

Rapport fra ekspertgruppe

# Bostøtten

Opprydning og forankring





# **Bostøtten**

## **Opprydning og forankring**

**Utredning fra en ekspertgruppe oppnevnt av det daværende  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. desember 2020**

*Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 9. mai 2022*



# Innhold

---

<b>1</b>	<b>Innledning og sammendrag</b> .....	5
<b>2</b>	<b>Mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	10
2.1	Mandat.....	10
2.2	Oppnevning og sammensetning .....	11
2.3	Referansegruppe .....	12
2.4	Arbeid.....	12
	<b>I Bakgrunn</b> .....	15
<b>3</b>	<b>Bostøttens innretning</b> .....	16
3.1	Innledning.....	16
3.2	Formålet med bostøtten.....	16
3.3	Vilkår for å få bostøtte .....	16
3.4	Beregning av bostøtte.....	17
3.5	Særordninger og overgangsordninger .....	19
3.6	Saksbehandling .....	21
<b>4</b>	<b>Bostøttens historie</b> .....	23
4.1	Innledning .....	23
4.2	1947–1973: Bostøttens forløpere .....	23
4.3	1973–2009: Den første bostøtteordningen .....	23
4.4	2009–2021: Dagens bostøtteordning.....	24
<b>5</b>	<b>Statistikk og analyse</b> .....	26
5.1	Nøkkeltall – 2021.....	26
5.2	Bostøttemottakere fordelt etter grupper .....	27
5.3	Utviklingen i antallet bostøttemottakere over tid .....	29
5.4	Mobilitet .....	34
5.5	Boutgifter og boutgiftstak .....	36
<b>6</b>	<b>Bostøtten og tilgrensende ordninger</b> .....	39
6.1	Arbeidsavklaringspenger .....	39
6.2	Uføretrygd .....	40
6.3	Økonomisk sosialhjelp .....	41
6.4	Kommunale boliger .....	43
6.5	Kommunale bostøtteordninger .....	44
6.6	Startlån .....	44
<b>7</b>	<b>Andre land</b> .....	46
7.1	Innledning.....	46
7.2	Sverige .....	46
7.3	Danmark .....	47
7.4	Finland.....	49
7.5	Island.....	50

<b>II Vurderinger og anbefalinger</b> .....	53
<b>8 Boutgifter</b> .....	54
8.1 Problemstillinger.....	54
8.2 Vurderinger .....	55
8.3 Anbefalinger .....	57
<b>9 Boutgiftstak</b> .....	58
9.1 Problemstillinger.....	58
9.2 Vurderinger .....	58
9.3 Anbefalinger .....	61
<b>10 Inntektsgrunnlag</b> .....	62
10.1 Problemstillinger.....	62
10.2 Vurderinger .....	62
10.3 Anbefalinger .....	66
<b>11 Egenandel</b> .....	67
11.1 Problemstillinger.....	67
11.2 Vurderinger .....	68
11.3 Anbefalinger .....	74
<b>12 Dekningsgrad</b> .....	75
12.1 Problemstillinger.....	75
12.2 Vurderinger .....	75
12.3 Anbefalinger .....	75
<b>13 Boligpolitiske hensyn</b> .....	76
13.1 Problemstillinger.....	76
13.2 Vurderinger .....	76
13.3 Anbefalinger .....	79
<b>14 Prioriteringer</b> .....	80
14.1 Problemstillinger.....	80
14.2 Vurderinger .....	80
14.3 Anbefalinger .....	83
<b>15 Forvaltningsnivå</b> .....	84
15.1 Problemstillinger.....	84
15.2 Vurderinger .....	84
15.3 Anbefalinger .....	89
<b>16 Litteraturliste</b> .....	90
<b>17 Vedlegg</b> .....	97

# 1 Innledning og sammendrag

---

Bostøtten er viktig for mange. I 2021 var det nærmere 120 tusen husstander som i gjennomsnitt fikk utbetalt i underkant av to tusen kroner i månedlig støtte. Bostøtten inngår dermed som et sentralt virkemiddel i bolig- og sosialpolitikken.

Kritikken har først og fremst vært rettet mot omfanget av ordningen. Det gjelder både hvem som omfattes, og hvor stor støtte mottakerne får.

Det er et faktum at omfanget av bostøtten er redusert de siste 10 år. Det er færre som får støtte, og de som får, får mindre. Bostøtten har ikke holdt tritt med prisutviklingen i boligmarkedet, særlig ikke i de store byene, der både boligprisene og husleiene har økt mest. Samtidig er det grupper – for eksempel alders- og uførepensjonister – som har hatt en inntektsutvikling som gjør at mange ikke lenger kvalifiserer for bostøtte.

Hvor omfattende bostøtten skal være, er et politisk spørsmål, som avgjøres av folkevalgte. I denne rapporten dokumenteres og evalueres utviklingen, men det fremmes ikke anbefalinger om hverken å utvide eller innskrenke bostøtten som sådan.

Istedenfor rettes oppmerksomheten mot bostøttens innretning og administrasjon. Etter mange år med endringer og justeringer, kan ordningen fremstå som både vanskelig å forstå, tilfeldig og usammenhengende. Utgangspunktet er at bostøtten skal være en offentlig rettighetsordning for husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Det er behov for både en opprydning og en bedre forankring av ordningen i underliggende prinsipper.

## **Bostøtten**

Bostøtten gis som en andel av differansen mellom tillatte boutgifter og en egenandel:

$$\text{bostøtte} = (\text{boutgifter} - \text{egenandel}) \times \text{dekningsgrad}$$

I tillatte boutgifter inngår husleie for leietakere og utgifter til lån, drift og vedlikehold for boligeiere, begrenset oppad av såkalte boutgiftstak. Egenandelen er beregnet med utgangspunkt i husstandens inntekt. Dekningsgraden er 73,7 prosent.

## **Boutgiftstak**

Boutgiftstakene er basert på to grunnleggende prinsipper. Det første er at det skal være et tak; man kan bare få støtte til «rimelige boutgifter». Det andre prinsippet er at takene skal reflektere forskjeller i nødvendige og faktiske boutgifter. Boutgiftstakene er således differensiert etter antall husstandsmedlemmer og hvor boligen ligger.

Dagens boutgiftstak er gitt ved faste beløp, som blir justert hvert år for den generelle husleieutviklingen i konsumprisindeksen. I tillegg har det i noen statsbudsjetter vært foretatt særskilte oppjusteringer for utvalgte husstandsstørrelser og kommunegrupper.

Over tid er det oppstått tildels store ubalanser mellom boutgiftstakene og faktiske boutgifter. Det gjelder særlig i pressområdene, der prisutviklingen har vært raskere enn i landet forøvrig. I disse områdene ligger de faktiske boutgiftene over boutgiftstaket for ni av ti bostøttmottakere. I tillegg har det vært en systematisk underjustering av boutgiftstakene for husstander med én person.

For å rette opp disse ubalansene, må boutgiftstakene forankres bedre i de underliggende prinsipper. Det kan gjøres ved å ta utgangspunkt i hva som anses

som en rimelig boligstørrelse gitt husstandens størrelse og sammensetning. Så kan man ved hjelp av statistikk anslå bokostnadene for boliger av forskjellig størrelse i ulike deler av landet. Derved får man et grunnlag for å fastsette rimelige boutgifter som tar hensyn til husstandenes behov og geografiske forskjeller i bokostnader.

Ved å operasjonalisere taket for rimelige boutgifter og forankre det i underliggende prinsipper og statistikk, får man ikke bare rettet opp dagens ubalanser mellom boutgiftstak og faktiske utgifter, men man vil også sikre at boutgiftstakene utvikler seg i takt med de faktiske utgiftene. Dette vil være til særlig gunst for husstander i pressområder – særlig mindre husstander – der flere vil kvalifisere for bostøtte, og mottakerne vil få mer utbetalt.

Fremgangsmåten byr på enkelte praktiske utfordringer, blant annet med hensyn til tilgjengelig statistikk, og det er derfor nødvendig å igangsette et arbeid for å definere metode og statistikkgrunnlag i detalj.

### **Egenandel**

Egenandelen er beregnet utfra husstandens skattepliktige inntekt, korrigert for husstandens størrelse. Egenandelen har et nedre gulv, og den øker så med inntekten etter en meget komplisert formel. Den øvre inntektsgrensen for å motta bostøtte, er indirekte bestemt som den inntekten der egenandelen treffer boutgiftstaket.

Rent bortsett fra at egenandelsberegningen er meget komplisert – så komplisert at de færreste forstår den – innebærer den at selv husstander uten inntekt må dekke en del av sine boutgifter. Dessuten tar beregningen ikke hensyn til hva husstanden sitter igjen med etter at boutgiftene er betalt.

Et alternativ er å sette egenandelen til null for husstander som ikke har tilstrekkelig inntekt til å dekke nødvendige utgifter til livsopphold. For husstander med inntekter utover dette nivået, kan egenandelen øke i takt med inntekten.

En slik omlegning vil innebære at bostøtten i større grad går til dem som har lavest inntekt. Færre husstander vil ha behov for sosialhjelp fordi bostøtten vil være tilstrekkelig til at husstandene kan dekke nødvendige utgifter til livsopphold selv.

Omlegningen vil medføre en sterkere prioritering av barnefamilier, i tråd med mandatets påpekning av at dette er en særlig viktig målgruppe for bostøtten. Dagens beregning av egenandel innebærer også en viss prioritering av familier med barn, ved at inntekten korrigeres for husstandens størrelse og sammensetning, men denne er ikke like gunstig som beregningen av nødvendige utgifter til livsopphold.

Tilsammen medfører justeringene i boutgiftstak og egenandel at bostøtten i større grad dreies mot byene, særlig mot enslige og barnefamilier i pressområder. Det er her dagens utfordringer med lave inntekter og høye boutgifter er størst. Det må eventuelt overveies hvorvidt dreiningen bør følges av en generell utvidelse av bostøtten. Det vil dempe virkningen for grupper som kommer dårligere ut som følge av justeringene.

### **Strømutgifter**

I utgangspunktet inngår ikke utgifter til lys og varme i grunnlaget for beregning av bostøtte. For dem som har slike utgifter som en del av husleien, blir de allikevel regnet med. Pensjonister får et særskilt tillegg som følge av at en tidligere ordning der utgifter til oppvarming inngikk, ble samordnet med bostøtten. Ved flere anledninger har Stortinget gitt ekstra utbetaling til bostøttemottakere ved ekstraordinært høye strømpriser.

Dagens ordning innebærer altså dels forskjellsbehandling og dels en ad hoc-preget tilnærming til behandlingen av strømutgifter. Det kan derfor være behov for en mer generell og konsekvent ordning.

Man kunne tenke seg å behandle strømutgifter etter samme metode som boutgifter forøvrig, der man tar utgangspunkt i faktiske utgifter. En slik fremgangsmåte møter imidlertid på i hvert fall to praktiske problemer. Det ene er at det ikke er enkelt å skille ut utgiftene til lys og oppvarming når disse inngår som en del av husleien. Det andre problemet er at det ikke er enkelt å fremskaffe opplysninger om husstandenes strømutgifter. Opplysningene måtte eventuelt innhentes løpende fra husstandene selv, med de administrative omkostninger det ville innebære.

Et alternativ er å beregne strømutgiftene sjablongmessig. Det kan gjøres på samme måte som for boutgiftstak, der man med utgangspunkt i husstandens



boligbehov beregner nødvendig strømforbruk, hensyntatt sesongmessige og geografiske variasjoner. Strømutgiftene kan så beregnes med markedsprisene i de forskjellige regioner.

En slik sjablongmessig beregning vil langt på vei kunne reflektere faktiske forskjeller i nødvendige strømutgifter, samtidig som den stimulerer husstandene til å spare på strømmen.

Dersom man mener at strømutgifter bør inngå på linje med andre boutgifter, legges det sjablongmessige beløpet til boutgiftene for dem som ikke har strøm eller oppvarming som en del av husleien, mens boutgiftstaket økes tilsvarende for alle. Da kunne man også fjerne det særskilte tillegget for pensjonister. Det ville gi likebehandling av alle bostøttemottakere.

Dersom man mener at strømutgifter bare bør dekkes når strømprisene er særlig høye, kunne man legge inn et fribeløp som tilsvarer strømutgiftene ved «normale» strømpriser. Isåfall ville det bare være utgifter utover fribeløpet som ble tillagt henholdsvis boutgiftene og boutgiftstaket.

### **Variierende inntekter**

Husstander med inntekter som varierer fra måned til måned, vil kunne gå inn og ut av bostøtteordningen. Det er særlig aktuelt for mottakere av dagpenger og arbeidsavklaringspenger, der utbetalingene skjer hver 14. dag, og man derfor i noen måneder får to utbetalinger og i andre tre. Noen av disse husstandene er kvalifisert for bostøtte i måneder med to utbetalinger, men ikke i måneder med tre utbetalinger.

Problemet er nylig blitt forsterket ved innføringen av den ekstraordinære strømstøtten for bostøttemottakere. Søkere med variierende inntekter risikerer ikke bare å miste bostøtten i måneder med høyere inntekt, men også strømstøtten.

Det kan tenkes forskjellige måter å løse problemet på, for eksempel ved å legge til grunn gjennomsnittsinntekt over flere måneder snarere enn månedlig inntekt. Slike løsninger skaper imidlertid nye problemer. Ved gjennomsnittsberegning vil nye søkere som nettopp har mistet eller fått redusert inntekt, risikere ikke å være kvalifisert for bostøtte før etter

flere måneder. Tilsvarende vil mottakere som får en økning i inntekten som gjør at de ikke lenger behøver bostøtte, fortsette å kvalifisere for slik støtte inntil gjennomsnittsinntekten er blitt for høy.

Det viser seg at bostøttemottakere med varierende inntekter ofte kommer bedre ut med dagens ordning enn dersom man baserte bostøtten på en gjennomsnittsinntekt over flere måneder. Det de taper ved å måtte forholde seg til svingende inntekter, kompenseres altså ved at de over tid har mer å rutte med.

Når man i tillegg tar hensyn til at dagens ordning er administrativt enkel, er det ikke gitt at man bør endre bostøtten for å ta hensyn til at søkeres inntekter varierer fra måned til måned. Midlertidige tiltak som knyttes an til bostøtten – slik som den ekstraordinære strømstøtten – bør imidlertid innrettes slik at de tar hensyn til at mottakernes inntekter kan variere.

### **Dekningsgrad**

I dagens ordning dekkes 73,7 prosent av differansen mellom tillatte boligutgifter og egenandelen. Procentsatsen er et resultat av tidligere samordninger. I andre land ligger dekningsgraden gjerne mellom 75 og 80 prosent.

Det kan tenkes i hvert fall to grunner til at dekningsgraden bør være mindre enn 100 prosent. Den ene er at også bostøttemottakere med boutgifter under boutgiftstaket skal ha incitament til å holde boutgiftene nede. Boutgifter som overstiger taket, må mottakerne uansett dekke selv.

Den andre grunnen til å ha en dekningsgrad under 100 prosent, er at dekningsgraden kan brukes til å kontrollere de samlede utgiftene til ordningen. I stedet for å endre på de underliggende parameterne, og dermed på fordelingen av midler mellom ulike grupper, kan man justere de totale utbetalingene ved å variere dekningsgraden.

### **Eie versus leie**

Bostøtten skal sikre at husstander med lave inntekter og høye boutgifter har en egnet bolig. Over tid har boligeffekten av bostøtten blitt mindre, i den forstand at den i liten grad synes å påvirke hvor og hvordan mottakerne bor. Det skyldes dels at bostøttens krav til boligen er blitt mindre detaljerte, og dels

at de fleste bostøttemottakerne har boutgifter over boutgiftstaket og dermed få eller ingen incitamenter gjennom bostøtten til å bytte bolig.

Det er neppe aktuelt å styrke det boligpolitiske formålet med bostøtten gjennom strengere krav til hvor og hvordan mottakerne må bo for å få støtte. Boligkvaliteten i Norge er generelt høy, blant annet som følge strenge krav i plan- og bygningsloven og annet regelverk. Og utover å gi mottakerne mulighet for å klare boutgiftene, er bostøtten ikke godt egnet til å styre mottakernes boligvalg. Fordi andelen av bostøttemottakere med boutgifter over taket er så stor, vil det bli kostbart å gi mange av dem mulighet til å skaffe seg større bolig eller flytte til et dyrere boområde.

Flere elementer i bostøtteordningen favoriserer eie fremfor å leie, i tråd med boligpolitikkenes mål om at flest mulig skal kunne eie egen bolig. Avdrag inngår i boutgiftene for eiere, og fribeløpet for formue er høyere for eiere enn leiere. Samtidig har de fleste bostøttemottakere så lave inntekter at de ikke kvalifiserer for startlån fra Husbanken, det fremste offentlige virkemiddelet for å hjelpe husstander som har vanskeligheter med å få lånefinansiering.

Hvis flere bostøttemottakere skal få mulighet til å kvalifisere for startlån, er det mest kostnadseffektivt med en målrettet styrking av bostøtten til den gruppen som kan få startlån. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan dette skal kunne gjøres i praksis uten å gjøre ordningen vesentlig mer kostbar.

### **Prioriteringer**

Bostøtten går til en rekke forskjellige grupper med ulike forutsetninger og behov. Noen har midlertidig inntektsbortfall, for eksempel på grunn av arbeidsledighet, mens andre har varig lave inntekter. Mange mottakere, men på langt nær alle, mottar andre offentlige ytelser som trygd eller sosialhjelp. Og husstandene varierer fra enslige til store barnefamilier.

Ekspertgruppen har mottatt flere henvendelser – fra referansegruppen, organisasjoner og enkeltpersoner – som påpeker forhold som oppfattes som urimelige.

Bostøtten fanger i noen grad opp ulike forutsetninger og behov. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg

at en slik generell ordning skal kunne utformes slik at den treffer alle relevante forskjeller mellom mottakerne. Det gjelder særlig dersom man skal ivareta målene om et enkelt og brukervennlig regelverk som kan forvaltes effektivt og sikkert, uten store innslag av skjønnsmessige vurderinger. De spesielle behovene til utsatte grupper bør kanskje heller møtes gjennom særskilte ordninger rettet mot dem. Et eksempel er uføretrygdede – en gruppe med tildels svært ulike boligbehov – som antageligvis best hjelpes med boliger og finansiering tilpasset den enkeltes situasjon.

En annen sak er at noe av det som kan oppfattes som forskjellsbehandling, er resultatet av eksplisitte politiske valg. Det gjelder for eksempel den ulike behandlingen av bostøttemottakere som faller henholdsvis innenfor og utenfor særordninger og overgangsordninger. Det er vanskelig å fjerne slike ulikheter uten at noen vil tape på endringene. Det kan likevel være grunn til å se på om de opprinnelige begrunnelsene for forskjellbehandlingen fortsatt er gyldige. Hensynet til forenkling taler isolert sett for å fjerne disse.

De foreslåtte endringene i boutgiftstak og egenandeler vil i seg selv innebære omprioriteringer. I og med at disse endringene kan begrunnes dels med ubalanser i dagens ordning og dels med hensyn til grunnleggende utgiftsbehov, bør det vurderes om eventuell kompensasjon til andre grupper bør komme gjennom en generell styrking av bostøtten.

### **Kommunal versus statlig forvaltning**

Det er gode grunner til at bostøtten skal fortsette som en statlig ordning. Det sikrer en ensartet ordning over hele landet, med lave administrative kostnader.

Samtidig er det også gode grunner for å overføre bostøtten til kommunene. Det gjelder spesielt muligheten for å samordne bostøtten med andre sosial- og boligpolitiske virkemidler, og å tilpasse virkemidlene til de tildels svært ulike forholdene på boligmarkedet rundt om i landet. Mange av bostøttemottakerne er omfattet av kommunale ordninger, som for eksempel sosialhjelp og kommunale boliger. En del av kommunene har etablert egne bostøtteordninger, med tildels avvikende regler fra den statlige bostøtten. En kommunal forvaltning ville gjøre det

enklere å samordne bostøtten med ordninger som startlån og kommunale tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig. De to sistnevnte ordningene er nylig overført fra Husbanken til kommunene.

For å ivareta målet om at bostøtten fortsatt skal være en offentlig rettighetsordning rettet mot husstander med lave inntekter og høye bostgifter, måtte en eventuell overføring til kommunene følges

av en plikt til å ha en bostøtteordning og nærmere regler for utformingen av ordningen. Reglene måtte ikke være så detaljerte at de forhindret en hensiktsmessig utforming tilpasset lokale behov. Det måtte også være en forutsetning at finansieringen skjedde gjennom rammeoverføringen, de frie inntektene til kommunene.

# 2 Mandat, sammensetning og arbeid

---

## 2.1 Mandat

### Formål

Formålet med ekspertgruppen er å

- evaluere dagens bostøtteordning, herunder samspillet med andre statlige og kommunale velferdsordninger, og
- foreslå innretningen på den fremtidige bostøtteordningen.

### Bakgrunn

#### Mål

Det er et nasjonalt mål at alle skal bo godt og trygt. Det å ha et tilfredsstillende sted å bo, er et grunnleggende behov alle har, og en forutsetning for god livskvalitet. Ustabile og dårlige boforhold gir uheldige konsekvenser for den enkelte og kan ha negativ innvirkning på helse, utdanning og arbeid. Barnefamilier er en særlig viktig målgruppe. Forskning de siste årene har vist at boligen er viktig for barns oppvekstvilkår og har innvirkning på barns senere utdanning og livssituasjon (Simson, K. og J. Umblijs (2019) Boforhold og velferd. Oslo. Institutt for samfunnsforskning). Bostøtten skal legge til rette for at husstander med lav inntekt og høye boutgifter har anledning til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. Virkemidlet støtter med dette opp om bærekraftsmålene om å utrydde fattigdom (mål 1), god helse og livskvalitet (mål 3), redusere ulikheten i samfunnet (mål 10), og målet om bærekraftige byer og samfunn (mål 11).

#### Dagens ordning

Bostøtten er rettighetsbasert. Hver måned mottar 80-90 000 husstander bostøtte. Ni av ti er leietakere. Rundt 30 % er barnefamilier. Bevilgningen i 2020 er på 3,4 mrd. kroner, etter en midlertidig styrking på 500 mill. kroner i forbindelse med koronasituasjonen.

Om lag 83 000 husstander var før styrkingen forventet å få bostøtte hver måned, med et gjennomsnittlig utbetalt beløp på vel 2 800 kroner. Fra april til oktober ventes om lag 13 000 flere å motta bostøtte, og gjennomsnittsutbetalingen er anslått til 3 200 kroner. Gjennomsnittsinntekten før skatt til mottakerne er mellom 11 000 og 12 000 kroner i måneden.

Bostøtten er geografisk differensiert etter bokostnader og varierer med størrelsen på husholdningen. I tillegg er det innført noen særordninger for utvalgte grupper. Unge uføre får generelt noe lavere egenandel enn andre søkere med samme inntekt. Enslige alderspensjonister får mer støtte enn andre med samme inntekt, og uføretrygdede og alders- og etterlattepensjonister får på visse vilkår lagt et sjablongbeløp for oppvarming til de øvrige boutgiftene når bostøtten beregnes. Husstander som har spesialtilpasset bolig på grunn av funksjonshemming, kan få godkjent høyere boutgifter enn andre. Mens alle som bor sammen, vanligvis regnes som samme husstand, kan personer som bor i bokollektiv av helse- eller sosialfaglige årsaker få bostøtte på individuelt grunnlag. Husbanken forvalter ordningen, og kommunene bistår publikum med å søke bostøtte og kontrollerer nye søknader.

Etter en større revisjon av bostøtteordningen i 2009 fikk alle typer husstander rett til bostøtte så lenge inntekter og boutgifter ga grunnlag for det, og boligen tilfredsstilte visse funksjonskrav. Begrunnelsen for omleggingen var at bostøtten i større grad skulle bidra til å nå de boligpolitiske målene om å redusere antall vanskeligstilte på boligmarkedet og få slutt på bostedsløshet, og slik være et ledd i arbeidet mot fattigdom.

Fra 2017 ble inntektsgrunnlaget for beregningen av bostøtte endret fra 1-2 år gamle ligningstall til oppdaterte månedlige inntektstall fra a-ordningen. Dette gjør at bostøtten til enhver tid er bedre tilpasset søkerens reelle økonomiske situasjon. Det ga færre mottakere, men også færre krav om tilbakebetaling. Modellen for prisjustering ble lagt om fra 2017, for å legge til rette for at realverdien av bostøtten opprettholdes år for år.

Fra 2014 ble det mulig å søke om bostøtte digitalt. I 2019 var 68 % av alle søknader om bostøtte digitale.

### **Ekspertgruppen skal vurdere:**

1. *Måloppnåelsen for ordningen.* Ekspertgruppen skal vurdere hvordan dagens bostøtte når målet om at husstander med lav inntekt og høye boutgifter har en egnet bolig. Ekspertgruppen skal videre vurdere betydningen bostøtte har for andre velferdsområder som helse, utdanning og arbeid. Ekspertgruppen skal også vurdere bostøttens effekt på mottakernes arbeidsdeltakelse og aktivitet. I tillegg skal ekspertgruppen vurdere om det er andre ordninger som kunne nådd målet mer effektivt.
2. *Samspeillet med andre offentlige virkemidler og hensiktsmessig forvaltningsnivå.* En del av bostøttemottakerne har i tillegg til utfordringer med boforholdet, andre sosiale utfordringer og tjenestebehov. Mange kommuner bruker betydelige midler til boligsosiale formål, dels over sosialhjelpsbudsjettet og dels gjennom egne kommunale bostøtteordninger. Ekspertgruppen skal se på hvordan bostøtten virker sammen med de kommunale ordningene, herunder hvorvidt de ulike ordningene påvirker hverandres måloppnåelse positivt eller negativt. Ekspertgruppen skal også vurdere om kommunen eller staten har best forutsetninger for å forvalte bostøtten.
3. *Fremtidig innretning av ordningen, både endringer i dagens ordning og eventuelt en ny innretning.* Utgangspunktet er at det skal være en offentlig rettighetsordning rettet mot husholdninger med lave inntekter og høye boutgifter. Et relevant spørsmål er i hvor stor grad bostøtten bør differensiere mellom ulike behov og grupper. Følgende kriterier skal legges til grunn for innretningen:
  - Treffsikker
  - Brukervennlig
  - Enkelt regelverk
  - Effektiv og sikker forvaltning, herunder minimere misbruk

Ekspertgruppen skal drøfte om og eventuelt hvordan ordningen skal ta hensyn til

- om boligen er leid eller eid,
- om boligen ligger i pressområder eller distriktene,
- om mottaker er på trygd eller i arbeid,
- størrelsen på husholdningen, eventuelt antall barn,
- om mottaker er varig eller midlertidig vanskeligstilt,
- om mottaker har behov for andre offentlige velferdstjenester i tillegg til boligstøtte og i tilfelle hvordan samordning bør foregå
- kommunens versus statens rolle
- om endringer i strømpriser i større grad skal reflekteres i nivået på bostøtte

Ekspertgruppen skal også vurdere om bostøtten bør utformes som en generell rettighetsordning, som i stor grad lar seg automatisere, eller som en finmasket ordning med rom for skjønnsvurderinger.

### **Gjennomføring**

Ekspertgruppen skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder vurdere økonomiske og administrative virkninger av eventuelle forslag. Ekspertgruppen skal legge frem minst ett provenyentrialt alternativ. Ekspertgruppen vil få et eget sekretariat. Ekspertgruppen skal ha en åpen arbeidsform og skal legge til rette for innspill fra kompetansemiljøer, brukerrepresentanter, kommuner og andre som kan ha relevante innspill.

Utvalget skal levere sin rapport til kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 1. februar 2022.

## **2.2 Oppnevning og sammensetning**

Utvalget ble oppnevnt 17. desember 2020, og har hatt følgende sammensetning:

- Nils-Henrik Mørch von der Fehr, Hurdal. Professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo. Utvalgsleder
- Trond Stigen, Bergen. Seksjonssjef for bolig og områdesatsing i Bergen kommune
- Bodil Sivertsen, Sandnes. Kommunedirektør i Sandnes kommune
- Kristin Aarland, Bærum. Forsker II ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, Oslomet

- Lise Henriette Rånes, Bodø. Boligkoordinator i Bodø kommune og styreleder av KBL
- Katrine Lereggen, Skaun. Rådmann i Melhus kommune
- Nina Bjerkedal, Oslo. Spesialrådgiver i Finansdepartementet
- Bjørn Gudbjørgrud, Larvik. Kommunedirektør i Sandefjord kommune

Sekretariatet har vært ledet av avdelingsdirektør Benedikte Endresen, Kommunal- og distriktsdepartementet, frem til januar 2022. Sekretariatsmedlem og utredningsleder Dag Rune Arntsen, Kommunal- og distriktsdepartementet, overtok fra januar 2022. I tillegg har følgende deltatt i sekretariatet: utredningsleder Ingrid Johanne Dahlberg, seniorrådgiver Marie Brun Landmark (til mai 2021), rådgiver Ricardo Arciniegas, rådgiver Vilde Heldal, alle Kommunal- og distriktsdepartementet, og seniorrådgiver Andreas Fjelltoft, Husbanken (fra januar 2022).

Husbanken har bistått sekretariatet med kunnskapsgrunnlag.

## 2.3 Referansegruppe

Medlemmer i referansegruppen har vært

- Allis Aresdatter, Fellesorganisasjonen
- Catrine Austrheim, Aleneforeldreforeningen
- Ellen Bachmann, Kirkens bymisjon, Batteriet Oslo
- Hajar Benhammou, Kommunal- og distriktsdepartementets brukerråd for den sosiale boligpolitikken
- Grete Crowo, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Margrethe Gaassand, Pensjonistforbundet
- Jens Petter Gitlesen, Norsk Forbund for Utviklingshemmede
- Martin Gustavsen, Leieboerforeningen
- Kristin Gyldenskog, Huseierne
- Åste Solheim Hagerup, Velferdsalliansen EAPN Norway
- Geir Hansen, LUPE Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
- Tove Juul, Stiftelsen Rettferd
- Johan Lothe, WayBack, Stiftelsen livet etter soning
- Jonatan Hansen Lønnegren, Frelsesarmeen

- Simen Oftedal, Norsk studentorganisasjon
- Unni Sandodden, Kirkens bymisjon, ByBo

## 2.4 Arbeid

Oppstart av utvalgsarbeidet ble forsinket som følge av koronasituasjonen. Utvalgets første møte ble avholdt i april 2021. Frist for å levere rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (fra 1. januar 2022 Kommunal- og distriktsdepartementet) ble utsatt til 1. mai 2022. Det har vært avholdt i alt 11 utvalgsmøter, hvorav fire gikk over to dager.

Utvalget var også på studietur til Sverige og Danmark i november 2021. I Sverige orienterte Sosialdepartementet om det svenske bostadsbidraget og en pågående utredning om bostadsbidraget og barnebidrag (BUMS-utredningen), og Forsäkringskassan orienterte om de nærmere reglene og saksbehandling av bostadsbidrag. I Danmark orienterte Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering om den danske boligstøtten, Udbetaling Danmark orienterte om administrasjon og saksbehandling av boligstøtte, og Bolig- og Planstyrelsen orienterte om den allmenne boligsektoren i Danmark. Andre lands bostøtteordninger er nærmere omtalt i kapittel 7.

Det har vært avholdt to møter med referansegruppen. I det første møtet (høsten 2021) ga referansegruppen innspill om de største utfordringene ved dagens bostøtteordning. I det andre møtet (våren 2022) orienterte utvalgsleder om problemstillingene som ekspertgruppen vurderte, og referansegruppen stilte spørsmål og ga uttrykk for synspunkter.

Det er kommet flere innspill til arbeidet fra enkeltpersoner.

Følgende har innledet i utvalgsmøtene:

- Anders Lund og Dag Martin Sundelius, Eiendomsverdi
- Terje Lindtveit, Elverum kommune
- Øystein Hernæs, Frischsenteret
- Osmund Kaldheim, Hanne Krogh Lyng Sundbø, Viggo Nordvik, Andreas Fjelltoft og Kjell Magne Fossheim, Husbanken
- Janis Umblijs, Institutt for samfunnsforskning
- Ingerd Lene Nyheim, Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd

- Ann Ingeborg Hjetland, Kommunal- og distriktsdepartementet
- Helge Eide og Anne Gamme, KS
- Fredrik Langhelle og Anders Bohlin Borgersen (Oslo kommune), Marianne Pleym Arctander (Tromsø kommune), Øyvind Hognestad Karlsen (Trondheim kommune), KS' storbynettverk
- Simen Pedersen, Menon Economics
- Guri Bergo, Kia Beardseth, Øyvind Sellevoid, Anders Bohlin Borgersen, Oslo kommune
- Ingar Brattbakk, Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet.
- Jardar Sørvoll, Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet
- Jens Petter Gitlesen, Norsk Forbund for Utviklingshemmede
- Hege Hellvik og Kristian Dyrkorn, Rambøll
- Randi Johannessen, Ragnhild Nygaard, Mathias Killengreen Revold, Statistisk sentralbyrå
- Helge Bjørnstad, Ullensaker kommune
- Frank Jenssen, By- og levekårsutvalget





# I

# Bakgrunn



# 3 Bostøttens innretning

---

## 3.1 Innledning

Bostøtten er en behovsprøvd og rettighetsbasert ordning. Bostøtten beregnes på bakgrunn av boutgifter, inntekter og størrelsen på og sammensetningen av husstanden.

Husbanken forvalter ordningen, og kommunene bistår innbyggerne med å søke bostøtte og kontrollere enkelte opplysninger i søknadene.

## 3.2 Formålet med bostøtten

Bostøtten skal sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. I litteraturen er det særlig tre mulige forståelser av dette formålet som blir trukket frem, henholdsvis boligkonsum, omfordeling og forsikring (se bl. a Nordvik & Sørvoll, 2014).

### *Boligkonsum*

Formålet med bostøtte kan forstås ut ifra at det å bo godt, er et mål i seg selv. I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken *Alle trenger et trygt hjem* (2021-2024), som regjeringen Solberg la frem i 2020, trekkes det frem at bolig er den fjerde velferdspilaren ved siden av helse, utdanning og arbeid. Det å bo godt, er bra for den enkelte og har positive effekter gjennom trygge nabolag og gode oppvekstvilkår for barn (von Simson & Umblijs, 2019).

### *Omfordeling*

Formålet med bostøtten kan også forstås ut fra et omfordelingsperspektiv. I St. prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte* heter det at «Bustøtta er eit effektivt verkemiddel for å motarbeide fattigdom fordi ho er retta mot dei som både har låg inntekt og høge buutgifter» (s. 1).

### *Forsikring*

Man kan også forstå bostøtten som en forsikringsordning mot fattigdom og bostedsløshet, altså som en del av det sosiale sikkerhetsnettet. Får man et brått inntektsfall, skal bostøtte gjøre det mulig å betale boutgiftene. Målet om at bostøtten skal «reduere talet på bustadlause» kan forstås i et slikt perspektiv (St. prp. nr. 11 (2008 – 2009), s. 7).

## 3.3 Vilkår for å få bostøtte

Vilkår for tildeling og beregning av bostøtte er gitt i bostøtteleven (lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte og kommunale bustadtilskot) og forskrift om bostøtte (forskrift 29. november 2012 nr. 1283 om bustøtte). Bostøtteleven gir individuelle rettigheter til borgerne, slik at den som oppfyller vilkårene, har rettskrav på støtte. Loven fastsetter de overordnede rammene, mens forskriften har mer detaljerte regler. Blant annet er de fleste beløpene fastsatt i forskriften. Disse endres årlig.

For å få bostøtte må man være over 18 år eller ha egne barn boende i samme bolig. Man må selv bo i boligen. Studenter som ikke har barn, og som ikke er i arbeidsrettede tiltak, samt militært og sivilt tjenestetpliktige, har ikke rett til bostøtte. Heller ikke søkere som bor sammen med personer som tilhører disse gruppene, har rett til bostøtte.

Boligen må normalt ha egen inngang, gi mulighet til hvile og matlaging, og ha eget bad og toalett. Personer som av helse- eller sosialfaglige årsaker bor i bofelleskap, kan få bostøtte på individuelt grunnlag dersom kommunen godkjenner boligen som egnet.

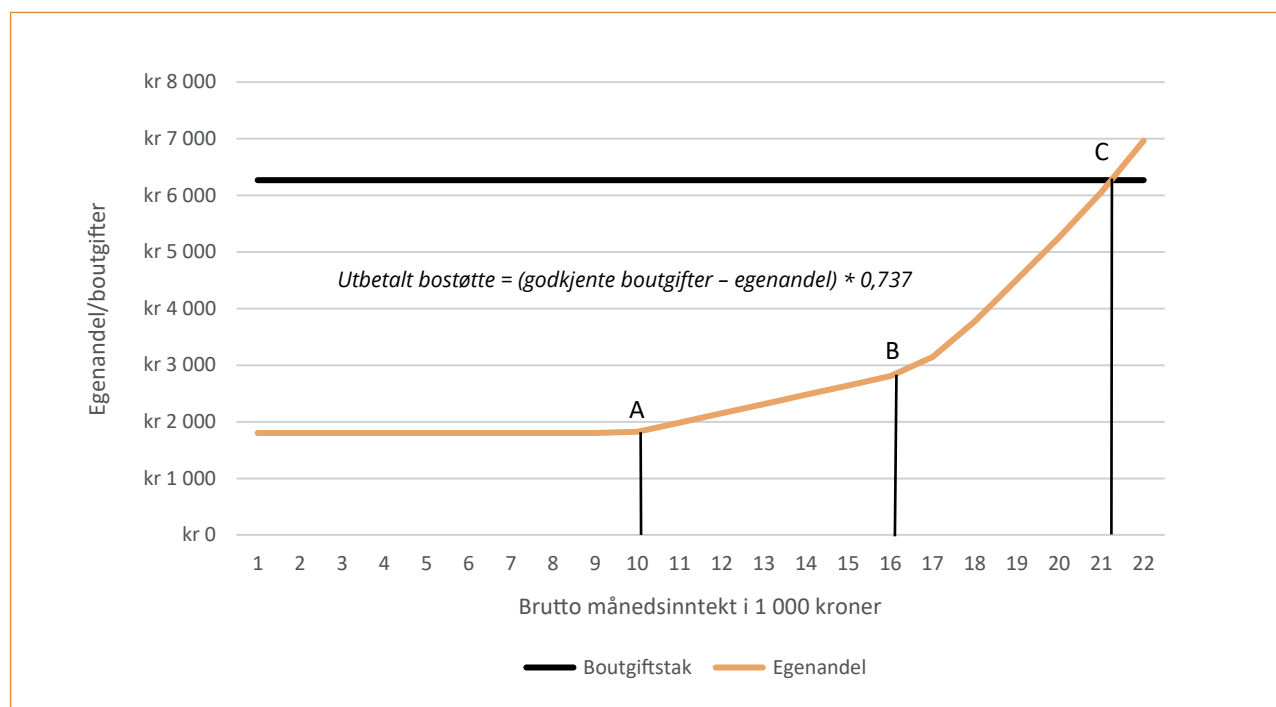
### 3.4 Beregning av bostøtte

Bostøtten beregnes med utgangspunkt i godkjente boutgifter, brutto skattepliktige inntekter og antall personer i husstanden. Andre forhold, som bostedskommune og formue, inngår også i beregningen.

Bostøtten beregnes som en fastsatt prosentandel av differansen mellom godkjente boutgifter og egenandel. Hvor mye en husstand kan få i bostøtte, er gitt ved følgende formel:

$$\text{Utbetalt bostøtte} = (\text{godkjente boutgifter} - \text{egenandel}) + \text{dekningsgrad}$$

Figur 3.1 viser hvordan bostøtten blir beregnet fra boutgifter og egenandel. Den grå linjen er egenandelen, og den svarte linjen er boutgiftstaket. En andel, dekningsgraden på 73,7 prosent, av differansen mellom egenandelen og boutgiftene opp til boutgiftstaket, blir utbetalt som bostøtte.



Figur 3.1 Boutgiftstak og egenandelskurver for enslige mottakere i kommunegruppe 4, 2022

Det er ingen eksplisitt inntektsgrense i bostøtteordningen. Inntektsgrensen blir bestemt indirekte, ut ifra antall husstandsmedlemmer, bosted og boutgifter. I figuren er inntektsgrensen punktet der egenandelskurven treffer boutgiftstaket (punkt C). I realiteten vil inntektsgrensen være noe lavere som følge av dekningsgraden og grensen for minste utbetalte beløp. For enslige mottakere i kommunegruppe 4, er inntektsgrensen på ca. 20 000 kroner.

Nedenfor beskrives hver av de ulike komponentene som inngår i bostøtteberegningen.

#### Boutgifter

Boutgift er definert som utgiften ved å leie eller eie en bolig. Hva som skal inngå som beregningsgrunnlag for boutgifter, er nedfelt i bostøtteforskriften. Følgende elementer er lagt til grunn:

Leide boliger

- husleie

Eide boliger med felleskostnader (borettslag, eierseksjonssameier, aksjeleiligheter og obligasjonsleiligheter)

- renter og avdrag på lån til finansiering av boligen
- felleskostnader

**Tabell 3.1 Kommuneinndelingen i bostøtteordningen**

Kommunegruppe	Kommuner
1	Oslo
2	Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum
3	Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes
4	Øvrige kommuner

**Tabell 3.2 Boutgiftstak pr. måned fordelt etter kommunegrupper og antall personer i husstanden. Kroner. 2022**

Kommunegruppe	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5+
1	8 086	9 622	10 491	11 361	12 231
2	7 452	8 987	9 857	10 727	11 597
3	6 998	8 534	9 403	10 273	11 143
4	6 092	7 627	8 497	9 367	10 237

Eide boliger uten felleskostnader

- renter og avdrag på lån til finansiering av boligen
- eventuell eiendomsskatt og festeavgift
- fast sats pr. år i driftsutgifter
- kommunale avgifter – beregnes automatisk på bakgrunn av opplysninger kommunen har registrert i bostøttesystemet

Strøm inngår ikke i beregningsgrunnlaget for boutgifter. Stortinget har likevel ved flere anledninger vedtatt en ekstra utbetaling til mottakere av bostøtte i perioder med særlig høye strømpriser. Dette er ekstraordinære utbetalinger og ikke en del av bostøttereguleringen.

### Boutgiftstak

Ved beregning av bostøtte tas det ikke hensyn til boutgifter som overstiger en øvre grense. Størrelsen på boutgiftstaket varierer med antall medlemmer i husstanden og bosted. Jo flere som bor i husstanden, og jo mer sentralt område husstanden bor i, desto høyere er boutgiftstaket.

Det gis et tillegg i boutgiftstakene avhengig av hvilken kommunegruppe kommunen ligger i og antall personer i husstanden. Tabell 3.1 viser inndelingen i kommunegrupper. Kommunegruppe 1 har høyest tillegg, mens kommunegruppe 4 ikke har ekstra tillegg. Satsene justeres årlig med et vektet gjennomsnitt av

husleiekomponentene i Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks (KPI).<sup>1</sup>

Størrelsen på takene er nedfelt med eksakte beløp i bostøtteforskriften, se tabell 3.2.

### Inntektsgrunnlag

Bostøtten beregnes ut ifra husstandens brutto skattepliktige inntekter i den måneden det søkes bostøtte for. Noen av inntektene hentes automatisk fra offentlige registre, mens andre må oppgis av søkeren.

Følgende inngår i inntektsgrunnlaget:

- Brutto skattepliktige inntekter utbetalt i søknadsmåneden, som arbeidsinntekt eller uføretrygd
- Kapitalinntekter
- Næringsinntekter i inneværende år
- Inntekter fra utlandet i inneværende år
- Månedlige inntekter fra skattefrie utleie
- Formue

<sup>1</sup> Beløp som gjelder boutgifter, justeres med veksten i samme periode i de delindeksene i KPI som gjelder betalt og beregnet husleie. I justeringen tas det hensyn til fordelingen av bostøttmottakerne på eide og leide boliger. Beløpene som gjelder egenandelsberegningen, justeres med veksten i KPI for 12-månedersperioden fra april foregående år til april inneværende år.

