

Botrygghet på leiemarkedet i dyrtida

En diskusjon av virkemidler som kan
redusere boutgiftsbelastningen til
leieboere med lave inntekter

Jardar Sørvoll & Kim Christian Astrup

BOVEL-notat 5/23
HOUSINGWEL Working Paper 5/23



Om Senter for bolig- og velferdsforskning - BOVEL

BOVEL er et senter ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet. Velferdsforskningsinstituttet NOVA er vertsinstitusjon. Lavinntektsgrupper på boligmarkedet, den kommunale boligsektoren og effekter av offentlig politikk er blant senterets viktigste forskningstemaer i perioden 2022 til 2024. BOVEL har et faglig tyngdepunkt i kvantitative registerbaserte analyser, men vil også gjennomføre kvalitative studier, surveyundersøkelser og forskningsprosjekter som kombinerer ulike datasett og metoder. Senteret finansieres hovedsaklig av Kommunal- og distriktsdepartementet. Departementet har en opsjon på forlengelse av senterets drift i fem år. I tillegg til SVA-instituttene NIBR, AFI og SIFO har BOVEL følgende partnere: Frischsenteret, Fafo, VID vitenskapelig høgskole, Nord Universitet, Nordlandsforskning, Institutt for samfunnsforskning.

Om BOVEL-notat

BOVEL-notater (*HOUSINGWEL Working Papers*) er kvalitetssikrede foreløpige rapporter fra pågående eller avsluttede forskningsprosjekter. Notatene publiseres på BOVELs nettsider [BOVEL - Senter for bolig- og velferdsforskning \(oslomet.no\)](https://www.oslomet.no/bovel) samt i vitenarkivet ODA ved OsloMet. De vil ofte bearbeides til vitenskapelige artikler, bokkapitler eller andre publikasjoner.

Henvendelser vedrørende notatene kan rettes til:

Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
E-post: postmottak-nova@oslomet.no

© Senter for bolig- og velferdsforskning, OsloMet – storbyuniversitetet, 2023

Forord

Dette er et diskusjonsnotat om hvilke boligsosiale virkemidler som er best egnet til å styrke botryggheten til leieboere med lavinntekt i dagens dyrtidssituasjon. Notatet er skrevet av forsker I Jardar Sørvoll (Velferdsforskningsinstituttet, NOVA, OsloMet) og leder av BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning samt forsker II Kim Christian Astrup (NIBR, OsloMet). Prosjektleder Jardar Sørvoll vil gjerne takke Husbanken ved Linn Pettersen for et spennende oppdrag som var et godt tilskudd til BOVELs øvrige forskning på leiemarked, vanskeligstilthet på boligmarkedet og boligsosiale virkemidler.

Notatet er kommentert og kvalitetssikret av Hans Christian Sandlie, forskningsleder ved NOVA, og Kristin Aarland, forsker samme sted. Forfatterne takker Sandlie og Aarland for gode kommentarer.

Jardar Sørvoll, Måsaveien 19b 1406 Ski, 28.10.2023

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning: Botrygghet på leiemarkedet i dyrtid.....	8
2 Bakgrunn: Botrygghet, boutgifter, inflasjon og lavinntekt.....	10
3 Boligsosiale virkemidler og deres effekter	18
4 Virkemidler som påvirker etterspørselssiden: trekker de problemene opp med roten?	21
5 Virkemidler som påvirker tilbudssiden: ikke bare et spørsmål om å overføre penger?	30
6 Husleielov og husleieregulering	36
7 Kommunikasjon og kunnskap	41
8 Avslutning: er bostøtten riktig medisin?.....	42
Litteratur	43

Sammendrag

Utviklingen i norsk økonomi i 2022 og 2023 representerer en fare for botryggheten til leieboere med lave inntekter. De har blitt utsatt for et dobbeltsidig økonomisk sjokk i form av relativt kraftig leieprisstigning og prisøkning på andre nødvendighetsvarer. Inflasjonen påvirker oss alle, men husholdningene med trangest økonomi fra før rammes hardest. I dette diskusjonsnotatet drøfter vi hvilke boligsosiale virkemidler som er best egnet til å fremme botrygghet på leiemarkedet ved å redusere eller bremse boutgiftsbelastningen for lavinntektshusholdninger som leier bolig i dyrtida. Vi drøfter denne problemstillingen med støtte i deskriptiv statistikk, tidligere forskning og teoretiske perspektiver på boligpolitiske virkemidlers effekter.

Vi diskuterer sannsynlige effekter av en rekke boligsosiale virkemidler som påvirker henholdsvis etterspørselssiden, tilbudssiden og de juridiske rammebetingelsene på boligutleiemarkedet, og konkluderer med at det er etterspørselsstimulerende virkemidlene som statlig bostøtte som vil være mest treffsikkert og virkningsfullt som kortsiktig botemiddel mot lavinntektsgruppers utfordringer i dyrtida. Vi argumenterer for at økninger av boutgiftstaket og de implisitte inntektsgrensene i bostøtteordningen er formålstjenlig hvis målet er å redusere boutgiftsbelastningen til lavinntektsleieboere. Det vil hjelpe målgruppen nærmest umiddelbart, og antagelig ha relativt små og oversiktlige markedseffekter i motsetning til for eksempel innføring av en strengere husleieregulering etter dansk eller tysk mønster.

Notatets hovedkonklusjoner kan sammenfattes i følgende punkter:

- **Lavinntektsleieboere og sterk prisvekst: en alvorlig boligsosial utfordring.** Kombinasjonen av høy prisvekst på bolig og andre nødvendighetsvarer rammer de mest økonomisk sårbare lavinntektsleieboerne hardt. De tåler lavere boutgiftsbelastning enn andre grupper før de går ut over deres evne til å finansiere annet nødvendig konsum, og i motsetning til boligeiere kan de verken be om avdragsfrihet, betalingsutsettelse eller selge sin egen bolig (Poppe & Kempson, 2023a).
- **Bostøtte: Botryggheten på leiemarkedet kan styrkes på kort sikt gjennom direkte økonomiske overføringer til lavinntektsleieboere.** Den statlige bostøtteordningen er et treffsikkert virkemiddel som egner seg godt til å styrke den økonomiske botryggheten til leieboere med lave inntekter og høye boutgifter på kort sikt. Selv om det er foretatt justeringer som øker bostøttens tilpasning til målgruppens reelle økonomiske situasjon de siste årene, mener vi den fortsatt har et uforløst potensial som botemiddel mot bo-utrygghet på leiemarkedet i dyrtida. En oppjustering av

boutgiftstaket i storbyene til gjennomsnittlig husleie vil eksempelvis styrke ordningens betydning for botryggheten til lavinntektsgrupper betraktelig. Det er også mulig å oppjustere de implisitte inntektsgrensene for å styrke bostøtten som fordelingspolitisk virkemiddel. I de fleste tilfeller er inntektsgrensene lavere enn inntekten som kvalifiserer til «relativ fattigdom» ifølge lavinntektsmålet EU60 (Nordvik & Astrup, 2020). I lys av den relativt brå og kraftige prisstigningen i 2022 og 2023 kan det også vurderes om man bør gå over fra en årlig til en halvårlig inflasjonsjustering av bostøtten. Det ville tilpasset de månedlige bostøtteutbetalingene enda hurtigere og tettere til mottakernes reelle økonomiske situasjon.

- **Startlån.** Startlånet kan også være med på å styrke botryggheten til leieboere med lave inntekter og høy boutgiftsbelastning. Det er et virkemiddel som effektivt kan redusere boutgiftsbelastningen for lavinntektshusholdninger som går fra leie til eie ved hjelp av ordningen. En fordel for vanskeligstilte boligeiere kontra leietagere er at den stor del av boligeieres boutgifter bidrar til oppbygging egenkapital, og kan dermed betraktes som en form tvungen sparing. Lavinntektseiere kan også stå bedre rustet mot inflasjon enn sine motstykker på leiemarkedet under gitte betingelser. Bruk av fastrente på startlån kan betraktes som en forsikringsmekanisme mot renteøkninger og inflasjon, noe som har stor policyrelevans i dagens dyrtidssituasjon.¹ For leietagere kan inflasjonen slå inn i husleia ved at utleier ifølge husleieloven har adgang til å justere leia hvert år med den fulle verdien av KPI-økningen. For boligeiere vil kraftig inflasjon føre til økt boligrente, fordi Norges Bank styrer pengepolitikken etter et inflasjonsmål på to prosent, og typisk vil øke rentenivået når inflasjonen ligger over dette nivået. Fastrente på startlån vil imidlertid begrense utgiftsøkningene som følger av inflasjon til å gjelde kun ikke-boligrelatert konsum. Videre har lavinntektseiere generelt større muligheter til å tilpasse privatøkonomien til plutselige kostnadsøkninger gjennom å be om betalingsutsettelse, avdragsfrihet eller (i siste instans) ved å selge egen bolig.
- **Det er mulig å bremse prisutviklingen på leiemarkedet gjennom et husleietak eller andre former for prisregulering,** men slike lovendringer kan få uintenderte effekter som kan ramme lavinntektsleieboere. Vi mener det er grunn til å tro at de negative virkningene av en husleiestopp, som for eksempel ble innført i Berlin i 2020, vil være betydelige. Erfaringene fra Berlin og teoretiske perspektiver på leiemarkedet tilsier at det kan føre til lavere tilbud og høyere priser på uregulerte boliger. På den annen side kan det være grunn til å diskutere innføringen av en midlertidig begrensning på husleieprisstigningen som et ekstraordinært tiltak hvis husleieprisene

¹ Det kan riktignok diskuteres om fastrente er gunstig for nye startlånmottakere gitt dagens rentenivå. Fra mai 2020 til september 2023 hevet Norges Bank styringsrenten fra 0 til 4,25 prosent. [Rentebeslutninger \(norges-bank.no\)](https://www.norges-bank.no/nyheter/2023/10/28/rentebeslutninger) hentet 28.10.2023.

fortsetter å stige. I Danmark vedtok Folketinget i 2022 at husleiene i boliger omfattet av indeksregulering maksimalt kan stige med 4 prosent årlig i to år. Denne danske løsningen kan betraktes som en rimelig byrde- og risikofordeling mellom partene i leiemarkedet. Vi vil likevel ikke anbefale å etterape Folketingets vedtak fra 2022 nå uten nøyere utredning, da de uintenderte negative konsekvensene – som for eksempel redusert tilbud og høyere priser i nye leieforhold – kan bli store, vanskelig å forutse og ramme lavinntektsgrupper hardt.

- **Bygging og kjøp av kommunale utleieboliger er også viktig for botrygghet på leiemarkedet på kort og lang sikt.** I en situasjon med stor tilstrømning av flyktninger fra Ukraina er det presumtivt enda vanskeligere for lavinntektsgrupper å nå opp i konkurransen om de gunstigste boligene på det private markedet mht. kvalitet og pris. For noen husholdninger representerer kommunal bolig den beste sjansen for å oppnå et godt og varig boforhold til en pris som står rimelig i forhold til deres inntekter. Samtidig kan både bygging av kommunale utleieboliger og studentboliger bidra til å lette prispresset på det private markedet. Denne prisdempende effekten kan imidlertid begrenses bla. av fortrengningseffekter som bidrar til å redusere tilbudet på det private markedet. Generelt mener vi det er grunn til å kombinere virkemidler på tilbuds- og etterspørselssiden for å styrke botryggheten til leieboere, men det er statlig bostøtte som er mest treffsikkert som dyrtidstiltak på kort sikt.
- **Husbankens rolle i dyrtida.** Husbanken er statens viktigste redskap for å hjelpe lavinntektsleieboere i dyrtida gjennom bostøtte- og startlånsordningen. Samtidig kan Husbanken spille en viktig rolle som fagetat når det gjelder å overvåke, varsle og styrke kunnskapsgrunnlaget om utviklingen på leiemarkedet.

1 Innledning: Botrygghet på leiemarkedet i dyrtid

Det to siste årenes prisstigning på matvarer, strøm og utleieboliger har skapt bekymring for levekårene til lavinntektsgrupper som typisk bruker en større del av sine disponible inntekter på slike nødvendighetsvarer enn andre grupper. På noen måter står leieboere med lave inntekter i en særstilling i dyrtida: prisstigningen har truffet dem spesielt hardt fordi deres trange økonomi har blitt rammet av et eksternt prissjokk samtidig som de ikke nyter godt av inflasjonsdrevet boliglånskrymping. Rentestigningen som har fulgt i kjølvannet av inflasjonen bidrar antagelig også til leieprisstigning fordi mange utleiery overfører økte lånekostnader til nye leieboere (Poppe & Kempson, 2023a). Slik sett kan inflasjonen være en faktor som fremmer større ulikhet mellom leieboere og boligeiere i et norsk boligregime som allerede er eiervennlig (Sørvoll, Listerborn & Sandberg, 2023). I en tid hvor leieprisene har steget mye er det også en fare for at gruppe med beskjedne inntekter i økende grad nedskalere sitt boligkonsum, risikerer utkastelse som følge av manglende husleiebetaling og/eller skjærer så kraftig ned på annet forbruk at det reduserer deres grad av sosialt medborgerskap, dvs. evnen til å delta på felleskapsarenaer i samfunnet på lignende vis som andre (Sørvoll & Osnes, 2023; Sørvoll & Nordvik, 2020).²

En spørreundersøkelse gjennomført av Forbruksforskningsinstituttet SIFO i mars 2023 viser nettopp at en del leieboere med lave inntekter har sett seg nødt til å være mindre sosiale de siste månedene av økonomiske årsaker. Denne undersøkelsen viser også at leieboere er overrepresentert i befolkningsgruppen med mest sårbar økonomi i dyrtida (Poppe & Kempson, 2023a). Mens omkring 24 prosent av norske husholdninger leier bolig, utgjør de hele 38 prosent av gruppen SIFO definerer som de minst økonomisk trygge husholdningene, de som er «ille ute». Dette er en gruppe som «har gjort omfattende innsparinger for å håndtere økte utgifter til strøm, mat og bokostnader. Dette er da også blant grunnleggende livsnødvendigheter, og i denne gruppen er nærmest enhver prisøkning på disse områdene potensielt kritisk» (ibid.: 42). I en oppfølgerundersøkelse fra august 2023 svarer 61 prosent av leieboerne at de har måttet skjære ned på andre utgifter for å kunne betale husleie. Det er omtrent like mange som i den forrige SIFO-undersøkelsen fra mars 2023 (Poppe & Kempson, 2023b). Selv om inflasjonen falt noe utover høsten 2023 er dermed dyrtidsutfordringene fortsatt et faktum for mange leieboere.

