostøttesøkere og dermed er mest treffsikkert i den delen av leiemarkedet hvor vi finner de laveste inntektene og leieprisene. Vi vurderer dette som lite problematisk når formålet er å finne en typisk pris for en rimelig, egnet bolig, snarere enn et gjennomsnitt for hele markedet. Det innebærer likevel at boutgift som mål på leiepriser skal forstås som et anslag for det nedre prissjiktet. For de største husholdningene, med behov for mange rom, undervurderer estimatet trolig den reelle boutgiften noe, ettersom romkravet er avgrenset oppad og de aktuelle boligene er relativt sjeldne i tallgrunnlaget.

Som supplerende analyse ser vi også på andelen leietakere med høy boutgiftsbelastning, definert som at mer enn førti prosent av husholdningens inntekt etter skatt går til boutgifter. Vi bruker samme datagrunnlag for å beregne boutgifter, men avgrenser her til husholdninger vi har faktiske opplysninger om boforhold for, ettersom dette målet bygger på husholdningens egen bolig og ikke på en normativ egnet bolig. For husholdninger som selv har oppgitt boutgifter, benytter vi disse direkte. For øvrige benytter vi den typiske boutgiften for tilsvarende boliger, og også her er forutsetningen at minst fem husholdninger har oppgitt utgifter for den aktuelle kombinasjonen av boligkjennetegn. Dette er altså leieprisen for den faktiske boligen gitt boligens kjennetegn.

Kravet om faktiske opplysninger om boforhold gjør at noe færre husholdninger inngår i dette målet enn i analysen av betalingsevne for en egnet bolig. Det er særlig større husholdninger som faller ut, fordi boliger med mange rom er sjeldnere i tallgrunnlaget.

³ Fra 1. januar 2025 ble egenkapitalkravet i utlånsforskriften redusert fra 15 til 10 prosent. I analyseperioden var egenkapitalkravet fortsatt 15 prosent.

Utvalget

Vi legger ulike utvalg av husholdninger til grunn for de to målene, og henter begge fra Microdata.no. Microdata.no er et analyseverktøy utarbeidet av Sikt og Statistisk sentralbyrå, som gir tilgang til detaljerte norske registerdata. Vi finner husholdningene for hvert år i perioden, der 2024 er siste år med tilstrekkelige data. I begge målene ekskluderer vi studenthusholdninger og husholdninger som mangler opplysninger om bostedskommune eller inntekt.

Den mest sentrale forskjellen mellom de to utvalgene er at indikatoren for å kjøpe omfatter alle husholdninger med tilstrekkelige data, mens indikatoren for å leie kun omfatter husholdninger som leier. Utvalget er derfor vesentlig større for kjøpsindikatoren. I 2024 inngår om lag 2,5 millioner husholdninger i indikatoren for å kjøpe, mot om lag 446 000 i indikatoren for å leie.

Innenfor hvert mål varierer antallet husholdninger noe mellom de ulike indikatorene. For leiemålet kan vi beregne betalingsevne for en egnet bolig for flere husholdninger enn vi kan beregne boutgiftsbelastning for, ettersom sistnevnte forutsetter at vi har opplysninger om husholdningens faktiske bolig, mens betalingsevnen for en egnet bolig bygger på husholdningens behov. Antallet med beregnet boutgiftsbelastning er derfor noe lavere, omtrent 364 000 i 2024.

Husholdninger

I analysen ser vi nærmere på flere grupper husholdninger. Vi skiller for det første mellom lavinntekts- og ikke-lavinntektshusholdninger. En husholdning regnes som lavinntekt dersom inntekten er under seksti prosent av medianinntekten, korrigert for husholdningsstørrelse (EU60-grensen). Korrigeringen skjer ved at første voksne teller som én forbruksenhet, ytterligere voksne som 0,5 hver, og hvert barn som 0,3. I 2024 gir dette en lavinntektsgrense på 305 400 kroner for en enpersonshusholdning og 641 300 kroner for et par med to barn.

Videre ser vi nærmere på tre grupper familietyper:

- Enslige
- Enslige forsørgere
- Par med barn

Vi identifiserer disse husholdningsgruppene med utgangspunkt i SSBs mer detaljerte familietyper. Enslige forsørgere og par med barn er husholdninger med hjemmeboende barn under atten år.

I tillegg ser vi på to øvrige grupper:

- Husholdninger med flyktningbakgrunn
- Eldre husholdninger

I motsetning til husholdningstypene er disse to ikke gjensidig utelukkende, verken med hverandre eller med de øvrige kategoriene. En enslig forsørger kan for eksempel også ha flyktningbakgrunn og lavinntekt. Husholdninger med flyktningbakgrunn er definert som husholdninger der hovedpersonen og eventuell partner begge har flyktning som innvandringsgrunn i SSBs registre. Eldre husholdninger er definert som husholdninger der hovedpersonen og eventuell partner begge er 67 år eller eldre og har pensjon som høyest prioriterte arbeidsstyrkestatus, som blant annet omfatter alderspensjon, AFP og pensjon fra andre enn Nav.

2.3 Data om Husbankens virkemidler

Vi benytter flere datakilder fra Husbanken for å analysere bruken av virkemidler i de utvalgte kommunene. For det første har vi fått oversendt detaljerte data direkte fra Husbanken. Dette inkluderer data om bostøtte, med opplysninger på kommune- og bydelsnivå om blant annet antall husstander, gjennomsnittlig inntekt og boutgifter, samt samlet utbetalt bostøtte. Datasettet inneholder også informasjon om andelen husstander med boutgifter over gjeldende tak og antall barnefamilier som mottar bostøtte.

Videre har vi mottatt data om bruk av lån til boligkvalitet i de utvalgte kommunene. Disse dataene gir informasjon om omfanget av tilsagn og prosjekter som har mottatt støtte, og brukes til å belyse hvordan virkemiddelet benyttes i ulike boligmarkeder.

I tillegg til data oversendt direkte fra Husbanken, benytter vi åpne datasett tilgjengelig gjennom Husbankens statistikkbank. Statistikkbanken inneholder informasjon om bruk av Husbankens virkemidler, herunder antall søknader, tilsagn og utbetalinger. Dataene kan brytes ned både geografisk og over tid, og gir dermed grunnlag for å analysere utviklingen i virkemiddelbruken og sammenligne på tvers av kommuner.

2.4 Øvrige datakilder

Utover registerdata fra Microdata.no og data om virkemiddelbruk fra Husbanken, benytter vi flere offentlig tilgjengelige kilder for å beskrive de overordnede utviklingstrekkene i perioden, både for husholdningenes økonomi og for boligmarkedet. I hovedsak benytter vi SSB, hvor vi henter tall for blant annet konsumpriser, lønnsutvikling,

boligpriser og byggeaktivitet. I tillegg benytter vi ytterligere statistikk fra Husbanken og enkelte andre kilder. Kildene oppgis løpende i teksten.

2.5 Virkemidlene som analyseres

Husbanken forvalter et bredt sett av økonomiske virkemidler med ulike formål og målgrupper. I dette prosjektet har vi avgrenset fokuset i analysene til et utvalg virkemidler som vurderes som mest relevante for problemstillingene i oppdraget. Analysene omfatter følgende virkemidler:

- Lån til boligkvalitet
- Lån til utleieboliger for vanskeligstilte
- Startlån, inkludert forsøksordninger
- Statlig bostøtte
- Tilskudd til energiltak
- Investeringsstilskudd

Avgrensningen er gjort på bakgrunn av både faglige vurderinger og empirisk relevans i datainnsamlingen. I intervjuene har vi hatt en åpen

tilnærming, der informantene har fått løfte frem de virkemidlene de opplever som mest sentrale i sitt arbeid. Dette har gitt et bredt bilde av kommunenes bruk av Husbankens samlede virkemiddelapparat.

Virkemidlene som ikke inngår i hovedanalysen kan likevel påvirke boligmarkedet og dermed ha indirekte betydning for målgruppene i prosjektet. For eksempel kan tilskudd og lån til studentboliger bidra til å redusere presset i deler av leiemarkedet. Slike indirekte effekter inngår imidlertid ikke i analysene, ettersom de er mer krevende å isolere og i mindre grad retter seg direkte mot de husholdningene som omfattes av prosjektets problemstillinger.

Avgrensningen støttes av funn fra den kvalitative datainnsamlingen. Virkemidler som ikke er inkludert i analysen, ble ikke trukket frem av informantene som sentrale i arbeidet med bolig-sosiale utfordringer i de utvalgte kommunene. Dette tyder på at de utvalgte virkemidlene reflekterer kommunenes egne prioriteringer og erfaringer.

3. Husbanken og tiltaksviften

Dette kapittelet gir en oversikt over sentrale virkemidler i Husbankens boligsosiale arbeid. Vi beskriver formål, innretning og sentrale kriterier for de viktigste økonomiske virkemidlene, og hvordan de er rettet mot ulike målgrupper som enkeltpersoner, kommuner og utbyggere. Gjennomgangen gir et grunnlag for å analysere hvordan virkemidlene brukes i praksis og hvilken rolle de spiller i kommunenes boligsosiale arbeid.

Husbanken er statens sentrale gjennomføringsorgan i boligpolitikken, med et overordnet mandat om å forebygge at husholdninger blir vanskeligstilte på boligmarkedet, og bidra til at flere kan skaffe og beholde en egnet bolig (Meld. St. 13, 2023-2024). Gjennom økonomiske virkemidler skal Husbanken særlig legge til rette for at personer med varige eller midlertidige utfordringer får tilgang til bolig. Virkemidlene retter seg både mot enkeltpersoner, kommuner og utbyggere, og skal bidra til å supplere det ordinære kredittmarkedet og styrke kommunenes muligheter til å ivareta sitt boligsosiale ansvar.

En viktig del av Husbankens rolle er å støtte kommunenes boligsosiale arbeid. Dette skjer både gjennom finansielle ordninger og gjennom faglig veiledning. Husbanken skal bidra til at kommunene utvikler en mer helhetlig og kunnskapsbasert boligpolitikk, blant annet ved å støtte planlegging, organisering og prioritering av innsatsen. I denne sammenheng fungerer Husbanken som en pådriver for samordning av virkemidler og for å integrere det boligsosiale arbeidet i kommunenes øvrige tjenestetilbud.

De senere årene har Husbanken også fått en tydeligere rolle som nasjonal kunnskapsaktør på boligfeltet. Dette innebærer å samle, utvikle og forme kunnskap om hva som virker i det boligsosiale arbeidet, og å bidra til læring på tvers av kommuner. Den styrkede kunnskaps- og veilederrollen innebærer også at Husbanken i større grad skal understøtte utviklingen og gjennomføringen av boligpolitikken både lokalt og nasjonalt, blant annet gjennom analyser, erfaringsdeling og metodestøtte. Samlet sett reflekterer dette en bredere rolle, der Husbanken ikke bare forvalter virkemidler, men også bidrar til å utvikle praksis og styrke kapasiteten i det boligsosiale arbeidet.

Husbankens virkemidler spenner bredt både med hensyn til formål og målgrupper. Virkemidlene retter seg mot ulike ledd i boligmarkedet, fra

Figur 3-1: Oversikt over sentrale virkemidler i Husbanken



økonomisk støtte til enkeltpersoner og husholdninger, til finansiering av kommunale og private boligprosjekter. Flere av ordningene kan også kombineres, for eksempel som i Rindal kommune, der oppgradering av kommunale utleieboliger ble kombinert med bruk av startlån ved salg til leietakere.⁴

3.1 Bostøtte

Bostøtte er en støtteordning for de som har lave inntekter og høye boutgifter. Støtten utbetales månedlig, og nivået avhenger av inntektene og boutgiftene til husstanden. Inntektsgrunnlaget beregnes basert på inntekt før skatt til søker og alle i husstanden over 20 år.

Inntekter som er med i beregningen er inntekter som arbeidsgiver, Nav og andre rapporterer til Skatteetaten. For eksempel lønn, trygd, pensjoner, etterbetalinger, feriepengene og annet. I tillegg hensyntas næringsinntekter, kapitalinntekter, inntekter i utlandet og skattefrie leieinntekter. Inntekter som ikke er med i inntektsgrunnlaget er barnetrygd, barnebidrag, kontantstøtte, tiltakspenger, engangsstønad, stønad til barnetilsyn, grunn- og hjelpestønad, sosialhjelp og skattepenger.

Det legges også til et formuestillegg ved netto formue over 333 557 kroner for husstander i leid bolig og over 700 468 kroner for husstander i eid bolig. Formue blir tatt med for alle over 18 år i husstanden.⁵

Boutgiftene som inngår i beregningen avhenger av eierforholdet til boligen. Ved leiebolig legges husleien til grunn. Dersom husleien ikke helt eller delvis dekker utgifter til oppvarming, kan det legges til grunn 613 kroner per måned til dekning av utgifter til oppvarming.

Ved eid bolig med felleskostnader inkluderer boutgiftsberegningen felleskostnader, renter og avdrag på boliglån. Også her kan søkere som ikke dekker utgifter til oppvarming gjennom fellesutgiftene legge til 613 kroner per måned til dekning av utgifter til oppvarming.

For eid bolig uten felleskostnader beregnes boutgifter basert på renter og avdrag på boliglån, eventuell eiendomsskatt og festeavgift, fast sats på 14 732 kr per år i driftsutgifter til ytre vedlikehold og forsikring av boligen, samt kommunale avgifter (beregnes automatisk på bakgrunn av opplysninger kommunen har registrert i bostøttesystemet). Også her legges det til grunn 613 kroner per måned til

dekning av utgifter til oppvarming for søkere som ikke har dekket dette helt eller delvis gjennom fellesutgifter.

Inntektsgrensen varierer avhengig av kommune og egenskaper ved husstanden, og bestemmes av⁶:

- Om det er en ung ufør i husstanden
- Hvilken kommune husstanden bor i
- Om boligen er spesialtilpasset eller ikke
- Hvor mange medlemmer det er i husstanden
- Hvor mange barn under 18 år det er i husstanden

For eksempel kan en enslig, ung ufør i Oslo ha en inntekt per måned før skatt på 30 560 kroner, mens en barnefamilie med to voksne og to barn som bor i en spesialtilpasset bolig i Tromsø kan ha en samlet inntekt på 45 215 kroner per måned før skatt.

Årlige boutgifter som ligger innenfor øvre grense (boutgiftstaket) vil inngå i beregningen av bostøtte (per juni 2026):

- 92 234 kroner i en husstand med en person
- 113 774 kroner i en husstand med to personer
- 125 977 kroner i en husstand med tre personer
- 138 182 kroner i en husstand med fire personer
- 150 385 kroner i en husstand med fem eller flere personer

Noen kommuner har en høyere øvre grense:

- 27 982 kroner høyere i Oslo
- 19 079 kroner høyere i Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum
- 12 720 kroner høyere i Kristiansand, Skedsmo, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes

Dersom husstanden har særskilt høye boutgifter fordi noen i husstanden har en funksjonsnedsettelse og har behov for en spesialtilpasset bolig kan den øvre grensen økes med 5 525 kroner per år.

3.2 Startlån

Startlånsordningen har som formål å bidra til at personer som har hatt langvarige problemer med å få lån i vanlig bank kan kjøpe, tilpasse og beholde egen egnet bolig. I noen tilfeller kan startlån kombineres med et boligtilskudd. Det er kommunen som behandler søknad om startlån og bestemmer om søknaden skal innvilges. Ved innvilgelse har vedkommende derfor lån i kommunen, ikke i Husbanken.

⁴ Energitilskot og startlån: Varmare bustader og frigjort handlingsrom - Husbanken

⁵ Inntekter som er med i beregningen - Husbanken

⁶ Om bostøtteveilederen - Husbanken

Ved ordinært startlån er det ikke krav om egenkapital og lånet kan dermed dekke hele kjøpesummen, men husstanden må ha nok inntekt til å dekke utgiftene på lånet, i tillegg til andre nødvendige utgifter.

Et ordinært startlån kan brukes til å kjøpe ny eller brukt bolig, tilpasse eller utbedre bolig, bygge bolig eller refinansiere dyre lån med pant i egen bolig.

Noen kommuner har en prøveordning med startlån til førstegangsetablerere, se omtale i 3.2.2.

Det er inntekter og utgifter som avgjør hvor mye en person kan låne. I tillegg til prisen på en nøktern og egnet bolig i aktuelt boområde.

I noen tilfeller kan kommunene gi tilskudd i tillegg til startlån, for eksempel hvis vedkommende:

- Ikke får nok lån til å kjøpe bolig
- Har behov for å bygge om boligen på grunn av nedsatt funksjonsevne
- Trenger profesjonell hjelp til å planlegge ombygging

3.2.1 Tilskudd til etablering og tilpasning

Tilskudd til etablering og tilpasning er et bolig-sosialt virkemiddel som kan benyttes i kombinasjon med startlån for å bidra til at husholdninger med svak økonomi kan kjøpe eller bli boende i en egnet bolig. Tilskuddet kan redusere behovet for låneopptak og dermed bidra til en mer bærekraftig gjeldsbelastning. Det kan også benyttes til tilpasning av bolig, for eksempel for eldre eller personer med nedsatt funksjonsevne.

Husbanken hadde et eget nasjonalt tilskudd frem til 2020, hvor tilskudd til etablering og tilpasning ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene (Husbanken, 2025). Dette innebærer at midlene ikke lenger er øremerket, og at kommunene selv må prioritere om og i hvilken grad de vil sette av midler til tilskudd i egne budsjetter.

Selv om den statlige tilskuddsordningen i dag er avgrenset til enkelte distriktskommuner, se nærliggende tekstboks, er tilskudd til etablering og tilpasning fortsatt et relevant virkemiddel i en boligsosial sammenheng. Dette gjelder særlig i vurderinger av hvordan virkemiddelapparatet kan bidra til at flere vanskeligstilte husholdninger kan etablere seg i eid bolig, og i diskusjoner om behovet for å styrke eller gjeninnføre mer generelle tilskuddsordninger.

3.2.2 Forsøksordningen med startlån til førstegangsetablerere

Husbanken etablerte i 2024 en forsøksordning med startlån rettet mot førstegangsetablerere.

Tilskudd til etablering og tilpasning i distriktskommuner

Fra 2025 er det etablert en ny tilskuddsordning rettet mot distriktskommuner med særlige boligmarkedsutfordringer. Formålet er å stimulere til økt boligetablering i lite velfungerende boligmarkeder, kjennetegnet av lav omsetning, liten nybygging og en ensidig og eldre boligmasse. Ordningen er foreløpig begrenset til kommuner i Finnmark som har inngått bygdevekstavtaler med staten. Tilskuddsrammen var 17 millioner i 2025, fordelt mellom kommunene i ordningen. Kommunene har ansvar for å behandle søknader og tildele tilskuddet til enkeltpersoner.

Ordningen har ifølge Husbanken (2025) hatt relativt høy søknadsinngang, men utbetalingene har i oppstartsfasen vært begrensede. Tilskuddet er i dag geografisk avgrenset og er derfor ikke direkte relevant for de ni kommunene som inngår i dette prosjektet.

Bakgrunnen var et ønske om å bidra til at flere husholdninger kan komme inn på boligmarkedet i en situasjon der økte boligpriser og strengere utlånspraksis har gjort det vanskeligere å kjøpe bolig (Regjeringen, 2025).

Formålet med ordningen er todelt. For det første skal den bidra til at personer med langvarige utfordringer med å få boliglån, men som er noe bedre økonomisk stilt enn målgruppen for ordinært startlån, får mulighet til å etablere seg i eid bolig. For det andre skal ordningen gi økt kunnskap om hvordan startlånet kan brukes mer treffsikkert og effektivt, ved å teste alternative innretninger og målgrupper gjennom tidsavgrensede forsøk. Ordningen er dermed en del av en bredere boligpolitisk satsing på å opprettholde eierlinjen og senke terskelen for førstegangskjøpere.

Forsøksordningen avviker fra ordinært startlån langs flere dimensjoner når det gjelder målgruppe, krav og lånevilkår. Ordningen retter seg mot personer som skal kjøpe bolig for første gang, har fått avslag i vanlig bank, og som ikke kvalifiserer for ordinært startlån. Kommunene kan gi startlån til søkere som har eid bolig før men som må etablere seg på nytt etter en livskrise. Når to personer søker sammen, skal begge som hovedregel være førstegangsetablerere.

I tillegg stilles det noen krav til søkerne. Søkeren må ha minst fem prosent egenkapital av kjøpesummen for boligen, dette inkluderer eventuell andel fellesgjeld.

3.3 Lån til utleieboliger for vanskeligstilte

Lån til utleieboliger til vanskeligstilte skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. forskrift om lån fra Husbanken § 3-1. Boligen må ha tilfredsstillende standard, og funksjonene og lokaliseringen må være egnet for den som skal bo der. Ordningen retter seg både mot kommuner og profesjonelle utbyggere som utvikler boliger for denne målgruppen.

3.3.1 Lån til kommuner

Kommuner kan få lån fra Husbanken til å bygge nye utleieboliger, kjøpe eksisterende boliger eller bygge om andre bygg til utleieboliger for vanskeligstilte. Målgruppen er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe eller beholde en tilfredsstillende bolig på egen hånd.

Husbanken vurderer søknader fra kommuner basert på blant annet:

- Kommunens behov for utleieboliger
- I hvilken grad prosjektet oppfyller formålet med ordningen
- Kvalitet på prosjektplanen

Det stilles krav om at boligene er egnet for målgruppen, både når det gjelder standard, utforming og beliggenhet. Samtidig skal prosjektene utformes på en måte som legger til rette for normalisering og integrering i ordinære bomiljøer, og ikke bidrar til uheldig samlokalisering.

Lånet kan utgjøre inntil 85 prosent av prosjekt-kostnadene eller kjøpesummen, og fastsettes blant annet på bakgrunn av kommunens og prosjektets betjeningsevne. Et sentralt kriterium er at lånet skal bidra til flere utleieboliger enn det kommunen allerede disponerer. Videre er det krav om at boligene skal benyttes til målgruppen i minst 20 år.

3.3.2 Lån til private aktører

Profesjonelle utbyggere og andre bransjeaktører kan også få lån fra Husbanken til å utvikle utleieboliger for vanskeligstilte, forutsatt at det inngås en tilvisningsavtale med kommunen. Tilvisningsavtaler er et virkemiddel i samarbeid med kommunen, virksomheter og Husbanken. Avtalen gir kommunen rett til å henvise personer og familier til minst 40 prosent av boligene i minimum 20 år. I prosjekter med fire boliger eller færre har kommunen tilvisningsrett til alle boligene.

De resterende boligene kan leies ut i det ordinære leiemarkedet. For disse boligene stilles det krav om minimum fem års leiekontrakter.

Boligene i tilvisningsavtalen skal være av samme kvalitet som selveierboliger i gode og trygge bomiljøer. Boligene er beregnet for boligsøkere som av ulike årsaker faller utenfor det ordinære boligmarkedet.

Prosessten rundt lån til utleieboliger og tilvisningsavtaler innebærer at utbygger først må inngå en avtale med kommunen før det kan søkes om lån i Husbanken. Husbanken vurderer søknadene blant annet ut fra:

- Hvilke kommuner som har størst boligsosiale utfordringer
- I hvilken grad prosjektet oppfyller formålet
- Kredittvurdering av aktører og prosjekt

Hvis boligene er beregnet til eldre, må boligene også oppfylle Husbankens krav for lån til boligkvalitet og bygging av livsløpsboliger.

Det er ikke krav om å følge lov om offentlige anskaffelser i utlysning av tilvisningsavtaler, ettersom leiekontrakten inngås mellom leietaker og utleier.

Det er bare profesjonelle aktører som kan ha tilvisningsavtale med kommunen, ikke privatpersoner som leier ut bolig. Følgende krav gjelder for profesjonelle utleiere som skal inngå tilvisningsavtale med kommunen og søke lån fra Husbanken:

- Utleier/låntaker har som formål å eie, forvalte og leie ut boliger til vanskeligstilte etter avtale med kommunen samt annen virksomhet beslektet med dette.
- Utleier inngår en samarbeidsavtale med kommunen som blant annet regulerer det løpende samarbeidet og forvaltningen av boligene.
- Utleieforholdet baseres på balanserte leiekontrakter etter husleielovens bestemmelser.
- Utleier aksepterer Nav-garanti eller tilsvarende kommunal garanti som sikkerhet.
- Leietakere som ikke henvises av kommunen får tilbud om minimum fem års leiekontrakter.

Husbankens lån til utleieboliger med tilvisningsavtale kan dekke opp til 85 prosent av prosjekt-kostnaden, avhengig av betjeningsevne og øvrige kredittmessige vurderinger.

Dersom lånet innvilges må byggingen settes i gang innen seks måneder. Under byggeperioden må utbygger ha et byggelån i privat bank. Når bygget er ferdig og kommunen har gitt brukstillatelse eller ferdigattest må utbygger sende inn dokumentasjon til Husbanken og be om å få lånet utbetalt.

3.4 Lån til boligkvalitet

Lån til boligkvalitet skal bidra til å utvikle boligkvaliteter som fremmer miljø og tilgjengelighet i nye og eksisterende boliger, jf. Forskrift om lån fra Husbanken § 2-1. Husbanken kan gi lån til å bygge miljøvennlige boliger, bygge livsløpsboliger og oppgradere eksisterende boliger. Dette kan gis til enkeltpersoner, foretak, kommuner og fylkeskommuner. Lån til boligkvalitet gis ikke til egeninnsats eller refinansiering.

