

Utforming av boustøttetakene i bostøtteordningen

- en prinsipiell tilnærming

Kim Christian Astrup & Axel West Pedersen

BOVEL-notat 3/24
HOUSINGWEL Working Paper 3/24



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://oslomet.no) 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, 2024

Forord

Dette notatet er skrevet av BOVEL-forskerne Kim Christian Astrup og Axel West Pedersen på oppdrag fra Husbanken. Notatet er en prinsipiell og empirisk forankret diskusjon av innretningen av boutgiftstakene i den norske bostøtteordningen, og dermed et faglig arbeid med stor relevans for politikktutformingen på det boligsosiale feltet. BOVEL har et spesielt ansvar for å forske på utformingen og virkningene av boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Jeg er derfor meget stolt av å presentere et notat som bidrar med verdifulle perspektiver og konkrete innspill til utformingen av en ordning som sammen med startlån og kommunale utleieboliger er blant våre tyngste boligsosiale virkemidler.

Forfatterne vil gjerne takke Andreas Ezat Fjelltoft fra Husbanken for et ypperlig samarbeid og gode faglige kommentarer underveis i arbeidet med notatet.

Jardar Sørvoll, leder for BOVEL, senter for bolig- og velferdsforskning.

Stensberggata 26, Oslo, 02.09.2024

Innhold

Forord	3
Oversikt over tabeller	5
1 Innledning	6
2 Boutgiftstakene i dagens ordning	9
3 Differensiering etter husholdningsstørrelse og -type	11
4 Geografisk differensiering	18
Graden av geografisk differensiering.....	18
Subsidiering av boligkonsum i pressområder?	19
Bør dagens regionale inndeling endres?	21
5 Er boutgiftstakene generelt underdimensjonerte?	24
6 Oppsummering og avsluttende diskusjon	29
Litteratur	32

Oversikt over tabeller

Tabell 1: Nivået på boutgiftstak per år i kroner. 2024.....	9
Tabell 2: Den relative differensieringen av boutgiftstakene etter husholdningsstørrelse, taket for én-person hushold er satt til 1. 2024	10
Tabell 3: Den relative differensieringen av boutgiftstakene etter kommunegruppe, taket for kommunegruppe 4 er satt til 1. 2024	10
Tabell 4: Foreslåtte krav til en rimelig bolig – antall rom og antall kvm.....	14
Tabell 5: Arealkrav for de respektive husholdstypene der arealkravet for en enslig uten barn er satt til 1.	14
Tabell 6: Predikerte årlige leiepriser for en rimelig bolig til de respektive husholdstypene i Oslo.....	15
Tabell 7: Boligspesifikk ekvivalensskala ifølge vårt forslag til differensiering av boutgiftstakene sammenlignet med dagens differensiering av boutgiftstakene i «Øvrige kommuner» og i Oslo og med den generelle ekvivalensskala i EU60.	16
Tabell 8: Relative forskjeller i beregnet rimelig boutgift for hushold med én voksen, boutgiften i «Øvrige kommuner» er satt til 1.	19
Tabell 9: Estimerte leieutgifter for realisering av arealnormen i bostøttens 4 prisregioner for en enslig voksen med et ulikt antall barn.....	25
Tabell 10: Prosentuell forskjell mellom beregnet boutgiftstak basert på arealnorm og de faktiske boutgiftstak i dagens system, for enslig voksen med ulikt antall barn, i bostøttens 4 prisregioner.....	25

1 Innledning

Den statlige bostøtta er en økonomisk stønadsordning hvis formål er” å sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad” (jfr. Bostøtteloven § 1). Hvis mottakerne bor i en tilfredsstillende bolig («ein høvelig bustad»), skal bostøtten bidra til at de kan opprettholde sitt boforhold uten at det går på bekostning av annet nødvendig forbruk. Dette hensynet har spesielt stor vekt for barnefamilier for hvem en uønsket flytting kan antas å ha store sosiale og emosjonelle kostnader (Nordvik, 2001). For husstander som «underkonsumerer» bolig, skal bostøtteordningen gi incitamentar til å oppnå en tilfredsstillende bosituasjon, uten å pådra seg en stor økning i boutgiftsbelastningen (se bl.a. St. prp. nr. 11 (2008–2009), 2008:59).

Subsidieringsmekanismen i bostøtten er bygget opp gjennom en såkalt gap-formel: $\text{bostøtte} = (\text{boutgifter} - \text{egenandel}) \times \text{dekningsgrad}$, hvor bostøtten blir utmålt som en andel av differansen mellom de faktiske boutgifter og egenandelen som er en funksjon av husholdets inntekt. Det er imidlertid satt tak for størrelsen på de faktiske boutgiftene som inngår i beregningen av bostøtten. Mottakere som har boutgifter over boutgiftstaket, får ikke bostøtte for den delen av boutgiftene som overstiger taket.

Det gjelder ulike boutgiftstak for hushold av forskjellig størrelse og takene er i tillegg geografisk differensiert.

I oppdragsbeskrivelsen skisserer oppdragsgiver to problemstillinger som ønskes belyst:

- Hvordan skal det generelle nivået på boutgiftstakene vurderes?
- Hvilke vurderinger må gjøres for fastsettelse av de relative takene for husstander av ulik størrelse avhengig av bosted?

Problemstillingene har tidligere vært drøftet i rapporten fra en Ekspertgruppe oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet. Ekspertgruppen tok til orde for justeringer av differensieringen av takene både med hensyn til husstandstype og geografisk plassering, men uten å legge frem helt konkrete forslag (Utredning fra ekspertgruppe, 2022:58-61). Vi vil underveis i dette notatet kommentere hvor våre vurderinger samstemmer med og avviker fra Ekspertgruppens vurderinger.

I tråd med diskusjonen i Astrup & Pedersen (2024) legger vi til grunn at bostøtten skal stimulere til et tilfredsstillende boligkonsum og kompensere for

eksogen variasjon i boutgiftene for husstander med lav inntekt. Disse hensynene tilsier at det bør settes en øvre grense for den støtteberettigede boutgiften, mens de samtidig tilsier at takene bør variere mellom husholdstyper med ulike boligbehov og mellom geografiske enheter med ulike boligpriser, slik tilfellet også er i dagens ordning.

Vi slutter oss til Ekspertgruppens korte og presise formulering av et hovedprinsipp om at fastsetting av nivået på boutgiftstakene bør reflektere en kombinasjon av normative vurderinger om hva som er en akseptabel boligstandard for ulike husstandstyper og empirisk informasjon om de faktiske kostnader for å oppnå den gitte boligstandard:

Boutgiftstaket bør ta utgangspunkt i hva som anses som rimelige boligbehov for ulike husstandstyper, og knyttes til faktiske bokostnader for slike boliger (Utredning fra ekspertgruppe, 2022:61).

Det prinsipielle utgangspunktet må altså være at takene settes så høyt at de dekker den fulle markedsbaserte leieprisen i det aktuelle geografiske området for det som anses som en tilfredsstillende bolig for den aktuelle familietyper. Hvis en husstand har høyere boutgifter enn dette, så har den enten et såpass høyt nivå på boligkonsumet at ytterligere forbedringer ikke er nødvendige, eller husstanden bor uforholdsmessig dyrt slik at den selv bør bære kostnadene ved sitt valg om ikke å skifte til en rimeligere bolig innenfor samme geografiske område.

Spørsmålet er imidlertid hvordan man nærmere skal vurdere og begrunne den generelle dimensjoneringen av boutgiftstakene og deres differensiering etter husholdstype og geografisk enhet.

Vi mener det er hensiktsmessig å dele oppdraget opp i tre problemstillinger:

- a. Hvor høyt bør det generelle nivået på boutgiftstakene være?
- b. Hvordan skal takene differensieres etter husholdsstørrelse/sammensetning?
- c. Hvordan skal takene differensieres mellom geografiske enheter?

Når det gjelder den generelle dimensjoneringen av boutgiftstaket er det første, grunnleggende problemet å fastslå hvor grensen går mellom et tilfredsstillende (politisk ønskelig) boligkonsum og et boligkonsum av en høyere standard som husholdningene eventuelt må betale for selv. Det er et normativt spørsmål å definere hva som utmerker en tilfredsstillende boligstandard, mens man først i siste trinn må trekke inn empirisk informasjon for å kaste lys over hva det koster å realisere den gitte boligstandard.