Ikke-skattepliktige inntekter og inntekter for formue for barn under 18 år inngår ikke i inntektsgrunnlaget. Eksempler på ikke-skattepliktige inntekter er:

- Barnetrygd
- Kontantstøtte
- Engangsstønad ved fødsel eller adopsjon
- Stønad til barnetilsyn
- Grunn- og hjelpestønad
- Sosialhjelp

For kapitalinntekter vil inntekter på over 5 607 kroner i året (pr. person) inngå som inntektsgrunnlag (pr. 2022). Ved høye nettoformuer legges et formuestillegg til inntekten. Formuestillegget utgjør 65 prosent av netto formue utover et fribeløp. For boligeiere er fribeløpet tilsvarende formuesverdien på primærbolig, begrenset oppad til 588 717 kroner (pr. 2022). For leietakere er fribeløpet 280 342 kroner (pr. 2022).

Husstandens samlede inntekt blir omregnet etter antall personer i husstanden. Jo flere personer i husstanden, desto lavere blir den omregnede inntekten. Inntektsgrunnlaget blir dividert med en vekt etter hvor stor husstanden er. Vekten til husstanden kommer frem ved å summere vektene til personene i husstanden. Første person i husstanden har vekt 1,0, mens de andre personene i husstanden har vekt 0,13.<sup>2</sup> Én-personhusstander har dermed vekt 1,0, mens to-personhusstander har 1,13 og tre-personhusstander har 1,26. Det er den omregnede inntekten som brukes når egenandelen skal beregnes.

### Egenandel

Egenandelen ble tidligere kalt «rimelig boutgift», og kan forstås som den delen av boutgiftene man anser det som rimelig at mottakerne må dekke selv. Egenandelen fastsettes med utgangspunkt i husstandens omregnede inntekt.

Egenandelskurven er delt i tre ledd. En fast, minste egenandel legges til grunn for alle med inntekter opp til grensen for lineær avkortning (punkt A i Figur 3.1). For inntekter over denne grensen, og opp til neste grense – den såkalte grensen for progressiv avkortning (punkt B i Figur 3.1) – blir egenandelen lik den minste egenandelen pluss 16,44 prosent av inntekten som overstiger grensen for lineær

avkortning. For enda høyere inntekter (høyere enn punkt B i figuren) legges det til et toppledd av hele inntekten. Dette leddet starter på 0,27 prosent av hele inntekten, og øker med 0,27 prosentpoeng av inntekten for hver 1 160 kroner inntekten øker over grensen for progressiv avkortning.<sup>3</sup>

Begrunnelsen for den tiltakende avkortningen er at husstander med høyere inntekt skal kunne klare å dekke en større andel av boutgiftene selv (St. prp. nr. 11 (2008–2009)).

### Dekningsgraden

Dekningsgraden er den andelen av differansen mellom de godkjente boutgiftene og egenandelen som bostøtten skal dekke. Dekningsgraden er 73,7 prosent for alle boligtyper. Hensikten med å ha en dekningsgrad på under 100 prosent, er at mottakerne skal ha incitament til å holde boutgiftene på et rimelig nivå (St. prp. nr. 11 (2008–2009)).

Frem til 2015 hadde beboere i kommunale boliger en dekningsgrad på 80 prosent, mens beboere i private boliger hadde 70 prosent. I 2015 vedtok Stortinget at dekningsgraden skulle settes lik for alle typer boliger. For at den samlede bevilgningen til bostøtten skulle forbli uendret, ble dekningsgraden satt til 73,7 prosent fra 1. januar 2016.

## 3.5 Særordninger og overgangsordninger

I forskrift om bostøtte er det fastsatt en rekke særordninger og overgangsordninger for utvalgte grupper.

### Utgifter til oppvarming for pensjonister

Oppvarming og strøm inngår i utgangspunktet ikke i beregningen av godkjente boutgifter. Alders-, uføre- og etterlattepensjonister som ikke betaler for oppvarming gjennom husleie eller fellesutgifter, får imidlertid lagt til et sjablongmessig beløp til boutgiftene på 6 527 kroner (fra 1. juni 2021). Som følge av at dekningsgraden er på 73,7 prosent, er dekningsgraden i realiteten på 4 810 kroner. Bostøttemottakere med boutgifter over tak, får ikke tillegget.

<sup>2</sup> Fra 1. januar 2022 ble vekten for bipersoner økt fra 0,10 til dagens 0,13.

<sup>3</sup> Inntektsgrensene for når egenandelen trappes opp mot økende inntekt, er noe høyere for mottakere med uføretrygd eller alderspensjon.

I 1997 ble boligtilskuddet for alders-, uføre- og etterlattepensjonister slått sammen med bostøtten (St. prp. nr. 19 (1996–97)). Mottakerne av boligtilskuddet hadde oppvarmingsutgifter inkludert i boutgiftene. Dette ble beholdt for dem som var i tilskuddets målgruppe, og utvidet i 2009 slik at alle pensjonister og uføretrygdede ble omfattet.

### **Spesialtilpasset bolig**

Boutgiftstaket er høyere for husstander der noen i husstanden har funksjonsnedsettelse og har behov for spesialtilpasset bolig.

Det er vilkår om at søkeren må ha behov for å bo i en spesialtilpasset bolig, og at boligen må være tilpasset søkerens behov. Kommunen vurderer om disse vilkårene er oppfylt. Tilpasningene må medføre høyere boutgifter.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder registrering av boliger som spesialtilpasset. I 2021 var det 28 kommuner som hadde registrert ti prosent eller flere av boligene omfattet av bostøtte som spesialtilpassede, mens 214 kommuner hadde registrert én eller ingen spesialtilpassede boliger.

### **Bokollektiv**

Som hovedregel har ikke personer som bor i kollektiv rett til bostøtte. I 2016 ble det likevel åpnet for at personer som bor i kollektiv av helsemessige eller andre velferdsmessige grunner, kunne få bostøtte.

Særreglene ble innført da det var ventet et stort behov for bosetting av flyktninger, og det ble lempet på bostøtteregelverket slik at det også kunne gis bostøtte til boliger der de ordinære boligkravene ikke var oppfylt. Løsningen med bokollektiv ble primært tiltenkt flyktninger, men ordningen gjelder også for andre (Prop. 137 L (2015–2016)).

### **Lavere egenandel for unge uføre**

På grunn av gunstigere beregning av egenandelen, er inntektsgrensene høyere for husstander som har et medlem med ytelse som ung ufør. Dette er en delvis videreføring av fordelene unge uføre hadde før bostøttereformen i 2009. For uføre som bodde alene, ble fordelene holdt på omtrent samme nivå som før reformen, mens den ble strammet betydelig inn for unge uføre som bodde i flerpersonshusstander.

### **Lavere egenandel for enslige alderspensjonister**

På grunn av gunstigere beregning av egenandelen, er inntektsgrensene høyere for husstander som har et medlem som er enslig og mottar alderspensjon.

Særordningen ble innført på bakgrunn av at Stortinget vedtok at minste pensjonsnivå, særskilt sats for enslige, skulle økes med 4 000 kroner fra 1. september 2019. Samtidig ble det vedtatt at bostøtteregelverket skulle tilpasses slik at denne økningen ikke medførte redusert bostøtte for de berørte pensjonistene.

### **Overgangsordning fra 2009**

Mottakere som fikk bostøtte i juni 2009, skulle ikke få mindre utbetalt som følge av endrede bostøtteregler fra og med 1. juli 2009. Det ble derfor opprettet en overgangsordning. Ordningen gjaldt i utgangspunktet for alle bostøttmottakere, men for alle andre enn uføre som har status som ung ufør, ble ordningen trappet ned over fem år.

Endringene i 2009 medførte flere forenklinger, blant annet i beregningen av ytelse til unge uføre og i differensieringen av boutgiftstak og egenandelsberegning. Overgangsordningen skulle sikre at ingen fikk umiddelbar reduksjon i støtten på grunn av omlegningen.

For unge uføre dekkes differansen fullt ut så lenge de bor i samme bolig og har samme husstandsstørrelse som i 2009. Retten til ytelser fra overgangsordningen faller bort dersom søkeren flytter, husstandens sammensetning endrer seg, eller inntekten kommer over høyeste inntektsgrense for å motta bostøtte. Pr. desember 2021 var det 151 mottakere igjen i overgangsordningen.

### **Overgangsordning fra 2015**

Som en konsekvens av uførereformen i 2015 økte den skattepliktige inntekten til de uføre, samtidig som skattereglene ble lagt om slik at lønn og trygd skulle beskattes likt. Reformen medførte at uføre fikk en høyere bruttoinntekt enn før, og dermed mindre bostøtte, men ikke nødvendigvis høyere disponibel inntekt. Overgangsordningen er begrunnet med hensyn til dem som allerede før uførereformen trådte i kraft, kunne ha etablert seg i en bolig i tillit til at bostøtten skulle inngå i finansieringen. I

praksis gjelder ordningen personer som fikk utbetalt bostøtte i desember 2014, og som da mottok uføretrygd<sup>4</sup>. Ordningen innebærer at det blir foretatt et trekk i inntekten til den uføretrygdede før bostøtten beregnes. Overgangsordningen ble gjort varig fra og med 2019.

Ved utgangen av 2021 var det 8 600 bostøttemottakere som var omfattet av denne overgangsordningen.

### 3.6 Saksbehandling

Husbanken og kommunene administrerer bostøtteordningen sammen, men de har ulike oppgaver. Kommunene er førstelinje i saksbehandlingen. De skal veilede og informere om bostøtte. I tillegg skal de kvalitetssikre søknadene, kontrollere dokumentasjon og sørge for at søknadene er korrekt registrert i bostøttesystemet. Ved en eventuell klage på vedtak om bostøtte, bistår kommunen både med å sørge for at riktig dokumentasjon blir lagt ved, og med å sende klagesaken til Husbanken for behandling.

Husbanken er klageinstans og behandler i tillegg enkelte saker som kommer inn for sent. Den gir råd og veiledning i kommunens saksbehandling og administrerer etterkontroller mot Skatteetaten og Lånekassen. Saksbehandlingssystemet for administrasjon av bostøtteordningen og løsningen for elektroniske søknader driftes og utvikles av Husbanken.

Det er mulig å søke om bostøtte både elektronisk og på papir. I 2021 ble 82 prosent av alle bostøttesøknader sendt inn elektronisk (Husbanken, 2021a). Dersom søknaden kommer inn på papir, registrerer kommunen opplysninger fra søknadsskjema i bostøttesystemet og godkjenner. Vedtak om bostøtte fattes maskinelt i Husbanken. Før Husbanken fatter vedtak, innhentes opplysninger fra blant annet Folkeregisteret, NAV, Skatteetaten og Lånekassen.

Siden 2017 har informasjon om husstandens inntekt blitt hentet inn via Skatteetaten fra a-ordningen.<sup>5</sup>

Søkeren har selv ansvar for å oppgi eller bekrefte formue og inntekt som ikke hentes inn fra a-ordningen, for eksempel næringsinntekt og kapitalinntekt. Søkeren får svar på søknaden og eventuelt utbetaling den 20. neste måned. Søknader som innvilges, videreføres automatisk, slik at man ikke trenger å søke på nytt hver måned. Søkere som får avslag, får søknaden sin prøvd på nytt i to måneder uten å måtte levere inn ny søknad.

En søker som har fått avslag, kan klage på vedtaket. Klagen skal sendes til kommunen. Kommunen forbereder klagesaken og sender den til Husbanken for behandling. Husbanken fatter vedtak og sender det til søkeren. Hvis Husbanken ikke gir søkeren medhold, er det mulig å klage på nytt. Hvis Husbanken da ikke omgjør vedtaket, sender Husbanken klagen videre til klagenemnda for Husbanken. Klagenemnda er uavhengig og underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet. Klagenemndas vedtak er endelig. Én til to saker i året går til Sivilombudet for uttalelse. Det er svært sjelden at søkere går til siviltsaksdomstol for å få overprøvd vedtak om bostøtte.

Husbanken gjennomfører årlige kontroller av skattepliktige inntekter og formue. Ved kontrollen i 2021 fikk 2 686 bostøttemottakere varsel om å tilbakebetale i alt 37,4 millioner kroner. Samtidig fikk 2 803 bostøttemottakere etterbetalt 12,7 millioner kroner. I tillegg er det en etterkontroll av studenter som ikke fanges opp i den månedlige kontrollen mot Lånekassen. I 2021 ble det sendt forhåndsvarsel til 660 studenter med krav om tilsammen 4,2 millioner kroner i tilbakebetaling.

#### Ressursbruk

Om lag 20 årsverk medgår til arbeidet med bostøtte i Husbanken. Husbanken har opprettet en egen gruppe som har ansvar for saksbehandling og henvendelser fra kommuner og enkeltpersoner.

Kommunene dekker utgiftene til egen administrasjon av ordningen. Det er om lag 790 kommunesaksbehandlere som har registreringstilgang til bostøttesystemet.

<sup>4</sup> Uføre med ytelser etter folketrygdlovens kapittel § 12

<sup>5</sup> A-ordningen er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, Statistisk sentralbyrå og Skatteetaten.

Mens store kommuner har heltidsansatte som kun arbeider med statlig bostøtte, vil arbeidet med bostøtte i mindre kommuner utgjøre en mindre del av en saksbehandlers stilling. I november 2021 hadde 36 kommuner færre enn ti løpende bostøttesaker. Rundt 160 kommuner hadde færre enn

50 løpende bostøttesaker. Husbanken anslår at ett årsverk i kommunen kan forvalte i overkant av 1 000 løpende bostøttesaker. Anslaget er basert på ressursbruken i større kommuner. Ut fra dette kan det legges til grunn at 80–100 årsverk i landets kommuner går til å forvalte bostøtteordningen.



# 4 Bostøttens historie

---

## 4.1 Innledning

I dette kapittelet gis et kort sammendrag av bostøttens historie. Sammendraget er i hovedsak basert på vedlegget til denne rapporten; *Den norske bostøtten 1945–2022. Fra boligpolitikk til sosialpolitikk* av Jardar Sørvoll.

## 4.2 1947–1973: Bostøttens forløpere

Norsk boligpolitikk i etterkrigstiden handlet om samarbeid mellom Husbanken, kommunene, selvbyggere, private utbyggere og boligsamvirket. Målet var å heve boligstandarden og unngå boligknapphet. De fleste av Husbankens gunstige lån og rentesubsidier var i denne perioden universelle, det vil si at de kunne mottas av alle personer som aksepterte Husbankens boligkrav. I tillegg fantes det enkelte virkemidler som skulle fremme utvalgte gruppers boligkonsum.

Forløperen til dagens bostøtteordning ble opprettet i 1947. Hovedformålet med ordningen var å bekjempe trangboddhet og fremme boforhold av tilfredsstillende kvalitet for barnefamilier. Ordningens målgruppe var barnefamilier som leide eller eide Husbankfinansierte boliger. Ordningen ble endret og skiftet betegnelse i flere omganger de neste to tiårene.

På 1960-tallet var det et politisk ønske om å erstatte noen av de generelle og universelle boligpolitiske støtteordningene med støtteordninger som var målrettet mot grupper med lave inntekter og høye boutgifter. Fra 1965 ble det gitt husleiestøtte til barnefamilier, eldre og uføre som bodde i statsbankfinansierte boliger, og som hadde inntekter under en viss størrelse. Det var knyttet strenge inntekts-, bolig- og finansieringskrav til boligen. I 1969 ble husstandskravene forenklet og utvidet. Bostøtte kunne

gis til søkere som bodde i en selvstendig bolig og som forsørget barn under 18 år, eller som hadde fylt 65 år eller fikk uførepensjon, grunnstønad eller hjelpestønad.

## 4.3 1973–2009: Den første bostøtteordningen

En ny og utvidet bostøtteordning ble innført i 1973 som et ledd i et større boligpolitisk reformarbeid. Bostøtten ble betraktet som et av flere virkemidler som skulle bidra til en mer rettferdig fordeling mellom ulike grupper i befolkningen. I St. meld. nr. 76 (1971–72) *Om boligspørsmål* ble bostøtten omtalt som et virkemiddel som hverken var generell boligsubsidiering eller sosialhjelp. Det ble lagt vekt på at «likeverdige» boforhold var viktig for å oppnå økt likhet på andre områder, og særlig for barns utviklingsmuligheter. Den nye bostøtteordningen skulle få større plass i den boligsosiale politikken enn de tidligere ordningene hadde hatt.

Formålet med den nye bostøtten var å redusere boutgiftene for grupper med lave inntekter, for å gjøre det overkommelig for dem å bo i en tilfredsstillende bolig. For første gang ble gapformelen tatt i bruk; bostøtten ble beregnet som 65 prosent av differansen mellom faktiske boutgifter og en rimelig boutgift, sett hen til husholdningens inntekt og størrelse.

Målgruppene var i hovedsak de samme som tidligere, men nå kunne kommunene i noen tilfeller gi bostøtte til husstander med personer under pensjonsalder som ikke hadde barn. Boligkravene ble liberalisert. Andelen boliger som kvalifiserte for bostøtte, økte fra 25 prosent til om lag 50 prosent av boligmassen. Både antallet mottakere og statens utgifter økte markant. Mellom 1973 og 1981 økte antallet bostøttemottakere fra om lag 73 000 til

123 000, mens statens utgifter økte med 67 prosent målt i faste priser mellom 1975 og 1983.

I perioden 1981–1986 ble regelverket for bostøtten strammet inn, og bostøttens omfang ble begrenset til husstandene med størst behov. Reformen førte både til en reduksjon i antall mottakere og endringer i sammensetningen av målgruppen. I årene fra 1983 til 1987 gikk antallet ned fra om lag 123 000 til 74 000. Om lag 20 000 familier med ett eller flere barn mistet retten til bostøtte. Samtidig økte de totale overføringene til dem som mottok bostøtte.

I 1994 overtok Husbanken ansvaret for botilskuddsordningen for pensjonister, og den ble slått sammen med bostøtteordningen. Samordningen skulle sørge for bedre forutsigbarhet og oversikt både for staten og mottakerne. Den nye ordningen var i hovedsak en videreføring av bostøtteordningen fra 1973.

Bostøttens regelverk ble gradvis justert på 1990- og 2000-tallet. Boutgiftstakene, inntektsgrensene, boligkravene og finansieringsbestemmelsene ble endret. I 1998 ble en geografisk differensiering av boutgiftstakene drøftet (St. meld. nr. 50 (1998–99)). Det ble vist til at boutgiftene i de store byene var særlig høye. Fra og med 1. termin 2002 ble boutgiftstakene differensiert i to grupper; henholdsvis Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger og resten av landet. Differensieringen har blitt justert flere ganger i etterkant av dette (Husbanken, 2002).

I samme periode ble bolig- og finansieringskravene avviklet for flere og flere grupper. For eksempel ble husstander som bodde i kommunale boliger, fritatt fra minimumskravet om 40 kvadratmeter boflate i 2004 (St. meld. nr. 23 (2003–2004)).

## 4.4 2009–2021: Dagens bostøtteordning

I 2009 ble det gjennomført en større reform som ligger til grunn for dagens bostøtteordning. Den nye ordningen skulle støtte opp om målene om å redusere antall vanskeligstilte på boligmarkedet og bekjempe bostedsløshet. Reformen var en del av regjeringens satsing på å bekjempe fattigdom og fremme arbeidslinjen i sosialpolitikken (St. prp. nr. 11 (2008–2009)).

Reformen åpnet for at bostøtte kunne gis til alle med lave inntekter og høye boutgifter, med unntak av militært eller sivilt tjenestepiktige og studenter uten barn. Med dette ble det også mulig for dem som var uten barn eller trygd, å få bostøtte. På samme tid ble alle de gamle kvalitetskravene erstattet med funksjonskrav, og det som var igjen av finansieringskrav, ble fjernet. Den geografiske differensieringen av boutgiftstakene ble videreutviklet. Det ble for første gang foretatt en inndeling i fire kommunegrupper, der størrelsene på boutgiftstakene var høyest i kommunegruppe 1 og lavest i kommunegruppe 4.

Det ble et uttalt mål at bostøtten skulle virke sammen med lån fra Husbanken. Personer med funksjonsnedsettelse kunne søke om å legge til grunn høyere boutgifter dersom det var behov for det.

Reformen i 2009 var ment å skulle føre til en økning både i antall mottakere og i utbetalt beløp. I St. prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte* heter det (s. 7):

*Om lag 50 000 nye mottakere vil få bustøtte, i tillegg til dei vel 100 000 som får støtte i dag. Av dei nye mottakarane kjem om lag 10 000 til å vere barnefamiljar. Framlegget krev ein auke i løyvinga på om lag 1 milliard kroner på sikt.*

Som en oppfølging av proposisjonen, ble også den rettslige forankringen til bostøtten forsterket i form av en egen lov – bustøtteleova.<sup>6</sup> Frem til da var reglene for bostøtte spredt på ulike regelverk og retningslinjer.

Etter 2009 har det kun vært mindre justeringer i bostøtteordningen. I 2016 ble private og kommunale leietakere likestilt. I 2017 begynte Husbanken å beregne bostøtten med utgangspunkt i månedlige data fra Statistisk sentralbyrå, og det ble innført en ny praksis med å prisjustere bostøtten automatisk.

Både antall mottakere og årlig utbetalt bostøtte har sunket etter reformen i 2009. I 2011 var det 155 410 årlige mottakere av bostøtte. Det var det høyeste antallet noensinne. Etter 2011 gikk antallet gradvis nedover og var i 2021 på 116 304 mottakere.

<sup>6</sup> Prop. 76 L (2011–2012) *Lov om bustøtte (bustøtteleova)* inneholder forslaget om loven, som ble vedtatt og trådte i kraft 1. januar 2013.

Sørvoll (2022) trekker frem to formål ved bostøtten: (1) Den skal gjøre det mulig for og oppfordre husstander til å velge bort lite tilfredsstillende boforhold, og (2) sørge for at mottakerne får lavere boutgifter

og dermed mer igjen til annet forbruk. Han konkluderer med at det siste formålet har blitt stadig mer sentralt, og at bostøtten anno 2022 primært fremstår som en boutgifts- og inntektssikringsordning.

## Boks 4.1 Historisk utvikling i tall

Tabell 4.1 viser utviklingen i utbetalt beløp og antall mottakere av bostøtte hvert tiende år fra 1974 til 2014, samt 2021. Utbetalt beløp er oppgitt både med og uten justering for generell prisvekst.<sup>1</sup> Økningen fra 1974 til 1984 skyldes blant annet at både boutgiftstakene, dekningsgraden og inntektsgrensene ble oppjustert flere ganger, blant annet i 1976 (Husbanken, 1976).

Fra 1984 til 1994 var det en reduksjon i antall mottakere, mens utbetalt beløp endret seg lite.

Fra 1994 til 2014 økte både antall bostøttemottakere og utbetalt beløp. Dette må sees i sammenheng med sammenslåingen av botilskudd og bostøtte i 1997 og en gradvis styrking av bostøtten.

Se kapittel 5 for en gjennomgang av utviklingen etter 2010.

**Tabell 4.1 Historisk utvikling i antall bostøttemottakere, utbetalt beløp i millioner kroner og gjennomsnittlig månedlig beløp pr. mottaker**

År	Antall mottakere	Utbetalt beløp	Utbetalt beløp (2021-kroner)	Gjennomsnittlig månedlig beløp pr. mottaker (2021-kroner)
1974	80 167	140	940	977
1984	109 767	570	1 580	1 200
1994	61 995	780	1 380	1 855
2004	108 535	2 040	2 920	2 242
2014	144 740	2 900	3 440	1 981
2021	116 304	2 700	2 700	1 935

Kilde: Husbanken

<sup>1</sup> Justert etter konsumprisindeksen (KPI) for 2021

# 5 Statistikk og analyse

I dette kapitlet presenteres først nøkkeltall for hvem som mottok bostøtte i 2021. Deretter presenteres dagens mottakere fordelt etter ulike grupper og utviklingen i mottakere over tid. Til slutt beskrives mobiliteten av mottakere inn og ut av ordningen.

## 5.1 Nøkkeltall – 2021

Tabell 5.1 Bostøtte i 2021, nøkkeltall

Antall mottakere totalt	116 304
Gjennomsnittlig antall mottakere hver måned	79 002
Utbetalt bostøtte totalt	2 714 millioner kroner <sup>1</sup>
Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte pr. måned	2 863 kroner
Gjennomsnittlig inntekt pr. måned for bostøttemottakere	12 567 kroner
Andel mottakere med null i skattepliktig inntekt	25 %
Gjennomsnittlig boutgift pr. måned	8 784 kroner

<sup>1</sup> Beløpet er uten ekstraordinær strømstøtte på 580 mill. kroner. Kilde: Husbanken

I 2021 mottok 116 304 husstander bostøtte i en eller flere av årets måneder. Det utgjorde 4,7 prosent av alle landets husstander.<sup>7</sup> I gjennomsnitt mottok 79 002 husstander bostøtte hver måned.

Samlet ble det utbetalt i overkant av 2,7 milliarder kroner til mottakerne. Gjennomsnittlig utbetalt beløp pr. måned var 2 863 kroner. Det minste utbetalte månedsbeløp var 51 kroner, mens det høyeste var 7 985 kroner.

<sup>7</sup> Ifølge Statistisk Sentralbyrås boforholdsstatistikk var det 2 491 869 husholdninger i Norge pr. 1.1.2021.

Bostøttemottakerne hadde i 2021 en gjennomsnittlig brutto skattepliktig månedsinntekt på 12 567 kroner i de månedene de kvalifiserte for bostøtte. Det tilsvarer en årsinntekt på om lag 150 800 kroner. For hundredelen av husstandene med høyest bruttoinntekt var beløpet i gjennomsnitt 347 600 kroner. 25 prosent av bostøttemottakerne var oppført med null i skattepliktig inntekt.

Bostøttemottakerne hadde i 2021 gjennomsnittlige boutgifter pr. måned på 8 784 kroner. I deler av Oslo var gjennomsnittlige boutgifter på nærmere 12 000 kroner pr. måned, mens i kommunene med lavest gjennomsnittlige boutgifter, var utgiftene i underkant av 5 000 kroner pr. måned.

Bostøttemottakere har pr. definisjon høye boutgifter og lave inntekter og dermed høy boutgiftsbelastning. Gjennomsnittlig boutgiftsbelastning – boutgifter som andel av inntekt – for alle mottakerne var 69 prosent før utbetaling av bostøtte, mens den var 56 prosent etter utbetaling. Ser man bort fra husstandene med null i skattepliktig inntekt, var gjennomsnittlig boutgiftsbelastning henholdsvis 54 og 46 prosent.

### Boks 5.1 Eksempler på bostøttemottakere (månedlige tall)

- Familie på fire i Oslo. Samlet bruttoinntekt 25 000 kroner og boutgifter på 15 000. Får 5 963 kroner i bostøtte.
- Enslig forsørger med to barn i Moskenes. Inntekt på 13 000 kroner og boutgifter på 8 000 kroner. Får 4 394 kroner i bostøtte.
- Enslig minstepensjonist i Bergen. Minstepensjon på 17 000 kroner og boutgifter på 9 000 kroner. Får 3 047 kroner i bostøtte.

## 5.2 Bostøttemottakere fordelt etter grupper

Inntektsgruppene i bostøttestatistikken baserer seg på hvilken type skattepliktig inntekt husstanden har.

Tabell 5.2 Inntektsgrupper og inntektstyper

Inntektsgruppe/ brukergruppe	Inntektstype
1. Unge uføre <sup>1</sup>	Uføretrygd med innvilget rettighet som ung ufør
2. Uføre for øvrig	Uføretrygd
3. Alderspensjonister	Alderspensjon Supplerende stønad for personer med kort botid i Norge
4. Husstander med midlertidige ytelser <sup>2</sup>	Arbeidsavklaringspenger, introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad, overgangsstønad, etterlattepensjon og dagpenger
5. Husstander uten ytelser	Arbeidsinntekt, annen inntekt som sykepenger eller foreldrepenger, ingen inntekt

<sup>1</sup> Unge uføre er personer som har uføretidspunkt før fylte 26 år. De har en litt høyere minsteytelse enn uføre for øvrig, for å kompensere for at de ikke har hatt mulighet til å skaffe et inntektsgrunnlag som uføretrygden kan beregnes ut fra.

<sup>2</sup> F.o.m. 1 januar 2017 ble bostøttemottakere med dagpenger flyttet fra brukergruppe 5 til brukergruppe 4; dette utgjør ca. 2 000 mottakere.

Kilde: Husbanken

Inntektsgruppene fra 1 til 5 ovenfor fungerer også som en rangering av statistikken for bostøtteordningen. For eksempel blir hele husstanden registrert som ung ufør dersom én person i husstanden er ung ufør, selv om andre i husstanden har annen ytelse eller inntekt.

Med husstander uten ytelser menes husstander uten offentlige, skattepliktige ytelser. Det vil si at både personer med arbeidsinntekt og personer som på papiret har null i inntekt, men som mottar offentlige, skattefrie ytelser, er i denne gruppen. Eksempler på

offentlige, skattefrie ytelser er barnetrygd, sosialhjelp og forskudd på dagpenger. Med husstander med midlertidige ytelser menes husstander som mottar offentlige, skattepliktige ytelser som er ment å være midlertidige. Eksempler er arbeidsavklaringspenger og introduksjonsstønad.

Som vist i Tabell 5.3, utgjorde uføre 22,9 prosent av bostøttemottakerne i februar 2022. En tredjedel var mottakere uten trygdeytelser, mens 28,1 prosent var mottakere med midlertidige ytelser.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Sammensetningen av bostøttemottakere endrer seg fra måned til måned. Vi bruker tall for februar i angjeldende år i tabellene 5.3–5.6 og figurene 5.4–5.6.

**Tabell 5.3 Bostøttemottakere etter inntektstype. Prosent. 2022**

	<b>Bostøttemottakere</b>
Unge uføre	6,7
Uføre for øvrig	16,2
Alderspensjonister	15,4
Husstander med midlertidige ytelser	28,1
Husstander uten ytelser	33,5
Totalt	100

Kilde: Husbanken

Den største husstandstypen er enslige uten barn, kfr. Tabell 5.4. Den utgjør nesten to tredjedeler av mottakerne, mens den utgjør 39,8 prosent av hele befolkningen. Nesten hver femte husstand var

enslige med barn, mens de utgjør 4,4 prosent av alle husstander. Totalt 30,4 prosent av bostøttemottakerne var husstander med barn.

**Tabell 5.4 Bostøttemottakere etter husstandstype. Prosent. 2022**

	<b>Bostøttemottakere</b>	<b>Alle husstander</b>
Enslige med barn	19,2	4,4
Flere voksne med barn	11,2	20,6
Enslige uten barn	65,4	39,8
Flere voksne uten barn	4,2	35,2
Totalt	100	100

Kilde: Husbanken og Statistisk sentralbyrås boforholdsregister

Tabell 5.5 viser at 86,5 prosent av husstandene som mottok bostøtte, var leietakere. 55,3 prosent leide privat, mens 31,2 prosent leide av kommunen. Til sammenligning var 23,6 prosent av alle husstandene i Norge leietakere, 4,3 prosent leide av kommunen, mens 19,3 prosent leide hos andre.

Husstander med midlertidige ytelser og husstander uten ytelser dominerer blant private leietakere. 68 prosent av denne gruppen var private leietakere i 2022. Uføre dominerer blant kommunale leietakere, og 53 prosent av unge uføre bodde i en kommunal bolig.

**Tabell 5.5 Bostøttemottakere etter disposisjonsform på boligen. Prosent. 2022**

	<b>Bostøttemottakere</b>	<b>Alle husstander</b>
Eier	13,5	76,4
Leier av kommunen	31,2	4,3
Leier privat	55,3	19,3
Totalt	100	100

Kilde: Husbanken, Statistisk sentralbyrås boforholdsregister og KOSTRA, tall pr. 2021

Nesten 19 prosent av husstandene som mottok bostøtte, bodde i Oslo. Totalt har Oslo 13,9 prosent av alle husstandene i Norge. Bostøttemottakere er dermed overrepresentert i Oslo. I distriktskommunene

er det motsatt; 2,4 prosent av bostøttemottakerne bodde i de minst sentrale kommunene, mens 4,4 prosent av husstandene bor der.

**Tabell 5.6 Bostøttemottakere etter sentralitetsklasse<sup>1</sup>. Prosent. 2021**

Sentralitetsklasse	Bostøttemottakere	Alle husstander
Oslo	18,8	13,9
1 - Mest sentrale kommuner utenom Oslo	5,0	5,7
2 - Nest mest sentrale kommuner	27,8	25,9
3 - Mellomstore kommuner 1	26,1	25,3
4 - Mellomstore kommuner 2	13,7	15,8
5 - Nest minst sentrale kommuner	6,2	9,1
6 - Minst sentrale kommuner	2,4	4,4
Totalt	100	100

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks måler sentralitetsverdi for hver enkelt kommune. Beregningen av indeksen er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser. I tabell 5.5 er Oslo trukket ut fra de mest sentrale kommunene (Statistisk sentralbyrå, 2020).

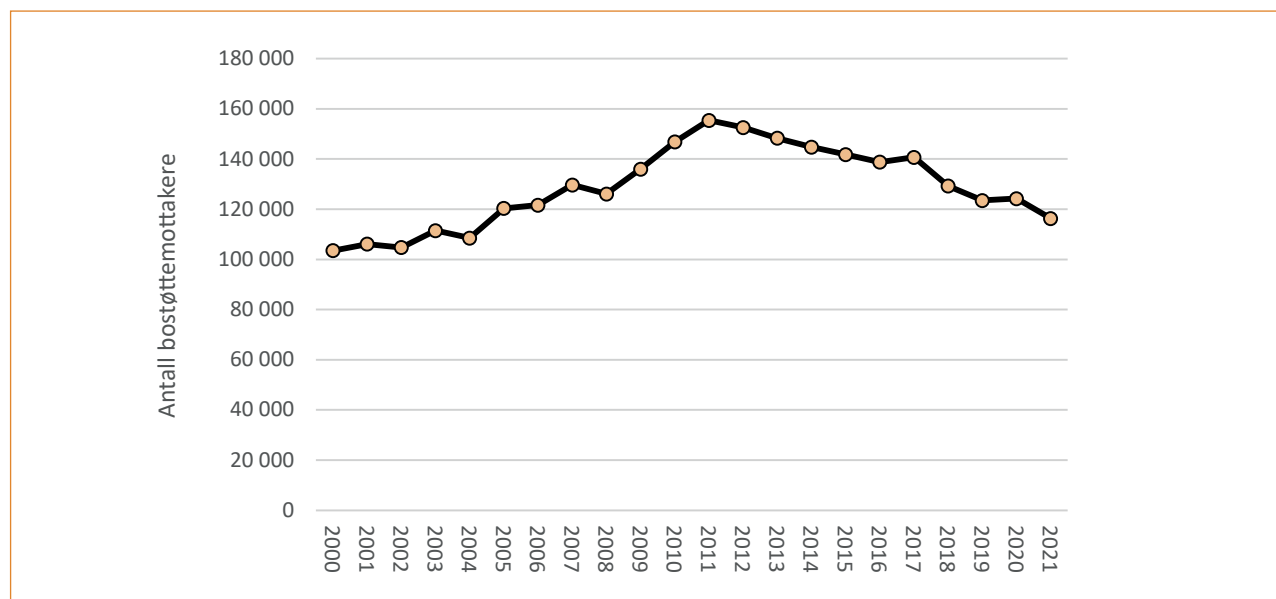
Kilde: Husbanken og Statistisk sentralbyrås boforholdsregister og sentralitetsindeks, tall pr. 2021

### 5.3 Utviklingen i antallet bostøttemottakere over tid

#### Antallet mottakere

Figur 5.1 viser utviklingen i antallet bostøttemottakere fra 2000 til 2021. I 2000 var det om lag 103 000 husstander som mottok bostøtte i en eller flere av

årets måneder. Utover på 2000-tallet var det en relativt jevn økning i antallet, og i 2009 hadde det steget til 136 000 husstander. Bostøtten ble flere ganger styrket i denne perioden. I 2004 ble for eksempel boutgiftstakene økt i flere av storbyene, for å styrke bostøtten i pressområder.



**Figur 5.1 Antall husstander som mottok bostøtte. 2000-2021**

Kilde: Husbanken

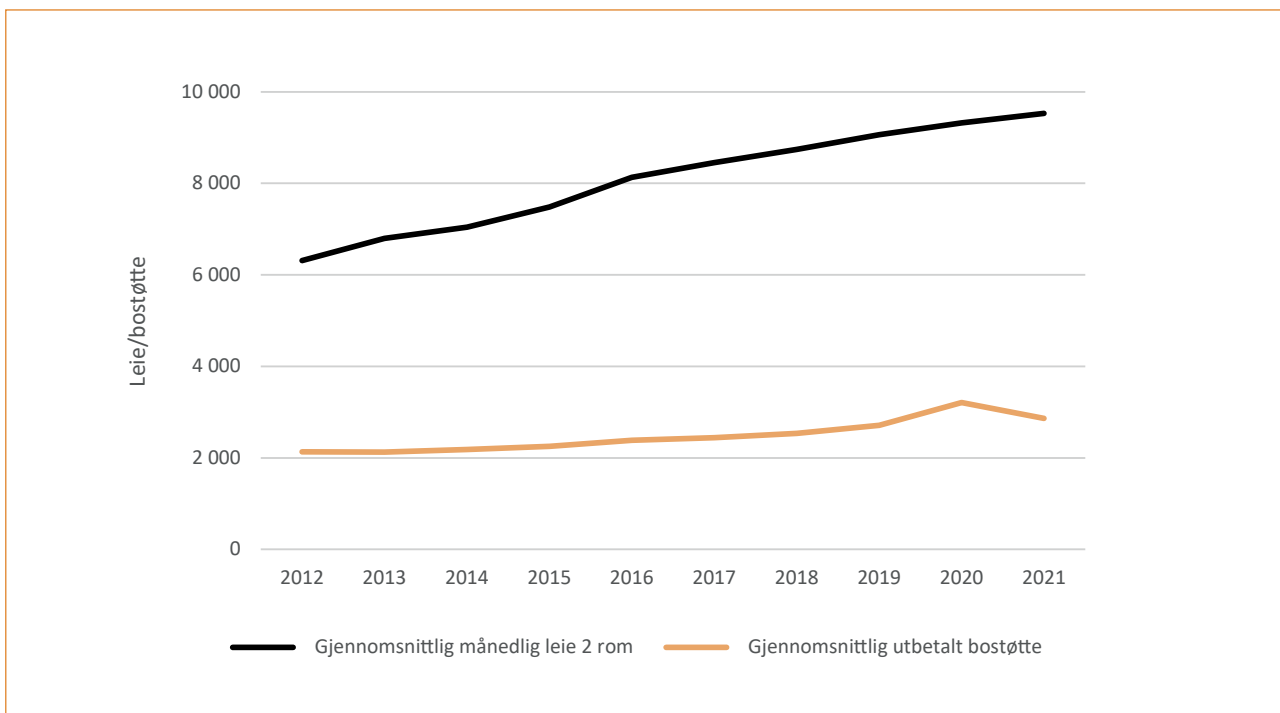
I forbindelse med bostøttereformen i 2009 ble ordningen styrket ytterligere. En topp for antallet mottakere inntraff i 2011, hvor 155 000 husstander mottok bostøtte. Deretter gikk antallet mottakere ned. Det skyldes blant annet at satsene i regelverket i flere år ikke fulgte den generelle veksten i priser, inntekter og boutgifter. I 2017 ble en prisjusteringsmodell innført. Siden da har de enkelte satsene i bostøtteregeverket blitt justert årlig i takt med konsumprisindeksen.

I 2017 tok Husbanken også i bruk oppdaterte inntektsopplysninger fra a-ordningen til Skatteetaten. Tidligere var hovedregelen at søkerne fikk beregnet bostøtte utfra likningen fra året før. Som følge av

dette ble både antall mottakere og krav om tilbakebetaling betydelig redusert.

### Utbetalt bostøtte

Figur 5.2 illustrerer årlige tall for gjennomsnittlig utbetalt bostøtte siden 2012 (total bevilgning dividert på antall utbetalinger) og Statistisk sentralbyrås månedlige leiepriser for en toroms bolig. Figuren illustrerer at avstanden mellom markedsleiepris på en toroms bolig og gjennomsnittlig utbetalt bostøtte har økt siden 2012. Mens avstanden var 4 200 kroner i 2012 var den 6 600 kroner i 2021. Målt i faste 2021-kroner økte gjennomsnittlig utbetalt bostøtte fra 2 635 kroner i 2012 til 2 863 kroner i 2021.



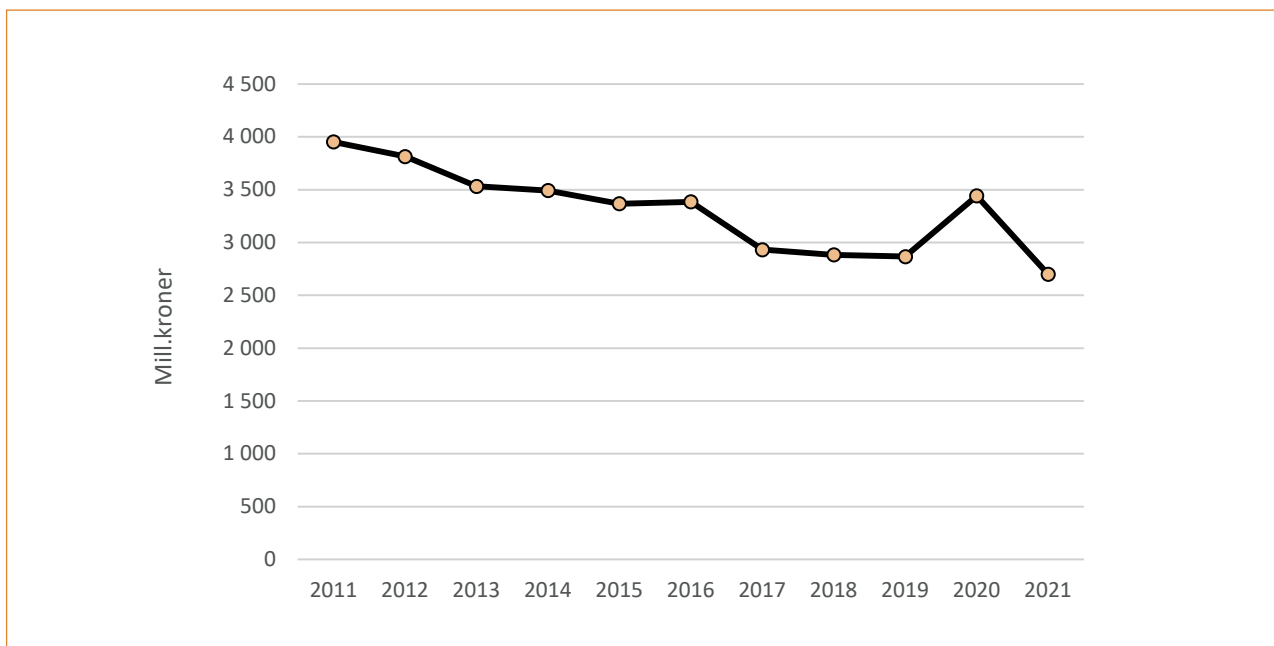
**Figur 5.2 Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte og leiepris på en 2-roms bolig, hele landet. Løpende kroner. 2012-2021**

Kilde: Husbanken og Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse

Figur 5.3 viser utviklingen i årlig utbetalt bostøtte i hele landet. Tallene i figuren er oppgitt i faste 2021-kroner. Tallene viser en nedgående trend. I 2011 ble det utbetalt i underkant av 3,9 milliarder

kroner. Tilsvarende tall i 2019 var 2,8 milliarder kroner. I 2020 ble satsene midlertidig endret som følge av koronapandemien. Bostøttetiltakene for å imøtekomme høye strømpriser er holdt utenfor.