² Boligbyggingen har også stagnert i løpet av det siste året; noe som på sikt kan bidra til å presse opp prisen både på eier- og leiemarkedet. Fra januar til september 2023 ble det igangsatt 45 prosent færre boliger enn i samme periode i 2022. [Status på salg og igangsetting av nye boliger – september 2023 \(prognosesenteret.no\)](https://prognosesenteret.no) hentet: 28.10.2023.

I Norge har vi riktignok en omfattende velferdsstat med komparativt sett sjenerøse inntektssikringsytelser og en boligsosial politikk rettet mot vanskeligstilte grupper på boligmarkedet (Pedersen & Kuhnle, 2017; Solstad mfl., 2021). Vi har også mekanismer som sørger for KPI-justering av trygder og stønader i likhet med de andre nordiske landene – riktignok med tidsetterslep (Greve mfl., 2023). Det betyr at prisstigningen de siste årene ikke er en bør lavinntektsgrupper skal måtte bære alene. Det er imidlertid ikke opplagt hvordan staten best kan bidra til å kompensere leieboere med lave inntekter for leieprisøkningen. I dette diskusjonsnotatet drøfter vi dette spørsmålet med støtte i deskriptiv statistikk, teoretiske perspektiver på boligpolitiske virkemidler og tidligere gjennomførte empiriske studier. Hovedproblemstillingen i notatet kan formuleres på følgende måte: hvilke boligsosiale virkemidler er best egnet til å fremme botrygghet på leiemarkedet ved å redusere eller bremse boligutgiftsbelastningen for lavinntektshusholdninger som leier bolig? Dette er en viktig problemstilling i en situasjon hvor en god del av de 594 756 leieboerhusholdningene i Norge må gjøre store forbrukskutt og andre tilpasninger for å ha råd til å bo og finansiere annet basiskonsum (Poppe & Kempson, 2023a).

Notatets disposisjon er enkel og tar utgangspunkt i at man må stille riktig diagnose før man kan utskrive en passende medisin. Det betyr at vi først vil definere nøkkelbegreper og gjøre rede for i hvilken grad den generelle inflasjonen og husleiestigningen er et problem for lavinntektsgruppers botrygghet. I neste og siste hoveddel av notatet drøfter vi hvilke boligsosiale virkemidler som er best egnet til å styrke leieboernes botrygghet i dyrtida.

2 Bakgrunn: Botrygghet, boutgifter, inflasjon og lavinntekt

I forskningslitteraturen omtales botrygghet (*security of tenure*) som et teoretisk begrep med mange dimensjoner (Hulse & Milligan, 2014; Byrne & McArdle, 2022). Hulse og Milligan (2014), som bygger videre på Van Gelder (2010), skiller mellom juridisk (*de jure*), faktisk (*de facto*) og subjektiv (*perceptual*) botrygghet. *Juridisk botrygghet* på leiemarkedet er beskyttelsen som gis til leieboere i husleielovgivningen eller andre relevante lover. Oppsigelsesvern, leieprisvern og minstekrav til lovlige utleieobjekters standard kan for eksempel bidra til å styrke leieboeres juridiske botrygghet. Den *faktiske eller reelle botryggheten* er et begrep som tar høyde for at lovverket ikke nødvendigvis er en garanti for botrygghet for alle leietakere i den virkelige verden. Hvis lovverket ikke respekteres av utleier, ikke håndheves av myndighetene og/eller gir rom for husleieøkninger som priser leieboere ut av hus og hjem kan lavinntektsleieboere ha liten eller ingen botrygghet i praksis. Det siste gjelder spesielt i tilfeller hvor det ikke finnes bostøtteordninger eller andre offentlige virkemidler som kompenserer lavinntektshusholdninger for leieprisstigningen. *Subjektiv botrygghet* er et begrep som refererer til leieboeres selvopplevde trygghet. Selv om alle leieboere i et gitt leiemarked er omfattet av den samme lovgivningen og lignende markedsforhold (pris, sammensetning av tilbudet etc.) kan de oppleve graden av botrygghet på forskjellige måter som følge av ulik sosioøkonomisk status (inntekt og formue), landbakgrunn, livsfase, familiesituasjon og andre personlige egenskaper.

Forholdsvis brå og kraftige leieprisstigninger kombinert med andre utgiftsøkninger er blant faktorene som kan bidra til å redusere objektiv og selvopplevd botrygghet blant lavinntektsgrupper. Det kan også øke etableringsterskelen for ungdom og andre som ønsker å etablere seg på leiemarkedet – relative prissjokk på boliger og andre varer påvirker slik sett både leiemarkedets «insidere» og «outsidere». I Norge og mange andre steder i verden har mange lavinntektshusholdninger på leiemarkedet nettopp fått en slik dobbelbelastningen på sine begrensede husholdningsbudsjetter. Omfanget og graden av denne dobbeltbelastningen kan illustreres ved hjelp av ulike grafer og tabeller basert på tall fra SSB og andre kilder.

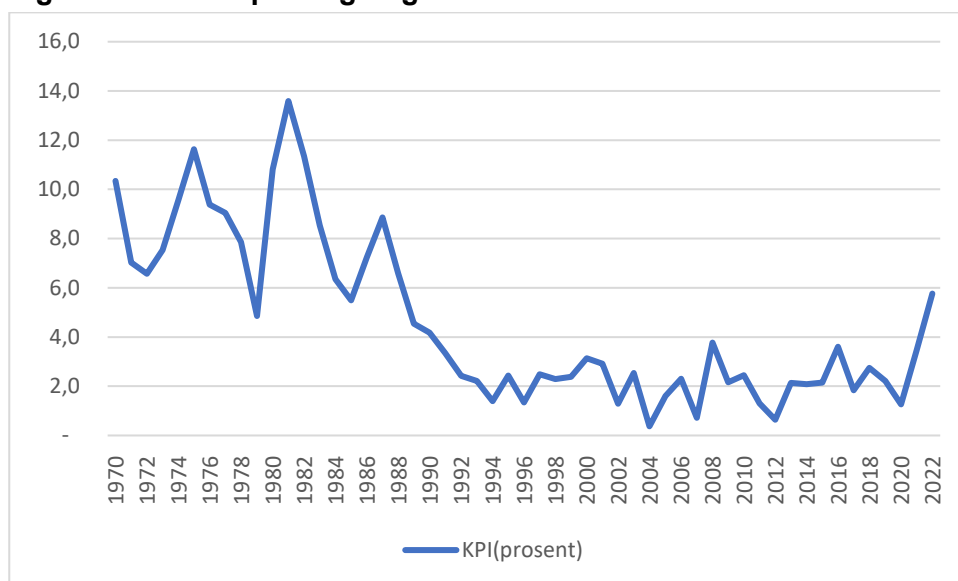
Figur 1 viser at konsumprisindeksen (KPI 2023) steg uvanlig mye i 2022 i et historisk perspektiv. Vi må helt tilbake til slutten av 1980-tallet for å finne et år med høyere samlet prisstigning. Denne trenden har fortsatt det første halvåret av 2023: mens KPI steg med 5,8 prosent i 2022 økte den med 6,7 prosent fra mai 2022 til mai 2023.³ Utover høsten 2023 avtok prisstigningen noe, men den var fortsatt

³ [KPI opp 6,7 prosent siste tolv måneder \(ssb.no\)](https://ssb.no) hentet: 14.06.2023.

høyere enn det som har vært normalen de siste tjuefem årene. Fra september 2022 til september 2023 økte konsumprisindeksen med 3,3 prosent.⁴

Den høye prisstigningen er delvis skapt av krigen i Ukraina (Maurya mfl., 2023) og berører alle som kjøper varer og tjenester, men inflasjonsbyrden er større for Jørgen Hattemaker enn Kong Salomo. Hattemakerne i lavinntektsgruppen har mindre å rutte med i utgangspunktet og vil dermed oppleve prisstigningen som en større belastning på den økonomiske handlefriheten. I tillegg vil få leieboere ha boliglån og dermed ikke innkassere enn inflasjonsdrevet gjeldsreduksjon.

Figur 1: Generell prisstigning 1970-2022



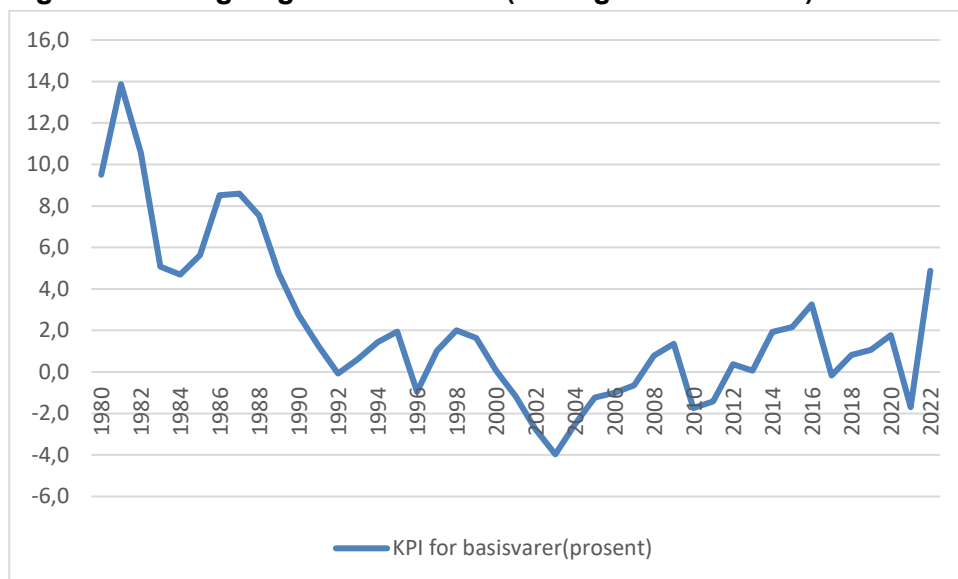
Kilde: SSB 2023.

Figur 2 viser videre at KPI for basisvarene «mat og drikke» og «klær» også økte uvanlig sterkt i 2022. Det er spesielt belastende for lavinntektsgrupper som typisk bruker en mye større andel av sitt budsjett på slike nødvendighetsvarer enn andre grupper. På 1990- og første halvdel av 2000-tallet vente nordmenn seg til at priser på slike varer stod nesten stille eller til og med gikk ned i pris fra år til år. I 2022 økte KPI for basisvarer med 4,9 prosent og denne utviklingen har fortsatt i 2023. Prisene på matvarer alene økte med hele 13,2 prosent fra mai 2022 til mai 2023.⁵

⁴ [Konsumprisindeksen \(ssb.no\)](https://ssb.no) hentet: 28.10.2023.

⁵ [KPI opp 6,7 prosent siste tolv måneder \(ssb.no\)](https://ssb.no) sett: 14.03.2021.

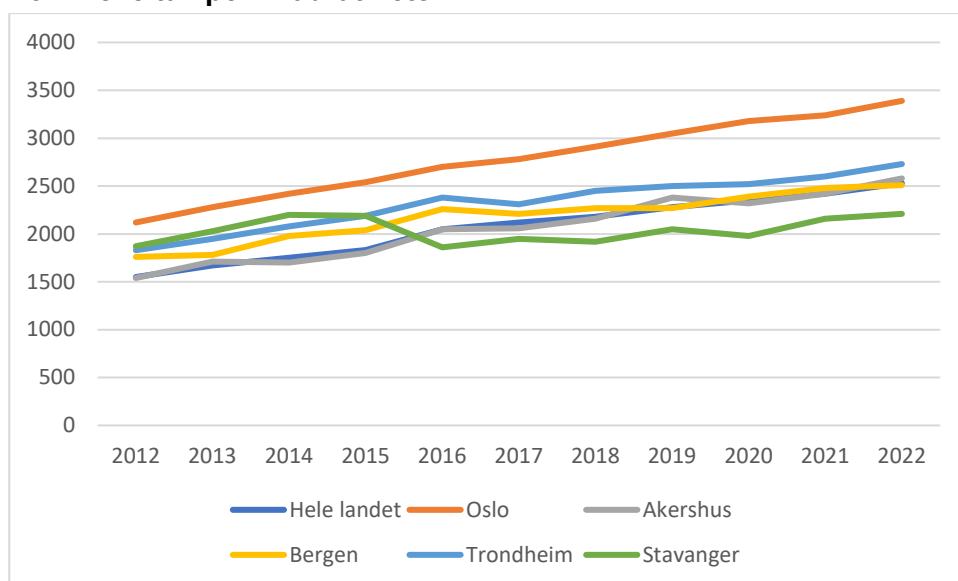
Figur 2: Prisstigning for basisvarer (mat og drikke & klær) 1980-2022



Kilde: SSB 2023 og egne utregninger

Det finnes per i dag ingen pålitelig leieprisindeks som gir oversikt over prisvariasjonene mellom ulike lokale boligmarkeder i Norge (Osnes & Sørvoll, 2023), men statistikk fra Norges Eiendom/Eiendomsverdi og SSB illustrerer at leieprisene har økt mye de siste par årene. Norges Eiendoms storbyleieprisindeks steg litt over 10 prosent fra 2. kvartal 2022 til utgangen av 1. kvartal 2023. Ifølge denne indeksen steg prisene i Oslo med nesten 12 prosent i samme periode (Norges Eiendom mfl., 2023). SSBs leiemarkedsundersøkelse viser også en jevn nominell oppgang i leieprisene de siste ti årene (se figur 3). Husleiene på leiemarkedet har steget langt mindre enn boligprisene i samme periode, men i likhet med boligprisene har husleiene i Norge økt mer enn reallønningene de siste årene. Ifølge Oslo Economics (2021) økte leieprisene i Norge med nesten 16 prosent fra 2012 til 2019 mens reallønnene bare steg med 4,26 prosent.

Figur 3: Leiepriser 2012-2022 for toromsboliger i storbyområder og hele Norge i nominelle tall per kvadratmeter



Kilde: SSB 2023. Leiemarkedsundersøkelsen

En spørreundersøkelse fra Forbruksforskningsinstituttet SIFO gjennomført i mars 2023 viser at mange leieboere allerede har nedjustert forbruket sitt i dyrtida: 62 prosent av leieboerne som besvarte undersøkelsen har foretatt en eller flere tilpasninger i økonomien for å finansiere sine boutgifter. Hele 29 prosent av leietakerne oppgir for eksempel at de har redusert sitt forbruk av mat. Leieboere har også færre muligheter til å tilpasse privatøkonomien til dyrtidas krav enn boligeiere. I motsetning til boligeiere kan de verken refinansiere, be om avdragsfrihet eller selge boligen (Poppe & Kempson, 2023a: 22). Som nevnt kort innledningsvis, viser også SIFOs ferske spørreundersøkelse at leieboere er kraftig overrepresentert blant husholdningene som hadde størst privatøkonomiske utfordringer i inflasjonsmåneden mars 2023. Blant de 153 000 husholdningene som regnes som er «ille ute» utgjør leieboerne 38 prosent. Denne gruppen har økt fra 2 til 6 prosent av husholdningene fra april 2017 til mars 2023, og er kjennetegnet av at de har gjennomført store utgiftskutt for å finansiere helt nødvendig konsum. For de som er «ille ute» har dyrtida medført omfattende økonomiske, sosiale, psykiske og fysiske konsekvenser. Hele 67 prosent har kuttet i matforbruket for å finansiere sine boutgifter, og 21 prosent oppgir at de ligger etter med betalingen av boliglån eller husleie. (Poppe & Kempson, 2023a: 42).