Også det andre spørsmål om differensieringen av boutgiftstakene mellom typer av hushold er i første rekke normativt. Det er et normativt spørsmål å vurdere hvordan boligbehovene og dermed kravene til en tilfredsstillende bolig varierer mellom husstander av forskjellig størrelse og sammensetning, men det kan likevel være lettere å komme frem til en begrunnet oppfatning av de relative forskjellene i boligbehov mellom ulike husholdstyper enn å finne et felles absolutt nivå for hva som karakteriserer en tilfredsstillende boligstandard. Ved sammenligning av boligbehovene mellom husholdstyper kan man konsentrere oppmerksomheten om boligens størrelse (målt i antall rom og/eller antall kvadratmeter), mens andre, mer kvalitative aspekter ved boligen (som fysisk standard og støyforhold), kan ignoreres siden de kan antas å gjøre seg gjeldende uavhengig av husholdstypen). Også her vil det i siste instans komme inn empiriske spørsmål om hva variasjonene i boligbehov impliserer med hensyn til forskjeller i boligkostnader for ulike husholdstyper.

Det siste spørsmålet om differensiering av boutgiftstakene mellom geografiske enheter kan derimot i større grad sees på som et rent empirisk spørsmål gitt premisset om at boutgiftstakene skal reflektere de faktiske kostnadene ved å oppnå en rimelig boligstandard i et gitt geografisk område. Likevel kommer det også her inn vanskelige normative spørsmål om hvilke enheter som den geografiske differensieringen skal ta utgangspunkt i, og om hvordan man eventuelt skal avveie fordelingshensyn mot hensynet til å gi mottakerne insentiver til å flytte fra høykostområder til lavkostområder.

Spørsmål a) om det generelle nivået på boutgiftstakene er åpenbart det vanskeligste, og det er samtidig det mest politisk følsomme av de tre problemstillingene, siden en økning i det generelle nivået på boutgiftstakene, alt annet likt, vil ha direkte budsjettmessige konsekvenser. Derimot kan i prinsippet de relative nivåene med hensyn til husholdstype og geografisk plassering justeres innenfor budsjettneutrale rammer, men da ikke uten at en del av dagens mottakere vil tape på omleggingen. Vi vil derfor skyve på diskusjonen av problemstilling a) om det generelle/absolutte nivået på boutgiftstakene til slutten av notatet.

Før vi går inn på diskusjonen av de tre problemstillingene skal vi kort beskrive dagens system for differensiering av boutgiftstakene.

2 Boutgiftstakene i dagens ordning

Som nevnt er dagens boutgiftstak differensiert etter både husholdsstørrelse og geografisk plassering, men uten at graden av differensiering langs de to dimensjonene ser ut til å ha en klar prinsipiell forankring.

Differensieringen langs den geografiske dimensjonen er basert på en oppdeling av alle norske kommuner i fire grupper der bare 14 kommuner er skilt ut med høyere boutgiftstak enn resten av landet. Oslo er skilt ut i en egen kategori (kommunegruppe 1), deretter følger en gruppe med de fire største byene etter Oslo samt Bærum (kommunegruppe 2), deretter en gruppe med Kristiansand og en del omegnskommuner til de største byene, og til slutt er resten av kommunene samlet i gruppe 4.

Differensieringen etter husholdsstørrelse fastsetter ulike boutgiftstak etter antallet medlemmer i husholdet opp til og med fem medlemmer.

Differensieringen langs de to dimensjonene er til slutt koblet samme på følgende måte: Bostøtteforskriften beskriver først et sett med boutgiftstak for husstander av ulik størrelse som gjelder i langt de fleste kommuner i Norge (kommunegruppe 4) hvorefter det fastsettes et bestemt absolutt tillegg for alle husholdstyper i kommunene som er plassert i gruppene 1 til 3. Tillegget er størst for Oslo der det utgjør knapp 26 000 kroner. Resultatet kan fremstilles i en matrise av boutgiftstak som vist i tabell 1.

Tabell 1: Nivået på boutgiftstak per år i kroner. 2024

Kommunegruppe	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5+
1 (Oslo)	107469	127441	138756	150073	161388
2 (Bergen mfl.)	99214	119186	130501	141818	153133
3 (Asker mfl.)	93317	113289	124604	135921	147236
4 (Øvrige kommuner)	81523	101495	112810	124127	135442

Som man kan se, er boutgiftstaket for en husholdning med fem eller flere medlemmer i Oslo omtrent dobbelt så høyt som boutgiftstaket for en én-personhusholdning i en kommune i gruppe 4, Øvrige kommuner – 161 388 kroner versus 81 523 kroner.

For å få frem den innebygde differensieringen etter husholdsstørrelse, viser tabell 2 de *relative* forskjeller mellom takene for husstander av ulik størrelse innenfor hver kommunegruppe. Boutgiftstakene for en én-personhusholdning er satt til 1 i de respektive kommunetyperne. Man kan oppfatte disse relative forskjellene som uttrykk for en slags innebygget ekvivalensskala for

boligkonsum. Den nederste linjen viser at den innebygde ekvivalensskalaen for mottakere i kommune gruppe 4 legger til grunn at utgiftene til en rimelig bolig øker med 24 prosent for den første ekstra personen i husholdet, mens utgiftene antas å øke med om lag 14 prosent for hver av de tre neste personene i husholdet. I de øvrige kommunetypene er den innebygde ekvivalensskalaen mindre generøs mot de store husholdningene ettersom det i disse kommunene er gitt et flatt tillegg som er uavhengig av husholdsstørrelse. I Oslo legger den innebygde ekvivalensskalaen til grunn at utgiftene til en rimelig bolig øker med 19 prosent for den første ekstra personen i husholdet og med om lag 10 prosent for hver av de tre neste personene.

Tabell 2: Den relative differensieringen av boutgiftstakene etter husholdningsstørrelse, taket for én-person hushold er satt til 1. 2024

Kommunegruppe	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5+
1 (Oslo)	1	1,19	1,29	1,40	1,50
2 (Bergen mfl.)	1	1,20	1,32	1,43	1,54
3 (Asker mfl.)	1	1,21	1,34	1,46	1,58
4 (Øvrige kommuner)	1	1,24	1,38	1,52	1,66

Endelig viser tabell 3 hvordan det gjeldende systemet relativt sett differensierer boutgiftstakene mellom kommunetypene når boutgiftstakene i kommunegruppe 4 («Øvrige kommuner») er satt til 1. Vi ser at boutgiftstaket for et hushold med én person ligger 32 prosent høyere i Oslo sammenlignet med gruppen «Øvrige kommuner». Den relative differensieringen er vesentlig mer beskjeden for de store husholdningene siden tillegget som gis til boutgiftstakene for Oslo og de andre favoriserte kommunene er det samme for husholdninger av ulik størrelse. For en familie på fem (eller fler) er boutgiftstaket i Oslo bare 19 prosent høyere enn det er i kommunegruppe 4.

Tabell 3: Den relative differensieringen av boutgiftstakene etter kommunegruppe, taket for kommunegruppe 4 er satt til 1. 2024

Kommunegruppe	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5+
1 (Oslo)	1,32	1,26	1,23	1,21	1,19
2 (Bergen mfl.)	1,22	1,17	1,16	1,14	1,13
3 (Asker mfl.)	1,14	1,12	1,10	1,10	1,09
4 (Øvrige kommuner)	1	1	1	1	1

Vi vil i det følgende drøfte hvordan differensieringen etter henholdsvis husholdningsstørrelse/type og geografisk enhet hver for seg kan utformes på en måte som er forankret i prinsipielle vurderinger.

3 Differensiering etter husholdningsstørrelse og -type

Ved målingen av inntektsulikhet og inntektsfattigdom brukes ekvivalensskalaer som er ment å ta hensyn til et slags vektet gjennomsnitt av stordriftsfordelene i ulike typer av konsum, både utgifter til livsopphold og utgifter til bolig. Ekvivalensvektene i EU60 (den såkalte modifiserte OECD-skalaen), for eksempel, må antas å være utformet med dette for øye, og de er derfor kandidater for å brukes i forbindelse med inntektsprøvingen av bostøtten (Astrup & Pedersen, 2024).

Når det derimot gjelder differensieringen av boutgiftstakene mellom hushold av forskjellig størrelse og sammensetning trengs det ekvivalensvekter som alene tar hensyn til behovsvariasjonene og de tilhørende stordriftsfordelene knyttet til boligkonsumet. Så langt vi har kunnet bringe på det rene, finnes det ingen tilgjengelige og bredt anerkjente ekvivalensvekter utformet med henblikk spesielt på boligkonsum – verken i Norge eller internasjonalt.

For å få frem et sett med boligspesifikke ekvivalensvekter kan man starte med å definere den boligstandarden som skal gjelde for ulike typer av hushold, og så i neste trinn ta i bruk mikro-data om leiepriser for å estimere forskjellene i kostnader knyttet til å realisere de respektive standardene.¹ Det er, som allerede nevnt, også Ekspertutvalgets prinsipielle tilnærming:

Når man har bestemt forholdet mellom husstand og rimelig boligstørrelse, kan man beregne rimelige boutgifter med utgangspunkt i eksisterende statistikk.(Utredning fra ekspertgruppe, 2022:59)

Én mulighet her er å ta utgangspunkt i allerede etablerte kriterier for trangboddhet for husholdninger av ulik størrelse og sammensetning, slik Ekspertutvalget antyder (Utredning fra ekspertgruppe, 2022:58-59). I Statistisk sentralbyrås indikator for trangboddhet klassifiseres en husholdning som trangbodd hvis det a) er færre rom enn antall husholdsmedlemmer eller en enslig bor på ett rom, og b) boligen har mindre enn 25 kvm per medlem i husholdningen. Begge kriteriene skal være oppfylt samtidig.

