Rapport fra ekspertgruppe

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
II Vurderinger og anbefalinger .......................................................... 53
8 Boutgifter .......................................................................................... 54
  8.1 Problemstillinger ........................................................................ 54
  8.2 Vurderinger .............................................................................. 55
  8.3 Anbefalinger ............................................................................. 57
9 Boutgiftstak ...................................................................................... 58
  9.1 Problemstillinger ........................................................................ 58
  9.2 Vurderinger .............................................................................. 58
  9.3 Anbefalinger ............................................................................. 61
10 Inntektsgrunnlag .............................................................................. 62
  10.1 Problemstillinger ..................................................................... 62
  10.2 Vurderinger ............................................................................ 62
  10.3 Anbefalinger ........................................................................... 66
11 Egenandel ......................................................................................... 67
  11.1 Problemstillinger ..................................................................... 67
  11.2 Vurderinger ............................................................................ 68
  11.3 Anbefalinger ........................................................................... 74
12 Dekningsgrad .................................................................................... 75
  12.1 Problemstillinger ..................................................................... 75
  12.2 Vurderinger ............................................................................ 75
  12.3 Anbefalinger ........................................................................... 75
13 Boligpolitiske hensyn ...................................................................... 76
  13.1 Problemstillinger ..................................................................... 76
  13.2 Vurderinger ............................................................................ 76
  13.3 Anbefalinger ........................................................................... 79
14 Prioriteringer .................................................................................... 80
  14.1 Problemstillinger ..................................................................... 80
  14.2 Vurderinger ............................................................................ 80
  14.3 Anbefalinger ........................................................................... 83
15 Forvaltningsnivå .............................................................................. 84
  15.1 Problemstillinger ..................................................................... 84
  15.2 Vurderinger ............................................................................ 84
  15.3 Anbefalinger ........................................................................... 89
16 Litteraturliste .................................................................................... 90
17 Vedlegg ............................................................................................ 97
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 reduceret de siste 10 år. Det er færre som får støtte, og de som får, får mindre. Bostøtten har ikke holdt titt 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 spørsømål, 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.


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

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

I tillegg er det oppstått tildels store ubalanser mellom faktiske og planlagte boutgifter. Det er behov for å rette opp disse ubalansene, må boutgiftstakene forankres bedre i de underliggende prinsipper.
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 ubalans 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**


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 dries 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 dreningen 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 bostøttetomtakere ved ekstraordinært høye strømpriser.

Dagens ordning innebærer altså dels forskjellsbehandling og dels en ad hoc-pret utbetaling 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 annet alternativ er å beregne strømutgiftenes 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, samtidle 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» strømpris. Isåfall ville det bare være utgifter utover fribeløpet som ble tillagt henholdsvis boutgiftene og boutgiftstaket.

Varierende 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.

Problemiet er nylig blitt forsterket ved innføringen av den ekstraordinære strømstøtten for bostøttemottakere. Søkere med varierende 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 gjennomsnittsintekt over flere måneder snarere enn månedlig inntekt. Slike løsninger skaper imidlertid nye problemer. Ved gjennomsnittsberøring 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 gjennomsnittsintekten 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 gjennomsnittsintekt over flere måneder. Det de taper ved å måtte forholde seg til svingende inntekter, kompenserer 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 søkernes inntekter varierer fra måned til måned. Midlertidige tiltak som knyttes til an til bostøtten – slik som den ekstraordinære strømstøtten – bør imidlertid innrettes slik at de var hensyn til at mottakernes inntekter kan variere.

Dekningsgrad

I dagens ordning dekkes 73,7 prosent av differansen mellom tilatt boligutgifter og egenandel. Prosentasen 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 boutgifter nede. Boutgifter som overstiger taket, må mottakerne anses ikke selv.

Den andre grunnen til å ha en dekningsgrad under 100 prosent, er at dekningsgraden kan brukes til å kontrollere de samlede utgifterne til ordningen. Iste- denfor 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 mottakene bør. Det skyldes dels at bostøttenes 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 for- målet 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 mulig- het for å klare boutgiftene, er bostøtten ikke godt egnet til å styre mottakernes boligvalg. Fordi ande- len 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 boligpolitikkens 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 som å gjøre 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 styring av bostøtten til de gruppe- 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 arbeids- dighet, mens andre har vanlig lave inntekter. Mange mottakere, men på langt nær alle, mottar andre offentlige ytelser som trygd eller sosialhjelp. Og hus- standene varierer fra enslige til store barnefamilier.


Flere elementer i bostøtteordningen favoriserer eie fremfor å leie, i tråd med boligpolitikkens 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 kla- rifiserer 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 styring av bostøtten til de gruppe- 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 arbeids- dighet, mens andre har vanlig lave inntekter. Mange mottakere, men på langt nær alle, mottar andre offentlige ytelser som trygd eller sosialhjelp. Og hus- standene varierer fra enslige til store barnefamilier.


En annen sak er at noe av det som kan oppfattes som forskjellsbehandling, er resultatet av eksplo- sitte 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 disse ulikheter uten at noen vil tape på endringene. Det kan likevel være grunn til å se på til å få nångod om eventuell kompensasjon til andre grupper bør komme gjennom en generell styring av bostøtten.

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


En annen sak er at noe av det som kan oppfattes som forskjellsbehandling, er resultatet av eksplo- sitte 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 disse ulikheter uten at noen vil tape på endringene. Det kan likevel være grunn til å se på til å få nångod om eventuell kompensasjon til andre grupper bør komme gjennom en generell styring av bostøtten.
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 boutgifter, 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 inntrening på den fremtidige bostøtteordningen.

Bakgrunn

Mål

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 styrkning 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 utbetalet 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. Gjennomsnittsintekten før skatt til mottakene 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 sja-bløgebølge for oppvarming til de øvrige boutgifterne når bostøtten beregnes. Husstander som har spesialtilpasset bolig på grunn av funksjonshemning, 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 sosialfaglig årsak 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 vanskeligstillte 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 søkernes 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 bostøttenes effekt på mottakernes arbeidsdeltakelse og aktivitet. I tillegg skal ekspertgruppen vurdere om det er andre ordninger som kunne nådd målet mer effektivt.