Kort fortalt betyr resultatene fra SIFOs undersøkelse at botryggheten til en del av de minst økonomiske ressurssterke leieboerne allerede var truet i mars 2023 før de siste månedenes pris- og renteoppgang. Også tidligere undersøkelser viser at mange leieboere er sårbare for selv forholdsvis milde utgiftssjokk. Ifølge Oslo Economics sin analyse av levkårsundersøkelsen fra 2018 oppgir for eksempel 45 prosent av langtidsleieboerne at de ikke klarer å betale en uforutsett utgift på 15 000 NOK ved hjelp av egne midler (Oslo Economics, 2021; se også nedenfor).

For leieboere med forholdsvis romslig økonomi utgjør ikke nødvendigvis prisstigningen og den økonomiske tilpasningen til dyrtida en stor hindring for livsutfoldelsen. Det er heller ikke disse leieboernes boutgifter som først og fremst gir opphav til bekymring i et boligsosialt perspektiv. For offentlige myndigheter som Husbanken er det leieboerne som kjennetegnes av samtidig lavinntekt og høy boutgiftsbelastning som er av aller størst interesse.

Hvor stor er så denne gruppen av leieboere med lavinntekt og høy boutgiftsbelastning? SIFO-undersøkelsen indikerer at det er snakk om en forholdsvis liten, men samtidig økende andel av befolkningen. I absolutte tall er det snakk om mange personer og husholdninger. Det har også blitt stadig flere lavinntektsleieboere de siste tjue årene (Revold mfl. 2018; Sørvoll & Nordvik, 2020). Fra 2003 til 2019 økte andelen lavinntektshusholdninger (EU60) som leide bolig fra 61 til 71 prosent, ifølge KMD (2021). EU60 er et mye brukt relativt fattigdomsmål som innebærer at husholdninger «har lavinntekt dersom disponibel ekvivalensinntekt er under 60 prosent av medianinntekten».⁶

Oslo Economics (2021) anslår med støtte i en rekke datakilder at antallet langtidsleietakere, dvs. personer over 30 år som har bodd i leiebolig i fem år uten opphold, utgjorde 183 000 husholdninger eller litt over 8 prosent av befolkningen i Norge i 2018. Blant disse var 32 prosent lavinntektshusholdninger målt med det relative fattigdomsmålet EU60 (Oslo Economics, 2021). Vi har ikke gjort egne beregninger av hvor stor gruppen lavinntektsleieboere er per juni 2023, men det synes rimelig å minne om at inflasjon kan bidra til større relativ fattigdom fordi den øker prisen på minstenormen for forbruk som legges til grunn i relative fattigdomsmål som EU60. Det er videre slik at leieboere er overrepresentert i gruppen som har høy boutgiftsbelastning. Kun 15 prosent av boligeierne brukte over 25 prosent av den disponible inntekten sin til å finansiere boutgifter i 2016. Det samme gjaldt over 50 prosent av leieboerne, ifølge en studie gjennomført av forskere fra SSB (Revold mfl. 2018; se også: Oslo Economics, 2021).

Vi vil riktignok advare mot å definere «høy boutgiftsbelastning» som et fenomen som inntreffer når utgiftene til bolig overstiger 25 prosent av inntekten. Det er vanlig å måle omfanget av «høy boutgiftsbelastning» ved å bruke slike inntektsgrenser i Norge og mange andre land (Normann, 2010; 2017), men resultatene som følger av denne operasjonaliseringen kan få oss til å glemme at husholdninger med de laveste inntektene tåler mindre boutgiftsbelastning enn andre før det går utover evnen til å finansiere annet nødvendig forbruk. I tabell 1 og 2 illustrerer vi dette med enkle beregninger av hvor store boutgifter husholdninger med henholdsvis 1 og 2 medlemmer tåler før det går ut over evnen til å finansiere annet nødvendig konsum definert ved hjelp av SIFOs

⁶ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/421> hentet: 02.07.2023.

referansebudsjett.⁷Tabellene illustrerer at boutgiftsbelastningen husholdningene tåler er svært avhengig av deres inntektsnivå: mens en enpersonshusholdning med 150 000 NOK i disponibel inntekt etter skatt tåler kun 7 prosent boutgiftsbelastning vil en person med 300 000 i disponibel inntekt tåle hele 54 prosent belastning før det går utover evnen til å finansiere SIFO-budsjettet.

⁷ «Referansebudsjettet viser hva det koster å leve på et akseptabelt forbruksnivå for det aktuelle husholdet. Med et akseptabelt forbruksnivå menes et forbruk som kan godtas av folk flest. Forbruket er akseptabelt i den forstand at de fleste nordmenn – uansett egen inntekt – kan leve på dette nivået uten å skille seg for mye ut. Dette er et forbruk som en med rimelighet kan forvente at personer som er i arbeid har tilgang til. Det gjør det mulig å følge offentlige helse- og kostholdsanbefalinger og å delta i de mest vanlige fritidsaktivitetene på en fullverdig måte». Kilde: [Referansebudsjettet – kalkulator - OsloMet](#) hentet: 02.07.2023.

Tabell 1: Maks boutgiftsbelastning for enpersonshusholdninger (1 voksen, 0 barn)

Disponibel inntekt per år	SIFO per år	Maks. boligrelaterte utgifter per år	Maks boutgiftsbelastning (i prosent)
100 000	139 476	0	0
150 000	139 476	10 524	7
200 000	139 476	60 524	30
250 000	139 476	110 524	44
300 000	139 476	160 524	54
350 000	139 476	210 524	60
400 000	139 476	260 524	65
450 000	139 476	310 524	69
500 000	139 476	360 524	72
550 000	139 476	410 524	75
600 000	139 476	460 524	77
650 000	139 476	510 524	79
700 000	139 476	560 524	80
750 000	139 476	610 524	81
800 000	139 476	660 524	83

Kilde: Egne beregninger.

Tabell 2: Maks boutgiftsbelastning for 2-personshusholdning (1 voksen, 1 barn)

Disponibel inntekt per år	SIFO per år	Maks. boligrelaterte utgifter per år	Maks boutgiftsbelastning (i prosent)
100 000	198 120	0	0
150 000	198 120	- 48 120	-
200 000	198 120	1 880	1
250 000	198 120	51 880	21
300 000	198 120	101 880	34
350 000	198 120	151 880	43
400 000	198 120	201 880	50
450 000	198 120	251 880	56
500 000	198 120	301 880	60
550 000	198 120	351 880	64
600 000	198 120	401 880	67
650 000	198 120	451 880	70
700 000	198 120	501 880	72
750 000	198 120	551 880	74
800 000	198 120	601 880	75

Kilde: Egne beregninger.

3 Boligsosiale virkemidler og deres effekter

I den siste delen av notatet diskuterer vi hvilke virkemidler som er best egnet til å fremme botrygghet på leiemarkedet ved å redusere eller bremse boutgiftsbelastningen for lavinntektshusholdninger som leier bolig. Vi velger å bruke betegnelsen boligsosiale virkemidler i det som følger fordi diskusjonen i notatet omhandler ulike typer lavinntektshusholdninger, dvs. kjernegruppen for den boligsosiale politikken i Norge. Boligsosiale virkemidler kan defineres som «redskaper utformet for å hjelpe vanskeligstilte husholdninger med å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon» (Sørvoll & Nordvik, 2021: 89). Disse redskapene kan kategoriseres på ulike måter, men det er vanlig å skille mellom henholdsvis selektive og universelle virkemidler og etterspørselsstimulerende og tilbudsstimulerende virkemidler (Yates, 2012; Bengtsson & Grander, 2023).

Selektive virkemidler er behovsprøvd og forbeholdt en mindre del av befolkningen, typisk husholdninger med en inntekt under en bestemt grense og/eller andre spesifikke kjennetegn. I Norge er statlig bostøtte, startlån og kommunale utleieboliger de viktigste selektive boligsosiale virkemidlene med flest mottakere og størst tyngde på offentlige budsjetter.

Universelle virkemidler er i prinsippet rettet mot alle husholdninger i et land, men også slike virkemidler utdeles kun til husholdninger som er i en viss posisjon på markedet – for eksempel i kraft av å være boligeier – eller aksepterer vilkårene som knyttes til virkemiddelet. Husbanklån til oppføring av bolig og fradragsrett for gjeldsrenter kan være eksempler på slike universelle virkemidler i Norge. Den svenske allmenntilgjengelige utleiesektoren, som i motsetning til kommunale utleieboliger i Norge ikke er behovsprøvd, er kanskje likevel det beste eksempelet på et universelt boligpolitisk virkemiddel i Norden (Bengtsson & Grander, 2023).

Etterspørselsstimulerende virkemidler skal bidra til å øke konsumentenes evne til å etterspørre boliger på markedet. Bostøtte og startlån er selektive etterspørselsstimulerende virkemidler som er sentrale i den norske boligsosiale politikken rettet mot å fremskaffe og opprettholde gode boforhold for lavinntektsgrupper.

Tilbudsstimulerende virkemidler er lån, tilskudd, kommunal boligbygging og andre virkemidler som bidrar til å øke tilbudet av boliger på markedet. I sin tur kan økt tilbud bidra til lavere priser til gunst for alle som etterspør boliger på markedet (Sørvoll & Nordvik, 2021).

Det er ikke alle virkemidler som er relevante for hovedproblemstillingen som kan kategoriseres ved hjelp av dikotomiene selektiv-universell og

etterspørselsstimulerende vs. tilbudsstimulerende. Markedsreguleringer og statlig veiledning og kommunikasjon med markedsaktørene (utleiere, leieboere, eiendomsmeglere, boligprodusenter, entreprenører, boligeiere etc.) er sentrale eksempler på dette. I tabell 3 presenterer vi en enkel oversikt over boligvirkemidlene i Norge.

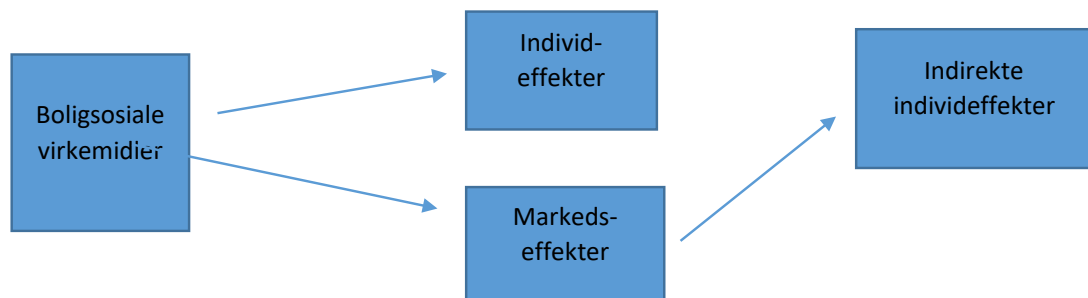
Tabell 3: Forenklet beskrivelse av boligpolitiske virkemidler i Norge anno 2023⁸

	Etterspørselsstimulans	Tilbudsstimulans
Selektiv	<ul style="list-style-type: none"> • Statlig bostøtte • Kommunal bostøtte • Startlån • Boligtilskudd til etablering • Boligtilskudd til tilpasning 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilskudd til utleieboliger, • Bygging av kommunale utleieboliger
Universell (generelle)	<ul style="list-style-type: none"> • Fradragsrett for gjeldsrenter • «Underbeskatning» av boligformue og fordelene med å eie og selge bolig.ⁱ 	<ul style="list-style-type: none"> • Husbanklån til oppføring av bolig • Skattefri utleie av inntil halvparten av egen bolig
Juridisk rammeverk for partene på boligmarkedet	<ul style="list-style-type: none"> • Husleielov (leieprisvern, oppsigelsesvern, bestemmelser om husleietvistutvalget) • Eierseksjonslov • Lov om eiendomsmegling • Lov om borettslag • Lov om boligbyggelag • Avhendingsloven 	
Kommunikasjon og normer	<ul style="list-style-type: none"> • Anbefalinger, formaninger og veiledning av politiske myndigheter 	

Boligsosiale virkemidler har direkte og indirekte virkninger på individ- og markedsnivå (Astrup mfl., 2014). En direkte individeffekt av bostøtte er at en husholdning makter å beholde sin nåværende bolig eller er i stand til å øke sitt boligkonsum. De årlige bostøtteutbetalingene vil imidlertid også ha en markedseffekt i form av økt etterspørsel og prispress i utleiesektoren, og kan dermed bidra til å øke etableringsterskelen og boutgiftene til personer som ikke mottar bostøtte. Det siste er en indirekte individeffekt (se figur 4). På sikt kan riktignok boligprodusentene (tilbudssiden) reagere på prissignalene og bygge flere boliger som igjen vil dempe prisene. Det blir derfor for enkelt å hevde at etterspørselsstimulerende virkemidler som bostøtte og startlån kun er prisdrivende og hever etableringsterskler for andre, slik det noen ganger gjøres i offentlig debatt.

⁸ Tabellen er nylaget for dette notatet, men er inspirert av Sørvoll & Nordvik (2021).

Figur 4: Individ-, markeds- og indirekte individeffekter av boligsosiale virkemidler



Kilde: Sørvoll & Nordvik, 2021

I diskusjonen som følger vil vi forsøke å ta hensyn til sannsynlige effekter av boligsosiale virkemidler (jf. figur 4). Selv om vi vil konsentrere oss om hovedproblemstillingen, vil vi også ta høyde for at noen virkemidler kan ha uheldige uforutsette konsekvenser selv om de isolert sett styrker den økonomiske tryggheten til lavinntektshusholdninger i en tid med stigende husleiepriser.

4 Virkemidler som påvirker etterspørselssiden: trekker de problemene opp med roten?

Rådet til den kjente amerikanske samfunnsøkonomen og urbanforskeren, George Galster, er at vi primært løser boligsosiale utfordringer gjennom selektive etterspørselsstimulerende virkemidler som bostøtte. Ifølge Galster er slike virkemidler best egnet fordi de “directly attack the root of the fundamental housing problem in most markets: the inability of some households to afford decent-quality housing at current rents for such” (Galster, 1997: 575). Lav betalingsevne er langt fra alltid det eneste og heller ikke alltid det største boligsosiale problemet for personer med lavinntekt på lokale boligmarkeder. Vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke alltid kun vanskeligstilt langs den økonomiske dimensjonen, men kan være det på mange ulike måter. Derfor kan det være formålstjenlig å kombinere etterspørselsstimulerende subsidier med andre virkemidler, som for eksempel offentlige utleieboliger, som tar høyde for at funksjonsnedsettelse, diskriminering, lav kunnskap, få sosiale kontakter og stor konkurranse om boliger på det lokale leiemarkedet kan gjøre det svært krevende å finne og opprettholde egnede boforhold på det private markedet selv om man tilføres tilstrekkelige økonomiske ressurser.