Utbyggere som bygger boliger for salg, kan søke om tilsagn til lånefinansiering. Interesserte kjøpere kan søke om lån fra Husbanken når boligene er lagt ut for salg.

3.4.1 Lån til oppføring av miljøvennlige boliger

Husbanken kan gi lån til boliger med godt innneklima og miljøvennlige materialer og byggemetode. For å kvalifisere til lånet må prosjektet oppfylle flere fastsatte miljøkrav knyttet til blant annet materialbruk, avfallshåndtering, fleksibilitet i planløsning og dokumentasjon av miljøegenskaper.

Som et alternativ kan det gis lån til bygg som har Svanemerke-sertifikat eller BREEAM-NOR-sertifikat «Very good», «Excellent» eller «Outstanding».

3.4.2 Lån til oppføring av livsløpsboliger

Husbanken kan gi lån til livsløpsboliger, det vil si boliger som legger til rette for at personer uavhengig av funksjonsnivå kan bli boende i egen bolig gjennom hele livsløpet og være mest mulig selvhjulpne.

For at boligen skal kvalifisere til livsløpsbolig må, blant annet, alle nødvendige boligfunksjoner, altså inngangsparti, entre, kjøkken, stue, parsengsoverom, bad/toalett og innvendig bod, være tilgjengelig på inngangsplanet. Boligen må også være tilrettelagt for bruk av rullestol.

3.4.3 Lån til oppgradering av eksisterende bolig

Husbanken kan gi lån til oppgraderingsprosjekter som bidrar vesentlig til en mer energieffektiv og tilgjengelig boligmasse. Som hovedregel stilles det krav om at oppgraderingen omfatter tiltak både innen energieffektivisering og tilgjengelighet.

For å kvalifisere til lån skal prosjektet normalt inkludere oppgradering av yttertak eller yttervegg inkludert vinduer og dører. I tillegg må prosjektet enten omfatte oppgradering av felles trapperom, eller minst to tiltak som forbedrer tilgjengeligheten, som for eksempel trinnfri adkomst, oppgradering av inngangsparti eller etablering av tilgjengelig bad.

Husbanken kan også gi lån til mer omfattende tiltak innen ett av områdene, for eksempel etterinstallering av heis, etablering av et tilgjengelig inngangsparti, eller tiltak som gjør at alle nødvendige boligfunksjoner blir samlet på inngangsplanet.

Det er et krav at oppgraderingen innebærer en reell kvalitetsheving av boligen. Lån gis derfor ikke til ordinært vedlikehold eller oppussing alene, men slike tiltak kan inngå som del av et større oppgraderingsprosjekt. Tiltak som forbedrer energieffektivitet og tilgjengelighet skal utgjøre hoveddelen av prosjektet. Dersom oppgraderingen er så omfattende at den klassifiseres som hovedombygging etter plan- og bygningsloven, gjelder i stedet kravene for nybygg, herunder krav til livsløpsboliger og miljøvennlige boliger.

Før lån kan innvilges skal det foretas en helhetlig vurdering av byggets tilstand og oppgraderingsbehov, og prosjektene bør planlegges i et langsiktig perspektiv. Tiltakene skal ikke hindre senere oppgraderinger.

3.5 Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringsstilskuddet skal, ifølge Husbanken, stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet. Investeringsstilskuddet kan brukes til å øke kapasitet av og fornye sykehjems-plasser og omsorgsboliger både til korttidsplasser og langtidsopphold, lokaler for dagaktivitetstilbud, og fellesarealer, felles teknisk anlegg og velferdsteknologi for å oppnå heldøgnstjeneste i eksisterende omsorgsboliger og sykehjem. Det kan også brukes til heldøgns omsorgsplasser til personer med behov for øyeblikkelig hjelp.

De som kan få plass på sykehjem eller omsorgsbolig må ha vedtak fra kommunen eller bydelen om at de har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester.

Det stilles krav om at kommunene må ta hensyn til prinsippene om normalisering og integrering. Det handler om at boenhetene

- ikke skal ha institusjonslignende preg
- bør bli plassert i ordinære og gode bomiljøer
- ikke bør være for mange

I tillegg må ikke de ulike brukergruppene bli samlokalisert på en uheldig måte.

Investeringsstilskuddet utgjør en prosentsats av maksimalt godkjente anleggskostnader. Satsen er 55 prosent for plasser i institusjon og 45 prosent for omsorgsboliger. Fra og med 2026 er det ikke lenger redusert tilskudd til prosjekter uten lokalt produksjonskjøkken.

6 av de 9 kommunene som er fokus for prosjektet, Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø, er regnet som pressområder. I disse kommunene er tilskuddsbeløpet per plass maksimalt 2 687 000 og 2 199 000 kroner for henholdsvis institusjonsplass og omsorgsbolig. I øvrige kommuner er maksimalt beløp henholdsvis 2 350 000 og 1 922 000 kroner.

I tillegg til kravene om utforming og bemanning, er investeringsstilskuddet knyttet til krav om disponering av plassene over tid. Kommunen har plikt til å disponere og tildele omsorgsplassene til personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester i en fastsatt periode. For prosjekter gitt tilsagn i perioden 2011 til 2025 gjelder en disponeringsperiode på 30 år, mens denne fra 2026 er redusert til 20 år.

Fra 2026 er det gjort flere endringer i investeringsstilskuddet. For det første er 1 milliard kroner av tilsagnsrammen reservert til prosjekter som gir netto tilvekst i antall plasser. Kommuner som mottar tilskudd gjennom denne rammen, må forplikte seg til å opprettholde netto tilvekst i minst fem år etter at tilsagn er gitt. Videre er tidligere reduksjon i tilskudd til prosjekter uten lokalt produksjonskjøkken fjernet og bindingstiden er, som nevnt, redusert fra 30 til 20 år.

Videre har Regjeringen (2026) varslet ytterligere forenklinger i tilskuddsordningen for heldøgns omsorgsplasser. Blant annet er det foreslått å avvikle krav som ikke følger av byggeteknisk forskrift (TEK17), med sikte på å gi kommunene større handlingsrom og stimulere til økt utbygging av omsorgsplasser. De ønsker også å utrede en hjemmel for forsøk som kan gjøre det mulig for kommunene å teste ut nye boformer.

3.6 Tilskudd til energiltak i kommunale boliger

Tilskudd til energiltak i kommunale boliger er en videreføring og utvidelse av Enovas tilskuddsordning fra 2022, som var rettet mot kommunale utleieboliger (Husbanken, 2023). Fra og med 2023 har Husbanken forvaltet dette virkemiddelet.

Tilskudd skal brukes til tiltak som minsker behovet for energi i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Formålet er å bidra til energioppgradering av kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem, jmforskriften § 1. Målet er at de som leier bolig av kommunen skal få lavere utgifter til kjøpt energi og en permanent forbedring av boligen de bor i. Ifølge Husbanken vil også kommunen få en innsparing, for eksempel gjennom at mer moderne bygg gir lavere vedlikeholdskostnader. Kommunen kan også oppnå besparelser ved å kombinere tiltaket med annet vedlikehold. Husbanken viser også til eksempler der kommune økte standarden på boligen ved bruk av tilskuddet til energiltak og deretter solgte boligene til beboerne ved hjelp av startlån.⁷

Det er kommunen som søker tilskudd og gjennomfører tiltak. Kommunen kan få tilskudd til tiltak som:

- Etterisolering av yttervegger, yttertak og kaldt loft
- Utsifting av vinduer
- Termisk isolering av rør og deler i varmesentral
- Varmepumpe (væske-vann og luft-vann)
- Solvarmekollektor
- Solcelle
- Biokjel for fast brensel

Tilskuddet blir beregnet ut fra normerte verdier for hva det koster å gjennomføre tiltaket. Tilskuddet kan ikke overstige 50 prosent av de faktiske kostnadene for tiltaket, og tilskudd til hvert prosjekt kan ikke overstige 5 millioner kroner. Det er mulig å søke om tilskudd til flere prosjekter.

⁷ Energitilskot og startlån: Varmare bustader og frigjort handlingsrom - Husbanken

4. Et sammensatt utfordringsbilde

I dette kapittelet beskriver vi utviklingen for husholdningene generelt og i de ni bykommunene, med hovedvekt på hvordan mulighetene til å leie og til å kjøpe en egnet bolig har utviklet seg for ulike grupper i de ni bykommunene. Vi ser først på boligtilgangen og på kjøpe- og leieevnen i disse kommunene, før vi mot slutten av kapittelet holder funnene opp mot nasjonale utviklingstrekk og kommunenes egne vurderinger av utfordringsbildet.

4.1 Overordnet utvikling i de ni kommunene

4.1.1 Tilstramming i boligtilgangen i flertallet av bykommunene

En forutsetning for et velfungerende boligmarked er en viss balanse mellom antall husholdninger og antall boliger over tid. I perioden 2020 til 2025 økte antall privathusholdninger⁸ raskere enn boligmassen⁹ både nasjonalt og særlig i de største byene. Antall husholdninger per bolig har dermed steget i de fleste av de ni bykommunene. Mønsteret er tydeligst i Oslo, der det er flere husholdninger enn boliger og forholdet har økt fra 103 til 105 prosent i perioden.

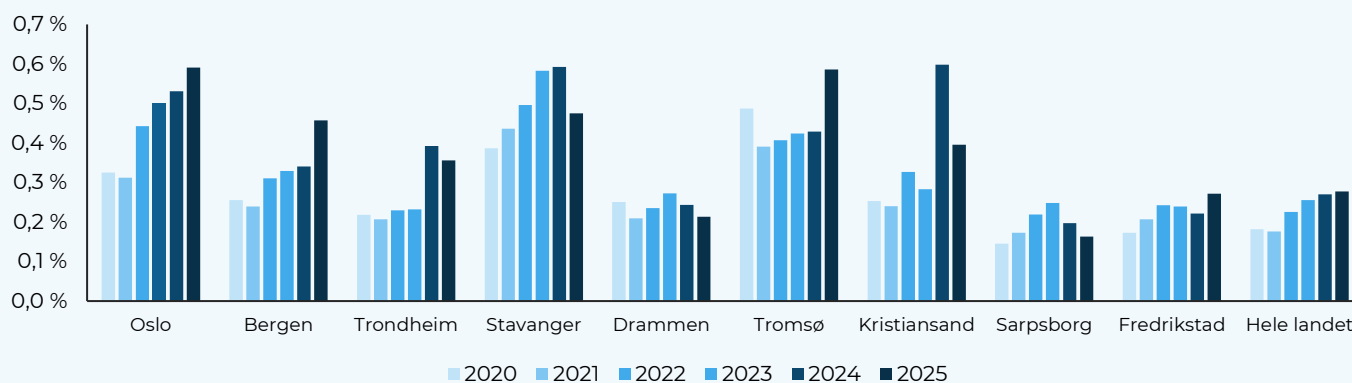
Forholdstallet bør tolkes som en indikasjon på retning, ikke som et presist mål på underdekning. Husholdningstallet omfatter kun privathusholdninger og inkluderer ikke personer som bor på institusjon, mens boligstallet teller alle registrerte boliger, også ubebodde boliger, usolgte nybygg og fritidsboliger. De to tallene er dermed ikke fullt ut sammenlignbare. Forholdet sier heller ingenting om kvaliteten eller prisnivået på boligene, og dermed ikke om de er egnede og rimelige for husholdningene i kommunen. Det vi kan lese ut av forholdstallet, er at boligtilbudet i de mest pressede byene ikke har holdt følge med veksten i antall husholdninger.

4.1.2 Flere i midlertidige botilbud

I de fleste av de ni bykommunene har det vært en markant økning i antall husholdninger i midlertidige botilbud, både i absolutte tall og som andel av det totale antallet husholdninger (Figur 4-1 og Figur 4-2). Nasjonalt økte antallet husstander som oppholdt seg i midlertidige botilbud, uavhengig av lengde på oppholdet, fra 4 502 til 7 375 i perioden.

Vi ser også en tydelig økning i antallet husholdninger som har oppholdt seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder. I Oslo har antallet mer enn tredoblet seg, fra 125 til 381 husstander. Antallet nådde en topp i 2024, da 418 husstander hadde oppholdt seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder.

Figur 4-1: Andel av totale husholdninger i midlertidige botilbud, totalt (2020-2025)

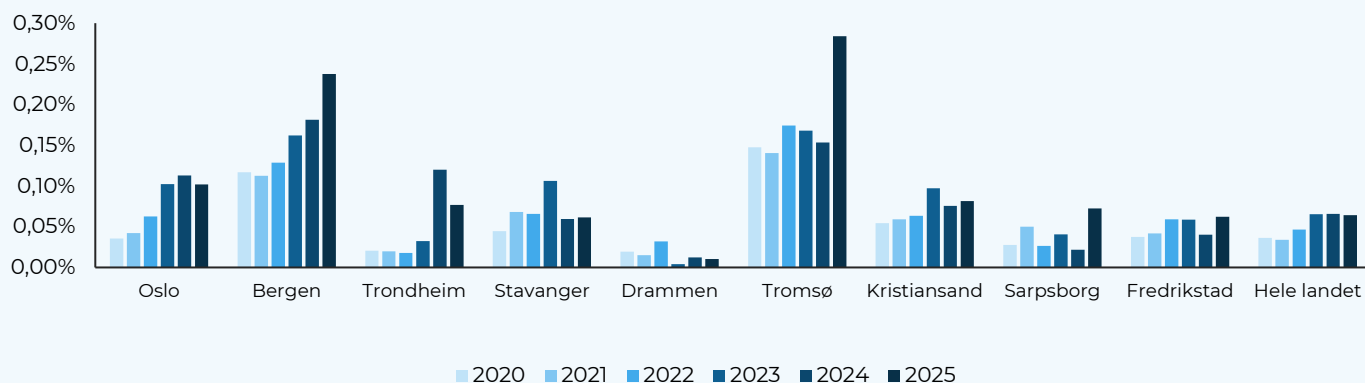


Note: Figuren viser andel av totale husholdninger i midlertidige botilbud for hver av de utvalgte bykommunene og landet som helhet. Kilde: SSB tabell 06070 og 12150.

⁸ SSB tabell 09747: Privathusholdninger, etter region og år

⁹ SSB tabell 06265: Boliger, etter region, år og bygningstype

Figur 4-2: Andel husholdninger i midlertidige botilbud i mer enn 3 måneder (2020-2025)



Note: Figuren viser andel av totale husholdninger i midlertidige botilbud for hver av de utvalgte bykommunene og landet som helhet. Kilde: SSB tabell 06070 og 12150.

Oslo har også fått en større andel av de langvarige oppholdene i midlertidige botilbud. I samme periode har andelen av landets husstander som oppholder seg i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder, økt fra 14 prosent til 22 prosent.

Samtidig viser Husbankens egen kommuneundersøkelse at kommunene har begrenset kapasitet til å tilby egnede boliger. Fire av ti kommuner oppgir mangel på kommunale boliger, hvor de mest sentrale kommunene er overrepresentert og utviklingen går i negativ retning (Husbanken, 2026).

4.1.3 Økning i antall bostedsløse

Den nyeste kartleggingen av bostedsløshet, gjennomført av NIBR ved OsloMet på oppdrag for Husbanken, finner en økning i antall bostedsløse etter at antallet hadde sunket mellom de to foregående kartleggingene (Zeiner, Dyb, & Hjelle, 2026). Bostedsløshet måles ved flere oppholdskategorier, hvorav 36 prosent i 2025 er registrert i midlertidige botilbud, og kan dermed overlappe med husstandene i midlertidige botilbud omtalt ovenfor.

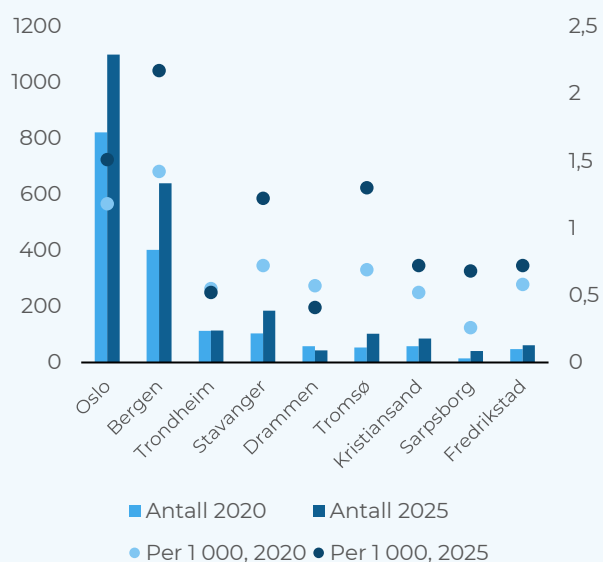
Nasjonalt var det 4 197 bostedsløse i 2025 som tilsvarer 0,75 bostedsløse per 1 000 innbyggere, opp fra 0,62 i 2020, men på linje med andelen i 2016. Om lag halvparten av landets bostedsløse hører hjemme i de fire største byene, og ser man de ni levekårsutsatte bykommunene under ett, bor over halvparten av samtlige bostedsløse i Norge i nettopp disse kommunene.

I de ni bykommunene er det i hovedsak en økning siden 2020, men med variasjon mellom kommunene (Figur 4-3). I 2025 har Bergen den høyeste andelen bostedsløse med 2,17 per 1 000 innbyggere, fulgt av Oslo (1,51), Tromsø (1,30) og Stavanger (1,22). Kristiansand, Fredrikstad og

Sarpsborg ligger i et mellomstøkt rundt 0,7 per 1 000, mens Trondheim (0,52) og Drammen (0,41) har de laveste nivåene av de ni.

Endringen siden 2020 følger ikke nødvendigvis nivåbildet. Tromsø og Stavanger har hatt sterk vekst i både nivå og andel. Sarpsborg har hatt den klart sterkeste prosentvise veksten av de ni, men fra et lavt utgangspunkt i 2020. Trondheim og Drammen er de eneste to av de ni kommunene med en nedgang i perioden.

Figur 4-3: Bostedsløse, antall og per 1 000 innbyggere



Note: Figuren viser antall bostedsløse (venstre akse) og antall bostedsløse per 1 000 innbyggere (høyre akse) for hver av de utvalgte bykommunene i 2020 og 2025. Kilde: NIBR (2026)

4.1.4 Andelen leietakere som bor trangbodd er stabil

Blant lavinntektshusholdningene som leier bolig, er andelen husholdninger som bor trangt relativt stabil gjennom perioden, beregnet i Microdata.no. I flere av bykommunene ser vi likevel en nedgang i andelen trangbodde. Nedgangen er størst i Tromsø, Trondheim og Kristiansand, mens andelen i de øvrige kommunene er mer stabil. Til tross for denne utviklingen er andelen trangbodde gjennomgående høyere i de ni bykommunene enn i resten av landet. Oslo har den høyeste andelen. I 2024 bodde 24 prosent av lavinntektsleietakerne i Oslo trangt, mot 12 prosent i resten av landet.

4.2 Indikatorer for boligtilgang, eie og leie

4.2.1 Mulighet til å kjøpe bolig

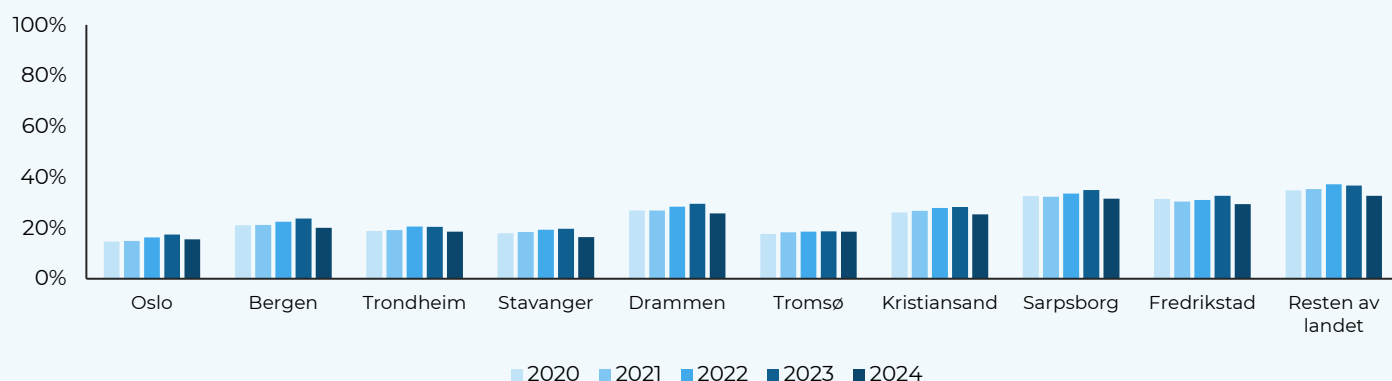
Overordnet har andelen husholdninger som har tilstrekkelig evne til å finansiere et boligkjøp vært stabil eller svakt økende over perioden som helhet.

Samtidig ser vi forskjeller mellom lavinntekts-husholdningene og øvrige husholdninger, hvor sistnevnte kommer tydelig best ut gjennom hele perioden (Figur 4-4 og Figur 4-5).

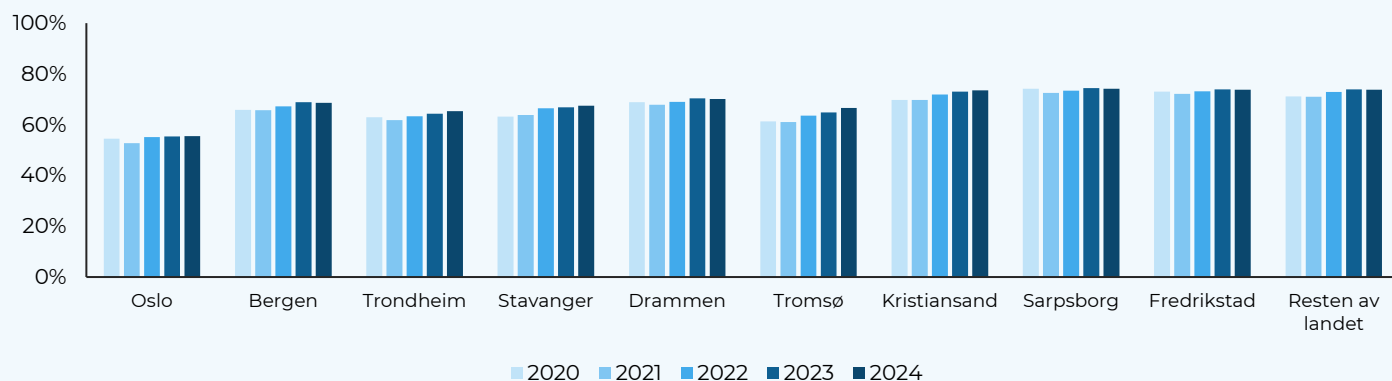
Når vi ser på husholdningene som helhet, er andelen svakt høyere eller tilnærmet uendret i 2024 sammenlignet med 2020 i samtlige av de ni bykommunene og i resten av landet. Ingen av områdene har lavere andel i slutten av perioden, enn på starten. For et flertall av kommunene er andelen høyest i 2023, før den faller noe tilbake i 2024.

Det er samtidig geografiske forskjeller. Andelen som har tilstrekkelig evne til å finansiere et boligkjøp er gjennomgående høyere i resten av landet enn i de ni bykommunene og ligger på 68 prosent i 2024. Oslo skiller seg ut med lavest andel gjennom hele perioden, med mellom 47 og 49 prosent, mens Sarpsborg og Fredrikstad plasserer seg nærmest landet for øvrig. De større byene Bergen, Trondheim og Stavanger, samt Tromsø,

Figur 4-4: Andelen lavinntektshusholdninger som kan finansiere kjøp av en marginalt egnet bolig



Figur 4-5: Andelen ikke-lavinntektshusholdninger som kan finansiere kjøp av en marginalt egnet bolig



Note: Figurene viser andelen lavinntekt- og ikke-lavinntektshusholdninger som har tilstrekkelig finansieringsevne til kjøp av en marginalt egnet bolig i perioden 2020 til 2024. Kilde: Microdata.no og SSBs boligprismodell. Beregninger av Oslo Economics.

plasserer seg noe lavere enn de andre bykommunene, men høyere enn Oslo.

Avstanden mellom lavinntektshusholdninger og øvrige husholdninger har økt noe

For lavinntektshusholdningene ser bildet annerledes ut, og forskjellen mellom lavinntekts- og andre husholdninger er tydelig i hele perioden. I 2024 har mellom 55 og 74 prosent av husholdningene uten lav inntekt tilstrekkelig evne til å finansiere boligkjøp, mot mellom 15 og 33 prosent av lavinntektshusholdningene. For begge gruppene er det i Oslo det er færrest husholdninger som har tilstrekkelig evne til å finansiere et boligkjøp, mens andelen er høyest utenfor de ni bykommunene.

Avstanden mellom lavinntekts- og ikke-lavinntekts-gruppene varierer geografisk, og henger sammen med prisnivået i boligmarkedet. I Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø tilsvarer andelen som har råd blant lavinntektshusholdninger mellom en fjerdedel og en tredjedel av nivået for øvrige husholdninger. I Sarpsborg, Fredrikstad og resten av landet er andelen nærmere halvparten.

Forskjellen mellom gruppene har også økt gjennom perioden. I de fleste områdene er avstanden mellom andelen som har råd større i 2024 enn i 2020. Den største endringen i avstand er

i Stavanger og Tromsø, men også landet for øvrig ser en stor endring. En årsak til den økte forskjellen er at vi observerer et brudd i andelen som har råd for lavinntektshusholdningene mellom 2023 og 2024, som ikke er å se hos øvrige husholdninger (Figur 4-4 og Figur 4-5).