2. **Samspillet med andre offentlige virkemidler og hensiktsmessig forvaltningsnivå.** En del av bostøttemottakene 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 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 minimer 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, tilslett bostøtte 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 provyenøytalt 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 Velferdsofnskningsinstituttet NOVA, Oslomet
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, Velfersalliansen EAPN Norway
- Geir Hanssen, LUPE Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
- Tove Juul, Stiftelsen Rettferd
- Johan Lothe, WayBack, Stiftelsen livet etter soning
- Jonatan Hansen Lønnegren, Frelsesarmeen

2.4 Arbeid


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 Boligadministrasjons 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 Baardseth, Øyvind Sellevold, Anders Bohlin Borgersen, Oslo kommune
- Ingar Brattbakk, Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet.
- Jardar Sørvoll, Velferdssoskningsinstituttet 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 Bjørnestad, Ullensaker kommune
- Frank Jenssen, By- og levekårsutvalget
Bøstøtten – Opprydning og forankring
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 oppvekstsvilkår for barn (von Simson & Umblijs, 2019).

**Omfordeling**
Formålet med bostøtte kan også forstås ut ifra 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 «redusera talet på bustadlause» kan forstås i et slikt perspektiv (St. prp. nr. 11 (2008 – 2009), s. 7).

3.3 Vilkår for å få bostøtte


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 tjenteseppliktige, har ikke rett til bostøtte. Heller ikke søkere som bor sammen med personer som tilhører disse gruppende, har rett til bostøtte.

Boligen må normalt ha egen inngang, gi mulighet til hvile og matlaging, og ha eget bad og toilet. 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 bosteds-kommune og formue, inngår også i beregningen.

Bostøtten beregnes som en fastsatt prosentandel av differansen mellom godkjente boutgifter og en 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](image)

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

Boutøtten innretning | 17
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 ingår 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 bostøtteregelverket.

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 kommune gruppering kommunen ligger i og antall personer i husstanden. Tabell 3.1 viser inndelingen i kommune grupper. Kommune gruppe 1 har høyest tillegg, mens kommune grupp e 4 ikke har ekstra tillegg. Satsene justeres årlig med et vekted gjennomsnitt av husleiekomponentene i Statistisk sentralbyrås kon sumprisindeks (KPI).¹

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

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

Følgende inngår i inntektsgrunnlaget:
- Brutto skattepliktige inntekter utbetalt i søknadsmåned, som arbeidsinntekt eller uføretrygd
- Kapitalinntekter
- Næringsinntekter i inneværende år
- Inntekter fra utlandet i inneværende år
- Månedlige inntekter fra skattefri utleie
- Formue

---

¹ 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 bostøttetakkene på eide og leide boliger. Beløpene som gjelder egenandelsberegningen, justeres med veksten i KPI for 12 måneders perioden 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


Husstandens samlede inntekt blir omregnet etter antall personer i husstanden. Jo flere personer i husstanden, desto lavere blir den omregnete 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. Én-personhusstander har dermed vekt 1,0, mens to-personhusstander har 1,13 og tre-personhusstander har 1,26. Det er den omregnete 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 mottakene 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.\(^2\)

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 boligiatyper. Hensikten med å ha en dekningsgrad på under 100 prosent, er at mottakene skal ha incitamenter 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 forblie 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

2 Fra 1. januar 2022 ble vektens for bipersoner økt fra 0,10 til dagens 0,13.

3 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 spesialtilpassede. 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 tilsenkt flyktninger, men ordningen gjelder også for andre (Prop. 137 L (2015–2016)).

**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**


Endringene i 2009 medførte flere forenklinger, blant annet i beregning av ytelser til unge uføre og inntektsnivået for uføre. Overgangsordningen gjaldt også for ung ufør som bodde alene, ble fordelen 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 reduksjon i større bostøtte for de berørte pensjonistene.

**Overgangsordning fra 2015**

Som en konsekvens av uførereformen i 2015 økte den skattepliktige inntekten til de uføre, samt videreforfølger av ordningen for unge uføre. Ordeningen gjaldt også for ung ufør som bodde alene, ble fordelen holdt på omtrent samme nivå som før reformen, mens den ble strammet betydelig inn for unge uføre som bodde i flerpersonshusstander.

For unge uføre dekkes differansen fullt ut så lenge de bor i samme bolig og har samme husstandsstørrelse som i 2009. For ung ufør som bodde alene, ble fordelen holdt på omtrent samme nivå som før reformen, men den ble strammet betydelig inn for unge uføre som bodde i flerpersonshusstander.

Ved utgangen av 2021 var det 8 600 bostøtteomtakere som varomfattet av denne oversgangsordningen.

### 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 læsningen for elektroniske søknader driftes og utvikles av Husbanken.


Siden 2017 har informasjon om husstandens inntekt blitt hentet inn via Skatteetaten fra a-ordningen.\textsuperscript{5} 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.


Husbanken gjennomfører årlige kontroller av skatteliktige inntekter og formue. Ved kontrollen i 2021 fikk 2 686 bostøtteomtakere varsler om å tilbakebeta i alt 37,4 millioner kroner. Samtidig fikk 2 803 bostøtteomtakere 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 avgiftsvarsler 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 kommunenesaksbehandlere som har registreringsstilgang til bostøttesystemet.

---

\textsuperscript{4} Uføre med ytelser etterfolketrygdlovens kapittel § 12

\textsuperscript{5} 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 saksbehandleres 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: Bostøtten 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.


4.3 1973–2009: Den første bostøtteordningen


Formålet med den nye bostøtten var å redusere boutgifte 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.


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)).

Reformen åpnet for at bostøtte kunne gis til alle med lave inntekter og høye boutgifter, med unntak av militært eller sivilt tjenestegjørte 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 funksjonsskrav, og det som var igjen av finansieringskrav, ble fjernet. Den geografiske differensieringen av boutgiftstakene ble videreutviklet. Det ble for første gang foretatt en innhling 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 funksjonsnedsettelser 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) Er sterkt bustøtte heter det (s. 7):

"Om lag 50 000 nye mottakarar 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 barnefamiliar. 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 – bustøttelova. Frem til da var reglene for bostøtte spredt på ulike regelverk og retningslinjer.