På tross av svakhetene ved Galsters argument (se også: Yates & Whitehead, 1998) vurderer vi rådet hans som ganske godt for våre formål: hvis målet er å øke botryggheten til lavinntektsleietakere med høy boutgiftsbelastning vil økningen i de direkte etterspørselsstimulerende overføringene til disse husholdningene være svært formålstjenlig. I Norge er det den statlige bostøtteordningen som har størst umiddelbart potensiale for å styrke den økonomiske botryggheten til leieboere med lave inntekter i dyrtida.

Statlig bostøtte. Den statlige bostøtten bidrar til at mange husstander med lave inntekter kan skaffe seg og opprettholde gode boforhold samtidig som annet basisforbruk ikke må skjæres helt til beinet (Nordvik & Sørvoll, 2014; Nordvik & Astrup, 2020). Beregningen av mottakernes bostønad tar utgangspunkt i en enkel GAP-formel: bostøttemottakerne får i regelen 73,7 prosent av differansen mellom egenandelen og egne boutgifter avgrenset av et såkalt boutgiftstak. Egenandelens størrelse øker med mottakerens inntekt, men taket ligger fast for alle slik at boutgifter som overskrider det, må bekostes av mottakeren selv. Bostøtten har både en incitamentfunksjon og en forsikringsfunksjon: den gir et incitament til å øke boligkonsumet samtidig som den fungerer som en inntektssikringsordning for husholdninger som ønsker å bevare et tilfredsstillende boforhold. Nordvik og Astrup skriver med rette at bostøtten «fungerer som et sikkerhetsnett for

husstander som av ulike årsaker opplever nedgang i inntekt, enten det er kort- eller langvarig» (Nordvik & Astrup, 2020: 12).

Etter bostøttereformen vedtatt i 2009 kan i prinsippet alle husholdninger med lave inntekter og høye boutgifter bortsett fra studenter og vernepliktige motta bostøtte (Nordvik mfl., 2011). De siste årene har imidlertid andelen boligeiere som mottar bostøtte falt markant: bostøtten har i stadig større grad blitt et virkemiddel rettet mot lavinntektsleieboere. I 2022 var det kun 13 prosent av mottakerne som var boligeiere (Husbanken, 2023). Over tid har videre inntektssikringsfunksjonen fått stadig større vekt som rettesnor for endringer i bostøtteordningen (Nordvik & Sørvoll, 2014; Sørvoll, 2022). I 2017 ble det for eksempel gjennomført to viktige justeringer av bostøtten som økte dens effektivitet som inntektssikrings- og forsikringsordning. Dette året gikk man fra å basere utbetalinger på årlige ligningsopplysninger til månedlige informasjon fra Skatteetaten. Det betydde at bostøtteutbetalingene kunne tilpasses mer fleksibelt og treffsikkert i forhold til svingninger i mottakernes økonomiske situasjon: sjansen for å få bostøtte når behovet virkelig er prekært økte vesentlig. Fra 2017 ble også egenandelen videre justert i forhold til konsumprisindeksens observerte utvikling de siste tolv månedene og boutgiftstaket justert med referanse til et vektet gjennomsnitt av komponentene knyttet til boutgift i konsumprisindeksen. Målet med denne prisjusteringen var å opprettholde verdien av bostøtten automatisk over tid (Nordvik & Astrup, 2020: 15).

Endringene gjennomført i 2017 bidro til å gjøre den statlige bostøtteordningen til et mer treffsikkert virkemiddel i dyrtida. Sammenlignet med situasjonen før endringene er det nå enklere å tilpasse bostøtteutbetalingene til utviklingen i konsumprisindeksen og mottakernes reelle økonomiske situasjon. Når det er sagt er det grunn til å tro at inflasjonsjusteringen av bostøtten som gjennomføres 1. juni hvert år ligger i bakkant av den pågående KPI-økningen og husleiestigningen. Etter prisjusteringen 1. juni 2022 fortsatte for eksempel både leieprisene og prisene på basisvarer å øke betydelig (Husbanken, 2023).

I 2022 mottok 138 081 husholdninger bostøtte minst en måned og det ble utbetalt 1,4 milliarder i strømstøtte til bostøttmottakere. Det siste illustrerer hvordan bostøtteordningen kan brukes til å kompensere lavinnteksgrupper som vanskeligstilte leieboere for ekstraordinære utgiftsøkninger på nødvendighetsvarer. Midlertidige oppjusteringer av inntektsgrensene og nedjustering av egenandelene bidro videre til at det var nesten 22 000 flere husholdninger som mottok bostøtte i 2022 enn året før (Husbanken, 2023). I revidert budsjett for 2023 ble de midlertidige justeringene videreført ut året, og alle som mottar bostøtte i oktober, november og desember får også særskilt strømstøtte.⁹ Dette er en form for ekstraordinære bevilgninger som vil lette den økonomiske byrden til lavinntektsleieboere. I tillegg ble det i forbindelse med

⁹ [Regjeringens forslag til revidert nasjonalbudsjett 2023 | Husbanken \(ntb.no\)](#) hentet: 25.06.2023.

stortingsbehandlingen av revidert budsjett i 2023 fattet et vedtak om at ingen skal miste bostøtten som følge av etterbetalinger av midler etter de årlige trygdeoppgjørene (Innst. 490 S – 2022–2023: 7). Det er en endring som kan bidra til at ingen kommer dårligere ut økonomisk etter trygdeoppgjøret fordi de mister bostøtten.

Det finnes imidlertid ingen tvil om at bostøtten har et uttømt potensial som virkemiddel for å styrke lavinntektsleieboeres botrygghet i en situasjon med stigende KPI og uvanlig store husleieøkninger. Et stort antall flyktninger fra Ukraina vil dessuten bosettes i norske kommuner i tiden som kommer, noe som kan føre til ytterligere press på boligene i den private og kommunale leiesektoren og bidra til ytterligere leieprisoppgang.¹⁰ Samtidig kan rentestigningen bidra til at utleiery overfører hvert fall deler av sine økte lånekostnader til leieboerne. Det aktualiserer en diskusjon om hvordan den statlige bostøtten eventuelt skal kunne styrkes som inflasjons- og husleiestigningskompenserende virkemiddel for lavinntektsleieboere.

I dag har for eksempel over 7 av 10 bostøttemottakere boutgifter som overstiger boutgiftstaket. Dette boutgiftstaket er også lavere enn den gjennomsnittlige husleien på markedet, som målt ved hjelp av SSBs leiemarkedsundersøkelse. I Oslo og Bærum var for eksempel den gjennomsnittlige månedsleien for en 3-roms bolig nesten 5000 NOK høyere enn det regionalt differensierte boutgiftstaket i 2022. Det betyr at bostøtten i sin nåværende form ikke kompenserer lavinntektsleieboere fullt ut for de siste månedenes relativt kraftige leieprisoppgang (Husbanken, 2023). En oppjustering av boutgiftstaket i storbyene til gjennomsnittlig husleie vil imidlertid styrke ordningens betydning for botryggheten til lavinnteksgrupper betraktelig ved å dempe deres boutgiftsbelastning og frigjøre inntekt til annet nødvendig konsum. Det er åpenbart også mulig å oppjustere inntektsgrensene for å styrke bostøtten som fordelingspolitisk virkemiddel i dyrtida. I de fleste tilfeller er inntektsgrensene lavere enn inntekten som kvalifiserer til «relativ fattigdom» ifølge lavinntektsmålet EU60 (Nordvik & Astrup, 2020). Det er all grunn til å tro at mange husstander med inntekter som gjør at de akkurat ikke kvalifiserer for ordningen har utfordringer med å betjene sine boutgifter. I lys av den relativt brå og kraftige prisstigningen i 2022 og 2023 kan det også vurderes om man bør gå over fra en årlig til (for eksempel) en halvårlig inflasjonsjustering av bostøtten. Det ville tilpasset de månedlige bostøtteutbetalingene enda hurtigere og tettere til mottakernes reelle økonomiske situasjon.

Kommunal bostøtte. Noen kommuner har egne bostøtteordninger for kommunale leieboere som et supplement til den statlige. De er gjerne mer sjenerøse enn den statlige og har for eksempel høyere boutgiftstak og romsligere inntektsgrenser. Kommunale bostøtteordninger kan betraktes som et svar på spesielt høye husleier

¹⁰ [Flyktninger setter fart på befolkningsveksten: – Kan blåse leieprisene til himmels – E24](#) hentet: 02.07.2023.

i visse lokale boligmarkeder, manglende sjenerøsitet i den statlige ordningen, og meget knappe økonomiske ressurser hos en betydelig andel av leieboerne (Osnes & Sørvoll, 2023).

I en upublisert undersøkelse fant Telemarksforskning at det fantes 22 kommuner med over 10 000 innbyggere som hadde kommunale bostøtteordninger (Ekspertgrupperapport, 2022). I BOVELs spørreundersøkelse, som ble besvart av 170 kommuner (48 %) mellom januar og mars 2023, oppgav 19 prosent av kommunene at de har en egen bostøtteordning for kommunale leieboere. Det er imidlertid primært i Oslo og Bergen, to kommuner med høye leiepriser i norsk sammenheng, hvor kommunale bostøtteordninger virkelig er omfattende (Osnes & Sørvoll, 2023). I hovedstaden lanserte man Oslobostøtta i 2022. Dette er en ordning som reduserer husleia til alle beboere som bor i boliger omfattet av gjengs leie, dvs. det store flertallet av alle kommunale leietakere, med 11 prosent. Oslo erstattet samtidig den behovsprøvde kommunale bostøtta som ble innført ved årtusenskiftet med en ny behovsprøvd bostøtte til kommunale leietakere med høye boutgifter og (spesielt) lave inntekter (ibid.).

Som et svar på dyrtida ble Oslobostøtta midlertidig økt til 25 prosent av husleia fra 1. september 2023 til ut januar 2024 som et resultat av byrådets budsjettforlik med Rødt.¹¹ Dette er åpenbart et eksempel på et effektivt strakstiltak som vil redusere boutgiftene og øke botryggheten til ca. 25 000 kommunale leieboere i Oslo. Kommunale leieboere i Norge er en gruppe med generelt lav sysselsettingsgrad og lave inntekter – også sammenlignet med private leieboere (Turner & Aarland, 2023). Økningen av Oslobostøtta kan dermed betraktes som en pragmatisk måte å styrke privatøkonomien til en av gruppene som er kraftigst berørt av prisstigningen på basisvarer. Den midlertidige økningen av Oslobostøtta kan imidlertid ha noen problematiske konsekvenser – spesielt hvis den forlenges i tid eller gjøres permanent. Boutgiftsreduksjonen kan redusere kommunale leieboeres insentiver til å flytte til det private leiemarkedet eller til en eid bolig, for eksempel gjennom starlånsordningen. I sin tur kan det bidra til at det frigjøres færre boliger til vanskeligstilte på ventelisten i en by med knapphet på kommunale utleieboliger. Økningen av Oslobostøtta er heller ikke et presist kalibrert fordelingspolitisk virkemiddel da lavinntektsleieboere i privat sektor holdes utenfor. Det er en skjevhet som riktignok kan oppveies med sosialhjelp til private leieboere, men det virker likevel trolig at noen kommunale leieboere nokså tilfeldig får en lavere boutgiftsbelastning enn private leieboere i en helt lik økonomisk situasjon som følge av Oslobostøttas oppjustering. Etter vår oppfatning er opptrappingen av bostøtteordninger som kun kommer kommunale leieboere til gode en nest-besteløsning. Det er mer rettferdig og mer treffsikkert å utvide den statlige bostøtteordningen som et svar på dyrtida, da det vil påvirke kommunale leieboere, private leieboere og boligeiere med lave inntekter helt likt.

¹¹ [Oslo-budsjettet: Alle barn får månedskort til 20 kroner ved skolestart \(aftenposten.no\)](https://www.aftenposten.no/nyheter/olavn/Oslo-budsjettet-alle-barn-far-manedskort-til-20-kroner-ved-skolestart) hentet 24.06.2023.

Det er verdt å minne om at det store flertallet av leieboere med lave inntekter leier på det private markedet. I Oslo hadde 42,5 prosent av de ca. 110 000 leieboerhusholdningene lave inntekter målt etter EU60 i 2022.¹² De fleste av disse var og er private leieboere. Det er derfor mulig å undre seg over at Oslo kommune har to bostøtteordninger som kun er forbeholdt kommunale leieboere. I en kronikk i *Dagsavisen* fra 11. mai 2023 argumenterer Leieboerforeningens Lars Aasen for at dette er diskriminerende overfor leieboere på det private markedet med lavinntekt:

Leieboerforeningen mener Oslo kommune må gi kommunal bostøtte til alle svaktstilte husholdninger, uansett om de leier privat eller offentlig. Dagens ordning er en grov og urimelig forskjellsbehandling av fattige, og skaper store utfordringer for de som blir diskriminert.

Det fører til at private leieboere oftere må stille seg i sosialhjelpskøen, i matutdelingskøen og de må bo trangere og mer kummerlig enn de kommunale beboerne. Det bidrar også til at fattige helst vil bo kommunalt og at køen for kommunal bolig blir unødvendig lang.¹³

Det er ikke nødvendig å være enig med Aasen i at skjevheten han peker på fortjener betegnelsen «diskriminering», for å mene at de kommunale bostøtteordningene i Oslo og Bergen fortjener mer oppmerksomhet i det boligpolitiske ordsiftet. I 2020 fikk over 9000 husholdninger i Oslo til sammen utbetalt over 550 millioner i kommunal bostøtte (Husbanken, udatert). Det indikerer at Oslopolitikere mener den statlige bostøtteordningen ikke er sjenerøs nok til å understøtte botryggheten til lavinntektsleieboere selv i tider med moderat prisstigning.