Vanskeligere å finansiere egnet bolig for barnefamilier

Enslige forsørgere og par med barn har større forskjeller mellom lavinntekts- og ikke-lavinntekts-husholdninger enn det vi ser for enpersons-husholdninger. For enslige uten barn ligger andelen som har råd til å kjøpe i større grad nær nivået for husholdningene generelt, både for lavinntekt og ikke-lavinntekt. Forskjellene mellom lavinntekt og ikke-lavinntekt er tydelig større for husholdninger med barn.

Utviklingen i perioden viser gjennomgående det samme mønsteret. I flere kommuner blir skillet mellom gruppene noe tydeligere over tid. I Stavanger, hvor boligprisene har økt markant i perioden, ser vi en tendens til nedgang i andelen lavinntektshusholdninger som har råd til å finansiere boligkjøp, samtidig som andelen øker blant ikke-lavinntektshusholdninger.

Tabell 4-1: Lavinntektshusholdningenes finansieringsevne ved boligkjøp i 2024

Geografi	Har tilstrekkelig finansieringsevne	Kun begrenset av egenkapitalkrav	Kun begrenset av gjeldsgradskrav	Begrenset av begge krav
Oslo	15 %	0 %	13 %	71 %
Bergen	20 %	3 %	11 %	66 %
Trondheim	19 %	0 %	12 %	69 %
Stavanger	16 %	0 %	11 %	72 %
Drammen	26 %	0 %	11 %	63 %
Tromsø	19 %	1 %	10 %	70 %
Kristiansand	25 %	14 %	8 %	52 %
Sarpsborg	32 %	12 %	8 %	51 %
Fredrikstad	29 %	10 %	7 %	54 %
Resten av landet	33 %	17 %	7 %	44 %

Note: Tabellen viser fordelingen av husholdninger etter finansieringsevne for kjøp av en marginalt egnet bolig. Husholdninger uten tilstrekkelig finansieringsevne er delt inn etter hvilket krav som er bindende, enten egenkapitalkravet alene, gjeldsgradskravet alene eller begge krav samtidig. Andelen er regnet av alle husholdninger i hver geografi og summerer til 100 prosent per rad. Kilde: Microdata.no og SSBs boligprismodell. Beregninger av Oslo Economics.

Flyktninghusholdninger og eldre i hver sin ende av fordelingen

De to øvrige husholdningsgruppene, husholdninger med flyktningbakgrunn og eldre husholdninger, befinner seg i hver sin ende av fordelingen. Dette mønsteret går igjen både blant lavinntektshusholdninger og blant ikke-lavinntekts-husholdninger.

Blant lavinntektshusholdninger med flyktningbakgrunn er andelen med tilstrekkelig finansieringsevne svært lav. I 2020 varierer andelen mellom 2 og 12 prosent på tvers av kommunene, mens den i 2024 varierer mellom 0 og 10 prosent. Tromsø har gjennomgående den laveste andelen, og i flere år er det ingen lavinntektshusholdninger med flyktningbakgrunn som har tilstrekkelig finansieringsevne. Også Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger ligger relativt lavt, mens andelen er noe høyere i de øvrige østlandskommunene og i Kristiansand. Sarpsborg har den høyeste andelen gjennom perioden, selv om den faller fra 12 til 10 prosent. I resten av landet finner vi en tilsvarende utvikling som i de ni bykommunene, med en nedgang fra 6 til 4 prosent i perioden.

Husholdninger med flyktningbakgrunn som ikke tilhører lavinntektsgruppen, har også relativt lave andeler med tilstrekkelig finansieringsevne, men nivåene er betydelig høyere enn blant lavinntekts-husholdningene. I 2024 varierer andelen mellom 20 og 48 prosent, og kommunene med henholdsvis høyest og lavest andel er de samme som for lavinntektsgruppen.

Eldre husholdninger skiller seg tydelig ut ved å ha langt høyere finansieringsevne. Blant eldre lavinntektshusholdninger har andelen med

tilstrekkelig finansieringsevne falt noe gjennom perioden, men ligger fortsatt mellom 51 og 67 prosent i 2024. Oslo har den laveste andelen, mens Fredrikstad og Sarpsborg har den høyeste. Resten av landet ligger gjennomgående høyere for denne gruppen, med en andel på 72 prosent i 2024.

Blant eldre husholdninger som ikke tilhører lavinntektsgruppen, er andelen med tilstrekkelig finansieringsevne svært høy. I de fleste av de ni kommunene, og i resten av landet, ligger andelen over 90 prosent gjennom hele perioden.

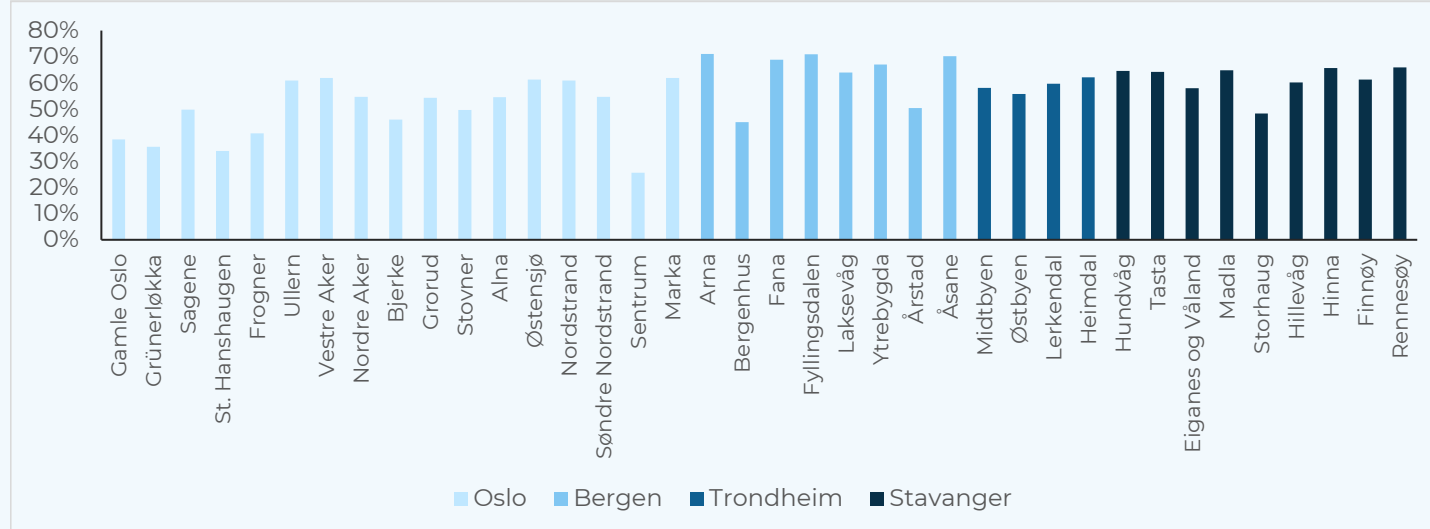
Utlånsforskriftens gjeldsgrad er mer begrensende enn egenkapitalkravet i de fleste av de ni bykommunene

Blant lavinntektshusholdningene er gjeldsgradskravet oftere den begrensende faktoren enn utlånsforskriftens egenkapitalkrav. Samtidig ser vi at de fleste husholdningene som ikke har tilstrekkelig finansieringsevne, verken oppfyller gjeldsgradskravet eller egenkapitalkravet.

I de ni bykommunene er andelen som ikke oppfyller noen av kravene høyest i Oslo, Trondheim, Stavanger og Tromsø, med en andel på mellom 69 og 72 prosent av lavinntektshusholdningene i 2024. Tilsvarende andel er lavest i Sarpsborg, Fredrikstad og Kristiansand, med mellom 51 og 54 prosent. I resten av landet er andelen 44 prosent (Tabell 4-1).

Blant husholdninger som ikke tilhører lavinntektsgruppen, er bildet mer sammensatt. I de fire største byene er gjeldsgradskravet fortsatt oftere den begrensende faktoren enn egenkapitalkravet. I de øvrige kommunene er fordelingen jevnere mellom husholdninger som begrenses av gjeldsgrads-

Figur 4-6: Andelen husholdninger som kan finansiere kjøp av en marginalt egnet bolig, bydeler 2024



kravet, egenkapitalkravet eller begge kravene samtidig.

Bydelsvis forskjeller i de fire største byene

På bydelsnivå i de fire største byene når vi ser på alle husholdningene samlet er det Oslo som har lavest andel med tilstrekkelig finansieringsevne (Figur 4-6). Innad i Oslo er andelen lavest i de mest sentrale bydelene med Sentrum lavest, etterfulgt av St. Hanshaugen, Grünerløkka og Gamle Oslo. Høyest andel finner vi i Vestre Aker, Ullern, Nordstrand og Østensjø, som sammen med Marka har over 60 prosent.

Andelen som har råd er gjennomgående høyere i de andre byene, noe vi også ser på bydelsnivå. I Bergen skiller Bergenhus seg ut med lavest andel, under 50 prosent, og Årstad ligger også noe lavere enn de øvrige bydelene. I Trondheim og Stavanger er forskjellene mellom bydelene mindre, og andelen som har råd ligger mellom rundt 50 og 60 prosent.

Lignende utvikling i og utenfor de levekårsutsatte byene

Lavinntekts-husholdningene sett under ett har hatt en utvikling som i stor grad ligner den vi finner i de ni levekårsutsatte byene. Vi finner ingen tydelig trend som tilsier at muligheten til å finansiere boligkjøp har blitt relativt vanskeligere i mindre sentrale områder enn i de ni bykommunene. Dette gjelder selv om boligprisveksten har vært høyere i enkelte av bykommunene.

Vi undersøker dette både ved å se på lavinntekts-husholdninger som husholdninger under EU60-grensen og som husholdninger i den laveste inntektsdesilen, justert for forbruksenhet. Begge målene viser at andelen som har råd til å kjøpe bolig, har utviklet seg minst like negativt i resten av landet som i de ni bykommunene.

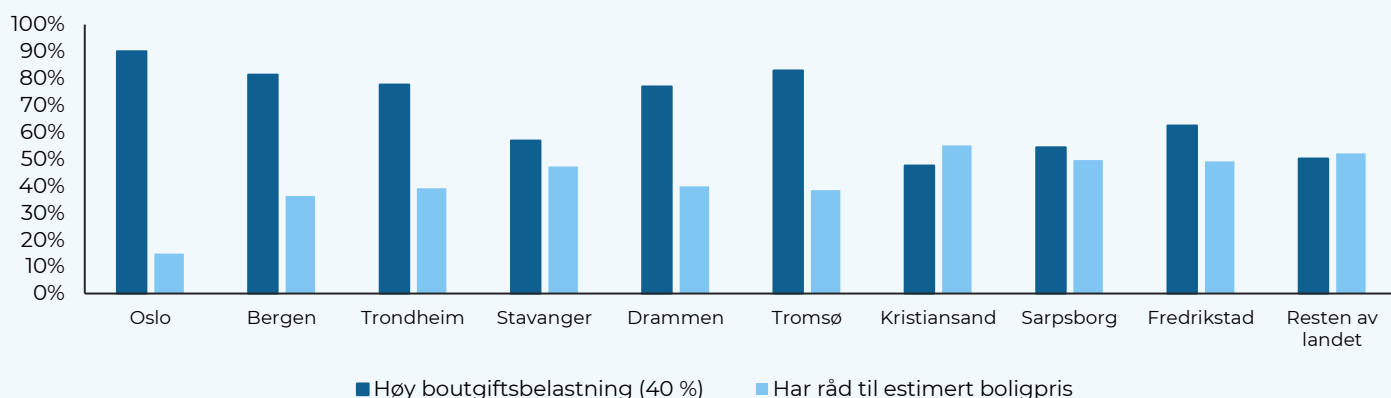
For husholdninger som ikke tilhører lavinntekts-gruppen, finner vi et tilsvarende mønster. Andelen som har råd til å kjøpe bolig, øker svakt både i resten av landet og i de ni bykommunene, eller er tilnærmet uendret.

4.2.2 Tilstrekkelig betalingsevne til å leie egnet bolig

For leietakeres mulighet til å leie en egnet bolig finner vi ingen tydelig forverring i perioden. Dette er gjennomgående på tvers av husholdningene og inntektsnivåene til husholdningene. For både lavinntektsleietakere og ikke-lavinntektsleietakere finner vi at andelen som har råd til en egnet bolig etter fratrasket referansebudsjett heller har økt enn falt. Andelen leietakere med høy boutgiftsbelastning, der mer enn førti prosent av inntekten går til boutgifter, har samtidig falt svakt i de fleste kommunene.

At betalingsevnen bedres til tross for leieprisvekst i perioden, kan virke kontraintuitivt. Forklaringen for våre resultater ligger i hovedsak på inntektsiden. Inntektene i de lavere delene av fordelingen vokste over perioden sett under ett og veksten var sterk nok til å løpe fra både leieprisveksten i det nedre sjiktet av markedet og veksten i øvrige leve-

Figur 4-7: Andel lavinntekts-leietakerhusholdninger med tilstrekkelig betalingsevne til å leie egnet bolig og andel med høy boutgiftsbelastning, 2024



Note: Figuren viser andelen lavinntektsleietakere i 2024 med høy boutgiftsbelastning og andelen med tilstrekkelig betalingsevne til å leie en egnet bolig. Høy boutgiftsbelastning er at estimerte boutgifter utgjør minst 40 prosent av inntekt etter skatt. Tilstrekkelig betalingsevne innebærer at inntekt etter skatt, fratrasket SIFOs referansebudsjett, dekker estimert leiepris for en egnet bolig. Boutgiftsbelastningen tar utgangspunkt i husholdningens faktiske bolig, både krav til rom og areal, mens betalingsevnen bygger på en bolig som dekker husholdningens rombehov. Kilde: Microdata.no og SIFOs referansebudsjett. Beregninger av Oslo Economics.

kostnader representert med SIFO-budsjettet. Leieprisene vi observerer for bostøttesøkerne steg om lag 17 prosent for en toroms fra 2020 til 2024, mens inntekten i nederste inntektsgruppe vokste mer. Bedringen i betalingsevne er dermed først og fremst drevet av inntektsutviklingen, ikke av fallende boutgifter.

Tydelige geografiske forskjeller også for leiemarkedet

Det er likevel betydelige forskjeller mellom kommunene, og bildet for lavinntektsleietakere er gjennomgående svakest i Oslo. Her har over 90 prosent av lavinntektsleietakere høy boutgiftsbelastning gjennom hele perioden, og andelen med tilstrekkelig betalingsevne for en egnet bolig er lavest av alle kommunene, rundt 15 prosent i 2024 (Figur 4-7). Bergen og Trondheim har også en bedring over perioden, der andelen lavinntektsleietakere med betalingsevne for en egnet bolig steg fra mellom 20 og 25 prosent i 2020 til mellom 36 og 39 prosent i 2024.

I de mindre bykommunene og i resten av landet er nivåene gjennomgående bedre, med en større andel lavinntektsleietakere som har råd til en egnet bolig. I resten av landet hadde over halvparten tilstrekkelig betalingsevne i 2024.

Forskjellen mellom lavinntekt og ikke-lavinntekt er vedvarende stor

Selv om vi ikke finner en forverring i absolutte termer, er forskjellen mellom lavinntektsleietakere og øvrige leietakere fortsatt svært stor. Blant husholdninger uten lavinntekt har rundt ni av ti tilstrekkelig betalingsevne for en egnet bolig gjennom hele perioden, mot under halvparten blant lavinntektsleietakere i de fleste kommunene, og betydelig lavere i Oslo. Andelen med høy boutgiftsbelastning er langt lavere blant ikke-lavinntektshusholdninger, under 10 prosent for de fleste av kommunene og resten av landet i 2024. Andelen er høyest for denne gruppen også i Oslo på 18 prosent i 2024.

Utviklingen over tid er likevel relativt lik mellom de to gruppene. Begge har en svak bedring i betalingsevne over perioden, og det er ingen store endringer i forskjellen mellom de to. Vi finner altså ikke holdepunkter for at avstanden mellom lavinntektsleietakere og øvrige har økt i perioden, men den var stor i utgangspunktet og forblir stor.

Forbehold ved tolkningen

Resultatene må leses i lys av hvordan leieprisene er estimert. Estimater bygger på rapporterte boutgifter blant husholdninger som har søkt bostøtte, og er dermed mest treffsikkert for det nedre sjiktet av leiemarkedet, som er det sjiktet

lavinntektsleietakere befinner seg i. Det innebærer imidlertid at betalingsevnen vi måler, er evnen til å bære boutgiften til en rimelig bolig i den delen av markedet bostøttesøkere faktisk bruker, ikke til en gjennomsnittlig markedsbolig.

En annen usikkerhet gjelder utviklingen over tid. Dersom sammensetningen av bostøttesøkere har forskjøvet seg gjennom perioden, for eksempel mot en mer presset gruppe som leier rimeligere, vil leieprisestimatet vårt undervurdere den underliggende prisveksten, og betalingsevnen kan fremstå mer stabil enn den reelt er. Vi har sammenlignet prisutviklingen vår med SSBs leieprisindekser og finner at de samsvarer rimelig godt, noe som demper, men ikke fjerner, denne bekymringen.

Tallgrunnlaget er dessuten svakere for enkelte grupper og kommuner. For de største husholdningene, med behov for mange rom, er egnede boliger sjeldne i datagrunnlaget, og betalingsevnen for denne gruppen er trolig et optimistisk anslag, ettersom det normative romkravet er avgrenset oppad. I de minste bykommunene og særlig for lavinntektsgruppen er enkelte tall undervurdert, og utviklingen over tid bør for disse leses med varsomhet.

4.3 Nasjonalt bakteppe

Funnene i de foregående delkapitlene må sees i sammenheng med den nasjonale utviklingen i perioden. I det følgende gjennomgår vi hvilke nasjonale rammebetingelser som danner bakteppet for perioden, og sammenhengen med utviklingen vi ser i de ni bykommunene og landet ellers.

Perioden fra 2020 til 2025 har vært preget av sterk kostnadsvekst og er ofte omtalt som en dyrtid for norske husholdninger (Poppe, 2023). Prisveksten var særlig høy i 2022 og 2023, med en årlig vekst i konsumprisindeksen på henholdsvis 5,8 og 5,5 prosent, før den avtok til rundt 3 prosent de to siste årene. Samlet steg konsumprisene med mer enn 22 prosent fra 2020 til 2025 (Figur 4-8).

I samme periode ble pengepolitikken kraftig strammet til. Styringsrenten ble hevet fra 0 prosent høsten 2021 til 4,5 prosent i desember 2023 og ble holdt på dette nivået gjennom 2024, før den ble satt ned til 4,0 prosent mot slutten av 2025 (Figur 4-9).

Samtidig har lønningene økt mer enn prisene over perioden sett under ett, slik at de fleste husholdninger har hatt reallønnsvekst fra 2020 til 2025. Utviklingen er imidlertid ikke jevn over perioden. I 2022 tok prisveksten igjen lønnsveksten, og

reallønnen falt eller sto tilnærmet stille for de lavere og midtre delene av fordelingen, mens de siste årene har gitt tydeligere reallønnsvekst etter hvert som prisveksten har avtatt. Lønnsveksten har vært noe sterkere i toppen enn i bunnen av fordelingen (desil 10 om lag 29 prosent mot desil 1 om lag 26 prosent fra 2020 til 2025). Det første året i perioden, 2020, var også preget av permitteringer og inntektsbortfall som følge av covid-19-pandemien, noe som kan ha gitt et kunstig lavt inntekts-utgangspunkt for enkelte grupper.

For å dempe virkningene av kostnadsøkningen ble det også innført flere tiltak for å dempe husholdningenes utgifter. Som følge av de høye strømprisene ble strømstøtteordningen innført i 2021 og videreført gjennom perioden. Fra oktober 2025 fikk husholdningene i tillegg mulighet til å velge Norgespris, en ordning for fastpris på strøm (Regjeringen, 2026).

Lavere barnehagepriser har også vært et virkemiddel brukt for å redusere husholdningenes utgifter. Nasjonal makspris for foreldrebetaling i barnehage ble redusert flere ganger i perioden, og ble satt ned til 1 200 kroner per måned i august 2025 (Udir, u.d.).

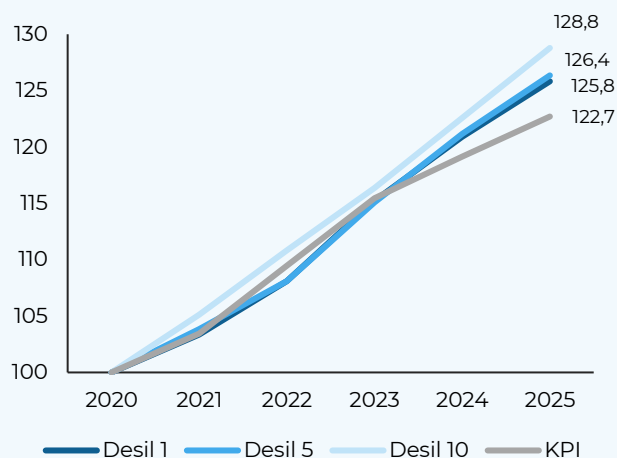
Samtidig viser analyser fra SSB (2026) at perioden samlet sett ikke fremstår som en tydelig nedgang i husholdningenes kjøpekraft. Inflasjonen har vært moderat i et lengre historisk perspektiv og relativt kortvarig, og de fleste husholdninger har opplevd reallønnsvekst. Videre har andelen med lav inntekt vært stabil, og selv om leietakere fortsatt har høyere forekomst av lavinntekt enn boligeiere ser det ikke ut til at denne forskjellen har økt i perioden.

4.3.1 Boligpriser og leiepriser

Nasjonalt steg bruktboligprisene med rundt 25 prosent mellom 2020 og 2025 (Figur 4-10). Blant de fire største byområdene fulgte Oslo og Bærum den nasjonale utviklingen tett med en økning på 25 prosent, mens Trondheim lå noe lavere med 22 prosent. Bergen og særlig Stavanger skilte seg ut med klart høyere vekst med henholdsvis 33 og 42 prosent. Til sammenligning vokste prisene på nye boliger med 33 prosent nasjonalt i samme periode (SSB, 2026).

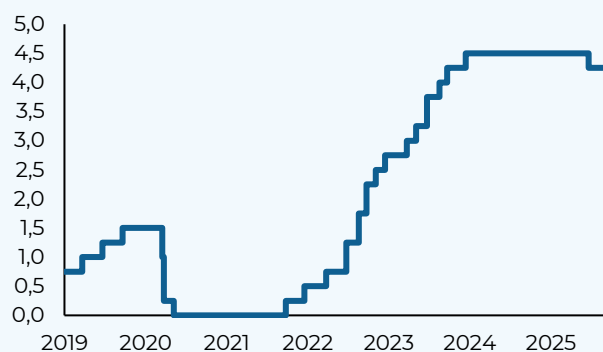
Leieprisene steg omtrent i takt med bruktboligprisene gjennom perioden. Nasjonalt økte leien med rundt 27 prosent fra 2020 til 2025 (Figur 4-11), altså noe mer enn bruktboligprisene og høyere enn KPI. Blant de fire største byområdene var bildet jevnere enn for bruktboligprisene. Oslo med Bærum og Trondheim lå nær det nasjonale nivået med henholdsvis 26 og 24 prosent, mens Bergen og Stavanger lå noe høyere med rundt 30 prosent.

Figur 4-8: Utvikling i gjennomsnittlig brutto månedslønn etter desiler og KPI (2020=100), 2020-2025



Note: Figuren viser utviklingen i gjennomsnittlig månedslønn (2020 = 100) for desil 1, 5 og 10 i perioden 2020–2025, sammenlignet med KPI. Laveste desil opplevde negativ reallønnsvekst i 2022 og fortsatt svakt nivå i 2023, mens høyeste desil hadde en jevnere utvikling gjennom perioden. Kilde: SSB tabell 12521 og 14702.

Figur 4-9: Styringsrente (2019-2025)



Kilde: Norges Bank

Målt relativt til inntektsutviklingen ser vi dermed ingen tydelig forverring i forholdet mellom boligpriser og inntekter på aggregert nivå i perioden, med enkelte byer som unntak. For kjøpere som ønsker å etablere seg i boligmarkedet, er det likevel ikke nødvendigvis utviklingen etter 2020 som utgjør den største utfordringen. Prisnivået var allerede høyt ved inngangen til perioden, og sammen med høyere renter blir terskelen for å etablere seg vanskeligere.

Leieprisene steg derimot noe mer enn KPI og utviklingen ligger også over de lavere lønnsdesilenes økning. Samtidig viser Husbankens statusvurdering for leiemarkedet at andelen husstander med lavinntekt som leier var relativt

stabil mellom 2020 og 2023 (mellom 60,8 og 60,3 prosent), men med en økning i andel i 2024 (62,2 prosent) (Husbanken, 2026).

Samfunnsøkonomisk Analyse (2026) har på sin side beregnet den økonomiske situasjonen for typiske lavinntektskusstander i leiemarkedet, med inntekt akkurat på EU60-grensen. Beregningene viser at slike kusstander gjennomgående ikke har råd til gjennomsnittlig leie for en bolig av passende størrelse i de største byene. Situasjonen er særlig krevende for par med to barn, der regnestykket går i minus uavhengig av hvor i landet de bor. Beregningene viser samtidig en bedring i den økonomiske situasjonen i 2024 og 2025 sammenlignet med 2022 og 2023. Disse funnene illustrerer at situasjonen kan være krevende selv for grupper der vår egen leieevneindikator viser stabil eller bedret betalingsevne samlet sett.