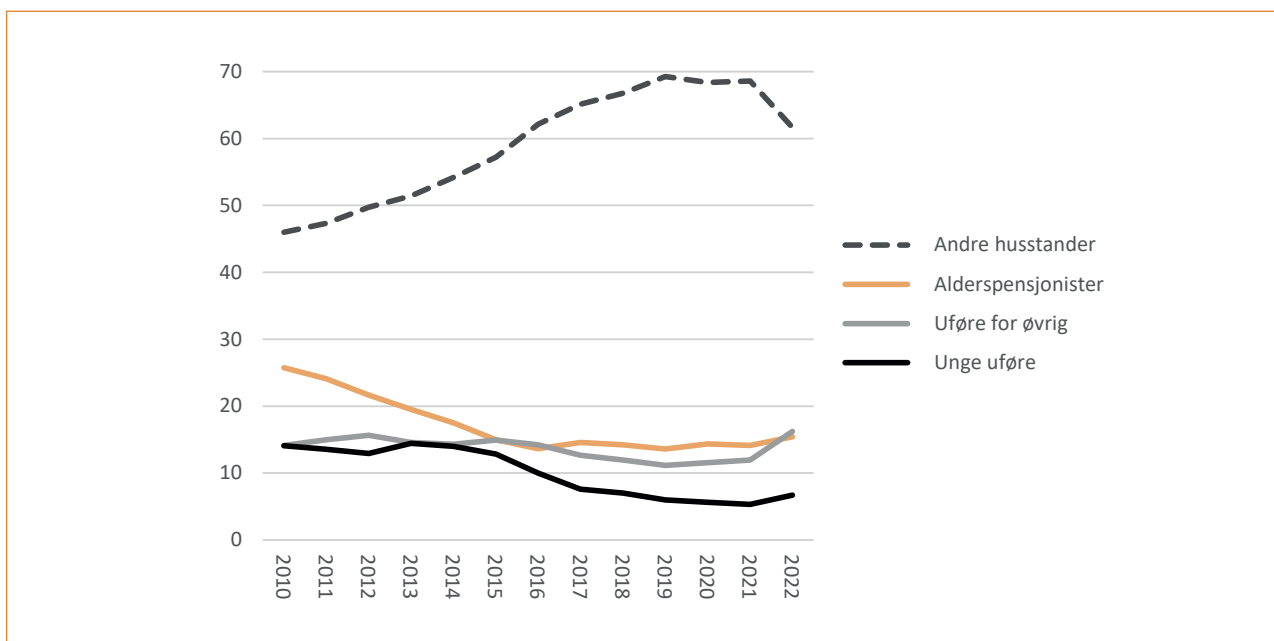
**Figur 5.3** Årlig utbetalt bostøtte. Millioner 2021-kroner. 2011-2021

Kilde: Husbanken

### Inntektstyper

Figur 5.4 viser utviklingen i bostøttemottakere etter inntektstype. Husstander med midlertidige ytelser og Husstander uten ytelser er her slått sammen til én kategori i andre husstander. Dette er gjort blant annet fordi det siden 2010 har vært endringer i hvilke

typer inntekter som regnes som midlertidige ytelser. Antallet bostøttemottakere som mottar alderspensjon eller uføretrygd, har sunket siden 2012, mens antallet bostøttemottakere uten ytelser og med midlertidige ytelser har ligget stabilt.



**Figur 5.4** Bostøttemottakere etter inntektstype. Prosent. 2010-2022

Kilde: Husbanken

Antallet alderspensjonister som mottar bostøtte, var 53 prosent lavere i 2022 sammenlignet med 2010. Det har vært en generell vekst i antall alderspensjonister, men antallet minstepensjonister, som dominerer innenfor bostøtten, har gått ned med mer enn 30 000 personer siden 2012. Det er også mange minstepensjonister som har fått en reell økning i pensjonen på grunn av økning i folketrygdens grunnbeløp, og som dermed har mistet retten til bostøtte. I 2015 ble reglene for behandling av formue skjerpet, ved at påslagsprosenten for formue ble økt fra 16 til 65 prosent. Det har særlig påvirket situasjonen for eldre som eier bolig. Antallet eldre bostøttemottakere har imidlertid ligget stabilt siden 2017. Fra og med 2017 har satsene i regelverket blitt justert årlig slik at bostøtten holder seg omtrent uendret for dem som har inntektsvekst tilsvarende utvikling i folketrygdens grunnbeløp.

Antallet bostøttemottakere med uføretrygd har gått betydelig ned siden 2014. Dette må blant annet ses i sammenheng med uførereformen av 2015, generelle økninger i minstepensjonen for uføre, og at stadig færre omfattes av overgangsordningene for uføre (kfr. kap. 3.4).

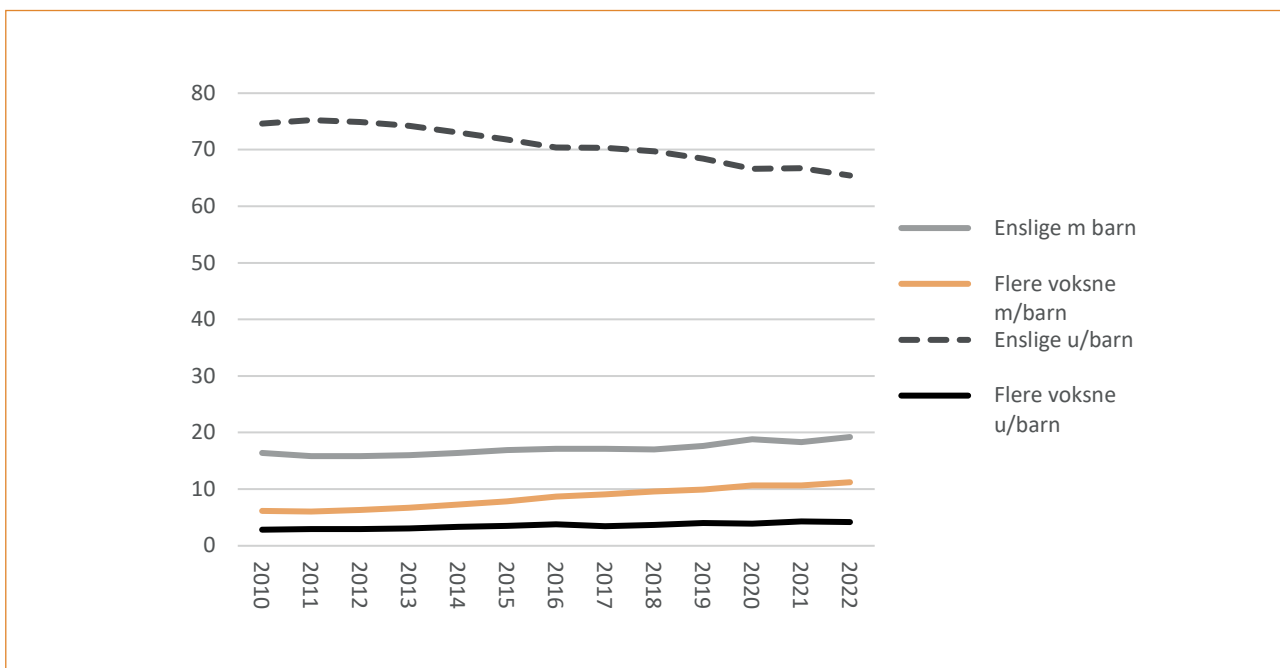
Antall mottakere som enten hadde midlertidige ytelser eller ingen ytelser, økte i perioden 2010 til 2016. Dette kan blant annet skyldes endringer i forbindelse med reformen i 2009. Før 2009 omfattet ikke bostøtten personer i yrkesaktiv alder som ikke hadde barn, og som ikke mottok trygd eller var langtidsmottakere av sosialhjelp. Fra 2017 har utviklingen i antallet mottakere i disse gruppene vært ujevn.

### Husstandstypene

Den største gruppen blant husstandene som mottar bostøtte, er enslige uten barn, men andelen har sunket, fra 75 prosent i 2010 til 65 prosent i 2022.

Andelen barnefamilier har økt de senere år. Mens barnefamilier utgjorde 22 prosent av alle mottakerne i 2010, var andelen 30 prosent i 2021.

Disse endringene skyldes hovedsakelig at senere års satsinger på bostøtten, i form av økte boutgiftstak og/eller redusert egenandel, i stor grad har vært rettet mot husstander med flere medlemmer. Økningen i andelen barnefamilier henger sannsynligvis også sammen med at barns inntekter ble tatt ut av beregningsgrunnlaget for bostøtte i 2017.



Figur 5.5 Bostøttemottakere etter husstandstype. Prosent. 2010-2022

Kilde: Husbanken

### Disposisjonsform

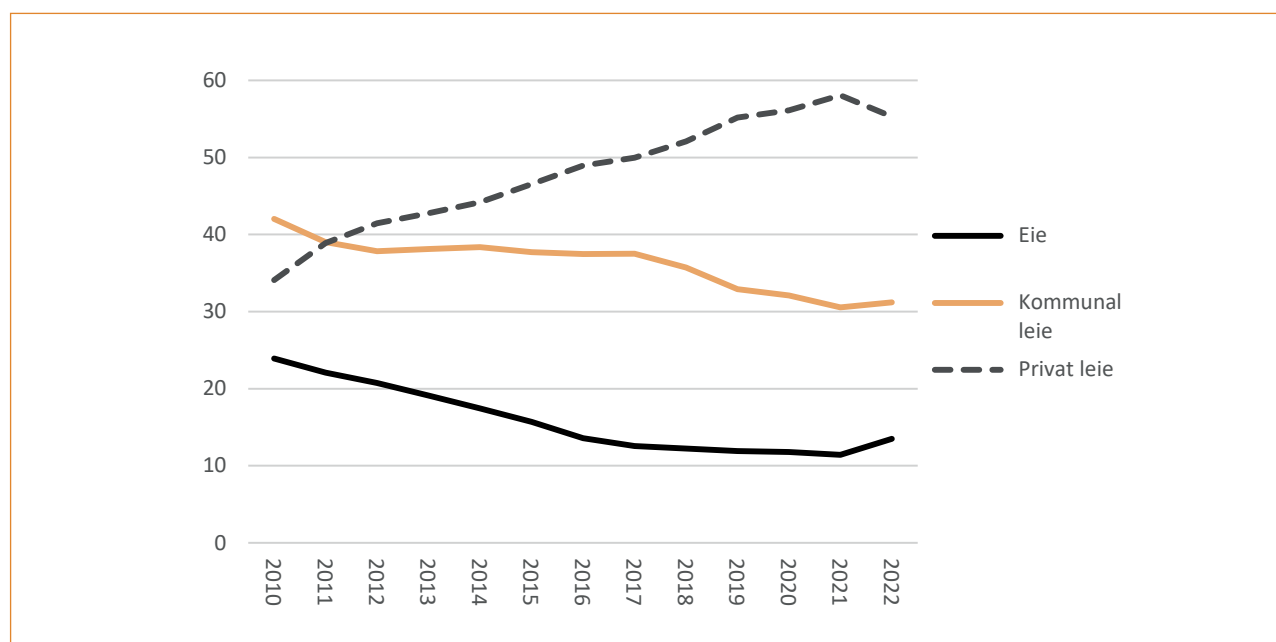
I 2022 var 86,5 prosent av bostøttemottakerne leietakere. Av disse leide 31,2 prosent i en kommunalt disponert bolig, mens 55,3 prosent leide privat.

Figur 5.6 viser at endringen i sammensetningen av disposisjonsform har vært betydelig i de senere år. Andelen mottakere i kommunale boliger har gått ned fra 42 prosent i 2010 til 31,2 prosent i 2022. Andelen husstander i eid bolig har også hatt en kraftig nedgang; i 2010 utgjorde den 24 prosent av alle mottakerne, mens i 2022 var andelen 13,5 prosent.

Nedgangen blant mottakerne i kommunal leiebolig kan forklares med at en høyere andel av disse har

faste trygdeytelser, sammenlignet med mottakere som leier privat. Gruppen av bostøttemottakere med faste trygdeytelser er redusert siden 2010, noe som påvirker antallet mottakere i kommunal bolig. I tillegg ble dekningsgraden lik for alle mottakere fra og med 2016. Dette medførte redusert bostøtte for mottakere i kommunal leiebolig, mens øvrige mottakere fikk økt bostøtten.

I løpet av perioden har også reglene for behandling av formue blitt innstrammet. Det har bidratt til at andelen bostøttemottakere som eier bolig, har gått ned.



Figur 5.6 Bostøttemottakere etter disposisjonsform på boligen. Prosent. 2010-2022

Kilde: Husbanken

## Sentralitet

Tabell 5.7 viser at bostøttemottakerne er overrepresentert i Oslo og de andre sentrale kommunene. Det vil si at det er flere mottakere i disse kommunene enn det totale husstandsantallet i kommunen skulle tilsi. Dette bildet har forsterket seg i de senere år. For distriktskommunene er bildet motsatt.

Denne utviklingen må sees i sammenheng med bolig- og leieprisutviklingen i denne perioden, hvor veksten har vært størst i sentrale områder. Det har bidratt til en tilsvarende ulik geografisk økning i bostøttinger, noe som avspeiles i fordelingen av bostøtten.

Tabell 5.7 Bostøttemottakere etter sentralitet. Prosent. 2010 og 2021

Sentralitetsklasse	2010	2021
Oslo	14,2	18,8
1 - Mest sentrale kommuner u/Oslo	3,5	5,0
2 - Nest mest sentrale kommuner	25,2	27,8
3 - Mellomstore kommuner 1	26,3	26,1
4 - Mellomstore kommuner 2	16,4	13,7
5 - Nest minst sentrale kommuner	9,5	6,2
6 - Minst sentrale kommuner	4,9	2,4
Totalt	100	100

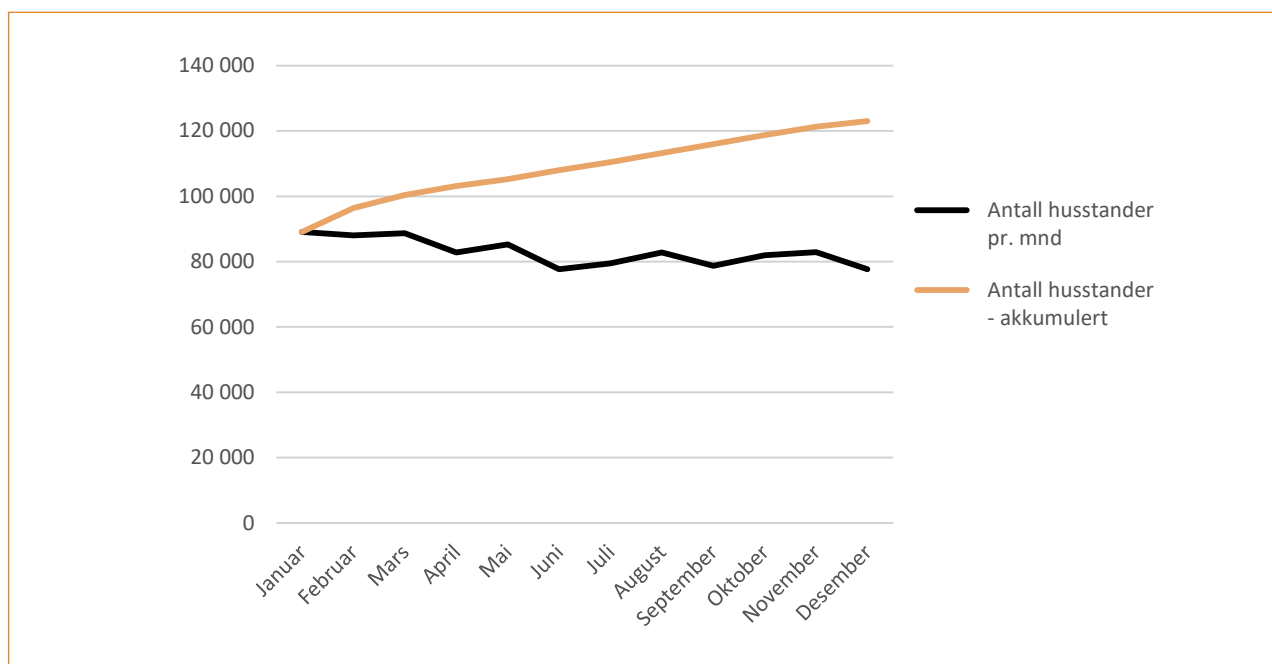
Kilde: Husbanken og Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks

## 5.4 Mobilitet

Det skjer en utskifting i bostøttens mottakere fra måned til måned. Det kan illustreres ved å vise antall mottakere i hver av månedene og antall mottakere med bostøtte minst én måned i løpet av 2019.<sup>9</sup>

Figur 5.7 viser hvordan antall mottakere svinger fra måned til måned, mens det totale antallet mottakere som har fått bostøtte i løpet av året, stiger kontinuerlig.

<sup>9</sup> Tallene er hentet fra en analyse Husbanken gjorde i 2021. Her er det tatt utgangspunkt i 2019, fordi 2020 var et spesielt år med midlertidige koronatiltak som ga økte inntektsgrenser i bostøtteordningen i perioden april-oktober. Det er grunn til å anta at hovedtrekkene for 2019 også var gjeldende i 2021.

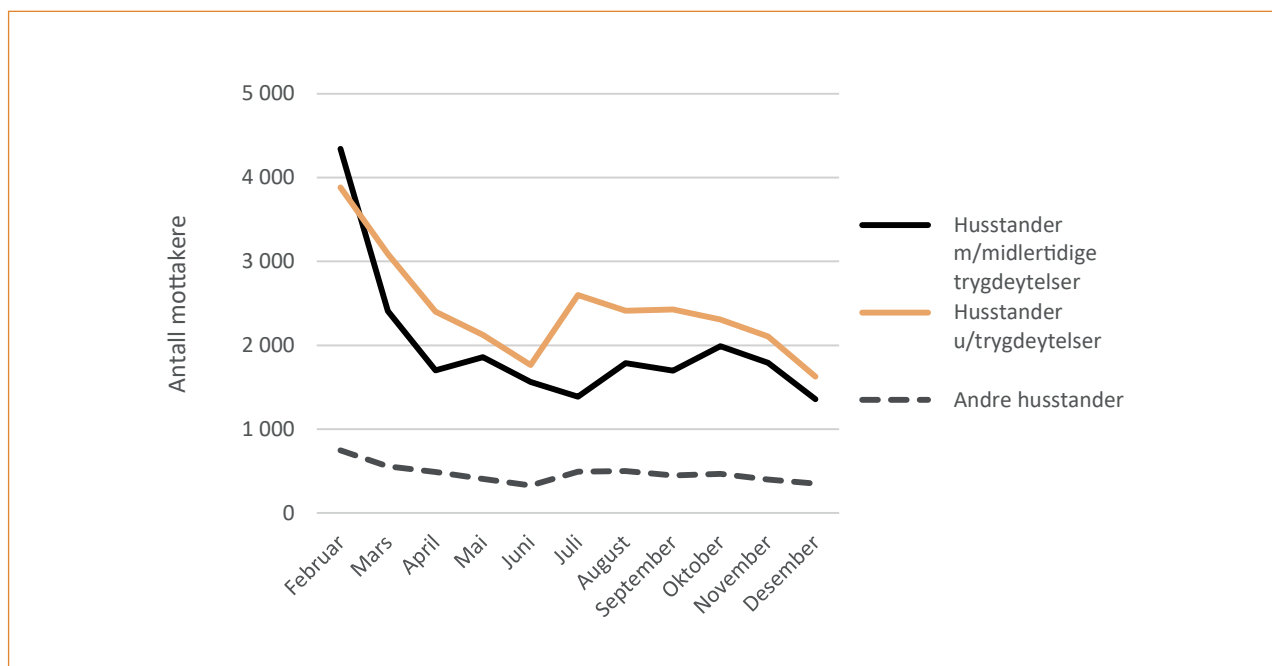


**Figur 5.7 Antall bostøttemottakere pr. måned og totalt antall mottakere i løpet av året. 2019**

Kilde: Husbanken

Det kan være flere grunner til at husstander får innvilget eller mister retten til bostøtte. Endringer i husstandens inntektssituasjon er den vanligste grunnen. Figur 5.8 viser antall nye mottakere pr. måned i 2019, fordelt etter inntektstype. Det er flest

nye mottakere med enten midlertidige ytelser eller uten ytelser. Disse husstandene har en mindre stabil inntekt enn alderspensjonister og uføretrygdede. Det er dermed også flest husstander med disse inntektstypene som mister retten til bostøtte.



**Figur 5.8 Nye bostøttemottakere pr. måned etter inntektstype. 2019**

Kilde: Husbanken

Det er flest husstander med faste trygdeytelser som søker bostøtte i alle årets måneder. I 2019 mottok ca. 95 prosent av de uføre og alderspensjonistene som søkte om bostøtte i alle årets måneder, bostøtte i 11 eller 12 måneder. Blant husstander med midlertidige ytelser var det tilsvarende tallet 47 prosent. Dette henger blant annet sammen med at en stor andel av husstandene i sistnevnte gruppe har inntekt med utbetaling hver 14. dag. I måneder der det er tre utbetalinger, vil bruttoinntekten for mange overstige inntektsgrensen for å motta bostøtte.

Det har vært en endring i mobiliteten i bostøtteordningen siden 2010. Utsiftingen av mottakere fra måned til måned har økt. Andelen som søkte bostøtte i alle årets 12 måneder var relativt lik i 2010 og 2019, men en høyere andel mottok bostøtte i alle månedene i 2010. Særlig gjaldt dette for mottakere med midlertidige eller ingen trygdeytelser.

Det er særlig to grunner til at utsiftingen fra måned til måned har økt. Overgangen til bruk av månedlige inntektsopplysninger fra a-registeret i 2017 gir større variasjon i husstandens inntekt fra måned til måned. Dessuten er en større andel av bostøttemottakerne

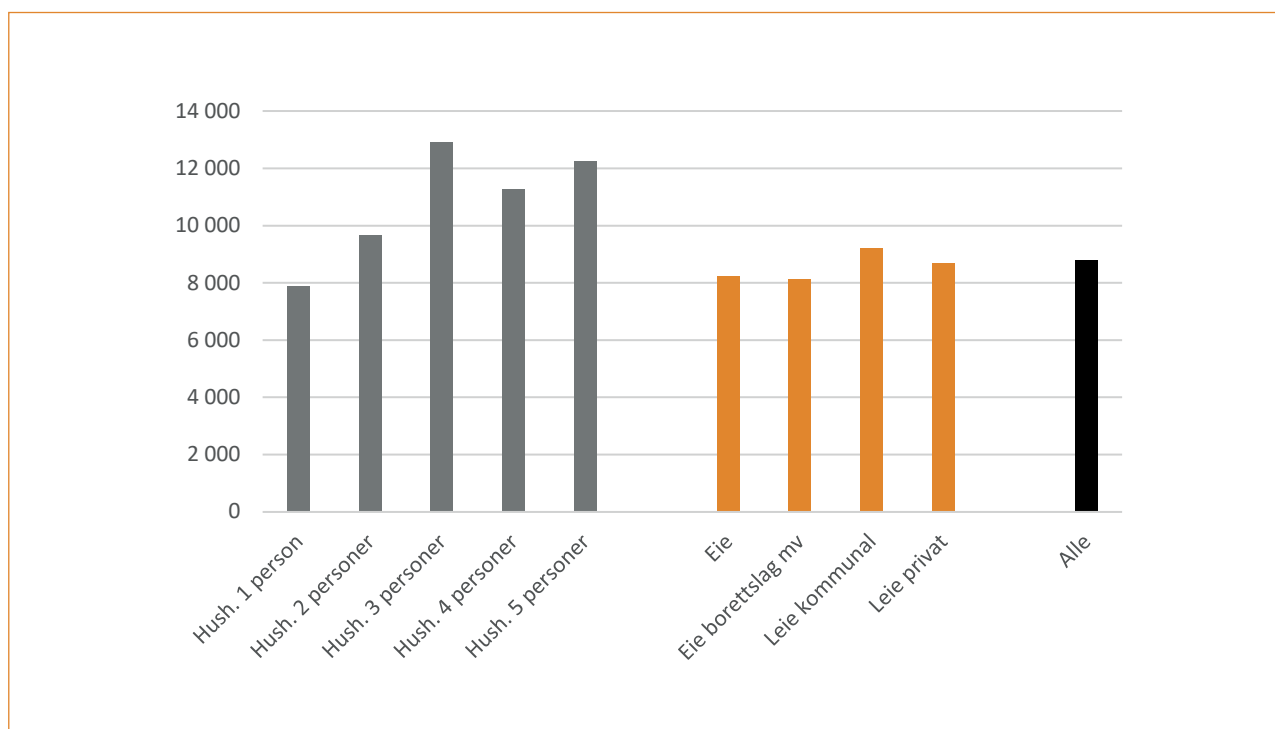
husstander med midlertidige eller ingen trygdeytelser sammenlignet med tidligere.

Før 2017 ble siste tilgjengelige likningsinntekt brukt i beregningen av bostøtten. Bostøtten ble dermed i mindre grad påvirket av inntektsendringer gjennom året. Husstander med varierende inntekter var derfor mer stabile bostøttemottakere, og det var færre nye mottakere fra måned til måned i denne gruppen. Samtidig var det mange av disse som fikk krav om tilbakebetaling.

## 5.5 Boutgifter og boutgiftstak

Gjennomsnittlige månedlige boutgifter for alle bostøttemottakere var 8 784 kroner i 2021, kfr. Figur 5.9. For husstander med én person var utgiften 7 856 kroner, mens tilsvarende beløp for husstander med fem personer var 12 242 kroner.

Husstander i kommunale boliger hadde høyest boutgifter med 9 213 kroner, mens andelseiere i borettslag lå lavest med 8 135 kroner.

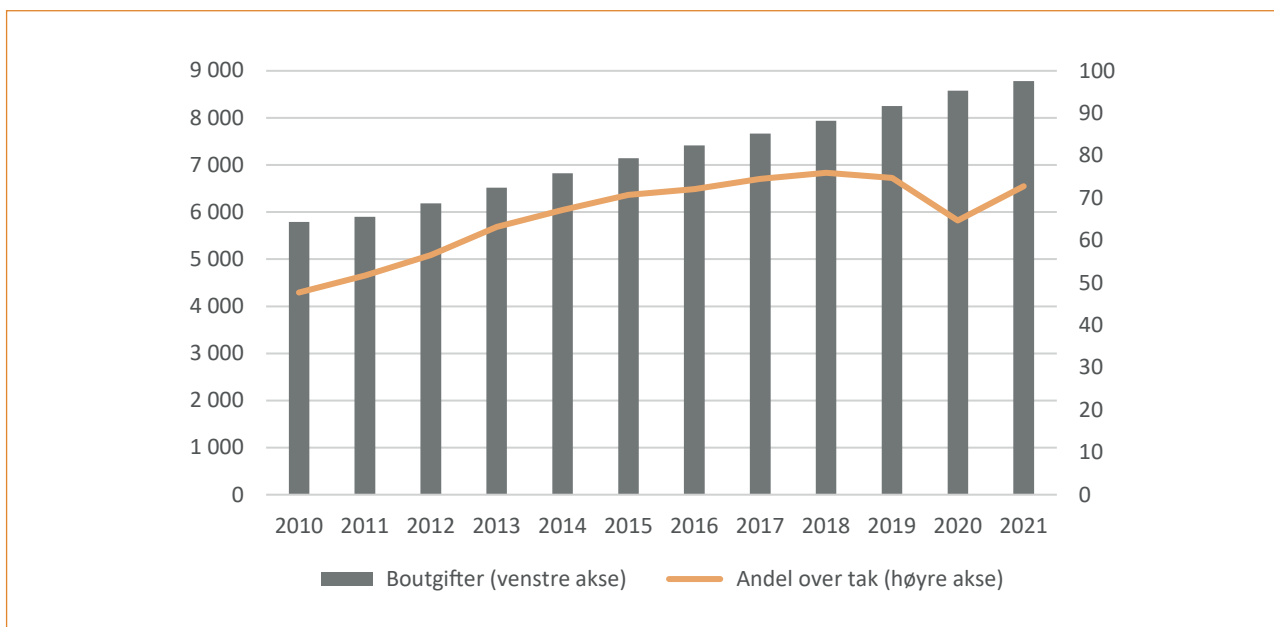


Figur 5.9 Gjennomsnittlige boutgifter blant bostøttemottakere. 2021

Kilde: Husbanken

Fra 2010 til 2021 økte den gjennomsnittlige boutgiften for bostøttemottakerne med 52 prosent, fra 5 788 kroner i 2010 til 8 784 kroner i 2021. Samtidig

har andelen mottakere med boutgifter over boutgiftstaket økt fra 47,7 prosent i 2010 til 75,3 prosent i 2021.



**Figur 5.10** Gjennomsnittlige månedlige boutgifter og andel med boutgifter over boutgiftstak. Kroner og prosent. 2010-2021

Kilde: Husbanken

### Boutgiftstak

Fra 2017 ble det innført en ny modell for prisjustering av satsene i boutgiftstakene. Boutgiftstakene justeres årlig i takt med et veid gjennomsnitt av boutgiftskomponentene i konsumprisindeksen. Den prosentvise økningen er lik for alle husstandsstørrelser og kommunegrupper.

Utover prisjusteringen har det blitt foretatt en del særskilte endringer i enkelte statsbudsjetter. For eksempel ble det i statsbudsjettet for 2022 foretatt en økning i taket på 2 100 kroner for alle mottakere.

Tabell 5.8 viser de prosentvise endringene i boutgiftstakene siden 2011. Et gjennomgående trekk er at økningen har vært sterkere desto flere personer som bor i husstandene. Denne utviklingen gjelder uavhengig av hvilken kommunegruppe husstandene befinner seg i.

Aller minst økning har det vært for husstander med én person. Samtidig er dette gruppen som utgjør den høyeste andelen av mottakerne; i 2021 var 66 prosent av mottakerne husstander med én person.

**Tabell 5.8** Prosentvise endringer i boutgiftstakene. 2011-2021

Kommunegruppe	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5+
1	19,8	35,0	39,9	44,3	48,3
2	17,7	34,0	39,2	43,8	48,0
3	18,3	35,6	41,0	45,9	50,2
4	19,8	39,7	45,7	50,9	55,5

Kilde: Husbanken

I tabell 5.9 er det lagt inn tall fra Statistisk sentralbyrås (2021d) leiemarkedsundersøkelse. De prosentvise endringene i tabellen kan sammenlignes med tallene i tabell 5.8. Sammenligningen viser at husleien for en bolig med to rom har økt vesentlig mer enn boutgiftstakene for husstander med én person. For husstander med flere personer er økningene i boutgiftstakene nærmere utviklingen i husleie for en bolig med fire rom.

Samtidig viser en sammenligning av Tabell 5.8 og Tabell 5.9 betydelige avvik mellom boutgiftstak og leiepriser for ulike husstander og ulike områder. Særlig gjelder dette større husstander i mindre sentrale strøk, der boutgiftstaket har vokst vesentlig raskere enn husleien.

**Tabell 5.9 Leiepriser i ulike deler av landet. 2012 og 2021**

Prissone	2 rom			4 rom		
	2012	2021	Endring i prosent	2012	2021	Endring i prosent
Oslo og Bærum kommune	8 500	12 310	44,8	12 800	18 690	46,0
Akershus utenom Bærum kommune	6 410	9 730	51,8	..	12 420	
Bergen kommune	6 710	9 510	41,7	10 400	13 770	32,4
Trondheim kommune	6 840	9 780	43,0	10 720	14 210	32,6
Stavanger kommune	6 880	8 870	28,9	..	11 790	
Tettsteder + 20 000 innb.	5 650	8 100	43,4	8 100	10 990	35,7
Tettsteder 2 000-19 999 innb.	4 890	7 100	45,2	6 780	9 250	36,4
Tettsteder 200-1 999 innb.	4 530	6 100	34,7	5 230	7 350	40,5

Kilde: Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse



# 6 Bostøtten og tilgrensende ordninger

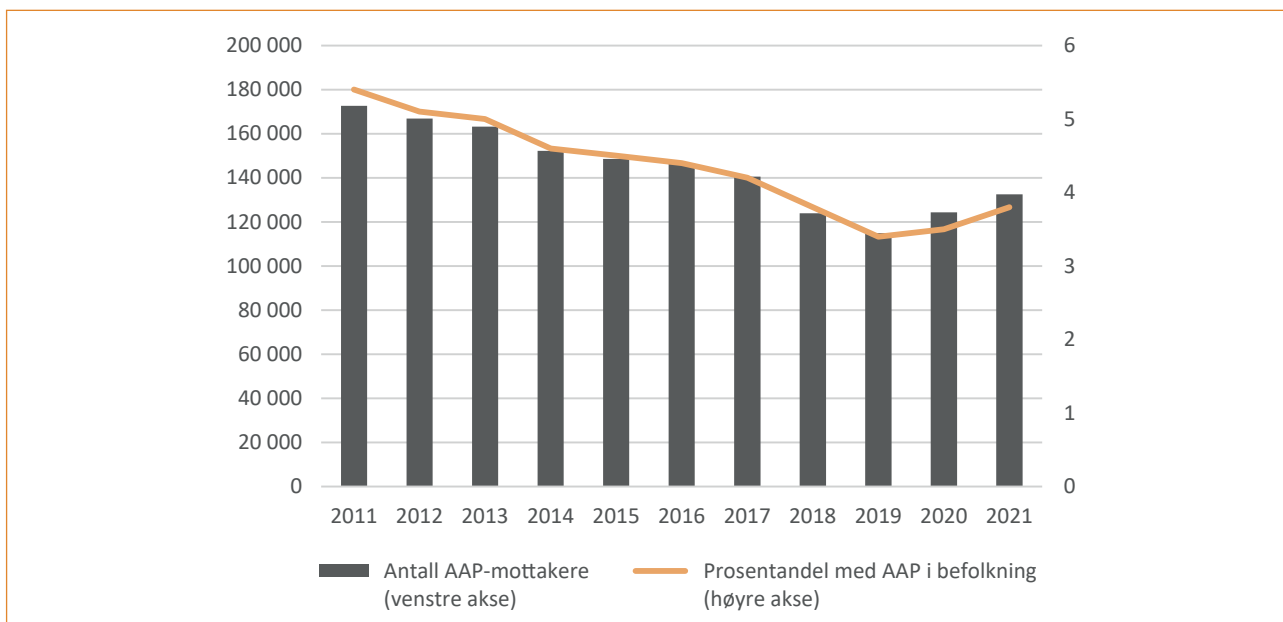
## 6.1 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010 og erstattet de tre tidligere ordningene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Innføringen av arbeidsavklaringspenger støttet opp om NAV-reformens målsettinger om å sikre en mer helhetlig oppfølging av brukere, og å styrke arbeidslinjen. Målgruppen for den nye ytelsen skulle være den samme som for de tre tidligere ytelsene (Ot. prop. nr. 4 (2008 – 2009)).

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig rettighetsytelse fra folketrygden. Formålet er å sikre en inntekt for mottakere som har fått redusert arbeidsnivået med minst 50 prosent. For å kunne motta ytelsen, er det et vilkår å være i aktiv behandling, delta på arbeidsrettede tiltak eller få annen oppfølging med sikte på å skaffe eller beholde inntektsgivende

arbeid. Mottakernes aktiviteter for å komme tilbake i arbeid, foregår under tett oppfølging fra NAV. Grunnlaget for ytelsen er tidligere inntekt. Man kan som hovedregel ikke motta arbeidsavklaringspenger i mer enn tre år (folketrygdloven § 11-12).

Figur 6.1 viser utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger, i antall og som andel av befolkningen i alderen 18 til 66 år. Det har vært en nedgang i antallet mottakere, fra 172 603 i desember 2011 til 132 560 i desember 2021. Mottakere som andel av befolkningen i alderen 18 til 66 år har gått ned i samme periode, fra 5,3 til 3,8 prosent (NAV, 2022). Endringer i regelverket i forbindelse med koronapandemien førte til en økning i antall mottakere fra desember 2020 til desember 2021. Færre sluttet å motta arbeidsavklaringspenger, samtidig som den økte ledigheten førte til at flere startet på ytelsen.



Figur 6.1 Utvikling i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Antall og prosent. 2011-2021

Kilde: NAV

Arbeidsavklaringspenger inngår på lik linje med andre skattepliktige ytelser i beregningen av bostøtten. Alle regelverksendringer som påvirker utbetalingen av arbeidsavklaringspenger, vil derfor kunne påvirke bostøtten. Endringer i bostøttereguleringen påvirker imidlertid ikke beregningen av arbeidsavklaringspenger. Formålet med arbeidsavklaringspenger er å erstatte tapt arbeidsinntekt. I utgangspunktet skal utbetalingene dekke alt forbruk, inkludert bolig. Omtrent 25 000 mottakere av arbeidsavklaringspenger mottok også bostøtte i 2021.

Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger som også mottar bostøtte, varierer gjennom året. Dette skyldes at arbeidsavklaringspenger blir beregnet på bakgrunn av hva den enkelte melder inn på meldekortet hver 14. dag, og når dette kortet blir sendt inn. Utbetalingen skjer 2-3 dager etter innsending. Forutsatt at meldekortet er sendt inn til riktig tid, vil en del mottakere få tre utbetalinger i noen måneder. I disse månedene vil inntekten som regel være for høy til å motta bostøtte.

## 6.2 Uføretrygd

Uføretrygd skal sikre inntekt for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Det er inntekten de siste årene før vedkommende ble syk eller skadet, som legges til grunn når uføretrygden beregnes. Personer som har hatt lav eller ingen inntekt før de ble uføre, har rett til en minstestytelse. Personer som blir uføre i ung alder, får en høyere minstestytelse.<sup>10</sup>

Uføretrygden reguleres av folketrygdloven og forvaltes av NAV. NAV fastsetter uføreggrad, basert på en sammenligning av inntektsmuligheter før og etter vedkommende ble skadet eller syk (NAV, 2019).

I 2020 mottok 370 049 personer uføretrygd. Dette utgjorde 10,6 prosent av den norske befolkningen mellom 18 og 66 år. 308 000 eller 84 prosent av disse hadde 100 prosent uføreggrad (Statistisk sentralbyrå, 2021e). I fireårsperioden fra 2015 til 2018 sank den gjennomsnittlige realinntekten etter skatt med 3,1 prosent for uføretrygdede. Samtidig har andelen uføre med lavinntekt økt. Fra 2015 til 2018 økte andelen uføre med lav inntekt i henhold til EU60-skalaen<sup>11</sup> fra 10,4 til 13,1 prosent. For befolkningen sett under ett, har andelen med lav inntekt økt fra 10,9 til 11,2 prosent i samme periode (Statistisk sentralbyrå, 2021c).

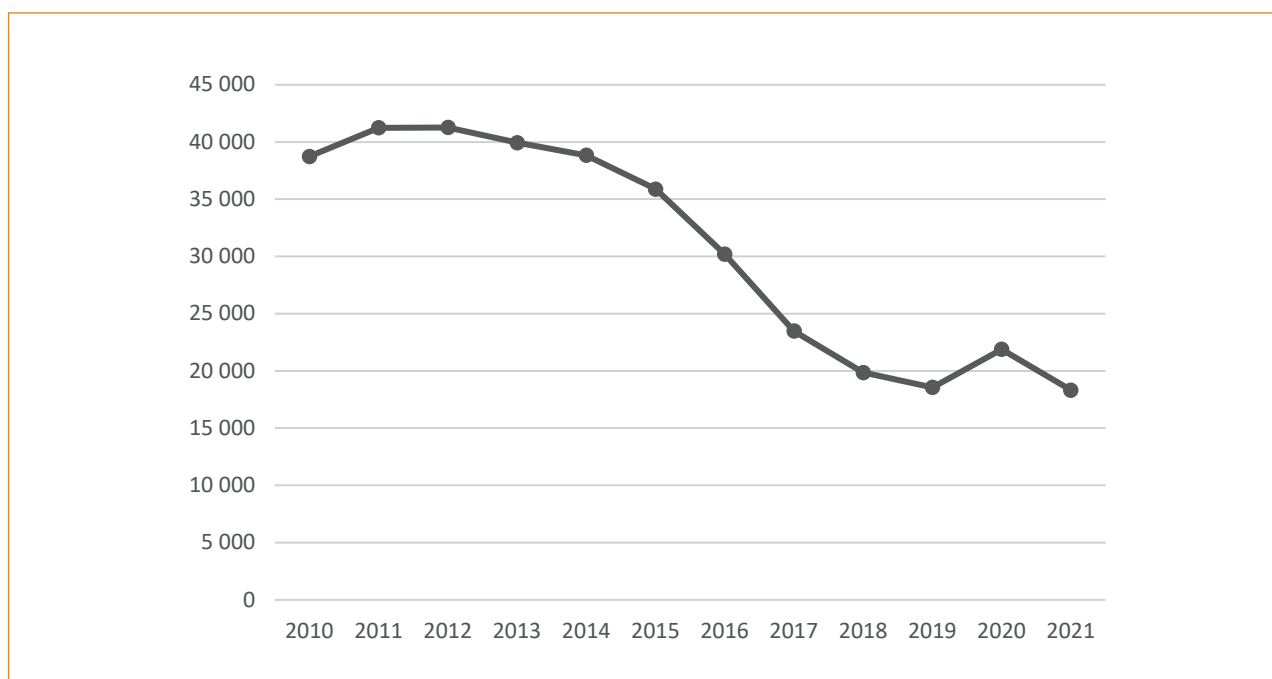
Uføretrygd er erstatning for arbeidsinntekt og skal dekke alle former for forbruk, inklusive bolig. Utbetalingene tar ikke hensyn til bokvalitet eller geografiske variasjoner i boligpriser.

Uføretrygd er med i inntektsgrunnlaget for beregning av bostøtte, på lik linje med annen skattepliktig inntekt. Endringer i brutto uføretrygd vil derfor ha en direkte effekt på bostøtteutbetalinger (Husbanden, 2021a). Øvre inntektsgrense er høyere for husstander der en person er ung ufør, og flere uføre er omfattet av overgangsordninger fra 2009 og 2015. Særordninger og overgangsordninger er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Særordningene og overgangsordningene gjør at samspillet mellom bostøtte og uføretrygd er komplisert. Det skiller i mindre grad mellom uføretrygd og andre former for inntekt enn før 2009, men reglene for bostøtte er forskjellig for henholdsvis uføre som mottok bostøtte før og etter uførereformen, og for uføre og unge uføre.

<sup>10</sup> Jf. folketrygdloven § 12-13 annet ledd.

<sup>11</sup> Inntekt under 60 prosent av medianinntekt i befolkningen



**Figur 6.2 Utvikling i antall uføre som mottar bostøtte. 2010-2021**

Kilde: Husbanken

Figur 6.2 viser at antall bostøttemottakere som også mottar uføretrygd, stort sett har sunket siden 2012. Det må blant annet sees i sammenheng med uførereformen fra 2015, generelle økninger i minsteytelsen for uføre og at stadig færre omfattes av overgangsordningene. I 2020 økte antallet uføre som mottok bostøtte noe, men dette henger sammen med den ekstraordinære satsingen på bostøtte under koronapandemien. Utviklingen i antallet uføre som mottar bostøtte, er nærmere beskrevet i kapittel 5.

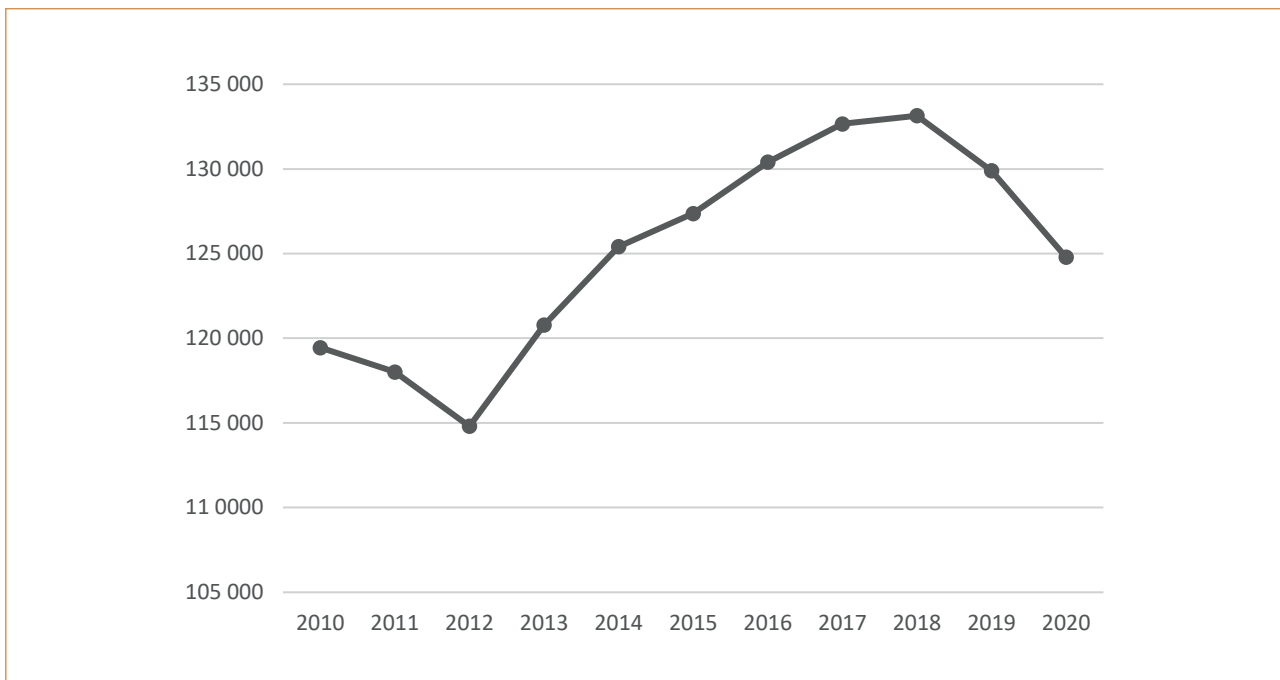
### 6.3 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig økonomisk støtte som skal dekke nødvendige utgifter til livsopphold. Ordningen er ment som et sikkerhetsnett som skal fange opp dem som ikke har rettigheter gjennom andre velferdsordninger, når personene er ute av stand til å ta seg ordinært arbeid, eller når arbeidsinntekten er lav. Når alle andre muligheter

er utnyttet fullt ut – men ikke strekker til – har man krav på økonomisk sosialhjelp (NAV - Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012).