Sosialhjelp. I lov om kommunale helse- og omsorgstjenester fastslår at den som ikke har økonomisk evne til å sørge for nødvendig livsopphold har krav på økonomisk stønad til livsopphold. I begrepet livsopphold regnes nødvendig konsum (utenom bolig), samt løpende boutgifter som strøm, husleie, faste utgifter i borettslag og renter på boliglån. En grunnleggende fordelingspolitisk funksjon til både bostøtten og sosialhjelpen er å sikre husstander, med enten permanent eller midlertidig lav inntekt, muligheten til å ha et tilfredsstillende konsum av bolig og andre nødvendige goder. Velferdspolitikere har sosialhjelpen og bostøtten således overlappende funksjoner, og utgjør velferdsstatens sikkerhetsnett for å adressere dyrtidens utfordringer. Hovedforskjellen mellom ordningene er at bostøtten, både når det gjelder kvalifikasjon og utmåling, er regelstyrt og algoritmisk, mens sosialhjelpen er mer skjønnsmessig fastsatt. Dette åpner for samspill eller arbeidsdeling mellom disse i dyrtida, ved at sosialhjelp i større grad supplerer bostøtten der hvor støtten ikke er tilstrekkelig.

¹² [11346: Husholdninger, etter region, eierstatus, inntektsgruppe, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#) hentet: 24.06.2023.

¹³ [Oslo diskriminerer fattige som leier privat – Dagsavisen](#) hentet 24.06.2023.

Det har vært en vekst i antallet bostøttemottakere som også har mottatt sosialhjelp de siste årene. Det kan forklares ved at bostøtten har fått sitt primære nedslagsfelt lavere i inntektsfordelingen enn tidligere. Det imidlertid lite som tyder på at husstander som har falt ut av bostøtteordningen de siste årene, for eksempel personer som hovedsakelig lever av uføretrygd eller alderspensjon, har økt sin bruk av sosialhjelp (Nordvik & Astrup, 2020). En faktor som bidrar til å begrense samspillet mellom bostøtten og sosialhjelp er at utmåling av sosialhjelp ofte avkortes mot andre inntektskilder. For dem som mottar både sosialhjelp og bostøtte, vil oppjustering av bostøtten dermed kunne innebærer at kommunen motregner bostøtten med en tilsvarende reduksjon i sosialhjelp. Hvis målet er å avlette de økonomiske utfordringene til leieboere med lav inntekt i dyrtida, kan det imidlertid være en god tanke å la sosialhjelpsmottagere beholde bostøtteøkninger i egen lomme.

Fradragsrett for husleieutgifter. En fradragsrett for husleieutgifter på skattepliktig inntekt foreslås fra tid til annen som en reform som kunne utjevnet de økonomiske forskjellene mellom leieboere og boligeiere (Sandlie & Sørvoll, 2017). Det ville styrket leieboeres økonomi og samtidig redusert behovet for bostøtte og sosialhjelp. En slik skattereform ville på kort sikt også redusert utfordringene til leieboere som sliter med å betale sine bostøtteutgifter i dyrtida. På den annen side er det ikke her tale om et treffsikkert virkemiddel – det styrker alle leieboeres økonomi på kort sikt, og ikke bare dem som er «ille ute» eller «sliter» (Pope & Kempson, 2023a) i dyrtida. En innføring av fradragsrett for husleieutgifter er heller ikke realistisk i eierboliglandet, også fordi det ville vært en liten revolusjon i det norske boligregimet med mange dyptgripende effekter det er vanskelig å forutsi.

Vi anbefaler derfor ikke fradragsrett for husleieutgifter som et botemiddel mot leieboeres utfordringer i dyrtida, men nøyer oss med å påpeke noen sannsynlige konsekvenser av en slik reform. Skattesubsidiering av etterspørselssiden i leiemarkedet vil på kort sikt innebærer et positivt etterspørselsskift som vil presse leieprisene ytterligere oppover, og på lengre sikt øke tilbudet av utleieboliger. På relativt kort sikt kan dermed innføring av fradragsrett for husleieutgifter bidra til å øke etableringskelen i leiemarkedet for lavinnteksgrupper. Hvor stor tilbudseffekten blir avhenger av elastisiteten på den langsiktige tilbudskurven for leieboliger. Fordelingsmessig innebære en innføring av fradragsrett for husleieutgifter et steg i retning av større disposisjonsformnøytralitet i skattesystemet. I slikt perspektiv bør tiltaket beskrives som en reduksjon av skattediskrimineringen av leieboere, dvs. en uforholdsmessig hard beskatning av leietagere sammenlignet med boligeiere, snarere enn som en skattefordel til leietakere. På den annen side vil en slik skattesubsidiering også til en viss grad betraktes som et brudd «eierlinja» og en reduksjon i insentivene for leietagere til å bli boligeiere på sikt.

Startlån. Etter vår oppfatning kan også startlånet være et egnet virkemiddel for å redusere bo-utryggheten til leieboere med lavinntekt i dyrtida. Tidligere studier

viser at lavinntektshusstander på leiemarkedet har svært begrensede muligheter til å bli boligeiere via det ordinære kredittmarkedet (Lindquist & Vatne, 2019; Monkerud & Astrup, 2022). Startlånet er et behovsprøvd virkemiddel som gjør det mulig for leieboere å melde overgang til selveierne rekke. De siste fem årene har rundt 7000 husstander årlig kjøpt eierbolig ved hjelp av denne ordningen. En fersk studie fant, basert på analyser av bostøtteregister og transaksjonsdata fra Ambita, at overgang fra leie til eie for bostøttmottakere ved hjelp av startlånet gjennomgående vil føre til betydelige reduksjoner i boutgifter, ofte i kombinasjon med mulighet for økt boligkonsum (Astrup & Monkerud, 2021). Utgiftsreduksjonene ble særlig store når nedbetalingstiden på startlånet ble strukket til 50 år og fastrente i stedet for flytende rente, ble benyttet.¹⁴ Denne studien tilsier dermed at startlånet er et virkemiddel som effektivt kan redusere boutgiftsbelastningen for lavinntektshusholdninger som leier bolig.

Lavinntektseiere kan også stå bedre rustet mot inflasjon enn sine motstykker på leiemarkedet under gitte betingelser. Bruk av fastrente på startlån kan betraktes som en forsikringsmekanisme mot renteøkninger og inflasjon, noe som har stor policyrelevans i dagens dyrtidssituasjon. For leietagere vil inflasjonen kunne slå inn i husleia ved at utleier gjennom husleieloven har adgang til å justere leia hvert år med den fulle verdien av KPI-økningen. For boligeiere vil en inflasjonsøkning kunne bidra til å øke rentenivået, fordi Norges Bank styrer pengepolitikken etter et inflasjonsmål på 2 prosent, og typisk vil øke rentenivået når inflasjonen ligger over dette nivået. Fastrente på startlån vil imidlertid begrense utgiftsøkningene som følger av inflasjon til å gjelde kun ikke-boligrelatert konsum. Aarland og Santiago (2023) finner også at fastrente reduserer risikoen for mislighold i stor grad.

Likevel bør resultatene fra Astrup og Monkerud (2021) og andre studier som peker på at mange i lavinntektsleieboere har økonomisk mulighetsrom til å eie egen bolig ved hjelp av startlånet tolkes med en viss forsiktighet (Monkerud & Astrup, 2022; Aarland, 2012). Det er ikke iboende mer lønnsomt å leie enn å eie, selv om det per i dag er en rekke skattefordeler knyttet til selveie, som ikke leietagere får tilgang til. Dynamiske endringer i boligmarkedet vil kunne påvirke gunstigheten av eie kontra leie, og resultatene fra Astrup og Monkerud (2021) kan dermed ikke uten videre generaliseres over tid. Boligeie er heller ikke uten risiko. Salg av boligen på et uheldig tidspunkt med prisfall *kan* medføre betydelige tap, slik vi så i boligkrisen på slutten av 80-tallet. Dessuten kan risikoen ved boligeie være større blant utsatte grupper, siden lavere inntekter innebærer mindre marginer til å håndtere uforutsette hendelser. Det er heller ikke alle lavinntektsleieboere som vil lykkes med å gå fra leie til eie gjennom startlånet. Selv om ulike beregninger (Aarland, 2012; Astrup & Monkerud, 2021; Monkerud & Astrup, 2022) tyder på at mange har økonomiske mulighet til å greie det hvis startlånets fleksibilitet med hensyn til avdragstid og fastrente benyttes i kommunene, er det mange praktiske hindringer som står i veien. I storbyer står startlånskjøpere overfor sterk konkurranse om de rimeligste boligene, og det er ikke uten videre lett å vinne fram

¹⁴ Det bør nevnes at fastrenten i 2023 vil være mye høyere enn i 2020, et år vi hadde nullrente.

i budrundene i praksis (Johannessen mfl., 2023). Andre steder i landet med begrenset kollektivtilbud kan det være vanskelig for startlånskjøpere uten tilgang på bil å bosette seg i de rimeligste boligene med stor avstand til sentrumsfunksjoner. Oppussingsobjekter bør heller ikke startlånsrettet med små marginer i økonomien kjøpe – og kommunene er antagelig uansett varsomme med å godkjenne kjøp av oppussingsobjekter.

Når alt dette er sagt mener vi at startlånet brukt med klokskap er et svært effektivt virkemiddel for å redusere boutgiftsbelastningen til leieboere i dyrtida på kort sikt og deres økonomiske trygghet på lang sikt. Det er da også flere faktorer som tilsier at «avkastningen» leieboere kan få tilgang til ved hjelp av startlånsordningen, ikke nødvendigvis trenger å bety økt risikoeksponering. Det er flere mekanismer som tyder på at det over tid skjer en konsolidering av boligøkonomien og at risikoen ved boligeie også avtar over tid (Astrup & Aarland, 2013; Aarland & Santiago, 2023). Majoriteten av lån følger annuitetsprinsippet, og har dermed nominelt like årlige innbetalinger (for gitt rente). Siden lånet ikke inflasjonsjusteres, vil annuiteten i reelle termer bli mindre over tid. Med normal inntektsutvikling, eller i det minste dersom det skjer en eller annen form for inflasjonsjustering av inntekten, vil boutgiftens andel av inntekten også avta over tid. I tillegg vil avdragsbetalingenes andel av annuiteten øke over tid. Dette åpner for at avdragsfrihet vil få tiltagende betydning over tid som et virkemiddel til å løse midlertidige likviditetsutfordringer.

En annen mekanisme som også bidrar til en tiltagende dynamisk konsolidering av boligøkonomien, er oppbyggingen av egenkapitalen i boligen. Dette kan skje på flere måter. For det første vil den normale verdiutviklingen i boligmarkedet kunne medføre at realverdien av boligen øker over tid, som den i stor grad har gjort de siste tretti årene. I tillegg vil en direkte oppbygging av egenkapitalen skje gjennom løpende avdragsbetalinger. Denne typen sparing kan for noen startlånsrettet ha mindre betydning siden nedbetalingstiden i noen tilfeller må strekkes til førti eller femti år. Heldigvis er det en tredje faktor som supplerer avdragsbetalingene, og som har større effekt når avdragsbetalingene blir mindre ved at de strekkes ut i tid, nemlig reduksjonen av boliglånets realverdi gjennom inflasjon. Selv uten realverdivekst i boligen og avdragsbetalinger vil denne mekanismen kunne redusere boliglånets realverdi med over femti prosent med selv normal inflasjonsutvikling for et lån med normal løpetid (NOU 2011:15). Perioder med høy inflasjon vil ytterligere forsterke prosessen med oppbyggingen av en buffer gjennom høyere egenkapital. Oppbyggingen av egenkapital er viktig for generelt utsatte grupper fordi lav inntekt innebærer et dobbelt problem. De som tjener lite, bruker en betydelig større del av inntektene på mat og strøm og bolig. Det betyr at de i utgangspunktet har mindre marginer til å dekke uforutsette utgifter. Dette forsterkes imidlertid ytterligere av reduserte muligheter til å spare. Mindre oppsparte midler bidrar til å forsterke deres finansielle sårbarhet. En viktig fordel for vanskeligstilte boligeiere kontra leietagere er at en stor del av boligeieres boutgifter er utgifter som går tilbake til dem selv gjennom oppbygging av egenkapitalen. Utgiftene kan dermed betraktes som en form for tvungen sparing.

Selv om boligøkonomien konsolideres over tid, er det allikevel viktig med virkemidler som kan håndtere likviditetsutfordringer når de oppstår. Vanskeligstilte vil generelt lettere kunne få anledning til løse sine likviditetsutfordringer ved hjelp av sikkerhetsnett som sosialhjelp og bostøtte. Her er situasjonen litt forskjellig for vanskeligstilte leietagere og vanskeligstilte eiere. Bostøtteordningen er disposisjonformsnøytral. Det innebærer at utsatte boligeiere kan få bostøtte for renteutgifter og avdragsbetalinger, gitt at betingelsene for støtte ellers er oppfylt. Inngangskriteriene til sosialhjelpen er i utgangspunktet også disposisjonformsnøytral. Boligeiere kan motta sosialhjelp i en kortere periode med akutte likviditetsproblemer, men det er ingen automatikk i dette. Sosialhjelp til boligeiere vil bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle. Sosialtjenesten gir utgangspunktet ikke støtte til avdragsbetalinger fordi dette bygger opp egenkapitalen i boligen, og således utgjør en form for sparing. Imidlertid vil dette neppe være noe stort problem, siden de fleste banker og kommuner vil være villig til å gi avdragsfrihet for kortere eller lengre perioder (Astrup & Aarland, 2013; Santiago & Aarland, 2023).

5 Virkemidler som påvirker tilbudssiden: ikke bare et spørsmål om å overføre penger?

Ovenfor har vi argumentert for at etterspørselsstimulerende virkemidler som bostøtte i utgangspunktet er effektive og hurtigvirkende botemidler mot utrygghet som rammer lavinnteksgrupper i kjølvannet av dyrtida. Når det har sagt har alle virkemidler også en pris i form av belastning på offentlige budsjetter og uønsket markedspåvirkning. Hvis staten øker bostøttebevilgningene og/eller andre etterspørselsstimulerende virkemidler ville prisene på leiemarkedet stige – i hvert fall på kort sikt – og etableringstersklene for ikke-mottakere kan øke. Hvor mye prisene stiger på lengre sikt avhenger både av omfanget av bostøttestimulansen, og i hvilken grad tilbydere på leiemarkedet evner å svare på prissignalene ved å øke tilbudet og dermed dempe prisutviklingen på sikt (Sørvoll & Nordvik, 2021). Galster (1997) er blant dem som er ganske optimistiske med tanke på tilbudssidens respons på leiemarkedet i de fleste tilfeller. Med støtte i Yates og Whitehead (1998) og kunnskap om det norske leiemarkedet kan det imidlertid innvendes at ganske mange småskalautleiere ikke er profittmaksimerende og heller ikke har spesielt store økonomiske muskler, og dermed har begrenset med evne, vilje og mulighet til å tilføre leiemarkedet flere objekter som et svar på prisøkninger. Det norske leiemarkedet – som i stor grad består av privatpersoner som bedriver småskalautleie med ulike motiver for sin virksomhet – kan slik sett ha en iboende responstregghet (se tabell 4).