Økningen i antall bostedsløse kan tyde på det samme, at en mindre gruppe i den nederste delen av fordelingen har fått en vanskeligere situasjon i perioden, uten at dette nødvendigvis fanges tydelig opp av kjøpe- og leieevneindikatorene, som måler betalingsevne for lavinntektsgruppen som helhet.

4.3.2 Lav utbygging de seneste årene

Byggekostnadsveksten har også ligget godt over konsumprisindeksen de seneste årene. Veksten er drevet av materialkostnadene, som steg særlig kraftig i 2021 og 2022, mens arbeidskraftkostnadene har fulgt konsumprisveksten tettere (Figur 4-12).

Kostnadsøkningen har ført til en utfordring der det stadig blir mindre lønnsomt for utbyggere å bygge boliger. Ifølge Prognosesenteret var det i 2025 bare

lønnsomt å bygge eneboliger i 21 og boligblokker i 118 av landets 357 kommuner (Aaser, 2025).

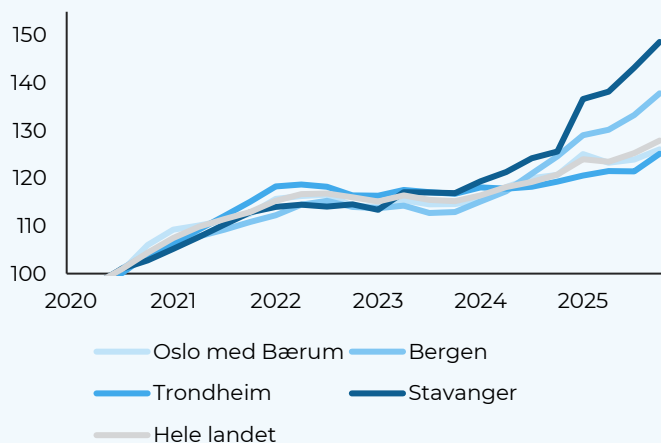
Den svekkede lønnsomheten har slått ut i et kraftig fall i byggeaktiviteten. I 2024 ble det gitt igangsettingstillatelse til 18 679 nye boliger, det laveste antallet på over 30 år (Figur 4-13). Dette var 18 prosent færre enn i 2023 og 37 prosent færre enn i 2022. I 2025 tok igangsettingen seg noe opp til 20 184 tillatelser, men nivået er fortsatt lavt sammenlignet med årene før nedgangen i 2023.

Den svekkede byggelønnsomheten og den medfølgende lave utbyggingen er trolig en viktig forklaring på tilstrammingen i boligtilgangen i de ni bykommunene, der vi ser at antall husholdninger har vokst raskere enn boligmassen gjennom perioden. Byene fortsetter å vokse i antall husholdninger, også som følge av endringer i husholdningssammensetning, uten at tilførselen av boliger ser ut til å holde tritt med utviklingen.

4.3.3 Økning i turisme og korttidsutleie

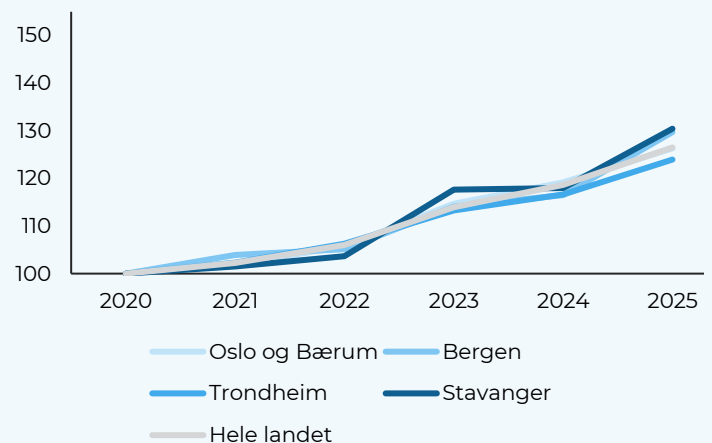
Det har også vært en økning i turisme siden 2020. Statistikk fra Eurostat viser at det har vært en tydelig økning i korttidsutleie gjennom digitale plattformer de seneste årene. Eurostat publiserer statistikk over antall gjestedøgn ved korttidsutleie tilbudt gjennom digitale plattformer, basert på aggregerte data fra blant annet Airbnb, Booking.com, Expedia og Tripadvisor. For Norge samlet økte antallet av denne typen gjestedøgn fra 3,3 millioner i 2018, før pandemien, til 8,3 millioner i 2024. Etter en kraftig nedgang i 2020 og 2021 som følge av pandemien, økte aktiviteten betydelig fra 2022 og fremover. Vestlandet og Oslo hadde det høyeste antallet gjestedøgn i hele perioden, med

Figur 4-10: Utvikling bruktboligpriser utvalgte områder, alle boligtyper, (2020=100), 2020-2025



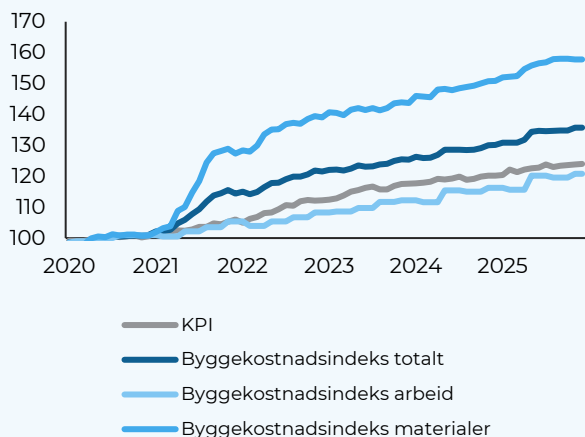
Kilde: SSB tabell 07221

Figur 4-11: Utvikling leiepriser utvalgte områder, toroms, (2020=100), 2020-2025



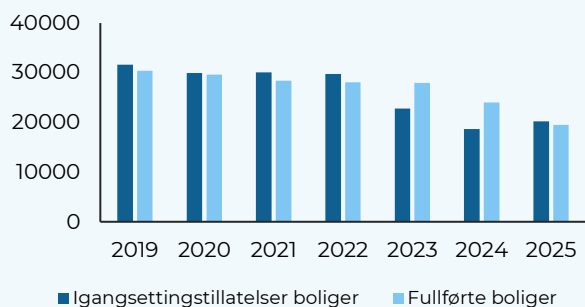
Kilde: SSB tabell 09895

Figur 4-12: Utvikling i byggekostnadsindeksen (BKI) og KPI (2020=100), 2020-2025



Kilde: SSB tabell 03013 og 08651

Figur 4-13: Antall igangsettestillatelser og fullførte boliger, nasjonalt, 2019-2025

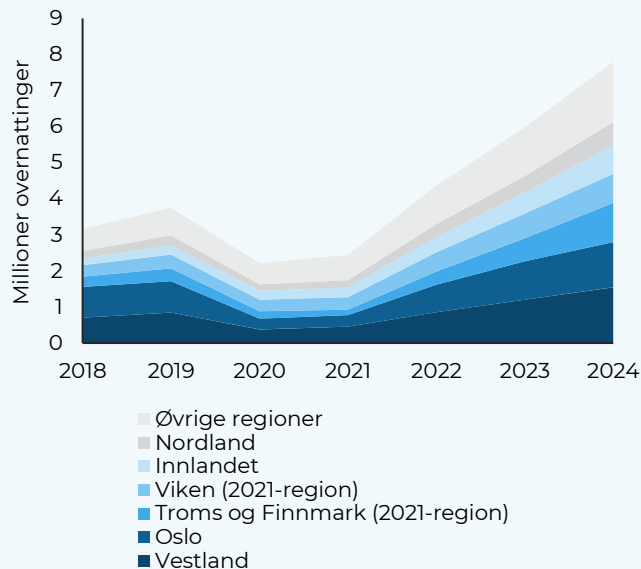


Kilde: SSB tabell 06512

henholdsvis 1,5 millioner og 1,3 millioner gjestedøgn i 2024. Samtidig viser utviklingen at flere av de typiske turistregionene har hatt sterkere prosentvis vekst enn de største byregionene. Troms og Finnmark økte eksempelvis fra om lag 281 000 gjestedøgn i 2018 til nær 1,1 millioner i 2024, tilsvarende en økning på rundt 286 prosent (Figur 4-14).

Økt korttidsutleie er en mulig tilleggsforklaring på tilstramningen i boligtilgangen, dersom boliger som alternativt kunne inngått i det ordinære markedet i stedet bindes opp i korttidsutleie. Eurostat-tallene over er imidlertid regionale og ikke kommunespesifikke, og gir ikke grunnlag for å tallfeste betydningen for de ni bykommunene spesifikt.

Figur 4-14: Antall årlige gjestedøgn ved korttidsutleie, utvalgte regioner, 2018-2024



Kilde: Eurostat (Guest nights spent at short-stay accommodation offered via collaborative economy platforms by NUTS 3 region - experimental statistics)

4.4 Hva sier kommunene?

Samtlige av kommuner intervjuet i prosjektet, beskriver en økning i boligsosiale utfordringer over tid. Dette knyttes i hovedsak til at flere husholdninger har behov for bistand, snarere enn at det har oppstått helt nye typer problemer. Økningen kommer til uttrykk gjennom flere søkere og større etterspørsel etter kommunale boliger og økt bruk av midlertidige botilbud.

4.4.1 Boligmarkedet oppleves som strammere

Flere kommuner beskriver at både utleie- og boligmarkedet har blitt strammere. Det vises til økte leiepriser, høyere boligpriser og begrenset tilgang på boliger, særlig rimelige boliger som passer med vanskeligstiltes behov. I enkelte kommuner omtales leiemarkedet som spesielt utfordrende eller sprenget, og det trekkes frem at det er vanskelig å finne egnede boliger. Kommunenes beskrivelse av et stramt leiemarked står til en viss grad i kontrast til våre resultater, som viser at leieprisene i det nedre sjiktet har vokst noe mer moderat og at betalingsevnen om noe har bedret seg. En mulig forklaring er at utfordringen i mindre grad handler om prisnivået, og i større grad om tilgjengeligheten av rimelige boliger. En husholdning kan ha tilstrekkelig betalingsevne på papiret uten at det finnes ledige, egnede boliger å

leie innenfor den rammen, særlig i de delene av markedet vanskeligstilte er henvist til. I disse tilfellene kan husholdningene være nødt til å se til de dyrere segmentene, der færre har råd.

4.4.2 Tilgang på boliger er en gjennomgående utfordring

Flere kommuner peker nettopp på at utfordringene i økende grad handler om tilgang på rimelige egnede boliger, ikke bare om pris. Dette beskrives gjennom lengre kø til kommunale boliger, flere i midlertidige botilbud, og tilfeller der startlån innvilges, men hvor husholdningen ikke finner en bolig å kjøpe innenfor rammen den har fått. Våre indikatorer måler om husholdningen har økonomisk evne til å bære boutgiften til en egnet bolig, men ikke om en slik bolig faktisk er tilgjengelig. Dersom tilbudet av egnede og rimelige boliger ikke holder tritt med etterspørselen, vil utfordringen vise seg som lengre køer og ventetid og flere midlertidige løsninger snarere enn som svekket betalingsevne. Vi finner det samme i økningen i midlertidige botilbud blant kommunene.

4.4.3 Skille mellom boevne og økonomisk vanskeligstilte

Enkelte kommuner viser til et skille mellom to grupper vanskeligstilte. Den ene er husholdninger med lav boevne og omfattende oppfølgingsbehov, særlig personer med rus- og psykiske helseutfordringer. Den andre er husholdninger som primært har økonomiske utfordringer i møte med boligmarkedet. Skillet er nyttig også for våre kvantitative funn, ettersom indikatorene først og fremst fanger den andre gruppen. Husholdninger med omfattende oppfølgingsbehov har utfordringer som ikke lar seg fange av et regnestykke for betalingsevne, og deres situasjon avhenger mer av tilgangen på tilrettelagte botilbud enn av prisutviklingen.

4.4.4 Rus og psykisk helse beskrives som en vedvarende utfordring

Personer med rus- og psykiske helseutfordringer trekkes frem i alle kommunene. Gruppen beskrives som krevende å bosette, og det pekes på press på tilrettelagte botilbud og begrenset kapasitet i egnede tilbud. Flere kommuner viser til at de må håndtere personer med omfattende behov som

ikke kan bo i ordinære boliger. Denne utfordringen beskrives som vedvarende, og i mindre grad knyttet til prisutviklingen i markedet. Dette er en gruppe våre data i liten grad fanger, og utfordringen handler her primært om tilgang på egnede og tilrettelagte boliger, ikke om husholdningens betalingsevne.

4.4.5 Økonomiske utfordringer i møte med et tøffere boligmarked

Flere kommuner beskriver husholdninger som i utgangspunktet har boevne, men som ikke får økonomien til å gå opp. Dette knyttes til økte leiepriser og høyere boligpriser, og til at det finnes få boliger innenfor det disse husholdningene har råd til. I noen tilfeller blir husholdninger avhengige av sosialhjelp for å håndtere boutgiftene. Det vises også til at startlån innvilges, men ikke alltid fører til kjøp, fordi det er vanskelig å finne en bolig innenfor prisrammen husholdningen har finansiering til. Også her er det tilgangen, ikke bare prisen, som fremstår som den bindende begrensningen.

For leietakere kan dette henge sammen med at en husholdning kan ha tilstrekkelig betalingsevne på papiret, uten at det finnes en egnet og rimelig bolig å leie innenfor den rammen. Reelt sett kan det dermed være færre som har råd enn det indikatoren for muligheten til å leie isolert sett viser. For kjøp har vi funnet at betalingsevnen for lavinntektshusholdninger faktisk har blitt noe svakere sammenlignet med øvrige husholdninger. Kommunenes beskrivelse samsvarer her med en reell endring i betalingsevnen, ikke bare med mangel på tilgjengelige boliger, selv om dette varierer mellom kommunene.

4.4.6 Bosetting av flyktninger påvirker etterspørselen

Flere kommuner viser til at bosetting av flyktninger påvirker etterspørselen etter boliger, særlig i perioder med høy tilstrømning. Dette beskrives først og fremst som et spørsmål om kapasitet og tilgang, ikke om en ny type utfordring. Dette er konsistent med at antallet husholdninger med behov kan øke uten at den enkelte husholdnings økonomiske situasjon endres, og det forsterker presset på tilgangssiden snarere enn på prisbildet alene.

5. Effekt av virkemidlene

I dette kapittelet analyseres hvordan Husbankens virkemidler brukes i praksis i de utvalgte kommunene, og hvilken betydning de har for å håndtere bolig-sosiale utfordringer. Analysen bygger på intervjuer med kommunale aktører og private utbyggere, samt kvantitative data, og belyser både effekter, begrensninger og samspill mellom virkemidlene.

5.1 Bostøtte

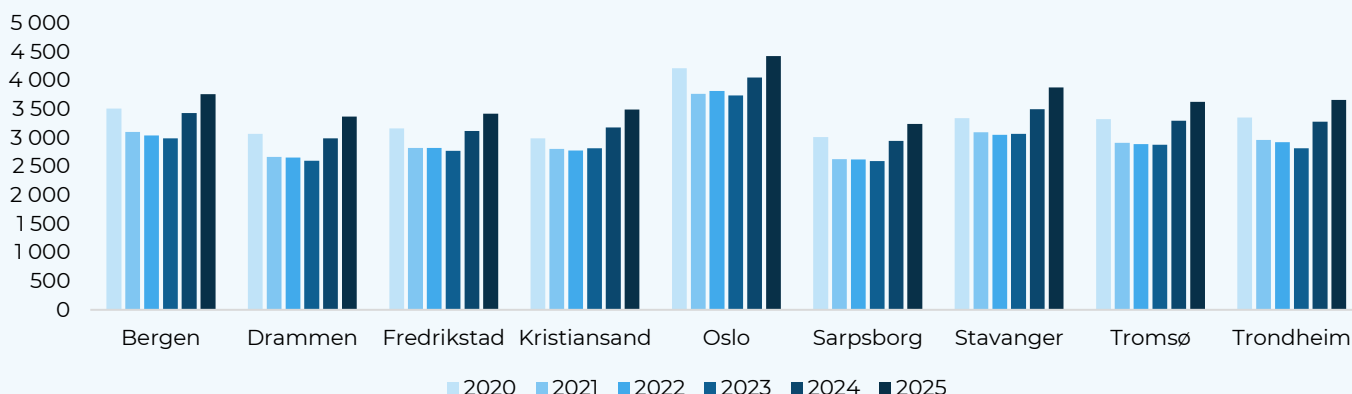
Figur 5-1 viser månedlig gjennomsnittlig mottatt bostøtte per husholdning over tid. I alle byene faller nivået på gjennomsnittlig utbetaling fra 2020 til og med 2023, før det igjen øker i 2024 og 2025, uten å komme tilbake på nivået fra 2020. Dette gjelder for

eksempel i Oslo, der gjennomsnittlig månedlig bostøtte per husholdning faller fra om lag 4 200 kroner i 2020 til rundt 3 700 kroner i 2023, før det økte til om lag 4 400 kroner i 2025.

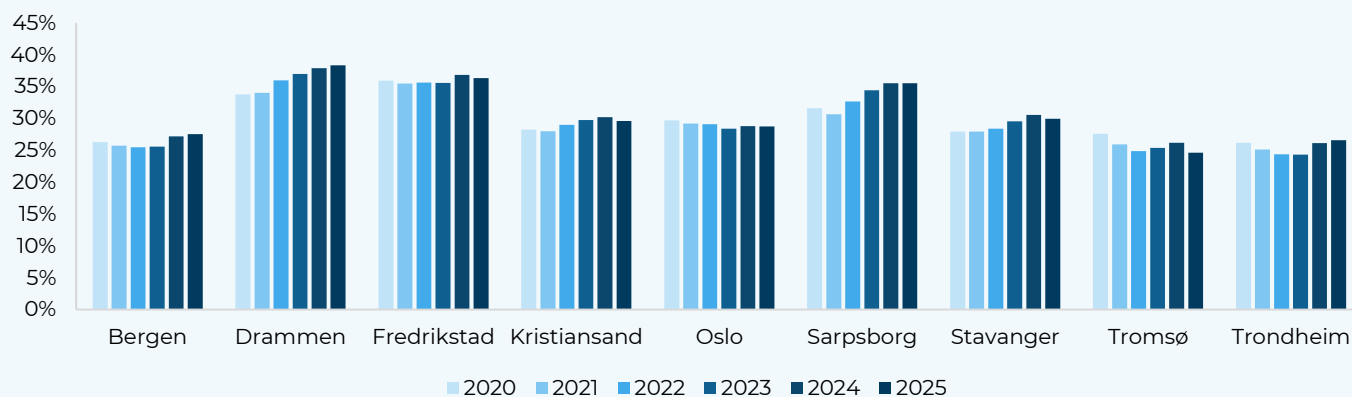
Mange husholdninger mottar bostøtte kun deler av året. Ifølge Husbanken (2025) mottok om lag 134 000 husholdninger bostøtte minst én måned i 2025, mens mellom 89 600 og 100 100 mottok støtte i en gjennomsnittlig måned. Dette innebærer at en betydelig andel av mottakerne kun mottar bostøtte i enkelte måneder.

I de fleste kommunene har andelen barnefamilier blant bostøttemottakerne økt mot slutten av perioden 2020-2025 (Figur 5-2). Utviklingen er særlig tydelig i Drammen og Sarpsborg, hvor barnefamilier utgjør en stadig større andel av mottakerne. I Oslo er utviklingen noe annerledes, med en svak nedgang gjennom perioden. Samlet sett tyder tallene på at barnefamilier utgjør en

Figur 5-1: Månedlig gjennomsnittlig utbetalt bostøtte per husholdning, 2020-2025



Figur 5-2: Andel barnefamilier blant bostøttemottakere, 2020-2025



Note: Figurene viser månedlig gjennomsnittlig utbetalt bostøtte per husholdning og andel barnefamilier blant bostøttemottakere årlig i perioden 2020 til 2025. Data er utlevert fra Husbanken.

relativt stabil eller økende del av mottakerne av bostøtte i de fleste bykommunene. Dette kan indikere at økonomiske utfordringer knyttet til bolig i økende grad rammer husholdninger med barn.

Barnefamilier utgjør samtidig en betydelig andel av bostøttemottakerne i alle kommunene, med andeler på mellom om lag 25 og 40 prosent i 2025. Andelen er særlig høy i Drammen, Fredrikstad og Sarpsborg, hvor mer enn en tredjedel av mottakerne er barnefamilier.

5.1.1 Kommuneperspektivet

Statlig bostøtte trekkes frem av kommunene som en svært viktig støtteordning, særlig for de med lav inntekt og høye boutgifter. Samtidig rapporterer samtlige kommuner i vår analyse om at den statlige bostøtten er for lav og dårlig tilpasset dagens boligpriser, spesielt i pressområder.

Videre rapporterer informantene at i byer med høye husleier henger bostøttens inntektsgrenser og boutgiftstak ikke med i utviklingen. Dette understøttes av Figur 5-3, som viser andel husholdninger av alle husholdninger som har søkt bostøtte med boutgifter over boutgiftstaket årlig i perioden 2020 til 2025. Figuren viser en økning blant alle de ni kommunene. Spesielt var det et tydelig hopp fra 2020 til 2021. I Stavanger er andelen redusert i 2024 og 2025, men i alle de andre kommunene har det vært en gradvis økning i perioden.

Et eksempel er Bergen, hvor maksimalt godkjent boutgift for enslige er i underkant av 9 000 kroner i måneden, mens gjengs leie for kommunale boliger ligger klart høyere og privat markedsleie ifølge en representant fra Bergen kommune ofte kan være 14-16 000 kroner for en liten utleiebolig. Konsekvensen er at mange husholdninger fortsatt må søke sosialhjelp eller kommunal bostøtte for å

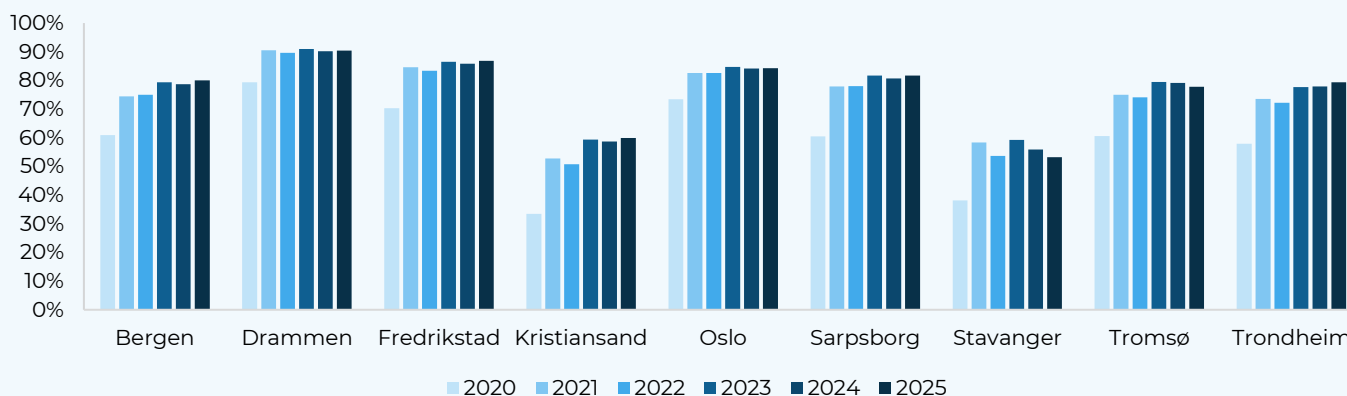
dekke husleien, selv om bostøtteordningen i utgangspunktet har som formål å redusere det behovet. Kommunene peker på at dette skaper et finansieringsgap som må fylles lokalt, noe som belaster de kommunale budsjettene og den enkelte husholdning.

Videre kan vi sammenligne boutgiftstaket med utviklingen i leiepriser. Nasjonalt har leieprisene for en toroms leilighet økt med omtrent 27 prosent fra 2020 til 2025, jf. 4.3.1. I samme periode har boutgiftstaket for en enslig husholdning økt fra 62 268 kroner per år (fra 1. januar 2020) til 89 029 kroner per år (fra 1. januar 2026). Dette tilsvarer en betydelig nominell økning i boutgiftstaket, nesten 43 prosent totalt.

Det rapporteres også at inntektsgrensen gjør at husholdninger med litt for høy inntekt til statlig bostøtte, men like fullt dårlig råd, faller utenfor ordningen. En informant beskrev at mange husholdninger med lav, men stabil arbeidsinntekt ikke er i noen målgruppe. De tjener for mye for bostøtte og andre velferdsytelser, men for lite til å klare å spare egenkapital eller betjene startlån på boligkjøp. Dermed må kommunene i praksis velge om disse husholdningene skal få hjelp via kommunal bostøtte (der slik finnes) eller henvises til ordinær leiesektor uten støtte. Som et annet alternativ har noen kommuner pekt på at denne gruppen kan være aktuell for startlån dersom det kombineres med tilstrekkelige tilskudd, dette kommer vi tilbake til i delkapittel 5.2.