Økonomisk sosialhjelp er en skjønnsbasert ytelse. NAV har både rett og plikt til å utøve skjønn ved vurderingen av om det skal gis sosialhjelp, og ved beregning av hvor mye hjelp som skal gis. Hvor mye som blir utbetalt, avhenger av familieforhold, antall personer i husstanden og hvordan søkeren bor.

Sosialhjelp skal støtte opp under prinsippet om hjelp til selvhjelp. Man skal først utnytte egne muligheter eller hjelpeordninger, for å kunne forsørge seg selv. NAV kan stille krav om at mottakerne skal redusere utgiftene, øke inntektene og delta i aktiviteter. NAV krever at alle som er under 30 år, deltar i aktivitet når de mottar økonomisk sosialhjelp. Målet er å styrke den enkeltes muligheter til å komme i arbeid og bli selvforsørget. Samtidig skal sosialhjelp gi sosial og økonomisk trygghet og forutsigbarhet. (Meld. st. 13 (2018-2019)).



**Figur 6.3 Utvikling i antall sosialhjelpsmottakere. 2010-2020**

Kilde: Statistisk sentralbyrå

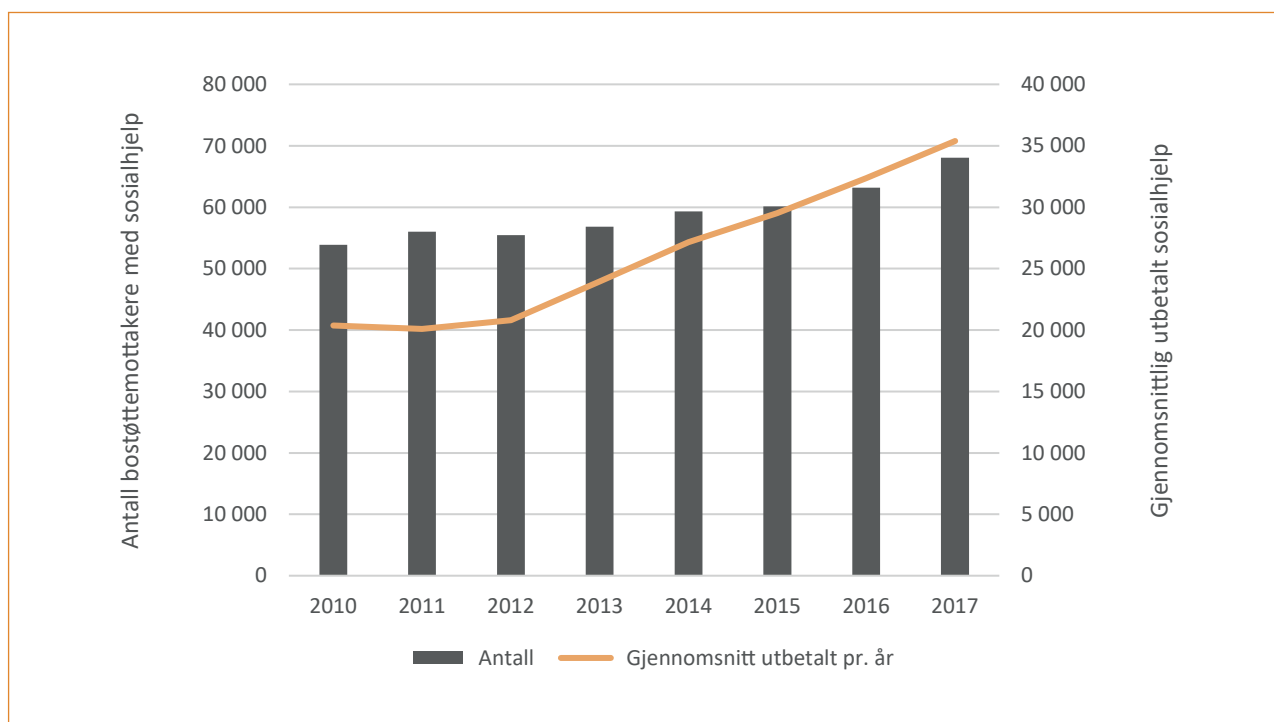
I 2020 ble det utbetalt til sammen 6,8 milliarder kroner i sosialhjelp. Det var 124 788 personer som mottok sosialhjelp. Av disse hadde ca. 29 prosent sosialhjelp som hovedinntekt, og 63 prosent var enslige (Statistisk sentralbyrå, 2022c). Gjennomsnittlig sosialhjelp pr. måned var 9 966 kroner. Gjennomsnittlig tid med utbetaling var 5,5 måneder (Statistisk sentralbyrå, 2022b). Figur 6.3 viser utviklingen i antall sosialhjelpsmottakere fra 2010 til 2020. Det var 5 344 flere sosialhjelpsmottakere i 2020 enn i 2010. Det tilsvarer en økning på 4,5 prosent. Siden 2018 har det imidlertid vært en nedgang på 4,3 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2021a). Denne utviklingen henger blant annet sammen med en betydelig nedgang i gruppen som har mottatt sosialhjelp mens de har deltatt på introduksjonsprogrammet for innvandrere (Meld. st. 13 (2018-2019)).

Både bostøtte og sosialhjelp er rettet mot vanskeligstilte, men de har ulike formål. Mens sosialhjelp primært skal sikre grunnleggende behov, skal bostøtten bidra til å sikre en god boligstandard.

Sosialhjelp skal også dekke boutgifter, men kun i kortere perioder og kun for å sikre grunnleggende behov. Mens det er et mål at bostøtten skal gi mottakerne incitament til å øke boligkonsumet og skaffe seg en bedre bolig, kan kommunen kreve at mottakere av sosialhjelp reduserer boutgiftene.

Sosialhjelp er en ikke-skattepliktig inntekt og inngår ikke i beregningsgrunnlaget for bostøtte. Endringer i sosialhjelpsutbetalingene vil derfor ikke ha betydning for bostøtten. Endringer i bostøtten kan imidlertid påvirke størrelsen på sosialhjelpen. Sosialhjelpsmottakere som mottar bostøtte, har derfor svakere incitament til å forbedre boligsituasjonen enn bostøttemottakere med andre inntekter.

I 2017 var det ca. 68 000 bostøttemottakere som også mottok sosialhjelp. Sosialhjelp var dermed den største skattefrie overføringen blant bostøttemottakere. Det har vært en vekst i antall bostøttemottakere som også mottar sosialhjelp, og den gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalingen blant disse økte fra 20 000 kroner pr. år i 2010 til over 35 000 kroner pr. år i 2017 (Husbanken, 2019).



**Figur 6.4 Bostøttemottakere med sosialhjelp og gjennomsnittlig utbetalt årlig sosialhjelp. Antall og kroner. 2010-2017**

Kilde: Husbanken

Økningen i antallet personer som mottar både sosialhjelp og bostøtte, må sees i sammenheng med reformen i 2009. Tidligere var personer som mottok trygdeytelser, samt husstander med barn, de primære målgruppene for bostøtte. Blant sosialhjelpsmottakere var det kun de som hadde sosialhjelp «av lengre varighet» som hadde rett til bostøtte. Med reformen ble arbeidsinntekt og trygd likestilt (St. prp. nr. 11 (2008–2009)). Dette førte til at flere som fikk supplerende sosialhjelp til boutgifter, kvalifiserte til å søke om bostøtte.

Etter 2009-reformen har boutgiftene til sosialhjelpsmottakere i større grad blitt dekket av bostøtte snarere enn sosialhjelp. Leieprisene, særlig i sentrale strøk, ligger imidlertid over boutgiftstakene, slik at en del bostøttemottakere likevel blir avhengig av sosialhjelp. Ifølge Nordvik et al. (2011) er det flere kommuner som oppfordrer sosialhjelpsmottakere til å søke bostøtte for å redusere sosialhjelpsbudsjettene. Dette er i tråd med prinsippet om at mottakere av sosialhjelp skal ha vurdert alle andre muligheter til å forsørge seg selv.

## 6.4 Kommunale boliger

Kommunale boliger er en del av virkemiddelapparatet som kommunene bruker i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. I Norge var det i overkant av 107 000 kommunalt disponerte boliger i 2021 (Statistisk sentralbyrå, 2021b). Ca. 56 prosent av disse er boliger til vanskeligstilte (Statistisk sentralbyrå, 2018b). Tildelingen er behovsprøvd etter helsemessige, sosiale og økonomiske kriterier. Den omfatter personer som er i en vanskelig økonomisk situasjon, personer med funksjonsnedsettelse, psykiske lidelser eller rusavhengighet og flyktninger.

I tillegg til boliger som kommunene eier selv, omfatter kommunale boliger også boliger som kommunen leier av private aktører for fremleie, og privat eide boliger hvor kommunen har disposisjonsrett gjennom avtale. Tall fra KOSTRA viser at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvor mange kommunale boliger kommunene disponerer pr 1 000 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2021g).

I februar 2022 var det omtrent 28 000 bostøttemottakere som bodde i en kommunal bolig.

Det har vært en betydelig nedgang i både antallet og andelen bostøttemottakere som bor i kommunal bolig siden 2010 (kfr. kap. 5). Dette må blant annet sees i sammenheng med at en høy andel av dem som bor i kommunale boliger, mottar alderspensjon eller uføretrygd. Mange av disse har mistet retten til bostøtte blant annet som følge av økninger i folketrygden (Husbanken, 2021b).

Frem til 2016 var dekningsgraden, altså andelen av differansen mellom boutgifter og egenandel som bostøtten dekker, 80 prosent for bostøttmottakere i kommunale boliger og 70 prosent for øvrige mottakere. En høyere dekningsgrad innebar at mottakere i kommunale boliger fikk høyere utbetalt bostøtte. Dekningsgraden ligger i dag på 73,7 prosent for alle boliger.

## 6.5 Kommunale bostøtteordninger

Enkelte kommuner har etablert egne bostøtteordninger som supplerer den statlige ordningen. Med kommunal bostøtte menes kommunalt finansierte tilskudd til dekning av boutgifter. Utbetaling av sosialhjelp til å dekke boutgifter, regnes ikke som en kommunal bostøtteordning.

I en kartlegging foretatt av Husbanken og Telemarksforskning høsten 2021, er det registrert 22 kommuner med kommunal bostøtte. Størrelsen på ordningene, både når det gjelder antall mottakere og utbetalt beløp, varierer fra kommune til kommune. Oslo og Bergen skiller seg ut med mange mottakere og store utbetalte beløp fordi de har ordninger som blant annet omfatter alle som bor i en kommunal bolig. Andre kommuner har bostøtteordninger med få mottakere, fordi bostøtten er knyttet til enkeltboliger med særlig høye bokostnader.

I alle kommuner med kommunal bostøtte er det en samordning og motregning av statlig og kommunal bostøtte. Det innebærer at statlig bostøtte utgjør en del av finansieringen av de kommunale ordningene.

Ved beregning av kommunal bostøtte legges ofte den statlige bostøtteordningen til grunn, men med gunstigere beregningsvilkår, for eksempel med høyere tak for boutgifter eller høyere dekningsgrad.

Kommunene begrunner gjerne egne kommunale bostøtteordninger med at den statlige ordningen ikke er tilstrekkelig, at kommunal bostøtte er et alternativ til sosialhjelp, eller at kommunen har boliger der beboerne har særskilte behov.

## 6.6 Startlån

Siden 1950-tallet har det vært et mål for den norske boligpolitikken at flest mulig skal kunne eie egen bolig (Sørvoll, 2011). Både staten og kommunene har virkemidler som skal støtte dem som har vanskeligheter med å skaffe seg egen bolig.

Startlån fra Husbanken skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer, og som ikke får lån i vanlige banker, får mulighet til å kjøpe egen bolig og beholde den. Husbanken låner ut midler til kommunene, som videreformidler startlån til låntakerne. Søknader om startlån behandles av kommunene. Ordningen er frivillig for kommunene, men nesten alle kommuner tilbyr startlån. I 2021 formidlet kommunene startlån for 13,5 milliarder kroner til 7 391 husstander (Husbanken, 2022).

Kommunene kan regne bostøtte som inntekt når de skal vurdere startlånssøknader. Hvorvidt og hvor mye en person får i bostøtte, kan derfor avgjøre om vedkommende får startlån.

Startlån skal bidra til at personer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den, mens bostøtten skal sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig.

Da startlånsordningen ble etablert i 2003, ble det fremhevet at den skulle brukes i kombinasjon med bostøtte for å hjelpe personer med midlertidige økonomiske vanskeligheter over i eid bolig (St. meld. nr. 23 (2003-2004)). Da bostøttereformen ble vedtatt i 2009, var ett av målene at bostøtten skulle passe bedre sammen med låne- og tilskuddsordningene til Husbanken. Flere skulle kunne etablere seg i egen bolig med en kombinasjon av bostøtte, grunnlån, startlån og eventuelt boligtilskudd (St.prp. nr. 11 (2008-2009)).

De senere årene har det vært en endring bort fra denne typen formuleringer. I den nasjonale

strategien for den sosiale boligpolitikken (2021–2024), *Alle trenger et trygt hjem*, som ble lagt frem av regjeringen i 2020, er det ikke lenger et uttalt mål at startlån og bostøtte skal virke sammen.

Det har vært en markant nedgang i antall bostøttemottakere som får startlån. Andelen startlåsmottakere

som fikk bostøtte, falt fra 9 prosent i 2010 til 5 prosent i 2021. Dette har skjedd til tross for at startlånet gjennom endringer i startlånsforskriften ble mot personer med langvarige bolig- og finansieringsproblemer i 2014. Startlån går i dag til husstander med lavere inntekt enn det som var tilfellet før 2014 (Husbanken, 2021b).

# 7 Andre land

---

## 7.1 Innledning

I dette kapittelet omtales bostøtteordninger i noen andre land. Ekspertgruppen har vært på studietur til Sverige og Danmark og fått en innføring i bostøtteordningene der. Ekspertgruppen har i tillegg undersøkt ordningene i Island og Finland. Det er ikke en ambisjon om å foreta en fullstendig kartlegging av bostøtten som boligsosialt virkemiddel i andre land, men det trekkes frem enkelte elementer som kan ha særlig interesse for den norske ordningen.

De fleste europeiske land har et boligpolitisk mål om å legge til rette for en god boligstandard for befolkningen. Innretningen av politikken varierer imidlertid mellom landene. Dette gjelder blant annet hvem som er i målgruppene, i hvilken grad det legges til rette for boligeie, og hvilken betydning utleieboliger har som virkemiddel.

De fleste OECD-land<sup>12</sup> har minst én bostøtteordning hvis formål er å bistå husstander med lav inntekt med å betale bostøtte (OECD, 2021). Innretning og omfang på ordningene varierer, og flere land har regionale varianter. I samtlige land er bostøtteordningene behovsprøvde. Felles for ordningene som er omtalt i dette kapittelet, er at de avhenger av bostøtte (med unntak av den islandske), inntekt, formue og husstandssammensetning. Flere land har ordninger hvor også alder, boligstørrelse og boligtype er kriterier. Målgruppene som går igjen, er pensjonister, uføre, barnefamilier, leietakere og vanskeligstilte.

## 7.2 Sverige

Sverige har en bostøtte som består av tre ordninger med ulike målgrupper:

- Bostadsbidrag til barnefamilier
- Bostadsbidrag til personer i alderen 18-28 år
- Bostadstillagg til dem som i tillegg mottar andre langvarige ytelser

Bostøtten er lovfestet. Vilkår og regler for de ulike ordningene er fastsatt i den svenske sosialforsikringsloven (Socialförsäkringsbalk (2010:110) kap. 93-103). Et overordnet formål med bostøtten er å bidra til at husstander med lav inntekt kan bo i egnede boliger. I motsetning til den norske ordningen er målgruppen i Sverige bare unge under 29 år og barnefamilier, samt dem som mottar ulike trygdeytelser.

Det ble brukt samlet rundt 20,9 milliarder svenske kroner<sup>13</sup> på bostadsbidrag og bostadstillagg i 2020 (Statistikmyndigheten SCB, 2022). Det utgjør 0,38 prosent av Sveriges bruttonasjonalprodukt samme år. Om lag 568 000 personer fikk bostøtte i en eller annen form (OECD, 2021). Til sammenligning ble det i Norge brukt 3,3 milliarder norske kroner på bostøtte samme år, tilsvarende 0,1 prosent av bruttonasjonalprodukt. Den svenske bostøtten er dermed vesentlig større enn den norske, både i kroner, andel av bruttonasjonalprodukt og antall personer som mottar bostøtte.

### Bostadsbidrag

Bostadsbidrag er rettet mot henholdsvis husstander med barn under 18 år, og husstander uten barn der alle medlemmene er under 29 år. Bostadsbidraget har et boligpolitisk og fordelingspolitisk formål om

---

<sup>12</sup> Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har 36 medlemsland, og omfatter alle de nordiske landene.

---

<sup>13</sup> Alle beløp oppgitt her, og de følgende delkapitlene, er i lokal valuta. Pr. 8. april 2022 er valutakurs for svenske kroner: 100 svenske kroner (SEK) = 94.23 norske kroner (NOK).



å bidra til å redusere trangboddhet for barnefamilier, og å omfordele ressurser til barnefamilier med lave inntekter. Et langsiktig mål har vært at barnefamilier skal kunne bo i tilstrekkelig store boliger til at hvert barn kan ha sitt eget rom.

Bostadsbidrag er behovsprøvd og beregnes ut fra husstandens sammensetning, boutgifter, boligens størrelse og brutto inntekt. Kostnader til oppvarming regnes med i boutgiftene, med mindre man har det inkludert i husleien. Beløpet beregnes ved et sjablongbeløp basert på hvor i landet man bor (Sverige er delt inn i fire «klimasoner») og størrelsen på boligen. Beregnet bidrag reduseres dersom inntekten overstiger et visst beløp. For husstander med barn er fribeløpet 150 000 svenske kroner, mens for husstander uten barn er det lavere. Bostadsbidraget har ingen automatisk prisjustering. En rekke grensebeløp er nominelt angitt i loven, og eventuelle endringer skjer som del av budsjettbehandlingen. Dette er forskjellig fra Norge, hvor beløpene indeksreguleres. Det er heller ingen geografisk differensiering av boutgiftstaket i Sverige, slik som i Norge.

Den svenske bostøtteordningen har noe rom for skjønn. Försäkringskassan, som forvalter bostadsbidraget, kan blant annet avslå en søknad om bostadsbidrag eller sette bidraget ned, dersom den etter en konkret vurdering finner at søkeren åpenbart ikke har behov for bidraget.

Maksimalt bostadsbidrag pr. måned er 5 200 svenske kroner for barnefamilier, og 1 300 svenske kroner for unge uten barn. I 2020 var gjennomsnittlig månedsbeløp for foreløpig bostadsbidrag 2 479 svenske kroner. 223 900 husstander mottok bostadsbidrag i minst én måned. Utbetalt bostadsbidrag utgjorde rundt en fjerdedel av totalbeløpet på 20,9 milliarder svenske kroner

En utredning om blant annet bostadsbidraget, SOU 2021: 101 *Träffsäkert – Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underållsstödet* ble publisert 18. januar 2022. Som det fremgår av tittelen, er en hovedanbefaling i utredningen at bostadsbidraget skal beregnes basert på månedlige inntekter (i stedet for årsinntekt), slik som i Norge. Det anslås at en slik omlegging kan redusere tilbakebetalingskrav med 90 prosent.

### Bostadstillägg

Bostadstillägg er et tillegg til andre ytelser for uføre, alderspensjonister, dem som mottar enkepensjon og dem som mottar «aktivitetsersättning».<sup>14</sup> Formålet med bostadstillägget er å gi mulighet til å skaffe og beholde en bolig med tilfredsstillende standard.

Bostadstillägg behovsprøves mot trygd og pensjon og en andel av øvrige skattepliktige inntekter. I tillegg til en beregningsformel med forholdsvis detaljerte regler omfatter ordningen et «særskilt tillegg». Tillegget garanterer mottakeren et visst disponibelt beløp etter at skatt og boutgifter er betalt.

Beregningen av bostadstillägg er i stor grad knyttet opp mot «prisbasbeløpet» (tilsvarende den norske konsumprisindeksen), som sikrer justering i takt med prisstigningen. Det er imidlertid også angitt konkrete beløp i loven som ikke justeres automatisk, herunder øvre grense for boutgifter.

Ansvar for bostadstillägget er delt mellom Pensionsmyndigheten og Försäkringskassan, avhengig av de underliggende ytelsene. I gjennomsnitt mottok 288 000 personer bostadstillägg fra Pensionsmyndigheten hver måned i 2020, mens ytterligere omkring 115 000 fikk tillegget fra Försäkringskassan. Gjennomsnittlig månedsbeløp for bostadstillägg fra Pensionsmyndigheten var 2 832 svenske kroner, og gjennomsnittlig beløp fra Försäkringskassan var om lag 3 600 svenske kroner (Försäkringskassan, 2020). Samlet utbetaling var på rundt 15 milliarder svenske kroner, hvorav to tredjedeler ble utbetalt fra Pensionsmyndigheten og en tredjedel ble utbetalt fra Försäkringskassan.

## 7.3 Danmark

Danmark har en todelt bostøtte («boligstøtte»):

- Boligsikring er den mest generelle ordningen, og er tilgjengelig for alle som bor i leide boliger.
- Boligyldelse er forbeholdt pensjonister og personer som mottar visse andre ytelser eller tjenester.

Formålet med boligstøtten i Danmark er å øke boligkonsumet for lavinntektsgrupper, samt å utjevne

<sup>14</sup> «Aktivitetsersättning» kan sees som en parallell til norske arbeidsavklaringspenger.

forskjeller i levekår. Boligstøtten er lovfestet, og vilkår er fastsatt i lov om individuell boligstøtte (boligstøtteloven). I motsetning til den norske og svenske bostøtten, er den danske boligstøtten forbeholdt dem som leier bolig. Det er også en forskjell at bostøtten delvis finansieres av kommunene. De som eier bolig, kan på nærmere bestemte vilkår få boligstøtte som lån. For å motta boligstøtte, må boligen ha kjøkken med innlagt vann og avløp.

I gjennomsnitt mottok 540 000 husstander boligstøtte pr. måned i 2020. Dette er om lag 20 prosent av Danmarks vel 2,7 millioner husstander (Danmarks statistikk, 2021). Den totale bevilgningen var 15,6 milliarder danske kroner<sup>15</sup> samme år, noe som utgjorde 0,72 prosent av dansk bruttonasjonalprodukt (OECD, 2021). Således er også den danske ordningen vesentlig større enn den norske.

### **Boligsikring**

Boligsikringen er rettet mot husstander i allmenntilgjengelige utleieboliger<sup>16</sup> og er differensiert etter boutgifter, inntekter og husstandsstørrelse. I gjennomsnitt mottok 260 000 husstander boligsikring hver måned i 2020. Hver husstand fikk i gjennomsnitt 1 239 danske kroner i måneden. Staten og de respektive kommuner finansierer halvparten av kostnadene hver.

Boligsikringen beregnes som differansen mellom husstandenes årlige boutgifter og inntekter. Kun 60 prosent av husstandenes boutgifter og 18 prosent av deres inntekter, ut over et fribeløp, tas med i beregningen. Dersom husstanden har formue over et visst beløp, legges en prosentandel av formuen til inntekten.<sup>17</sup> Satsene for beregning av boligsikringen er oppgitt i boligstøtteloven. Satsene prisjusteres 1. januar hvert år i takt med veksten i Danmarks Statistikk forbrugerprisindeks (tilsvarende den norske konsumprisindeksen) to år tidligere.

Boutgiftene for leieboliger tar utgangspunkt i husleien. Det legges til sjablongbeløp dersom leietaker betaler for vannavgift eller innvendig vedlikehold i

tillegg til husleien. Boutgiftene for eide boliger omfatter renter og avdrag på lån samt offentlige avgifter, skatt og et standardbeløp til vedlikehold. Strøm og varme inngår ikke. Boutgiftene fordeles på boligens bruttoareal. Støtten beregnes ut fra maksimalt 65 kvadratmeter for første person og 20 kvadratmeter for hver av de øvrige personer. Dette innebærer at dersom det bor to personer i en bolig på 100 m<sup>2</sup>, medregnes kun 85/100. Sterkt bevegelseshemmede og personer som mottar døgnhjelp, kan få støtte for et større areal. I tillegg begrenses boutgiftene av fastsatte tak på om lag 90 000 danske kroner pr. år for husstander uten barn, opp til om lag 110 000 danske kroner pr. år for husstander med fire eller flere barn.

Udbetaling Danmark forvalter boligstøtten. I likhet med i Sverige er det rom for noe skjønn. Udbetaling Danmark kan skjønnsmessig sette ned boutgiften dersom leien overstiger vanlig husleie eller delvis må sees som betaling for «luksuriøst utstyr eller beliggenhet». Myndighetene kan også sette ned eller avslå søknad om boligsikring etter en konkret skjønnsvurdering.

### **Boligydelse**

Boligydelse er rettet mot pensjonister, sterkt bevegelseshemmede i tilpasset bolig, personer som får døgnkontinuerlig hjelp, personer over 55 år som bor i bofellesskap, og personer i bofellesskap i en støttet privat andelsboligforening.

I gjennomsnitt mottok 280 000 husstander boligydelse hver måned i 2020. Hver husstand fikk i gjennomsnitt 3 133 danske kroner i måneden. Kommunene finansierer 25 prosent av boligydelsen, mens staten dekker resten.

Boligydelse beregnes på samme måte som boligsikring, men andelen av inntekter og boutgifter som legges til grunn er noe høyere (henholdsvis 75 prosent og 22,5 prosent). Støtten prisjusteres med «satsreguleringsprocenten» som fastsettes av det danske Finansministeriet hver høst for det kommende året, og som forutsetningsvis følger lønnsveksten to år tidligere. Grensene for hvilke formuesbeløp som legges til inntekten, er lavere enn for boligsikring.

<sup>15</sup> 100 danske kroner (DKK) = 131.66 norske kroner (NOK) pr. 8. april 2022.

<sup>16</sup> Allmenntilgjengelige boligforetak er underlagt lov om «allmenntilgjengelige boligselskaper», og de har felles regler for tildeling og husleiefastsettelse.

<sup>17</sup> 10 prosent av formue over en grense på 902 600 kroner pr. år og 20 prosent av formue over en grense på 1 805 400 kroner (2021-nivå).

## 7.4 Finland

Finland har den nest største bostøtteordningen av OECD-landene, målt i andel av bruttonasjonalprodukt. 2,1 milliarder euro ble utbetalt i 2020, noe som tilsvarer 0,88 prosent av bruttonasjonalprodukt (OECD, 2021).<sup>18</sup> I november 2021 mottok 389 067 husstander bostøtte, og i gjennomsnitt fikk hver husstand utbetalt 325 euro pr. måned (Kela, 2022). Om lag 96 prosent av alle husstandene som mottar støtte, bor i en leid bolig.

Formålet med den finske bostøtteordningen er å bidra til at husstander med lave inntekter skal kunne håndtere boutgiftene sine. I utgangspunktet retter ordningen seg mot alle husstander med lav inntekt, uavhengig av om de bor i eid eller leid bolig. Kansaneläkelaitos, også kalt Kela, er ansvarlig for forvaltning av folketrygd, inkludert Finlands bostøtteordning. Støtten utbetales første virkedag i måneden, og den kan utbetales direkte til søkerens bankkonto eller til utleier dersom søkeren ikke har betalt husleien de siste to månedene. Minsteutbetaling er 15 euro pr. måned.

For å ha rett til bostøtte, må søkeren være over 18 år og selv bo i boligen det søkes bostøtte til. Studenter som mottar studiestøtte, samt pensjonister med pensjonsrettigheter, omfattes også av ordningen.

Det stilles ingen krav til boligen, hverken når det gjelder størrelse eller standard. Det finnes imidlertid noen grenser for hvor høye boutgifter som kan tas med i beregningen.

### Beregningen

Som i Norge beregnes den finske bostøtteordningen med utgangspunkt i godkjente boutgifter, brutto inntekter og antall voksne og barn i husstanden. Bidragets størrelse beregnes som en viss andel av differansen mellom godkjente boutgifter og en inntektsavhengig egenandel.<sup>19</sup> Andelen, eller dekningsgrad, er 85 prosent for pensjonister og 80 prosent for alle andre husstander.

<sup>18</sup> 1 euro (EUR) = 9.56 norske kroner (NOK) pr. 8. april 2022.

<sup>19</sup> Beregnede egenandeler under EUR 10 tas ikke med i beregningen.

### Godkjente boutgifter

Hvilke boutgifter som kan legges til grunn for beregningen, vil variere etter boligens disposisjonsform. Husstander som bor i leide og kollektivt eide boliger, kan legge til grunn husleien, samt utgifter til vann og oppvarming, dersom disse ikke er inkludert i husleien. Utgifter til vann og oppvarming beregnes ved et sjablongbeløp basert på hvor i landet man bor (Finland er det inn i tre soner) og antall personer i husstanden.<sup>20</sup> For selveide boliger legges 73 prosent av utgiftene til renter og avdrag på lån til finansiering av boligen til grunn. Eiere kan legge til driftskostnader knyttet til vedlikehold av boligen. Inkludert i disse kostnadene er oppvarming og vann. Hvor store driftskostnader som kan legges til grunn, vil variere etter hvor mange personer det er i husstanden.

Utgifter til strøm (utenom til vann og oppvarming), sauna, parkering og internetttilgang kan ikke regnes med. Boutgiftstakene varierer etter antall personer i husstanden og hvilken kommune husstanden bor.<sup>21</sup> I det finske bostøttesystemet er landets kommuner delt inn i fire grupper som har ulike boutgiftstak. Befolkningstette kommuner som Helsinki og de omkringliggende kommunene har de høyeste boutgiftstakene. Boutgiftstakene prisjusteres årlig av den finske regjeringen.

### Egenandel

Størrelsen på egenandelen varierer med husstandens samlede årsinntekt, og den øker jo høyere inntekt husstanden har. Egenandelen varierer også med antall voksne og barn i husstanden. I det finske bostøttesystemet vektlegges barn mer enn voksne; jo større andel de utgjør av husstandsmedlemmene, desto lavere blir egenandelen. Det trekkes 606 euro fra søkerens inntekt uavhengig av antall personer i husstanden. Alle beløp i egenandelsberegningen prisjusteres årlig med utgangspunkt i endringer i pensjonsindeksen, som igjen baserer seg på endringer i Finlands levekostnadsindeks.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Søkerne kan legge til grunn EUR 19 pr. måned pr. person i utgifter til vann. For utgifter til oppvarming legges til grunn henholdsvis EUR 41, 44 eller 45 for den første personen og et tillegg på henholdsvis EUR 14 eller 15 for hver ekstra person i husstanden.

<sup>21</sup> Personer med en funksjonsnedsettelse og som trenger ekstra plass i boligen sin, har høyere boutgiftstak.

<sup>22</sup> Levekostnadsindeksen produseres av Statistikkentralen som er Finlands nasjonale statistikkbyrå.

## 7.5 Island

Islands bostøtte tar sikte på å redusere boutgiftene til leietakere, enten de bor i kommunal-/ sosialbolig, studentbolig eller privat leid bolig. Vilkår og regler er fastsatt i lov (Housing Benefit Act, No. 75/2016). Islands bostøtte er innrettet mer som en inntekts-sikringsordning enn en boligpolitisk ordning. Dette reflekteres i at nivået på boutgiftene ikke har betydning for utmålingen av bostøtte. Det er kun inntekt og formue som avgjør hvor mye man får. Bostøtten er heller ikke geografisk differensiert.

I overkant av 16 000 husstander er omfattet av den islandske bostøtteordningen. Dette utgjør om lag halvparten av landets leietakere. Årlig budsjett er ca. 6,2 milliarder islandske kroner, noe som utgjør 0,21 prosent av landets bruttonasjonalprodukt.<sup>23</sup> I tillegg utbetales det kommunal bostøtte med ca. 1,5 milliarder islandske kroner (OECD, 2021).

Hvis man ser bort fra boutgiftene, er vilkårene for å motta bostøtte langt på vei lik de norske. Søkeren må være over 18 år og ha en gyldig leiekontrakt. Boligen må ha minst ett soverom, kjøkkenfunksjon samt bad og toalett. Unntak kan gjøres blant annet for studentboliger og kommunale boliger for personer med funksjonsnedsettelse. I motsetning til i Norge er det krav om at leiekontrakten må være tinglyst og ha en varighet på minst tre måneder. Det kan gjøres unntak for kommunale boliger, studentboliger og enkelte andre midlertidige boforhold.

Satser for beregning av bostøtte fastsettes av nasjonalforsamlingen. Ordningen er innrettet slik at

en person med inntekt som en pensjonist skal ha full bostøtte; deretter blir bostøtten redusert med økende inntekt.

I likhet med den norske bostøtteordningen er saksbehandlingen i stor grad automatisert, og det brukes få ressurser til administrasjon av ordningen (åtte årsverk i 2021).

### Beregning

Inntekten til alle personer i husstanden over 18 år tas med i beregningen. Ved utmålingen av bostøtte tas det samtidig hensyn til hvor mange personer som bor i husstanden.

Fribeløpet for husstandens formue er 8 millioner islandske kroner. Ved en formue på 12,8 millioner islandske kroner faller retten til bostøtte bort. Grensene i den norske ordningen er noe lavere.

Bostøtten beregnes ut fra husstandens samlede skattepliktige inntekt. Inntekt hentes inn månedlig fra ligningsmyndighetene. Det er gjennomsnitt av utbetaling de 4 siste måneder som legges til grunn, med enkelte unntak. For en person som kun har registrert inntekt for den siste måneden, benyttes denne. Det er en årlig etterkontroll. Etterkontrollen omfatter også formue og inntekt som det ikke er mulig å hente inn fra registerdata, så som utenlandsinntekt og næringsinntekt.

For en inntekt opp til minste inntektsgrense blir det utbetalt maksimal bostøtte. Ved en øvre inntektsgrense faller retten til bostøtte bort.

<sup>23</sup> 100 islandske kroner (ISK) = 7.08 norske kroner (NOK) pr. 8. april 2022.





# II

## Vurderinger og anbefalinger

# 8 Boutgifter

## 8.1 Problemstillinger

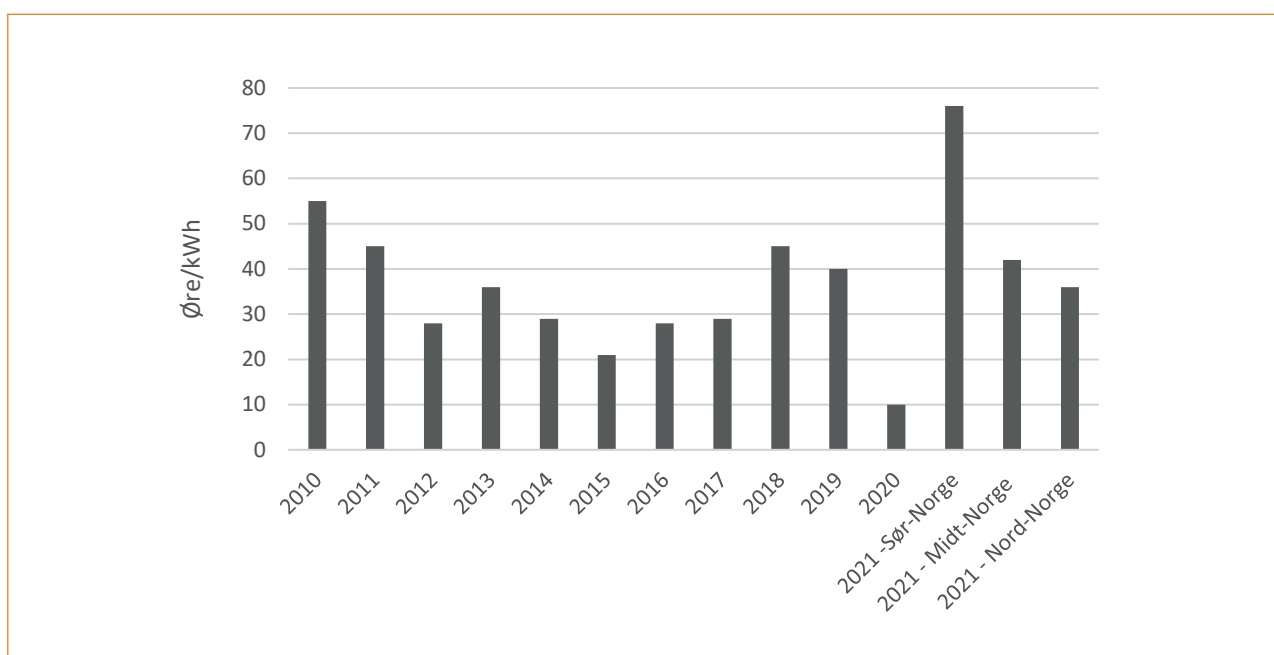
Boutgift er definert som utgiften ved å leie eller eie en bolig (kfr. kap. 3.3). Det kan være grunn til å vurdere nærmere hvilke utgifter som skal inkluderes i beregningen av bostøtte, særlig med hensyn til avdrag på lån og utgifter til strøm.

For boligeiere inngår avdrag på lån i beregningsgrunnlaget for bostøtte. Avdrag er imidlertid ikke en boutgift på linje med for eksempel kommunale avgifter og renter. Avdrag kan betraktes som sparing, som bidrar til å bygge opp husstandenes formue. Husstandene vil til en viss grad også ha rom for å bestemme hvor mye de ønsker å betale i avdrag, og dermed hvor mye de ønsker å spare i boligen.

I bostøttegrunnlaget er det for eiere satt opp en fast sats i driftsutgifter til ytre vedlikehold og forsikring av boligen. I dag er dette beløpet på 13 055 kroner

pr. år. Forsikring og vedlikehold inngår også i Statistisk sentralbyrås beregningsgrunnlag for boutgifter, hvor det er forutsatt at vedlikeholdskostnadene skal gå til vedlikehold og ikke oppgradering av boligen. Det fins lite tilgjengelig statistikk for faktiske vedlikeholdskostnader for eiere.

Utgifter til strøm inngår i utgangspunktet ikke i beregningsgrunnlaget for bostøtten. Et unntak gjelder for alders-, uføre- og etterlattepensjonister som ikke betaler for oppvarming gjennom husleie eller fellesutgifter; de får lagt til en sjablongmessig utgift som (pr. mai 2022) er på 6 527 kroner pr. år. Leietakere som har strømudgifter inkludert i husleien, kan også legge slike utgifter til grunn i boutgiftene. I tillegg har Stortinget ved flere anledninger vedtatt ekstraordinære utbetalinger til mottakere av bostøtte for å kompensere for høye strømpriser (se f.eks. Prop. 46 S (2021–2022) og Innst. 119 S (2021–2022)).



Figur 8.1 Konsumprisjusterte strømpriser. 2010-2021

Kilde: Olje- og energidepartementet



Figur 8.1 viser konsumprisjusterte strømpriser fra 2010 til 2021. Prisene varierer fra 10 øre pr. kWh i 2020 til 61 øre pr. kWh i 2021. I 2021 og hittil i 2022 har strømprisene vært historisk høye i deler av landet. I desember 2021 la regjeringen frem en ordning som delvis kompenserer for høye strømpriser, ved at husholdninger får deler av sine strømutfgifter tilbakebetalt gjennom nettleien. Denne ordningen gjelder for alle norske husholdninger. Samtidig får alle studenter som har lån og stipend i Lånecassen, og som betaler strøm i tillegg til husleie, et strømstipend på 3 000 kroner i vårsemesteret 2022 (Olje- og energidepartementet, 2022).

I tillegg til de ovennevnte tiltakene, vedtok Stortinget ekstraordinære utbetalinger til mottakere av bostøtte som en form for strømstøtte. Utbetalingene gjennomføres ved hjelp av systemet for generell utbetaling av bostøtte og går til dem som kvalifiserer for bostøtte. Utbetalingen av bostøtte skjer etterskuddsvis, slik at bostøttevedtaket for desember er avgjørende for ekstra utbetalingen i januar. I perioden fra desember 2021 til februar 2022 er satsene i egenandelsberegningen midlertidig endret slik at flere nye bostøttemottakere kan komme inn i ordningen (Prop. 46 S (2021–2022)).

De ekstraordinære utbetalingene er ment som kortsiktige og midlertidige tiltak. Det kan være behov for mer permanente og forutsigbare måter å håndtere svingninger i strømprisene på.

## 8.2 Vurderinger

Beregningsgrunnlaget for boutgifter i bostøtten harmonerer godt med tilsvarende beregningsgrunnlag i Statistisk sentralbyrås målinger av boutgifter. I Statistisk sentralbyrå (2018a, s. 27) heter det:

*Boutgifter er den største utgiftsposten til norske husholdninger. Vi vil her se på årlige boutgifter som inkluderer husleie, fellesutgifter for både selveiere og andels- og aksjeeiere, renter og avdrag, kommunale avgifter, elektrisitet og brensel, og forsikringspremie på bolig.*

Statistisk sentralbyrå inkluderer altså både avdrag, elektrisitet og oppvarming i konsumprisindeksen, i kategorien «bolig, lys og brensel».

### Avdrag

For eiere inngår avdrag på boliglån i beregningsgrunnlaget for bostøtten. Statistisk sentralbyrå har i flere sammenhenger valgt å inkludere avdrag som en del av de månedlige økonomiske forpliktelsene til en eierhusholdning (Statistisk sentralbyrå, 2018a). Det begrunnes med at avdrag må dekkes før annet forbruk, og at det derfor inngår i husholdningenes evne til å håndtere løpende utgifter.

Statistisk sentralbyrå påpeker også at det er metodiske utfordringer forbundet med å skille ut renter og avdrag (Statistisk sentralbyrå, 2017). For andelseiere i borettslag er dette særlig komplisert. Andelseiere har gjerne en andel fellesgjeld som nedbetales gjennom fellesutgiftene. Det gjør det vanskelig å skille ut avdrag fra øvrige poster.

### Strøm

Belysning og oppvarming er nødvendig for at en bolig skal regnes som beboelig. Det kan derfor argumenteres for at strøm er en del av boutgiftene, på lik linje med for eksempel kommunale avgifter og renteutgifter. I så fall er det naturlig å tenke seg at variasjoner i strømprisene bør reflekteres i nivået på bostøtten. Til sammenlikning regnes kostnader til oppvarming med i boutgiftene som ligger til grunn for beregningen av bostøtte i Sverige og Finland, med mindre man har det inkludert i husleien. Beløpet beregnes ved et sjablongbeløp basert på hvor i landet man bor (Sverige er det delt inn i fire «klimasoner», mens Finland er delt i tre regioner), samt størrelsen på henholdsvis boligen i Finland og husstanden i Sverige (kfr. kap. 7).

På den andre siden er det flere faktorer enn strøm, som bredbånd og innbo, som er nødvendig for at en bolig skal tilfredsstillende rimelige krav. Det kan derfor være vanskelig å definere hvor grensen skal gå.

Dagens bostøtteordning innebærer en forskjellsbehandling ved at de som har strøm inkludert i husleie eller fellesutgifter, får støtte til strøm gjennom bostøtten, mens de som ikke har strøm inkludert i husleie eller fellesutgifter, ikke får slik støtte. Av de om lag 86 000 husstandene som mottok bostøtte i desember 2021, var det om lag 22 000 som hadde oppgitt at de hadde oppvarming inkludert i husleie eller fellesutgifter. Dette tilsier at bostøtten enten bør kompensere dem som ikke har strøm inkludert

i husleie eller fellesutgifter, eller strammes inn for dem som har det inkludert.