¹ Det er ikke uten videre gitt at boutgiftstakene bør knyttes til statistikk om leieprisene siden bostøtteordningen er nøytral med hensyn til disposisjonsform, det vil si at både leietakere og huseiere kan motta støtte. Valget kan allikevel forsvares siden leie av bolig er den dominerende disposisjonsform blant dagens bostøttmottakere. Blant bostøttmottakerne i 2023 var 57 prosent private leiere og 30 prosent kommunale leiere, mens bare de resterende 13 prosent var eiere (<https://statistikk.husbanken.no/bostotte>).

Bak kravene til antall rom ligger det en tanke om at en husholdning bør ha (minst) ett felles oppholdsrom i tillegg til soverom (og selvfølgelig kjøkken og bad). Videre er det lagt til grunn at standardfamilien består av to samlevende voksne som uten tap av velferd kan dele soverom og et antall barn som trenger hvert sitt soverom. Dermed blir antallet rom som kreves for å ikke bo trangt likt antallet husholdsmedlemmer selv om det inngår et felles oppholdsrom i tillegg til soverommene.

Vi vil imidlertid argumentere for en modifisering knyttet til antallet rom for husholdninger der det ikke inngår to samlevende voksne. For husholdninger bestående av en enslig forsørger og et antall barn, vil det etter vår vurdering være rimelig å kreve at hvert husholdsmedlem har et eget soverom i tillegg til at husholdet disponerer et felles oppholdsrom. Vårt forslag er altså at det for denne familietyper konsekvent kreves ett rom mer enn antallet husholdsmedlemmer – enten det er snakk om en et én-person hushold eller en eneforsørger med barn.

Vi ser ikke bort fra at det prinsipielt kunne forsvares å senke kravet til antallet rom for barn under en viss alder, men det vil reise en god del problemer å finne en enkel og robust måte å utforme en slik modifikasjon, og vi har derfor valgt å la denne muligheten ligge her.

I dagens system stopper differensieringen av boutgiftstakene når antallet husholdsmedlemmer når fem eller flere. Vi er usikre på om det lar seg prinsipielt begrunne å operere med en slik øvre grense, men vi har valgt å benytte en slik avgrensning her også, slik at bare de fire første barna i et hushold teller ved differensieringen av boutgiftstaket. Begrunnelsen er først og fremst praktisk: Det norske leiemarkedet er dominert av små leiligheter (Sandlie & Sørvoll, 2017), og det kan derfor være utfordrende å beregne leiekostnadene for passende leieboliger for større barnefamilier, siden disse finnes i nokså begrenset omfang.

Det andre leddet i trangboddhetsnormen refererer til boligens størrelse målt i kvadratmeter. Siden SSBs definisjon av trangboddhet krever at husholdningen både har for få rom og for lite kvadratmeter per person, vil det tilhørende kravet til en rimelig bolig være oppfylt hvis husholdningen enten har tilstrekkelig antall rom i forhold til husholdningens størrelse, eller et tilstrekkelig antall kvadratmeter i forhold til husholdningens størrelse.

Det er imidlertid etter vår vurdering mye som taler for i stedet å legge til grunn at en rimelig bolig både krever et tilstrekkelig antall rom og et tilstrekkelig antall kvadratmeter tilpasset husholdningens størrelse. Det kan virke som om også Ekspertutvalget har en slik kombinasjon av krav i tankene når de skriver følgende:

Boutgiftstaket kan beregnes ved at det tas utgangspunkt i husholdningens boligbehov. For eksempel kan det for en husholdning på fem personer legges til grunn at en rimelig bolig har fem rom og en størrelse på minst 100 kvadratmeter. (Utredning fra ekspertgruppe, 2022:59).

Det er verdt å merke seg at Ekspertgruppen her ser ut til å basere seg på SSBs tidligere grense for trangboddhet på 20 kvm per person.²

Som nevnt har vi lagt til grunn at barn og unge skal ha hvert sitt soverom, mens samlevende voksne bare trenger ett felles soverom. Det betyr at familier med to samlevende voksne bare trenger ett rom per husholdsmedlem, mens andre familier trenger ett rom mer enn antallet husholdsmedlemmer.

Dette bør kombineres med et sett med krav til antallet kvadratmeter. Her er det etter vår vurdering problematisk å anta at kravet til boligens areal øker proporsjonalt med antallet husholdsmedlemmer slik de foreliggende trangboddhetsnormene legger opp til. Vi mener i stedet at det bør legges inn antakelser om stordriftsfordeler i arealkravene (se bl.a. Barlindhaug, 2001; Barlindhaug & Astrup, 2008; Monkerud, Astrup, & Nordvik, 2018).

Vi skal her skissere hvordan et slikt ikke-proporsjonalt arealkrav eventuelt kan utformes.

Vi vurderte i første omgang å ta utgangspunkt direkte i SSBs trangboddhetsnorm og legge til grunn at et én-personhushold trenger en bolig på minst 25 kvm, fordelt på 10 kvm til soverommet og 15 kvm til fellesrommene (oppholdsrommet, kjøkken og bad), mens arealbehovet knyttet til disse romtypene øker med kvadratroten av antallet individer som skal dele på henholdsvis fellesrom og soverom. Det viser seg imidlertid at disse forutsetninger resulterer i en kombinasjon av krav til antallet rom og antallet kvm som ikke treffer med det tilgjengelige tilbudet av leieboliger. Vi har derfor valgt å justere vårt forslag slik at det legger til grunn at én person trenger to rom med et samlet areal på 35 kvm fordelt med 10 kvm til soverommet og 25 kvm til fellesrommene (oppholdsrommet, kjøkken og bad). Vi antar videre at den nødvendige minstestørrelsen på fellesrommene øker med antallet husholdsmedlemmer opphøyd i 0,6 samtidig som minstestørrelsen på soverommet øker med kvadratroten av antallet voksne som deler på soverommet.

² En grense ved 20 kvm per person brukes også av Kommunal- og distriktsdepartementet i deres beregninger av antall vanskeligstilte på boligmarkedet.

Med disse forutsetningene kommer vi frem til et sett med arealnormer for ulike familietyper som vist i tabell 4 sammen med de allerede omtalte kravene til antallet rom. Det fremgår av tabellen at arealkravet per husholdsmedlem for enslige forsørgerhushold er litt høyere enn det tilsvarende arealkravet for husholdninger med to samlevende voksne. En enslig forsørger med ett barn trenger en bolig på 3 rom og 58 kvm, mens et par uten barn bare trenger en bolig på 2 rom og 52 kvm. En enslig forsørger med to barn trenger en bolig med 4 rom og et samlet areal på 78 kvm, mens et par med ett barn trenger en bolig med 3 rom og et samlet areal på 72 kvm. osv.

Tabell 4: Foreslåtte krav til en rimelig bolig – antall rom og antall kvm.

Antall barn	Enslig		Par	
	Rom	Kvm	Rom	Kvm
0	2	35	2	52
1	3	58	3	72
2	4	78	4	92
3	5	97	5	110
4+	6	116	6	127

Tabell 5 viser den relative differensieringen av arealkravene mellom hushold av ulike typer og sammensetning. Tallene i tabellen kan oppfattes som en slags ekvivalensvekter for arealbehovet til de respektive husholdene, og det fremgår at vårt foreslåtte system opererer med betydelige stordriftsfordeler i arealkravet: minstearealet for en bolig til en familie på seks (to voksne og fire barn) er for eksempel 3,64 ganger større enn arealkravet til en bolig for en enslig voksen. De antatte stordriftsfordelene er litt mindre for familier med bare én voksen.

Tabell 5: Arealkrav for de respektive husholdstypene der arealkravet for en enslig uten barn er satt til 1.

Antall barn	Enslig	Par
0	1,00	1,49
1	1,65	2,07
2	2,24	2,62
3	2,78	3,14
4	3,30	3,64

Siste trinn i prosessen frem mot et konkret forslag til differensiering av boutgiftstakene etter husholdsstørrelse/type er å undersøke empirisk hvordan de gjennomsnittlige leieprisene varierer mellom boliger med de respektive karakteristika (kombinasjoner av antall rom og antall kvm). Boligpris per rom og per kvadratmeter vil normalt være avtagende i antall rom og antall kvadratmeter slik at de estimerte relative forskjellene i leiepriser må forventes å bli vesentlig mindre enn de relative forskjellene i antallet rom og kvm for de respektive husholdstypene. Stordriftsfordelene vil dermed bli tilsvarende større.