Tabell 4: Utleierkategorier på det norske boligutleiemarkedet (i prosent)

Private	Profesjonell	Arbeidsgiver	Organisasjon eller privat stiftelse	Kommunen	Stat og fylke
70*	10	2	8	8	1

Kilde: Levekårsundersøkelsen 2018 (som gjengitt i Oslo Economics, 2021).

*av de som leier av privatperson var det 37 prosent som oppga at de leide hos slekt og venner.

På den annen side har det norske utleiemarkedet blitt beskrevet som «fleksibelt og flyktig» (Gulbrandsen & Nordvik, 2007) fordi tilbyderne i stor grad leier ut sine egne eller deler av egne boliger de kan trekke hurtig inn og ut av markedet. Denne utpregede småskalastrukturen betyr at det finnes svært mange potensielle utleiere som kan svare på økte priser ved å leie ut for eksempel en sokkelleilighet eller investere i en utleieleilighet. Samtidig har leiemarkedet i de store byene, og da spesielt Oslo, betydelig innslag av store profesjonelle boligutleieselskaper som kan forventes å reagere på prisøkninger ved å øke tilbudet. Det faktum at investorer – også internasjonale – kan komme fra andre næringer mener vi taler for at tilbudssideresponsen på det norske leiemarkedet kan forventes å være rimelig god, i hvert fall på litt sikt. Det er ikke nødvendigvis dagens utleiere som vil svare på økte priser – små og store investorer kan komme utenfra og bidra til

tilbudsøkning. Dermed tror vi det heller ikke er så stor risiko knyttet til å øke nivået på bostøtteutbetalingene i møte med inflasjon heller: bostøtte vil bidra til noe prispress med en gang, men kan utlignes av økt tilbud på markedet over tid.

Kommunalt disponerte utleieboliger. Når det er sagt mener vi det uansett er grunn til å kombinere etterspørselsstimulerende- med tilbudsstimulerende virkemidler for å styrke botryggheten til lavinntektsleieboere både på kort og lang sikt. Kommunal bygging av utleieboliger med eller uten statlig tilskudd *kan* føre til et større samlet tilbud av boliger som i sin tur vil fungere prisdempende på lokale boligmarkeder. Slik bygging kan imidlertid fortrenge noen andre tilbydere, spesielt hvis de nye kommunale boligene tildeles personer som ville vært i stand til å finne et egnet tilbud på det private markedet. En jevn og stor tilførsel av kommunale utleieboliger kan videre rent teoretisk presse prisene ned til et nivå hvor private tilbydere blir mindre tilbøyelige til å leie ut (Nordvik, 2007; Astrup, mfl., 2014). Det kan altså være uklokt å oversvømme boligmarkedet med kommunale utleieboliger av hensyn til tilbudet på det private markedet. På den annen side kan økt kommunal bygging bidra til å opprettholde aktiviteten i byggebransjen når det private markedet stagnerer, og dermed sørge for en jevnere boligtilførsel og en mer stabil prisutvikling.

Slik vi vurderer det er en storstilt kommunal byggeboom ikke en realistisk strategi i dagens Norge. Det som derimot *kan* være aktuelt er bygging av noen flere boliger til grupper som har problemer med å finne egnede boforhold på det private markedet, som for eksempel flyktinger, store barnefamilier og personer med helseutfordringer knyttet til rus og psykiatri. I BOVELs spørreundersøkelse gjennomført mellom januar og mars 2023 etterlyser det store flertallet av kommunene flere boliger til disse gruppene (Osnes & Sørvoll, 2023; se tabell 5). Flyktingetilstrømmningen fra Ukraina bidrar i dag til et presset leiemarkedet i mange kommuner. Det kan bidra til både høyere leiepriser og mangel på egnede boliger til lavinntektsgrupper (Osnes & Sørvoll, 2023). Bygging av flere kommunale utleieboliger kan dermed øke botryggheten til grupper som prises ut eller ikke vinner fram i konkurransen om ledige leieboliger på det private markedet.

Tabell 5: Behov for kommunale boliger til ulike grupper. Etter kommune/bydelstørrelse. Tall i prosent. *

	Under 5000		Mellom 5000 og 19 999		Mellom 20 000 og 59 999		Over 60 000	
	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja
Flyktninger	5	95	5	95	7	93	13	88
Barnefamilier	35	65	32	68	17	83	14	86
Store barnefamilier	58	42	19	82	15	85	7	93
Økonomisk vanskeligstilte	43	57	36	64	35	65	44	56
Personer med helseutfordringer knyttet til rusmisbruk, psykisk lidelse eller ROP (samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse)	33	67	5	95	5	95		100
Offentlig ansatte (lærere, fysioterapeuter, leger mv.)	42	58	87	13	97	3	100	
Personer ansatt i private virksomheter	71	29	91	9	97	3	100	
Enslige	40	60	47	53	39	62	57	43

*Alternativene "Ja, i høy grad" og "Ja, i noen grad" er slått sammen til "Ja", og svaralternativene "Nei, i noen grad" og "Nei, og vi ønsker å redusere bruken av kommunale boliger til denne gruppen" er slått sammen til "Nei". "Vet ikke" er utelatt fra denne tabellen.

* Bydeler er inkludert i datagrunnlaget for tabellen.

Bygging av flere kommunale utleieboliger kan også forsvares fordi lav betalingsevne ikke er den eneste boligsosiale utfordringen lavinntektshusholdninger står overfor på leiemarkedet. Selv om staten yter aldri så mye bostøtte er det likevel noen som ikke vil greie å finne en egnet bolig på det private markedet. For å parafrasere et gammelt boligsosialt mantra: vanskeligstilthet er ikke iboende egenskaper ved husholdninger, men er et resultat av et misforhold mellom deres ressurser (og behov) og kjennetegn ved tilbudet på et lokalt boligmarked (Nordvik, 2005; Nordvik, Sørvoll & Astrup, 2021). Som følge av for eksempel funksjonsnedsettelse, diskriminering eller et høyt antall barn kan det hende at det private markedet simpelthen ikke har tilgjengelige boliger som matcher med en husholdnings legitime behov. Fra tidligere forskning og undersøkelser vet vi også at det er vanskelig for visse grupper – som for eksempel bostøttemottakere og husholdninger med ikke-vestlig landbakgrunn – og vinne fram i konkurransen om ledige boliger på det private markedet. Hvis disse gruppene er så heldige å finne en ledig bolig kan det også godt hende de må betale mer enn andre (Sørvoll & Aarset, 2015). I en spørreundersøkelse gjennomført av Forbrukerrådet i januar 2021 svarte hele seks av ti respondenter at det var vanskelig å finne en leiebolig, og det gjaldt spesielt personer med ikke-europeisk bakgrunn og barnefamilier (Forbrukerrådet, 2021). SØAs studie av Leiemarkedsundersøkelsen til SSB publisert i 2021 bekrefter funn fra tidligere studier om at ikke-vestlige innvandrere, lavinntektsgrupper og personer som mottar offentlig stønader betaler mer i husleie enn andre (Samfunnsøkonomisk

analyse, 2021; Larsen & Sommervoll, 2011; Beatty & Sommervoll, 2012). Denne studien viser også at det å leie av venner og kjente er forbundet med relativt sett lave priser (Samfunnsøkonomisk analyse, 2021). Da innvandrere i mindre grad finner bolig gjennom venner og kjente enn andre (Forbrukerrådet, 2021) får mange i denne gruppen ikke nytte godt av dette «prisavslaget».

I lys av disse funnene kan statlig stimulans av det kommunale utleietilbudet være en måte å gi grupper som ikke vinner fram i konkurransen om boliger på det private leiemarkedet av en eller annen grunn, en bedre sjanse til å oppnå et fullverdig boforhold som matcher deres behov til en rimelig pris. Det mener vi er det beste argumentet for å benytte kommunale boliger som en del av den langsiktige strategien mot kraftige inflasjonsdrevne husleieøkninger for lavinntektsleieboere. Selv om kommunale boliger ofte prises i tråd med gjengs leie-prinsippet (Osnes & Sørvoll, 2023), en forsinket gjennomsnittlig markedsleie, er også denne delen av leiemarkedet kjennetegnet av et visst prisavslag i forhold til normalen (Samfunnsøkonomisk analyse, 2022). Hvis alle grupper på leiemarkedet hadde hatt lik sjanse til å finne en egnet bolig på lignende vilkår hadde det vært mindre bruk for tilbudssidevirkemidler som kommunale boliger.

Tilskudd til kommunale utleieboliger. I perioden 1994 til 2022 var det mulig å søke tilskudd til kommunale utleieboliger fra Husbanken. Budsjettmessig har dette aldri vært et veldig tungt tilskudd, men det har blitt vurdert som viktig for kommunenes mulighet til å investere i kommunale boliger til vanskeligstilte (Knutzon mfl., 2011; Oslo Economics & NIBR, 2023).

En ny evaluering av Husbankens tilskudd til utleieboliger konkluderer med at tilskuddet har bidratt positivt til kommunenes evne til å foreta kapitalkrevende boligutleieinvesteringer i en virkelighet preget av hard konkurranse fra andre gode investeringsformål. Ifølge Oslo Economics og NIBR (2023) har investeringene i kommunale utleieboliger i perioden 2011 til 2022 ikke minst kommet husholdninger til gode med svak evne til å fremskaffe bolig på det private markedet.

I 2023 tok regjeringen tilskuddet ut av statsbudsjettet, men det ble midlertidig gjeninnført i revidert budsjett med henvisning til behovet for boliger til flyktninger fra Ukraina (Osnes & Sørvoll, 2023). Oslo Economics og NIBRs evaluering kan imidlertid være et argument for å gjeninnføre tilskuddet til utleieboliger som en permanent ordning. En slik gjeninnføring kan også være viktig for botryggheten til grupper som sliter med å etablere seg eller må betale «overpris» på det private leiemarkedet i dyrtida.

Studentboliger. Studenter er en relativt stor gruppe på leiemarkedet og deres etterspørsel bidrar åpenbart til å drive opp prisene i storbyer og andre studentsentra. Dekningsgraden for studentboliger på norske studiesteder er kun litt under 15 prosent – de fleste studenter bor dermed på det private leiemarkedet (Studentboligundersøkelsen, 2022). Noen ganger tas det til orde for at prispresset

på leiemarkedet for vanskeligstilte grupper vil avta hvis det bygges flere studentboliger, for eksempel stimulert via lån- og/eller tilskudd fra henholdsvis Husbanken og Kunnskapsdepartementet. Bare i 2022 ble 1292 hybelenheter ferdigstilt med statlig støtte (Husbanken, 2023). Det er imidlertid ikke helt gitt hvordan bygging av flere studentboliger vil påvirke prisene på leiemarkedet. Hvis det resulterer i lavere priser kan det føre til at flere studenter forlater foreldrehjemmet, studenthybelen eller kollektivet for å konkurrere om ledige leiligheter på det ordinære private markedet – og da kan prisene igjen eskalere.

Statlig stimulans av privat profesjonell utleie? Staten kan også stimulere tilbudet av privat profesjonell utleie gjennom lån, tilskudd og/eller skatteendringer. Dette kan være gunstig for grupper som har vanskelig for å finne en bolig gjennom venner, kjente og andre sosiale forbindelser (Sandlie & Sørvoll, 2017), men flere profesjonelle utleiery vil ikke nødvendigvis være et tiltak som generelt bidrar til å dempe prisene på leiemarkedet. Ifølge Samfunnsøkonomisk analyseundersøkelse er profesjonell utleie forbundet med prispåslag, og det fremstår også sannsynlig at økt forekomst av profesjonell utleie kan føre til en viss fortrenkning av småskalautleiery:

Profesjonell utleie assosieres med et prispåslag. Profesjonelle utleiery har gjerne større driftskostnader forbundet med utleie, bruker mindre tid på seleksjon av leietaker og priser heller inn en usikkerhetspremie. Det vil for en leietaker kunne virke fordelaktig å leie gjennom en profesjonell utleier som kanskje tilbyr for eksempel vaktmestertjeneste og et utleieforhold under mer ordnede former. Det kan også være eneste opsjon for folk som har vansker med å passere en mulig strengere screening hos ikke-profesjonelle utleiery (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2022: V).

I forlengelsen av denne analysen kan det hevdes at statlig stimulering av profesjonell utleie kan ha flere gunstige virkninger – og dermed bør være en del av diskusjonen om reformer på leiemarkedet. På kort sikt er det imidlertid ikke et virkemiddel som bidrar tungt i arbeidet med å avhjelpe lavinntektsleieboeres dyrtidsutfordringer.

Skatteinsentiver til private utleiery. Skattereglene for privatpersoner og andre småskalautleiery påvirker også tilbudet av utleieboliger og dermed også prisnivået. I Norge har det lenge vært skattemessig gunstig å leie ut en del av egen bolig, for eksempel en kjellerleilighet eller en hybel. Inntil halvparten av privatpersoners bolig kan leies ut helt skattefritt.

Overskuddet (etter fradrag) fra utleie av sekundærboliger skattlegges normalt med 22 prosent. I tillegg betaler småskalautleiery formueskatt hvis de er så heldige å ha positiv formue. Mens primærboliger skattlegges på grunnlag av 25 prosent av formuesverdien, har formuesskatten på sekundærboliger gradvis økt til 100

prosent av formuesverdien i løpet av de siste årene.¹⁵ Hvis målet er å stimulere tilbudet av leieboliger, kan norske myndigheter vurdere å redusere formuesskattleggingen av sekundærboliger. På den annen side kan de velge strategien å beholde skattereglene for sekundærboliger uendret samtidig som de velger å gi flere skatteinsentiver til profesjonelle utleiere.

¹⁵ [Slik beregnes formuesverdien av annen bolig \(sekundærbolig\) - Skatteetaten](#) hentet 29.06.2023.

6 Husleielov og husleieregulering

Selv om det er vanlig å hevde at boligpolitikken i Europa gjennomgikk en nyliberal vending fra 1970-tallet, er det fortsatt vanlig med en viss statlig regulering av husleienivået i mange land. Etterkrigstidens harde husleieregulering, som medførte at husleienivået ble frosset fast til bestemte nivåer, er riktignok avskaffet nesten overalt, men mildere former for såkalt andre- og tredjegerasjons husleiekontroll finnes mange steder.¹⁶ Ifølge en studie av Kettunen og Ruonavaara (2021) er det seksten land i Europa, inkludert Norge, som fortsatt har en form for husleieregulering. I Norge er det snakk om en mild tredjegerasjons husleieregulering som kombinerer så og si fri husleiefastsettelse ved inngåelse av nye husleieavtaler med begrensninger på leieprisstigningen i løpende leieforhold. Den norske husleieloven gir slik sett leieboere en viss beskyttelse mot brå og kraftige husleieøkninger. Uten dette leieprisvernet ville norske lavinntektsleieboere vært enda mer sårbare i perioder med kraftig prisstigning.