Høye og uforutsigbare strømpriser er uansett særlig belastende for husstander med lave inntekter. Utgiftene til strøm utgjør en betydelig del av deres samlede utgifter og har dermed stor betydning for deres levestandard. Staten har ikke et system som gjør det mulig å innføre tiltak som treffer alle med lavinntekt. Dersom man likevel ønsker å kompensere husstander med lave inntekter i perioder med ekstraordinært høye strømpriser, er ekstrautbetaling gjennom bostøttesystemet en mulighet.

#### *Tiltak*

Dersom man ønsker at variasjoner i strømprisene i større grad skal reflekteres i nivået på bostøtte, er det flere måter man kan gjøre det på. Noen tiltak kan være hensiktsmessige på kort sikt, men krevende å gjennomføre på lang sikt, og omvendt. Noen tiltak kan relativt enkelt iverksettes når strømprisene når et visst nivå, mens andre tiltak krever mer omfattende og permanente endringer i bostøtteregelverket.

Det kunne være naturlig å behandle strømutfgifter likt som andre boutgifter i regelverket, ved å ta utgangspunkt i faktiske boutgifter. I praksis er dette antakelig lite hensiktsmessig.

For eksempel vil det være krevende å hente inn opplysninger om bostøttemottakernes faktiske strømforbruk, blant annet på grunn av personvernregler. Det er også krevende å be mottakerne om å rapportere eget strømforbruk. På grunn av variasjon i både strømpriser og forbruk, vil mottakerne måtte rapportere hver måned. Dette vil innebære mer arbeid både for søkeren og kommunene som må registrere og kontrollere opplysningene. Ulike strømvtales kan ha forskjellige tidspunkter for når regningen kommer. Det er ikke gitt at alle strømregninger kommer tidsnok til å inngå i vedtaket.

Det er heller ikke åpenbart hvordan man skal skille mellom dem som har oppvarming og strøm inkludert i husleien, og dem som ikke har det, eller hvor grensen skal gå for hvem som skal få støtte. Dette kompliseres ytterligere ved at andelen av strømutfgiftene som inkluderes i husleie eller fellesutgifter, varierer. Noen får dekket alt, mens andre bare får dekket deler, som for eksempel i boliger hvor det

er vannbåren varme. Å isolere strømkostnadene, vil derfor være svært utfordrende for mange husstander, særlig på månedsbasis.

En løsning kan være å fortsette å benytte seg av midlertidige ekstrautbetalinger i form av sjablongmessige beløp når strømprisene blir særlig høye.

Dette kan gjøres ved å utbetale sjablongbeløp som legges til den allerede beregnede bostøtten. Dette kan raskt og effektivt vedtas når strømprisene er spesielt høye. Husbanken kan utbetale støtte til de aktuelle mottakerne i løpet av kort tid og med relativt lave administrative kostnader. Et sjablongtillegg vil også, fordi det gir samme beløp uavhengig av individuelt forbruk, gi incitament til å bruke mindre strøm.

Det er også mulig å oppnå mer forutsigbarhet om ekstrautbetalingene enn det som hittil har vært tilfelle. En mulighet er at sjablongbeløpene bestemmes ut fra gjennomsnittlige månedstall for strømbehov og strømpriser i ulike geografiske områder. Dette kan for eksempel gjøres ved at man tar utgangspunkt i hvor stor bolig husstander av ulike størrelse har behov for, og hva som anses som rimelig strømforbruk for denne typen bolig. Siden strømpriser og strømforbruk også varierer etter både geografi og årstid, vil størrelsen på sjablongbeløpet variere etter flere parametere.

Så lenge kriteriene og beløpene er bestemt på forhånd, blir det uansett mer forutsigbart for mottakere, kommunene, Husbanken og andre. Det vil heller ikke være nødvendig med egne stortingsvedtak hver gang strømprisene blir høye.

Ekstrautbetalinger som gis i tillegg til bostøtten, fører imidlertid til at forskjellen mellom de som får litt bostøtte og de som ikke får bostøtte, blir større, fordi ekstrautbetalingen ikke avkortes mot inntekt. Etter dagens regler får for eksempel en person som i utgangspunktet kvalifiserer til 51 kroner i bostøtte, både 51 kroner i bostøtte og sjablongbeløpet for strømstøtte, mens en person som kvalifiserer til 49 kroner i bostøtte, hverken får bostøtte eller sjablongbeløpet.<sup>24</sup> Jo større sjablongbeløpet er, desto større blir forskjellen. Den manglende inntektsavkortingen

<sup>24</sup> Minste utbetalte bostøttebeløp er 51 kroner pr. 1.1.2022.

gjør også at en liten økning i inntekten kan føre til at både bostøtte og ekstra utbetaling faller bort. Dette kan ha en negativ effekt på mottakernes arbeidsincentivanter og fremstå urimelig for husstander som ligger rett over inntektsgrensen.

Dette kan løses ved å bruke samme sjablongberegning som skissert over, men der beløpet legges til i beregningen av bostøtte, både for boutgifter og boutgiftstak. Med dette alternativet vil inntektsgrensene heves automatisk når strømkostnadene går opp. Det vil innebære at flere omfattes av bostøtteordningen når strømprisene er høye. Til nå har bostøtteordningen blitt brukt primært ved særlig høye strømpriser. Det vil derfor være et sentralt spørsmål hvorvidt eventuelle tiltak skal ta hensyn til strømkostnader generelt eller bare når de overstiger et visst nivå.

### 8.3 Anbefalinger

Til tross for mulige prinsipielle motforestillinger, bør ordningen med å la avdrag på lån inngå i boutgiftsgrunnlaget videreføres. Det begrunnes først og fremst med at boligeiere utgjør en relativt liten andel av bostøttemottakerne, og de praktiske vanskelighetene med å beregne avdrag for mange av dem.

Stortinget har systematisk gitt ekstra bostøtte når strømprisene har vært ekstraordinært høye. Dette tyder på at det er et politisk ønske om at variasjoner i strømprisene i større grad skal reflekteres i nivået på bostøtten. Strømstøtten til bostøttemottakere bør være forutsigbar, både for mottakerne og forvaltningen. I tillegg bør den være enkel å administrere. Den bør også balansere målet om å kompensere husstander med lave inntekter for høye strømutgifter, og det miljømessige målet om å holde strømforbruket nede på en god måte.

Med disse forutsetningene virker det mest hensiktsmessig å innføre sjablongbeløp som automatisk legges til beregningen av bostøtte. Sjablongbeløpet kan bestemmes ut fra en vurdering av hva som må anses som rimelige strømutgifter for ulike typer boliger i ulike geografiske områder. Det kan eventuelt innføres et fribeløp eller minstesats, som gjør at sjablongbeløpet bare utbetales når strømprisene er særlig høye.

Dersom man lar strømutgifter inngå i bostøtteberegningen på lik linje med andre boutgifter, vil man kunne fjerne det særskilte tillegget for pensjonister. Dette vil innebære en forenkling av regelverket, og det vil gi likebehandling av alle bostøttemottakere.

# 9 Boutgiftstak

## 9.1 Problemstillinger

Husstander som har boutgifter over boutgiftstaket, får ikke bostøtte for den delen som overstiger taket.

Boutgiftstaket varierer med antall medlemmer i husstanden og bosted. Størrelsen på takene er nedfelt med eksakte beløp i bostøtteforskriften. Dagens størrelser på boutgiftstakene fremgår av Tabell 3.1.

I kapittel 5.5 er det vist at boutgiftstakene har økt mindre siden 2012 enn leieprisene i samme periode. Særlig gjelder dette for husstander med én person, som utgjør ca. to tredjedeler av bostøttemottakerne.

Av Tabell 3.1 fremgår det at 341 av landets 356 kommuner er i kommunegruppe 4. Størrelsene som ble fastsatt da boutgiftstakene ble geografisk differensiert i 2009, var basert på en analyse av bolig- og leieprisstatistikker, foretatt av Husbanken. I årene siden har det ikke blitt gjort noen grundige vurderinger av boutgiftstakene i lys av utviklingen i eie- og leiepriser i boligmarkedet. Ekspertgruppen har fått flere henvendelser fra kommuner som melder om at deres lokale boligmarked har høyere boutgifter enn det deres kommune plassering skulle tilsi, og at de ønsker å komme høyere opp i kommunegruppeinndelingen.

Fra 2017 ble det innført en ny modell for prisjustering av de ulike satsene i boutgiftstakene, fordelt etter både husstandsstørrelse og geografiske variasjoner. Boutgiftstakene justeres årlig i takt med boutgiftkomponentene i konsumprisindeksen. Justeringen er lik for alle takene. I tillegg er det foretatt en del særskilte endringer i enkelte av statsbudsjettene (kfr. kap 5).

## 9.2 Vurderinger

Formålet med boutgiftstaket er å avgrense bostøtten mot unødvendig høye boutgifter. Det virker derfor naturlig å knytte boutgiftstaket til et mål for rimelige boutgifter, noe som vil variere med husstandens størrelse, sammensetning og bosted.

### Husstandsstørrelse

For å kunne beregne rimelige boutgifter for en husstand av en bestemt type, må det tas stilling til hva slags bolig husstanden har behov for. Når det gjelder størrelse, kan det knyttes til areal, antall rom eller en kombinasjon av de to.

Da bostøtten ble etablert i 1973, var det nettopp dette som var grunnprinsippet:

*Hvilke boligstørrelser i antall rom det er naturlig å rekne med for husstander med et bestemt antall personer. (...) Her er lagt til grunn 2 rom og kjøkken for husstander på 1 eller 2 personer, 3 rom og kjøkken for en husstand på 3 personer, 4 rom og kjøkken for en husstand på 4 personer, 4, eventuelt 5 rom og kjøkken for en husstand på 5 personer, og 5, eventuelt 6 rom og kjøkken for en husstand på 6 personer.*

St. meld. nr. 76 (1971–72) Om boligspørsmål, s. 97

Variasjonen i boutgiftstakene ble systematisert i St.prp. nr. 11 (2008–2009) i form av fire husstandsgrupper. For en husstand på én person ble det månedlige taket satt til 5 083 kroner. Differansen mellom hver gruppe ble satt til 250 kroner. I 2011 ble inndelingen utvidet til 5 husstandsgrupper, og den tilsvarende differansen mellom hver av gruppene ble økt til 375 kroner.

Statistisk sentralbyrå definerer en husholdning som trangbodd dersom det er mindre enn 25 kvadratmeter pr. person i boligen, og det er færre

oppholdsrom enn antall personer i husholdningen eller én person bor på ett rom. Begge disse kriteriene må være oppfylt.<sup>25</sup>

Boutgiftstaket kan beregnes ved at det tas utgangspunkt i husstandens boligbehov. For eksempel kan det for en husstand på fem personer legges til grunn at en rimelig bolig har fem rom og en størrelse på minst 100 kvadratmeter. Dette er sammenfallende med Kommunal- og distriktsdepartementets grense for trangboddhet.

Når man har bestemt forholdet mellom husstand og rimelig boligstørrelse, kan man beregne rimelige boutgifter med utgangspunkt i eksisterende statistikk. Ifølge Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse var leieprisen for en bolig med fem rom i gjennomsnitt ca. 13 800 kroner i 2021. For husstanden blir boutgiftstaket eksempelvis 80 prosent av denne gjennomsnittlige leieprisen, eller 11 000 kroner. Tilsvarende beregning kan gjøres for andre husstandstyper.

### Geografisk differensiering

Geografisk differensiering etter nivå på boligprisene bidrar til at boutgiftstaket bedre avspeiler de faktiske boutgiftene der mottakerne bor. Samtidig svekker det incitamentet til å flytte til områder der boutgiftene er lavere. I Danmark og Sverige er boutgiftstakene like for hele landet. Ønsker man å gi bostøttmottakerne incitamenter til å velge en nøktern bolig utenfor pressområdene, kan det være hensiktsmessig med en grov geografisk inndeling.

### Metoder for fastsetting

Nærmere 90 prosent av husstandene som mottar bostøtte, leier boligen de bor i. Det er derfor mest hensiktsmessig å se størrelser på boutgiftstak opp mot leiepriser i boligmarkedet. I motsetning til for eiemarkedet fins det ikke en detaljert, landsomfattende prisstatistikk for leide boliger. De mest aktuelle leieprisstatistikkene å benytte er:

- Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse og
- Husbankens bostøtteregister.

Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse er en årlig utvalgsundersøkelse om husleienivåer, der boligene er fordelt etter antall rom, størrelse (antall kvm) og region. Om lag 10 000 boliger inngår i utvalget, dvs. ca. 1,7 prosent av alle leide boliger i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2021d).<sup>26</sup> Den lave andelen innebærer en relativt grov inndeling av regioner utenom de store byene (Statistisk sentralbyrå, 2020).

Husbankens bostøtteregister inneholder boutgiftstall for ca. 100 000 bostøttmottakere i alle landets kommuner. Det er et vesentlig større tall enn utvalget i Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse, og gir grunnlag for en mer finmasket geografisk inndeling. Husbanken innhenter pr. i dag ikke data for antall rom og antall kvadratmeter til den enkelte bolig. Dette er en betydelig svakhet sammenlignet med Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse. I tillegg kan vi anta at leietakerne blant bostøttmottakere generelt bor i boliger og betaler en husleie som ikke er representative for hele leiemarkedet.

Begge de to aktuelle leieprisstatistikkene inneholder dermed svakheter. Nedenfor omtales tre alternative tilnærminger til geografisk differensiering av boutgiftstakene.

### Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse

Leiemarkedsundersøkelsen gir tall for leieprisnivå fordelt etter opptil 16 prissoner. Ulike bydeler i Oslo, Bergen og Trondheim utgjør 8 av de 16 prissonene. Ser vi bort fra inndelingen i bydeler, er gruppene som følger:

- Oslo og Bærum
- Akershus utenom Bærum
- Bergen
- Trondheim
- Stavanger
- Tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere
- Tettsteder med 2 000–19 999 innbyggere
- Tettsteder med 200–1 999 innbyggere og bosatte i spredtbygde strøk

Ved bruk av leiemarkedsundersøkelsen vil boutgiftstakene avspeile de beste tallene for faktiske leiepriser. Som følge av et relativt lite utvalg, er den

<sup>25</sup> Frem til 2015 hadde Statistisk sentralbyrå 20 kvm pr. person som grense for trangboddhet. I KDDs beregninger for antall vanskeligstilte på boligmarkedet brukes fortsatt 20 kvm pr. person som trangboddhetsgrense.

<sup>26</sup> Ifølge Statistisk sentralbyrås boforholdsregister var det 587 134 husholdninger som bodde til leie pr. 1.1.2021. (SSB, 2022a).

geografiske inndelingen i Statistisk sentralbyrås leie-markedsstatistikk grovmaske utenom de fire største byene og Akershus. Resten av landet deles inn i tre ulike prissoner. Statistisk sentralbyrås begrunnelse for denne inndelingen er å kunne presentere robuste leiepristall.

#### *Husbankens bostøtteregister*

Husbankens bostøtteregister inneholder boutgiftstall for mottakere i alle landets kommuner. Det er dermed mulig å beregne gjennomsnittlige boutgifter for mottakerne i hver enkelt kommune, som igjen kan danne grunnlag for kommunale satser for boutgiftstak. Alternativt kan det utvikles et nytt sett av kommunegrupper som er mer detaljert enn dagens.

Husbanken foreslo i 2018 en ny inndeling av kommunegrupper på grunnlag av studier av boligpris- og leieprisstatistikker. Det ble foreslått en økning fra fire til fem kommunegrupper, og det ble også foreslått å heve 29 kommuner, mot dagens 15, fra gruppen med lavest boutgiftstak.

En svakhet ved Husbankens bostøtteregister er at den mangler opplysninger om antall rom og antall kvadratmeter. Det fins imidlertid tall for antall personer i husstanden. Likevel blir det vanskeligere å sammenligne boutgiftene boligene imellom, og utvikle en god leieprisstatistikk.

#### *Kommuneinndelingen i Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks*

Et generelt trekk ved boligmarkedet er at jo mer sentral beliggenheten er, desto høyere er bolig- og leieprisene. Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks kan derfor være egnet som grunnlag for kommuneinndelingen, for å fange opp geografiske variasjoner i boutgiftene. Sentralitetsindeksen gir et mål for kommunens sentralitet, definert som tilgang (målt i avstand) til arbeidsplasser og servicefunksjoner. Oslo og dens nærmeste kommuner er i gruppe 1. Bergen, Trondheim og Stavanger og deres nærmeste kommuner er i gruppe 2, mens Evenes og Hitra er eksempler på kommuner i gruppe 6 (Statistisk sentralbyrå, 2020). Den kan være betydelige variasjoner i boutgifter innenfor hver enkelt distriktsgruppe.

**Tabell 9.1 Kommuner fordelt etter sentralitetsklasser**

Gruppe nr.	Gruppe	Antall kommuner
1.	Mest sentrale kommuner	6
2.	Nest-mest sentrale kommuner	19
3.	Mellomsentrale kommuner 1	51
4.	Mellomsentrale kommuner 2	71
5.	Nest-minst sentrale kommuner	96
6.	Minst sentrale kommuner	113

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I likhet med bostøttens nåværende kommuneinndeling er kommuneinndelingen i Statistisk sentralbyrå sentralitetsindeks heller ikke knyttet opp til geografiske inndelinger i Statistisk sentralbyrås leiepris- eller boligprisstatistikker. Statistisk sentralbyrås leie-markedsundersøkelse har ikke mulighet til å fremskaffe robuste leiepristall basert på denne geografiske inndelingen. Det er imidlertid mulig å kombinere denne inndelingen med data for boutgifter fra Husbankens bostøtteregister.

Tall fra Husbankens bostøtteregister viser at variasjonen i faktiske boligutgifter innad i de geografiske gruppene er mindre når man bruker kommuneinndelingen i Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks (lavere standardavvik) enn dagens kommunegruppeinndeling.

## 9.3 Anbefalinger

Utvalget anbefaler at størrelsene på boutgiftstakene gjennomgås på ny. Boutgiftstaket bør ta utgangspunkt i hva som anses som rimelige boligbehov for ulike husstandstyper, og knyttes til faktiske bokostnader for slike boliger. Boutgiftstakene kan dermed baseres på statistikk og utviklingen i denne. På den måten ivaretas prinsippet om at husstander har ulike boligbehov, samtidig som at man tar høyde for at boutgiftene varierer mellom ulike boligstørrelser. Man sikrer også at boutgiftstakene utvikler seg i tråd med faktiske boutgifter.

Dagens bostøtteordning – som har en ganske grov geografisk differensiering av boutgiftstaket – synes i liten grad å påvirke mottakernes valg av hvor de bor. Det skyldes først og fremst at de faktiske boutgiftene er høyere enn taket for de aller fleste, slik at de selv må bære ekstrakostnadene ved økte boutgifter.

Slik vil det være så lenge boutgiftstaket holdes på et moderat nivå. I så fall er det grunn til å legge mer vekt på hensynet til at boutgiftstaket avspeiler de geografiske forskjellene i faktiske boutgifter enn hensynet til incitamentene til å flytte til områder der boutgiftene er lave.

Det anbefales derfor at boutgiftstaket utvikles slik at det i større grad enn i dag avspeiler de faktiske nivåene på boutgiftene rundt omkring i Norge.

Bostøtteregisteret har den svakhet at det kun fanger opp boutgiftene til bostøttemottakere, noe som er en mindre og selektiv del av boligmarkedet. I tillegg mangler Husbanken data for antall rom og boligstørrelse for de enkelte mottakere.

Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse gir et mer representativt bilde av boligmarkedet, samtidig som det gir grunnlag for å differensiere utgiftene etter boligens størrelse, både målt i antall rom og kvadratmeter. Samtidig har Statistisk sentralbyrås statistikk en grovmasket inndeling av Norge utenom de fire største byene.

Det anbefales at det utvikles satser for boutgiftstakene som er fundert i grunnleggende prinsipper for «rimelige boutgifter» og løpende statistikk, og som bedre enn i dag avspeiler de faktiske boutgiftene i hele landet. Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse bør være en sentral kilde i dette arbeidet.

En slik endring i boutgiftstakene vil være til fordel for bostøttemottakere i pressområdene, der gapet mellom faktiske boutgifter og boutgiftstakene er størst. Den vil også være til fordel for mindre husholdninger, der boutgiftstakene har vært mest underregulert. Den budsjettmessige virkningen av å endre boutgiftstakene vil avhenge av hvor høyt takene legges i forhold til faktiske leieprisene; endringen kan gjøres budsjettneutryl ved en passende regulering av det gjennomsnittlige nivået på boutgiftstakene.

# 10 Inntektsgrunnlag

---

## 10.1 Problemstillinger

Som vist i kapittel 3.4, består inntektsgrunnlaget for beregning av bostøtten av en rekke elementer. Noen av disse problematiseres kort nedenfor, før oppmerksomheten konsentreres om problemstillinger, vurderinger og anbefalinger knyttet til bostøttemottakere med varierende inntekter.

Det er ikke opplagt hvordan formue bør håndteres i bostøtteordningen. For det første er det ikke åpenbart at husstander med formue bør kvalifisere til bostøtte, og for det andre er det spørsmål om boligformue bør behandles annerledes enn annen formue. Dagens ordning med fribeløp innebærer kompromiss mellom ulike hensyn. Det kan imidlertid være grunn til å gjennomgå størrelsen på fribeløpene på nytt og knytte dem bedre til relevante referansepunkter.

En annen problemstilling er hvorvidt inntekt og formue for hjemmeboende barn som har fylt 18 år, skal inkluderes i beregningsgrunnlaget av husstandens inntekt. Et sentralt spørsmål er hvorvidt det bør forventes at barn med inntekt eller formue skal bidra til husstandens økonomi ved fylte 18 år, hvis de fortsatt er fulltids skoleelever i videregående opplæring. Dersom man ville ønske å redusere deres bidrag, kan det innføres et fribeløp, eksempelvis for 18- og 19-åringer, slik at bare inntekter som overstiger fribeløpet, legges til husstandsinntekten.

Husbanken innhenter månedlige inntektsopplysninger fra a-ordningen. Husstander med tilnærmet fast inntekt hver måned får en stabil bostøttebetaling gjennom året, mens bostøttebetalingene til husstander med varierende inntekter endrer seg fra måned til måned.

En utfordring med månedlige inntektsopplysninger som har fått oppmerksomhet den siste tiden, er at bostøtten oppleves som uforutsigbar og ustabil for husstander med variable månedsinntekter. Det gjelder særlig husstander med arbeidsavklarings- og dagpenger.

Nedenfor konsentreres oppmerksomheten om problemstillingen som gjelder varierende inntekter.

## 10.2 Vurderinger

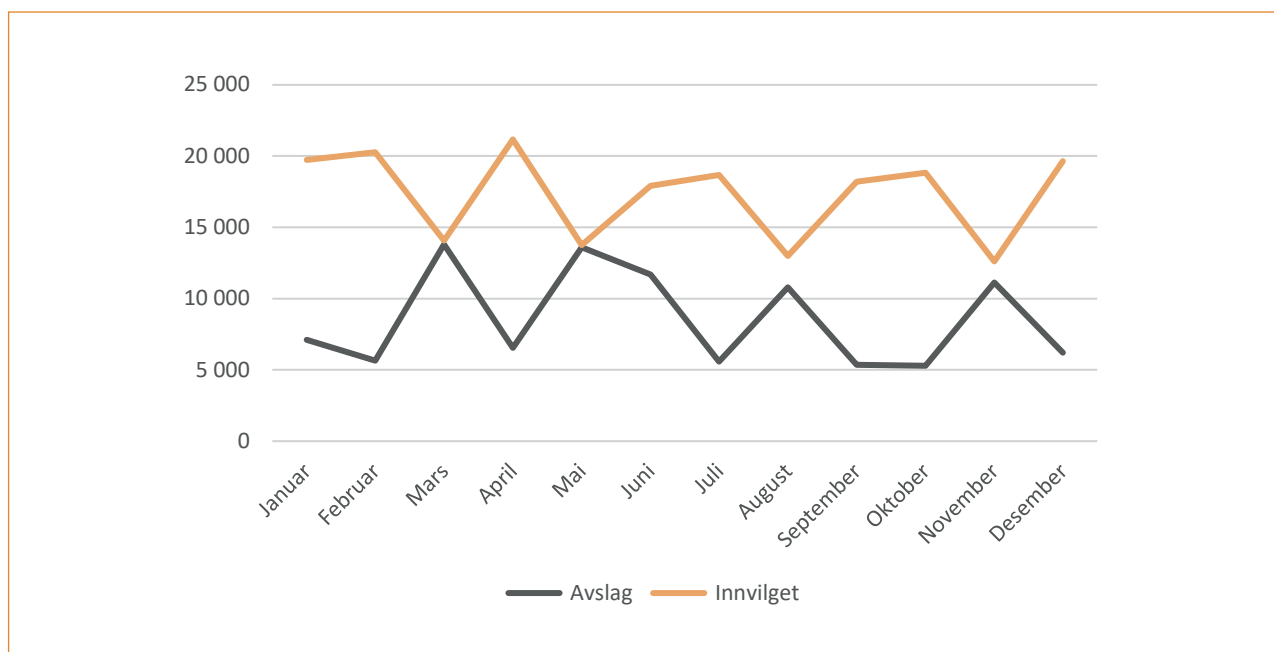
### Varierende inntekt

Med bruk av månedlige inntektsopplysninger i beregningen av bostøtte, gir inntektsendringer umiddelbart utslag i bostøtteutbetalingene. Det medfører at bostøtten blir uforutsigbar og ustabil for husstander med inntekter som varierer fra måned til måned. Problemet forsterkes av at bostøtten utbetales etterskuddsvis. For eksempel vil husstander som har lave inntekter og høye bostøttegifter i januar, få utbetalt bostøtte i februar selv om de har høyere inntekt i februar. Mottakere som har for høye inntekter til å få bostøtte i januar, får ikke bostøtte i februar selv om de har lave inntekter i februar.

Varierende inntekter kan skyldes

- ustabil lønnsinntekt som følge av for eksempel timebasert lønn eller sesongarbeid;
- meldekortbaserte ytelser som arbeidsavklaringspenger og dagpenger, der månedsinntekten på grunn av utbetalinger hver 14. dag kan omfatte enten to eller tre utbetalinger;
- utbetaling av feriepenger; og
- etterbetalinger, for eksempel i forbindelse med det årlige trygdeoppgjøret.





**Figur 10.1 Avslåtte og innvilgede bostøttesøknader pr. måned blant husstander som mottar dagpenger eller arbeidsavklaringspenger. 2021**

#### *Ustabil lønnsinntekt*

Husstander med ustabil lønnsinntekt har ofte timebasert lønn. Timebasert lønn betyr at man får betalt etter hvor mange timer man arbeider, og dette gjelder ofte for deltidsansatte med varierende arbeidstid og -mengde. I 2021 var det i gjennomsnitt nesten 8 000 bostøttmottakere hver måned som hadde registrert timelønn.<sup>27</sup> Totalt var det 29 000 husstander som én eller flere måneder hadde timelønn og fikk bostøtte. Dette indikerer en betydelig andel «timelønns-mottakere» som ikke mottar bostøtte gjennom hele året. For husstander med ustabil lønnsinntekt vil bostøtten kunne fungere som et sikkerhetsnett i måneder der de arbeider lite, og månedsutbetalingen er lav.

#### *Meldekortbaserte ytelser*

Husstander med meldekortbaserte ytelser har en fast utbetalingssyklus, men utbetalingen skjer hver 14. dag, og ikke månedlig som bostøtten. Meldekortet leveres hver 14. dag, slik at mottakerne kan få opptil 26 utbetalinger i året. Helårsmottakere får derfor to utbetalinger i ti måneder og tre

utbetalinger i to måneder. En del husstander med meldekortbaserte ytelser kvalifiserer for bostøtte i måneder med to utbetalinger, men har for høy inntekt til å få bostøtte i måneder med tre utbetalinger.

Det var i overkant av 37 000 husstander med arbeidsavklaringspenger og/eller dagpenger som mottok bostøtte i minst én måned i 2021. Både arbeidsavklaringspenger og dagpenger er ment å være midlertidige ytelser i påvente av avklaring av mottakernes tilknytning til arbeidsmarkedet. Varigheten og omfanget av varierende bostøtte er derfor begrenset. Noen leverer meldekort kun én måned, mens andre mottar dagpenger eller arbeidsavklaringspenger over flere år.

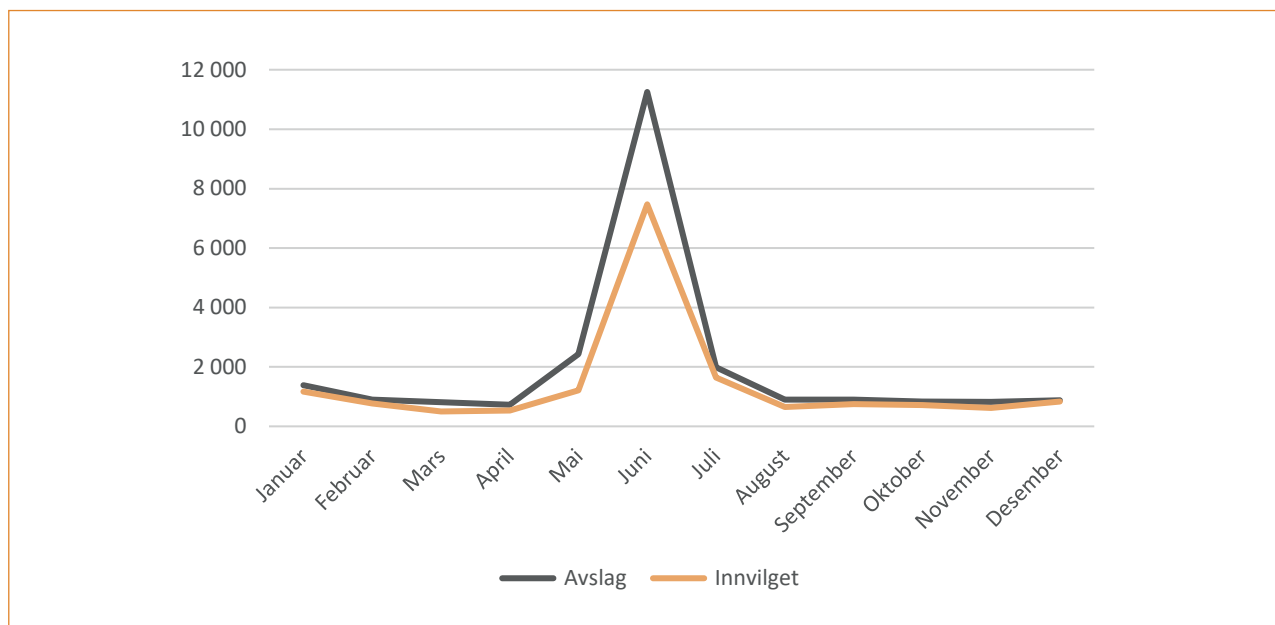
I 2021 var det særlig fire måneder med høy forekomst av husstander med tre utbetalinger av arbeidsavklaringspenger eller dagpenger. Dette gjenspeiles i forholdet mellom innvilgede og avslåtte bostøttesøknader blant disse husstandene (se Figur 10.1). For månedene mars, mai, august og november var det mellom 5 700 og 7 400 færre mottakere av bostøtte enn foregående måned.

<sup>27</sup> Husstander som mottar trygdeytelser kan også ha en delvis tilknytning til arbeidsmarkedet. I statistikken blir disse registrert som uføre eller unge uføre. Husbanken har derfor ikke statistikk over antall husstander med ustabil lønnsinntekt.

### Feriepenger

Feriepenger utbetales i en bestemt måned, for eksempel juni, eller når et arbeidsforhold opphører (Arbeidstilsynet, 2022).

Antall bostøttemottakere med feriepenger som del av inntektsgrunnlaget varierte fra 500 til 1 650 i 2021, unntatt i juni, da det var nesten 7 500 bostøttemottakere som hadde feriepenger som en del av inntektsgrunnlaget.



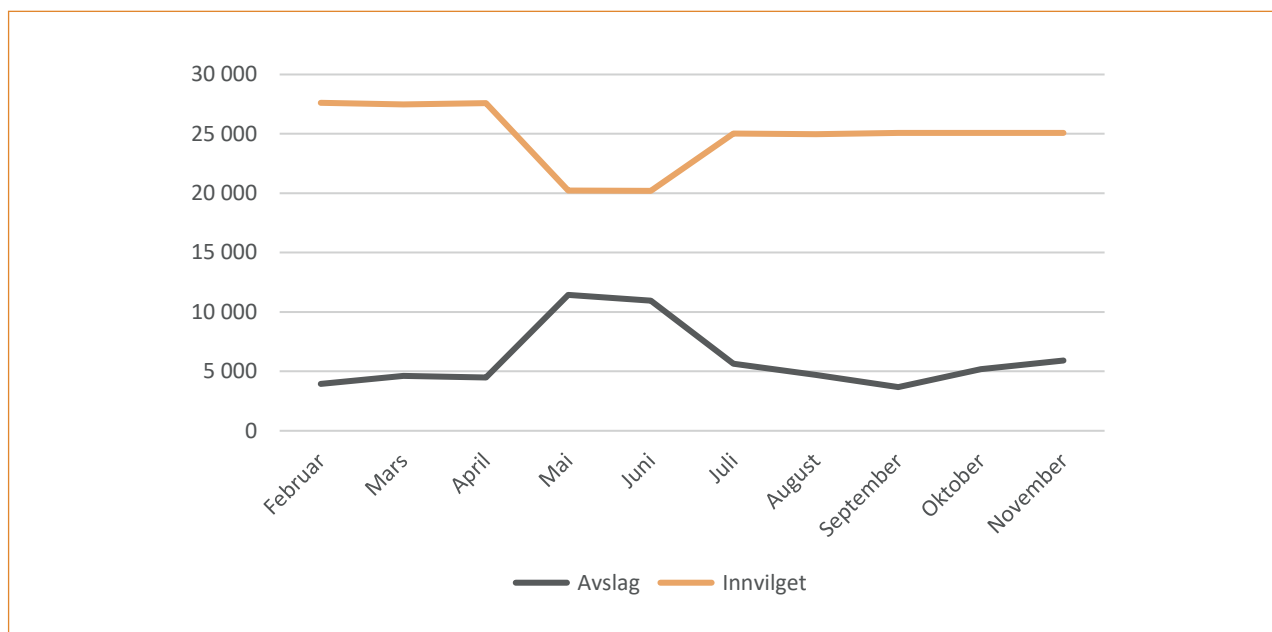
**Figur 10.2 Avslåtte og innvilgede bostøttesøknader pr. måned blant husstander med feriepenger som del av inntektsgrunnlaget. 2021**

Antall husstander med feriepenger som får avslag på bostøttesøknaden, er stort sett litt høyere enn antallet som får innvilget søknaden (se Figur 10.2). Det kan tyde på at utbetalingen av feriepenger medfører en relativt betydelig inntektsøkning i måneden det gjelder. I juni 2021 var det nesten 11 300 husstander med avslag på søknaden om bostøtte som hadde registrert feriepenger som en del av inntektsgrunnlaget.

### Etterbetalinger

Etterbetalinger er ingen konkret inntektstype. For mange bostøttemottakere er det snakk om lønns- eller trygdeoppgjør der inntektsøkningen har tilbakevirkende kraft. Trygdeoppgjøret vil ofte ha effekt fra utbetalingen i juni, men med virkning fra 1. mai. Økningen i mai kommer derfor som en etterbetaling i juni.

Som vist i Figur 10.3 var forholdet mellom antall innvilgede søknader og avslag i 2021 relativt stabilt blant husstander med uføretrygd og alderspensjon, men mai og juni skiller seg ut. I mai ble det foretatt en etterbetaling til alderspensjonister som gjorde at over halvparten av husstandene med alderspensjon hadde for høy inntekt til å motta bostøtte den måneden. I juni kom etterbetalingen som følge av trygdeoppgjøret, noe som medførte at antall avslag blant disse gruppene ble mer enn doblet sammenliknet med april. For husstander som fikk innvilget bostøtte, falt den gjennomsnittlige utbetalingen fra 1 760 kroner i mai til 1 550 kroner i juni. Januar og desember er tatt ut av Figur 10.3, fordi dette er måneder der effekten av midlertidig økte satser for bostøtte påvirker søkermassen betydelig.



**Figur 10.3 Avslåtte og innvilgede bostøttesøknader pr. måned blant husstander med uføretrygd eller alderspensjon. 2021**

#### Konsekvenser

I all hovedsak vil redusert bostøtte komme som følge av økt inntekt. Det innebærer en periodisk likviditetsutfordring ettersom bostøtten utbetales etterskuddsvis. Imidlertid vil husstander med varierende inntekt i de fleste tilfeller få mer utbetalt i bostøtte i løpet av året med dagens system enn dersom man hadde basert bostøtten på gjennomsnittlig månedlig inntekt.

Dette kan illustreres med et eksempel. Vi tar utgangspunkt i en enslig person i kommunegruppe 4 som får utbetalt 7 800 kroner i arbeidsavklaringspenger hver 14. dag. Det tilsvarer en månedsinntekt på 15 600 kroner i de ti månedene med to utbetalinger, og en månedsinntekt på 23 400 kroner i måneder med tre utbetalinger. Med dagens system vil husstanden få utbetalt 2 348 kroner i bostøtte hver måned med to utbetalinger, og ingen bostøtte i de to månedene med tre utbetalinger. I sum over året blir det 23 480 kroner i bostøtte. Dersom man i stedet baserer bostøtten på gjennomsnittlig månedsinntekt, blir inntektsgrunnlaget 16 900 kroner i måneden. Husstandens månedlige bostøtte blir da 1 737 kroner. Det utgjør til sammen 20 844 kroner over året. Det er 3 480 kroner mindre enn med dagens system.<sup>28</sup>

Problemet med månedlig beregning av inntekt og husstander med varierende inntekter har blitt forsterket den seneste tiden i forbindelse med tilleggsutbetalinger til bostøttemottakere som kompensasjon for høye strømpriser. Fordi tilleggsutbetalingen kun gis dersom man mottar bostøtte, har for eksempel husstander med arbeidsavklarings- eller dagpenger risikert å miste både strømtillegget og bostøtten i måneder med tre utbetalinger. Varierende månedsinntekter kan dermed begrense tiltakets treffsikkerhet dersom premisset er at man er bostøttemottaker.

#### Mulige tiltak

Eksempelet over viser at månedlig inntektsberegning ikke nødvendigvis gjør at husstander med varierende inntekter kommer dårligere ut. Dersom man likevel ønsker å gjøre bostøtten mer forutsigbar og stabil, er det flere mulige tiltak, herunder:

- Endre beregningsperiode, f.eks. ved gjennomsnittsberegning av siste tre månedsinntekter, bruk av den laveste inntekten av gjeldende og foregående måned eller inntektsfatrekk i enkeltmåneder
- Skjerming av inntekter/etterbetaling

<sup>28</sup> Alle beregninger er gjort med utgangspunkt i regelverket pr. andre halvår av 2021.

En utfordring med disse tiltakene er at de avviker fra prinsippet om at det er faktisk inntekt som skal legges til grunn for beregningen av bostøtte. Å utforme et nytt system der prinsippet er forståelig, brukervennlig og sikrer likebehandling, er krevende.

Dersom man skal legge til grunn at inntekter ikke skal forskjellsbehandles, er antakeligvis alternativet med å gå over til gjennomsnittsberegning av siste tre månedsinntekter det mest aktuelle.

En overgang til gjennomsnittsberegning ville gi en mer stabil inntekt ved beregning av bostøtte, og reduserer effekten av enkeltmåneders med høy inntekt. Det ville også kunne medføre at bostøtten fases ut gradvis ved en varig inntektsøkning.

Samtidig vil en slik endring også medføre at mange husstander får lavere utbetalt bostøtte. I ytterste konsekvens kan man miste bostøtten helt dersom inntekten er sterkt varierende, men i gjennomsnitt

relativt høy. Husstander med brått inntektsfall kan oppleve at det kan ta noen måneder å få rett til bostøtte, dersom tidligere inntekt var relativt høy. Slik sett kan det bli vanskeligere for søkere å forstå beregningen av bostøtte.

## 10.3 Anbefalinger

Selv om dagens måte å beregne bostøttens inntektsgrunnlag på, kan gi en ustabil bostøtte for enkelte mottakere, har den også fordeler. Det er vanskelig å se at det eksisterer en enkel løsning som ikke gir andre utfordringer eller reiser prinsipielle spørsmål knyttet til likebehandling.

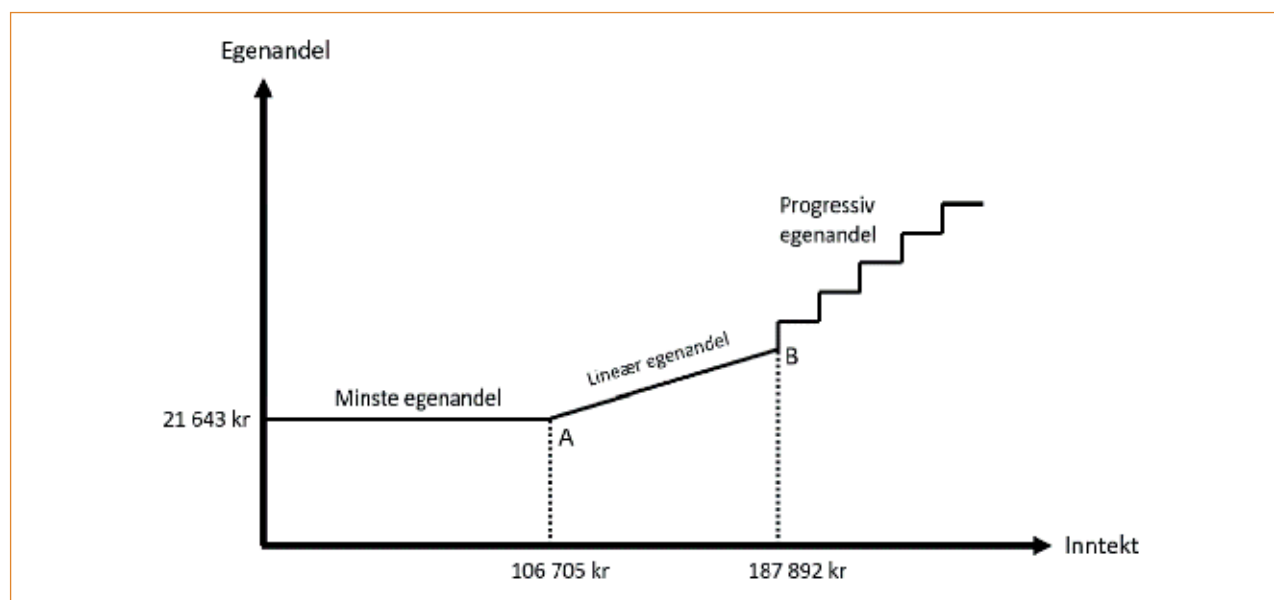
Dersom man beholder dagens ordning, bør man vurdere innretningen av særtiltak der rettigheten til ytelsen baserer seg på om man er bostøttemottaker eller ikke – slik som strømstøtte – i og med at de kan forsterke konsekvensene av varierende inntekter.

# 11 Egenandel

## 11.1 Problemstillinger

Egenandelen er en sentral parameter i beregningen av bostøtten. Egenandelen gjør bostøtteordningen til en behovsprøvd ordning ved at den øker med inntekten. Hvor stor egenandelen skal være, er et spørsmål om hvor stor andel av inntekten som det anses som rimelig at en husstand selv må bruke på boligkonsum.

Avkortningen mot økende inntekt, først med en lineær avkortning og så en progressiv opptrapping øverst, har vært en del av regelverket siden det først ble beskrevet i St.meld. nr. 76 (1971–72) *Om boligspørsmål*. Premisset om at husstander med høyere inntekt skal dekke en større andel av boligutgiftene sine selv, synes å være godt begrunnet.



Figur 11.1 Illustrasjon av sammenhengen mellom omregnet inntekt og egenandel for alle husstandstyper unntatt alderspensjonister og uføretrygdede. Årsbeløp pr. første halvår 2022.

Bestemmelsen om en minste egenandel ble diskutert i forbindelse med bostøttereformen i 2009. Der ble minste egenandel fastsatt til 15 000 kroner pr. år, uavhengig av familiestørrelse og brukergruppe. Pr. 2022 er minste egenandel 21 643 kroner.