Vi har hentet den nødvendige informasjon om leieprisene fra tabeller utarbeidet av Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse (LMU) om de predikerte leieprisene for boliger med ulike kombinasjoner av antall rom og antallet kvadratmeter³. Tabell 6 viser de predikerte årlige leieprisene ifølge LMU for det som i tabell 4 ble definert som rimelige boliger for de respektive husholdstypene. Tallene i tabellen refererer til predikerte leiepriser i bydelene i Oslo med de laveste leieprisene.

Tabell 6: Predikerte årlige leiepriser for en rimelig bolig til de respektive husholdstypene i Oslo.⁴

Antall barn	Husleie for enslig =1			
	Enslig	Par	Enslig	Par
0	134400	155979	1	1,16
1	166732	187489	1,24	1,40
2	203265	218463	1,51	1,63
3	233844	246069	1,74	1,83
4+	244049	253336	1,82	1,88

Kilde: LMU, egne beregninger

De estimerte leieprisene i de to første kolonnene i tabell 6 kan konverteres til en boligspesifikk ekvivalensskala ved å sette den predikerte leieprisen for en rimelig bolig til enslig voksen uten barn lik 1 (slik som i tabell 2 ovenfor). Dette er gjort i de to siste kolonnene i tabell 6. Vi har gjort tilsvarende øvelser for de andre store bykommunene og for småkommunene i den publiserte LMU-statistikken og kommet frem til nesten helt identiske ekvivalensvekter for ulike husholdstyper selv om de generelle prisnivåene varierer sterkt mellom kommunetypene (se kapittel 4 og 5). Det kan altså se ut for å være empirisk støtte for å se på den relative differensieringen av boutgiftstakene etter husholdsstørrelse/type og etter geografisk plassering som to uavhengige dimensjoner.

I Tabell 7 sammenligner vi den innebygde ekvivalensskala i vårt forslag med den innebygde ekvivalensskala i dagens system for differensiering av boutgiftstakene i «Øvrige kommuner (kommunegruppe 4) og i Oslo (kommunegruppe 1) og med ekvivalensskalaen i EU60.

³ <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/boligpriser-og-boligprisindekser/statistikk/leiemarkedsundersokelsen>

⁴ Vi har her brukt de predikerte prisene for de billigste bydelene i Oslo.

Tabell 7: Boligspesifikk ekvivalensskala ifølge vårt forslag til differensiering av boutgiftstakene sammenlignet med dagens differensiering av boutgiftstakene i «Øvrige kommuner» og i Oslo og med den generelle ekvivalensskala i EU60.

Antall barn	Eksisterende ordning							
	Vårt forslag		Øvrige kommuner		Oslo		EU60	
	Enslig	Par	Enslig	Par	Enslig	Par	Enslig	Par
0	1	1,16	1	1,24	1	1,19	1	1,5
1	1,24	1,4	1,24	1,38	1,19	1,29	1,3	1,8
2	1,51	1,63	1,38	1,52	1,29	1,4	1,6	2,1
3	1,74	1,83	1,52	1,66	1,4	1,5	1,9	2,4
4+	1,82	1,88	1,66	1,66	1,5	1,5	2,2	2,7

Tabellen viser at vårt forslag til differensiering av boutgiftstakene jevnt over er vesentlig mer sjenerøst overfor store hushold enn dagens system – særlig gjelder det for sammenligningen med den innebygde ekvivalensvektingen i dagens boutgiftstak i Oslo. Eller sagt på en annen måte: vårt forslag legger til grunn at det er vesentlig mindre stordriftsfordeler i boligkonsumet enn forutsatt med dagens satser. Det eneste unntaket er for par uten barn som vi antar kan klare seg med det samme antallet rom som en enslig. Vårt forslag skiller seg som forventet klart ut for enslige forsørgerfamilier der vi forutsetter at husholdet trenger to rom mer enn antallet medlemmer.

Som forventet avviker våre anslag på boligspesifikke ekvivalensvekter også klart fra de generelle ekvivalensvektene i EU60 (den modifiserte OECD-skalaen). Vårt forslag legger til grunn større stordriftsfordeler i boligkonsumet. En viktig forskjell er imidlertid at vårt forslag innebærer en sterkere prioritering av barn, der ekvivalensvektene i EU60 forutsetter at barn er billigere enn ekstra voksne. Det blir derfor mindre forskjeller mellom våre boligspesifikke ekvivalensvekter og de generelle ekvivalensvektene i EU60 for hushold med enslige forsørgere.

Vårt forslag til differensiering av boutgiftstakene mellom hushold av ulik størrelse og sammensetning tar altså utgangspunkt i et sett med romnormer som innebærer at det i tillegg til fellesrom (stue/oppholdsrom, kjøkken og bad) skal være ett separat soverom til hvert individ, med unntak for samlevende voksne som antas å dele på ett felles soverom. Vi oversetter dette videre til en norm for antallet kvadratmeter der størrelsen på de respektive rommene vokser med antallet personer som deler på rommene, men da med antakelser om betydelige stordriftsfordeler. På dette punktet skiller vårt forslag seg klart fra de foreliggende trangboddhetsnormene der arealkravet er direkte proporsjonalt med antallet husholdsmedlemmer. Til slutt har vi med utgangspunkt i SSBs beregninger av predikerte leiemarkedspriser, estimert kostnadene ved å realisere disse boligkravene i ulike kommunetyper i Norge.

Det er åpenbart vilkårlige elementer i vårt forslag til en konkret prosedyre for å komme frem til et sett med areal-normer, men hovedtrekkene ved den resulterende differensieringen av de estimerte leieprisene (og dermed av boustgiftstakene) mellom hushold av ulik størrelse og sammensetning følger av våre begrunnede valg av rom-normer for de respektive husholdstypene og av forutsetningen om betydelige stordriftsfordeler i areal-kravet.

4 Geografisk differensiering

Vi vil begynne diskusjon rundt differensiering av bostøtten mellom geografiske enheter med en kort analyse av hvordan dette gjøres innenfor dagens regionalinndeling, sammenstilt med den faktiske regionale variasjonen i boligpriser. Deretter tar vi opp det mer grunnleggende spørsmål om berettigelsen av en geografisk differensiering av boutgiftstakene. Til slutt i dette kapittel drøfter vi noen prinsipielle aspekter rundt valg av regional inndeling, før vi påpeker noen utfordringer med dagens inndeling og kort presenterer et forslag til forbedring.

Graden av geografisk differensiering

Her skal vi kort antyde et forslag med hensyn til graden av geografisk differensiering basert på en oppdeling fire kommunetyper i tråd med dagens system. Tabell 3 i kapittel 2 viste den geografiske differensieringen av boutgiftstakene innenfor dagens system. Vi så der at boutgiftstaket for en husholdning med én person var 32 prosent høyere i Oslo sammenlignet med gruppen "Øvrige kommuner". Vi så videre at den relative geografiske differensieringen er betydelig mer beskjeden for de større husholdningene, ettersom tillegget som gis til bo-utgiftstakene for Oslo og de andre store byene er det samme for husholdninger av ulik størrelse. For en familie på fem var for eksempel boutgiftstaket i Oslo kun 19 prosent høyere enn i kommunegruppe 4.

Tabell 8 viser hvordan den estimerte leieprisen for de relevante rimelige boligene varierer på tvers av disse kommunegrupper, der leieprisene i mindre tettsteder (tilsvarende kommunegruppe 4) er satt til 1.⁵ Vi ser at de estimerte leieprisene varierer proporsjonalt mellom kommunetypene, og tabellen kan leses som vårt forslag til geografisk differensiering av boutgiftstakene.

⁵ Våre estimater for kommunegruppe 1 er basert på leieprisene i de rimeligste bydelene i Oslo. For gruppe 2 er de basert på de rimeligste bydelene i Bergen. For gruppe 3 er estimatene basert på leieprisene i Kristiansand, mens de for gruppe 4 er basert på prisene i mindre tettsteder.

Tabell 8: Relative forskjeller i beregnet rimelig boutgift for hushold med én voksen, boutgiften i «Øvrige kommuner» er satt til 1.

Kommunegruppe	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5
K1 (Oslo)	1,56	1,56	1,56	1,57	1,56
K2 (Bergen mfl.)	1,30	1,31	1,30	1,31	1,31
K3 (Kristiansand mfl.)	1,16	1,15	1,35	1,31	1,19
K4 (Øvrige kommuner)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Leieprisen for en rimelig bolig er for alle familietyper 56 prosent høyere i Oslo sammenlignet med gruppen "øvrige kommuner". Dette utgiftsnivået i Oslo gjenspeiles ikke i dagens differensiering av takene, hvor takene som allerede nevnt er mellom 19 og 32 prosent høyere enn i kommunegruppe 4, avhengig av husholdningstype. I kommunegruppe 2, er de generelle leieprisene om lag 31 prosent høyere sammenlignet med kommunegruppe 4 mens de eksisterende boutgiftstakene bare er mellom 13 og 22 prosent høyere, avhengig av husholdningstype.