For eksempel var minstesatsen for en enslig uføretrygdet fra 1. mai 2020, 251 350 kroner og 296 392 kroner for en enslig ung uføretrygdet. Disse satsene økte fra 1. mai 2025 til henholdsvis 329 175 kroner og 385 143 kroner. Samtidig var inntektsgrensen for en husstand som har et

Figur 5-3: Andel husholdninger med boutgifter over boutgiftstaket



Note: Figuren viser andel husholdninger med boutgifter over boutgiftstaket årlig i perioden 2020-2025. Data er utlevert fra Husbanken.

medlem som har varig uføretrygd 226 520 kroner fra 1. januar 2020 og 286 623 kroner fra 30. mai 2025.

Noen kommuner gir et kommunalt bostøttetillegg i tillegg til den statlige, men egne midler strekker ikke til å dekke alle som trenger det. Informanter i kommunene mener derfor at den statlige bostøtten burde oppjusteres oftere og bedre reflektere levekostnadene i ulike markeder, for at den skal fungere etter hensikten.

Bostøtten har en tydelig positiv effekt for mange mottakere, ved at den reduserer boutgiftsbelastningen og bidrar til at husholdninger med lave inntekter klarer å opprettholde bosituasjonen. Effekten undergraves likevel delvis av ordningens begrensninger, ifølge informanter. For det første er inntektsgrensene og maksbeløpene i dag såpass lave at vanskeligstilte husholdninger ikke kvalifiserer. For det andre henger ikke bostøtten med kostnadsøkningen, slik at bevilgede beløp i mindre grad monner i pressområdene enn før. Dette svekker treffsikkerheten, særlig i storbyene. Konsekvensen er at kommunene må supplere med lokale midler for å unngå at vanskeligstilte står uten hjelp, som igjen belaster kommunebudsjettene.

Mange informanter påpeker at bostøtten burde revideres oftere og styrkes, for å følge kostnadsnivået i boligmarkedet. Flere foreslår også at inntektsgrensen utvides noe, slik at lavinntektsgrupper med litt for høy inntekt (for eksempel enslige i lavlønnssyrker) også kan få støtte. Stabilitet og forutsigbarhet i bostøttebeløpene trekkes frem som viktig, særlig når bostøtten inngår i en husholdnings økonomiske beregninger (for eksempel i en startlånsøknad). Noen kommuner har funnet det usikkert å regne med bostøtte som del av betjeningsevnen til lånesøkere. Dette tyder på at bostøtteordningen trenger en forutsigbar

utforming for at dens effekt skal være maksimal også som ledd i kombinasjon med andre virkemidler.

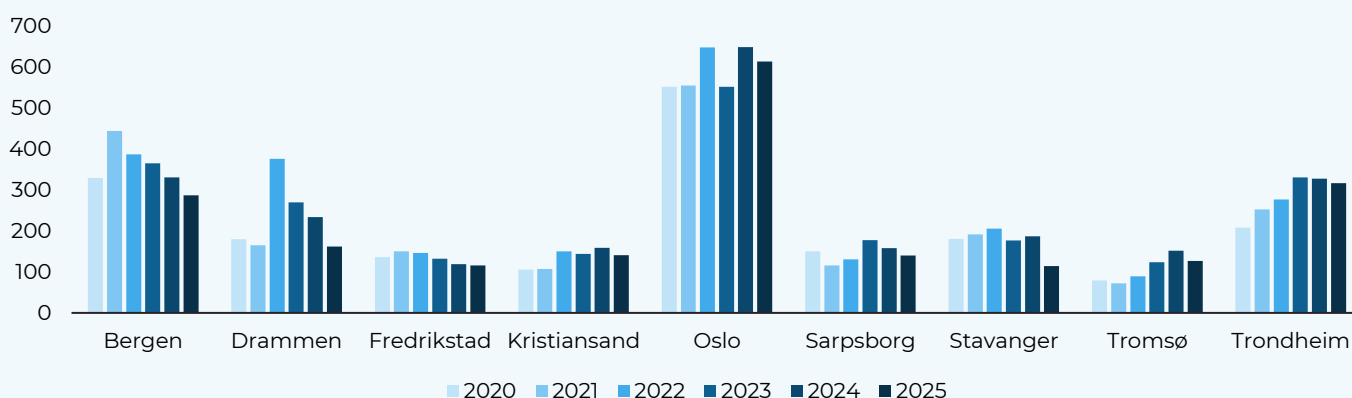
Samtidig påpekes det enkelte ulemper. Dersom en beboer i kommunal bolig får en inntektsøkning eller går over i arbeid, reduseres bostøtten, slik at inntektsøkningen delvis «spises opp». Bostøtten kan derfor gi svake arbeidsinsentiver. Dette er et generelt problem med behovsprøvde støtteordninger, men det fremheves at helheten i tiltaksapparatet bør dempe slike effekter. Det nedsatte bostøtteutvalget skal se på betydningen av dette, og dette utredes derfor ikke nærmere i denne rapporten. Totalt sett er bostøtten et nødvendig og nyttig virkemiddel i alle kommunene, men dens effekt begrenses av tekniske tak/beløp og har ikke i tilstrekkelig grad holdt tritt med markedsutviklingen.

5.2 Startlån

Startlånsordningen trekkes frem som et av de mest sentrale virkemidlene i boligsosialt arbeid, og alle kommunene bruker ifølge intervjuene startlån aktivt. Figur 5-4 viser antall saker med utbetalt startlån i kommunene i perioden 2020 til 2025. I flere kommuner, som Bergen, Drammen, Stavanger og Fredrikstad, har antall utbetalinger avtatt over perioden, spesielt de siste årene. Nedgangen er særlig tydelig i Bergen, hvor antall utbetalinger ble redusert fra 444 i 2021 til 287 i 2025, og i Stavanger, hvor antallet falt fra 206 i 2022 til 114 i 2025.

Samtidig har andre kommuner hatt en motsatt utvikling. I Trondheim økte utbetalingene fra 208 saker i 2020 til 317 i 2025. Tromsø og Kristiansand hadde også en økning i antall saker i løpet av perioden. I Oslo ligger nivået gjennomgående høyt, men med noe variasjon fra år til år. Dette kan tyde

Figur 5-4: Antall saker med utbetalt startlån, årlig 2020-2025



Note: Figuren viser årlig antall utbetalte startlån i perioden 2020 til 2025. Data er hentet fra Husbanken sin statistikkbank.

på at både lokale prioriteringer og rammebetingelser, i tillegg til markedsforhold, har betydning for i hvilken grad startlån faktisk tas i bruk og resulterer i boligkjøp.

Startlån kan bidra både til å hjelpe vanskeligstilte ut av leiemarkedet og for å fremme gjennomstrømming i kommunale boliger. Flere informanter beskriver startlån som det mest effektive virkemiddelet for å få gjennomstrømming. Dette utdypes med at kommunale leietakere, spesielt barnefamilier, kan få varig trygghet i egen bolig dersom de kvalifiseres for startlån, hvilket samtidig frigjør en kommunal utleiebolig til en annen vanskeligstilt husholdning. Noen kommuner gjør unntak fra vanlig praksis, for eksempel gir prioritet, lempeligere vurdering eller lavere rente, for leietakere i kommunal bolig nettopp for å stimulere til flytting til eid bolig. Således trekker mange frem startlån som et suksessrikt virkemiddel, særlig når det kombineres med tilskuddsmidler.

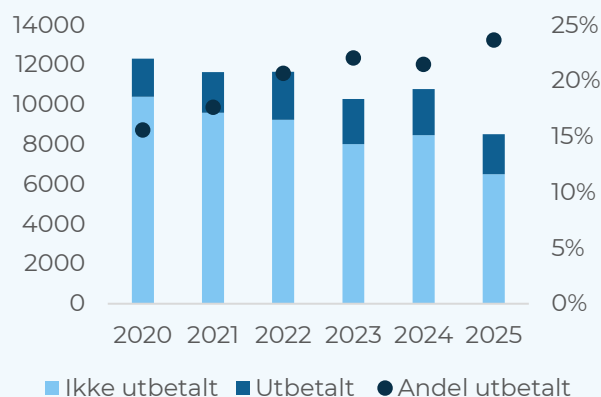
5.2.1 Utfordringer

Kommunene beskriver flere utfordringer som svekker virkemiddelets treffsikkerhet. Ved høye boligpriser og strengere lånekrav er gapet stort mellom hva vanskeligstilte har betalingsevne til, og prisene på egnede boliger i markedet. I pressområder som Oslo og Bergen er utvalget av rimelige boliger begrenset, og mange som har fått innvilget startlån sliter med å faktisk få kjøpt en bolig.

Ifølge informantene er det et økende antall husholdninger som innvilges lån som ikke klarer å finne en bolig innenfor prisrammen de har finansiering til, særlig om de har behov for tilpassede løsninger. Flere kommuner peker på at mange som får innvilget startlån ikke lykkes med å gjennomføre boligkjøpet fordi utvalget av egnede boliger er begrenset. Særlig i pressede boligmarkeder kan høye boligpriser gjøre det mer krevende å realisere boligkjøp, selv for husholdninger som får innvilget startlån. Disse utfordringene kan også komme til uttrykk på andre måter, for eksempel ved at boligkjøpsprosessen tar lengre tid eller krever mer oppfølging enn tidligere.

Figur 5-5 viser antall søknader om startlån som ikke er utbetalt, antall utbetalte startlån og andelen av saker som ender i utbetaling totalt i de utvalgte kommunene. Antall søknader har falt betydelig gjennom perioden, fra om lag 12 300 i 2020 til om lag 8 500 i 2025. Samtidig har antall saker med utbetalt startlån vært relativt stabilt, med mellom om lag 1 900 og 2 400 saker årlig. Som følge av dette har andelen søknader som resulterer i utbetaling økt fra 16 prosent i 2020 til 24 prosent i 2025.

Figur 5-5: Søknader og utbetalte startlån, 2020–2025



Note: Figuren viser antall søknader om startlån som ikke er utbetalt (venstre akse), antall utbetalte startlån (venstre akse) og andelen av søknader som ender i utbetaling totalt (høyre akse) i de ni bykommunene årlig i perioden 2020 til 2025. Data er hentet fra Husbanken sin statistikkbank.

Figuren gir ikke et entydig bilde av utfordringene som beskrives i intervjuene. Den økende andelen søknader som resulterer i utbetalinger kan tyde på at en større andel av de som får innvilget startlån faktisk gjennomfører boligkjøpet enn tidligere. En annen mulig forklaring er at kommunene i større grad veileder potensielle søkere før de sender inn søknad, slik at flere av søknadene som faktisk fremmes oppfyller kriteriene for startlån og dermed innvilges. Videre er en annen mulig forklaring at færre husholdninger med lav sannsynlighet for å få innvilget startlån søker ordningen enn tidligere.

Nedgangen i antall søknader kan også henge sammen med økte boligpriser og høyere rente, som gjør boligkjøp mindre realistisk for enkelte husholdninger. Husbanken (2024; 2025) viser til en utvikling der startlånet i økende grad går til husholdninger med høyere inntekter enn tidligere. Gjennomsnittsinntekten blant mottakere har økt betydelig de senere årene, med en økning på om lag 29 prosent fra 2020 til 2024 og om lag 31 prosent for barnefamilier og enslige forsørgere. Dette kan tyde på at flere med lavere inntekt faller utenfor ordningen.

Ifølge informantene er betjeningsevnen et stort hinder. Husholdninger med trygd eller svært lave inntekter kan vanskelig betjene et tilstrekkelig stort lån. Noen kommuner opplever at det også her oppstår et gap. Personer som har litt for høy inntekt til å få bostøtte, men altfor lav inntekt til et vanlig banklån, for eksempel enslige i lavlønnsyrker, omtales som at de faller mellom to stoler. De er ikke prioritert blant startlånskunder, som ofte er barnefamilier, men får heller ikke annen støtte.

Flere kommuner påpeker at vedlikeholdsbehovet i rimelige boliger ofte er stort, og at nye boliger kan ha så høye felleskostnader at startlånskunder kan bli avhengige av bostøtte for å betjene alle utgiftene. Noen kommuner observerer derfor at startlånskunder er sårbare og kan havne i økonomiske problemer dersom boligkostnadene øker, for eksempel ved store vedlikeholdsbehov og oppussing.

Videre peker enkelte intervjuobjekter på at de som får innvilget startlån har behov for veiledning eller mer praktisk bistand utover det kommunene har kapasitet til. Dette kan for eksempel være bistand til å finne bolig, delta på visninger, by i budrunder og lignende. Denne manglende oppfølgingen gjør at noen ikke evner å utnytte innvilget startlån.

Som én bydel i Oslo peker på, fordeles startlånsrammen ulikt mellom områder, slik at noen bydeler har midler til å hjelpe flere og mer, mens andre stadig må avslå søknader for å ikke overstige sin kvote. Slike forskjeller oppleves som frustrerende, men en fellesnevner er at alle kommuner ser en stor andel avslag fordi inntekten eller betalingsevnen er for svak til å oppfylle gjeldende krav. Kommunene forteller at deres mulighet til risikovurdering og skjønnsutøvelse er begrenset av regelverk og et nødvendig ansvarlighetsprinsipp, startlån skal ikke sette folk i en uholdbar gjeldssituasjon.

5.2.2 Praksis og forsøksordninger i kommunene

I intervjuene kommer det fram at kommunene har ulik praksis i forvaltningen av startlån. Noen kommuner er mer romslige i sine vurderinger av søkerens økonomi, for eksempel ved å justere SIFO-budsjettet for storhusholdninger, eller se bort fra kravet til egenkapital for førstegangskjøpere med barn. Andre er strengere, særlig der startlånsmidlene er begrensede, for eksempel må enslige søkere i slike kommuner følge SIFO-satsene fullt ut, og i praksis blir mange eldre eller uføre avvist for startlån grunnet for stram økonomi.

Noen kommuner eksperimenterer nå med egne prosjektmidler, der økonomiske rådgivere og boligveiledere følger opp startlånskunder tettere, for eksempel et «før-etableringsprogram» i Kristiansand. Det er også foreslått å gi gunstigere startlånsbetingelser, for eksempel lenger avdragsfrihet, til utvalgte grupper, som eldre, og å vurdere om bostøtte kan tydeliggjøres som en mer stabil inntekt i betjeningsevnevurderingen. Kommunene understreker at husholdninger med svært lave inntekter ikke realistisk kan eie uten omfattende støtte, slik at det også fremover vil være

et behov for tilpassede leieboliger og at til den gruppen trengs andre virkemidler.

5.2.3 Tilskudd til etablering

Ved siden av selve lånet har tilskudd til etablering vært et viktig virkemiddel i flere kommuner for å komplettere startlånet, særlig for husholdninger med lav betjeningsevne som ellers ikke ville hatt tilstrekkelig finansiering til å kjøpe bolig. Som nevnt, ble tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig innlemmet i kommunenes rammeoverføringer fra staten i 2020 (Husbanken, 2020). Tilskuddet er en støtte som kan gis til de aller svakest økonomisk stilte som ellers ikke kan finansiere en forsvarlig bolig. Mange kommuner i casene praktiserer at tilskuddet gis som rente- og avdragsfritt lån med pant, slik at beløpet tilbakeføres til kommunen ved salg av boligen.

Ifølge Husbanken (2025) viser erfaring at bruken av tilskudd har avtatt etter at ordningen ble lagt inn i rammetilskuddet. I kommuner med presset økonomi blir tilskudd ofte nedprioritert i den interne budsjettprosessen, noe som har bidratt til en nedgang i utbetalte tilskudd til både etablering og tilpasning. Samtidig er det fortsatt kommuner som benytter tilskudd aktivt for å sikre at husholdninger ikke påtar seg en for høy gjeldsbelastning.

Generelt er kommunene positive til denne ordningen, som gjør det mulig å hjelpe noen husholdninger i en fastlåst situasjon over i egen bolig. Kommunene rapporterer om mange tilfeller der de mangler handlingsrom til å gi stor nok tilskuddsandel til å realisere et boligkjøp for de mest vanskeligstilte. En kommune uttrykker at det ikke hjelper å gi mer lån, for det må de kunne betjene, så de hadde trengt mulighet til å øke tilskuddet for å få regnestykket til å gå opp. I praksis blir tilskuddspotten ofte brukt opp på færre, men kostbare saker, mens en del potensielle boligkjøpere med behov for moderate tilskudd likevel ikke får noe. Noen etterlyser en mer målrettet innretning, for eksempel at man prioriterer større tilskudd til dem som trenger det mest, fremfor å fordele mindre beløp til mange, samt høyere beløpsgrenser der boligmarkedet tilsier det.

5.2.4 Oppsummering

Startlånet og tilskudd til etablering har gjennomgående høy nytteverdi. Der de kan tas i bruk, fører de til at flere husholdninger med lave eller moderate inntekter kan kjøpe egen bolig, noe som gir varige og positive effekter både for familien og kommunen. Treffsikkerheten vurderes som god for barnefamilier og andre med stabil, men lav, inntekt. For disse gruppene bidrar startlånet til at de kan

etablere seg i en passende bolig som ellers ville vært uoppnåelig med ordinær bankfinansiering. Risikoen for mislighold beskrives generelt som lav, de fleste startlånkunder betjener lånene som planlagt, noe som underbygges av at kommunene sjelden har måttet benytte seg av Husbankens tapskompensasjonsordning.

Samtidig viser funnene at startlånet ikke treffer alle vanskeligstilte, og at virkemiddelets effekt varierer med markedsforholdene. I pressområder gir startlånet ofte for lite kjøpekraft, og summen husholdningen kan låne er ikke tilstrekkelig til en egnet bolig i markedet. Dermed får mange innvilget startlån, men finner ingen bolig de kan kjøpe. Dette forsinkes eller hindrer den ønskede gjennomstrømmingen.

Oppsummert er startlånet et godt virkemiddel for dem med noenlunde økonomisk bæreevne, men ordningen når ikke de aller mest utsatte husholdningene med dagens utforming. Disse må fortsatt ivaretas i leid bolig, gjerne på ubestemt tid. Kommunene etterlyser derfor økt fleksibilitet: Muligheter for større tilskuddskombinasjoner i dyre markeder (for eksempel re-etablering av et statlig tilskudd til kjøp), og styrket kapasitet til oppfølging/rådgivning av de som får startlån, både for å få flere over dørstokken til å søke, og for at flere faktisk skal lykkes med selve boligkjøpsprosessen.

5.3 Lån til utleieboliger for vanskeligstilte og tilvisningsavtaler

Lån til utleieboliger i kombinasjon med tilvisningsavtaler er et virkemiddel som skal bidra til å øke tilgangen på egnede utleieboliger for vanskeligstilte husholdninger. Ordningen legger til

rette for samarbeid mellom kommuner og private aktører, hvor kommunen får tilvisningsrett til en andel av boligene i prosjekter finansiert av Husbanken. Virkemiddelet berører både kommunenes arbeid med å skaffe boliger til målgrupper i det boligsosiale arbeidet, og private utbyggeres og utleieres vurderinger av lønnsomhet og risiko. For å belyse ordningen fra begge sider har vi derfor intervjuet både kommunale aktører og private utbyggere og utleiere.

Tabell 5-1 viser antall boliger som er gitt tilsagn til lån til utleieboliger og antall boliger med kommunal tilvisningsrett i casekommunene i perioden 2020 til 2025. I perioden er det bare Bergen, Drammen, Fredrikstad, Sarpsborg og Tromsø som har benyttet seg av dette virkemiddelet. Tabellen viser at både lån til utleieboliger og kommunal tilvisningsrett samlet sett har bidratt til et betydelig antall nye utleieboliger for vanskeligstilte husholdninger, men at bruken varierer betydelig mellom kommunene. Særlig Sarpsborg, som har hatt en uttalt strategi om å skalere opp bruken av kommunale tilvisningsavtaler, skiller seg ut med et høyt antall tilsagn i enkelte år, mens Bergen, Tromsø og Drammen har hatt mer sporadisk bruk av ordningen.

Samtidig indikerer foreløpige tall fra 2026 en økning i etterspørselen etter lån til utleieboliger nasjonalt.¹⁰ Fra januar til mai 2026 har Husbanken fått inn søknader om lån på totalt 1,8 milliarder kroner til 582 utleieboliger, noe som er fire ganger mer enn på samme tid i 2025. Dette kan tyde på at virkemiddelet i økende grad tas i bruk for å møte behovet for flere egnede utleieboliger.

Tabell 5-1: Antall boliger gitt tilsagn til lån til utleieboliger og antall boliger med kommunal tilvisningsrett, årlig 2020-2025

Kommune	Lån til utleieboliger						Kommunal tilvisningsrett					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bergen	0	80	0	0	52	0	0	32	0	0	0	0
Drammen	7	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0
Fredrikstad	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	4
Sarpsborg	4	4	0	91	32	20	4	4	0	36	15	8
Tromsø	0	54	0	0	0	12	0	22	0	0	0	0
Totalt	11	138	0	91	92	36	4	58	0	36	15	12

Note: Tabellen viser antall boliger gitt tilsagn til lån til utleieboliger og antall boliger med kommunal tilvisningsrett årlig i perioden 2020-2025. Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim har ingen observasjoner i perioden. Data er hentet fra Husbankens statistikkbank.

¹⁰ Rekordstor pågang i lånesøknader til Husbanken | Husbanken

5.3.1 Kommuneperspektivet

Lån til utleieboliger og tilvisningsavtaler er et sammensatt virkemiddel i kommunenes boligsosiale arbeid. Funn fra intervjuer og statistikk viser at praktisering, omfang og opplevd effekt varierer betydelig mellom kommuner.

Det er stor variasjon i hvor mye kommunene benytter seg av lån til utleieboliger i kombinasjon med tilvisningsavtaler. Noen av kommunene har ikke tatt i bruk dette virkemiddelet, mens andre har skalert opp bruken betraktelig de siste årene. Dette observeres både i statistikken og i intervjuene.

Intervjuene viser at tilvisningsavtaler oftest brukes for å skaffe flere utleieboliger til husholdninger som er vanskeligstilte, men relativt selvhjulpne. Ordningen anses som mindre egnet for de aller mest sårbare husholdningene. Deltakere i casestudien påpeker at de mest utsatte, for eksempel personer med alvorlige rus- og psykiatriproblemer, sjelden kan bosettes via tilvisningsavtaler, som forutsetter at beboerne kan følge en ordinær leiekontrakt uten døgkontinuerlig oppfølging. Denne målgruppen trenger ofte egne tilrettelagte botilbud. Kommunene som har tatt i bruk dette virkemiddelet melder derfor om at de bruker tilvisningsavtaler som et supplerende virkemiddel for å hjelpe husholdninger med moderate utfordringer, og avlaste presset på egne kommunale boliger.

Intervjuene fremhever at kommunenes praksis og kompetanse rundt tilvisningsavtaler varierer stort. Enkelte kommuner har enkle rutiner og lav terskel for å inngå slike avtaler, mens andre krever tunge politiske prosesser og mangler erfaring med ordningen. Dermed kan det være mer krevende for noen kommuner å ta virkemiddelet i bruk enn for andre. Kommunene som har lyktes best med tilvisningsavtaler synes å ha jobbet systematisk med ordningen over tid. For eksempel har Sarpsborg kommune aktivt satset på tilvisningsavtaler som et virkemiddel for å øke tilgangen på utleieboliger og utnytte private utbyggere til å dekke kommunale boligbehov. Kommunens arbeid har også fått ekstern anerkjennelse, blant annet gjennom tildeling av Boligprisen 2026, hvor samarbeid med private aktører for å etablere tilvisningsboliger ble trukket frem som en sentral del av satsningen.¹¹

5.3.2 Utbygger- og utleierperspektivet

De private utbyggerne og utleierne vi intervjuet som har erfaring med lån til utleieboliger og tilvisningsavtaler vurderer ordningen som positiv,

men peker samtidig på flere utfordringer knyttet til gjennomføring.

For det første fremheves lønnsomhet som en sentral barriere. Aktørene peker på at kombinasjonen av økte byggekostnader, høyere rentenivå og skjerpede krav gjør det krevende å realisere utleieprosjekter med tilfredsstillende avkastning, selv med gunstig Husbanken-finansiering. Prosjekter med tilvisningsavtaler i dagens marked gir ikke alltid tilstrekkelig lønnsomhet.

Dette underbygges også av erfaringer fra enkelte kommuner, der utleieaktører med eksisterende tilvisningsavtaler signaliserer ønske om å avvikle eller redusere eksponeringen. I enkelte kommuner har større aktører med eldre, evigvarende avtaler igangsatt prosesser for å tre ut av avtalene eller selge boligene, med henvisning til at avtalene ikke lenger vurderes som økonomisk bærekraftige.

Videre peker utbyggerne på at det er betydelige forskjeller mellom kommuner i hvordan tilvisningsavtaler etableres og forvaltes. Manglende standardisering og forutsigbarhet i prosessene trekkes frem som en barriere. Aktørene fremhever at samarbeid med kommuner med etablerte rutiner og kompetanse oppleves som vesentlig enklere enn i kommuner der prosessene er mer uavklarte eller ressurskrevende.

Utbyggere etterlyser derfor tydeligere og mer standardiserte rammer for tilvisningsavtaler, både når det gjelder prosess og forventninger. I tillegg fremheves behov for tidlig involvering av kommuner og Husbanken i planleggingsfasen. Tidlige avklaringer om finansieringsvilkår og kommunale krav anses som viktig for å redusere risiko for omprosjektering og økonomisk usikkerhet. Dette vurderes som en forutsetning for at private aktører i større grad skal engasjere seg i boligsosiale utleieprosjekter.