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


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


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

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

Kilde: Husbanken

\(^1\) Justert etter konsumprisindeksen (KPI) for 2021
5 Statistikk og analyse

I dette kapittelet 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Antall mottakere totalt</th>
<th>116 304</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Gjennomsnittlig antall mottakere hver måned</td>
<td>79 002</td>
</tr>
<tr>
<td>Utbetalt bostøtte totalt</td>
<td>2 714 millioner kroner¹</td>
</tr>
<tr>
<td>Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte pr. måned</td>
<td>2 863 kroner</td>
</tr>
<tr>
<td>Gjennomsnittlig inntekt pr. måned for bostøttemottakere</td>
<td>12 567 kroner</td>
</tr>
<tr>
<td>Andel mottakere med null i skattepliktig inntekt</td>
<td>25 %</td>
</tr>
<tr>
<td>Gjennomsnittlig boutgift pr. måned</td>
<td>8 784 kroner</td>
</tr>
</tbody>
</table>

¹ 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.² I gjennomsnitt mottok 79 002 husstander bostøtte hver måned.

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

Bostøttemottakere 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 hundrederen av husstandene med høyest bruttoinntekt var beløpet i gjennomsnitt 347 600 kroner. 25 prosent av bostøttemottakere var oppført med null i skattepliktig inntekt.

Bostøttemottakere 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 utgiften i underkant av 5 000 kroner pr. måned.

Bostøttemottakere har pr. definisjon høye boutgifter og lav inntekter og dermed høy boutgiftsbelastning. Gjennomsnittlig boutgiftsbelastning – boutgifter som andel av inntekt – for alle mottakere 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.

² Ifølge Statistisk Sentralbyrås boforholdsstatistikk var det 2 491 869 husholdninger i Norge pr. 1.1.2021.
5.2 Bostøttemottakere fordelt etter grupper

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

Tabell 5.2 Inntektsgrupper og inntektstyper

<table>
<thead>
<tr>
<th>Inntektsgruppe/ brukergruppe</th>
<th>Inntektstype</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. Unge uføre1</td>
<td>Uføretrygd med innvilget rettighet som ung ufør</td>
</tr>
<tr>
<td>2. Uføre for øvrig</td>
<td>Uføretrygd</td>
</tr>
<tr>
<td>3. Alderspensjonister</td>
<td>Alderspensjon</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Supplerende stønad for personer med kort botid i Norge</td>
</tr>
<tr>
<td>4. Husstander med midlertidige ytelser2</td>
<td>Arbeidsavklaringspenger, introduksjonsstønad, kvalifiseringsstønad, overgangsstønad, etterlattepensjon og dagpenger</td>
</tr>
<tr>
<td>5. Husstander uten ytelser</td>
<td>Arbeidsinntekt, annen inntekt som sykepenger eller foreldrepenger, ingen inntekt</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1 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.

2 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 registret som ung ufør dersom én person i husstanden er ung ufør, selv om andre i husstanden har annen ytelse eller inntekt.


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

---

8 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 inntektstyp. Prosent. 2022

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bostøttemottakere</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Unge uføre</td>
<td>6,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Uføre for øvrig</td>
<td>16,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Alderspensjonister</td>
<td>15,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Husstender med midlertidige ytelser</td>
<td>28,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Husstender uten ytelser</td>
<td>33,5</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 bostøttemottakere var husstender med barn.

Tabell 5.4 Bostøttemottakere etter husstandstyp. Prosent. 2022

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bostøttemottakere</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Enslige med barn</td>
<td>19,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Flere voksne med barn</td>
<td>11,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Enslige uten barn</td>
<td>65,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Flere voksne uten barn</td>
<td>4,2</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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.

Husstender 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bostøttemottakere</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Eier</td>
<td>13,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Leier av kommunen</td>
<td>31,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Leier privat</td>
<td>55,3</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totalt</strong></td>
<td><strong>100</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 overreprsentert 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 sentralitetsklasse1. Prosent. 2021

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sentralitetsklasse</th>
<th>Bostøttemottakere</th>
<th>Alle husstander</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Oslo</td>
<td>18,8</td>
<td>13,9</td>
</tr>
<tr>
<td>1 – Mest sentrale kommuner utenom Oslo</td>
<td>5,0</td>
<td>5,7</td>
</tr>
<tr>
<td>2 – Nest mest sentrale kommuner</td>
<td>27,8</td>
<td>25,9</td>
</tr>
<tr>
<td>3 – Mellomstore kommuner 1</td>
<td>26,1</td>
<td>25,3</td>
</tr>
<tr>
<td>4 – Mellomstore kommuner 2</td>
<td>13,7</td>
<td>15,8</td>
</tr>
<tr>
<td>5 – Nest minst sentrale kommuner</td>
<td>6,2</td>
<td>9,1</td>
</tr>
<tr>
<td>6 – Minst sentrale kommuner</td>
<td>2,4</td>
<td>4,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Totalt</td>
<td>100</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1 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


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


**Husstandtypene**

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 årene. Mens barnefamilier utgjorde 22 prosent av alle mottakene 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](image-url)

**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.


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 overrepre- sentert 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 tils. Dette bildet har forsterket seg i de senere år. For distriktskommunene er bildet motsatt.

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.\(^9\)

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.

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


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 alderspensionistene 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.


Før 2017 ble siste tilgjengelige likningsinntekt brukt i beregningen av bostøtten. Bostøtten ble dermed i mindre grad påvirket av inntektssendringer gjennom året. Husstander med varierende inntekter var derfor mer stabile bostøtemottakere, 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 bostøtemottakere 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 bostøtemottakere. 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**

Utover prisjusteringen har det blitt foretatt en del særskilte endringer i enkelte statsbudsjettet. 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Antall personer i husstanden</th>
<th>1</th>
<th>2</th>
<th>3</th>
<th>4</th>
<th>5+</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kommunegruppe</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1</td>
<td>19,8</td>
<td>35,0</td>
<td>39,9</td>
<td>44,3</td>
<td>48,3</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>17,7</td>
<td>34,0</td>
<td>39,2</td>
<td>43,8</td>
<td>48,0</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>18,3</td>
<td>35,6</td>
<td>41,0</td>
<td>45,9</td>
<td>50,2</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>19,8</td>
<td>39,7</td>
<td>45,7</td>
<td>50,9</td>
<td>55,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