Vårt forslag er altså at det bør innføres en vesentlig styrking av den geografiske differensieringen av boutgiftstakene i tråd med de observerte relative forskjeller i leiepriser som kommer til uttrykk i tabell 8. Forslaget til konkrete satser er bare tentativt og det bør justeres etter empiriske analyser der SSBs oppdeling av kommunene etter sentralitet er lagt til grunn.

Subsidiering av boligkonsum i pressområder?

I notatet «Bostøttens egenandelsberegning–forankring i underliggende prinsipper» (Astrup & Pedersen, 2024), vektla vi eksogen variasjon i boutgifter som et viktig argument for bostøtten som et virkemiddel som supplerer mer grunnleggende fordelingspolitiske virkemidler som skatter og trygd. En del av variasjon i boutgifter mellom ulike hushold er ikke et resultat av forskjeller i kvantitet og kvalitet i boligkonsumet, og fanges dermed ikke opp av konvensjonelle fattigdomsmål eller blir hensyntatt i skattesystemet eller i det øvrige trygdesystemet. Tony Atkinson formulerte det slik:

(...) housing expenditure is a relatively exogenous element of a household's outgoings and one which varies across household in ways which reflects accidents of geographical location and tenure. (Atkinson, 1998:16)

Gitt den store betydning boligutgiftene har for de fleste husstander kan fordelingshensyn tale for behovet for en bostøtteordning som hensyntar en slik variasjon, særlig hvis variasjonen i boutgifter er helt eller delvis utenfor husstandens kontroll.

Det kan imidlertid innvendes at den betydelig geografiske variasjon i leiepriser og boutgifter, både innad i regioner og mellom dem, åpner for at husstander kan påvirke sine boutgifter gjennom geografisk mobilitet (flytting), uten at det trenger å gå bekostning av kvaliteten (eller kvantiteten) i boligkonsumet. Det er dermed også et viktig endogent aspekt ved boutgiftsnivået. Det reiser et mer prinsipielt spørsmål om hvilken innsats det bør forventes av individet eller husstanden selv for å redusere boutgiftene før bostøttens subsidieringsmekanisme utløses. Når det gjelder utforming av boutgiftstaket for Oslo for eksempel, med betydelig prisvariasjonen mellom bydelene, vil kanskje ikke være urimelig at de rimeligste områdene er retningsnivåene for valget dimensjoneringen. Gjennom en slik dimensjonering sikres det at bostøtte ikke subsidierer boligutgifter utover det nivået som er nødvendig for å sikre en adekvat bolig i de rimelige delene av byen.

Resonnementet kan utvides også til å sette spørsmål ved om det i det hele tatt er berettiget med et eget tak for Oslo, eller andre pressområder, siden individet i prinsippet kan unnslipt høye boutgifter ved å flytte ut av pressområdet. I Danmark og Sverige er for eksempel boutgiftstakene like for hele landet (Utredning fra ekspertgruppe, 2022:59). Før vi i 4.3 diskutere behovet for behovet for en mer finmasket regionalinndeling enn dagens 4 regioner, trenger vi å avklare det mer grunnleggende spørsmålet om vi det hele tatt bør operere med prisregioner, og om bostøtten skal subsidiere boligkonsumet i pressområder i større grad enn i landet for øvrig.

Mens geografisk differensiering på den ene siden svekker incitamentet til å flytte til områder der boutgiftene er lavere, vil det samtidig kunne øke mulighetene for lavinntektshusstander forbli å værende i eller flytte til pressområder. Det er i den forbindelsen viktig å ta hensyn til de store økonomiske og sosiale kostnader som kan oppstå i forbindelse med ufrivillig flytting (Nordvik, 2001). Verdien av en bolig kan ikke forstås isolert fra dens nærhet til venner, familie og øvrigt nettverk. Særlig for barn kan det være en stor belastning med å bytte skole og omgangskrets. Bostøtten bidrar til å redusere risikoen for at en familie tvinges til å flytte fra en tilfredsstillende bolig som følge av et økonomisk sjokk – enten i form av et bortfall av inntekt eller ved en eksogen økning av boutgiftene i det aktuelle geografiske området. Denne funksjonen forutsetter imidlertid at boutgiftstakene er tilpasset slik at de dekker de faktiske boutgiftene for en rimelig bolig i den aktuelle regionen.

Ut ifra en fra en antagelse om at arbeidsmarkedet og arbeidsmuligheter er korrelert med sentralitet, kan en geografisk differensiering av bostøtten bidra til at lavinntektshushold i større grad bli værende områder med større boutgiftsbelastning, men også større muligheter for å få eller bli i inntektsgivende arbeid. Dette argumentet vil ha større vekt, hvis bostøtten

legges om og flyttes oppover i inntektsfordelingen slikt vi argumenterte for i notatet «Bostøttens egenandelsberegning–forankring i underliggende prinsipper».

En potensiell innvending er at en geografisk differensiering kan bidra til å stimulere etterspørselssiden i pressområder, slik at prisene stiger ytterligere, i hvert fall på kort sikt. Tidligere studier har imidlertid ikke klart påvise prisdrivende virkninger av bostøtten (Astrup, Barlindhaug, & Medby, 2015; Nordvik & Medby, 2007), og det er rimelig å anta at økte priser på litt lengere sikt kan forsterke boligbyggingen, med en større boligmasse og høyere boligdekning som resultat. Denne siste effekten er imidlertid usikker. Det store innslaget av sokkelboliger og få profesjonelle aktører i leiemarked kan tilsi at prisfølsomhet i markedet er nokså begrenset.

Oppsummert legger vi til grunn for den videre diskusjon at de antatte positive fordelingsvirkninger er tilstrekkelig tungtveiende til å forsvare en geografisk differensiering av bostøttetakene.

Bør dagens regionale inndeling endres?

Variasjon i boligpriser mellom geografiske områder er å betrakte som kilde til eksogen variasjon i boutgifter som det er ett av bostøttens hovedoppgaver å kompensere for. Det bør derfor etter vår vurdering være det prinsipielle utgangspunktet at boutgiftstakene skal variere proporsjonalt med den faktiske variasjonen i boligpriser mellom geografiske områder.

Det trengs imidlertid en prinsipiell diskusjon av valget av enheter for differensieringen – som peker utover de rene hensiktsmessighetsvurderingene knyttet til tilfanget av data om leiepriser og boligkarakteristika.

Som Ekspertgruppen kort er inne på, kan det diskuteres om boutgiftstakene skal kompensere fullt ut variasjonen i boligpriser mellom geografiske enheter, når det samtidig innebærer et disinsentiv til å flytte fra områder med høye boligpriser til områder der boligprisene er lavere. Ekspertgruppen vil likevel ikke tillegge dette hensynet spesielt stor vekt:

(...) Det anbefales derfor at boutgiftstaket utvikles slik at det i større grad enn i dag avspeiler de faktiske nivåene på boutgiftene rundt omkring i Norge (Utredning fra ekspertgruppe, 2022:61).

Vi mener at det prinsipielle utgangspunktet kan formuleres enda mer presist og forpliktende: Etter å ha valgt en hensiktsmessig oppdeling i geografiske enheter bør man ta sikte å la nivået på boutgiftstakene variere proporsjonalt med de observerte gjennomsnittlige leiepriser.

Vi deler likevel samtidig Ekspertgruppens syn at det kan være uhensiktsmessig om bostøtten innrettes slik at den konsekvent subsidierer det å søke seg til boligstrøk der prisene er høye og svekker insentivene til å søke seg til boligstrøk der prisene er lave.

En mulig løsning på denne avveiningen er å legge til grunn at målgruppen for bostøtten ikke kan forventes å flytte ut av den bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-regionen) der de bor, mens målgruppen ikke på samme måte kan forvente alltid å få full kompensasjon (med utgangspunkt i den gjeldende dekningsgraden) for det å bo i spesielt dyre områder innen den aktuelle BA-regionen. En BA-region kan defineres på følgende måte: «En BA-region kan dermed forstås som en region med felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide.» (Gundersen mfl., 2019). Omvendt kan man si at det å flytte innen en BA-region ikke påvirker tilfanget av tilgjengelige arbeidsplasser og dermed ikke de muligheter husholdsmedlemmene har på arbeidsmarkedet.