På den annen side gir dagens husleielov gode økonomiske kort til utleiery – hensynet til deres økonomiske motiv for å leie ut bør være ivarettatt i Norge. I nye leieforhold er markedsleie definert som rimelig. Det alminnelige leieprisvernet i husleieloven (§ 4-1) betyr at «det ikke kan avtales en husleie som er urimelig i forhold til det som vanligvis oppnås på avtaletidspunktet ved ny utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår» (Lovdata, 2023). Videre har utleier adgang til å øke husleien med den fulle verdien av KPI-økningen en gang i året i løpende leieforhold, samt justere leien i tråd med utviklingen av gjengs leie hvert tredje år. Gjengs leie kan beskrives som en gjennomsnittlig og forsinket markedsleie i et geografisk område. I forarbeidene til husleieloven forklares gjengs leie-prinsippet på følgende måte:

Gjengs leie er et representativt gjennomsnitt av det leienivået som allerede er etablert på stedet ved leie av liknende husrom på liknende leievilkår. Gjengs leie vil således være atskillig mindre konjunkturømfintlig enn markedsleien – fordi gjengs leie gjenspeiler et allerede etablert nivå. Går leienivået ved nyutleie opp eller ned, vil dette riktignok influere på hva som er gjengs leie, men det allerede etablerte prisnivå medfører at endringene i gjengs leie skjer saktere enn endringene i markedsleien (NOU 1993:4).¹⁷

¹⁶ Om ulike generasjoner husleieregulering: Første generasjons husleieregulering kjennetegnes av at husleienivået nærmest blir frosset fast til et bestemt nivå. Dette var vanlig rett etter 2. verdenskrig. Andregenerasjons reguleringer tar mer hensyn til utleiers ønske om å regulere opp husleiene og sikrer gårdeieren eller privat utleier en viss årlig profitt. Tredjegerasjons husleieregulering betyr mer eller mindre fri leiefastsettelse ved inngåelse av nye husleieavtaler, men innebærer klare begrensninger på hvor mye leien kan oppjusteres underveis i et leieforhold (Kettunen & Ruonavaara, 2022).

¹⁷ [NOU 1993: 4 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) hentet: 29.06.2023.

Kort fortalt gir dermed husleieloven utleiere rett til både å kreve markedsleie i nye husleieavtaler, og justere husleiene i løpende leieforhold i forhold til prisstigningen. Samtidig bør indeksoppreguleringen (KPI-justering) og «gjengs leie»-prinsippet betraktes som milde former for husleieregulering som gir leieboere en viss beskyttelse mot hyppige, vilkårlige og uforutsigbare leieprisøkninger. Når husleiene stiger favoriserer gjengs leie-reguleringen leieboer, mens det er utleier som tjener på reguleringen når markedet faller. Betydningen av gjengs leie-systemet avhenger også av lengden på husleiekontrakter. Når en leieboer flytter til en ny leiebolig kan den nye utleieren ta markedspris; det er bare når man er i en løpende leierelasjon gjengs-leie systemet kan fungere prisbremsende. En økning av minimumslengden på tidsbestemte husleieavtaler fra 3 til 5 år i husleieloven kunne slik sett gitt leieboere ett bedre prisvern. Det kan være en aktuell reform i et dyrtidsperspektiv.

Det er imidlertid ingenting som hindrer utleier og leieboer fra å avtale en husleie som ligger under leieprisnivået på markedet. Utleier kan også velge å ikke justere husleienivået underveis i et leieforhold eller oppjustere den med mindre enn det KPI- og/eller leieprisøkningen tilsier. Det er for eksempel ikke uvanlig at husholdninger som leier av slekt og venner betaler en husleie som ligger under prisene på markedet. I levekårsundersøkelsen fra 2018 var det 25 prosent av respondentene som betalte husleie som svarte at de betalte en leie som lå under markedspris, nesten halvparten av disse leieboerne svarte at de gjør dette fordi de leier av venner eller familie (Oslo Economics, 2021). Etter vårt skjønn bekrefter det antagelsen om at sosialt «nettverk er viktig ikke bare for å få tilgang til finansiering i eiemarkedet, men også for å få tilgang til fordelaktige leieforhold i leiemarkedet» (Oslo Economics, 2021: 24). Det er dermed ikke nødvendigvis lavinntektsleieboere – de vi primært er opptatt av i dette notatet – som nyter godt av rabatterte leieforhold. Vi kan snarere forutsette at de fleste i denne gruppen leier av utleiere som tar markedspris ved inngåelse av nye kontrakter og oppjusterer leien fullt ut i tråd med reglene i husleieloven.

Det store spørsmålet i vår sammenheng er om leieprisvernet bør styrkes midlertidig eller permanent for å beskytte leieboere mot dagens kraftige husleiestigning? Før vi besvarer spørsmålet bør det nevnes at dagens husleielov gir anledning for regjeringen å innføre en midlertidig husleiestopp i ekstraordinære situasjoner. I husleielovens § 4-6 heter det at: «Dersom forholdene gjør det nødvendig, kan Kongen for bestemte perioder, bestemte områder eller bestemte leieforhold fastsette leiestopp og maksimalsatser for leie». Det står videre at: «Kongen kan også gi forskrifter om hva som skal regnes som gjengs leie».¹⁸ Forarbeidene til husleieloven er imidlertid ikke veldig konkrete hva gjelder kriteriene for at en «ekstraordinær situasjon» har oppstått som kan legitimere en forskrift om midlertidig husleieregulering:

¹⁸ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-17/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4
hentet 28.06.2023.

Når det heter at Kongen kan gi bestemmelser dersom forholdene gjør det nødvendig innebærer det at bestemmelsen bare kan brukes i ekstraordinære situasjoner. Utvalget legger til grunn at bestemmelsen vil kunne nyttes i et begrenset tidsrom. Bestemmelsen har således et snevert anvendelsesområde, og kan ikke nyttes som et virkemiddel i den alminnelige pris- eller konjunkturpolitikken. Det er grunn til å understreke at bestemmelsen ikke vil gi hjemmel for å innføre en varig husleieregulering av den art som i dag er hjemlet i husleiereguleringslovens kapittel II (NOU 1993:4).¹⁹

Vi stiller oss tvilende til om dagens situasjon på leiemarkedet faller inn under det lovgiver mente med begrepet «ekstraordinær situasjon», men vi registrerer at det finnes andre mulige tolkninger.²⁰ Selv om den norske regjeringen hadde kunnet innføre en midlertidig forskrift om husleiestopp eller maksimalsatser med støtte i teksten gjengitt ovenfor, ville det vært en fordel for en slik regulerings legitimitet å bli vedtatt av et bredest mulig flertall på Stortinget. Vi må ikke lenger enn til Danmark og Berlin for å finne nylige eksempler på at demokratiske forsamlinger har innført nye husleiereguleringsbestemmelser som en respons på kraftige leieprisøkninger. Kort fortalt er husleieregulering til en viss grad tilbake på moten internasjonalt, selv om det fortsatt er svært upopulært i markedsliberale og fagøkonomiske kretser (Marsh mfl., 2022; Hahn mfl., 2023).

I Berlin innførte delstatsmyndighetene i februar 2020 en streng husleieregulering som frøs husleienivået fast til nivået fra juni 2019 i fem år (Sagner & Voigtländer, 2022).²¹ I det danske Folketinget ble det vedtatt et såkalt «huslejeloft» 22. september 2022. Det innebar «at der indføres et loft over huslejestigninger på 4 pct., som gælder i 2 år, og som omfatter private lejemaal, hvor det i lejeaftalen er fastsat, at lejeforhøjelse kan kræves én gang om året som følge af stigninger i nettoprisindekset».²² Vedtaket representerer en mye midlere form for regulering enn det som ble innført i Berlin, og var en del av en bredere avtale mellom regjeringspartiet Socialdemokratiet, Enhedslisten og SF om å motvirke husleieøkningen. I Norge foreslo Rødt i oktober at Norge burde innføre et pristak på husleieprisveksten etter dansk modell i et dokument 8-forslag på Stortinget. Dette forslaget ble ikke vedtatt av stortingsflertallet.²³

¹⁹ [NOU 1993: 4 - regjeringen.no](#) hentet: 29.06.2023.

²⁰ [Skremmende høy husleie \(leieboerforeningen.no\)](#) hentet: 28.06.2023.

²¹ I mars 2022 ble denne svært omdiskuterte og kontroversielle loven erklært ugyldig av den tyske forfatningsdomstolen (Hahn mfl. 2023).

²² Hentet 28.06.2023 [L 210 - 2021-22 \(oversikt\): Forslag til lov om ændring af lov om leje og lov om boligforhold. \(Loft over huslejestigninger som følge af udviklingen i nettoprisindekset\). / Folketinget](#)

²³ Rødts forslag lød på denne måten: «Stortinget ber regjeringen se på muligheten for å innføre et tak på årlig husleieprisvekst etter modell fra Danmark og komme tilbake til Stortinget så raskt som mulig». Kilde: [Dokument 8:16 S \(2022-2023\) - stortinget.no](#) hentet: 29.06.2023.

; se også: [Rødt og SV vil sikre leietakere bedre – Dagsavisen](#) hentet 29.06.2023.

På kort sikt er det all grunn til å tro at lavinntektsleieboere med høy boutgiftsbelastning hadde tjent på en midlertidig begrensning av husleieprisveksten eller et leieprisstopp etter tysk mønster. Det ville skapt større forutsigbarhet og bremsset prisveksten. Samtidig kan spesielt den danske modellen betraktes som en rimelig byrdefordeling mellom utleier og leieboer i lys av samtidens relativt brå og kraftige prisvekst. Skadevirkningene for leieboere og utleiere kunne imidlertid blitt betydelig på sikt hvis det hadde blitt innført en langvarig husleiestopp etter etterkrigsmodell – som for eksempel ble vedtatt i Berlin. Streng husleieregulering kan føre til lavere tilbud og høyere priser på uregulerte boliger, dårligere vedlikehold, penger under bordet, reduserte arbeidsinsentiver og svært begrenset leieboermobilitet.²⁴ Vi trenger ikke gå så langt som den svenske økonomen Assar Lindbeck, som ofte sies å være opphavsmannen til et utsagn om at husleieregulering «appears to be the most efficient technique presently known to destroy a city — except for bombing» (sitert fra Hahn mfl. 2023: 1). Likevel virker det rimelig å hevde at streng husleieregulering både reduserer tilbudssideaktørens insentiver til å leie ut og bygge boliger, og være i konflikt med interessene til leiemarkedets outsiders, dvs. de som ikke bor i en regulert bolig i dag. «Outsiderne» hadde risikert å bli rammet av lav mobilitet, lavere tilbud og høyere priser på ikke-regulerte boliger. Hahn mfl. (2023) sin empiriske analyse av virkninger av husleiestoppen i Berlin er heller ikke optimistisk med tanke på konsekvensene av store inngrep i leiemarkedets prisdannelse:

[...] we identify a considerable decline in the number of advertised rental units. This sizable— yet unintended—side effect hampers renters' flexibility and adaptability. In particular, newcomers, (young) firsttime renters, and households moving within Berlin face hurdles in finding a suitable place to live. The drop in supply may be transitory, yet we report first evidence supporting a permanent decline because a positive fraction of rental properties appears to have left the market in line with predictions of our theoretical framework. Thus this decrease is likely a prelude to even harsher search conditions for housing in Berlin.

The overall conclusions are rather pessimistic. In general, rigorous price restrictions limiting owners' potential return appear to be shortsighted if they come without supplemental strategies to increase the supply of rental units. The rent freeze did not incentivize the creation of further housing units available to renters, but rather has contributed to shrinking their number (Hahn mfl, 2023: 20; se også: Sagner & Voigtländer, 2022).

²⁴ Dette er klassiske innvendinger mot streng husleieregulering (Arnott, 1995) som også har en viss støtte i ny tilgjengelig empiri. Analyser av delstatsmyndighetenes innføring av husleiefrys i Berlin i 2021 viser for eksempel at utleierne svarte med å redusere sitt tilbud betraktelig etter vedtaket (Sagner & Voigtländer, 2022; Hahn mfl., 2023).

Disse erfaringene fra Berlin frister ikke til noe norsk eksperiment i samme retning, men det betyr ikke at mindre justeringer i husleielovens prisvern er uhensiktsmessig. Spesielt ikke hvis slike justeringer kombineres med tiltak som stimulerer tilbudet av leide boliger.

Sterkere leieprisvern er riktignok ikke like treffsikkert som bostøtten, da den påvirker alle leietagere og utleiere, ikke bare leieboere som sliter med lave inntekter og høye boutgifter. På den annen side mener vi midlertidige leieprisbegrensninger av dansk type ikke bør utelukkes som politiske alternativ i dyrtider. Hvis målet er å styrke botryggheten til lavinntektsleieboere i dyrtida kan begrensninger på den høyeste lovlige husleieøkningen være et av flere svar. Nyere fagøkonomisk litteratur indikerer at det er viktig å differensiere mellom streng etterkrigsregulering og mildere former for husleiekontroll. Mens førstnevnte vil ha mange uheldige konsekvenser, er ikke det nødvendigvis tilfelle med moderne former for begrensninger på husleiveksten, såkalt andre- og tredje generasjons reguleringer (Arnott, 1995). En begrensning av den høyeste lovlige husleieøkningen til for eksempel 4, 5 eller 6 prosent i en kortere periode ville uansett skapt større forutsigbarhet og trygghet for leietakerne i dyrtida, og samtidig kompensert utleier for store deler av kostnadsøkningen som følger av inflasjonen. Leieboergruppene som trenger dette forsterkede prisvernet mest er grupper som ikke nyter godt av rabatterte leier hos venner og familie.

Vi kan selvfølgelig ikke utelukke at en dansk løsning også ville fått uheldige uintenderte konsekvenser -- som lavere tilbud på leiemarkedet, penger under bordet og større problemer for «outsidere» å finne ledige boliger. Hvis det ble innført et midlertidig pristak i løpende leieforhold kunne også utleiere i større grad valgt leietakere de antar vil flytte raskt, og/eller kun tilby tidsbestemte treårskontrakter – i tråd med lovens minimumsbestemmelser. I tillegg ville kanskje utleierne skrudd opp inngangsleiene som kompensasjon for at leia i mindre grad enn tidligere kunne justeres underveis i et leieforhold.