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

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 tidsbegrønsket 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 arbeids evnen 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 Utvikling i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Antall og prosent. 2011-2021
Kilde: NAV


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 minsteytelse. Personer som blir uføre i ung alder, får en høyere minsteytelse.10

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


Uføretrygd er erstatning for arbeidsinntekt og skal dekke alle former for forbruk, inklusive bolig. Utbetalingene tar ikke hensyn til bokvalitet eller geografi, og de er beregnet på basis av inntekten de siste årene før vedkommende ble syk eller skadet. Utbetalingen er en direkte effekt på bostøtteutbetalinger (Husbanken, 2021a). Øvre inntektsgrense er høyere for husstander der en person er ung ufør, og flere uføre er omfattet av overgangsordninger fra 2009 og 2015. Særoderinger og overgangsordningene er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Særoderinger og overgangsordningene gjør at samspillet mellom bostøtte og uføretrygd er komplisert. Det skilles 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 uføreforordningen, og for uføre og unge uføre.

10 Jf. folketrygdloven § 12-13 annet ledd.

11 Inntekt under 60 prosent av medianinntekt i befolkningen.

6.3 Økonomisk sosialhjelp


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 hjelpemidler, før å kunne forsørge seg selv. NAV kan stille krav om at mottakere 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 selvforsørger. Samtidig skal sosialhjelp gi sosial og økonomisk trygghet og forutsigbarhet. (Meld. st. 13 (2018-2019)).

Både bostøtte og sosialhjelp er rettet mot vanskelige, 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 incitamenter til å øke boligkonsumet og skaffe seg en bedre bolig, kan kommunen kreve at mottakere av sosialhjelp reduserer boutgiften.

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 boligutsituationen 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).
Kilde: Husbanken


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 akter 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. Mangen 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 bostøttemottakere 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


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 kommuner til kommuner. 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 bølger 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.


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 bostøtterformen 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.

7.1 Innledning

I dette kapittelet omtales bostøtteordninger i noen andre land. Ekspertergruppen har vært på studietur til Sverige og Danmark og fått en innføring i bostøtteordningene der. Ekspertergruppen 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 boligie, og hvilken betydning utleieboliger har som virkemiddel.


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
- Bostadstillägg til dem som i tillegg mottar andre langvarige ytelser


Det ble brukt samlet rundt 20,9 milliarder svenske kroner på bostadsbidrag og bostadstillägg 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

---

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

13 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 omforme 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 boutgiften, 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.

Bostadsbidrag er behovsprøvd og beregnes ut fra husstandens sammensetning, boutgifter, boligens størrelse og brutto inntekt. Kostnader til oppvarming regnes med i boutgiften, 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 indeks-reguleres. 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 fjærde del av totalbeløpet på 20,9 milliarder svenske kroner.

En utredning om blant annet bostadsbidraget, SOU 2021: 101 Träffsäker - 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». 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 konsumprisindexen), 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.

Ansvaret 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»): Boligstøtten er den mest generelle ordningen, og er tilgjengelig for alle som bor i leide boliger. Boligydelse er forbeholdt pensjonister og personer som mottar visse andre ytelser eller tjenester.

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

14 «Aktivitetsersättning» kan sees som en parallel til norske arbeidsavklaringspenger.
forskjeller i levekår. Boligstøtten er lovfestet, og vil-kår er fastsatt i lov om individuel boligstøtte (bolig-støtteloven). 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 bolig-støtte som låne. For å motta boligstøtte, må boligen ha kjøkken med innlagt vann og avløp.


**Boligsikring**


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. Satsene for beregning av boligsikringen er oppgitt i boligstøtteloven. Boligsikring 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).

Boutgiftene for leiaboliger tar utgangspunkt i hus-leien. Dette legges til sjælombeløp dersom leietaker betaler for vannavgift eller innvendig vedlikehold i tillegg til husleien. Boutgiftene for eide boliger omfat-ter 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 m², medregnes kun 85/100. Sterkt bevegelseshemmede og personer som mottar døgnhjelp, kan få støtte for et større areal. I tillegg begrensnes boutgiftene av fast-satte 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.


**Boligydelse**

Boligydelse er rettet mot pensjonister, sterkt beve-gelseshemmede 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.


Boligydelse beregnes på samme måte som boligsik-ring, men andelen av inntekter og boutgifter som legges til grunn er noe høyere (henholdsvis 75 prosent og 22,5 prosent). Støtten prisseres med «satsreguleringprocenten» 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.

---

15 100 danske kroner (DKK) = 131.66 norske kroner (NOK) pr. 8. april 2022.
16 Allmennytgige boligforetak er underlagt lov om «allmennytgige boligselskaper», og de har felles regler for tildeling og husleiefastsettelse.
17 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 tilsvrer 0,88 prosent av bruttonasjonalprodukt (OECD, 2021). 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 lav inntekt skal kunne håndtere boutgiftene sine. I utgangspunktet retter ordningen seg mot alle husstander med lav inntekt, uavhengig av om de bor i eie eller leid bolig. Kansanelakelaitos, 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. Andelen, eller dekningsgrad, er 85 prosent for pensjonister og 80 prosent for alle andre husstander.

Godkjente boutgifter

Hvilke boutgifter som kan legges til grunn for beregningen, vil variere etter boligens disposisjonsform. Husstander som bor i leie 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 sjablonbeløp basert på hvor i landet man bor (Finland er det inn i tre soner) og antall personer i husstanden. 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. Inkluert 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 i. 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 høyest}.boutgiftstakene. Boutgiftstakene prisjusteres årlig av den finske regjeringen.

Egenandel

Størrelsen på egenandelen varierer med husstanden’s 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 levekostnadsindeksen, som igjen baserer seg på endringer i Finlands levekostnadsindeks.

1 euro (EUR) = 9.56 norske kroner (NOK) pr. 8. april 2022.
Beregnete egenandeler under EUR 10 tas ikke med i beregningen.

19 Beregnede egenandeler under EUR 10 tas ikke med i beregningen.

21 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.
20 Personer med en funksjonsnedsettelse og som trenger ekstra plass i boligen sin, har høyere boutgiftstak.
21 Levekostnadsindeksen produseres av Statistikcentralen som er Finlands nasjonale statistikkbyrå.
7.5  Island


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. I tillegg utbetales det kommunal bostøtte med ca. 1,5 milliarder islandske kroner (OECD, 2021).