Argumentet for å la den geografiske variasjonen i boutgiftstakene ta utgangspunkt i AB-regioner, er at man ikke kan forlange at folk skal flytte ut av sin aktuelle region for å få redusert sine boutgifter siden det samtidig kan svekke deres muligheter i arbeidsmarkedet. Det er imidlertid viktig å understreke at bostøtten uansett vil påvirke insentivene til å skifte bolig så lenge boutgiftene er lavere enn boutgiftstaket i både den gamle og den nye boligen. Å flytte til et dyrere boligstrøk innenfor en arbeidsmarkedsregion eller å beholde en eksisterende bolig i et relativt dyrt boligstrøk vil altså bli subsidiert så lenge boutgiftstaket ikke overskrides i den nye boligen, men fastsettingen av et felles boutgiftstak for en AB-region vil likevel legge begrensninger på insentivene til å søke seg til, eller bli boende i spesielt dyre boligstrøk innen regionen.

Med dette som det prinsipielle utgangspunkt kunne man teoretisk tenke seg at det fastsettes et sett med boutgiftstak som er differensiert mellom BA-regionene og der takene varierer proporsjonalt med variasjonen i de observerte gjennomsnittlige leieprisene i de respektive regionene. I praksis blir dette imidlertid for komplisert. Den aktuelle inndelingen i BA-regioner opererer med 159 slike regioner der hver region består av én eller flere kommuner (Gundersen mfl., 2019). Mange av regionene er dermed svært små slik at det blir vanskelig å gjøre robuste estimater på leieprisene selv om man hadde hatt full tilgang på data, og et system med 159 boutgiftstak er åpenbart alt for komplekst til å bli forstått og akseptert av allmennheten. Man måtte derfor starte med å foreta en grov gruppering av BA-regionene - enten etter den observerte variasjonen i leiepriser eller en proxy for denne variasjonen – og så benytte de gjennomsnittlige leieprisene i hver gruppe som utgangspunkt for å konstruere et sett med relative boutgiftstak for hvert av de respektive kategoriene av BA-regioner. I praksis kan også dette være vanskelig å få til ettersom denne

inndelingen ikke finnes tilgjengelig i Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse (LMU).

Vi foreslår derfor som en praktisk tilnærming å knytte differensieringen av boutgiftstakene til kommuneoppdelingen i Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks, slik også Ekspertgruppen (Utredning fra ekspertgruppe, 2022) er inne på. Mye tyder på at kommuneinndelingen i denne sentralitetsindeksen ligger nært opp til den ideelle oppdelingen i grupper av AB-regioner, og at den derfor kan være et fullt akseptabelt alternativ. Som påpekt av Ekspertgruppen er variasjonen i faktiske boutgifter innad i de geografiske gruppene mindre når man bruker denne sentralitetsindeksen enn ved bruk av den gjengse kommuneinndelingen i leiemarkedsundersøkelsen (Utredning fra ekspertgruppe 2022:60). Vi snakker da i så fall om en differensiering av de relative boutgiftstakene med seks nivåer der den relative avstanden bestemmes av forholdet mellom de observerte gjennomsnittlige leiepriser i hver gruppe.

5 Er boutgiftstakene generelt underdimensjonerte?

Vi har så langt drøftet bostøtte-takenes relative differensiering langs to dimensjoner - på tvers av husholdstyper og regioner – og vi har antydnet et nytt system for relativ differensiering som i vesentlig større grad enn i dag vil tilgodese a) store familier og b) geografiske områder med høye boligpriser. Justeringer av bostøtte-takenes relative differensiering etter husholdstyper og regioner kan oppnås gjennom budsjettneutrale endringer, men da må boutgiftstakene senkes vesentlig for store grupper – og da spesielt for de mindre husholdningene i spredt-bygde strøk.

Et mer grunnleggende spørsmål er om det generelle nivået på dagens boutgiftstak er i samsvar med hva det koster å skaffe seg en rimelig bolig innenfor dagens boligmarked. Som en normativ føring for diskusjonen legger vi til grunn at takene burde settes så høyt at de dekker den fulle markedsbaserte leieprisen i det aktuelle geografiske området for det som anses som en tilfredsstillende bolig for den aktuelle husholdningstypen. Dette er en normativ føring som også deles av Ekspertgruppen (Utredning fra ekspertgruppe, 2022:58). Imidlertid operasjonaliserte ikke utvalget det nærmere innhold i begreper «tilfredsstillende bolig» og «rimelig boligbehov». Dette begrenset utvalgets mulighet for å kunne gjøre konkrete vurderinger av det faktiske mulighetsrommet som dagens dimensjonering av boutgiftstak gir for å oppnå en tilfredsstillende bosituasjon i dagens boligmarked.

Det er imidlertid mye som tyder på boutgiftstakene i dagens ordning ikke er dimensjonert på en måte som er egnet å differensiere mellom et tilfredsstillende minimumskonsum av bolig og et høyere nivå på boligkonsumet som det er riktig å la husholdningene bekoste selv. Ved utgangen av 2023 var andelen mottakerhusholdninger med boutgifter over taket på 76 prosent, noe som utgjorde en økning på to prosentpoeng sammenlignet med 2022.⁶ En underdimensjonering av boutgiftstakene innebærer at bostøttens subsidieringsmekanisme ikke alltid er operativ i situasjoner der mottakernes boligkonsum ligger under et minimumsnivå. En slik underdimensjonering kan dermed begrense bostøttens funksjon som et virkemiddel for å sikre gode boforhold og levekår for husholdninger med lav inntekt (Nordvik, Koren, Hansen, & Lescher-Nuland, 2011). En tilfredsstillende dimensjonering av boutgiftstakene, er en forutsetning

⁶ Se Husbankens årsrapport for 2023:

https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/husbankens-arsrapport-20232.pdfrapport_2023

for realiseringen av hovedformålet med bostøtteordningen – «å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter en passende bolig».

Vi har i dette notatet lagt frem forslag til en eksplisitt arealnorm for ulike husstandstyper, som - i tillegg til å informere diskusjonen om den relative differensieringen mellom husholdstyper og geografiske regionene - kan fungere som referansepunkt i evaluering av den generelle dimensjoneringen av boutgiftstakene i dagens ordning. Basert på SSBs anslag for leienivåer basert på Statistisk sentralbyrås leiemarkedsundersøkelse (LMU)⁷, har vi videre beregnet hva det i gjennomsnitt vil å koste å leie en bolig for ulike husholdstyper i bostøtteordningens 4 prisregioner, i samsvar med arealnormen vi skisserte i kapittel 3. Resultatene for hushold med en enslig voksen er vist i Tabell 8.

Tabell 9: Estimerte leieutgifter for realisering av arealnormen i bostøttens 4 prisregioner for en enslig voksen med et ulikt antall barn.

Kommunegrupper	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5
K1 (Oslo)	134 400	166 732	203 265	233 844	244 049
K2 (Bergen mfl.)	112 439	139 857	170 192	195 593	203 897
K3 (Kristiansand mfl.)	100 200	123 891	150 393	173 044	180 435
K4 (Øvrige kommuner)	86 400	107 681	130 419	149 660	156 145

Sammenligner vi tallene i denne tabellen med Tabell 1 i kapittel 2 over nivået på boutgiftstakene for tilsvarende prisregioner, ser vi betydelige avvik. Dette gjelder særlig for leiemarkedene i Oslo (kommunegruppe 1) og Bergen m.fl. (kommunegruppe 2), selv om vi i begge byer har brukt prisenivået for de rimeligste bydelene. For å vise graden av underdimensjonering har vi tabellen nedenfor oppsummert de prosentuelle avvikene mellom boutgiftstak basert på vår foreslåtte arealnorm og nivået i dagens boutgiftstak.

Tabell 10: Prosentuell forskjell mellom beregnet boutgiftstak basert på arealnorm og de faktiske boutgiftstak i dagens system, for enslig voksen med ulikt antall barn, i bostøttens 4 prisregioner.

Kommunegrupper	Antall personer i husstanden				
	1	2	3	4	5
K1 (Oslo)	25,1 %	30,8 %	46,5 %	55,8 %	51,2 %
K2 (Bergen mfl.)	13,3 %	17,3 %	30,4 %	37,9 %	33,2 %
K3 (Kristiansand mfl.)	7,4 %	9,4 %	20,7 %	27,3 %	22,5 %
K4 (Øvrige kommuner)	6,0 %	6,1 %	15,6 %	20,6 %	15,3 %

⁷ Se predikert månedlig leienivå, etter prissone, antall rom og bruksareal fra 2023 i tabell 09897 i Statistikkbanken: <https://www.ssb.no/statbank/table/09897/>

Våre anslag tilsier at dagens boutgiftstak er mer eller mindre underdimensjonerte for alle husholdstyper og i alle kommunegrupper. Bare for de minste familiene i kommunegruppe 3 og 4 kan de eksisterende boutgiftstakene sies å være noenlunde i samsvar med de estimerte kostnadene ved å realisere den aktuelle rom-/arealnormen. For en enslig forsørger med ett barn i kommune gruppe 2 ligger derimot beregnet rimelig leieutgift 17 prosent over det eksisterende taket, mens gapet opp til den estimerte rimelige leieutgiften er på 31 prosent for denne familietyper i Oslo. For enslige forsørgere med flere barn ligger beregnet rimelig leieutgift i kommunegruppe 1 og 2 mellom 30 og 50 prosent over dagens tak. Avvikene er tilsvarende for par med barn.