5.4 Lån til boligkvalitet

Til tross for at lån til boligkvalitet kan gis til enkeltpersoner, foretak, kommuner og fylkeskommuner, jamfør kapittel 3.4, viser bruken av ordningen i de ni bykommunene at virkemiddelet i hovedsak benyttes av foretak. Tabell 5-2 viser antall saker, boliger og innvilget lånebeløp fordelt på søkertype i de ni bykommunene i perioden 2020 til 2025. De største mottakergruppene er utbyggere og borettslag tilsluttet Norsk Boligbyggelag (NBBL), som samlet står for mesteparten av både boligene og lånevolumet. Utbyggere alene står for saker til

¹¹ Sarpsborg kommune vant Boligprisen 2026 | Husbanken

2 880 boliger og over 10,7 milliarder kroner i innvilgede lån i perioden.

Statistikken viser samtidig at kommunene selv ikke benytter ordningen. Det er ingen innvilgede saker hvor kommunen står som søker i perioden. Det er heller ingen innvilgede lån hvor privatpersoner er registrert som søker. Ordningen fungerer altså primært som et virkemiddel for profesjonelle aktører som utvikler, bygger eller oppgraderer boliger.

Dette samsvarer også med nasjonale funn. Evalueringen av lån til boligkvalitet gjennomført av Samfunnsøkonomisk Analyse (2024) viser at det i perioden 2020 til 2024 kun var to saker nasjonalt hvor kommunen sto som søker. Kommunene kan dermed ha nytte av virkemiddelet indirekte gjennom boligprosjekter som gjennomføres av private utbyggere eller borettslag, men er i liten grad direkte mottakere av ordningen.

5.4.1 Omfang og utvikling 2020-2025

Figur 5-6 viser årlig antall boliger hvor det er innvilget bruk av lån til boligkvalitet enten til oppgradering, oppføring eller ombygging til boligformål i de aktuelle bykommunene i perioden 2020 til 2025. Dette virkemiddelet benyttes i betydelig omfang i flere av bykommunene, men bruken varierer mye mellom kommuner og over tid. I perioden 2020 til 2025 er det samlet innvilget lån til om lag 7 000 boliger i de ni kommunene i analysen. Samtidig er bruken konsentrert i enkelte kommuner.

Trondheim skiller seg ut som den kommunen med klart mest aktivitet på området, med relativt stabil høy bruk gjennom hele perioden, totalt over 3 200 boliger. I Bergen er det også forholdsvis omfattende bruk, med en markant opptopping mot slutten av

Tabell 5-2: Antall saker, boliger og innvilget lånebeløp etter søkertype i de aktuelle bykommunene, 2020-2025

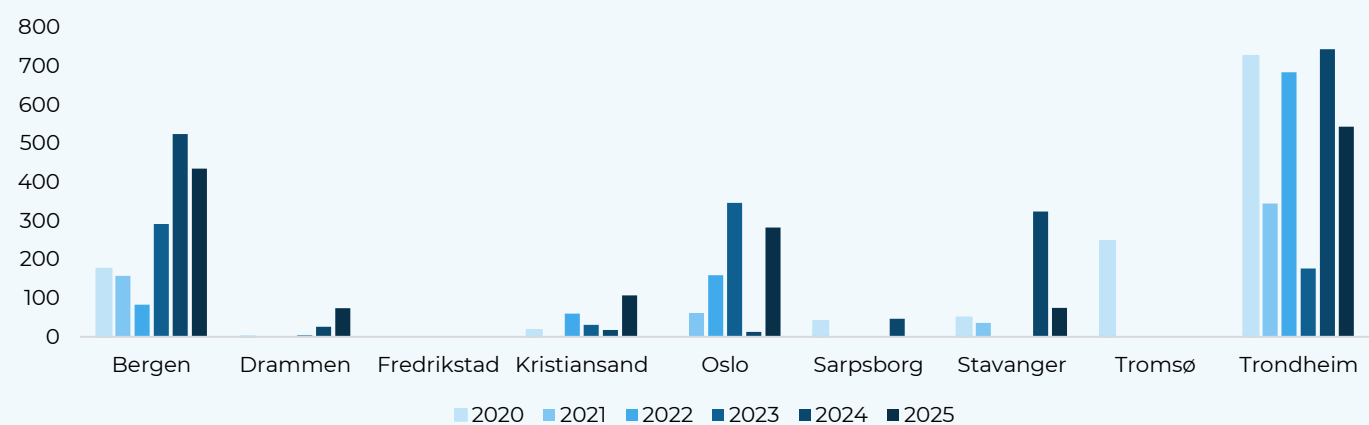
Søkertype	Antall saker	Antall boliger	Beløp (mrd.)
Aksjeselskap	7	536	0,84
Andre	46	73	0,17
Borettslag	7	346	1,22
Borettslag, tisl. NBBL	33	3 084	2,03
Utbygger	83	2 880	10,78
Totalt	176	6 919	15,04

Note: Tabellen viser antall saker, antall boliger og innvilget lånebeløp i mrd. Kroner etter søkertype totalt for Bergen, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim i perioden 2020 til 2025. Data er hentet fra Husbankens statistikkbank.

perioden. I den andre enden av skalaen ser vi begrenset bruk i flere kommuner. I Fredrikstad og Tromsø er bruken tilnærmet fraværende flere år på rad gjennom hele perioden. I Stavanger var det moderat bruk i starten, men et stort hopp i 2024 med 324 boliger. I Drammen ser det ut til å være en tydelig økning i bruken mot slutten av perioden fra 6 boliger i årene 2020 til 2023 til 74 i 2025.

Lån til boligkvalitet har på den måten utløst en betydelig oppgradering i flere av bykommunenes boligmasse, særlig med fokus på bedre energi-effektivitet, miljøstandard og universell utforming av boliger. Dette er et viktig bidrag til kvalitetsheving av eksisterende boligmasse og til innovative byggeprosjekter med høy standard.

Figur 5-6: Antall boliger med innvilget lån til boligkvalitet, årlig 2020-2025



Note: Figuren viser årlig antall boliger med innvilget lån til boligkvalitet i perioden 2020 til 2025. Dataen er hentet fra Husbankens statistikkbank.

Tabell 5-3: Antall boliger med innvilget lån til boligkvalitet per formål, perioden 2020-2025 og per 1.juli 2026

Kommune	Oppf. livsløpsbolig		Oppf. miljøvennlig bolig		Oppgradering av bolig	
	2020-2025	per 1.juli 2026	2020-2025	per 1.juli 2026	2020-2025	per 1.juli 2026
Bergen	62	0	208	17	1 398	747
Drammen	0	0	103	8	3	1
Fredrikstad	0	0	2	0	0	186
Kristiansand	8	0	228	113	0	1
Oslo	1	0	444	465	418	0
Sarpsborg	87	0	1	0	0	0
Stavanger	0	5	293	0	195	91
Tromsø	0	0	170	78	79	1
Trondheim	1	0	2 134	420	1 084	467
Totalt	159	5	3 583	1 101	3 177	1 494

Note: Figuren viser antall boliger med innvilget lån til oppføring av livsløpsbolig, lån til oppføring av miljøvennlig bolig og lån til oppgradering av bolig totalt i perioden 2020 til 2025 og fra 1.januar til 1.juli 2026.

5.4.2 Utvikling i de ulike lånetypene

Lån til boligkvalitet omfatter både oppføring av livsløpsboliger, oppføring av miljøvennlige boliger og oppgradering av eksisterende boliger, jf. Kapittel 3.4. Tabell 5-3 viser antall boliger hvor det er innvilget lån til boligkvalitet per formål i perioden 2020 til 2025 og for perioden 1. januar til 1. juli 2026.

De fleste boliger har fått innvilget lån til oppføring av miljøvennlig bolig eller oppgradering av bolig, mens lån til oppføring av livsløpsbolig er benyttet i mindre grad. Det er innvilget lån til oppføring av nesten 3 600 miljøvennlige boliger og oppgradering av nesten 3 200 boliger. Lån til boligkvalitet bidrar på den måten både til nybygging og til kvalitetsheving av eksisterende boligmasse. Oppføring av miljøvennlige boliger har vært særlig viktig i Trondheim, Oslo og Stavanger, mens Bergen har hatt et høyt antall oppgraderte boliger.

Videre tyder utviklingen i 2026 på et økende press på ordningen. Allerede per 1. juli 2026 er det innvilget lån som omfatter 2 600 i de ni bykommunene. Om lag 1 500 av disse gjelder oppgradering av eksisterende boliger, mens rundt 1 100 gjelder oppføring av miljøvennlige boliger. Særlig i Bergen og Trondheim har det vært omfattende aktivitet knyttet til oppgradering, mens Oslo står for en stor del av de miljøvennlige boligprosjektene.

Husbanken hadde i midten av april mottatt søknader om lån til boligkvalitet på om lag 17,6 milliarder kroner, og etterspørselen har økt kraftig sammenlignet med tidligere år. Som respons har regjeringen omfordelt 2 milliarder kroner til ordningen, med mål om å bidra til at flere prosjekter kan realiseres (Regjeringen, 2026). Ifølge

Kommunal- og distriktsminister Bjørnar Skjæran ville mange prosjekter blitt utsatt eller skrinlagt uten slik finansiering, og økt ramme kan bidra til å opprettholde byggeaktiviteten i en periode preget av høye byggekostnader, høyt rentenivå og lav igangsetting av nye boliger. Dette understreker at lån til boligkvalitet også har en konjunktur-stabiliserende funksjon, ved å bidra til å holde oppe boligbyggingen i krevende markedsforhold.

Lån til boligkvalitet kan på den måten bidra til å realisere bygging i pressede boligmarkeder. Et eksempel er boligprosjektet Oen i Oslo, som har mottatt omfattende finansiering fra Husbanken, med et lån på 465 millioner til boliger med høye krav til miljøstandard og bokvalitet (Strand, 2025). Prosjektet er utviklet i en periode med høy kostnadsvekst og lav igangsetting, Husbankenfinansieringen har bidratt til å styrke gjennomførbarheten og redusere bokostnadene for beboerne.

Slike eksempler illustrerer at ordningen ikke bare bidrar til kvalitetsheving, men også kan være utløsende for gjennomføring av boligprosjekter i krevende markedsforhold. Dette støttes også av bransjeaktører, som, i likhet med Skjæran, peker på at mange prosjekter ville blitt utsatt eller ikke realisert uten finansiering fra Husbanken, og at ordningen dermed bidrar til å opprettholde byggeaktiviteten. I en situasjon med lav boligbygging og krevende markedsforhold trekkes økt bruk av Husbankens låneordninger også frem som et mulig motkonjunkturtiltak, ved å holde aktiviteten oppe i bygg- og anleggsnæringen.¹²

5.4.3 Kommuneperspektivet

Intervjuene tyder på at kommunene ikke har direkte erfaring med lån til boligkvalitet, som

¹² – 10 milliarder kroner mer til Husbanken ville vært et godt motkonjunkturtiltak - Byggfakta Nyheter

samsvarer med statistikken i Tabell 5-2. Samtidig peker flere av kommunene på utfordringer som kan være relevante for de ulike delene av ordningen, og en kommune sier de har et ønske om å bruke ordningen mer. Flere informanter trekker frem et betydelig vedlikeholds- og oppgraderingsbehov i den kommunale boligmassen, samt utfordringer knyttet til å opprettholde standard og egnethet i eksisterende boliger. Andre peker på økende behov for tilpassede boliger, blant annet for eldre og personer med ulike funksjons- og tjenestebehov.

Disse utfordringene kan indikere et potensiale for økt bruk av lån til oppgradering av boliger og lån til oppføring av livsløpsboliger. Intervjuene gir imidlertid begrenset informasjon om hvorfor kommunene i liten grad benytter ordningen i dag. Det kommer ikke tydelig frem om dette skyldes manglende kjennskap til virkemiddelet, at ordningen oppleves som lite relevant, eller andre forhold. Datagrunnlaget gir derfor ikke grunnlag for å trekke klare konklusjoner om årsakene til den lave bruken.

5.4.4 Utbygger- og eiendomsaktørperspektivet

Intervjuene med utbyggere og eiendomsaktører peker på at krav knyttet til oppføring av livsløpsboliger og miljøvennlige boliger kan bidra til høyere byggekostnader. Det trekkes frem at krav til livsløpsstandard kan medføre større leiligheter og annen utforming enn det utbygger ellers ville valgt, noe som kan gjøre prosjektene dyrere. Det samme gjelder miljøkravene for oppføring av miljøvennlige boliger.

Utbyggerne peker videre på at de økonomiske betingelsene knyttet til Husbankenfinansiering har betydning for hvor attraktiv ordningen er. En utbygger fremhever at krav til nedbetalingstid og avdrag i enkelte tilfeller gjør ordinær bankfinansiering mer attraktiv, selv om Husbanken tilbyr gunstigere rente. Særlig fremheves muligheten for avdragsfrihet som viktig for prosjektets likviditet i de første årene. Samlet sett tyder intervjuene på at utbyggernes vurdering i stor grad knytter seg til hvordan kravene og lånebetingelsene påvirket prosjektøkonomi og gjennomførbarhet.

5.5 Investeringsstilskudd

Investeringsstilskudd trekkes frem som et sentralt virkemiddel for å realisere omsorgsboliger og sykehjemsplasser i kommunene. Ordningen bidrar til å redusere investeringskostnadene og muliggjør prosjekter som ellers ville vært vanskelig å gjennomføre innenfor kommunenes økonomiske rammer.

Tabell 5-4 viser antall nye omsorgsbolig- og sykehjemsplasser som har fått tilsagn årlig i perioden 2020 til 2025. Tabellen viser at investeringstilskuddet over tid har bidratt til etablering av et betydelig antall omsorgsboligplasser og sykehjemsplasser i de undersøkte kommunene. I løpet av perioden er det totalt innvilget tilsagn til om lag 390 omsorgsboligplasser og 1 070 sykehjemsplasser i de ni bykommunene i analysen.

Utbyggingen varierer betydelig mellom år, og reflekterer enkeltprosjekter og utbyggingsrunder i

Tabell 5-4: Antall nye omsorgsboligplasser og antall nye sykehjemsplasser gitt tilsagn til investeringstilskudd, årlig 2020-2025

Kommune	Nye omsorgsboligplasser						Nye sykehjemsplasser					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bergen	0	25	0	40	0	17	60	0	0	100	90	0
Drammen	0	0	0	0	32	0	0	0	0	0	0	120
Fredrikstad	7	0	0	0	7	0	0	0	0	0	4	0
Kristiansand	0	0	8	10	0	0	0	44	0	0	58	0
Oslo	87	0	0	0	27	14	0	0	0	138	0	0
Sarpsborg	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stavanger	15	0	14	0	0	6	0	49	0	56	126	36
Tromsø	0	4	28	18	0	0	11	0	0	0	0	0
Trondheim	3	0	3	19	0	0	12	72	0	96	0	0
Totalt	118	29	54	87	66	37	83	165	0	390	278	156

Note: Antall nye omsorgsboligplasser og antall nye sykehjemsplasser gitt tilsagn til investeringstilskudd i casekommunene årlig i perioden 2020 til 2025. Data er hentet fra Husbankens statistikkbank.

de enkelte kommunene. For sykehjemsplasser er det særlig store variasjoner, med høye tilsagn i 2023 og 2024, og ingen tilsagn i 2022. Tilsvarende svingninger observeres for omsorgsboligplasser, der årlig volum varierer fra over 100 plasser i 2020 til 37 plasser i 2025.

Det er også betydelige forskjeller i bruk på tvers av kommuner. Noen kommuner benytter ordningen i liten grad i løpet av perioden. For eksempel har Sarpsborg kun fått tilsagn til 6 omsorgsboligplasser i 2020, og ingen nye plasser i de øvrige årene. Samtidig er det kommuner som i større grad benytter ordningen, og som står for en betydelig andel av de samlede tilsagnene i enkeltår. Dette indikerer at bruken av investeringstilskudd er knyttet til lokale prioriteringer og utbyggingsplaner.

Tilsvarende som for lån til utleieboliger og lån til boligkvalitet indikerer foreløpige tall for 2026 en økning i etterspørselen etter investeringstilskudd nasjonalt. Fra januar til mai 2026 har Husbanken mottatt søknader om tilskudd på om lag 1,9 milliarder kroner, sammenlignet med om lag 1,1 milliarder kroner på samme tidspunkt i 2025. Det er samlet søkt om tilskudd til 434 sykehjemsplasser og 438 omsorgsboligplasser.

5.5.1 Kommuneperspektivet

Intervjuene peker på flere utfordringer ved ordningen. På tvers av kommunene er investeringstilskuddet gjennomgående vurdert som et godt og viktig virkemiddel, men det fremheves at kravene knyttet til tilskuddet er omfattende og kostnadsdrivende. Dette gjelder særlig krav til utforming, tilgjengelighet, bemanning og organisering av tilbudet, herunder krav om heldøgnsbemanning i mange prosjekter.

Tilbakemeldingene rundt heldøgnsbemanning gjelder hovedsakelig omsorgsboliger, og ikke sykehjem hvor behovet for heldøgntjenester i større grad er gitt. For omsorgsboliger opplever flere kommuner at krav om heldøgnsbemanning i mange tilfeller gir en mindre fleksibel og mer kostbar tjenesteorganisering enn det behovene tilsier.

Flere kommuner peker på at kravene til investeringstilskudd samlet sett bidrar til både høye investerings- og driftskostnader. I enkelte tilfeller oppleves dette som så krevende at kommuner har valgt å ikke benytte investeringstilskuddet, og heller gjennomføre prosjekter utenfor ordningen. Dette kan for eksempel innebære å bygge flere boenheter og alternative løsninger for bemanning, for å få større samlet kapasitet innenfor samme budsjett.

Enkelte kommuner viser til alternative modeller. For eksempel har en kommune etablert døgnskategorisk tilstedeværelse, men med en annen sammensetning av personell ved bruk av vektertjenester deler av døgnet kombinert med helse- og omsorgspersonell på dagtid. Slike løsninger trekkes frem som mer tilpasset brukergrupper med moderate oppfølgingsbehov, og som kan gi en mer kostnadseffektiv drift, samtidig som tryggheten for beboerne ivaretas.

Enkelte peker også på at kravene kan binde opp både økonomiske og organisatoriske ressurser over lang tid. Prosjektene forpliktes til bestemte løsninger over flere tiår, samtidig som behovene i målgruppen kan endre seg betydelig i løpet av perioden. Dette kan gjøre det krevende eller ikke mulig å tilpasse bruken av boligene til nye brukergrupper eller endrede behov, og trekker i retning av behov for større fleksibilitet i ordningen.

Intervjuene viser at kommunene etterlyser større fleksibilitet i ordningen. Et gjennomgående innspill er behovet for en mellomløsning mellom ordinære boliger og heldøgnsbemannede omsorgsboliger. Flere kommuner peker på at dagens krav i stor grad er tilpasset de mest ressurskrevende brukergruppene, og at det i mindre grad finnes virkemidler som treffer husholdninger med moderate oppfølgingsbehov.

Dette ble også løftet i den tverrkommunale workshopen, hvor deltakerne samlet beskrev investeringstilskuddet som høyt verdsatt, men samtidig for rigid i innretning. Også her ble særlig bemanningskravene trukket frem som en sentral begrensning for hvordan virkemiddelet kan brukes i praksis.

Flere av innspillene fra kommunene berører temaer som også er omfattet av de varslede endringene i ordningene, som nevnes i delkapittel 3.5. Både forenkling av kravene og muligheten for forsøksordninger med nye boformer kan på sikt bidra til økt fleksibilitet og redusere enkelte av utfordringene kommunene beskriver.

5.6 Tilskudd til energiltak

Tabell 5-5 viser antall utleieboliger og omsorgsboliger som har fått tilsagn til tilskudd til energiltak, samt estimert energibesparelse (kWt), i de aktuelle bykommunene i perioden 2023 til 2025. Tabellen viser at virkemiddelet benyttes i varierende grad på tvers av kommuner, og at både omfanget av tiltakene og dermed estimert energibesparelse varierer betydelig mellom år.

Som tabellen viser, er ikke energibesparelse nødvendigvis tett koblet til antall boliger og sykehjemsplasser som omfattes av tiltakene. Enkelte prosjekter med et relativt lavt antall boliger kan gi betydelige energibesparelser, mens tiltak som omfatter mange boliger ikke nødvendigvis gir tilsvarende store utslag i energireduksjon. Effekten av tilskuddet kan derfor vurderes langs flere dimensjoner, både i form av samlet energibesparelse og i antall boliger og plasser som oppgraderes. Begge deler kan gi gevinster, henholdsvis gjennom redusert energibruk og lavere driftskostnader og gjennom bedre kvalitet i boligene for beboerne.

Samlet er det i perioden gitt tilsagn til energitiltak i om lag 1 400 utleieboliger og nær 1 000 omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Den estimerte samlede energibesparelsen utgjør om lag 2,7 millioner kWt. Ordningen omfatter altså et betydelig antall boliger og plasser. Bruken av virkemiddelet er konsentrert i enkelte kommuner og enkeltår, der særlig større prosjekter gir store utslag i statistikken. I 2023 og 2025 er tiltakene begrenset i omfang, mens 2024 skiller seg ut med et høyt antall utleieboliger og omsorgsplasser med energitiltak. I 2025 gir enkelte større prosjekter i Kristiansand og Stavanger et relativt høyt nivå på estimert energibesparelse, til tross for et lavere antall boliger og plasser sammenlignet med året før.

Det er også betydelige forskjeller i bruk av ordningen på tvers av kommunene. Verken Sarpsborg eller Fredrikstad har mottatt tilsagn til energitiltak i denne perioden. Videre har Tromsø begrenset bruk, med kun ett prosjekt i 2025 som

omfatter 16 utleieboliger, men som ga relativt store energibesparelser.

Som nevnt i kapittel 3.6, er formålet med tilskuddet å redusere energibruk i kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem, heller enn å øke antallet boliger. Virkemiddelet er dermed et viktig supplement for å forbedre kvalitet og bærekraft i boligtilbudet, men har begrenset direkte betydning for å avhjelpe utfordringer knyttet til boligtilgang og kapasitet i pressede boligmarkeder.

5.6.1 Kommuneperspektivet

Informantene som omtaler tilskudd til energitiltak, trekker frem at ordningen kan bidra til større rehabiliteringsprosjekter og oppgradering av kommunale boliger som ellers ikke ville blitt prioritert. Tilskuddet beskrives som et virkemiddel som kan utløse investeringer i eksisterende boligmasse. Dette kan bidra til å opprettholde eller forbedre kvaliteten på kommunale boliger.

Generelt er tilskudd til energitiltak i kommunale utleieboliger et virkemiddel som informanter i vår analyse har lite kjennskap til og sjelden bruker. Flere av bykommunene ga uttrykk for at ordningen ikke er en integrert del av deres boligsosiale arbeid, de ansatte som ble intervjuet kjente dårlig til energitilskuddet og ordningen ble rapportert som lite brukt hos dem. Informantene fremholdt også at tilskuddet ikke endrer tilgangen på boliger. Dermed oppleves ordningen å ha begrenset effekt for de mest vanskeligstilte, siden det å oppgradere eksisterende boliger ikke automatisk reduserer antallet som venter på boliger.

Tabell 5-5: Antall utleieboliger og omsorgsboliger/sykehjemsplasser og estimert energibesparelse ved tilsagn til energitilskudd, årlig 2023-2025

Kommune	Utleieboliger			Omsorgsboliger/sykehjemsplasser			Energibesparelse (kWt)		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Bergen	115	479	0	73	0	0	23 805	174 055	0
Drammen	29	0	0	23	144	28	150 528	15 600	82 472
Kristiansand	0	33	0	0	0	93	0	20 920	734 073
Oslo	18	525	49	0	106	0	5 390	185 970	91 454
Stavanger	31	7	71	0	126	219	14 172	275 048	629 686
Tromsø	0	0	16	0	0	0	0	0	85 916
Trondheim	0	0	20	0	176	0	0	167 323	7 420
Totalt	193	1 044	156	96	552	340	193 895	838 916	1 631 021

Note: Figuren viser årlig antall utleieboliger og omsorgsboliger/sykehjemsplasser med tilsagn til energitiltak, samt estimert energibesparelse i kWt i perioden 2023-2025. Fredrikstad og Sarpsborg har ingen observasjoner i perioden. Data er hentet fra Husbankens statistikkbank. Ifølge Husbanken er estimatene basert på opplysninger om eiendommen, hvilke tiltak og omfanget av dem, samt antall boliger/plasser tiltakene omfatter.

Samtidig fremgår det av statistikken at flere av kommunene har benyttet tilskuddsordningen. Forklaringen på at de personene vi har intervjuet i dette prosjektet i liten grad er kjent med ordningen, er trolig at disse hovedsakelig jobber med boligsosiale tjenester, og helse-/familieoppfølging, og i liten grad med forvaltning, drift og vedlikehold av den kommunale boligmassen. Det vil typisk være tekniske eiendomsavdelinger eller klima-/miljøenheter i kommunene som vurderer å søke tilskudd til energiltak. Intervjuene i dette prosjektet antas derfor å i liten grad være et uttrykk for kommunens faktiske kjennskap til ordningen.