7 Kommunikasjon og kunnskap

På kort sikt er det all grunn til Kommunikasjon er en viktig del av politikken. Boligpolitikken er intet unntak. Den svenske statsviteren Evert Vedung (2007) skriver om politikernes kommunikasjon som *sermons* (prekener). På samme måte som en prest kan forsøke å overbevise menigheten om Guds visdom og nåde, kan en politiker forsøke å overtale leieboere og utleierye om klokheten i visse typer atferd. Et eksempel på dette er Kommunal- og distriktsminister Sigbjørn Gjelsviks oppfordring fra 22. august 2022 til utleierne om å vise måtehold når de fastsatte husleiene av hensyn til sine leieboere.²⁵

Vi kjenner ikke til noen empirisk studie av effektene av slike oppfordringer, men vi mener det er for enkelt å si *a priori* at slik kommunikasjon ikke har noen effekt på utleieres atferd. Langt fra alle utleiere krever i dag markedspris av nye leietagere, og det er også en del som ikke benytter muligheten til å oppjustere husleien i løpende leieforhold fullt ut (Oslo Economics, 2021; Osnes & Sørvoll, 2023).²⁶ Dermed er det ikke usannsynlig at noen flere utleiere viser måtehold i husleiefastsettelsen om politikere oppfordrer til en slik atferd.

Politiske myndigheter som Husbanken bør også overvåke og bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om utviklingen på leiemarkedet. Mest mulig presis kunnskap om boutgifter og inntektsforhold blant leietakerne er avgjørende for valg og dosering av boligsosiale virkemidler. I dag er det et problem at vi ikke har presis informasjon om leiepriser utenfor de fire største byene, og det gjør at vi ikke vet nok om situasjonen til vanskeligstilte grupper på leiemarkedet i ulike deler av landet (Osnes & Sørvoll, 2023). Det er et argument for utarbeidelsen av en mer finmasket nasjonal leiemarkedsindeks²⁷ og mer forskning om effektene av husleiestigning for lavinntektsgruppers botrygghet.

²⁵ <https://e24.no/naeringsliv/i/ML4zRo/kommunalministeren-ber-utleiere-vise-tilbakeholdenhet> hentet 01.07.2023.

²⁶ Det er for eksempel ikke alle kommunene som benytter seg fullt ut av muligheten husleieloven gir til å justere husleiene. I BOVELs spørreundersøkelse besvart av 170 kommuner oppgav 79 prosent av respondentene at de justerte husleiene i kommunale boliger med den fulle verdien av KPI-økningen hvert år. Hvis vi trekker fra de 8 prosentene som svarte «vet ikke», står vi igjen med 13 prosent som justerer husleien etter satser som er lavere enn lovens maksimumsbestemmelse. I tillegg er det hele 30 prosent av kommunene som svarte at de ikke benytter seg av muligheten til å oppjustere husleien til gjengs leie hvert tredje år (Osnes & Sørvoll, 2023).

²⁷ BOVEL/Frischsenteret har startet arbeidet med en slik nasjonal leieprisindeks for forskningsformål.

8 Avslutning: er bostøtten riktig medisin?

På kort sikt er det justeringer i den statlige bostøtteordningen som er mest formålstjenlig hvis målet er å øke botryggheten til lavinntektsleieboere. Dette er et treffsikkert virkemiddel som kan nå alle leieboerhusholdninger med lavinntekt som sliter med prisøkningen på nødvendighetsvarer som mat, strøm og bolig. En økning av bostøtteutbetalingene kan ha en viss prisdrivende effekt, men denne markedseffekten kan motvirkes ved at utleiery øker tilbudet. Til forskjell fra andre aktuelle virkemidler – som innføring av en strengere husleieregulering – er det grunn til å tro at bostøttejusteringer har relativt små og forutsigbare markedseffekter. Bostøtten er kort fortalt en medisin med få bivirkninger som bør være godt tilpasset vår diagnose av problemene for lavinntektsgupper i dyrtida. På lengre sikt bør man imidlertid utrede både prisvernsbestemmelsene i husleieloven og virkemidler som stimulerer tilbudssiden på utleiemarkedet. Det er videre grunn til å framheve at overgang fra leie til eie gjennom startlånet kan være svært gunstig for husholdninger som rammes hardt av prisstigningen. Det kan senke deres boutgiftsbelastning, styrke deres privatøkonomiske fleksibilitet og fungere som en forsikring mot inflasjon og renteøkninger under gitte betingelser. Muligheten for å bygge opp kapital er også en klar fordel for lavinntektseiere kontra lavinntektsleieboere.

Det er vanskelig å spå leiemarkedets framtid, men det kan godt være at prisene vil fortsette å øke de neste årene. Bosettingen av flyktingene fra Ukraina kan bidra til å presse prisene på leiemarkedet videre oppover i siste halvdel av 2023 og 2024.²⁸ Det kan dermed være all grunn til å ta trusselen mot lavinntektsleieboers botrygghet på alvor. Vi tror en langsiktig strategi for å beskytte leieboere og redusere etableringskostnadene på leiemarkedet bør kombinere etterspørsels- og tilbudsstimulerende virkemidler. En tilstrekkelig forsyning av relativt rimelige kommunale utleieboliger rettet mot grupper som ikke når opp i konkurransen om de mest attraktive boligene på det private leiemarkedet, kan være en del av det langsiktige svaret på utfordringene skapt av sterk leieprisvekst.

²⁸ [Flyktinger setter fart på befolkningsveksten: – Kan blåse leieprisene til himmels – E24](#) hentet: 02.07.2023.

Litteratur

- Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99-120.
- Astrup, K., Barlindhaug, R. & Medby, P. (2014). *Indirekte markeds- og individeffekter av boligsosiale virkemidler*. NIBR-rapport 24/2014. Oslo: NIBR.
- Astrup, K., & Monkerud, L. (2021). *Den økonomiske fordelingen av overgangen fra leie til eie for utsatte husstander*. NIBR-rapport 2021:5. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., Barlindhaug, R., & Aarland, K. (2014). *Hva er god startlånpraksis? Kommunenes praksis før forskriftsendringen*. Oslo: NIBR-rapport.
- Astrup, K. C., & Aarland, K. (2013). *Økonomisk risiko og boligeie*. NIBR-rapport 2013:28. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Beatty, T. K. M. & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21(2), 121-130.
- Bengtsson, B. & Grander, M. (2023). *Bostadsfrågan som politik och intressekamp*. Malmö: Égalité.
- Byrne, M. & McArdle, R. (2022). Secure occupancy, power and the landlord-tenant relation: a qualitative exploration of the Irish private rental sector. *Housing Studies*, 37(1), 124-142.
- Eiendom Norge mfl. (2023). Eiendom Norges Utleieboligprisstatistikk. 1. kvartal 2023. Ekspertgrupperapport (2022). *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.
- Galster, G. (1997). Comparing demand-side and supply-side housing policies: Sub-market and spatial perspectives. *Housing Studies*, 12(4), 561-577
- Greve, B., Harsløf, I., van Gerven, M., Nieuwenhuis, R. & Strigen, J. (2023). How Have the Nordic Welfare States Responded to the Unexpected Increase in Inflation? *Social Policy & Society*, <https://doi.org/10.1017/S1474746423000313>
- Forbrukerrådet (2021). *Å leie bolig*. <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2021/03/a-leie-bolig-i-norge-1.pdf>
- Gulbrandsen, L. & Nordvik, V. (2007). *Tilbudet av leide boliger*. Skriftserie 06/2007, Oslo: NOVA.
- Hahn, A. M, Kholodilin, K. A., Waltl, S. R., Fongoni, M. (2023). Forward to the Past: Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin. *Management Science*, <https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4775>
- Husbanken (udatert). Foredrag om kommunale bostøtteordninger av Andreas Fjelltoft. [Kommunale bostøtteordninger \(ks.no\)](https://www.husbanken.no/kommunale-bostotteordninger-ks-no) hentet 02.07.2023.
- Husbanken (2023). *Årsrapport 2022. Alle skal bo godt og trygt*. Vedlegg 1: Analyse av bostøtte.
- Hulse, K. og Milligan, V. (2014). Secure Occupancy: A New Framework for Analysing Security in Rental Housing. *Housing Studies*, 29(5), 638-656.

- Johannessen, K., Hektoen, M. & Sørvoll, J. (2023). Når kontrakten går ut. En kvalitativ studie av kommunale leieboeres erfaringer med å kjøpe sin egen bolig. BOVEL-notat 1/23.
- Larsen, E.R. og D.E. Sommervoll (2011). Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt. vedlegg til boligutvalget, NOU 2011:15 *Rom for alle*.
- Lindquist, K.-G., & Vatne, B. H. (2019). Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), 6-22. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-01-02>
- Lovdata (2023). Lov om husleieavtaler (husleieloven).
- Kettunen, H. & Ruonavaara, H. (2021). Rent regulation in 21st century Europe. Comparative perspectives, *Housing Studies*, 36:9, 1446-1468.
- Knudtzon, L., Barlindhaug, R. & Holm, A. (2011). *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. Rapport 2011:33. Oslo: NIBR.
- Marsh, A., Gibb, K. & A. M., Soaita (2022). Rent regulation: unpacking the debates, *International Journal of Housing Policy*, <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2089079>
- Maurya, P. M., Bansal, R. & Mishra, A. M. (2023). Russia–Ukraine conflict and its impact on global inflation: an event study-based approach. *Journal of Economic Studies*, <https://doi.org/10.1108/JES-01-2023-0003>
- KMD -- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Alle trenger et trygt hjem. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024). Vedlegg 02 boligmarkedet og lavinntektsgrupper.
- Monkerud, L. C., & Astrup, K. C. (2022). Kan vanskeligstilte på boligmarkedet eie egen bolig? En analyse av mulighetsrommet i startlånsordningen. *Tidsskrift for boligforskning*, 5(1), 19-37. <https://doi.org/10.18261/tfb.5.1.3>
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. NOVA-rapport 23/2005.
- Nordvik, V. (2007). Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing. *Journal of Housing Economics*, 15, 279-292.
- NOU 1993:4. *Lov om husleieavtaler*
- NOU 2011:15 *Rom for alle*.
- Nordvik, V. & Astrup, K. C. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte*. NOVA-notat 2/2020. Oslo: NOVA OsloMet.
- Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, Theory and Society*, 31, 353–367.
- Nordvik, V., J. Sørvoll & K.C. Astrup (2021). Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet? I Solstad, A. mfl., *Boligsosialt arbeid*, Universitetsforlaget: Oslo.
- Normann, T. M. (2010). Inntekter og boligutgifter vokser i takt. *Samfunnspeilet*, 3/2020, 33-41.
- Normann, T. M. (2017). Hvordan måle boutgiftsbelastning? En diskusjon av forholdet mellom inntekter og utgifter til bolig. SSB-notat 2017/06. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Oslo Economics (2021). *Det norske leiemarkedet og situasjonen for langtidsleietakere*. Oslo: Oslo Economics.

- Oslo Economics & NIBR (2023). *Evaluering av tilskudd til utleieboliger*. Oslo: Oslo Economics.
- Osnes, S. M. & Sørvoll, J. (2023). Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. En rapport fra en spørreundersøkelse om boligtildeling, husleiekontrakter og husleiefastsettelse i norske kommuner. BOVEL-notat 2/2023.
- Pedersen, A. W. & Kuhnle, S. (2017). The Nordic welfare state model. I Knutsen, O. P. (red.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?* (s. 249–272). Bergen: Fagbokforlaget.
- Poppe, C. & Kempson, E. (2023a). *Dyrtid III Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023*. SIFO-rapport 3/2023, Oslo: SIFO OsloMet.
- Poppe, C. & Kempson, E. (2023b). *Dyrtid 4: Det er ikke over ennå Husholdenes økonomiske trygghet i august 2023*. SIFO-rapport 11/2023. Oslo: SIFO OsloMet.
- Revdal, M. K., Sandvik, L. & With, M. L. (2018). Bolig og boforhold - for befolkningen og utsatte grupper. SSB-rapport 2018/13, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Sagner, P. & Voigtländer, M. (2022). Supply side effects of the Berlin rent freeze. *International Journal of Housing Policy*, <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2059844>
- Samfunnsøkonomisk analyse (2021). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet for boliger*. SØA-rapport 1/2022.
- Sandlie, H.C. & J. Sørvoll (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20 (1), 45-59.
- Santiago, A. M. & Aarland, K. (2023). The Role of Forbearance in Sustaining Low-Income Homeownership: Evidence from Norway's Public Starter Mortgage Program. *Cityscape*, 25(1), 253-274. <https://www.huduser.gov/Portal/periodicals/cityscape/vol25num1/article13.html>
- Solstad, A., Astrup, K. C., Bliksvær, T., Hansen, I. L. S, Iversen, M., Kjellehold, A., Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2021). *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Studentboligundersøkelsen (2022). Norsk Studentorganisasjon.
- Sørvoll, J. (2022). Den norske bostøtten 1945-2022: Fra boligpolitikk til sosialpolitikk? Vedlegg til ekspertgrupperapporten "Bostøtten. Opprydning og forankring".
- Sørvoll, J. & Aarset M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske leiemarkedet: en kunnskapsoversikt*. Rapport 13:2015. Oslo: NOVA.
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2020). Social Citizenship, Inequality and Homeownership. Postwar Perspectives from the North of Europe. *Social Policy & Society*, 19(2), 293–306.
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. 2021. Boligsosiale virkemidler. En teoretisk veileder» I Solstad, A. mfl., *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget: 89-121.
- Sørvoll, J., Listerborn, C. & Sandberg, M. (2023). Housing and welfare in Sweden, Norway, and the wider Nordic region. I Grander, M. & Stephens, M., *The Routledge Handbook of Housing and Welfare Regimes*. Routledge (Forthcoming).
- Turner, L. M. & Aarland, K. (2023). I skuggen av ägarlinjen – boendekarriärer på lejemarknaden. BOVEL-notat 3/2023.

- Yates, J. & Whitehead, C. (1998). In Defence of Greater Agnosticism: A Response to Galster's 'Comparing Demand-side and Supply-side Housing Policies'. *Housing Studies*, 13(3), 415-423.
- Yates, J. (2012). Housing subsidies. I Clapham, D. F., Clark, W. A. V. & Gibb, K., *The SAGE Handbook of Housing Studies*. London: SAGE publications.
- van Gelder, J.-L. (2010). What tenure security? The case for a tripartite view, *Land Use policy*, 27, 449–456.
- Vedung, E. (2007). Policy instruments: typologies and theories. I M.L. Bemelmans-Videc, R. Rist og E.Vedung (red.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers
- Aarland, K. (2012). *Eieretablering blant hushold med lave inntekter*.
- Aarland, K. & Sørvoll, J. (2021). *Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv*. NOVA-notat 7/2021. Oslo: NOVA OsloMet.
- Aarland, K., & Santiago, A. M. (2023). Serious Mortgage Arrears among Immigrant Descendant and Native Participants in a Low-Income Public Starter Mortgage Program: Evidence from Norway. *Societies*, 13(5), 121.
-