Sætser for beregning av bostøtte fastsettes av nasjonalforsamlingen. Ordeningen 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 sakstes behandlingen 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.


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

\[ 100 \text{ islandske kroner (ISK)} = 7.08 \text{ norske kroner (NOK)} \text{ pr. 8. april 2022.} \]
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 sparingsmiddel, som bidrar til å bygge opp husstandenes富含. 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.


Figur 8.1 Konsumprisjusterte strømpriser. 2010-2021
Kilde: Olje- og energidepartementet

I tillegg til de ovennevnte tiltakene, vedtok Stortinget ekstraordinære utbetalinger til mottakere av bostøtte som en form for strømstøtte. Utbetalingerne 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 ekstrautbetalen 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 utbetalingerne er ment som kort siktige og midlertidig 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 harmoniserer 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 boutgifterne, på lik linje med for eksempel kommunale avgifter og renteutgifter. I så fall er det naturlig å tenke seg at variasjoner i strømprisene bør reflektieres i nivået på bostøtten. Til sammenlikning regnes kostnader til oppvarming med i boutgifter som ligger til grunn for beregningen av bostøtte i Sverige og Finland, med mindre man har det inkludert i husleien. Belepet beregnes ved et sjablongbeløp basert på hvor i landet man bor (Sverige er det delt inn i fire «klimazoner», 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 tilfredsstille 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 støtte 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.


Tiltak

Dersom man ønsker at variasjonene i strømpriseregler i større grad skal reflekteres i nivået på bostøtte, er det flere måter man kan gi tiltak på. Noen tiltak kan være hensiktsmessige på kort sikt, og men det er ikke et system som gjør det mulig å innføre tiltak som treffer alle med lav inntekt. Dersom man likevel ønsker å kompensi- re husstander med lave inntekter i perioder med ekstraordinært høye strømpriseregler, er ekstra- utbetalinger gjennom bostøttesystemet en mulighet.

For eksempel vil det være viktig å behandle strøm- utgifter i likt som andre utgifter i regulærverket, ved å ta utgangspunkt i faktiske utgifter. I praksis er dette antakelig lite hensiktsmessig.

Ekstra- utbetalinger 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 ekstra- utbetalinger ikke avkortes mot inntekt. Etter dagens regler får for eksempel en person som har inntekt på 30.000 kroner og fordelt utgifter på 25.000 kroner, hveren får bostøtte eller sjablong- beløpet, mens en person som har inntekt på 40.000 kroner og fordelt utgifter på 35.000 kroner, hveren får bostøtte eller sjablong- beløpet.24 Jo større sjablongbeløpet er, desto større blir forskjellen. Det manglende inntektsavkortinga
gjør også at en liten økning i inntekten kan føre til at både bostøtte og ekstraubtaling faller bort. Dette kan ha en negativ effekt på mottakernes arbeidsincentamenter 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


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. Eksperter og kommittéer i kommuner har meldt at det er høyere boutgifter enn det deres kommuneplassering skulle til, og at de ønsker å komme høyere opp i kommunegruppeindeksen.


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, 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 en 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.  

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. Tilsynende beregning kan gjøres for andre husstandstyper.

**Geografisk differensiering**

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

**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 følgje av et relativt lite utvalg, er den

---

25 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.

geografiske inndelingen i Statistisk sentralbyrås leie-
markedsstatistikk grovmasket utenom de fire stør-
ste byene og Akershus. Resten av landet deles inn
i tre ulike prissoner. Statistisk sentralbyrås begrun-
nelse for denne inndelingen er å kunne presentere
robuste leiepristall.

Husbankens bostøtteregister

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

Husbanken foreslo i 2018 en ny inndeling av kom-
munegrupper på grunnlag av studier av boligpris-
eg 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 per-
soner i husstanden. Likevel blir det vanskeligere å
sammenligne boutgiftene boligene imellem, og
utvikle en god leieprisstatistikk.

Kommuneinndelingen i Statistisk sentralbyrås
sentralitetsindeks

Et generelt trekk ved boligmarkedet er at jo mer sen-
tral beliggenheten er, desto høyere er bolig- og lei-
epris. Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks
can derfor være egnet som grunnlag for kommune-
inndelingen, 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 sen-
tralbyrå, 2020). Den kan være betydelige variasjoner
i boutgiftene innenfor hver enkelt distriktsguppe.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Gruppe nr.</th>
<th>Gruppe</th>
<th>Antall kommuner</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1.</td>
<td>Mest sentrale kommuner</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>2.</td>
<td>Nest-mest sentrale kommuner</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>3.</td>
<td>Mellomsentrale kommuner 1</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td>4.</td>
<td>Mellomsentrale kommuner 2</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>5.</td>
<td>Nest-minst sentrale kommuner</td>
<td>96</td>
</tr>
<tr>
<td>6.</td>
<td>Minst sentrale kommuner</td>
<td>113</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I likhet med bostøttens nåværende kommunein-
deling er kommuneinndelingen i Statistisk sen-
tralbyrås sentralitetsindeks heller ikke knyttet opp
til geografiske inndelinger i Statistisk sentralbyrås
leiepris- eller boligprisstatistikker. Statistisk sentral-
byrås leiemarkedssundersøkelse har ikke mulighet
til å fremkalle robuste leiepristall basert på denne
geografiske inndelingen. Det er imidlertid mulig å
kombinere denne inndelingen med data for boutgif-
ter fra Husbankens bostøtteregister.

Tall fra Husbankens bostøtteregister viser at vari-
asjoner i faktiske boligutgifter innad i de geo-
grafiske gruppende er mindre når man bruker
kommuneinndelingen i Statistisk sentralbyrås sen-
tralitetsindeks (lavere standardavvik) enn dagens
kommunegruppeinndeling.

Tabell 9.1 Kommuner fordelt etter sentralitetsklasser
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 boutgifter 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 bostøtmottakere, 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 utgifter 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 leiemarkedun

Slik endring i boutgiftstakene vil være til fordel for bostøttemottakere i pressområder, 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 budsjettøytlagt ved en passende regulering av det gjennomsnitlige 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 bostøtte-mottakere 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 forsynt 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 bostøtteutbetalning gjennom året, mens bostøtteutbetalningene til husstander med varierende inntekter endrer seg fra måned til måned.