En tidligere evaluering av energitilskuddet underbygger at kjennskapet til og bruken av virkemiddelet blant kommunene er større enn intervjuene alene tilsier, i tråd med hva statistikken viser. I en landsomfattende undersøkelse fant Oslo Economics (2024) at tilskudd til energiltak er godt kjent og mye brukt blant kommunene som helhet. Kommunene som har benyttet seg av ordningen, opplevde den som lett tilgjengelig og effektiv for å redusere energiforbruk i bygg, og rapporterte at tilskuddet gjorde det mulig å gjennomføre flere og mer omfattende energioppgraderinger enn ellers.

Denne forskjellen i funn kan forklares av ulike informantgrupper og organisering. Når tekniske eiendomsforvaltere vurderer ordningen fremstår den vellykket og formålstjenlig. Derimot kan informanter som jobber med boligsosiale utfordringer, med fokus på de vanskeligstilte husholdningenes akutte boligbehov, se mindre direkte nytte, fordi tilskuddet til energiltak ikke direkte avhjelper boligmangel eller bostedsløshet.

5.7 Borettslagsmodellen – Foreldreinitierte bofellesskap

Foreldreinitierte bofellesskap ble løftet frem i enkelte intervjuer og workshop med kommunene som en modell som i økende grad aktualiseres i kommunenes boligsosiale arbeid. Dette gjelder særlig for unge voksne med utviklingshemming eller funksjonsnedsettelse, hvor foreldre etterspør løsninger som kombinerer egen bolig med et visst nivå av oppfølging. Samtidig er personer med utviklingshemming en prioritert gruppe innenfor startlånsordningen, jamfør tildelingsbrevet til Husbanken for 2026. Foreldreinitierte bofellesskap kan dermed være en måte denne prioriteringen

materialiseres på i praksis, ved at flere i målgruppen gis mulighet til å etablere seg i egen bolig.

I disse tilfellene er boligene ofte finansiert gjennom en kombinasjon av startlån og eventuelt tilskudd, og organisert som eierformer der beboerne selv kjøper boligene. Enkelte steder etableres også en felles tjenestebase i tilknytning til boligene, enten av kommunen eller i samarbeid med private aktører. Erfaringer fra intervjuene viser at slike løsninger i noen tilfeller kan bidra til å realisere boligtilbud raskere og potensielt med lavere belastning på kommunale ressurser.

Flere kommuner rapporterer at henvendelser om foreldreinitierte bofellesskap har økt over tid, og at de opplever usikkerhet knyttet til hvordan slike initiativer skal håndteres i praksis. Usikkerheten gjelder både rollefordeling, ansvar og hvordan slike prosjekter skal inngå i den samlede boligsosiale prioriteringen.

Flere informanter peker på en rekke spørsmål som oppstår i møte mellom slike foreldreinitiativ og kommunal forvaltning. Dette gjelder blant annet hvordan behov for tjenester og omsorgsnivå skal vurderes over tid, om beboerne i bofellesskap har tilstrekkelig likeartede behov, hva som skjer dersom enkelte ønsker å flytte ut eller behovene endrer seg, og hvordan slike prosjekter skal avveies opp mot andre søkere i den kommunale køen.

I noen kommuner uttrykkes det også en viss bekymring for at slike prosjekter kan utfordre etablerte prioriteringsprinsipper, blant annet knyttet til likebehandling og behovsprøving.

Samtidig uttrykker kommunene at de i varierende grad er rustet til å håndtere denne typen henvendelser. Enkelte opplever at de mangler tilstrekkelig kompetanse eller etablerte rutiner, noe som kan føre til at slike initiativer blir håndtert ad hoc eller oppleves som krevende å følge opp. Dette samsvarer med erfaringer fra en foreldregruppe som har etablert et slikt prosjekt, hvor det blant annet ble pekt på behov for mer kommunal veiledning og støtte i prosessen.

Det etterlyses tydeligere rammeverk for hvordan foreldreinitierte bofellesskap kan utvikles og integreres i det boligsosiale arbeidet. Flere peker på at Husbanken kan ha en rolle i å bidra med mer veiledning, erfaringsdeling og eventuelt standardiserte løsninger, tilsvarende det som finnes for andre virkemidler som tilvisningsavtaler.

6. Anbefaling om Husbankens virkemidler

Utfordringsbildet som er presentert i kapittel 4 er sammensatt, men den bakenforliggende årsaken er trolig til dels den samme. De tydeligste utfordringene synes å være at færre vanskeligstilte finner en egnet bolig i det private markedet og at kommunene mangler egnede kommunale boliger til spesifikke grupper, særlig for personer med rus og psykiske lidelser, og store familier. Begge utfordringene kan trolig i stor grad forklares av redusert tilgang på boliger.

For de minst vanskeligstilte som er nærmest å være i posisjon for å finne en bolig i det private markedet fører redusert boligtilgang til økte priser og færre aktuelle boliger innenfor det økonomiske mulighetsrommet. Dette vil trolig komme til uttrykk gjennom redusert gjennomstrømming i de kommunale boligene og dermed økt behov for kommunale boliger. For kommunene innebærer lav boligtilgang også at det er vanskeligere å anskaffe nye kommunale boliger. Med lav boligbygging, et redusert utleietilbud og økt etterspørsel fra flyktninger, vil derfor presset på de kommunale boligene øke og konsekvensen er økt bruk av midlertidige botilbud i flere kommuner. Som beskrevet i kapittel 4, viser også kartleggingen av bostedsløse en økning i de fleste bykommunene.

Denne utviklingen kommer på toppen av at det i flere kommuner allerede var krevende å etablere kommunale botilbud, særlig for personer med problematikk med rus og psykisk helse. I flere kommuner er det enten mangel på en tomteportefølje som er tilpasset behovet eller utfordrende å finne boliger eller tomter egnet for formålet. Sistnevnte kan både skyldes nabolagsutfordringer og politiske føringer.

I tillegg har flere kommuner opplevd en økende mangel på store familieboliger. Mens behovet fra ROP-gruppen oppfattes å være relativt stabilt målt i andel av befolkningen, har behovet for store familieboliger økt i forbindelse med flyktningstrømmen, særlig i kommuner som i mindre grad har hatt mulighet til å bosette flyktninger i det private markedet. Store familieboliger er en boligtype som kommunene har få av, noe som i utgangspunktet gir lite fleksibilitet til å håndtere store etterspørselsøkninger.

Konsekvensen av økt press på kommunale boliger er blant annet at flere husstander ender opp i midlertidige boliger eller mindre egnede ordinære kommunale boliger. I tillegg medfører en redusert gjennomstrømming i de kommunale boligene at kommunene får redusert fleksibiliteten både med tanke på bosetting av husstander i en egnet bolig, med tanke på kjøp og salg av boligmassen, samt muligheten til å gjennomføre større vedlikehold som gjerne utføres ved beboerbytte.

Begrensninger i tilgang på boliger og reduserte muligheter for sirkulasjon i beboer- og boligmassen, kan også være en årsak til at enkelte kommuner opplever opphopning av husstander med levekårsutfordringer i enkelte områder.

Utfordringsbildet bekreftes også av Husbankens årsrapport for 2025: «*Mange kommuner melder om utfordringer med å skaffe egnede boliger til vanskeligstilte grupper, og Husbankens kommuneundersøkelse viser at fire av ti kommuner har betydelige problemer med å skaffe nok kommunale boliger.*»

Det refereres også at det fortsatt er «*svært krevende å skaffe flere utleieboliger, både i det ordinære markedet og kommunalt disponerte boliger*» og at høye byggekostnader og presset kommuneøkonomi gjør det vanskelig for mange utbyggere å oppnå tilstrekkelig lønnsomhet i prosjektene.

Husbanken viser også til at kommunene søkte om betydelig mindre i tilskudd i 2025 enn Husbanken hadde tilgjengelig og at enkelte kommuner viser til redusert investeringstakt på grunn av presset kommuneøkonomi.

6.1 Endringer i virkemidler

Kommunene står overfor flere utfordringer, men utfordringene kan ha ulike løsninger. Tiltak som kan forventes å gi flere kommunale boliger kan løse generelle etterspørselsutfordringer, men kan samtidig føre til mindre fokus på å få husholdninger over i det private markedet og oppnå en bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel ved å frigjøre boliger.

Tiltak som styrker de minst vanskeligstilte sin økonomiske situasjon gjennom tilskudd eller gunstige lånevilkår vil øke disse husstandenes muligheter i det private boligmarkedet, men dette vil samtidig påvirke mulighetene til de som i dag akkurat klarer seg selv. Andre tiltak for å øke disse vanskeligstilte husstandenes muligheter, som

økonomisk rådgivning, bistand i kjøpsprosessen eller annen oppfølging, kan derimot ha mindre markedspåvirkning ettersom hensikten i større grad er at husstanden skal komme i stand til å utnytte det økonomiske handlingsrommet som allerede eksisterer. Selv om også dette kan føre til fortrenkning av andre husstander, vil det være en positiv effekt at husstanden som får bistand blir bedre i stand til å ivareta egen økonomi fremfor et passivt mottak av offentlige midler. Uansett bakenforliggende årsak vil økt bruk av midler på bolig også ha en effekt ved at noen flere vil finne det lønnsomt å tilby bolig for leie. I hvilken grad det påvirker tilgjengelige boliger for kjøp vil være et mer sammensatt bilde og ha liten påvirkning på kort sikt.

Samlet sett er det både behov for å styrke det generelle boligtilbudet og tilpasse den kommunale boligmassen for å løse utfordringene, men det må samtidig sikres økt bistand til vanskeligstilte som bidrar til at etterspørselen etter kommunale boliger avtar gjennom at husstander som faktisk er i stand til å klare seg i det private markedet, ikke opptar plasser i det kommunale tilbudet.

Også i EU er det boligutfordringer og i desember 2025 la Europakommisjonen frem EUs første plan for rimelige boliger (Stortinget, 2026). Planen består av fire hovedkategorier av mulige tiltak, samt mer konkrete tiltak innenfor disse kategoriene.

- Å øke boligtilbudet ved å styrke produktivitet og innovasjon i bygge- og anleggssektoren.
 - Tiltak for å digitalisere planprosesser og saksbehandling av byggetillatelser i hele Europa.
 - Økt digitalisering i bygge- og anleggssektoren.
 - Oppdatering av harmoniserte standarder til byggeveireforordningen.
 - Tiltak for å styrke det indre markedet og sikre tilgangen til byggematerialer.
 - Fjerne byråkrati for raskere boligtilbud.
 - Å kombinere tilgang til rimelige boliger, bærekraft og boligkvalitet.
- Å mobilisere større offentlige og private investeringer.
 - Revisjon av statsstøttereglene for å legge til rette for raskere og enklere offentlig støtte til rimelige boliger. Et hovedgrep er å innføre en ny kategori, «rimelige boliger», som kan støttes selv om tiltaket ikke er rettet mot de som har aller størst problemer med å skaffe seg egen bolig.
- Å legge til rette for umiddelbar støtte samtidig som reformer gjennomføres.

- Nye lovgivningsinitiativer for å håndtere utfordringer i lokale boligmarkeder som følge av bruk av boliger til korttidsleie.
- Tiltak mot spekulativ opptreden i boligmarkedet, blant annet ved å fremme gjennomsiktighet.
- Støtte strukturelle reformer i medlemsstatene, blant annet i plan- og bygningslovgivningen, i landenes sosiale boligsektor, og skattelovgivningen, for å redusere kompleksitet og øke boligtilbudet.
- Beskyttelsestiltak for de hardest rammede.
 - Mobilisere investeringer i boliger for studenter og unge, samt å hjelpe mobile studenter med ikke-privilegert bakgrunn.
 - Motarbeide og håndtere hjemløshet: Utvide det sosiale boligtilbudet og støtte personer i sårbare situasjoner.

En styrking av boligtilbudet kan oppnås gjennom ulike tiltak. For flere av de levekårsutsatte bykommunene er det en utfordring at tomter avsatt til boligformål reguleres for sent og at økt detaljeringsgrad i overordnede planer synes å ha ført til markedstilpasninger som kan bidra til svekket konkurranse i markedet (Oslo Economics, 2025). Samtidig kommer det frem fra rapporten at regulerte boligtomter blir bygget ut i de områdene kommunene ønsker. For utbyggere er en av implikasjonene at det har blitt viktigere å gjøre prioriteringer mellom prosjekter relativt tidlig i et mulig prosjektforløp. Disse utfordringene kan både løses ved å redusere kostnadene i prosessene, for eksempel dersom disse kan gjennomføres mer effektivt, eller ved å styrke økonomien til markedsaktørene slik at flere prosjekter igangsettes til tross for høye kostnader som følge av bygningskrav og/eller reguleringsprosessen.

I tilbudssidetiltakene som løftes frem i det følgende vil vi ikke ta hensyn til begrensninger som kan foreligge lokalt, for eksempel at det i liten grad er tilgang på tomter for boliger på kort sikt. Vi gjør heller ingen avveining av om tiltak som kan stimulere til nybygging vil være mer eller mindre effektivt enn tiltak som kan foretas innenfor regulerings- og byggeprosesser.

I det følgende gjennomgår vi først de eksisterende tiltakene og deretter mulige nye tiltak for å avhjelpe utfordringene. Utgangspunktet for vurderingene er Husbankens samfunnsoppdrag og mål, herunder både fokuset på de vanskeligstilte i boligmarkedet og helheten i bolig- og leiemarkedene.

6.1.1 Statlig bostøtte

Sett vekk fra forskjeller i utbetalingstidspunkt og søknadsprosedyrer, vil det for den enkelte husstand være av mindre betydning om den mottar et gitt støttebeløp gjennom statlig bostøtte, kommunal bostøtte eller sosialhjelp. For kommunen har det imidlertid betydning ettersom den statlige bostøtten reduserer kommunens behov for å støtte husstanden.

Flere kommuner viser til at den statlige bostøtten i for liten grad tar hensyn til markedsutviklingen og derfor blir mindre aktuell for mange husstander som ikke er kvalifisert for bostøtte fordi inntektsgrensen og maksimalbeløpet er for lavt. Når vanskeligstilte ikke mottar statlig bostøtte og bokostnadene er for høye, vil det være kommunen som får det økonomiske ansvaret for økonomisk støtte til husstander som ikke har høy nok inntekt til å dekke nødvendige utgifter. Noen kommuner har innført en kommunal bostøtteordning, som typisk er knyttet til husstander i kommunale boliger. Der dette ikke er aktuelt, vil støtten komme gjennom sosialhjelpsordningen.

Når det utbetales mindre statlig bostøtte får dette derfor en konsekvens for kommuneøkonomien. Flere kommuner viser til at dårlig kommuneøkonomi fører til færre investeringer i kommunale boliger.

En styrking av den statlige bostøtteordningen vil derfor kunne påvirke mulighetene kommuner har til å investere i flere boliger og/eller til å utnytte andre av Husbankens virkemidler, for eksempel tilskudd til energiltak og prosjekter som gjennomføres sammen med utbygger der det benyttes Husbankens låneordninger. Det er imidlertid ikke gitt at en slik tilpasning vil føre til at kommunene bruker de frigitte midlene til bolig-sosiale tiltak. Med hensyn til kommunenes to hovedutfordringer i det boligsosiale arbeidet vil ikke økte utbetalinger av statlig bostøtte være målrettet mot disse og det kan derfor ikke legges til grunn at dette vil bidra til å avhjelpe problemene.

6.1.2 Startlån og tilskudd

Startlånet har en viktig funksjon for å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene, men den siste tiden er det flere som har vært i en situasjon der det ikke er boliger tilgjengelig innenfor rammen av tildelt startlån. Hvorvidt det bør gjøres endringer i startlånsordningen for å øke den faktiske bruken, vil avhenge av boligtilgangen og hva som er de konkrete årsakene til at det er flere som ikke får startlån eller ikke får realisert et innvilget startlån.

Noen kommuner påpeker at én utfordring er at flere husstander har behov for mer oppfølging og veiledning for å lykkes med overgangen til det private markedet, for eksempel bistand i kjøpsprosessen, men at kommunene ikke har kapasitet til denne oppfølgingen. Dette behovet kan antas å være større i perioder med lav boligtilgang ettersom det er større sannsynlighet for en komplisert kjøpsprosess med budrunder og usikkerhet om konsekvenser av ulike valg. Dette kan for eksempel være knyttet til forståelsen av hvordan kjøpesum, felleskostnader og boligens tilstand påvirker de månedlige utgiftene og dermed hvilke boliger som vil være mest økonomisk gunstig. Én av kommunene påpeker at det er en utfordring at husstander kan ende i en bolig med et høyt vedlikeholdsbehov og/eller høye felleskostnader. Andre utfordringer kan være knyttet til overgangen fra en kommunal bolig til å eie privat og det ansvaret det medfører.

Startlånsordningen gir personer uten egenkapital og som ikke får lån i en vanlig bank, mulighet til å få lån til kjøp av bolig dersom kommunen vurderer at søker er økonomisk vanskeligstilt og har betjeningsevne. Ordningen gir dermed søkere som er i en vanskelig økonomisk situasjon, men som vil være i stand til å betjene et boliglån, et lån selv om søker har fått avslag hos vanlige banker. Kommunen kan også gi tilskudd dersom dette er nødvendig for at husstanden skal kunne betjene lånet. Kommunene har også noe større fleksibilitet enn ordinære banker når det gjelder individuell vurdering av søkers forbruksnivå. Dette kan gjøre at søkere som har et dokumenterbart og sikkert forbruk på et lavere nivå enn standardiserte satser fra for eksempel SIFO-budsjettet, også kan få innvilget lån.

NIBR gjennomførte i 2015 en empirisk analyse av indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (NIBR, 2015). I rapporten vurderes det blant annet om bruken av startlån, boligtilskudd til etablering og bostøtte påvirker prisnivået i boligmarkedet. I analysen ble det funnet støtte for at selektive virkemidler fører til økte priser, men ikke til at størrelsen på priseffekten vil være sterkest i nedre segmenter. Deres funn tilsier heller ikke at de boligsosiale ordningene fører til en sammenpressing av prisfordelingen. NIBR mener en mulig forklaring kan være at startlånet primært påvirker de nedre prissegmentene i lokale boligmarkeder hvor boligmassen er heterogen og prisvariasjonen stor.

NIBR vurderte også de kortsiktige og langsiktige effektene på boligmarkedet:

«At startlånet hever prisnivået er viktig på kort sikt. Høyere prisnivå er en nødvendig stimulus for at boligbyggingen skal økes. At startlånet også hever prisene på lengre sikt er mer problematisk. Det innebærer at tilbudssiden ikke responderer i tilstrekkelig grad til å nøytralisere den kortsiktige prisveksten. Dette medfører at startlånet kan gi opphav til permanente økninger i boligprisnivået som igjen vil kunne ekskludere andre husstander fra å etablere seg på boligmarkedet, som ellers kunne klart å etablere seg.»

I rapporten «Virkninger av startlån» utarbeidet av Proba samfunnsanalyse på vegne av Husbanken i 2012, ble det konkludert med at «det ikke kan være tvil om at startlånsordningen bidrar til et høyere prisnivå på boliger», men Proba samfunnsanalyse hadde ikke et tilstrekkelig grunnlag for å anslå styrken i virkningen (Proba Samfunnsanalyse, 2012). I rapporten vises det til at det finnes modeller som viser hvordan kredittvekst og boligprisvekst kan forsterke hverandre gjensidig, men at det er betydelig usikkerhet om styrken i slike samspill. Videre vises det til at enkelte forskere har pekt på at «førstegangsetablering, som typisk skjer i relativt billige boliger, kan utløse en slags kjedereaksjon av prisvekst til segmenter med dyrere boliger».

Slike mulige effekter tilsier at en generell bedring av vilkårene for startlån eller økte tilskudd fra kommunene vil være lite egnet til å løse utfordringen med lavere gjennomstrømming. Det vil derimot være mer hensiktsmessig med målrettede tiltak mot husstander som faktisk får innvilget startlån og er økonomisk i stand til å kjøpe en bolig, men som har behov for bistand til å faktisk finne en egnet bolig og gjennomføre et kjøp.

I markeder med svak boligtilgang kan også forsøksordningen med startlån til førstegangs-etablerere være negativ, selv om ordningen er noe mer begrenset enn ordinære startlån. Ordningen kan medføre at husstander med gode utsikter til å kunne klare seg selv uten startlån fortrenger en vanskeligstilte husstand.

Det fremstår på dette grunnlaget å være mer hensiktsmessig med tilbudsrettede tiltak for å stimulere til et økt boligtilbud fremfor å gjøre startlånet mer gunstig eller å øke tilskudd til vanskeligstilte.

Man kan likevel se for seg tilpasninger i startlånsordningen for å gi insentiv til å flytte ut av de mest pressede områdene. Utfordringen med et slikt tiltak vil imidlertid være at kommunene har insentiver til å bosette flest mulig inntekts-bringende husstander i kommunen og derfor ikke nødvendigvis vil være positiv til å bidra til at husstander med et slikt potensiale flytter ut av kommunen. En løsning måtte i tilfelle vært å gi mer gunstige vilkår i områder der det er mindre press i boligmarkedet for å stimulere til tilflytting og ikke en generell styrking av startlånsordningen ettersom det vil skape økt press i pressområdene.

6.1.3 Lån til utleieboliger for vanskeligstilte

Kartleggingen viser at lån til utleieboliger for vanskeligstilte fremstår som et mindre treffende virkemiddel for de mest vanskeligstilte ettersom boligene ofte vil ha en høyere kvalitet og derfor høyere leiepriser. Ordningen kan benyttes av både kommuner og private utbyggere, men kartleggingen viser at flere utbyggere har utfordringer med å finne lønnsomhet med slik finansiering. Utbygger må da også inngå en langsiktig tilvisningsavtale med kommunen.

Bedre vilkår kan bidra til at utbygger finner at flere prosjekter vil være lønnsomme, og økt boligbygging vil være positivt for det generelle tilbudet i markedet. En slik endring vil imidlertid både ta tid før den får effekt og også ha begrenset betydning for kommunenes hovedutfordringer. Selv om økt boligtilgang er positivt og vil frigjøre en bolig i et annet segment, vil prispåvirkningen være begrenset og slike boliger løser heller ikke utfordringen med tilgang på tilpassede boliger til de mest vanskeligstilte.

Nybygg med tilvisningsavtaler vil normalt ha høyere priser enn øvrige kommunale boliger, noe som i seg selv kan gi en utfordring for kommunene ettersom husstandene som kan håndtere et slikt prisnivå heller burde blitt hjulpet over i det private markedet.

6.1.4 Lån til boligkvalitet

Lån til boligkvalitet benyttes i flere av kommunene, men utelukkende gjennom prosjekter i regi av private foretak. Ordningen har bidratt til oppgradering av eksisterende boliger og oppføring av boliger med høy miljøstandard, og har dermed vært et viktig virkemiddel for kvalitetsheving av

boligmassen. Samtidig viser både nasjonale og lokale erfaringer at ordningen kan bidra til å realisere boligprosjekter som ellers ville blitt utsatt eller ikke gjennomført i krevende markedsforhold. I en situasjon med lav boligbygging og krevende markedsforhold trekkes økt bruk av Husbankens låneordninger frem som et mulig motkonjunkturtiltak, ved å holde aktiviteten oppe i bygg- og anleggsnæringen.

Ordningen synes likevel å være mindre treffsikker for flere av de utfordringene kommunene selv trekker frem. Selv om den bidrar til både nybygging og oppgradering, er formålene knyttet til miljøvennlige boliger, livsløpsboliger og boligkvalitet, og ikke nødvendigvis å fremskaffe egnede boliger for vanskeligstilte grupper eller boliger tilpasset særskilte behov. Ordningen kan derfor bidra positivt til det samlede boligtilbudet i kommunen, men det er mindre tydelig i hvilken grad den bidrar til å løse utfordringer knyttet til tilgang på egnede boliger for vanskeligstilte eller til økt gjennomstrømming i den kommunale boligmassen. I kombinasjon med mer målrettede tiltak på etterspørselssiden, for eksempel tiltak for økt gjennomstrømming i kommunale boliger, kan imidlertid ordningen indirekte bidra til at presset på de kommunale boligene avtar gjennom at andre boliger frigjøres i markedet.

Regjeringen har også foreslått flere endringer i ordningen, blant annet strengere miljøkrav for lån til oppføring av nye boliger, økt fleksibilitet i lån til oppgradering og et nytt lån til transformasjon av eksisterende bygg til boliger.¹³ Forslagene er primært begrunnet med hensyn til klima, ressursutnyttelse og bedre bruk av ordningen, og innebærer ikke i vesentlig grad en sterkere innretning mot å møte boligbehovene til vanskeligstilte husholdninger. Økt utnyttelse av boligmassen kan som nevnt likevel bidra til å avhjelpe enkelte av utfordringene kommunene står overfor.

6.1.5 Investeringsstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringsstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem bidrar til å redusere investeringskostnadene og muliggjør prosjekter som ellers ville vært vanskelig å gjennomføre innenfor kommunenes økonomiske rammer.

Kommunene påpeker imidlertid at investeringsstilskuddet i dagens innretning innebærer en relativt høy grad av standardisering, særlig når det gjelder organisering av tjenester i omsorgsboliger. Kravene bidrar til å sikre kvalitet og forutsigbarhet, men kan

samtidig begrense kommunenes mulighet til å tilpasse løsningene til lokale behov og til brukergrupper med mer moderate oppfølgingsbehov.

