

Bostøttens rolle og formål

1. Formålet med utredningen

Bostøtten skal bidra til at lavinntektshusholdninger får mulighet til å skaffe seg og beholde en egnet bolig. En ekspertgruppe¹ i 2022 mente det er behov for bedre forankring av ordningen i underliggende prinsipper. Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker nå en bred vurdering av ordningens formål og rolle.

Utvalget skal belyse bostøttens rolle og formål i dag, som ledd i bolig- og sosialpolitikken. Som en del av dette skal utvalget også beskrive og vurdere samspillet og arbeidsdelingen mellom bostøtten, det helhetlige inntektssikringssystemet og andre virkemidler på leiemarkedet, samt stønadenes samlede virkning på arbeidsinsentiver. Utvalget skal vurdere hvilken rolle og hvilket formål bostøtten bør ha fremover, og eventuelle behov for endringer i relevante virkemidler. Utvalget skal også drøfte overordnede prinsipper for den videre utviklingen av politikk rettet mot lavinntektshusholdninger der boutgiftene er belastende for husholdningenes økonomi. Utvalget skal særlig legge vekt på leieres situasjon i vurderingene sine.

2. Bakgrunn

Om boligens betydning og husholdningenes boutgifter

Det overordnede målet med boligpolitikken er at folk skal kunne bo i egnet bolig i hele landet.² Boligen er et viktig fundament for familieliv, deltakelse i samfunnet, arbeid og utdanning. I boligmeldingen peker regjeringen på at de aller fleste bor trygt og godt i Norge, men at utfordringer på boligmarkedet gjør boligsituasjonen og høye boutgifter er utfordrende for mange, særlig for dem med lave inntekter.

Boutgiftene er for de fleste nødvendige utgifter som særlig på kort sikt i liten grad kan nedskaleres, utsettes eller tilpasses til endringer i inntekt. De utgjør i mange tilfeller en betydelig del av budsjettet, samtidig som begrensede markeder og høye transaksjonskostnader kan redusere de reelle valgmulighetene. Boutgiftene kan være særlig belastende for husholdninger med lave inntekter. Boutgiftene varierer med boligens størrelse og kvalitet og fra region til region, men også mellom husholdninger innen samme kommune eller bydel. Samlet sett kan dette utgjøre et rasjonale for en egen ordning for bostøtte.³ Om lag hver femte husholdning hadde i 2024 høy boutgiftsbelastning, i betydningen boutgifter som utgjør 40 prosent eller mer av samlet inntekt etter skatt.⁴

Nærmere om bostøtten

Formålet med den statlige bostøtteordningen er å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en egnet bolig. Bostøtten er beskrevet å ha både en rolle for boligkonsum,

¹ Ekspertutvalg (2022) *Bostøtten – opprydning og forankring*

² Meld. St. 13 (2023–2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*

³ Kemp, P. A. (2007) *Thinking about housing allowances*; Astrup og Pedersen (2024) *Bostøttens egenandelsberegning – forankring i underliggende prinsipper*

⁴ Dahlen, H.B. og Støren, K.S. (2025). *Fortsatt dyrt å bo og leve*, Statistisk sentralbyrå.

omfordeling og som forsikring for husholdningene.⁵ Størrelsen på utbetalingene er differensiert mellom fire grupper av kommuner for å møte ulike utgiftsnivåer, og varierer med husholdningenes størrelse. Bostøtten er behovsprøvd mot husstandens samlede skattepliktige inntekter, og reduseres med økende inntekt. Utmålingen av bostøtte avhenger også av husstandens faktiske boutgifter, og er dermed en subsidie særlig rettet mot bolig og bokostnader.