Fra starten av var satsen for lineær avkortning 15 prosent, senere økte den til 17 prosent. I 2017 gikk man fra å bruke årsinntekt fra siste skatteoppgjør til å bruke inntekt fra siste måned for å beregne bostøtten. I beregningen omregnes månedsinntekten til en

tilsvarende årsinntekt. For å holde ordningen nøytral for veksten i folketrygdens grunnbeløp, ble satsen redusert til dagens 16,44 prosent.<sup>29</sup> Den lineære avkortningen slår i dag inn for omregnede årsinntekter over 106 705 kroner (punkt A i Figur 11.1).<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Folketrygdens grunnbeløp (G) økte med 3,4 prosent i perioden 2015–2017. Derfor ble daværende sats på 17 prosent dividert med 1,034 og avrundet til nærmeste 0,01 prosent.

<sup>30</sup> Enslige alderspensjonister har noe høyere grenser for når egenandelen økes mot økende inntekt. Det samme gjelder unge uføre, men kun for den progressive delen.

Når den omregnede årsinntekten blir over 187 892 kroner, passerer husstanden et nytt knekkpunkt (punkt B i figur 11.1) og blir i tillegg omfattet av den progressive delen av egenandelskurven. I det progressive leddet legges 0,27 prosent av den omregnede inntekten til egenandelen. Procentsatsen øker med 0,27 prosentpoeng for hver 1 160 kroner den omregnede inntekten øker med, utover 187 892 kroner. Det er dette som gir trappetrinnseffekten som er illustrert i Figur 11.1.

Det nøyaktige tidspunktet for innførelsen og begrunnelsen for denne progresjonstrappen er uvisst. Det er grunn til å anta at den ble valgt på et tidspunkt der mye saksbehandling foregikk manuelt, og en modell for trinnvis avkortning var lettere å håndtere.

Den progressive opptrappingen av egenandelen kan gi store avkortninger i bostøtten med inntekten, og når disse samvirker med det øvrige skattesystemet, kan man få inntektseffekter som kan virke negativt inn på mottakernes arbeidsincitament.

Det kan argumenteres for at boligeffekten av bostøtten har blitt mindre med årene, og at støtten i større grad enn før er å oppfatte som en inntektssikringsordning, som bidrar til å sikre husstander med lav inntekt tilstrekkelige midler til livsopphold. I St.prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte* het det at den ble lagt frem som et ledd i kampen mot fattigdom.

Egenandelen beregnes som en prosentandel av inntekten, og den tar ikke direkte hensyn til hvor mye mottakerne sitter igjen med etter å ha betalt boutgiftene, slik som i Sverige. Beregningen av bostøtten tar dermed ikke høyde for utgifter til livsopphold.

I dette kapitlet diskuteres tre problemstillinger knyttet til egenandelen: 1) uklar begrunnelse for og størrelse på egenandelens ulike komponenter, 2) egenandelens progressive avkortning som gir høye marginaleffekter, og 3) at egenandelen ikke tar høyde for hvor mye husstanden har igjen til livsopphold.

## 11.2 Vurderinger

### Uklar begrunnelse for egenandelens ulike komponenter

Det er et mål at bostøtten skal være brukervennlig, noe som blant annet innebærer at regelverket bør oppleves som forutsigbart og forståelig. Dagens beregning av egenandel kan oppleves som krevende å forstå.

I 2021 hadde 25 prosent av mottakerne null i registrert skattepliktig inntekt. Det kan stilles spørsmål om hvorfor husstander med så lave inntekter skal dekke en minste egenandel av boutgiftene selv.

Det synes rimelig å ha en egenandel som øker med inntekten, men det mangler en tydelig begrunnelse for fastsettelsen av innslagspunktene for avkortning. For eksempel kunne man tenkt seg innslagspunkter som i større grad sees i sammenheng med folketrygdens grunnbeløp (G).

### Høye marginaleffekter langs den progressive avkortningen

For bostøttemottakere med de høyeste inntektene blir marginaleffekter av den progressive egenandelen sterke. Dette kan ha en negativ påvirkning på mottakernes arbeidsincitament. Selv om det er rimelig at bostøttemottakere med høyere inntekter får mindre bostøtte, bør man se på hvordan disse marginaleffektene kan begrenses.

Trappetrinnene i egenandelskurven, som illustrert i Figur 11.1, kan i visse situasjoner gi store avkortninger i bostøtten. Dette kan illustreres ved et eksempel. En enslig bostøttemottaker med årlig bruttoinntekt rett under et av trappetrinnene, 212 838 kroner, får 35 028 i årlig bostøtte. En enslig mottaker som har 1 160 kroner mer i årlig bruttoinntekt, får derimot 33 467 i årlig bostøtte. Denne mottakeren får altså en årlig bostøtte som er 1 561 kroner lavere enn den førstnevnte mottakeren, som følge av at vedkommende har tjent 1 160 kroner mer. I et slikt tilfelle utgjør tapt bostøtte mer enn den økte inntekten. Bostøttemottakere kan dermed oppleve at det å få høyere inntekt, gjør at de sitter igjen med mindre disponibel inntekt på grunn av tapet i bostøtten.

Disse marginaleffektene kan bli enda større når opptrappingen i egenandelen virker sammen med det øvrige skattesystemet. En økning i inntekt fører også til økt skatt, og sammen med den tapte bostøtten kan det medføre at inntektsøkningen paradoksalt nok fører til at mottaker får mindre disponibel inntekt.

Økonomisk teori tilsier at slike høye marginaleffekter kan spille negativt inn på arbeidsincitamentene. Et av formålene med bostøttereformen i 2009 var å styrke arbeidslinjen. Denne siden ved ordningen virker mot denne målsetningen.

Bostøtten er i dag nesten helautomatisert. Det finnes dermed ikke lenger noen god begrunnelse for dagens trappesystem langs den progressive egenandelen. En progressiv avtrapping av egenandelen kan, hvis ønskelig, gjøres uten trappetrinn. En glattere egenandelskurve vil gi lavere og jevnere marginaleffekter.

### **En egenandel som tar høyde for utgifter til livsopphold**

Det kan argumenteres for at egenandelen, og dermed også bostøtteordningen, i større grad bør ta høyde for hva mottakerne sitter igjen med til å dekke et forsvarlig livsopphold. Dersom bostøtten knyttes direkte til utgifter til livsopphold, kan den bidra til at husstander med lav inntekt har tilstrekkelig midler til både å dekke et forsvarlig livsopphold og boutgifter.

Bostadstillägget i Sverige er et eksempel på en bostøtteordning som er innrettet på denne måten; der legges det inn et tillegg som garanterer mottakeren et visst disponibelt beløp etter at skatt og boutgifter er betalt. Dersom man skulle gjennomføre en lignende endring i Norge ville det antakelig også redusere bruk av sosialhjelp til boligformål, og behovet for egne kommunale bostøtteordninger vil bli mindre.

## **Boks 11.1 Ulike satser for forsvarlig livsopphold**

Hvilke utgifter som bør omfattes for at et livsopphold skal regnes som forsvarlig, vil variere utfra forhold som familiesituasjon, husstandens størrelse, alder og helse. Utgifter til livsopphold vil omfatte mer enn de mest grunnleggende behovene, som mat og tak over hodet. For barnefamilier vil for eksempel utgifter til fritidsaktiviteter være nødvendige utgifter til livsopphold. To mulige utgangspunkt for vurdering av et forsvarlig livsopphold, er SIFOs referansebudsjett og statlige veiledende satser for økonomisk stønad til livsopphold, heretter omtalt som statens livsoppholdssatser.

SIFOs satser og statens livsoppholdssatser er ikke direkte sammenlignbare. SIFOs satser er høye nok til at det forutsettes at husstandene kan sette av penger hver måned for å ha råd til å foreta innkjøp av varige forbruksgjenstander. (Austgulen et al., 2021). Om slikt forbruk kan betraktes som en del av et forsvarlig livsopphold, er imidlertid ikke gitt.

Statens livsoppholdssatser er lavere enn SIFOs satser. De dekker for eksempel ikke utgifter til større innkjøp, som hvitevarer, og de tar heller ikke høyde for sparing.

En egenandel som knyttes til livsopphold, kan beregnes som differansen mellom mottakernes inntekt og det man anser som et rimelig og forsvarlig livsopphold. Fordi mange av bostøttemottakerne også mottar sosialhjelp (økonomisk stønad til livsopphold), kan et utgangspunkt være å legge statens livsoppholdssatser til grunn.

En egenandel som beregnes på denne måten, vil innebære en forenkling sammenlignet med måten egenandelen beregnes på i dag. Den blir lettere å forstå for mottakere, samtidig som det vil gjøre det lettere å etterprøve bostøtten, altså at mottakere selv kan sjekke om de faktisk har fått rett støtte.

En endring i hvordan egenandelen beregnes, vil i seg selv ikke forandre prinsippet bak beregningen av bostøtten. Utbetalt bostøtte vil fremdeles være en andel av differansen mellom mottakernes godkjente boutgifter og en egenandel. Den eneste forskjellen er at man beregner størrelsen på egenandelen på en annen måte enn før, ved å knytte den til utgifter til livsopphold. I en slik sammenheng vil det også være naturlig at inntekten ikke lenger omregnes, ettersom statens livsoppholdssatser vil differensieres etter husstandsstørrelse. Dette vil medføre at husstander med flere personer kan ha lavere egenandel enn en enslig, selv om inntekten er lik.

Det er også verdt å merke seg at modellene som skisseres videre i dette kapittelet ikke har egne særregler for unge uføre og enslige alderspensjonister slik det er i dagens bostøtte. Særordninger omtales i kapittel 14, og blir ikke videre diskutert her.

#### *Konsekvenser for mottakere*

En endring i egenandelsberegningen vil ha konsekvenser for utmålingen av bostøtte.

For det første vil det ikke lenger være en minste egenandel som mottakere, uavhengig av inntekt, må dekke selv. Mottakere med skattepliktig inntekt under satser for livsopphold vil få en egenandel lik null. Det betyr at også husstander med svært lave boutgifter vil kunne få bostøtte.

For det andre vil innslagspunktene der egenandelen øker mot høyere inntekt være basert på hvilken livsoppholdssats man velger. Livsoppholdssatsene varierer med husstandens størrelse og sammensetning. Dette vil være ulikt dagens egenandelsberegning der innslagspunktene, med noen unntak, er lik for hver husstand; det er inntekten som legges til grunn for beregning av egenandel som justeres.

En siste konsekvens av at egenandelen knyttes til livsopphold, gjelder avkortningen mot økende inntekt for husstander med inntekter over livsoppholdssatsene. I beregningene er det lagt til grunn at egenandelen øker proporsjonalt med inntekter som overstiger disse satsene. Det er altså snakk om en lineær avkortning mot økende inntekt.

Bostøtteutbetalingen og inntektsgrensen for hver enkelt mottaker vil i en slik modell være annerledes

enn i dag. Begge vil avhenge av både størrelsen på livsoppholdssatsene og helningen på den lineære avkortningen, i samspill med boutgiftstaket. Konsekvensene slår ulikt ut for mottakere avhengig av den nærmere innretningen av modellen.

#### *Statens livsoppholdssatser eller SIFO?*

Konsekvensene for mottakere avhenger av hvilke satser for livsopphold man velger å legge til grunn.

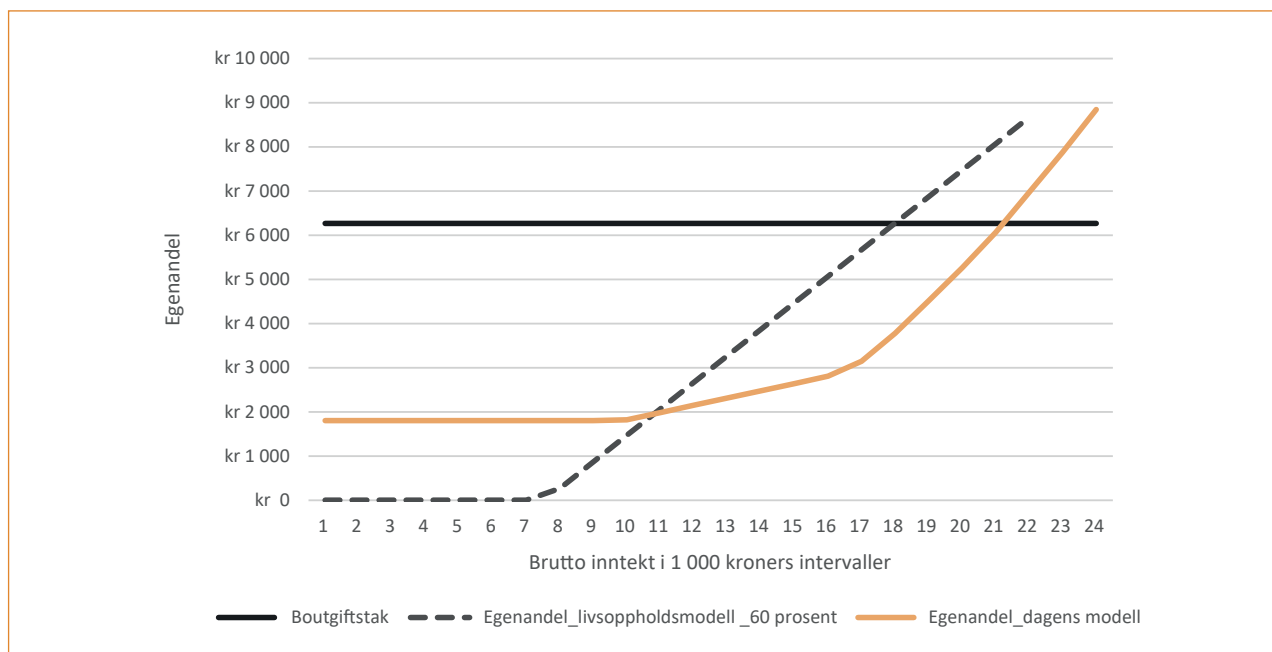
Uavhengig av om man benytter statens livsoppholdssatser eller SIFOs referansebudsjett for forbruksutgifter, vil bostøtten øke for husstandene med de laveste bruttoinntektene. Dette gjelder særlig der inntekten er under eller nær livsoppholdssatsene. Det vil være tilfelle både for enslige og flerpersonshusstander.

En egenandel basert på livsoppholdssatser vil også begunstige store husstander med svært lave inntekter, og spesielt husstander med barn, sammenlignet med dagens ordning. Også dagens ordning tar hensyn til husstandens størrelse og sammensetning, ved at beregnet bruttoinntekt justeres. Denne justeringen er mindre gunstig for store husstander og barnefamilier med svært lave inntekter enn om man benytter statens livsoppholdssatser.

Når statens livsoppholdssatser benyttes, er det nødvendig å redusere helningen på den lineære avkortningen mot økende inntekt innenfor et uendret proveny. Modellen, som er illustrert i Figur 11.2 og 11.3 er tilpasset med utgangspunkt i dette ved at kun 60 prosent av inntekten som overstiger livsoppholdssatsen, legges til egenandelen.

Av Figur 11.2 fremkommer det at dagens inntektsgrense for enslige bosatt i kommunegruppe 4, er på ca. 21 000 kroner i måneden. Med ny egenandelsberegning basert på statens livsoppholdssatser vil denne grensen reduseres til ca. 17 000 kroner, slik at enslige som har høyere inntekter enn dette, mister retten til bostøtte.

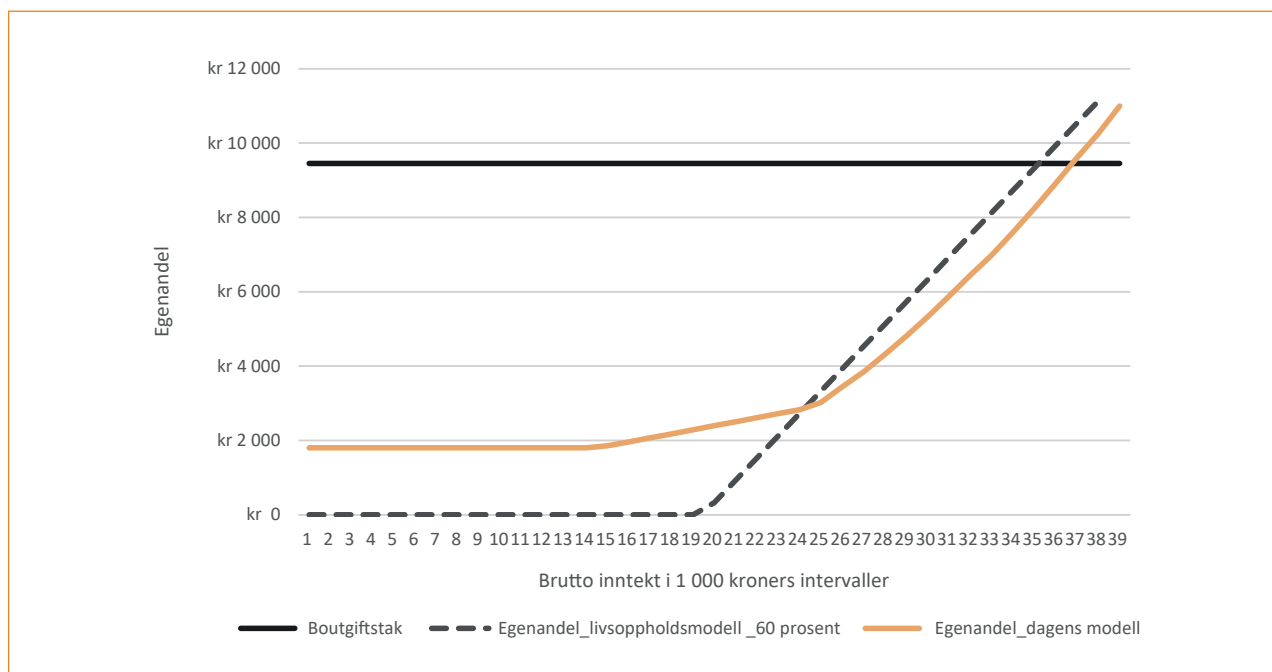




**Figur 11.2 Egenandel ved ulike inntektsnivåer for enslig mottaker. Dagens modell og modell med statens livsoppholdssatser. Månedsbeløp**

For enslige vil inntektsgrensen ved en slik modell bli lavere enn to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G). Dersom det ikke gjøres noe for å kompensere for endringen av egenandelsberegningen, vil enslige med trygdeytelser i prinsippet miste retten til bostøtte.

I Figur 11.3 kan man se at dagens inntektsgrense for et par med to barn bosatt i kommunegruppe 4 er på ca. 36 000 kroner i måneden. Med ny egenandelsberegning basert på statens livsoppholdssatser vil denne grensen reduseres til ca. 34 000 kroner.



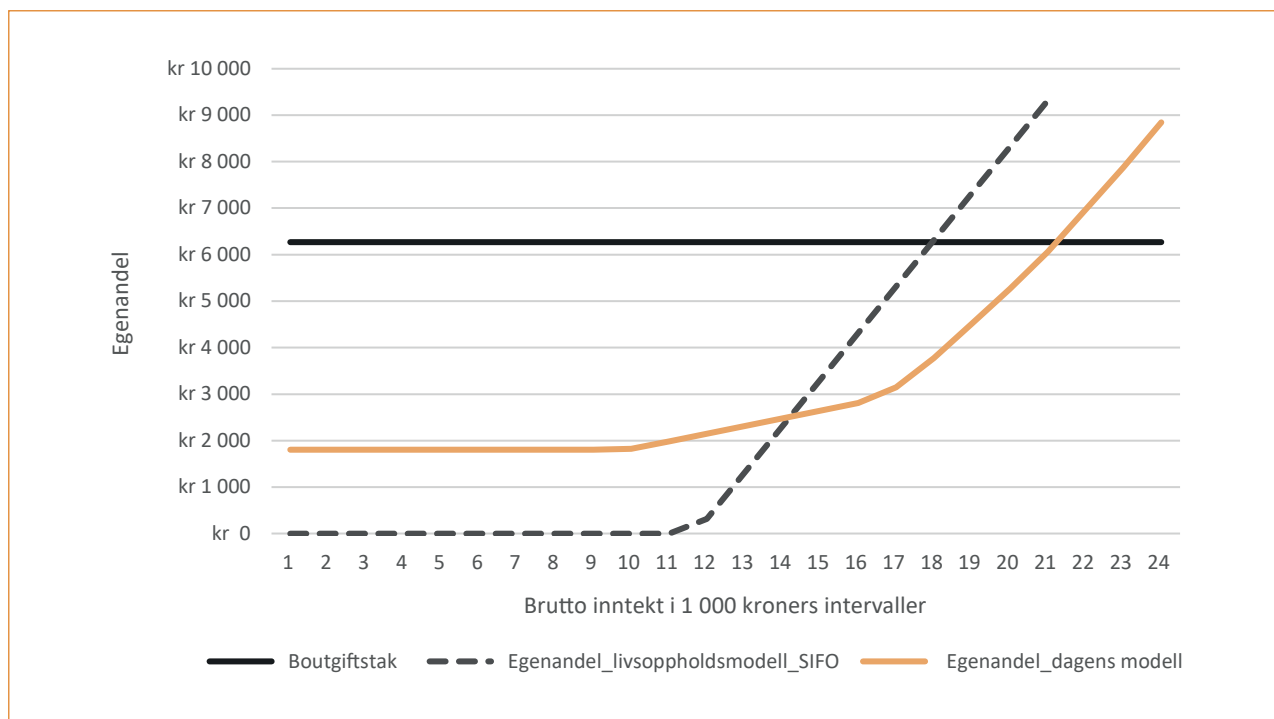
**Figur 11.3 Egenandel ved ulike inntektsnivåer for par med to barn. Dagens modell og modell med statens livsoppholdssatser. Månedsbeløp**

En annen mulighet er å ta utgangspunkt i SIFOs referansebudsjett, som gir høyere satser for livsopphold enn statens egne livsoppholdssatser. Da vil grensen for hvor inntekten overstiger livsoppholdssatsen, bli høyere. Det innebærer at enda flere får en lavere egenandel og dermed mer i bostøtte, alt annet likt.

Dersom man legger SIFOs referansebudsjett til grunn og holder alle andre deler av bostøtteberegningen fast, vil utgiftene til bostøtte måtte økes. I beregningene nedenfor er det forutsatt at egenandelen avkortes krone for krone når inntekten øker utover SIFOs referansebudsjett. Dette innebærer

en økning av bostøtte på om lag 400–500 millioner kroner pr. år. Disse beregningene er derfor ikke direkte sammenlignbare med beregningene for statens livsoppholdssatser, som er basert på en forutsetning om provenyneutralitet. Man må derfor være bevisst ulik provenyeffekt ved sammenligninger av resultatene.

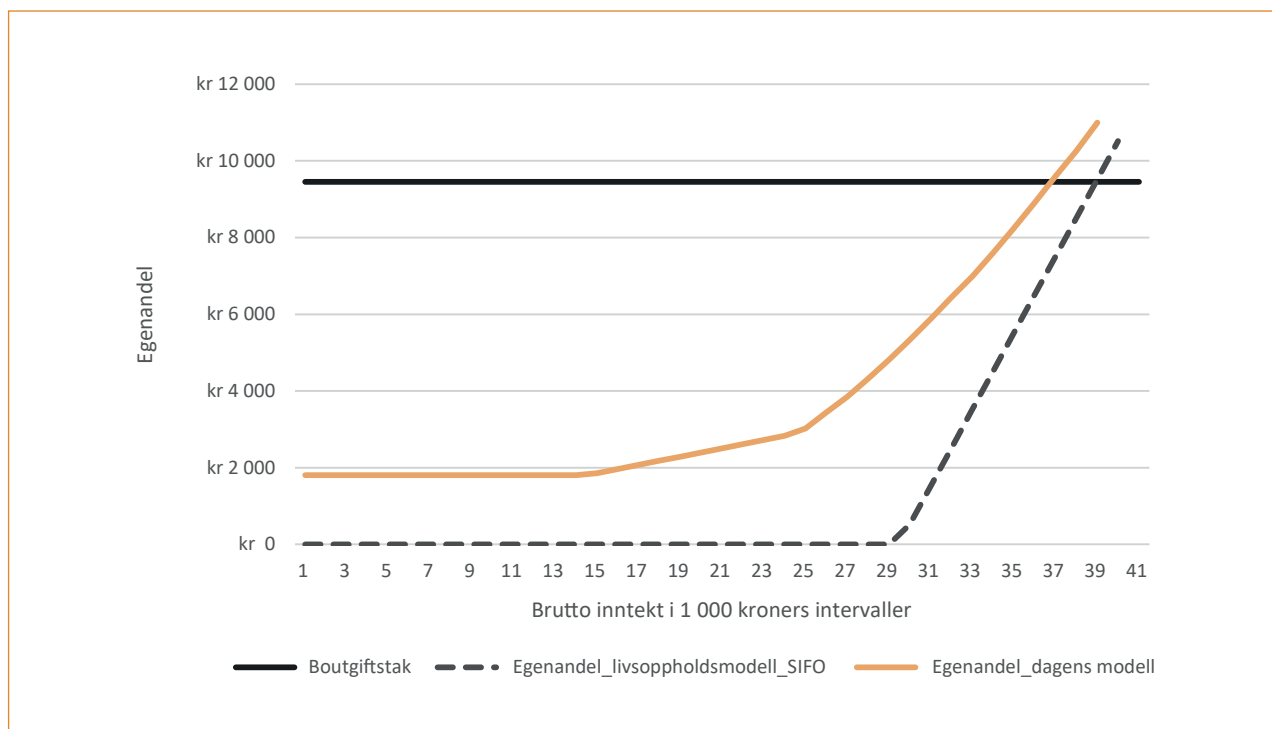
Figur 11.4 og 11.5 viser hvordan egenandelskurven blir med SIFOs referansebudsjett sammenliknet med dagens egenandelskurve, for ulike husstandsstørrelser.



**Figur 11.4 Egenandel ved ulike inntektsnivåer for enslig mottaker. Dagens- og livsoppholdsmodell med SIFOs referansebudsjett. Månedsbeløp**

Av Figur 11.4 fremkommer det at dagens inntektsgrense for enslige bosatt i kommunegruppe 4, vil reduseres fra ca. 21 000 kroner i måneden til ca.

17 000 kroner hvis bostøtten legger SIFOs referansebudsjett til grunn. Det er forøvrig den samme inntektsgrensen som for statens livsoppholdssatser.



**Figur 11.5 Egenandel ved ulike inntektsnivåer for par med to barn. Dagens modell og livsoppholdsmodell med SIFOs referansebudsjett. Månedsbetragning**

I Figur 11.5 kan man se at dagens inntektsgrense for et par med to barn bosatt i kommunegruppe 4 er på ca. 36 000 kroner i måneden. Med ny egenandelsberegning basert på SIFOs referansebudsjett vil denne grensen øke til ca. 38 000 kroner, altså høyere enn dagens modell.

Modellene over er ment å illustrere hvordan en egenandel som knyttes til livsopphold kan se ut. Varianten med statens livsoppholdssatser er som nevnt tilpasset med hensyn til provenynøytralitet, mens den med SIFOs referansebudsjett ikke lar seg gjøre provenynøytral uten å endre andre parametere enn egenandelen.

For enslige bosatt i kommunegruppe 4 vil inntektsgrensen for å kunne motta bostøtte reduseres med om lag 4 000 kroner uavhengig av modell. Likevel vil enkelte enslige med svært lave inntekter få økt bostøtte som følge av at livsoppholdssatsen er høyere i modellen med SIFOs referansebudsjett.

Modellen med statens livsoppholdssatser vil medføre at inntektsgrensene for par med to barn bosatt i kommunegruppe 4, blir om lag 2 000 kroner lavere enn dagens inntektsgrenser. Med SIFOs

referansebudsjett øker derimot inntektsgrensen med om lag 2 000 kroner. Dette vil føre til at flere barnefamilier kan få rett på bostøtte, og flere barnefamilier vil få høyere bostøtte.

Begge modeller gir som nevnt økt bostøtte til husstander med svært lav inntekt, men ettersom SIFOs referansebudsjett er høyere, vil de aller fleste bostøttemottakere betale lavere egenandel hvis SIFOs referansebudsjett legges til grunn enn hvis statens livsoppholdssatser benyttes.

Det er verdt å merke seg at eksemplene ovenfor tar utgangspunkt i en forenklet beregning av satser til livsopphold, både for statens livsoppholdssatser og SIFOs referansebudsjett. Særlig SIFOs referansebudsjett har en rekke valgmuligheter som kan påvirke budsjettet og dermed også egenandelsberegningene gjort i eksemplene ovenfor.

#### *Avveininger ved en modell der egenandel knyttes til livsoppholdssatser*

En bostøttemodell som tydeligere knyttes opp til hva husstanden har igjen til å betale boutgifter etter at øvrig livsopphold etter gitte satser er sikret, gir en logisk forankring av egenandelsberegningen.

Egenandelsberegningen i dagens modell har ikke en slik forankring.

En ny egenandelsberegning knyttet til livsoppholdssatser, vil isolert sett føre til omprioriteringer i bostøtteordningen.

For det første vil den gi en klarere prioritering av husstander med svært lav eller ingen inntekt. De med lavest inntekt vil få mer i bostøtte, mens de som har høyere inntekter, vil få mindre eller ingenting. En del av dem som i dag får både bostøtte og sosialhjelp, vil ikke behøve sosialhjelp fordi bostøtten blir høyere. Husstander med ytelsersom knyttes mot folketrygdens grunnbeløp (G), og da særlig enslige, vil i hovedsak ikke lenger omfattes av bostøtteordningen. Dette skyldes at inntektsgrensene for å motta støtten i flere tilfeller, vil være lavere enn minstesats for disse ytelsene. Denne gruppen utgjør en betydelig andel av mottakerne i dagens bostøtteordning, og færre vil dermed få rett på bostøtte.

For det andre vil en slik egenandelsberegning i sterkere grad prioritere store husstander med svært lave inntekter, særlig barnefamilier. Husstander som etter satsene har relativt store utgifter til livsopphold, vil få mer, mens husstander med relativt lave livsoppholdsutgifter, vil få mindre.

Selv om man ved å ta utgangspunkt i livsoppholdssatser i egenandelsberegningen, i større grad tar hensyn til husstandens økonomi, vil man ikke sikre at alle bostøttmottakere har evne til å dekke utgifter til livsopphold. Det skyldes dels at livsoppholdssatsene har begrensninger med hensyn til hvilke utgifter som inkluderes. Det skyldes også at egenandelsberegningen – på samme måte som i dagens ordning – tar utgangspunkt i bruttoinntekt før skatt. Husstander som betaler skatt, vil ha mindre disponibel inntekt enn bruttoinntekten. I tillegg vil dekningsgraden og boutgiftstaket gjøre at bostøtten ikke fullt ut dekker gapet mellom faktiske boutgifter og egenandelen.

En slik egenandelsberegning vil redusere marginaleffekten av økende inntekt for dem som rammes av «trappeeffekten» i dagens system. Samtidig vil marginaleffekten øke i andre deler av inntektsfordelingen fordi egenandelen avkortet mer, og i ett tilfelle krone for krone, mot inntekt utover satsen for livsopphold. Med en dekningsgrad på under 100 prosent, vil husstandene allikevel tjene på å øke sin inntekt.

Endringene av de implisitte inntektsgrensene vil også påvirke samspillet mellom bostøtten og startlånsordningen. Samspillet med startlånsordningen er nærmere omtalt i kapittel 13.

Samtidig er det også vist hvordan modellen kan innrettes på alternative måter for å kompensere for enkelte av de konsekvensene som er nevnt ovenfor.

## 11.3 Anbefalinger

Egenandelen i bostøtteordningen beregnes i dag etter en komplisert formel, der det er vanskelig å se begrunnelsen for flere av de sentrale parameterne. Inntektsgrensene for avkortning av bostøtte mot inntekt kan virke vilkårlige. Samtidig er den progressive avkortningen mot økende inntekt særlig problematisk fordi dagens trappetrinnkurve i noen tilfeller kan gi svært høye marginaleffekter på inntekt. Det tilsier et behov for at satsene forankres i relevante størrelser og forenkling av beregningen.

En mulig løsning er at egenandelen i større grad knyttes til livsoppholdskostnader. Det vil innebære en forenklet og mer forståelig beregning av egenandelen. En slik metode vil dreie bostøtten mot grupper som har lave inntekter i forhold til utgifter til livsopphold, særlig barnefamilier.

# 12 Dekningsgrad

---

## 12.1 Problemstillinger

Dekningsgraden er den delen av forskjellen mellom de godkjente boutgiftene og egenandelen som bostøtten dekker. Helt siden den første bostøtteordningen ble etablert i 1973, har dekningsgraden vært under 100 prosent. Den gang ble den satt til 65 prosent. I dag er dekningsgraden 73,7 prosent.

Det er særlig to problemstillinger knyttet til dekningsgraden. Den første er om man i det hele tatt bør ha en dekningsgrad under hundre prosent. Den andre er om 73,7 prosent er et hensiktsmessig nivå.

## 12.2 Vurderinger

I St.prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte* begrunnes dekningsgraden med at den skal motivere mottakerne til å holde boutgiftene på et rimelig nivå. Tanken er at det ikke bør være gratis å øke boligkonsumet. I samme stortingsproposisjon (s. 14) står det at «Krava for kor høg kvalitet bustaden kan ha, blir indirekte gitt gjennom grenser for kor høge buutgifter som tel med ved utrekning av bustøtta, omtala som buutgiftstak». Det kan stilles spørsmål ved nødvendigheten av å ha flere mekanismer som skal bidra til å holde boutgiftene til mottakerne på et rimelig nivå.

Dekningsgradens størrelse på 73,7 prosent kan virke vilkårlig og bidra til at bostøtteordningen fremstår som unødvendig komplisert og vanskelig å forstå. Frem til 2015 hadde beboere i kommunale boliger en dekningsgrad på 80 prosent, mens beboere i private boliger hadde 70 prosent. I 2015 vedtok

Stortinget at dekningsgraden skulle settes lik for alle typer boliger. Ved å sette dekningsgraden til 73,7 prosent, medførte utjevningen ingen endring i det totale bostøttebudsjettet.

En eventuell endring i dekningsgraden vil ha økonomiske konsekvenser, hvis det ikke samtidig foretas andre endringer i ordningen. Hensynet til forenkling kan allikevel tilsi at satsen justeres til for eksempel 75 prosent. Det er samme nivå som i Danmark og Sverige. I Finland er dekningsgraden 85 prosent for pensjonister og 80 prosent for alle andre husstander.

## 12.3 Anbefalinger

Innenfor dagens ordning er det ikke helt lett å se begrunnelsen for en dekningsgrad under 100 prosent. Det er flere andre mekanismer i bostøtteordningen som sørger for at mottakerne holder boutgiftene på et rimelig nivå, herunder boutgiftstaket og den inntektsbaserte egenandelen.

Dersom man istedenfor lar egenandelen ta utgangspunkt i kostnader til livsopphold, er det større grunn til å beholde en dekningsgrad på under 100 prosent, fordi en økning i inntektene (utover utgiftene til livsopphold) da ikke vil slå fullt ut i bostøtten.

Et helt annet hensyn er de samlede utgifter til bostøtten. Dekningsgraden gir de bevilgende myndigheter en enkel mulighet til å justere de samlede utgiftene uten å gripe direkte inn i selve utformingen av ordningen. Denne muligheten har riktignok så langt ikke vært benyttet.

# 13 Boligpolitiske hensyn

---

## 13.1 Problemstillinger

Bostøtten skal bidra til å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. I det ligger en intensjon om at de som mottar bostøtte, skal kunne skaffe seg en mer egnet bolig enn de ville ha gjort uten bostøtten.

I dette kapitlet vurderes det om dagens bostøtte når målet om at husstander med lav inntekt og høye boutgifter skal kunne bo i en egnet bolig, og hvordan det boligpolitiske hensynet i bostøtten eventuelt kan styrkes.

## 13.2 Vurderinger

I likhet med bostøtteordninger i andre OECD-land, kan den norske bostøtten sies å ha to formål: Den skal gjøre det mulig for husstander å velge bort lite tilfredsstillende boforhold, og samtidig sørge for at mottakerne får lavere boutgifter og dermed mer igjen til annet forbruk. Det er mye som tyder på at boligeffekten av bostøtten har blitt mindre med årene (se rapportens vedlegg).

Etter reformen i 2009 bærer bostøtten stadig mer preg av å være en sosialpolitisk inntektssikringsordning for husstander med svært lave inntekter og høye boutgifter. Før 2009 var hovedregelen at pensjonister, trygdede og barnefamilier kunne få bostøtte hvis boligene deres var statsbankfinansierte og tilfredsstilte grunnleggende kvalitetskrav. Disse finansierings- og boligkravene skulle stimulere husstander med lav inntekt til å skaffe eller opprettholde et boforhold av god kvalitet og fremme produksjon av boliger med gode funksjonskrav.

Samtidig er bostøtten – også slik den er utformet i dag – et boligpolitisk virkemiddel i den forstand at den påvirker mottakernes boutgifter, boligkonsum

og (til en viss grad) boforhold på en positiv måte. Det er flere elementer i bostøtten som skal bidra til bedre boforhold for mottakerne, blant annet

- krav til boligen som sikrer en minste standard,
- økning av summen husstander har disponibelt til å betale for bolig, og
- stimulering av husstander til å bruke mer av inntekten på bolig: Dekningsgraden sørger for at de som har boutgifter under boutgiftstaket, får dekket 73,7 prosent av hver ekstra krone de bruker på bolig.

Bostøtten skal fungere som et boligkvalitetsvirkemiddel for de mottakerne som har økonomiske incitamentene til å flytte til bedre boliger. I 2021 hadde imidlertid 75 prosent av mottakerne boutgifter over boutgiftstaket, og dermed få eller ingen incitamentene gjennom bostøtten til å bytte bolig. I 2010 var den tilsvarende andelen 48 prosent.

Nedenfor diskuteres det hvordan det boligpolitiske formålet med bostøtten kan styrkes. Det virker lite hensiktsmessig å gå tilbake til tekniske krav til boligen, utover at boligen må være godkjent. Både plan- og bygningsloven, byggt teknisk forskrift og husleieloven stiller krav til boliger og sikrer dermed en minste standard for bokvalitet. I det videre vurderes derfor boligeie, trangboddhet og nærmiljø.

### **Boligeie**

Målet om at flest mulig skal kunne eie sin egen bolig, er en sentral del av den norske boligpolitikken (se blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020a).

Det er flere elementer i dagens bostøtte som favoriserer boligeiere, og dermed potensielt kan stimulere til boligeie. For det første inngår avdrag på boliglån i beregningsgrunnlaget for bostøtte. Avdrag kan betraktes som sparing, som bidrar til å bygge opp husstandens boligformue. For det andre er

fribeløpet for formue høyere for eiere enn for leiere. For mange boligeiere utgjør boligens verdi en betydelig andel av nettoformuen. Husstander som leier bolig, har et fribeløp på 280 342 kroner (pr. 1. januar 2022), mens fribeløpet for boligeiere er 588 717 kroner. Likevel var det kun 13,5 prosent av husstandene som mottok bostøtte i februar 2022, som eide egen bolig.

Dersom man ønsker at bostøtten i større grad skal stimulere til boligeie, kan det enten gjøres ved å øke fribeløpet slik at de som allerede eier en bolig kan beholde den, eller ved å sørge for at flere kan kjøpe egen bolig med startlån fra Husbanken. Startlån er lån til husstander som har hatt langvarige problemer med å få boliglån i en vanlig bank. Ifølge Astrup og Monkerud (2021) gir overgangen fra leie til eie for bostøttemottakere gjennom bruk av startlån betydelige økonomiske fordeler i form av reduserte boutgifter og bokostnader. Utgiftsreduksjonene blir særlig store når nedbetalingstiden på startlånet er 50 år og fastrente benyttes i stedet for flytende rente. I slike tilfeller finner Astrup og Monkerud at 60 prosent av bostøttemottakerne kan få besparelser på mer enn 30 prosent av samlet inntekt.

I dag er inntekten for de fleste bostøttemottakerne så lav at startlån er lite relevant. Av lånesøkerne som fikk innvilget startlån i 2021, var det 392 husstander (fem prosent) som også mottok bostøtte. Dersom flere husstander får innvilget bostøtte eller økt bostøtte, vil det bidra til at de får økt evne til å betjene startlån. Gjennom startlån kan en husstand inngå en fastrenteavtale på opptil 20 år og få en nedbetalingstid på inntil 50 år. En styrking av bostøtten, kombinert med fastrenteavtale, vil dermed også være et risikodempende tiltak for husstander som betjener startlån i kombinasjon med bostøtte.

Det er flere måter å justere beregningen av bostøtte på, for å oppnå at flere mottakere får mer utbetalt bostøtte, og at flere husstander kommer inn i ordningen. Man kan for eksempel endre egenandelsberegningen, øke boutgiftstakene eller endre vektningen av bipersoner ved omregningen av inntekten som legges til grunn for egenandelsberegningen.

Disse tiltakene vil styrke bostøtten både for dem som leier bolig, for dem som allerede eier bolig, og for dem som får startlån til kjøp av bolig. En mer kostnadseffektiv måte å knytte startlånet og bostøtten nærmere sammen på, er å målrette styrkingen av bostøtten mot dem som får startlån. Dette vil imidlertid innebære en komplisering av bostøtteordningen, og det er vanskelig å se hvordan det skulle gjøres på en praktisk god måte.

Det er krevende å gi gode anslag på totalkostnaden ved å øke bostøtten tilstrekkelig til at flere kan få startlån. Både boligprisene og praksisen med hensyn til risikovillighet og prioriteringer ved behandling av startlånssøknader varierer fra kommune til kommune. Den lave eierandelen blant bostøttemottakere kan tyde på at det må relativt omfattende endringer til, for at bostøtten skal bli et virkemiddel som bidrar til at husstander med lave inntekter kan kjøpe egen bolig.

I Boks 13.1 presenteres noen typeeksempler som viser hvordan økt bostøtte kan bidra til at flere kan betjene startlån. Eksempelene i boks 13.1 tar utgangspunkt i husstander som er nær målgruppen for å motta startlån. Eksempelene må derfor kun sees på som mulige utfall under forenklete forutsetninger. Ønsker man at startlånet skal fange opp enda større inntektssegmenter, kan tiltakene forsterkes eller gjøres i kombinasjon med andre tiltak.

## Boks 13.1 Typeeksempler – Bostøtte og startlån

### Enslig i kommunegruppe 4

I dette eksemplet tar vi utgangspunkt i en enslig person som tjener 240 000 kroner i året. Vedkommende ønsker å kjøpe en bolig på 37 kvm til 2,2 millioner kroner. Personen er bosatt i en kommune i kommunegruppe 4 og mottar en månedlig bostøtte på 150 kroner.

For å kunne få et startlån på 2,2 millioner kroner med 50 års nedbetalingstid og 10 års fastrente, kreves det en minimumsinntekt på 250 000 kroner. En enslig person med 240 000 kroner i inntekt og 150 kroner i månedlig bostøtte, har for lav inntekt til å kjøpe boligen.

Dersom boutgiftstaket for enslige økes årlig med 7 000 kroner, og leieutgiftene ligger over boutgiftstaket, vil husstanden få utbetalt 580 kroner i månedlig bostøtte. Dette vil gi det samme netto månedsbudsjettet som en husstand som tjener 250 000 kroner, og dermed en mulighet for innvilget startlån.

### Enslig i kommunegruppe 1

I dette eksemplet tar vi utgangspunkt i en enslig person som tjener 270 000 kroner i året. Vedkommende ønsker å kjøpe en bolig på 37 kvm til 3,1 millioner kroner. Personen er bosatt i Oslo og har for høy inntekt til å motta bostøtte.

For å kunne få et startlån på 3,1 millioner kroner med 50 års nedbetalingstid og 10 års fastrente, kreves det en minimumsinntekt på 305 000 kroner. En enslig person med 270 000 kroner i inntekt og ingen månedlig bostøtte, har for lav inntekt til å kjøpe boligen.

Dersom prosentsatsen for beregning av progressiv egenandel reduseres fra 0,27 til 0,1, vil personen få utbetalt ca. 1 900 kroner i bostøtte. Det vil gi det samme netto månedsbudsjettet som en husstand som tjener 305 000 kroner, og dermed en mulighet for å få innvilget startlån.

### Enslig med to barn i kommunegruppe 4

I dette eksemplet tar vi utgangspunkt i en enslig forsørger med to barn som tjener 340 000 kroner i året. Vedkommende ønsker å kjøpe en bolig på 80 kvm til 3,2 millioner kroner. Husstanden er bosatt i en kommune i kommunegruppe 4, og mottar en månedlig bostøtte på 240 kroner.