Samtidig er det tegn til utvikling i ordningen i retning av økt fleksibilitet. Fra 2026 er det gjort flere endringer som kan ses i lys av utfordringene som er trukket frem. Reduksjonen i bindingstid fra 30 til 20 år kan bidra til å redusere risikoen knyttet til lang-siktige bindinger, og gi kommunene større handlingsrom til å tilpasse kapasiteten over tid. Samtidig innebærer kravet om å opprettholde netto tilvekst i kapasitet over en avgrenset periode at det fortsatt legges føringer på hvordan tilbudet skal utvikles.

Samlet sett trekker endringene i retning av en mer fleksibel innretning av virkemiddelet, samtidig som hensynet til stabilitet og kapasitet fortsatt ivaretas. I hvilken grad dette er tilstrekkelig til å møte kommunenes behov for mer differensierte løsninger, vil avhenge av hvordan ordningen praktiseres i årene fremover.

6.1.6 Tilskudd til energitiltak

Tilskudd til energitiltak har som formål å bidra til energioppgradering av kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Tiltakene skal gi reduserte energiutgifter for leietakere og permanent forbedring av bygg, uten at husleien økes.

Tilskuddet gir kommunene økte insentiver til å gjennomføre tiltak som reduserer den økonomiske belastningen på husstanden, men krever fortsatt at kommunene selv dekker en stor del av investeringskostnaden. Dette medfører at kommunene kan velge vekk tiltaket som følge av dårlig kommuneøkonomi. Når kommunene selv må ta en kostnad som bidrar til en oppgradering av boligen og dette ikke kan utløse en endring i leieprisen vil heller ikke kommunen hente inn investeringskostnaden på kort sikt, men kun potensielt ved et salg ettersom oppgraderingen vil øke kvaliteten på boligen.

Potensielle endringer i ordningen kunne vært å øke tilskuddet eller tillate at kommuner justerer leieprisen i tråd med den andelen som kommunen selv finansierer av tiltaket.

Endringer i tiltaket har enkelte potensielle utfordringer. Dersom kommunene prioriterer energitiltak i bygg fremfor anskaffelse av flere egnede boliger fordi det er økonomisk gunstig for kommunen, vil dette være negativt for de hovedutfordringene som er synliggjort fra kommunene.

¹³ Regjeringen foreslår endringer i Husbankens lån til boligkvalitet - regjeringen.no

For husstandene som bor i boliger som blir oppgradert er det positivt på kort sikt at energikostnadene går ned og dermed også de totale boutgiftene, men det at denne fordelene ikke reflekteres i leieprisen, vil blant annet bidra til at husstandens insentiver til å komme seg over i en privat bolig blir redusert. Den reelle kostnadsforskjellen mellom sammenlignbare kommunale og private boliger vil også øke.

En styrking av tiltaket kan derfor være negativt for begge hovedutfordringene. Kommunene kan prioritere midler til energitiltak fordi det er særlig gunstig å gjennomføre dette, og har da mindre midler til å investere i boliger for de mest vanskeligstilte. En økning av kvaliteten på boligene kan samtidig påvirke gjennomstrømmingen i boligene negativt og dermed øke presset på de kommunale boligene.

6.1.7 Nye tiltak

Eventuelle nye tiltak bør vurderes i lys av at hovedutfordringene synes å være manglende boligtilbud i markedet totalt sett og utfordringer med egnede boliger til ROP-gruppen. Manglende boligtilgang generelt kan også være en indirekte årsak til utfordringen med egnede boliger for ROP-gruppen.

Vi skiller her mellom tiltak som er rettet direkte mot utfordringene og tiltak som har en bredere tilnærming. Samtidig er det viktig at tiltak på tilbuds- og etterspørselssiden blir sett i sammenheng. Eksempelvis vil det, uavhengig av tiltak på tilbudssiden, være fornuftig å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene dersom denne er for lav i kommunen. Dersom boligtilbudet styrkes og presset på de kommunale boligene blir svakere, kan dette derimot påvirke i hvilken grad kommunene prioriterer arbeidet med å øke gjennomstrømmingen. Et økt boligtilbud totalt sett kan derfor medføre en risiko for at det beholdes for mange kommunale boliger. Tilsvarende kan tiltak for å styrke tilbudet til ROP-gruppen bli lavere prioritert dersom et redusert press på de kommunale boligene gir tilgang på flere kommunale boliger for ROP-gruppen, selv om disse ikke er spesielt egnet for gruppen.

I tillegg til dette må det tas høyde for hva som er kortsiktige og hva som er langsiktige tendenser i boligtilbudet. Tiltak som fører til at kommuner investerer i flere kommunale boliger basert på et kortsiktig behov kan for eksempel være mindre ønskelig. Dette kan for eksempel være økt etterspørsel som følge av bosetting av flyktninger, noe som er en særlig utfordring i kommuner der tilbudet er begrenset og det også er vanskelig å mobilisere til økt bruk av sokkelleiligheter eller tilsvarende.

Tiltak for økt gjennomstrømming i kommunale boliger og tiltak mot særskilte grupper

Selv om noe av forklaringen på utfordringene i kommunene er den økte bosettingen av flyktninger, synes det likevel å være for liten fleksibilitet i eksisterende virkemidler til å håndtere etterspørselsøkninger og sterk prisvekst. Det kan imidlertid også være et uttrykk for en for dårlig tilpasning av boligmassen i kommunene. En utfordring med enkelte av virkemidlene er at de kan påvirke kommunenes prioriteringer i en retning som ikke er optimal for å sikre et mest mulig egnet kommunalt botilbud på lang sikt. Med en presset kommuneøkonomi kan de økonomisk mest gunstige tiltakene på kort sikt prioriteres fremfor det som er best på lengre sikt. Et eksempel på dette kan være at kommunene prioriterer oppgraderinger av boliger gjennom tilskudd til energitiltak fremfor salg og anskaffelse av en mer egnet boligmasse. Isolert sett kan dette være positivt ved at energikostnaden for husstanden reduseres, men hvilken husstand som oppnår denne besparelsen kan være mer tilfeldig ettersom noen boliger kan være mer egnet for energioppgraderinger enn andre.

Samtidig vil et generelt tilskudd til anskaffelser av boliger ikke nødvendigvis gi insentiver til å investere basert på kommunens langsiktige behov. Et eventuelt tilskudd bør derfor være mer målrettet mot behov som er varige og som av ulike årsaker ikke prioriteres.

Et egnet botilbud til de mest vanskeligstilte, typisk ROP-gruppen, fremstår som en utfordring i mange kommuner. Utfordringen kan bestå i manglende tilgang på egnede boliger i porteføljen eller manglende ressurser til å anskaffe nødvendige boliger. Utfordringen for denne gruppen fremstår likevel som relativt forutsigbar i omfang og det kan derfor stilles spørsmål ved hvorfor kommunene ikke har investert i et tilstrekkelig antall slike boliger. En hypotese er at kommunene i for stor grad styres av de økonomiske insentivene og i for liten grad av det faktiske boligbehovet i kommunen.

Dersom kommunen gjør investeringer som øker boligkvaliteten vil dette være positivt dersom boligen går fra å være uegnet til egnet for husstanden, men lite hensiktsmessig hvis kvaliteten blir for høy. Mer gunstige kommunale boliger både når det gjelder pris og kvalitet kan gjøre overgangen til det private markedet større. En husstand som, for eksempel, opplever en bedre bolig og får reduserte energikostnader uten at husleien økes, vil få svekkede insentiver til å flytte til en privat bolig og det vil da kreve mer oppfølgings-

kapasitet i kommunene for å sikre at slike husstander likevel flytter ut av den kommunale boligen dersom de kan etablere seg i det private markedet.

Flere kommuner melder at de har et potensial til å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene, men at de har for få ressurser til dette. Økt gjennomstrømming ville ført til kortere ventelister på de kommunale boligene og økt fleksibilitet for kommunene. Økt gjennomstrømming krever imidlertid at det er boliger tilgjengelig i markedet. Med økende priser både i leiemarkedet og boligmarkedet, tilsier dette at prisdifferansen mellom å leie en kommunal bolig og private boliger øker. Dette skyldes forsinkelsen i beregningen av gjengs leie som prisene i de fleste kommunene har en tilknytning til. Til tross for prisøkningene mener flere kommuner at gjennomstrømmingen kan økes.

Hva som er utfordringen til en gitt husstand kan være både økonomi isolert sett, boevne og manglende kunnskap om økonomisk styring. Husstander kan også isolert sett klare seg, men ha usikkerhet om det vil være mulig over tid. Oppfølging etter overgang til det private markedet kan da forebygge tilbakefall.

Mangel på målrettede tiltak mot de mest vanskeligstilte synes å ha ført til en økt bruk av mindre egnede botilbud, blant annet midlertidige boliger. For ROP-gruppen er det særlige utfordringer ettersom dette er en gruppe som det er vanskelig å finne egnet bolig til både av hensyn til husstandens behov og aksept i nabolag og politisk.

Kommunene rapporterer også om en utfordring med tilgangen på familieboliger, noe som også har ført til økt bruk av midlertidig botilbud for denne gruppen. Her er det imidlertid mer sannsynlig at økt etterspørsel grunnet flyktninger er en forklaring og at det i mindre grad er uttrykk for et forutsigbart og varig høyt behov. I motsetning til for ROP-gruppen som har et vesentlig større behov for tilpasning og der det private markedet er mindre aktuelt å benytte, er utfordringen med familieboliger også et uttrykk for svak boligtilgang generelt.

Årsakene til den økte bruken av midlertidige boliger er trolig sammensatt. Dels kan det skyldes at deler av det økte behovet er kortsiktig, dels kan det skyldes utfordrende kommuneøkonomi som vanskeliggjør investeringer i flere kommunale boliger og dels kan deler av det midlertidige boligtilbudet være godt tilpasset behovet, særlig i tilfeller der det er utfordrende å finne lokasjoner og/eller boliger som er tilpasset brukerne.

Sistnevnte kan da løses ved å tilby midlertidige boliger med oppfølging selv om det på lang sikt kan være husstander som burde vært i en egen bolig med et mål om å få en bedre livssituasjon på sikt. I en midlertidig bolig vil det være vanskeligere å oppnå en bedre livssituasjon på sikt selv om det midlertidige tilbudet isolert sett er godt tilpasset husstandenes kortsiktige behov.

I lys av at et økt antall flyktninger trolig er en viktig årsak bak svak boligtilgang i flere av de levekårsutsatte byene, kan det også vurderes om det kan være mulige tiltak rettet mot flyktninger. Denne gruppen har et behov som er vanskelig å anslå både i antall og varighet og det bør derfor ikke gjennomføres tiltak som fører til langsiktige investeringer i kommunene. En kommune har lyktes med å bosette en stor andel flyktninger gjennom å mobilisere det private markedet, mens andre kommuner i større grad har hatt behov for å benytte kommunale boliger, noe som har fått konsekvenser for behovet for midlertidige boliger. Ettersom behovet er tidsubestemt, vil det være mest hensiktsmessig med tiltak som ikke gir insentiver til investeringer, men insentiver til å utnytte eksisterende boligmasse. Et slikt tiltak kunne vært tilskudd til utleiende av boliger til flyktninger og som ikke er i markedet fra før. Utfordringen vil være å definere dette, og tiltaket kan eventuelt begrenses til utleie av del av egen primærbolig for å redusere risikoen for tilpasninger.

Tilgang på sokkelboliger kan være et viktig bidrag for å kunne håndtere midlertidige endringer i etterspørselen og være et positivt bidrag til fleksibiliteten i bolig- og leiemarkedet. Hva som er potensialet for å stimulere til økt tilbud av sokkelboliger i de levekårsutsatte bykommunene, er uklart ettersom vi ikke har kartlagt dette. Her kan både antall, størrelse, lokasjon og andre forhold ved sokkel boligene være relevante for hvorvidt disse er egnet for spesifikke målgrupper.

I forlengelsen av dette kan det også tenkes tiltak for å stimulere til bygging av sokkelenheter ved bygging av eneboliger og rekkehus. Samtidig er det ikke ønskelig med overinvesteringer i slike boliger og etablering av sokkelleiligheter kan også gjøre reguleringsprosessen mer komplisert med tanke på antall enheter som kan tillates innenfor et område.

Tiltak for flere aldersvennlige boliger og frigjøring av familieboliger

I en studie om eldres boligønsker og bosituasjon, fant NOVA at det er mange som bor i lite egnede boliger (NOVA, 2023). Studien viser at nesten halvparten av de som forteller at de selv eller personen de bor med har minst én funksjonsnedsettelse, ikke har gjort noen tilpasninger i

boligen. NOVA peker på at det er flere store utfordringer knyttet til at eldre bor i boliger som ikke er tilrettelagt for alderdom og nedsatt funksjonsevne. Det vises til at det kan gi redusert bo- og livskvalitet for den enkelte og økt etterspørsel etter omsorgsboliger og sykehjemsplasser i kommunene. I tillegg påpekes det at det vil være vanskeligere, og dermed også dyrere å yte omsorgstjenester i en dårlig tilrettelagt bolig. Blant de foreslåtte tiltakene vises det blant annet til tilrettelegging for velfungerende lokale boligmarkeder med et tilstrekkelig tilbud av aldersvennlige boliger.

Vi har ikke undersøkt tilbudet og etterspørselen etter aldersvennlige boliger i de levekårsutsatte bykommunene, men sett i sammenheng med behovet for familieboliger, kan det være positivt å stimulere til at flere eldre flytter til aldersvennlige boliger ettersom dette vil frigjøre større familieboliger. Hva som er potensialet for dette vil både avhenge av tilgangen på tomter i egnede områder og graden av slik flytting i dag. NOVA viser blant annet til at eldre i byene flytter mer og i større grad bor i tilgjengelige boliger, sammenlignet med eldre i mer spredtbygde strøk.

Eldre har i gjennomsnitt en sterkere finansiell stilling enn andre grupper.¹⁴ Dette innebærer et større økonomisk potensial for å kunne betale for nye og mer tilpassede boliger. Å få flere eldre over i aldersvennlige boliger, kan, som NOVA påpeker, ha betydelig potensiale for gevinster for samfunnet ved at det kan bidra til at eldre kan bo lenger hjemme og at eventuelle omsorgstjenester kan ytes mer effektivt. Samtidig vil det være tilfeller der verdien av eksisterende bolig er for lav til å finansiere kjøp av en aldersvennlig bolig. Det antas her å være forskjeller mellom de levekårsutsatte kommunene i hvor stor denne utfordringen vil være.

Det bør derfor gjøres nærmere undersøkelser av potensialet for økt utbygging av aldersvennlige boliger i de levekårsutsatte bykommunene. For at eksempelvis tilskudds- eller låneordninger rettet mot aldersvennlige boliger skal kunne ha effekt, er det viktig å få klarlagt om det foreligger mer generelle utfordringer i kommunene som er til hinder for økt utbygging, for eksempel mangel på egnede tomter eller svært kostbare reguleringsprosesser. I tillegg må den faktiske etterspørselen kartlegges slik at det blir klarlagt om det er underskudd på slike boliger i kommunene. For å oppnå interesse blant utbyggere vil usikkerhet om etterspørselen være særlig viktig å redusere dersom tilskudd- eller låneordninger skal ha god

effekt. Dette må også sees i sammenheng med kommunenes investeringsmuligheter dersom et slikt tiltak kan kombineres med kommunale boliger eller tilbud.

I hvilken grad det kan være potensiale i boliger i dag som står tomme, er uklart, men mulighetene er trolig begrensede. SØA finner at en stor andel av tomme boliger ligger «*usentralt til i områder der det er kostbart å oppgradere boligene, færre ønsker å bo og leiepriser og eiendomsverdier er lave*» (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2026). For å bidra til at de tomme boligene holdes beboelige beskrives mulige tiltak som gir økonomiske fordeler ved utleie eller økt lønnsomhet ved vedlikehold eller oppgradering av bolig. Det vises også til at det i tettbygde strøk kan benyttes boplikt for å sørge for færre tomme boliger. For kommunale boliger foreslås tiltak som «*tilskuddsordninger, økt fleksibilitet i leieavtaler, og regulatoriske endringer som gjør det lettere for kommunene å tilpasse boligene etter behov*».

Andre tiltak for økt utbygging

Som nevnt er det en utfordring i flere større kommuner at tomtetilgangen er begrenset og/eller at nye utbygginger krever et komplisert samspill mellom eksisterende bygg, infrastruktur og nyetablering. Utfordringene kan både være knyttet til koordinering av ulike interessenter, reguleringsprosess og økonomiske forhold. For å redusere de økonomiske utfordringene kan det tenkes ulike tiltak der Husbanken tar en rolle.

En mulighet kan være tilskudd eller rentefrie lån til finansiering av deler av rekkefølgekravene for prosjekter som, for eksempel, faller inn under eksisterende tiltak eller nye tiltak. Særlig kan det bidra til å ta ned usikkerheten i prosjekter der det er flere utbyggere og ulemper ved å være først ute i et område. Eksempelvis kan tilskudd til infrastrukturtiltak eller annen tilrettelegging som gjør området mer attraktivt for enkelte grupper, være en mulig avgrensning.

En annen mulighet for å redusere risikoen for at utbyggere får en for sterk posisjon i tomte-markedet, noe som kan redusere utbyggingen, kan være å etablere en statlig tomtebank som sikrer tilgang på egnede tomter over tid for etablering av boliger rettet mot ønskede grupper. Et slikt tiltak forventes imidlertid å ha en mer begrenset effekt dersom det er god konkurranse i de lokale markedene. I slike tilfeller vil manglende utbygging trolig skyldes andre forhold, som for eksempel reguleringsprosesser, byggekostnader og/eller manglende etterspørsel.

¹⁴ Se blant annet (Norges Bank, 2026).

6.2 Oppsummering

Etter vår vurdering kan justeringer i de eksisterende virkemidlene bidra til å avhjelpe kommunenes boligsosiale utfordringer.

Styrking av bostøtteordningen vil frigjøre kommunale midler som kan brukes til andre tiltak mot vanskeligstilte, men det vil ikke være noen forpliktelse om dette og det vil derfor være risiko for at besparelsen benyttes på andre prioriterte oppgaver i kommunene.

En styrking av startlånsordningen vil trolig kun føre til økt press i et allerede presset boligmarked der lav tilgang på boliger er den viktigste utfordringen. Det fremstår da mer hensiktsmessig å prioritere ressurser til å følge opp husstander som kvalifiserer til startlån som kan finansiere en egnet bolig, slik at disse faktisk benytter seg av dette. Slik støtte kan være fornuftig fordi det kan være særlig utfordrende i pressområdene å skaffe en bolig når tilgangen er svak og det i korte kjøps- eller leieprosesser kan være vanskelig å se de samlede konsekvensene av valgene som tas. Et eksempel på dette er forholdet mellom kjøpesum, boligens standard og felleskostnader. Tilsvarende vil også økt oppfølging av husstander som ikke har søkt om startlån, kunne fange opp husstander som har fått en bedret situasjon og derfor ikke burde legge beslag på en kommunal bolig. Det kan være utfordringer med at kommuner skal sette av

ressurser til dette i egne budsjetter ettersom det vil kreve ekstra stillinger, mens den potensielle gevinsten ligger noe frem i tid. Det bør derfor vurderes om tiltak som gir kommunene incentiver til å prioritere økte ressurser til oppfølging av husstander i kommunale boliger kan være hensiktsmessig.

Når det gjelder utfordringen med boligtilgang for de mest vanskeligstilte som gjerne har både rus og psykiske utfordringer, kan et mulig tiltak være målrettede tilskudd til utleieboliger for denne gruppen. Denne gruppen er vanskelig å bosette blant annet som følge av behovet for at boligen er tilpasset og gjerne lokalisert på et egnet sted, samtidig som det fra nabolag og politikere kan oppleves motstand mot de fleste lokaliseringene. Sistnevnte innebærer at det ikke er gitt at målrettede tilskudd vil ha effekt, men et tilskudd vil styrke de økonomiske incentivene til å prioritere denne typen boliger fremfor andre kommunale boliger som det i mindre grad er behov for.

Andre tiltak på tilbudssiden kan være positive, men for de levekårsutsatte bykommunene, er det flere utfordringer med det generelle tilbudet av nye boliger som ikke nødvendigvis løses av tilskudd eller mer gunstige låneordninger. Det vil derfor være viktig å avklare hvilken betydning forhold på etterspørselssiden, knyttet til reguleringsprosesser eller i tomtetilgangen kan ha for om nye tiltak på tilbudssiden kan ha ønsket effekt.

7. Referanser

- Husbanken. (2020). *Årsrapport 2020 - Alle skal bo godt og trygt*. Husbanken.
- Husbanken. (2023). *Husbanken*. Hentet 06.23.2026 fra Områdesatsing: <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/omradesatsing/>
- Husbanken. (2023). *Årsrapport 2023 - Alle skal bo godt og trygt*. Husbanken.
- Husbanken. (2024). *Årsrapport 2024 - Alle skal bo godt og trygt*.
- Husbanken. (2025). *Årsrapport 2025 - Alle skal bo godt og trygt*. Husbanken.
- Husbanken. (2026). *Statusvurdering om leiemarkedet 2025*. Husbanken. Hentet fra <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Leiemarkedet-2025.pdf>
- ISF. (2019). *Boligens betydning for annen velferd. En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. Institutt for samfunnsforskning. (1/2019).
- Mathiesen, J. (2025). *Laveste antall byggetillatelse til bolig på 30 år*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bygg-og-anlegg/statistikk/byggeareal/artikler/laveste-antall-byggetillatelse-til-bolig-pa-30-ar>
- Meld. St. 13. (2023-2024). *Bustadmeldinga - Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20232024/id3029550/>
- Meld. St. 28 (2022-2023). (u.d.). *Gode bysamfunn med små skilnader*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20222023/id2990872/>
- NIBR. (2014). *Bolig og folkehelse - hva er sammenhengen? En litteraturstudie. NIBR-rapport 2014:16*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NIBR. (2015). *Indirekte markedseffekter av boligsosiale virkemidler – empiriske analyser (NIBR-rapport 2015:12)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Norges Bank. (2026). *De eldre har høy finansiell sparing*. Hentet fra <https://www.norges-bank.no/bankplassen/arkiv/2026/de-eldre-har-hoy-finansiell-sparing/>
- NOVA. (2023). *Mange eldre bor i lite egnete boliger*. Hentet fra <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/mange-eldre-bor-i-lite-egnete-boliger>
- Oslo Economics. (2024). *Kommunenes erfaringer med Husbankens tilskudd til energiltak*.
- Oslo Economics. (2023). *Enslige forsørgeres muligheter på boligmarkedet*. Oslo Economics.
- Oslo Economics. (2025). *Utbygging av tomter avsatt til boligformål*.
- Poppe, C. (2023). *Utsatte grupper i dyrtiden: Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023*. OsloMet – storbyuniversitetet. Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/3115247>
- Proba Samfunnsanalyse. (2012). *Virkninger av startlån*. Husbanken.
- Regjeringen. (2025). *Fordeler to milliarder kroner for å få flere inn på boligmarkedet*. Hentet 2026 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fordeler-to-milliarder-kroner-for-a-fa-flere-inn-pa-boligmarkedet/id3090623/>
- Regjeringen. (2026). *Omfordeler mer penger til lån til boligkvalitet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/omfordeler-mer-penger-til-lan-til-boligkvalitet/id3156203/>
- Regjeringen. (2026). *Regjeringen vil få fart på sykehjemsbygging*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-fa-fart-pa-sykehjemsbygging/id3159733/>
- Regjeringen. (2026). *Regjeringens strømtiltak*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/strom/regjeringens-stromtiltak/id2900232/>
- Samfunnsøkonomisk Analyse. (2024). *Evalueringsrapport av Husbankens lån til boligkvalitet. Rapport 25-2024*.

- Samfunnsøkonomisk Analyse. (2026). *Fortrengning i leiemarkedet*. Hentet fra <https://samfunnsokonomisk-analyse.no/publikasjoner/fortrengning-i-leiemarkedet>
- Samfunnsøkonomisk Analyse. (2026). *Omfang av og årsaker til tomme boliger*.
- SSB. (2026). *Tabell 11386: Prisindeks for nye boliger, etter boligtype og kvartal*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11386>
- SSB. (2026). *Økonomiske analyser 2/2026 – Utsyn over året 2025*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/okonomiske-analyser/okonomiske-analyser-2-2026-utsyn-over-aret-2025/>
- Stortinget. (2026, Januar 12.). *Europeisk plan for rimelige boliger*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2026/eueos-nytt---12.-januar-2026/europeisk-plan-for-rimelige-boliger/>
- Strand, S. (2025). Spesielt OBOS-prosjekt får 465 millioner av Husbanken. *Byggeindustrien*. Hentet fra <https://www.bygg.no/bolig-boligbygging-obos/spesielt-obos-prosjekt-far-465-millioner-av-husbanken/2818222>
- Thorgrimsen, T. C. (2026). *OsloMet*. Hentet fra Nye offisielle tall: Dobbelt så mange barn er bostedsløse.: <https://www.oslomet.no/forskning/forsknin gsnyheter/dobling-barn-bostedslose>
- Udir. (u.d.). *Makspris og moderasjoner*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2026/fakta-2025/makspris-moderasjonsordninger/>
- Zeiner, H. H., Dyb, E., & Hjelle, M. U. (2026). *Bostedsløse i Norge i 2025. Resultater fra den åttende nasjonale kartleggingen av bostedsløshet*. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Hentet fra <https://hdl.handle.net/11250/5530628>
- Aaser, K. (2025). *Lite lønnsomt å bygge boliger: – Fryktelig vanskelig*. Hentet fra E24: <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/gw2M8L/lite-loennsomt-aa-bygge-boliger-fryktelig-vanskelig>



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