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

Nedenfor konsentrerer oppmerksomheten om problemstillingen som gjelder varierende inntekter.

10.2 Vurderinger

Varierende inntekt

Med bruk av månedlige inntektsopplysninger i beregning av bostøtte, gir inntektsendringer umiddelbart utslag i bostøtteutbetalningene. Det medfører at bostøtten blir uforutsigbar og ustabil for husstander med inntekter som varierer fra måned til måned. Problemet forsterkes av at bostøtten utbetales økonomisk, dvs. at husstander som har lav inntekt og høye butgifter i januar, får utbetalte 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 lav inntekter i februar.

Varierende inntekter kan skyldes
- ustabil lønnsinntekt som følge av for eksempel timebasert lønn eller sesongarbeid;
- meldekortbaserte ytelser som arbeidsavkla-ringspenger og daggenger, der månedssinntek-ten på grunn av utbetalinger hver 14. dag kan omfatte enten to eller tre utbetalinger;
- utbeting 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 bostøttemottakere hver måned som hadde registrert timelønn. Totalt var det 29 000 husstander som én eller flere måneder hadde timelønn og fikk bostøtte. Dette indikerer en betydelig andel «timelønnsmottakere» 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 månedshandtering er lav.

_Meldekortbaserte ytelser_

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 arbeidsplassen. 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 arbeidsavklaringer 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.

---

Feriepenger
Feriepenger utbetalles 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](image)

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 tilbakevirkningsfattig. 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 innvilgde søknader og avslag i 2021 relativt stabilt blant husstander med uføretrygd og alderspension, 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 fått 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.28

Problemene 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 tilleggsutbetalinger 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 oven ervis at månedlig inntektsberegning ikke nødvendigvis gjør at husstander med variende 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 gjennomsnittsbesregning av siste tre månedsinntekter, bruk av den laveste inntekten av gjeldende og foregående måned eller inntektsfratrekki i enkeltmåned
• Skjerming av inntekter/etterbeting

28 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 gjennomsnitts beregning ville gi en mer stabil inntekt ved beregning av bostøtte, og reduserer effekten av enkeltmåneder 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 innteksfall 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 boutgiftene sine selv, synes å være godt begrunnet.

Figur 11.1 Illustrasjon av sammenhengen mellom omregnet inntekt og egenandel for alle husstands- typer 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. Den lineære avkortningen slår i dag inn for omregnede årsinntekter over 106 705 kroner (punkt A i Figur 11.1).

29 Folketrygdens grunnbeløp (G) økte med 3,4 prosent i periode 2015–2017. Derfor ble daværende sats på 17 prosent dividert med 1,034 og avrundet til nærmeste 0,01 prosent.
30 Enslige alderspensjonister har noe høyere grenser for når egenandelen økes mot økende inntekt. Det samme gjelder unge uføre, men kun for den progressive delen.

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

Den progressive opptrappingen av egenandelen kan gi store avkortninger i bostøtten i tilstrekkelig mengde, og når disse samvirker med et øvrige skattesystemet, kan man få innpektseffekter som kan virke negativt inn på mottakernes arbeidsincitamenter.

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

11.2 Vurderinger

Uklear 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.


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 folketrygden 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 første mottakeren, som følge av at vedkommende har tjente 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 egenandelnen 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.


**En egenandel som tar høye for utgifter til livsopphold**

Det kan argumenteres for at egenandelen, og dermed også bostøttereformen, i større grad bør ta høyde for hva mottakerne sitter igjen med til å dekke et forsvarlig livsopphold. Dersom bostøtten knytes 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.

Bostadstillågget 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 utgangspunktet 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 mottakeres 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 mellem mottakerne 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 egenandelsberegning 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 over satser for livsopphold vil få en egenandel lik null. Det betyr at også husstander med svært lav husholdningsinntekt vil kunne få bostøtte.

For det andre vil innslagspunktene der egenandelen øker mot høyere inntekt være basert på hvilken livsoppholdssats man velger. Livsoppholdssatser 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.

Bostøtteutbetalings 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 uilik 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 prosent. 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 høyeresatser 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 bostøteberegningen fast, vil utgiftene til bostøtte måtte økes. I beregningsene 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 provenynøytralitet. 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 livsoppholdssmodell 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.
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 egenandelsbe-regning 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 parameter 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 budsjetten og dermed også egenandelsberegnin-gene 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 ytelser som knyttes mot folketrygdens grunnbeløp (G), og da særlig enslige, vil i hovedsak ikke lenger omfattes av bostøtteordningen. Dette skyldes at innteksgrensene for å motta støtten i flere tilfeller, vil være lavere enn minstesats for disse ytelserne. Denne gruppen utgjør en betydelig andel av mottakerne i dagens bostøtteordning, og færre vil dermed fårett på bostøtte.

For det andre vil en slik egenandelsberegning i sterke grad prioritere store husstander med svært lav inntekt, særlig barnefamilier. Husstander som etter satsene har relativt store utgifter til livsopphold, vil få mer, mens husstander med relativt lav inntektsgrense vil få mindre.

Selv om man ved å ta utgangspunkt i livsoppholdssatser i egenandelsberegningen, vil det være vanskelig å se begrunnelsen for flere av de sentrale parameterne. Inntektsgrrenes for avkortning av bostøtte mot inntekt kan virke vilkårlige. Samtidig er den progressiv avkortningen mot økende inntekt særlig problematisk fordi dagens trappetrinnkurve i noen tilfeller kan gi svært høye marginaleffekter på inntekt. Det tilsier et behov for å sikre at satsene kan forankres i relevante størrelser og forenkling av beregningen.

11.3 Anbefalinger

Egenandelen i bostøtteordningen beregnes i dag etter en komplett formel, der det er vanskelig å se begrunnelselen for flere av de sentrale parameterne. Inntektsgrrenene 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 å sikre at satsene kan forankres i relevante størrelser.