For å få et startlån på 3,2 millioner kroner, med 50 års nedbetalingstid og 10 års fastrente, kreves det en minimumsinntekt på 390 000 kroner. En enslig forsørger med 340 000 kroner i inntekt og 240 kroner i månedlig bostøtte, har for lav inntekt til å kjøpe boligen.

Dersom vektingen av bipersoner (i dette tilfelle barn) økes fra 0,13 til 0,2, øker bostøtten til 1 750 kroner pr. måned. Med denne økningen vil husstanden få samme netto månedsbudsjett som en enslig forsørger med 390 000 kroner i inntekt, og dermed mulighet for å få innvilget startlån.

### Par med to barn i kommunegruppe 2

I dette eksemplet tar vi utgangspunkt i et par med to barn som tjener 420 000 kroner i året. De ønsker å kjøpe en leilighet på 80 kvm til 3,8 millioner kroner. Husstanden er bosatt i Tromsø og mottar ikke bostøtte.

For å få et startlån på 3,8 millioner kroner med 50 års nedbetalingstid og 10 års fastrente, kreves det en minimumsinntekt på 450 000 kroner. Et par med to barn med årlig inntekt på 420 000 kroner, har for lav inntekt til å betjene startlånet.

Dersom vektingen av bipersoner økes fra 0,13 til 0,2, øker bostøtten til kr 1 950 pr. måned. Med denne økningen vil husstanden i eksempelet få samme netto månedsbudsjett som en tilsvarende husstand med 450 000 kroner i inntekt, og dermed mulighet for å få innvilget startlån.



Tiltakene som er omtalt i boksen, har hver for seg, en kostnad på mellom 100 og 350 millioner kroner. På grunn av variasjoner i boligprisene vil det antakeligvis være mindre kostbart å øke bostøtten tilstrekkelig til at flere kan få startlån i kommunegruppe 4 enn i kommunegruppe 1.

### **Trangboddhet og nærmiljø**

Trangboddhet brukes ofte som en indikator på om boforhold er tilfredsstillende. Flere studier viser at det å bo trangt, har en negativ effekt på utdanning, særlig for eldre barn (Umblis et al, 2019). Det kan også ha negativ effekt for deltagelsen i arbeidsmarkedet. Ifølge Statistisk sentralbyrå var om lag 17 prosent av husholdningene som mottok bostøtte i 2020, regnet som trangbodde <sup>31</sup> (Statistisk sentralbyrå, 2021f).

Nordvik (2015) bruker data fra bostøtteregisteret og studerer hvordan mobilitet ut av og inn av trangboddhet varierer mellom grupper av bostøttetottakere. Her regnes alle énpersonshusstander som bor i en bolig med ett rom, og husstander som bor i en bolig med færre rom enn antall personer, som trangbodde. Nordvik fant at bostøttetottakere med boutgifter under boutgiftstaket hadde større sannsynlighet for å flytte ut av trangboddhet enn bostøttetottakere med boutgifter over taket. Dette tyder på at en økning i boutgiftstakene vil gi bostøttetottakerne sterkere incitamenter til å flytte ut av trangboddhet.

Andelen bostøttetottakere med boutgifter over boutgiftstaket var ca. 75 prosent i 2021. Å øke boutgiftstakene tilstrekkelig til at mange av disse skal kunne skaffe seg en større bolig, vil være et relativt kostbart tiltak.

Også nærmiljøet kan ha betydning for forhold som utdanningsforløp og utenforskap (NOU 2020:16). Det kan for eksempel dreie seg om avstand til skole, støyforhold og leieandelen for boligene i nærområdet (von Simson og Umblis, 2019).

Det er vanskelig å definere og måle hva som er et godt eller egnet nærområde, og for hvem. Det er trolig først og fremst gjennom å gjøre ordningen mer generøs at man kan oppnå at mottakerne får incitamenter til å flytte til mer egnede nærområder. Det er ofte de lokale forskjellene i boutgifter som gjør at man bosetter seg i et lite egnet bomiljø. By- og levekårsutvalget påpekte i tillegg at manglende nettverk og diskriminering begrenser mulighetene folk har til selv å velge boområde (NOU 2020: 16).

## **13.3 Anbefalinger**

Å innrette bostøtten slik at mottakerne kan flytte til mer egnede nærmiljøer, er vanskelig og sannsynligvis kostbart.

Å styrke ordningen økonomisk, slik at mottakerne kan tåle høyere boutgifter, vil kunne bidra til at flere kan velge større boliger enn de ellers ville ha valgt. Det virker lite hensiktsmessig å stimulere til mindre trangboddhet gjennom strengere krav til boligen.

Dersom man knytter bostøtten og startlånet bedre sammen, vil flere få muligheten til å eie bolig, og det vil bli bedre samspill mellom statens boligsosiale virkemidler. Det er lite overlapp mellom de to ordningene i dag, noe som indikerer at det vil være nødvendig med en relativt omfattende styrking av bostøtten for å få dette til. Alternativt må startlånsordningen endres, for eksempel ved en mer fleksibel praksis i kommunene og en mer målrettet bruk av kommunalt boligtilskudd i kombinasjon med startlån.

For at bostøtten skal kunne bidra til at målgruppen bor i vesentlig bedre boliger enn i dag, enten gjennom å knytte bostøtten og startlånet sammen, eller gjennom å gjøre det mulig for mottakerne å flytte ut av trangboddhet, må ordningen gjøres betydelig mer generøs.

---

<sup>31</sup> Husholdninger regnes som trangbodd dersom: 1. Antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person bor på ett rom, og 2. Antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvm per person.

# 14 Prioriteringer

## 14.1 Problemstillinger

I mandatet heter det at ekspertgruppen skal vurdere økonomiske og administrative virkninger av eventuelle forslag, og legge frem minst ett provenynøytralt alternativ. Bostøtteordningen omfatter mange ulike grupper med ulike forutsetninger og behov. Ved å målrette bostøtteordningen mot enkelte grupper, vil man kunne oppnå økt måloppnåelse for disse gruppene, innenfor en uendret økonomisk ramme. Dette innebærer i så fall at andre grupper må nedprioriteres tilsvarende.

Mange av dagens bostøttemottakere mottar også andre offentlige ytelser. Noen mottar uføretrygd eller alderspensjon fra staten, mens andre mottar sosialhjelp fra kommunen. Dette reiser en del prinsipielle spørsmål. Hvem bør få boutgiftene sine dekket gjennom bostøtten? Skal bostøtte primært gå til dem som også mottar andre offentlige ytelser, og hvem bør ideelt sett få dekket boutgiftene sine gjennom andre offentlige ytelser?

Noen av bostøttemottakerne har stabile, men lave inntekter. For disse er behovet for offentlig hjelp til å sikre gode nok boforhold, permanent. Dette gjelder særlig personer som har andre offentlige støtteordninger som sin primære inntektskilde, som

uføretrygd eller alderspensjon. Andre har inntekter som kan variere mye fra måned til måned. For disse kan behovet for hjelp til å dekke boutgifter, være akutt og midlertidig. Dette kan være personer som har en ustabil arbeidssituasjon og som mottar supplerende sosialhjelp. Det bør vurderes om bostøtteordningen først og fremst skal være for dem med permanent behov for støtte, eller for dem med mer akutte og kortvarige behov.

Ulike husstandstyper har også behov for ulike boliger. For eksempel har barnefamilier andre boligbehov enn enslige.

## 14.2 Vurderinger

Prioriteringer av ulike grupper kan enten gjøres gjennom å justere beregningen slik at disse får mer bostøtte, eller gjennom eksplisitte kriterier for hvem som kan få bostøtte.

Tabell 14.1 og 14.2 viser hvordan utbetalt bostøtte er fordelt mellom ulike grupper. Tabell 14.1 viser utbetalt bostøtte i prosentandeler pr. mottakergruppe, mens Tabell 14.2 viser gjennomsnittlig utbetalt beløp pr. mottakergruppe.

Tabell 14.1 Andel av utbetalt bostøtte etter inntektstype og husstandstype. Prosent. 2021

	Enslige	Enslige med barn	Flere voksne uten barn	Flere voksne med barn	Totalt
Unge uføre	1,4	0,1	0,1	0,2	1,8
Uføre for øvrig	5,8	0,7	1,1	1,0	8,6
Alderspensjonister	7,8	0,1	0,6	0,2	8,6
Husstander med midlertidige trygdeytelser	13,5	11,2	1,2	6,1	31,9
Husstander uten trygdeytelser	23,7	13,8	2,1	9,4	49,1
Totalt	52,3	25,8	5,1	16,8	100

Kilde: Husbanken

Tabell 14.2 Gjennomsnittlig utbetalt beløp pr. måned etter inntektstype og husstandstype. Kroner. 2021

	Enslige	Enslige med barn	Flere voksne uten barn	Flere voksne med barn	Alle husstandstyper
Unge uføre	880	1 573	2 065	2 956	1 005
Uføre for øvrig	1 767	2 200	2 927	3 376	2 010
Alderspensjonister	1 615	3 587	3 473	4 147	1 702
Husstander med midlertidige trygdeytelser	2 213	3 600	3 376	4 272	2 911
Husstander uten trygdeytelser	3 193	4 087	4 198	5 013	3 826
Alle inntektstyper	2 245	3 970	3 511	4 555	2 863

Kilde: Husbanken

### Ulike inntektstyper

Den øvre grensen for boutgifter kan økes for personer som har funksjonsnedsettelse og behov for en spesialtilpasset bolig. Unge uføre og enslige alderspensjonister har også en lavere egenandel enn andre søkere med samme inntekt. Alders-, uføre- og etterlattepensjonister som ikke betaler for oppvarming gjennom husleie eller fellesutgifter, får lagt til et sjablongbeløp i bostøtten. Samtidig har uførereformen og reguleringer av grunnbeløpet i folketrygden (G) ført til at mange uføre og alderspensjonister som tidligere mottok bostøtte, i dag har for høy inntekt til å få bostøtte.

I 2021 ble 10,4 prosent av bostøtten utbetalt til husstander som mottok uføretrygd, og 8,6 prosent ble utbetalt til alderspensjonister (kfr. Tabell 14.1). Dette utgjorde samlet om lag 517 millioner kroner i utbetalt bostøtte. Det bør være et mål at statens virkemidler er oversiktlige og virker sammen. Det kan virke lite samstemt at uføre og minstepensjonister mottar en ytelse som staten selv mener er så lav at de også trenger annen statlig støtte til å dekke boutgifter.

Et anslag over kostnadene ved å øke inntektsgrensene tilstrekkelig til at uføre med minste ytelse kommer inn i ordningen, er 750 millioner kroner. Kostnadsanslaget forutsetter at man ikke lager særegne beregningsregler for uføre.

På den annen side er hverken uføretrygden eller alderspensjonen geografisk differensiert etter boutgifter, slik bostøtten er. Det er heller ingen

automatikk i at uføre og minstepensjonister som i dag mottar bostøtte, vil bli kompensert med høyere trygde dersom de mister retten til bostøtte. Mange med uføretrygd har særskilte boligbehov som ofte medfører høyere boutgifter.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at anslagsvis 50 prosent av bostøttemottakerne også mottar økonomisk sosialhjelp i løpet av året (Husbanken, 2019). Mange av kommunene legger i dag størrelsen på en husstands bostøtte inn som grunnlag når de fastsetter størrelsen på sosialhjelpen. Økt bostøtte fører ofte til redusert sosialhjelp og kommer dermed ikke mottakere med sosialhjelp til gode. Man kan derfor spørre om personer som også mottar sosialhjelp, bør få statlig bostøtte, eller om det er mer hensiktsmessig at kommunen alene hjelper disse.

Å utelate sosialhjelpsmottakere fra bostøtten, er teknisk krevende. Sosialhjelp er ikke med i inntektsgrunnlaget for bostøtte. I bostøttesystemet er det dermed ikke mulig å identifisere husstander som mottar sosialhjelp. Det innebærer at innretningen av bostøtteordningen må endres hvis en ønsker at sosialhjelpsmottakere ikke skal omfattes av bostøtten. Dette gjør det også vanskelig å anslå hva man vil spare i bostøtte, og tilsvarende måtte øke utbetalingerne i sosialhjelpen, ved å ta dem ut av ordningen.

I kapittel 11 skisseres et forslag til ny egenandelsberegning som tar høyde for utgifter til livsopphold. En slik endring av egenandelsberegningen vil innebære en prioritering av husstander med svært lav eller

ingen inntekt, og dermed også mottakere av sosialhjelp. De med lavest inntekt vil få mer i bostøtte, mens de som har høyere inntekter, vil få mindre eller ingenting. En del av dem som i dag får både bostøtte og sosialhjelp, vil ikke behøve sosialhjelp fordi bostøtten blir høyere. Husstander med ytelser som knyttes mot folketrygdens grunnbeløp (G), og da særlig enslige, vil i hovedsak ikke lenger omfattes av bostøtteordningen. Denne gruppen utgjør en betydelig andel av mottakerne i dagens bostøtteordning, og færre vil dermed få rett på bostøtte.

Det bør også vurderes om bostøtteordningen først og fremst skal være for dem med permanent behov for støtte, eller for dem med mer akutte og kortvarige behov. Dagens bostøtteordning skal støtte både dem som har permanente behov, og dem med akutte og midlertidige behov. Andelen bostøttetakere som har gått ut av ordningen fra et år til et annet, har økt fra litt over 20 prosent i 2010 til rundt 30 prosent i 2017 (Nordvik & Astrup, 2020). I løpet av en 3-års periode gikk 65 prosent ut av ordningen (Nordvik, 2012).

Om man ønsker at bostøtteordningen enten skal være for dem med permanente eller for dem med kortvarige behov for støtte, vil avhenge av hva man ser som formålet med bostøtten. Dersom man ønsker en bostøtte som bidrar til at mottakerne bor bedre enn de ellers ville ha gjort, taler det for en prioritering av dem som har permanente behov. Dersom man mener at bostøtten skal fungere som et sikkerhetsnett i situasjoner der husstander står i fare for å miste boligen sin, bør de med akutte behov prioriteres.

### Ulike husstandstyper

Andelen barn i husholdninger med vedvarende lave inntekter har økt jevnt siden 2011 og var 11,7 prosent i 2020 (Statistisk sentralbyrå, 2021g). Barn har et særlig behov for gode og trygge boforhold. Barnefamilier har vært en prioritert målgruppe siden bostøtten ble innført, og det kan være gode grunner til å prioritere barnefamilier som målgruppe i enda større grad. I underkant av 30 prosent av dagens bostøttetakere er husstander med barn. For barnefamilier er det i dag forholdsvis lave inntektsgrenser for å kunne få bostøtte. Den generelle

lavinntektsgrensen for husholdninger (EU-60)<sup>32</sup>, som blant annet Statistisk sentralbyrå bruker, er 461 000 kroner i året for en enslig forsørger med tre barn (Statistisk sentralbyrå, 2022d). Tilsvarende inntektsgrense i bostøtten for en familie i kommunegruppe 4 er 342 300 kroner i året.<sup>33</sup> Det betyr at det er mange barnefamilier med lav inntekt som likevel ikke kvalifiserer til bostøtte.

En endring av egenandelen basert på livsoppholds-satser som skissert i kapittel 11, vil øke bostøtten til barnefamilier med svært lave inntekter. Også dagens ordning tar hensyn til husstandens størrelse og sammensetning ved at bruttoinntekt omregnes ut fra størrelsen på husstanden. Denne justeringen er imidlertid mindre gunstig for store husstander og barnefamilier enn den som ligger til grunn for satsene for livsopphold.

Dersom egenandelen ikke endres, er et mulig tiltak for å sørge for at flere barnefamilier får bostøtte, å redusere egenandelen for store barnefamilier. Det kan for eksempel gjøres ved å øke vektingen for hvert ekstra barn i en husstand. Dersom man øker vektingen fra dagens 0,13 til 0,2 for hver ekstra person i husstanden, vil mellom 1 500 og 2 000 nye barnefamilier få bostøtte. Totalkostnaden vil være mellom 110 og 150 millioner.

Dersom målrettingen mot barnefamilier skal dekkes inn ved at andre grupper får mindre bostøtte, må man redusere eller fjerne bostøtten for husstander uten barn. I 2021 ble det utbetalt i overkant av 1,5 mrd. kroner i bostøtte til husstander uten barn. Dette utgjorde 57,4 prosent av totalt utbetalt bostøtte (se tabell 14.1).

Selv om det er gode grunner til å prioritere barnefamilier, kan det være problematisk å utelukke husstander uten barn fullstendig. For eksempel er enslige med rusproblemer overrepresentert blant bostedsløse i Norge. Bostøtten er et virkemiddel i arbeidet for å redusere antallet bostedsløse (Dyb & Zeiner, 2021).

<sup>32</sup> Lavinntektsgrensen er 60 prosent av medianinntekt pr. forbruksenhet, dvs. korrigeret for husholdningens størrelse. I utregningen av forbruksenheter har første voksen vekt lik 1, påfølgende voksne har vekt 0,5, og barn under 18 år har vekt 0,3.

<sup>33</sup> I realiteten er differansen enda større, siden inntektsgrensen for bostøtte er husstandens bruttoinntekt, mens lavinntektsgrensen EU-60 er husstandens inntekt etter skatt.

### *Geografisk omprioritering*

Det er også mulig å foreta geografiske omprioriteringer innenfor bostøtteordningen, for eksempel ved at noen kommuner får høyere boutgiftstak, mens andre kommuner får lavere boutgiftstak enn i dag. En tilnærming er å ha som et mål at boutgiftstakene i bostøtten i best mulig grad skal avspeile faktiske boutgifter i de lokale boligmarkedene.

Den geografiske variasjonen i andel bostøttemottakere som har boutgifter over boutgiftstaket, er stor. For bostøttemottakere med tre personer i husstanden hadde 90 prosent av husstandene i de mest sentrale kommunene boutgifter over boutgiftstaket i 2021. For de minst sentrale kommunene var tilsvarende andel 21 prosent. En økning av takene i de mest sentrale kommunene, og en reduksjon i takene i de minst sentrale kommunene, vil derfor kunne gjøre bostøtteordningen mer treffsikker. Det er mulig å oppnå en slik omprioritering både ved å beholde dagens inndeling i kommunegrupper, og ved å innføre nye inndelinger. Fastsetting av boutgiftstak diskuteres i kapittel 9.

## 14.3 Anbefalinger

Dagens bostøtteordning favner bredt. Det er mulig å målrette bostøtteordningen mer mot enkelte grupper. Man kan for eksempel prioritere mellom husstander med ulike inntektstyper, ulike husstandstyper eller mellom kommuner med høye og lave boutgifter.

En endring av boutgiftstakene og egenandelsberegningen som beskrevet i kapitlene 9 og 11, vil i seg selv innebære prioriteringer, særlig i retning av pressområder og husstander med de laveste inntektene.

Noe av det som i dagens bostøtteordning kan oppfattes som forskjellsbehandling, er resultatet av eksplisitte politiske valg. Det gjelder for eksempel den ulike behandlingen av bostøttemottakere som faller henholdsvis innenfor- og utenfor særordningene og overgangsordningene. Det kan være god grunn til å vurdere om den opprinnelige begrunnelsen for disse ordningene fremdeles holder. Å fjerne dem, vil innebære en forenkling av bostøtten.

# 15 Forvaltningsnivå

## 15.1 Problemstillinger

Bostøtten er et statlig boligøkonomisk virkemiddel. Kommunene har oppgaver med hensyn til administrering og forvaltning av bostøtten, men har ikke handlingsrom til å utøve skjønn i den enkelte sak. Dette innebærer at kommunene i liten grad kan samordne bostøtten med sine kommunale ordninger som helt eller delvis treffer vanskeligstilte på boligmarkedet.

Ekspertgruppen er bedt om å vurdere samspillet med andre offentlige virkemidler og hensiktsmessig forvaltningsnivå. Dette innebærer å se på hvordan bostøtten virker sammen med de kommunale ordningene, herunder hvorvidt de ulike ordningene påvirker hverandres måloppnåelse positivt eller negativt. Ekspertgruppen skal også vurdere om kommunen eller staten har best forutsetninger for å forvalte bostøtten.

## 15.2 Vurderinger

### Tidligere vurderinger

Spørsmålet om bostøtten skal være statlig eller kommunal, synes i liten grad å ha vært drøftet tidligere.

I NOU 2002: 2 *Boligmarkedene og boligpolitikken* anbefalte utvalget blant annet at bostøtten i større grad skulle erstatte sosialhjelp til boligformål (s. 12). Utvalget viste til at boligdelen av sosialhjelpen er betydelig<sup>34</sup>, og at den kan sees i sammenheng med den statlige bostøtten (s. 193). Det uttalte (s. 216):

*Sosialhjelp til boligformål er et viktig boligpolitisk virkemiddel. Det er sosialhjelpen som bevirker de største overføringene til vanskeligstilte. Dette kan*

*tolkes negativt for boligpolitikken; virkemidlene er så mangelfulle at folk må over på sosialhjelp. Men det kan også ses på som en viktig utfordring som åpner for store muligheter, dels ved at en større del av de samlede bevilgninger rettes inn mot forebyggende boligvirkemidler og dels ved at det presser fram behovet for et bedre samspill mellom de to sektorene [...].*

Utvalget viste til at en «utilstrekkelig statlig bostøtteordning» er bakgrunnen for at så mye av sosialhjelpen brukes til boligformål, og at noen kommuner har tatt konsekvensen av dette ved å utvikle egne kommunale bostøtteordninger som et supplement til den statlige (s. 246).

Selv om det er 20 år siden utvalget leverte sin rapport, er problemstillingene fremdeles relevante.

I den etterfølgende stortingsmeldingen St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken* uttalte regjeringen at den ville iverksette tiltak for å harmonisere den statlige og kommunale bostøtten bedre. Målet var at den statlige bostøtten «kunne formes etter kommunenes behov og redusere behovet for doble administrative rutiner» (s. 77). Det ble også trukket frem at det ville bli vurdert i større grad å delegere til kommunene en lokal tilpasning av den statlige bostøtten, slik at den bedre kan tilpasses deres behov.<sup>35</sup>

I St.prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtte*, heter det om forholdet til kommunenes oppgaver (s. 7):

*Det er kommunane som har ansvaret for å skaffe husly til vanskelegstilte. Dei er òg førstelinja for dei som søker om bustøtte. Bustøtta må derfor verke godt saman med ytingane og tenestene til kommunane. Samtidig må støtta vere enkel*

<sup>34</sup> I 2000 ble det anslagsvis utbetalt 2,4 milliarder kroner (av totalt 3,7 milliarder kroner) i sosialhjelp til boligformål.

<sup>35</sup> Disse tiltakene er nevnt i forbindelse med omlegging av subsidiene til utleieboliger.

å administrere. Med framlegget til ny bustøtteordning kjem kommunane til å få eit langt betre verktøy for å skaffe bustad til vanskelegstilte. I tillegg vil kommunane venteleg spare inn rundt 30 prosent av auken i bustøtte. Innsparingane kjem i første rekkje frå reduserte kostnader til sosialhjelp og kommunal bustøtte.

I NOU 2011: 15 *Rom for alle* tas det også til orde for en styrket statlig bostøtteordning. Utvalget viste til at dette ville redusere kommunens utgifter til sosialhjelp og behovet for kommunale bostøtteordninger. Det uttalte; «[S]tørre grad av samordning av virkemidlene må antas ha effektiviseringsgevinster og gi administrative besparelser» (s. 140).

I den etterfølgende stortingsmeldingen, Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*, ble det vist til at utvalget hadde flere forslag for å styrke bostøtten som virkemiddel. Regjeringen tok i meldingen ikke stilling til de enkelte forslagene, men uttalte at den ville vurdere eventuelle endringer i bostøtteordningen i forbindelse med fremtidige statsbudsjetter, «for å vidareutvikle bustøtta som verkemiddel for å medverke til butryggleiken for husstandar med låge inntekter og høge buutgifter» (s. 94).

I forarbeidene til bostøtteleven slås det fast at loven fastsetter gjeldende rett, og at endringene derfor er av mer teknisk karakter (Prop. 76 L (2011–2012)). Oppgavefordelingen mellom stat og kommune og valg av forvaltningsnivå er dermed heller ikke drøftet nærmere.

### Alternative utforminger

Dersom dagens statlige bostøtte skal legges til kommunene, er det et spørsmål om hvordan bostøtteordningen i så tilfelle skal utformes. I ekspertgruppens mandat legges det til grunn at bostøtten fortsatt skal være «en offentlig rettighetsordning rettet mot husstander med lave inntekter og høye boutgifter». En overføring av bostøtteordningen til kommunene vil derfor måtte innebære at den enkelte kommune plikter å ha en bostøtteordning. Det er et mer åpent spørsmål om og i hvilken grad staten skal legge føringer for hvordan ordningen utformes.

Det kan også tenkes ulike former for organisering av en kommunal bostøtteordning, med ulike grader av handlingsrom for kommunene. Et alternativ

med lite handlingsrom er at bostøtten innrettes slik at det fortsatt er statlige vilkår og regler for utmåling av støtte, men at kommunen fastsetter satser og parametere ut fra lokale forhold. Det vil i tilfelle være en kommunal bostøtte som i stor grad bygger på dagens modell.

Dersom bostøtten i større grad skal ta hensyn til mottakernes boforhold og økonomi, kan bostøtten innrettes slik at kommunene selv lager vilkår og regler for utmåling. I tillegg til å fastsette satser og ulike parametere, kan kommunene dermed for eksempel stille boligkrav, eller de kan stille aktivitetskrav, slik de gjør med sosialhjelpen. Dette vil være en kommunal bostøtteordning som gir betydelig mer rom for skjønn til kommunene. Kommunene må selv sørge for systemstøtte og saksbehandling.

I tillegg til disse to alternativene er det mulig med mellomløsninger med større eller mindre grad av skjønn for kommunene. Man kan også se for seg at man går bort fra en egen bostøtteordning, og at sosialhjelp i stedet ivaretar formålet om å hjelpe dem med høye boutgifter og lave inntekter.

I den videre vurderingen tas det som utgangspunkt at dersom dagens statlige bostøtte skal overføres til kommunene, må forutsetningen være at kommunene skal ha stor grad av frihet til å utforme en ordning tilpasset lokale behov. En kommunal bostøtteordning som finansieres gjennom frie inntekter, vil være i tråd med prinsippene for økonomisk og juridisk rammestyring av kommunene.

### Samordning med kommunale ordninger

Mange som mottar bostøtte, mottar også annen kommunal bistand. Særlig relevant er sosialhjelp, kommunale bostøtteordninger og kommunale boliger. Kommunene kan regne bostøtte som inntekt når de skal vurdere startlånssøknader, men de fleste bostøttemottakere tjener for lite til å få startlån.

Sosialhjelp er et eksempel på en kommunal rettighetsordning som er skjønnbasert. Sosialhjelpen finansieres over kommunens budsjett og er ikke bundet av statlige satser. En stor andel av bostøttemottakerne mottar også sosialhjelp, og andelen har vært stigende de siste årene, se kapittel 6.3. En betydelig del av sosialhjelpen går til «boligformål». Dersom bostøtten legges til kommunene, kan

kommunene i større grad se bostøtten og sosialhjelpen i sammenheng. For å støtte opp under arbeidslinjen og motvirke fattigdom, kan kommunene også stille krav om aktivitet for å motta bostøtte, tilsvarende som aktivitetsplikten for tildeling av sosialhjelp til personer under 30 år.<sup>36</sup>

Flere kommuner har etablert egne bostøtteordninger som supplerer den statlige ordningen, se kapittel 6.5.

### Boks 15.1 Kommunal bostøtte

Med kommunal bostøtte menes en ordning med tilskudd til dekning av boutgifter som kommunene har opprettet på eget initiativ og som oppfyller følgende kriterier:

- Ordningen er finansiert av kommunen, eventuelt med en samordning med den statlige bostøtten.
- Ordningen er forankret i kommunal forskrift, eller kommunalt beslutningsorgan.
- Tilskuddet utbetales regelmessig til enkeltpersoner for å dekke boutgifter på bakgrunn av gitte vilkår eller regler.
- Ordningen kan også omfatte subsidiering av husleie i kommunale boliger.
- Utbetaling av sosialhjelp til å dekke boutgifter, regnes ikke som bostøtte.

De største ordningene, målt i antall mottakere og kroner utbetalt, er i Bergen og Oslo (Husbanken & Telemarksforskning, 2021).<sup>37</sup> I alle kommuner er det en samordning og motregning av statlig og kommunal bostøtte. For å få kommunal bostøtte, må søkeren søke om statlig bostøtte. Hvis statlig bostøtte innvilges, brukes den til å finansiere de kommunale ordningene (beløpene motregnes, slik at mottaker får ett beløp). En fellesnevner ved de kommunale bostøtteordningene er at de kun gjelder for husstander som bor i kommunale boliger. De som leier privat eller eier bolig, må søke statlig bostøtte.

<sup>36</sup> Det følger av sosialtjenesteloven § 20 a at det som hovedregel skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år.

<sup>37</sup> I Bergen ble det i 2020 utbetalt kr 221 000 000 fordelt på 3 822 mottakere. I Oslo ble det i 2020 utbetalt kr 557 822 269 fordelt på 9 142 mottakere. Til sammenligning ble det i Lier kommune utbetalt kr 818 780 fordelt på 33 mottakere, og Sortland kommune utbetalte kr 36 344 fordelt på 5 mottakere.

### Boks 15.2 Bergen kommune

Bergen kommune har kommunal bostøtte for husstander som bor i en kommunal bolig eller i en bolig tildelt av Boligetaten. Støtten er behovsprøvd og er for husstander som har lave inntekter i forhold til husleien.

Pensjoner, arbeidsinntekter, studielån, stipend, kontantstøtte og engangsstønad ved fødsel blir regnet som inntekt. Barnetrygden regnes ikke med.

Det blir beregnet et formuestillegg når formuen er over 50 000 kroner (enslige) og over 75 000 kroner (par). Formuestillegget utgjør 10 prosent + 0,7 prosent pr. 1000 kroner av formue over grensen.

Årsinntekt og formuestillegg ligger til grunn for beregning av egenandel. Egenandelen beregnes ut fra det mest gunstige av to alternativer:

- Bruttoberegning: En andel av husstandens bruttoinntekt.
- Nettoberegning: Differansen mellom husstandens inntekt og den kommunale satsen for sosialhjelp til livsopphold.

Satsen for sosialhjelp til livsopphold er det beløpet husstanden skal ha igjen til dekning av mat, klær, telefon og lignende, etter at utgiftene til skatt og barnebidrag er trukket fra bruttoinntekten.

Kommunen fatter vedtak for opptil ett år av gangen. For søkere med usikker inntekt er vedtaksperioden kortere.

Kilde: Bergen kommune



## Boks 15.3 Lier kommune

Lier kommune har kommunal bostøtte for husstander som bor i kommunalt disponert omsorgs- eller velferdsbolig, inkludert tilrette-lagte innskuddsboliger hvor kommunen har tildelingsrett.

Husstander med økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt faller utenfor ordningen.

Den kommunale bostøtten beregnes etter en rimelig boutgift som husstanden selv skal betale. Rimelig boutgift beregnes utfra husstandens bruttoinntekt og antall medlemmer i husstanden.

Kommunen fatter vedtak som gjelder fra søknadsdato og ut februar påfølgende år. Dersom husstanden melder om endringer vil kommunen fatte et nytt vedtak.

Kilde: Lier kommune

De kommunale bostøtteordningene skiller seg fra den statlige bostøtten på flere områder. Bergen kommune beregner for eksempel egenandelen blant annet ut fra et nettberegningsprinsipp om hvor mye husstanden skal sitte igjen med. Lier kommune har avgrenset den kommunale bostøtteordningen mot husstander som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt.

De siste årene har det vært en markant nedgang i antall bostøttemottakere som får startlån, se kapittel 6.6. Dersom bostøtten legges til kommunene, kan kommunene bedre samordne bostøtten med startlån, og i tillegg se disse ordningene i sammenheng med tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning av egen bolig. Det kan bidra til å hjelpe flere til å bli boligeiere. Det forutsetter imidlertid at kommunene bidrar med midler til å styrke ordningene.

Flere økonomiske virkemidler som Husbanken tidligere forvaltet, er blitt innlemmet i rammetilskuddet. Et eksempel er tilskuddene til etablering og tilpasning av egen bolig, som ble overført til kommunene fra 1. januar 2020.<sup>38</sup>

Overføringen er begrunnet slik i forarbeidene (Prop. 91 L (2016-2017) s. 26-27):

*Kommunen er nærmest brukerne og har det helhetlige ansvaret for en rekke tjenester til sine innbyggere. Kommunen har dermed en klar interesse av å legge til rette for en god boligsituasjon for vanskeligstilte. Departementet har også tillit til at lokale myndigheter og folkevalgte er i stand til å prioritere viktige boligsosiale tiltak. Staten må også legge til rette for dette gjennom gode og forutsigbare økonomiske rammer for kommunene. Husbanken vil dessuten fortsatt ha en viktig veiledningsrolle overfor kommunene.*

Mye av sosialhjelpen går til boligformål og mange bostøttemottakere mottar sosialhjelp. Det synes derfor å være en overlapp mellom disse ordningene, som potensielt kan samordnes bedre dersom den statlige bostøtten legges til kommunene. Kommunene har de senere årene fått et mer helhetlig ansvar for den boligsosiale politikken gjennom overføring av det som tidligere var øremerkede tilskudd. Formålet har blant annet vært at kommunene i større grad skal kunne se lokale boligsosiale utfordringer i sammenheng med andre velferdsområder.

Bostøtten skiller seg fra tilskuddene til etablering og tilpasning ved at den er rettighetsbasert. De samme hensynene som ligger bak overføringen av andre ordninger, kan likevel gjøre seg gjeldende for bostøtten. For kommunene som i dag administrer og drifter en kommunal bostøtteordning, ville det vært en fordel om de i stedet kunne administrert én felles ordning.

Hensynet til samordning med andre kommunale ordninger med boligsosialt formål kan derfor tilsi at det er mer hensiktsmessig å legge bostøtten til kommunene. Med en kommunal bostøtte kan kommunene i større grad enn i dag ta hensyn til lokale forutsetninger. De kan vurdere det faktiske behovet til den enkelte innbygger, herunder bruke faktiske boutgifter som grunnlag for beregning av bostøtte.

### Likebehandling

Det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at like tilfeller skal behandles likt. I utgangspunktet kan det tenkes at hensynet til likebehandling er lettere å ivareta gjennom et detaljert regelverk uten

<sup>38</sup> Tilskuddene er nå regulert i bostøttelova §§ 14 og 15.

rom for skjønn, som i dagens bostøtteordning. På den ene siden kan det argumenteres for at lokale politiske vurderinger ikke bør være avgjørende for om en husstand skal motta bostøtte, fordi bostøtten dekker et grunnleggende velferdsgode (bolig). På den annen side er det geografiske forskjeller i boutgifter, som bare i begrenset grad fanges opp i dagens inndeling i kommunegrupper (se kapittel 9). Det fører til at bostøtten ikke virker likt for alle. Dersom bostøtten overføres til kommunene, kan det gi rom for lokale prioriteringer og tilpasninger. Variasjoner mellom kommunene kan imidlertid føre til at enkelte kommuner anses å ha «gode» bostøtteordninger, mens andre har «dårlige». Dette kan oppleves som uheldig i seg selv og kan gi incitament til flytting mellom kommuner.

### Styrings- og kostnadseffektivitet

Bolig er et grunnleggende velferdsgode, og boligpolitikken er en sentral del av statens velferdspolitikken. I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken, *Alle trenger et trygt hjem (2021-2024)*, fremheves det at «alle skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig». Den sittende regjeringen uttaler i Hurdalsplattformen at den vil gi Husbanken «en større rolle enn i dag og et bredere samfunnsoppdrag for at alle skal bo godt og trygt» (Statsministerens kontor, s. 36).

Kommunen har ansvar for å «medvirke» til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan skaffe seg et egnet sted å bo, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15. Ansvar er imidlertid lite konkretisert i loven. Det er for eksempel ikke en lovpålagt oppgave for kommunene å tilby boliger, og det er ingen individuelle rettigheter foruten rett til midlertidig botilbud. Husbanken har det statlige ansvaret for å tilby økonomiske virkemidler som skal bidra til at vanskeligstilte skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig. Bostøtte og startlån er de største, individrettede virkemidlene som støtter opp om dette nasjonale målet.

Det kan være lite treffsikkert å overlate regelverksmyndighet til den enkelte kommune for å nå et nasjonalt mål. Hensynet til styring og kostnadseffektivitet kan derfor tilsi at det ikke er formålstjenlig at kommunene får stort handlingsrom for å utforme regelverk for å understøtte dette målet. På den annen side har et forslag til en ny boligsosial lov som skal styrke kommunenes lovfestede ansvar på det

boligsosiale feltet, nylig vært på høring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b).<sup>39</sup> Behovet for et strengt regulert økonomisk virkemiddel blir mindre når kommunenes ansvar i lov blir presisert. En sterkere lovforankring av kommunenes ansvar kan derfor legge bedre til rette for at kommunene kan få ansvaret for bostøtten, uten at det nasjonale målet om at alle skal bo trygt og godt, svekkes.

### Saksbehandling og automatisering

Husbanken har digitalisert bostøtteordningen gjennom de senere årene. Den digitale søknadsløsningen gjør det enklere å søke om bostøtte, og kommunene bruker mindre tid på saksbehandling. Husbanken henter i dag opplysninger fra ulike offentlige registre og har automatisert en del av saksbehandlingen. Den digitale utviklingen gjør at slike stordriftsfordeler blir større fremover.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, beskrives fordelene med automatiserte beslutningsprosesser slik (s. 259):

*Automatisering av beslutningsprosesser kan gi store effektivitetsgevinster, særlig når saksmengden er stor. Automatisering kan også bidra til økt likebehandling, siden alle som etter systemets kriterier er i samme situasjon, automatisk behandles likt. Automatisering gir konsistent gjennomføring av regelverk og kan blant annet forhindre ulik praksis på lokalkontorer. Automatisert saksbehandling kan sikre at prosessuelle krav til saksbehandlingen blir fulgt og kan gi økt implementering av rettigheter og plikter. Systemet kan for eksempel automatisk treffe vedtak som innvilger ytelser når det har registrert at vilkårene for det er oppfylt. Dette kan særlig være til fordel for ressursvake i samfunnet, som da ikke behøver å orientere seg om og følge opp det de har krav på.*

Dersom bostøtten overføres til kommunene, vil det gi høyere administrative kostnader enn dagens ordning (dette er ikke kostnadsberegnet). Kommunene vil bruke ressurser på å utforme og evaluere regelverket, i tillegg til å utvikle og drifte digitale systemer. En kommunal bostøtteordning vil derfor kreve økte ressurser til kapasitet og kompetanse til å forvalte

<sup>39</sup> Lovforslaget var på høring i perioden 2. desember 2020 til 15. mars 2021. Det er pr. 1. mai 2022 ikke fremmet et endelig lovforslag for Stortinget.

ordningen. Kommunene er av ulik størrelse og har ulik befolkningssammensetning. Det vil derfor være forskjell på hvor godt rustet kommunene er til å forvalte bostøtten. Det er grunn til å tro at mange mindre kommuner vil ha utfordringer med å lage og forvalte en kommunal bostøtteordning. Dette kan til en viss grad bøtes på ved at flere kommuner kan gå sammen om en felles ordning.

En overføring av bostøtten til kommunene vil innebære at mye av den digitaliseringen og automatiseringen som er gjort, går tapt. En kommunal bostøtteordning er i mindre grad egnet for en automatisert saksbehandling. Det vil i tilfelle være opp til den enkelte kommune å utvikle systemer som gjør det mulig å automatisere behandlingen av søknader. Samtidig vil det ha en effektiviseringsgevinst at kommunene kan gjøre samordningen med sine andre virkemidler mer effektiv og treffsikker.

## 15.3 Anbefalinger

En overføring av bostøtten til kommunene medfører både fordeler og ulemper.

Hensyn og vurderinger som ligger bak overføringen til kommunene av andre økonomiske virkemidler på det boligsosiale feltet, gjør seg gjeldende også for bostøtten. Samtidig står dagens bostøtteordning i en særstilling med digitalisert og tilnærmet automatisert saksbehandling.

Dersom bostøtten skulle overføres til kommunene, bør den – uavhengig av modell – finansieres gjennom rammeoverføring (frie inntekter til kommunene).