Hver måned mottar om lag 90 000 husstander i gjennomsnitt om lag 3 400 kroner i bostøtte. En tredjedel er barnefamilier. Ni av ti er leietakere, og én av tre leier av kommunen. Om lag 60 prosent av mottakerne mottar varige eller midlertidige skattepliktige offentlige ytelser som alderspensjon, uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Mange av mottakerne har i tillegg behov for økonomisk sosialhjelp. Om lag halvparten av dem som mottar bostøtte i løpet av et år har også mottatt sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp inngår ikke i beregningen av bostøtte, så hvor mange som mottar begge ytelser samtidig er usikkert. Sosialhjelp er samfunnets siste økonomisk sikkerhetsnett, og også mottak av bostøtte inngår i den individuelle vurderingen av behovet for sosialhjelp.

De fleste europeiske land har i likhet med Norge en form for støtte til boutgifter til lavinntektshusholdninger.⁶ Bostøtte er regnet som et effektivt bolig- og fordelingspolitisk virkemiddel fordi det er målrettet og behovsprøvd,⁷ men fordi bostøtteordninger både skal fange opp den enkelte husholdnings behov og samtidig hensynta andre politikk mål, er de ofte relativt komplisert innrettet.⁸ Blant annet er et kjernedilemma i utformingen av alle bostøtteordninger balansen mellom på den ene siden treffsikker bruk av midlene og på den andre siden hensynet til negativ påvirkning på økonomiske arbeidsinsentiver, i form av avkortning ved økt inntekt.⁹

Samtidig kan bostøtte potensielt, gjennom å kompensere for forskjeller i boutgifter, bidra til arbeidsmobilitet for inntektssvake grupper. Det bidrar i så fall positivt til arbeidsdeltakelse.¹⁰ Bostøtten har også en rolle som et supplement til inntektssikringsordningene, og innretning og forvaltning må ses i sammenheng med det helhetlige inntektssikringssystemet. En annen mulig sideeffekt av bostøtteordninger er at de kan påvirke prisdannelsen i boligmarkedet.¹¹

Om innretningen av det norske leiemarkedet

Det norske leiemarkedet er lite i omfang sammenliknet med mange andre europeiske land.¹² Markedet er regulert gjennom husleieloven, som skal bidra til botrygghet samtidig som den

⁵ Ekspertgruppe (2022) *Bostøtten – opprydning og forankring*; Nordvik, V. og Sørvoll, J. (2014) *Interpreting Housing Allowances as a part of the Norwegian Welfare System*. Housing, Theory of Society; Astrup, K. C. og Pedersen, A. W. (2024) *Bostøttens egenandelsberegning – forankring i underliggende prinsipper*

⁶ OECD (2024) *OECD Affordable Housing Database*

⁷ Kemp, P. A. (2007) *Thinking about housing allowances*; Astrup, K. C. og Pedersen, A. W. (2024) *Bostøttens egenandelsberegning – forankring i underliggende prinsipper*; St.prp. nr. 11 (2008–2009) *Ei styrkt bustøtt*

⁸ Kemp, P. A. (2007) *Thinking about housing allowances*

⁹ Turner, L.M. og Elisinga, M. (2005) *Housing Allowances: Finding a Balance Between Social Justice and Market Incentives*

¹⁰ Astrup, K. C. og Pedersen, A. W. (2024) *Utforming av boutgiftstakene i bostøtteordningen – en prinsipiell tilnærming*

¹¹ Astrup, K. C. og Pedersen, A. W. (2024) *Utforming av boutgiftstakene i bostøtteordningen – en prinsipiell tilnærming*

¹² NOU 2024: 19 *Ny boligleielov*

gir relativt fritt rom for prisdannelse for å sikre god tilgang på leieboliger.¹³ Bostøtten er et viktig supplerende virkemiddel for å bistå husholdninger med lave inntekter som ikke selv klarer å håndtere boutgiftene sine, enten husholdningene har sin inntekt fra arbeid eller øvrige stønader. Noen land har i tillegg til bostøtte prisregulerte leieboliger, enten i form av en kommunal eller ideell utleiesektor, eller som en mer generell markedsregulering. I Norge utgjør kommunale boliger om lag fire prosent av boligmassen. Kommunal utleiesektor er omtalt som både strengt behovsprøvd og markedsorientert,¹⁴ særlig i de større byene. Det gis statlig bostøtte til kommunale boliger på samme vilkår som til mottakere i det private markedet, og eventuell kommunal bostøtte kan komme i tillegg. De kommunale boligene er i hovedsak forbeholdt vanskeligstilte eller eldre, som et sikkerhetsnett, og i mindre grad som en permanent løsning på et boligbehov.