En mulig løsning er at egenandelen i større grad knyttes til livsoppholdskostnader. Det vil innebære en større bostøtteordning og mer forankring 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 dekningsgraden.» Det kan stilles spørsmål ved nødvendigheten av å ha flere mekanismer som skal bidra til å holde boutgiftene til mottakere 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 tilsøe 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 mottakene 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 kapittelet 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 inntektsikringsordning for husstander med svært lave inntekter og høye boutgifter. Før 2009 var hovedregelen at pensjonister, tryggede og barnefamilier kunne få bostøtte hvis boligene deres var statsbankfinansierende og tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav. Disse finansierings- og boligkravene skulle stimulere husstander til å skaffe noen bolig som var godkjent. Det er mye som tyder på at boligeffekten av bostøtten har blitt mindre med årene (se rapportens vedlegg).


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 problemer 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 boligiåen 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 startlånnet er 50 år og fastrente benyttes i stedet for flytende rente. I slike tilfeller finner Astrup og Monkerud at 60 prosent av bostøttemottakene kan få besparelser på mer enn 30 prosent av samlet inntekt.

I dag er inntekten for de fleste bostøttemottakene så lav at startlån er lite relevant. Av lånesøkerne som fikk innvilgt 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 opp til 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 egenandels-beregningen, 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 bostøteordningen, 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 hen til risikovillett 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. Eksemplene i boks 13.1 tar utgangspunkt i husstander som er nær målgruppen for å motta startlån. Eksemplene må derfor kun sees på som mulige utfall av forskjellige forutsetninger. Ønsker man at startlånnet 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 boutgiftstakten for enslige økes årlig med 7 000 kroner, og leieutgiftene ligger over boutgiftstakten, 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 startlånnet.

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 (Umblijs 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 trangbodd 31 (Statistisk sentralbyrå, 2021f).

Nordvik (2015) bruker data fra bostøtteregisteret og studerer hvordan mobilitet ut av og inn av trangboddhet varierer mellom grapeut av bostøttetakere. 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 bostøttetakere med boutgifter under boutgiftstaket hadde større sannsynlighet for å flytte ut av trangboddhet enn bostøttetakere med boutgifter over taket. Dette tyder på at en økning i boutgiftstakene vil gi bostøttetakere sterkere incitamenter til å flytte ut av trangboddhet.

Andelen bostøttetakere 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 utenfor, og man kan prøve å gi mottagere mulighet til å flytte ut av trangboddhet. 

Det er vanskelig å definere og måle hva som er et godt eller egnet nærøvern, 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 nærøvern. Det er ofte de lokale forskjellene i boutgifter som gjør at man bosetter seg i et lite egnet bolområde. By- og levekårsvurdering påpekte i tillegg at manglende nettverk og diskriminering begrenser mulighetene folk har til selv å velge boområder (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 statsen boligpolitiske virkekoder. 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 boligtilsitt i kombinasjon med startlåne.

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.

---

13 Husholdningene regnes som trangbod 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


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 principielle spørsmål. Hvem bør få boutgiftingene sine dekket gjennom bostøtten? Skal bostøtte primært gå til dem som også mottar andre offentlige ytelser, og hvem bør ideelt sett få dekket boutgiftingene sine gjenom andre offentlige ytelser?


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 eksplicitte kriterier for hvem som kan få bostøtte.


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

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

Kilde: Husbanken
**Tabell 14.2** Gjennomsnittlig utbetalt beløp pr. måned etter inntektstype og husstandstype. Krone. 2021

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

Kilde: Husbanken

**Ulike inntektstyper**

Den øvre grensen for boutgifter kan økes for personer som har funksjonsnedsettelser og behov for en spesialtilpasst 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 sjålongbeløp i bostøtten. Samtidig har uførene formen 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 bostøttene 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 samstemet å 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 å uføre med minste ytelse kommer inn i ordningen, er 750 millioner kroner. Kostnadsanlagent forutsetter at man ikke lager særegne beregningsregler for uføre.

På den annen side er hverken uføretrygd 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 trygder dersom de mister retten til bostøtte. Mange med uföretrygd har særskilte boligbehov som ofte medfører høyere boutgifter.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at anslagsvis 50 prosent av bostøttetakerne 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 innebyttet av bostøtteordningen må endres hvis en ønsker at sosialhjelpsmottakere ikke skal omfattes av bostøtte. Dette gjør det også vanskelig å anslå hva man vil spare i bostøtte, og tilsvarende måtte øke utbetalingene 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 omfatthes av bostøtteordningen. Denne gruppen utgjør en betydelig andel av mottakene i dagens bostøtteordning, og færre vil dermed få rett på bostøtte.


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 mottakene 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 bostøttemottakere 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)32, 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.33 Det betyr at det er mange barnefamilier med lav inntekt som likevel ikke kvalifiserer til bostøtte.

En endring av egenandelen basert på livsoppholdssatser 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 å 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 vekten for hvert ekstra barn i en husstand. Dersom man øker vekten 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 målretningen 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).

32 Lavinntektsgrensen er 60 prosent av medianinntekt pr. forbruksenhet, dvs. korrigert 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.
33 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 bostøtteomtakere som har boutgifter over boutgiftstaket, er stor. For bostøtteomtakere 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 pressområde og husstander med de laveste inntektene.

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 hensiktmessig 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 erstattes sosialhjelp til boligformål (s. 12). Utvalget viste til at boligdelen av sosialhjelpen er betydelig, 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 mangefulle 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.

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


34 Disse tiltakene er nevnt i forbindelse med omlegging av subsidiene til utleieboliger.


I forarbeidene til bostøtteloven 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 utformingar
Dersom dagens statlige bostøtte skal legges til kommunene, er det et spørsmål om hvordan bostøtteordningen i så tilfelle skal utformes. I ekspertruppens mandat legges det til grunn at bostøtten fortsatt skal være «en offentlig rettighetsordning rettet mot husstander med lave inntekter og høye buutgifter». 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.

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.

Samordning med kommunale ordningar
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 ikke til å få startlån.