# 16 Litteraturliste

---

## Litteratur

- Austgulen, M. H., Alecu, A. I. & Naterstad, A. (2021). *SIFOs Referansebudsjett for forbruksutgifter 2021*. Forbruksforskningsinstituttet SIFO. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2755011>
- Astrup, K. & Monkerud, L. C. (2021). *Den økonomiske fordelingen av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander – NIBR-rapport 2021:5*. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6522>
- Dyb, E. & Zeiner, H. (2021). *Bostedsløse i Norge 2020 – En kartlegging - NIBR-rapport 2021:10*. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2758758>
- Husbanken. (2019). *Dagens bostøttemottakere – en gjennomgang av bostøttemottakere i 2019, sett i lys av endringer fra 2009 – 2019*. Husbanken. <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Dagens%20bostottemottakere.pdf>
- Nordvik, V. (2012). *Bostøtte, marginaleffekter og bostøttekarrierer*. Velferdsforskningsinstituttet NOVA. <https://kudos.dfo.no/dokument/bostotte-marginaleffekter-og-bostottekarrierer?evalueringssportalen=1>
- Nordvik, V. (2015). *Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian case*. Journal of Housing and the Built Environment. Vol. 30. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/10642/3160/1257692.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Nordvik, V. & Astrup, K. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte - NOVA notat nr. 2/20*. Velferdsforskningsinstituttet NOVA. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/3066/NOVA-Notat-2-2020.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Nordvik, V., Hansen, I. L.S., Koren, C. og Lescher-Nuland, B. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform - NOVA-rapport 2/2011*. Velferdsforskningsinstituttet NOVA. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/rapporter/den\\_norske\\_bostotten\\_fafo\\_nova.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/rapporter/den_norske_bostotten_fafo_nova.pdf)
- Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2014). *Interpreting Housing Allowances as a part of the Norwegian Welfare System*. Housing, Theory of Society, Volume 31, Issue 3 pp. 353-367. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/10642/2231/1132382post.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- OECD. (2021). *Affordable Housing Database, PH3.1 Public spending on Housing Allowances*. OECD. <https://www.oecd.org/els/family/PH3-1-Public-spending-on-housing-allowances.pdf>
- Statistisk sentralbyrå. (2017). *Hvordan måle bostøtteleastning? En diskusjon av forholdet mellom inntekter og utgifter til bolig*. Notater 2017/06. Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/291690?\\_ts=159b1b0eb98](https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/291690?_ts=159b1b0eb98)
- Statistisk sentralbyrå. (2018a). *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. Rapporter 2018:13. Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/346817?\\_ts=162d8bb3be0](https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/346817?_ts=162d8bb3be0)
- Statistisk sentralbyrå. (2018b). *Bruk av kommunale boliger*. Rapporter 3028/15. Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/348651?\\_ts=1632125fdc0](https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/348651?_ts=1632125fdc0)

Statistisk sentralbyrå. (2020). *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020-kommuner. Notater 2020/4*. Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/413602?\\_ts=17085d29f50](https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/413602?_ts=17085d29f50)

Statistisk sentralbyrå. (2021a). *Fortsatt nedgang i antall sosialhjelpsmottakere*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp/artikler/fortsatt-nedgang-i-antall-sosialhjelpsmottakere>

Statistisk sentralbyrå. (2021c). *Svak inntektsutvikling for uføre*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/svak-inntektsutvikling-for-ufore>

Statistisk sentralbyrå. (2021h). *115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>

Sørsvoll, J. (2022). *Den norske bostøtten 1945–2022: Fra boligpolitikk til sosialpolitikk? – Vedlegg til ekspertgruppen*. <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Norsk%20boligpolitikk%20i%20forandring.pdf>

Sørsvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Norsk%20boligpolitikk%20i%20forandring.pdf>

Umblijs, J., von Simson, K. & Mohn, F. A. (2019). *Boligens betydning for annen velferd: En gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning - Rapport 2019:1*. Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2579810>

von Simson, K. & Umblijs, J. (2019). *Boforhold og velferd - Rapport 2019:2*. Institutt for samfunnsforskning. <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/boforhold-og-velferd/index.html>

## Lover

### Norske lover

Bustøttelova. (2012) *Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot* (LOV-2012-08-24-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-08-24-64?q=bustottelova>

Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30?q=helse-%20og%20omsorgstjenesteloven>

Sosialtjenesteloven. (2009) *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=sosialtjenesteloven>

### Utenlandske lover

Boligstøtteloven. *Lov om individuell boligstøtte*. Hentet april 2022 fra <https://danskelove.dk/boligstotteloven>

Housing Benefit Act. No. 75/2016. Hentet april 2022 fra <https://www.government.is/library/04-Legislation/Housing%20Benefit%20Act%20No%2075%202016%20as%20amended%202018.pdf>

Socialförsäkringsbalk. (2010:10). *Socialförsäkringsbalk*. Hentet april 2022 fra [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110\\_sfs-2010-110](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialforsakringsbalk-2010110_sfs-2010-110)

## Forskrifter

Forskrift om bustøtte. (2012) *Forskrift om bustøtte*. (FOR-2012-11-29-1283). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-11-29-1283?q=bustotte>

## Rundskriv

NAV – Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* (2012-06-22, R35-00) [Rundskriv]. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

## Offentlige utredninger

NOU 1992: 1. (1992). *Trygghet – Verdighet – Omsorg*. Sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154788-nou1992-1.pdf>

NOU 2002: 2. (2002). *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80899d9e55ef499c86359694e816207f/no/pdfa/nou200220020002000dddpdfa.pdf>

NOU 2011: 15. (2011). *Rom for alle*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ddf3c-180c0a74170b7a2f7ac515c1afc/no/pdfs/nou201120110015000dddpdfs.pdf>

NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>

NOU 2020:16. (2020). *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ina/id2829236/>

SOU 2021: 101. (2022). *Träffsäkert – Införande av månadsavgifter i bostadsbidraget och underållsstödet*. Det svenske Sosialdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/01/sou-2021101/>

## Stortingsforhandlinger

Husleiestøtteutvalgets innstilling 1968: *Innstilling om en videre utbygging og omlegging av husleiestøtten*. Vedlegg til St. prp. nr. 122 (1968–69). Om en ordning for bostøtte. [https://www.stortinget.no/n/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1968-69&paid=2&wid=a&p-sid=DIVL1401&pgid=a\\_1021&vt=a&did=-DIVL1405](https://www.stortinget.no/n/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1968-69&paid=2&wid=a&p-sid=DIVL1401&pgid=a_1021&vt=a&did=-DIVL1405)

Innst. 119 S (2021–2022). *Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2022 under Kunnskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med pandemien og ekstraordinære strømavgifter)*. Finanskomiteen. <https://lovdata.no/static/INNST/innst-202122-119.pdf>

Meld. St. 17 (2012–2013). *Byggje – bu – leve*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-17-20122013/id716661/>

Meld. St. 13 (2018–2019). *Muligheter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20182019/id2630508/>

Ot.prp. nr. 4 (2008–2009). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-4-2008-2009/id531652/>

Prop. 1 S (2014–2015). *For budsjettåret 2015 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005447/>

Prop. 8 S (2021–2022). *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (ekstra utbetaling til mottakere av bostøtte som hjelp til å dekke høye strømavgifter)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-8-s-20212022/id2878701/>

- Prop. 38 S (2021–2022). *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (ekstra utbetaling til mottakere av bostøtte som hjelp til å dekke høye strømutfgifter)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-38-s-20212022/id2891521/>
- Prop. 46 S (2021–2022). *Endringer i statsbudsjettet 2022 under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (midlertidige endringer i bostøtten, ekstra utbetaling til mottakere av bostøtte som hjelp til å dekke høye strømutfgifter i perioden januar til mars, og økt rammetilskudd til kommunene)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-s-20212022/id2893195/>
- Prop. 76 L (2011–2012). *Lov om bustøtte (bustøttelova)*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-76-l-20112012/id677089/>
- Prop. 91 L (2016–2017). *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-91-l-20162017/id2547555/>
- Prop. 137 L (2015–2016). *Endringar i bustøttelova (bustøtte til enkeltpersonar i bukollektiv)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-137-l-20152016/id2502371/>
- St.meld. nr. 76 (1971–72). *Om boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1971-72&paid=3&wid=d&psid=-DIVL1603>
- St.meld. nr. 34 (1988–89). *Boligpolitikk for 90-årene*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=3&wid=c&psid=-DIVL1009>
- St.meld. nr. 50 (1998–99). *Utjamningsmeldinga*. Sosial- og helsedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-50-1998-99-/id431369/>
- St.meld. nr. 23 (2003–2004). *Om bolipolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-23-2003-2004-/id197927/>
- St.prp. nr. 122 (1968–69). *Om en ordning for bostøtte*. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1968-69&paid=2&wid=a&psid=-DIVL1401>
- St.prp. nr. 19 (1996–97). *Samordning av Kommunal- og arbeidsdepartementets bostøtteordning og Sosial- og helsedepartementets botilskuddsordning*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-19-1996-97-/id201170/>
- St.prp. nr. 11 (2008–2009). *Ei styrkt bustøtte*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-11-2008-2009-/id534793/>

## Statistikk

- Danmarks statistik. (2021). *BOST63: Boligstøtte efter område, ydelsestype, måned og enhed*. [Statistikk] <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/define.asp?PLanguage=0&subword=tabsel&MainTable=-BOST63&PXSId=218257&tablestyle=&ST=SD&buttons=0>
- Husbanken. (2022). *Husbankens Statistikkbank*. Husbanken. [Statistikk]. <https://statistikk.husbanken.no/>
- Försäkringskassan. (2020). *Statistik inom området barn och familj*. [Statistikk] <https://www.forsakringskassan.se/statistik/barn-familj/bostadsbidrag>

Kela. (2022). *Statistics on general housing allowance*. [Statistikk] <https://www.kela.fi/web/en/statistics-by-topic-general-housing-allowance>

NAV. (2022). *Arkiv - Mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP), per oktober - desember 2021*. [Statistikk] <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-mottakere-av-arbeidsavklaringspenger-aap-per-oktober-desember-2021>

Statistikmyndigheten SCB. (2022). *Utgifter för sociala förmåner per funktion. År 1993 – 2020*. [Statistikk] [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_NR\\_\\_NR0110/ESSPROST3/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0110/ESSPROST3/)

Statistisk sentralbyrå. (2021b). *Kommunale boliger*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/kommunale-boliger>

Statistisk sentralbyrå. (2021d). *Leiemarkedsundersøkelsen*. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/bolig-priser-og-boligprisindekser/statistikk/leiemarkedsundersokelsen>

Statistisk sentralbyrå. (2021e). *Uføretrygdede*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/uforetrygdede>

Statistisk sentralbyrå. (2021f). *11344: Trangboddhet, etter inntektsgruppe. Husholdninger (K) 2020*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/statbank/table/11344/>

Statistisk sentralbyrå. (2021g). *12195: Utvalgte nøkeltall for Kommunale boliger (K) 2015 – 2021*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/kommunale-boliger>

Statistisk sentralbyrå. (2022a). *Boforhold, registerbasert*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert>

Statistisk sentralbyrå (2022b). *08857: Sosialhjelpsmottakere, etter statistikkvariabel og år*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/statbank/table/08857/tableViewLayout1/?loadedQueryId=10036925&timeType=top&timeValue=5>

Statistisk sentralbyrå. (2022c). *Økonomisk sosialhjelp*. [Statistikk] <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp>

Statistisk sentralbyrå. (2022d). *09593: Lavinntektsgrenser i kroner (EU- og OECD-skala), etter husholdningstype 2009 – 2020* [Statistikk] <https://www.ssb.no/statbank/table/09593/>

## Nettsider

Arbeidstilsynet. (2022, 15. mars). *Feriepenger*. Arbeidstilsynet. <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/ferie/feriepenger/>

Bergen kommune. (u.å.). *Kommunal bostøtte*. Hentet april 2022 fra <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/bolig-og-sosiale-tjenester/okonomisk-stotte-og-radgivning/bostotte/kommunal-bostotte>

Husbanken. (2021a, 20. desember). *Inntekter i beregning av bostøtte*. Husbanken. <https://www.husbanken.no/person/bostotte/inntektsgrunlaget/>

Lier kommune. (2021, 16. desember). *Kommunal bostøtte*. Lier kommune. <https://www.lier.kommune.no/helse-og-omsorg/sosiale-tjenester/boligkontoret/#heading-h2-6>

NAV. (2019, 1. desember). *Uføretrygd*. NAV. <https://www.nav.no/no/person/pensjon/uforetrygd>

## Andre kilder

Husbanken. (1976). *Årsmelding og regnskap 1975*. Husbanken. <https://www.husbanken.no/om-husbanken/aarsrapporter/>

Husbanken & Telemarksforskning. (2021). *Kommunale bostøtteordninger*. [Ikke publisert]. Husbanken/ Telemarksforskning.



- Husbanken. (2021b). *Årsrapport 2020. Alle skal bo godt og trygt*. Husbanken. <https://www.husbanken.no/om-husbanken/aarsrapporter/>
- Kela. (2015). *The second expert group for evaluation of the adequacy of basic social security Adequacy of basic social security in Finland 2011–2015*. Kela. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/156544/WorkingPapers80.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020a). *Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024/id2788470/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). *Høringsnotat – Ny boligsosial lov om kommunenes ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet*. [Høring]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-ny-boligsosial-lov/id2786962/>
- Olje- og energidepartementet. (2022). *Syv spørsmål og svar om strømprisen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/strom-nettet/syv-sporsmal-og-svar-om-stromprisen/id2873517/>
- Statsministerens kontor. (2021). *Hurdalsplattformen – for en regjering utgått av Arbeiderpartiet og Senterpartiet. 2021–2025*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>



# 17 Vedlegg

---

## Den norske bostøtten 1945-2022: Fra boligpolitikk til sosialpolitikk?

*Jardar Sørvoll, forsker I ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA og leder av BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning.*

I dette notatet gjør jeg rede for sentrale hendelser og utviklingstrekk i den norske bostøttens historie fra 1945 til 2022 med vekt på de siste tiårene. Notatet handler primært om bostøttens skiftende profil med hensyn til formål, stønadskriterier og målgrupper. Stortingsforhandlinger, politikkdokumenter, forskningspublikasjoner og mine egne faglige arbeider er det empiriske grunnlaget for notatet. Jeg trekker spesielt veksler på kapitlet om bostøtte i rapporten *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010* (Sørvoll, 2011:111-131) og deler av boken *Husbanken og boligpolitikken historie 1996-2021* (Sørvoll, 2021: 93-97, 166-169, 238-242).

Anno 2022 er bostøtten en statlig kontantutbetaling til husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Husbanken og kommunene administrerer ordninger, men det er sistnevnte som er i førstelinjen og ansvarlig for kontakten med søkere og mottakere (Husbanken, 2022). Alle husstander som tilfredsstill de definerte kravene til «lave inntekter» og «høye boutgifter», bortsett fra studenter og vernepliktige, er dekket av ordningen. Dette er et resultat av den store bostøttereformen av 2009 og mange mindre endringer gjennomført på 1990- og 2000-tallet. Før 2009 var bostøtten fortsatt begrenset med hensyn til målgrupper, boligkategorier og finansieringskilder. Over tid hadde bostøtten fått stadig flere viktige unntaksbestemmelser, men hovedregelen var at pensjonister, trygdede og barnefamilier kunne få bostøtte hvis boligene deres var statsbankfinansierte

### BOSTØTTENS TIDSLINJE (1945-2022)

**1947:** Innføring av husleiestøtte til barnerike familier

**1968:** Innstilling fra husleiestøtteutvalget

**1969:** St. prp. nr. 122 *Om en ordning for bostøtte*

**1973:** Ny og utvidet bostøtteordning etableres - barnefamilier, eldre og trygdede er hovedmålgruppene

**1983:** Willoch-regjeringen forsterker behovsprøvingen

**1996:** Riksrevisjonens undersøkelse av bostøtte til barnefamilier

**1997:** Bostøtten og botilskuddsordningen for pensjonister slås sammen til en ordning.

**2009:** Den store bostøttereformen -- Bolig-, finansierings- og husstandskrav fjernes. Alle med lav inntekt og høye boutgifter kan få bostøtte (bortsett fra studenter og vernepliktige).

**2016:** Likestilling av private og kommunale leieboere

**2017:** Beregning av bostøtte basert på opplysninger fra skatteetaten hver måned

**2017:** Nytt system for oppregulering av stønadssatser mht. KPI.

og tilfredsstilte grunnleggende kvalitetskrav (40 kvm. areal, kjøkken, bad og oppholdsrom). Disse finansierings- og boligkravene var opprinnelig ment å stimulere lavinntektshusholdninger til å skaffe eller opprettholde et boforhold av god kvalitet. Samtidig som kravene også skulle fremme produksjon av boliger med gode funksjonskrav, definert og operasjonalisert gjennom Husbankens minimumsstandard (Sørvoll, 2011). Fjerningen av husstands-, bolig- og finansieringskravene i 2009 var derfor en reform av stor prinsipiell og praktisk betydning. Selv om bostøtten også etter 2009 var et boligpolitisk virkemiddel – i den forstand at den påvirket mottakernes boutgifter, boligkonsum og (til en viss grad) boligkvalitet (jf. Nordvik, 2015) – ble det stadig mer av en sosialpolitisk inntektsforsikringsordning for alle husstander med svært lave inntekter og høye boutgifter (jf. Nordvik & Sørvoll, 2014).

I dette notatet skal vi følge bostøttens historie fra «bolig- til sosialpolitikk» mellom 1946 og 2022 ved å gjøre rede for sentrale reformer og utviklingstrekk med betydning for ordningens målgrupper, begrunnelse og omfang. Det gjelder framfor alt innføringen av den nye og utvidede bostøtteordningen i 1973, sterkere behovsprøving under Willoch-regjeringen (1981-1986), sammenslåingen av bostøtten med botilskuddsordningen for pensjonister i 1997, den store bostøttereformen av 2009 og de mange mindre, men betydningsfulle justeringene fra det siste tiåret.

### **Bostøtte før og nå: fra nødvendig onde til sentralt virkemiddel i boligsosial politikk**

Norsk boligpolitikk i den lange etterkrigstiden (ca. 1950-1990) var tuftet på samarbeidet mellom Husbanken, kommunene, selvbyggere, private utbyggere og boligsamvirket. Målet for samarbeidet var å heve boligstandarden og bygge bort boligknappheten som preget Norge i tiårene etter andre verdenskrig. Husbankens gunstige lån og rentesubsidier var i denne perioden universelle, dvs. at de kunne mottas av alle personer som aksepterte institusjonens boligkrav. I forarbeidene til den første loven om Statens Husbank av 1946 står det at hovedmålsettingen for den nye statsbanken «skal være å finansiere sosialt forsvarlige boliger til en rimelig husleie, ikke gjøre bolig til noe som bare vedkommer de ubemidlede» (siteret fra Sørvoll, 2021: 28). Dette var et frempek til situasjonen i den lange etterkrigstiden, hvor det ble gitt forrang til universelle subsidier og virkemidler som umiddelbart fremmet produksjonen av nye boliger. Selektive subsidier utformet for å styrke «ubemidlede» etterspørselsevne på boligmarkedet hadde ikke så mange varme tilhengere i etterkrigs-Norge. Det fantes en forestilling om at de virket stigmatiserende for mottakerne og samtidig ikke

løste hovedproblemet i datidens boligsektor: boligknappheten og behovet for å stimulere boligproduksjonen. Så sent som i 1989 uttalte alle partiene på Stortinget at tyngden av subsidiene i boligsektoren skulle være generelle produksjonssubsidier (Innst. S. nr. 297 1988-89). Partiene på Stortinget erkjente at selektive etterspørselsstimulerende virkemidler som bostøtte var nødvendige for visse grupper, men advarte mot det administrative «merarbeid» knyttet til behovsprøving og argumenterte for at de generelle Husbanksubsidiene var overlegne sett fra et fordelingspolitisk synspunkt. Dessuten mente et samlet Storting at de universelle Husbanklånene bidro «til å øke boligproduksjonen og derigjennom redusere prispresset i boligmarkedet» (sitert fra Sørvoll, 2011: 85).

På 1990- og 2000-tallet ble imidlertid det store systemskifte i norsk boligpolitikk slutført: en boligpolitikk basert på ikke-kommersiell og behovsstyrt boligbygging, regulerte markeder og universelle subsidier ble erstattet av markedsbasert boligproduksjon, idealet om frie boligmarkeder og behovsprøvde boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Etter dette systemskiftet ble gjennomført fikk selektive virkemidler rettet mot lavinntektsgrupper som bostøtte og startlån en mer sentral plass i boligpolitikken. Husbankens låne- og tilskuddsordninger har blitt stadig mer rettet mot bestemte formål og grupper. Allerede på begynnelsen av 1980-tallet hadde Agnar Sandmo, professor i økonomi ved Norges Handelshøyskole, i en stortingsmelding argumentert for en markedsbasert boligfordeling supplert med selektiv støtte til lavinntektsgrupper. Ifølge Sandmos resonnement kunne fordelingspolitiske målsettinger best oppnås gjennom målrettet kontantstøtte (bostøtte mv.) til husholdningene det offentlige ønsket å hjelpe. Dette var en type argumentasjon som møtte stadig mindre motstand på 1990- og 2000-tallet i et Norge med lite akutt bolignød og større aksept for markedsløsninger (Sørvoll, 2021; se også: Sørvoll, 2008: 126).

Geir Barvik, som var sjef i Husbanken mellom 2001 og 2010, var den første toppsjefen i Husbanken som omtalte bostøtten som det viktigste virkemiddelet i boligpolitikken. I 2001 uttalte Barvik at bostøtten var et godt virkemiddel «fordi den er individretta og dermed målretta – den når dei som treng det. [...] Tiltak som går på å subsidiere bustadfinansieringa er meir usikre og mindre effektive, då ein risikerer at hjelpa ikke når dei som treng den» (sitert fra Sørvoll, 2011: 115). I stortingsmeldingen *Om boligpolitikken* fra 2004 heter det på sin side at «bostøtten er det største, viktigste og mest målrettede boligøkonomiske virkemidlet for å sikre boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet». Barviks uttalelse og ordlyden i stortingsmeldingen illustrerer at bostøtten på 2000-tallet var en sentral del av den offentlige «tiltaks pakke» rettet mot vanskeligstilte på

boligmarkedet sammen med andre selektive virkemidler som startlån, boligtilskudd og kommunale utleieboliger. Det fantes sågar en forestilling om at den statlige bostøtteordningen kunne stimulere kommunene til å bygge flere kommunale utleieboliger, fordi de gjennom den fikk trygghet for at beboerne kunne betale de mer eller mindre markedsbaserte husleiene (Sørvoll, 2011; Nordvik mfl. 2011).

Når det er sagt har den norske bostøtten alltid vært beskjeden både målt i kroner og målt i antall mottakere sammenlignet med tilsvarende ordninger i mange andre relativt velstående land i OECD-området (Sørvoll, 2011: 117; Aarland & Sørvoll, 2021). I Danmark og Sverige mottok eksempelvis omkring 40 prosent av husholdningene i den nederste femtedelen av inntektsfordelingen bostøtte i 2018. Blant norske husholdninger i denne kategorien var til sammenligning under 15 prosent som fikk bostøtte dette året (Aarland & Sørvoll, 2021: 43-45) Dermed er vi på sporet av et mulig paradoks: selv om den norske bostøtten er et offentlig virkemiddel som i ideologisk forstand passer som hånd i hanske i en boligsektor basert på frie markeder og behovsprøvd støtte til lavinntektsgrupper, er den fortsatt en relativt lite utbygd ordning i internasjonal målestokk. Selv om dette kan framstå som inkonsistent, *kan* det være gode grunner til at den norske bostøtten mottas av en mindre andel av befolkningen enn i mange andre land. Et komparativt sett høyt inntektsnivå, sjenerøs velferdsstat og lite «alvorlig boligdeprivasjon» (trangboddhet, fukt og råte, dårlige lysforhold, høy boutgiftsbelastning etc.; jf. Borg & Guio, 2021) gjør kanskje behovet for en mer omfattende bostøtteordning mindre sammenlignet med land med større sosiale utfordringer.

### **Bostøtte før 1973**

Selv om det ble gitt forrang til universelle virkemidler og ordninger i norsk boligpolitikk i den lange etterkrigstiden (ca. 1950-1990), fantes det selektive etterspørselsstimulerende virkemidler som skulle fremme utvalgte gruppers boligkonsum. Foruten bostøtte ble det etter hvert etablert ordninger som etableringslån (1972) og kjøpslån (1977). De to sistnevnte kan regnes som forløpere til dagens Startlån, som ble etablert i 2003 for å gi vanskeligstilte og ungdom med moderate inntekter mulighet til å kjøpe egen bolig (Sørvoll, 2021).

*Husleiestøtte* ble innført i 1947. Hovedformålet med ordningen var å bidra til å bekjempe trangboddhet og fremme sunne boforhold av tilfredsstillende kvalitet hos barnefamilier som bodde i statsbankfinansierte boliger. Ifølge Husbankloven kunne det gis løpende husleiestøtte til familier med flere barn i kommuner som hadde fattet vedtak om å innføre ordningen. Husleiestøtten var en begrenset ordning som ble justert i flere omganger og gikk under ulike betegnelser de neste to tiårene. (St. prp. Nr. 122 1968-1969).

På midten av 1960-tallet fantes et bredt ønske om å erstatte noen av de generelle støtteordningene i boligsektoren med selektiv pengehjelp til grupper med lave inntekter og høye boutgifter. I 1965 uttalte for eksempel kommunalkomiteen at generelle ordninger som nedskrivningsbidrag, stønadslån og underrente skulle erstattes med «direkte husleiestøtte til dem som har særlig behov for det for å opprettholde en forsvarlig boligstandard» (Sitert fra vedlegg til St. prp. Nr. 122 1968-1969, Innstilling fra Husleiestøtteutvalget, 1968:11). Denne uttalelsen varslet den utbyggingen av husleiestøtteordningen til nye grupper som skulle komme på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet.

På siste halvdel av 1960-tallet ble det gitt husleiestøtte til barnefamilier, eldre og uføre som bodde i statsbankfinansierte boliger (med noen unntak) og som hadde inntekter under en viss størrelse. Det var knyttet ganske strenge inntekts-, bolig- og finansieringskrav til ordningen. For å motvirke trangboddhet ble for eksempel støtten avkortet hvis det bodde tre personer eller mer i en bolig med to rom og kjøkken eller 6 personer eller mer i en bolig med fire rom og kjøkken (ibid.: 11).

I 1967 ble husleiestøtteutvalget etablert av regjeringen for «å utrede spørsmålet om en videre utbygging og omlegging av den nåværende ordning med husleiestøtte til en mer omfattende boligstøtte» (sitert fra Sørvoll, 2011:119). Borten-regjeringens stortingsproposisjon fra 1969, *Om en ordning for bostøtte*, bygget på husleieutvalgets innstilling fra året før. I denne proposisjonen forenklet og utvidet regjeringen husstandskravene til det som fortsatt var en ganske begrenset bostøtteordning. Ifølge regjeringen kunne bostøtte gis «til søkere som svarer for utgiftene til selvstendig bolig og som forsørger barn under 18 år; har fylt 65 år eller får uførepensjon, grunnstønad eller hjelpestønad etter lov om folketrygd av 17. juni 1967» (St. prp. nr. 122 1968-69:13).

### **1973: Ny og utvidet bostøtteordning**

1970-tallet var en periode preget av store reformer i norsk politikk. Det gjaldt også boligpolitikken. En ny og utvidet bostøtteordning ble innført i 1973 som et ledd i et større boligpolitisk reformarbeid. Bostøtten ble betraktet som et av flere virkemidler som kunne bidra til en mer rettferdig fordeling av boutgiftsbelastningen mellom ulike grupper i befolkningen og forskjellige boligårganger (Johannesen, 2003). I Bratteli-regjeringens stortingsmelding *Om boligspørsmål* (St. meld. 76 1971-1972) blir bostøtten videre omtalt som et virkemiddel som verken er generell boligsubsidiering eller sosialhjelp til lavinntektsgrupper, men noe midt imellom:



Med bostøtte forstår vi en støtte som reduserer boutgiftene spesielt for grupper med lave inntekter med sikte på å gjøre det overkommelig for dem å bo i en tilfredsstillende bolig. Bostøtten skiller seg dermed både fra den generelle konsumpsjonsstøtten som tar sikte på å øke inntektene for husstander med begrensede ressurser og overlate til dem selv hva de skal bruke de økte inntektene til, og fra de generelle subsidieringstiltakene innen boligpolitikken, som tar sikte på å redusere boutgiftene uten hensyn til hvem som bor i boligene (St. meld. nr. 76 1971-72: 79).

I den nye bostøtteordningen som ble innført i 1973 forsøkte regjeringen å kompensere for svakhetene knyttet til den eksisterende bostøtten. Den gamle ordningen var relativt komplisert og vanskelig å forstå både for mottakere og myndigheter, stengte ute mange med legitime støttebehov, og stønadssatsene var dårlig tilpasset boutgiftene de støttebrettigede faktisk hadde. Etter 1973 skulle bostøtten «beregnes til 65 prosent av differansen mellom registrerte faktiske boutgifter og en 'rimelig boutgift' bereknet med utgangspunkt i husholdningens inntekt og størrelse» (sitert fra Sørvoll, 2011: 123). Dermed var bostøttens klassiske GAP-formel etablert (Nordvik & Sørvoll, 2014).

I hovedsak omfattet imidlertid bostøtten de samme hovedmålgruppene som tidligere: barnefamilier, eldre og trygdede, men det ble innført adgang for kommunene til å gi bostøtte til husholdninger under pensjonsalder som ikke hadde barn i visse tilfeller. Boligkravene ble på sin side liberalisert ganske kraftig: andelen boliger som ble dekket av bostøtten økte fra 25 til ca. 50 prosent av boligmassen. Etter 1973 kunne bostøtte mottas av husstander som bodde i følgende boligkategorier: Nyoppførte boliger med lån fra en statsbank, privatfinansierte boliger fullført etter 1.1 1963, boliger ombygd eller påbygd med hjelp av Husbankens låneordninger etter samme dato og leieboliger prisregulert etter kapittel 2 i husleiereguleringsloven (se Sørvoll, 2011, s. 124).

Som en konsekvens av bostøttereformen av 1973 økte både antallet mottakere og statens utgifter markant. Mellom 1973 og 1981 økte antallet bostøttmottakere fra ca. 73 000 til 123 000 tusen, mens statens utgifter til bostøtte økte med 67 prosent målt i faste priser mellom 1975 og 1983-1984 (Sørvoll, 2011, s. 116, 125).

### **1983: Willoch-regjeringens målretting**

Willoch-regjeringens (1981-1986) reformer var en sentral etappe i norsk boligpolitikks systemskifte: dereguleringen av boligomsetningen, eierleilighetsloven, avviklingen av Husbankens detaljerte funksjonskrav til boliger og mer vekt på behovsprøvde virkemidler mv. bidro langt på vei til å dytte etterkrigstidens boligpolitikk i graven. Disse aspektene ved Willoch-regjeringens politikk er godt dekket i forskningslitteraturen (Reiersen & Thue, 1996;

Sørvoll, 2008; Sørvoll, 2021). Bostøttereformen denne regjeringen gjennomførte er imidlertid langt mindre omtalt i litteraturen.

Ifølge regjeringen Willoch var det nødvendig å begrense bostøttens omfang til husstandene med det aller største behovet. Denne behovsprøvningsreformen var et forsøk på å stanse og reversere utgiftsveksten som fulgte i kjølvannet av Bratteli-regjeringens lansering av den nye og utvidede bostøtteordningen i 1973. Willoch-regjeringen argumenterte med at ordningens ekspansjon etter 1973 betydde at det var forsvarlig med nedskjæringer og behov for en større målretting av bostøttemidlene. Regjeringen legitimerte videre endringene med å vise til de kraftige reallønnsøkningene på 1970-tallet (Innst. S. Nr. 93 1983-1984).

Willoch-regjeringens bostøttereform førte både til en reduksjon i antall mottakere og til endringer i sammensetningen av gruppen som var støtteberettiget. I årene mellom 1983 og 1987 gikk antallet mottakere ned fra ca. 123 000 til 74 000. På samme tid mistet omkring 20 000 familier med ett eller flere barn retten til bostøtte som et resultat av endringene foretatt i 1983. Samtidig økte de totale overføringene til personene som faktisk mottok bostøtte (St. meld. Nr. 27 1987-88: 6-7).

Selv om Willoch-regjeringens reform hadde betydning for mange husholdninger, medførte den ikke noe prinsipielt brudd med hovedmålsettingene for bostøtteordningen som ble etablert i 1973. Etter 1983 var den norske bostøtten fortsatt et boligpolitisk virkemiddel som skulle fremme gode boforhold blant utvalgte lavinntektsgrupper: detaljerte krav til bolig-, finansering- og husstand eksisterte helt fram til 2009.

### **1997: Botilskuddsordningen og bostøtten slås sammen**

Husbanken hadde ansvaret for den statlige forvaltningen av husleiestøtten helt siden 1947, og beholdt denne oppgaven når den nye bostøtteordningen ble etablert i 1973. Det innebar at bostøtten fikk en tydelig kobling til boligpolitiske hensyn og ordninger. I 1994 overtok Husbanken også ansvaret for botilskuddsordningen for pensjonister, en stønadsform som ble slått sammen med den ordinære bostøtteordningen fra første termin 1997 (Sørvoll, 2021).

Det fantes flere gode grunner for å slå sammen de to ordningene: samordningen var ment å sørge for bedre oversikt og forutsigbarhet både for staten og mottakerne. For staten betydde samordningen av bostøtten og botilskuddet administrative gevinster og en bedre mulighet til å etterprøve måloppnåelsen til den selektive kontantstøtten i boligsektoren. I Husbanken var man imidlertid opptatt av at de to ordningene i utgangspunktet var prinsipielt forskjellige: «Bostøtten er et boligpolitisk virkemiddel som skal bidra til at husstander med svak økonomi skal kunne anskaffe og bli boende i en god og nøktern bolig. Botilskuddet er

derimot et inntektspolitisk virkemiddel for generell utjevning av ulikheter i levekår for pensjonister med lave inntekter» (sitert fra Sørvoll, 2021, s. 97). Husbanken argumenterte for å videreføre datidens beste boligpolitiske latin i den samordnede bostøtteordningen, og ønsket slik sett en sterk vektlegging av boligpolitiske målsettinger og boligkrav for alle bostøttens brukergrupper. Den mente derfor at «kravene til finansiering/særskilt organisasjonsform og standard (fysiske krav) som gjelder i dagens bostøtteordning bør videreføres i samordnet regelverk og gjelde for alle brukergrupper» (sitert fra Sørvoll, 2021, s. 97). Dette synspunktet fikk Husbanken gehør for på kort sikt: den samordnede bostøtten ble i hovedsak en videreføring av den gamle ordningen.

### **Bostøttens regelverk liberaliseres gradvis**

På 1990- og 2000-tallet ble bostøttens regelverk gradvis liberalisert og justert. Bostøtten er et komplisert virkemiddel med mange komponenter, men enkelt sagt omhandlet justeringene på 1990- og 2000-tallet om å endre på bostøttetakstet, inntektsgrensen, boligkravene og finanseringsbestemmelsene. Over tid ble ikke minst bolig- og finanseringskravene avviklet for flere og flere grupper (St. meld. Nr. 23 2003-2004: 81). I den lange etterkrigstiden (ca. 1950-1990) definerte Husbanken og Husbankens arkitekter hva som var gode boforhold for lavinntektsgrupper og bostøtteregelverket reflekterte dette. På 2000-tallet ble ansvaret for boligkvalitet overlatt til kommunene og byggeforskriftene, og Husbankens egne areal- og funksjonskrav ble avviklet (Sørvoll, 2021). For bostøtteregelverket medførte denne utviklingen blant annet at husstander som bodde i kommunale boliger ble fritatt fra kravet om minimumsareal på 40 kvm. i 2004 (St. meld., nr. 23 2003-2004: 81).

### **2007-2008: Riksrevisjonen, bostøtten og de andre boligsosiale virkemidlene**

På 2000-tallet ble bostøtte ofte omtalt som et av flere boligsosiale virkemidler, som følge av at ordningen sammen med kommunale boliger, bo-oppfølgingstjenester, startlån og boligtilskudd er redskaper utformet for å fremskaffe og opprettholde gode boforhold for vanskeligstilte (Nordvik, 2008; Sørvoll, 2018; Sørvoll & Nordvik, 2021). I praksis har det riktignok variert i hvilken grad kommunene har lykket med å integrere bostøtten i et helhetlig boligsosialt arbeid.

I Riksrevisjonens undersøkelse av det offentlige tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet fra 2008, var det 57 prosent av kommunene som rapporterte at de vanligvis tok høyde for inntekt fra bostøtten når de vurderte startlånssøknader. Det vil si at over 40 prosent av kommunene som deltok i undersøkelsen ikke hadde en innarbeidet rutine med å se startlån

og bostøtte i sammenheng med hverandre (Dokument 3:8 2007-2008). Noe av årsaken til dette svake samspillet mellom bostøtten og andre virkemidler som startlån er at regelverk og retningslinjer for ulike boligsosiale virkemidler har vært svært forskjellige. I praksis har inntektene som kreves for å betjene et startlån for de fleste grupper vært høyere enn bostøttens relativt lave inntektsgrenser (se for eksempel: Barlindhaug & Astrup, 2008).

### **2009: Bostøttereformen**

I 2009 ble bostøttens gjenværende krav til bolig, husstand og finansiering i all hovedsak avskaffet. Etter denne bostøttereformen kunne alle med lave inntekter og høye bostøtgifter (med unntak av studenter og vernepliktige) motta bostøtte. Bostøtten ble et virkemiddel for alle, og ikke kun forbeholdt varig trygdede, alderspensjonister og barnefamilier. På samme tid erstattet liberale funksjonskrav alle de gamle boligkravene: også personer som bodde i boliger uten eget kjøkken og bad kvalifiserte nå som bostøttemottagere. Bostøttereformen var en del av regjeringens satsing på å bekjempe fattigdom og fremme arbeidslinja i sosialpolitikken. Det siste kom til uttrykk ved at arbeids- og trygdeinntekt for første gang ble likestilt i beregningen av mottakernes stønadsnivå. På denne måten tapte ikke mottakerne bostøtte ved å bytte ut trygde- med arbeidsinntekt (St. prp. nr. 2008-2009).

Reformen av 2009 kan betraktes som et slutt punkt på en utvikling der det lenge hadde blitt stilt spørsmålstegn ved formålstjenligheten til bolig- og finansieringskravene i bostøtteordningen. I Riksrevisjonens undersøkelse av bostøtte til barnefamilier fra 1998, ble det for eksempel stilt et prinsipielt spørsmålstegn ved om det var riktig å knytte tildeling av bostøtten til bestemte finansieringskrav som ikke tok tilstrekkelig hensyn til at mange lavinntektshusholdninger bodde utenfor den statsbankfinansierte boligmassen (Dokument nr. 3:33 1997-98). I årene som fulgte skulle kravet om statsbankfinansiering bortfalle for gruppe etter gruppe til det til sist ble endelig avskaffet i 2009. Endringene i 2009 kan også ha blitt framskyndet av Riksrevisjonens undersøkelse fra 2008 nevnt ovenfor. I sin sluttrapport er Riksrevisjonen relativt kritisk til at den daværende statlige bostøtteordningen ikke dekket grupper med åpenbare stønadsbehov:

Bostøtten som er en regelstyrt ordning, er innrettet slik at mange vanskeligstilte faller utenfor ordningen. Dette skyldes både økonomiske grenser og at enkelte typer husstander ikke omfattes av ordningen. Personer uten barn med lav inntekt som ikke mottar visse trygder eller stønader, vil for eksempel ikke kunne få bostøtte. En stor del av sosialhjelpen går til boligformål, og det er også en del kommuner som har etablert egne kommunale bostøtteordninger. Dette kan være en indikasjon på at kommunene ser grupper som faller utenfor den statlige bostøtteordningen (Dokument 3:8 2007-2008: 8).

## **2010-2022: mindre justeringer etter reformen**

Dagens bostøtteordning er et barn av reformen gjennomført i 2009. Etter dette året har det kun skjedd mindre justeringer. Disse justeringene har imidlertid vært viktig nok for administrasjonen av ordningen og mottakerne som har blitt berørt av endringene. I 2016 ble det foretatt en likestilling mellom kommunale og private leieboere. Tidligere hadde bostøtten vært mer gunstig for kommunale leieboere, noe som blant annet svekket deres incitament til å flytte til en egnet bolig på det private markedet (Nordvik mfl. 2011). I 2017 begynte videre Husbanken å beregne bostøtteutbetalingene med utgangspunkt i inntektsopplysninger fra Skatteetaten. Det var en ganske stor endring i forhold til etablert praksis: før 2017 ble bostøtten beregnet på bakgrunn av årlige inntektsopplysninger, noe som ikke gjorde det mulig å utmåle støtten nøyaktig med referanse til mottakernes reelle inntekter hver måned. I 2017 ble det også innført en ny praksis med å oppjustere bostøtten automatisk til prisutviklingen over tid. (Nordvik & Astrup, 2020). Det bidro også til en mer nøyaktig og rettferdig prøving av søknader og stønadssatser i forhold til søkere og eksisterende mottakeres reelle behov.

I perioden hvor bostøtten ikke ble oppregulert med prisutviklingen falt andelen mottakere markant. Regjeringens ambisjon om å øke antallet mottagere etter reformen i 2009 lyktes slik sett bare på kort sikt. I 2011 var det 155 410 årlige mottakere. Det var det høyeste antallet som noensinne hadde mottatt bostøtte i Norge. Etter 2011 gikk antallet gradvis, men ujevnt nedover. I 2021 var det 116 304 mottakere, altså en reduksjon på nesten 40 000 mottakere på ti år (Husbankens bostøttestatistikk, 2021). Samme periode ble det også stadig færre boligeiere blant støttemottakerne (Nordvik & Astrup, 2020).

## **Avslutning: fra boligpolitikk til sosialpolitikk?**

Selv om de har ulik profil fra land til land, har alle bostøtteordninger i OECD-området typisk to formål: (1) de skal muliggjøre og oppfordre husholdninger til å velge bort lite tilfredsstillende boforhold, og (2) samtidig sørge for at mottakerne får lavere boutgifter. I praksis vil ofte et av disse formålene veie tyngst (Nordvik & Sørvoll, 2014). I dette notatet har jeg vist hvordan det andre formålet har blitt stadig mer sentralt over tid i den norske bostøtteordningen. Fra 1973 og fram til årtusenskiftet måtte mottakernes boliger typisk tilfredsstillende klare areal-, funksjons- (kjøkken, bad, oppholdsrom etc.) og finansieringskrav. Disse kravene – som var ment å styrke muligheter og insentiver til å opprettholde eller flytte til et boforhold av god kvalitet – ble gradvis liberalisert. Likevel kan man litt forenklet si at det var Bratteli-regjeringens bostøtte fra 1973 som eksisterte fram til det store reformåret i

2009, året da husstands-, bolig- og finansieringskravene ble avskaffet. Etter dette skiftet fikk den norske bostøtten et klart tyngdepunkt i hensynet til å redusere mottakernes boutgifter, og dermed også bidra til større generell kjøpekraft etter skatt og ytelser for lavinntektsgruppene som omfattes av ordningen. Bostøtten fremstår anno 2022 primært som en bougifts- og inntektssikringsordning.

Når det er sagt kan den – også slik den er utformet i dag – påvirke mottakernes boligkvalitet på en positiv måte. Nordviks (2015) analyse av Husbankens bostøttereister viser for eksempel at husholdninger som hadde boutgifter under boutgiftstaket var mer tilbøyelig til å flytte fra trange til mer romslige boliger, sammenlignet med mottakere som hadde boutgifter over boutgiftstaket. Det antyder at bostøtten i større grad fungerer som et boligkvalitetsvirkemiddel for grupper som har økonomiske insentiver til å flytte til bedre boliger, noe mottakere som allerede overstiger boutgiftstaket mangler. Avslutningsvis bør det også legges til at dagens bostøtteordning er et virkemiddel som er av betydning for langt flere enn husholdningene som til enhver tid mottar støtte. Den kan fungere som et fleksibelt sikkerhetsnett for husstander som opplever et plutselig og/eller midlertid inntektsfall, og sørge for at de har mulighet til å opprettholde et tilfredsstillende boligkonsum. Nordvik og Astrup (2020) oppsummerer forsikringsfunksjonen til bostøtten i bolig- og velferdspolitikken på en opplysende måte:

Dels kan bostøtten gi incitament til sikring av tilfredsstillende boforhold (øke boligkonsumet), og dels kan den fungere som inntektssikring (for husstander som allerede har et tilfredsstillende boligkonsum). På denne måten fungerer bostøtten som et sikkerhetsnett for husstander som av ulike årsaker opplever nedgang i inntekt, enten det er kort- eller langvarig. Bostøttens forsikringsfunksjon gjør at bostøttens nytteverdi ikke kan forstås isolert ut i fra mottakerne, men også for husstander som ikke mottar den, men som potensielt ville gjort det dersom tilfeldige begivenheter hadde medført tilstrekkelig inntektstap eller utgiftsøkning (Nordvik & Astrup, 2020: 12).

## Kilder- og litteratur

Barlindhaug, R. og Astrup, K.C. (2008). *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport 13/2008. Oslo: NIBR.

Borg, I., & Guio, A.-C. (2021). Improving our knowledge of housing conditions at EU level. I A.-C. Guio, E. Marlier, & B. Nolan (Eds.), *Improving the understanding of poverty and social exclusion in Europe* (203-216). Publications Office of the European Union.

Dokument nr. 3:33 (1997-98). Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bostøtte til barnefamilier.

Dokument nr. 3:8 (2007-2008). Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.

Husbanken, (2022). <https://www.husbanken.no/person/bostotte/> hentet 25.02.2022

Johannesen, T. (2003). *Det umuliges kunst? En analyse av sentrale politiske myndigheters forsøk på å styre norske husholdningers boligøkonomi, med særlig vekt på 1970-tallet. Hovedoppgave i statsvitenskap.* Oslo: Universitetet i Oslo.

Innst. S. Nr. 93 (1983-1984). *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om endringer i bostøtteordningen (St. prp. nr. 41).*

Innst. S. nr. 297 (1988-89). *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om Boligpolitikk for 90-årene (St. meld. nr. 34).*

Nordvik, V. (2008). «Virkemidler i den boligsosiale politikken», *Plan* 4/2008.

Nordvik, V. (2015). Housing allowances, mobility and crowded living: the Norwegian case. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20:667-681

Nordvik, V. & Astrup, K. C. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte.* NOVA-notat 2/2020.

Nordvik, V., Hansen, I. L. S., Koren, C. & Lescher-Nuland, B. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform.* NOVA-rapport 2/2011. Oslo: NOVA

Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, Theory and Society*, 31:3, 353-367.

Reiersen, E. & Thue, E. (1996). *De tusen hjem. Den norske stats husbank 1946-96.* Oslo: Ad Notam Gyldendal/Den norske stats Husbank.

St. meld. 76 (1971-1972). *Om boligspørsmål.*

St. meld. Nr. 27 (1987-88). *Verksemnda til Den Norske Stats Husbank i 1985 og 1986. Nokre aktuelle bustadpolitiske spørsmål.*

St. meld. Nr. 23 2003-2004. *Om boligpolitikken.*

St. prp. nr. 122 (1968-1969). *Om en ordning for bostøtte.*

St. prp. Nr. 11 (2008-2009). *Ei styrkt bustøtte.*

Sørvoll, J. (2008). *Fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring. Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989.* NOVA-rapport 1/2008. Oslo: NOVA.

Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010. Dokumentasjon og debatt.* NOVA-rapport 17/2011. Oslo: NOVA.

Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1:1, 45-66.

Sørvoll, J. (2021). *Husbanken og boligpolitikken historie 1996-2021. En jubileumsbok.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2021). *Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder.* I Solstad, A. mfl. *Boligsosialt Arbeid.* Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg til St. prp. Nr. 122 1968-1969. *Innstilling fra Husleiestøtteutvalget.*

Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv. En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land.* NOVA-rapport 07/2021. Oslo: NOVA.



Utgitt av: Ekspertgruppe oppnevnt av det daværende  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Omslagsfoto: Johner Images / Johner / NTB

Design/layout: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon 04/2022