Disse resultatene stemmer godt overens med observasjonen om at en høy andel av dagens mottakere har boutgifter over tak. I tillegg antyder våre beregninger noe om graden av utfordringene, og i hvilke områder og for hvilke husstandstyper problemene er størst: at dagens boutgiftstak er spesielt underdimensjonerte for Oslo og de andre storbyregionene, og generelt for større barnefamilier. Store barnefamilier i storbyene er altså den gruppen som totalt sett kommer dårligst ut under dagens system sammenlignet med et alternativt system utformet i tråd med våre anbefalinger.

Likevel må noen forbehold tas når det gjelder konklusjonen om en generell underdimensjonering av dagens boutgiftstak. Prediksjonen for hva det koster å leie de respektive boligene er basert på gjennomsnittstall; kontrollert for område, antall rom og boareal. Vi kan dermed ikke utelukke at det i mange tilfeller kan være mulig oppnå arealnormen til en lavere leieutgift. Til en viss grad har vi tatt høyde for dette ved å ta utgangspunkt i leienivåene for de rimeligste bydelene i de byene hvor leiemarkedsundersøkelsen åpner for det.⁸ Samtidig kan gjennomsnittstall faktisk vise seg å være dekkende for de leieprisene som grupper av vanskeligstilte står overfor. Tidligere forskning finner at flere vanskeligstilte opplever prisdiskriminering og kan ha utfordringer med å få tilgang til mer rimelig prissegmentene i leiemarkedet (Beatty & Sommervoll, 2012; Flåto, Monkerud, & Astrup, 2023; Søholt & Astrup, 2009).

Det kan videre kritiseres at ikke kvalitative aspekter ved boligen, som for eksempel boligens fysiske standard eller støyproblematikk eller egnet bomiljø for barn trekkes inn. Et argument for denne forenklingen har vært at den norske boligmassen generelt holder høy standard som følger strenge tekniske krav ved nybygging, samt sterke incentiver til vedlikehold som følge av høy eieandel (NOU 2011:15 2011:53). Imidlertid, er det ikke uten videre klart i hvilken grad denne forenklingen har gyldighet i leiemarkedet, særlig i det kommunale segmentet hvor flere kommuner har rapportert om utfordringer knyttet til bomiljø

⁸ Dette gjelder Oslo, Bergen og Trondheim

og store vedlikeholds-etterslep (Asphjell, Astrup, Fedje, Lysehol, & Nordahl, 2023; Osnes & Sørvoll, 2023).

I tillegg til bruken av estimert gjennomsnittlig leiepris i beregning av rimelig boutgift, kan våre beregninger potensielt kritiseres for å være basert på en for «romslig» arealnorm. Vi har for eksempel lagt til grunn for våre beregninger at hvert barn skal ha et eget rom. Som vi har sett reduserer dette stordriftsfordelene i boligkonsum og bidrar til å øke nivået på rimelig boutgifter, alt annet likt. Det kan innvendes at søsken uten forringelse av livskvalitet kan dele rom, i hvert fall i de lavere alderstrinn. Det er imidlertid også en innvending som kan rettes mot SSBs trangboddhetsnorm og hvordan begrepet er blitt anvendt i forskning og politikkdokumenter. Vårt hovedpoeng er at dagens trangboddhetsnorm ikke tar hensyn til større barns behov å disponere et eget rom. Vi mener dessuten at den foreliggende trangboddhetsindikatoren er inkonsistent ved at den legger til grunn at alle barn i familie med to voksne trenger et eget soverom, mens dette ikke gjelder hvis barnet bor med en enslig forsørger.

Det kan til slutt innvendes at arealnormen er for generøs ved at vi legger til grunn et for høyt utgangsnivå (arealnormen for en én-personshusstand) og at vi undervurderer de reelle stordriftsfordelene i boligkonsumet. Vi tok som tidligere nevnt opprinnelig utgangspunkt i en modifisert variant av SSBs trangboddhetsindikator⁹ hvor minste areal for én person er 25 kvm for ikke å ansees som trangboddhet. I kombinasjon med kvadratrotskalaen som ofte er blitt brukt for å modellere stordriftsfordeler i boligkonsum, ble det beregnede boareal lite i forhold til det boareal som er vanlig for ulike leilighetstyper. For eksempel vil, ifølge SSBs leiemarkedsundersøkelsen (LMU), intervallet for en 3-roms leilighet typisk ligge mellom 60 og 100 kvm. Med våre opprinnelige antagelser ble boarealet liggende under 60 kvm. For å konstruere en nøktern arealnorm som ville være mulig å realisere innenfor dagens marked, økte vi utgangsnivået fra 25 til 35 kvm og modifiserte stordriftsfordelene noe. Dette gjorde at vi traff den nedre delen arealnivå av markedsmenyen for ulike leilighetstyper. Det går naturligvis an å argumentere for større stordriftsfordeler i boligkonsum enn det vi har lagt for grunn. Samtidig er det fare for at en slik norm ikke samsvar med det leiemarkedet faktisk tilbyr.

En mer grunnleggende utfordring er det den store overvekten av mindre leiligheter i det norske leiemarkedet (Sandlie & Sørvoll, 2017). Dette strukturelle aspektet ved leiemarkedet medfører at selv om boutgiftstakene dimensjoneres tilstrekkelig, kan det allikevel være utfordrende for større barnefamilier å finne

⁹ Vår modifikasjon av dagens trangboddhetsnorm hvor antall rom skal matche antall husstandsmedlemmer er at den primært har gyldighet for par med barn. For enslige forsørgere med barn antall rom være likt antall husstandsmedlemmer pluss 1.

en tilfredsstillende bolig, i samsvar med arealnormen fordi større leieboliger bare finnes i et svært begrenset omfang. For større barnefamilier kan det være nødvendig med en overgang til eie-segmentet for å oppnå en tilfredsstillende bosituasjon. Vi skal komme tilbake til dette problemkomplekset i den avsluttende diskusjonen.

6 Oppsummering og avsluttende diskusjon

Vi har i dette notatet forsøkt å gi prinsipielt begrunnede svar på tre spørsmål knyttet til dimensjoneringen av boutgiftstakene i bostøtteordningen:

- Hvordan bør takene differensieres etter husholdsstørrelse/sammensetning?
- Hvordan skal takene differensieres mellom geografiske enheter?
- Hvor høyt bør det generelle nivået på boutgiftstakene være?

Som utgangspunkt for å besvare disse spørsmålene har vi lagt frem et konkret forslag til rom- og arealnормer for en rimelig bolig for hushold med forskjellig størrelse og sammensetning. Ved koble disse normene til empirisk funderte estimater for de respektive leieprisene i ulike kommunetyper har vi etablert en målestokk for å evaluere dagens system og lagt et grunnlag for å fremme konkrete forslag til et reformert system.

Når det gjelder det første spørsmålet om differensieringen av boutgiftstakene etter husholdsstørrelse og sammensetning, har vi påpekt som en prinsipiell svakhet ved dagens system at det ikke skiller mellom boligbehovene til barn og voksne, og vi har argumentert for at den innebygde ekvivalensskalaen i dagens ordning systematisk overdriver stordriftsfordelene i boligkonsumet. Disse svakhetene innebærer at dagens boutgiftstak er underdimensjonerte, relativt sett, for enslige forsørgerfamilier og generelt for større barnefamilier. Vi kan illustrere dette med et konkret eksempel: Ifølge vårt forslag bør boutgiftstaket for en familie med to voksne og fire barn ligge 88 prosent over taket for en enslig person, mens det i dagens system ligger henholdsvis 66 prosent (Øvrige kommuner) og 50 prosent (Oslo) over de respektive takene for en enslig person.

Vi mener – likhet med Ekspertgruppen (Utredning fra ekspertgruppe, 2022) – at det også er vesentlige svakheter ved den regionale differensieringen i dagens system. Vi har gått nærmere inn i diskusjonen om det i det hele tatt er berettiget med en geografisk differensiering av boutgiftstakene, men likevel konkludert at fordelingshensyn tilsier en geografisk differensiering i tråd med observerte prisforskjeller mellom (grupper av) arbeidsmarkedsregioner. Med dette som utgangspunkt har vi fremmet et konkret forslag som innebærer at boutgiftstakene i Oslo settes 56 prosent høyere enn boutgiftstakene i de mest spredtbygde strøkene av landet – uavhengig av husholdstype. Til sammenligning ligger boutgiftstakene i dagens system bare mellom 13 og 22 prosent høyere i Oslo enn i «Øvrige kommuner», avhengig av husholdstype.