Sosialhjelp er et eksempel på en kommunal rettighetsordning som er skjønnsbasert. Sosialhjelpen finansieres over kommunens budsjett og er ikke bundet av statlige satser. En stor andel av bostøttemottakene 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
Boks 15.1 Kommunal bostøtte

Med kommunal bostøtte menes en ordning med tiltakk til dekning av bortgifter 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.
- Tiltakket utbetales regelmessig til enkeltpersoner for å dekke bortgifter på bakgrunn av gitte vilkår eller regler.
- Ordningen kan også omfatte subsidiariering av husleie i kommunale boliger.
- Utbetaling av sosialhjelp til å dekke bortgifter, regnes ikke som bostøtte.

De største ordningene, målt i antall mottakere og kroner utbetalt, er i Bergen og Oslo (Husbanken & Telemarksforskning, 2021). I alle kommuner er det en samordning og motregning av statlig og kommunal bostøtte. For å få kommunal bostøtte, må 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 fellesnevn er ved 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.

Boks 15.2 Bergen kommune

Bergen kommune har kommunal bostøtte for husstander som bor i en kommunal bolig eller i en bolig tildelt av Boligatelen. Støtten er behovs- og tilgjengelig for husstander som har lave inntekter og som er i behov for sosialtvangst i forhold til husleien.

Pensjoner, arbeidinntekter, studielån, stipend, kontantstøtte og engangsstønad ved fødsel blir regnet som inntekt. Barnetrygdregningen 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 formuen over grensen.

Årsinntekt og formuestillegg ligger til grunn for beregning av egenandel. Egenandelen beregnes ut fra det mest gunstige av to alternativer:
- Bruttoberedning: En andel av husstandens bruttoinntekt.
- Nettoberegnning: Differansen mellom husstandens inntekt og den kommunale satsen for sosialtvangst til livsopphold.

Satsen for sosialtvangst til livsopphold er det beløpet husstanden skal ha igjen til dekning av mat, klar, telefon og lignende, etter at utgifter 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

36 Det følger av sosialtvangsteloven § 20 a at det som hovedregel skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år.
37 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 kommunen utbetalt kr 818 780 fordelt på 33 mottakere, og Sortland kommune utbetalte kr 36 344 fordelt på 5 mottakere.
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 fatta 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 nettoberegningssprinsipp 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 tilpasning av egen bolig. Det kan bidra til å hjelpe flere til å bli boligiere. 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.\(^{38}\)

\(^{38}\) Tilskuddene er nå regulert i bustøttelova §§ 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 bortgifter, 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» bostøtterordninger, mens andre har «dårlige». Dette kan oppleves som uheldig i seg selv og kan gi incitamenter til flytting mellom kommuner.

Styrings- og kostnadseffektivitet
Bolig er et grunnleggende velferdsgode, og boligpolitikken er en sentral del av statens velferdspolitikk. 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 uttalte 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 vanskelstilte på boligmarkedet kan skaffe seg et egnet sted å bo, jf. helse- og omsorgstenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15. Ansvaret er imidlertid lite konkretisert for at enkelte kommuner ikke kan anses å ha en «gode» bostøtterordning. 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 incitamenter til flytting mellom kommuner.

Det kan være lite treffsikkert å overlate regelverks-myndighet til den enkelte kommune for å nå et nasjonalt mål. Hensynet til styring og kostnadseffektivitet kan derfor tilsøve å undervurdere forholdet til kommunene når kommunenes ansvar i lov blir pressert. 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 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 bortgifter, 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 incitamenter til flytting mellom kommuner.

Saksbehandling og automatisering
Husbanken har digitalisert bostøtteordningen gjennom de senere årene. En digital saksbehandlingsprosess gir det enklere til budgifter, 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 incitamenter til flytting mellom kommuner.

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

Automatisering av beslutsningsprosesser kan gi store effektivitetsgevinster, særlig når saksmengden er stor. Automatisering kan også bidra til å øke likebehandling, siden alle som etter systemets kriterier er i samme situasjon, automatisk behandles like. Automatisering gir konsistent gjennomføring av regelverk og kan bidra til å opprette et saksbehandlingsprosess som er på samme nivå for alle. Automatisert saksbehandling kan sikre at prosessuelle krav til saksbehandlingen blir fulgt og kan gi enklere tilgang til skjermedriving 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 være viktig for for en rikelig bruker av enkelte kommuner som 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 forbedre 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 boligsosiale feltet, nylig vært på høring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020b). Behovet for et strengt regulert økonomisk virkemiddel blir mindre når kommunenes ansvar i lov blir pressert. 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 som i dagens bostøtteordning.


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).
Litteratur


Statistisk sentralbyrå. (2021c). **Svak inntektsutvikling for uføre.** Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/922248b8d6c464d875a6813470f7d37c


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=bustøttelova


**Utenlandske lover**


**Forskrifter**


**Rundskriv**

Offentlige utredninger


Stortingsforhandlinger


Statistikk


Nettsider


Andre kilder


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

Jardar Sørvell, forsker I ved Velferdssforskningsinstituttet NOVA og leder av BOVEL, senter for bolig- og velferdssforskning.


**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.
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.


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


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).


Bostøtte før 1973


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).


1973: Ny og utvidet bostøtteordning
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 konsumpjsontsstøtten 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 subsidierings tiltakene innen boligpolitikken, som tar sikte på å redusere boutgiftene uten hensyn til hvem som bor i boligene (St. meld. nr. 76 1971-72: 79).


1983: Willoch-regjeringens målretting
Sørvoll, 2008; Sørvoll, 2021). Bostøttereformen denne regjeringen gjennomførte er imidlertid langt mindre omtalt i litteraturen.


1997: Botilskuddsordningen og bostøtten slås sammen

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

**Bostøttens regelverk liberaliseres gradvis**


**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 fremkalle og opprettholde gode boforhold for vanskeligstilte (Nordvik, 2008; Sørvoll, 2018; Sørvoll & Nordvik, 2021). I praksis har det riktignok variert i hvilken grad kommunene har lykkes 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

2009: Bostøttereformen


2010-2022: mindre justeringer etter reformen


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 & Sørvell, 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 tilfredsstille klare areal-, funksjons- (kjøkken, bad, oppholdsrom etc.) og finansieringskrav. Disse kravene – som var ment å styrke muligheter og insentiver til å oppretholde 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


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 utgiftsokning (Nordvik & Astrup, 2020: 12).

Kilder- og litteratur


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).*


St. prp. nr. 122 (1968-1969). *Om en ordning for bostøtte.*