3. Nærmere om utredningsspørsmålene

Utvalget skal belyse situasjonen i dag

Utvalget skal belyse lavinntektshusholdningers posisjon og valgmuligheter på leiemarkedet:

- Hvilken påvirkning har boutgifter på husholdninger med lav inntekt? Hva kjennetegner husholdninger som mottar bostøtte?
- Hva bestemmer variasjonen i boutgifter mellom husholdningene – mellom regioner og innad i mindre geografiske områder?

Utvalget skal belyse bostøttens rolle og formål i bolig- og sosialpolitikken i dag, og mulige virkninger av ordningen:

- I hvilken grad bidrar bostøtten til at husholdningene kan få en stabil inntekts- og boligsituasjon på kort og lang sikt?
- Hvilke virkninger har bostøtten – alene og sammen med andre relevante offentlige ytelser og tjenester – på husholdningenes arbeidsinsentiver?
- Hvordan fungerer samspillet og arbeidsdelingen mellom bostøtten, andre virkemidler på leiemarkedet og det helhetlige inntektssikringssystemet? Sentrale momenter er ordningenes formål og roller, men også hvordan ordningene forvaltes, finansieres og oppleves for brukerne.
- Hvilken rolle spiller dagens bostøtteordning i leiemarkedet?
- Utvalget skal også belyse betydningen av bostøtteordningen for opphopning av dårlige levekår.

Utvalget skal diskutere mulige tiltak og endringer, herunder:

- Er det behov for en egen bostøtteordning i dagens bolig- og fordelingspolitikk, og hva bør i så fall formål og overordnede rammer for ordningen være?
- Er det behov for tiltak for å bedre samspillet med andre ytelser i bolig- og sosialpolitikken?
- I hvilken grad kan/bør andre statlige eller kommunale ytelser og virkemidler ivareta husholdningenes behov for bistand til boutgifter?

¹³ NOU 1993: 4 *Lov om husleieavtaler*

¹⁴ Sørvoll, J., Osnes, S.M., Christiansen, I.M. og Flåto, M. (2025) *Velferdsstatens boligtilbud: Kommunale utleieboliger i Norge*

- Utvalget skal konkret utrede:
 - mulige modeller for en mer stabil bostøtteutbetaling til barnefamilier
 - egenandelen i bostøtten for personer som ikke har nok til et forsvarlig livsopphold
- Hvilke prinsipper bør den videre politikutviklingen på feltet følge?
- I lys av punktene over – er det konkrete områder i bostøtteordningen og/eller andre relevante virkemidler der det er behov for å vurdere endringer? I så fall hva slags endringer?

I vurderingene skal det legges vekt på blant annet husholdningers muligheter til å oppnå en stabil bosituasjon, god samhandling mellom offentlige virkemidler, insentiver til arbeid, og brukervennlige stønadsordninger.

4. Gjennomføring

Utvalget skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder vurdere økonomiske og administrative virkninger av eventuelle forslag. Minst ett av utvalgets forslag skal kunne gjennomføres uten økte utgifter over statsbudsjettet. Utvalget skal også se hen til prinsippene og retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. I tillegg skal utvalget vurdere hvordan hensynet til barnets beste ivaretas. Utvalget kan se hen til hvordan bostøtteordninger i andre land er innrettet. Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget 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 distriktsdepartementet innen 31. desember 2026.