Vårt konkrete forslag her er tentativt, og det bør justeres i tråd med grundigere empiriske analyser basert på SSBs oppdeling av de norske kommunene etter sentralitet.

Når det gjelder de siste og vanskeligste spørsmålet om det generelle nivået på boutgiftstakene, mener vi at det er gode argumenter for å konkludere at dagens system er underdimensjonert. Sammenlignet med våre beregninger av prisene for å realisere en rimelig boligstandard, er dagens boutgiftstak underdimensjonert i større eller mindre grad i alle kommunetyper og for alle husholdstyper. Bare for enslige personer og for par uten barn bosatt i kommunegruppe 3 og 4 er avstanden mellom de faktiske og de estimerte boutgiftstakene mindre enn 10 prosent. For de store barnefamiliene i Oslo, derimot, er dagens boutgiftstak bare halvparten så høye som de estimerte kostnadene ved å bo i en rimelig bolig for den aktuelle familietyper.

Samlet sett kan vi si at svakhetene i dagens dimensjonering av boutgiftstakene særlig går ut over barnefamilier i pressområdene (særlig i Oslo), som taper dobbelt ved at dagens system dels overdriver stordriftsfordelene i boligkonsum, og dels ikke tar tilstrekkelig hensyn til de høye leieprisene i pressområdene.

Man kunne teoretisk sett tenke seg at de påviste svakhetene ved differensieringen av dagens boutgiftstak langs de to dimensjonene kunne korrigeres uten å øke det generelle nivået på boutgiftstakene og dermed uten å øke de totale bevilgningene til bostøtten. Det måtte imidlertid innebære en kraftig reduksjon i boutgiftstakene for små hushold og for mottakere bosatt utenfor pressområdene i storbyene. Det ville både være politisk vanskelig å få til, samtidig som det ville videreføre en generell underdimensjonering av boutgiftstakene. Spørsmålet er derfor om ikke en justering av boutgiftstakene i tråd med våre anbefalinger, uansett må forventes å øke det generelle nivået på boutgiftstakene og dermed gjøre bostøtteordningen dyrere.

En underdimensjonering av boutgiftstakene er problematisk med tanke mulighetene for ordningen kan ivareta sine boligpolitiske funksjoner og bidra at inntektssvake husstanden kan oppnå og opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon.

Ifølge våre analyser kommer barnefamiliene i pressområdene (særlig i Oslo) spesielt dårlig ut som følge av dagens underdimensjonering av boutgiftstakene. Som vi tidligere har vært inne på er det ikke uten videre gitt at de boligutfordringene denne gruppen har, fullt ut kan løses gjennom dimensjonering av boutgiftstakene. Grunnet strukturelle utfordringer leiemarkedet er det nokså klare begrensninger av tilbudet av større leieboliger (Sandlie & Sørvoll, 2017), og det kan derfor for denne gruppen være utfordrende å skaffe en tilfredsstillende leiebolig i samsvar arealnормen, selv med en mer generøs bostøtteordning og bedret kjøpekraft på leiemarkedet. På lengre sikt kan en styrket bostøtte for barnefamilier stimulere

etterspørselen etter større leieboliger bidra til å presse prisene opp for større leieboliger. Selv om tidligere studier ikke har klart å påvise priseffekter bostøtteordningen (Astrup et al., 2015; Nordvik & Medby, 2007), er det rimelig å anta en tilstrekkelig styrking av ordningen vil kunne ha prisdrivende virkning. Dette vil i sin tur kunne bidra til å forsterke boligbyggingen på lengre sikt, og dermed øke tilbudet av større utleieboliger. Denne effekten er imidlertid usikker. Det oss bekjent ingen studier av tilbudselasticiteten leiemarkedet. Imidlertid kan store innslaget av sokkelboliger og få profesjonelle aktører i leiemarked tilsa at prisfølsomheten i det norske leiemarkedet er nokså begrenset. For større barnefamilier kan det derfor være nødvendig med en overgang til eie-segmentet for å finne en adekvat bolig.

Vi har i dette prosjektet primært fokusert på leiemarkedet siden majoriteten av dagens bostøttemottakere er leietakere. Bostøtteordningen er imidlertid disposisjonformsnøytral slik at en økt dimensjonering boutgiftstakene generelt, og for barnefamiliene spesielt, potensielt kan bidra til å lette overgangen fra leie til eie. Tidligere studier har i begrenset grad funnet overlapp og samspill mellom bostøtte og startlånsordningen (Astrup & Aarland, 2013; Barlindhaug & Astrup, 2008). Startlånet ble lagt om i 2014 med økt fokus på flere lavinntektshusstander skulle settes til å eie egen bolig. Gjennom økt bruk fastrente og muligheter til å strekke nedbetalingstiden til 50 år har dette bidratt til å øke ordningens nedslagsfelt lengre ned i inntektsfordelingen (Astrup, Monkerud, Ruud, & Aarland, 2015). Nyere studier har vist at der fortsatt eksisterer et uutnyttet eiepotensiale blant vanskeligstilte barnefamilier og vanskeligstilte mer generelt (Monkerud & Astrup, 2022).

I notatet «Bostøttens egenandelsberegning – forankring i underliggende prinsipper» argumenterte vi at bostøtteordningen bør løftes oppover inntektsfordelingen. (Astrup & Pedersen, 2024). Ved at flere lavinntektshusstander med høyere inntekter kommer inn i bostøtteordningen, vil dette kunne øke overlappet mellom startlånsordningen og bostøtten, og bidra til at bostøtteordningen i større grad vil kunne fasilitere overgangen fra leie til eie. En bedre dimensjonering av bostøttetakene vil kunne bidra til å forsterke en slik samspillseffekt. Gitt de begrensningene og strukturelle utfordringene som eksisterer i leiemarkedet, vil et styrket samspill mellom startlån og bostøtteordningen kunne ha særlig stor betydning for vanskeligstilte barnefamiliers muligheter i dagens boligmarked.

Litteratur

- Asphjell, M., Astrup, K., Fedje, J. P., Lysehol, A., & Nordahl, B. (2023). Evaluering av tilskudd til utleieboliger (OE-rapport 2023-43). <https://kudos.dfo.no/documents/46894/files/30171.pdf>
- Astrup, K., Barlindhaug, R., & Medby, P. (2015). Indirekte markeds-og individeffekter av boligsosiale virkemidler- empiriske analyser (NIBR-rapport 2015:12).
- Astrup, K. C., Monkerud, L. C., Ruud, M. E., & Aarland, K. (2015). Kommunenes praktisering av startlånsordningen—effekter av den nye forskriften: (NIBR-rapport 2015:27)
- Astrup, K. C., & Pedersen, A. W. (2024). Bostøttens egenandelsberegning— forankring i underliggende prinsipper (BOVEL-notat 2/24). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3114070/BOVEL-Notat-2-2024.pdf>
- Astrup, K. C., & Aarland, K. (2013). Økonomisk risiko og boligeie (NIBR-rapport 2013:28).
- Atkinson, A. B. (1998). Poverty in Europe:(Jrjo Jahnsson Lectures): Wiley-Blackwell.
- Barlindhaug, R., & Astrup, K. C. (2008). Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån. (NIBR-rapport 2008:13.)
- Beatty, T. K. M., & Sommervoll, D. E. (2012). Discrimination in rental markets: Evidence from Norway. *Journal of Housing Economics*, 21(2), 121-130. doi:10.1016/j.jhe.2012.03.001
- Flåto, M., Monkerud, L., & Astrup, K. (2023). Studenters betydning for leiemarkedet (NOVA-rapport 17/2023). <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3114788/NOVA-Rapport-17-2023.pdf>
- Gundersen, F., Bøgh Holmen, R. & Hansen, W. (2019). Inndeling i BA-regioner 2020. TØI-rapport nr. 1713/2019. Oslo: TØI. https://www.regjeringen.no/contentassets/735944a205424d14afef809bc039d76b/inndeling_ba-regioner_2020.pdf
- 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. doi:10.18261/tfb.5.1.3
- Monkerud, L. C., Astrup, K. C., & Nordvik, V. (2018). Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. Oslo: (NIBR-rapport 2018:19).
- Nordvik, V. (2001). Moving costs and the dynamics of housing demand. *Urban Studies*, 38(3), 519-533. doi:10.1080/00420980120027483
- Nordvik, V., Koren, C., Hansen, I. L. S., & Lescher-Nuland, B. (2011). Den norske bostøtten. (NOVA Rapport 2/2011.)

- Nordvik, V., & Medby, P. (2007). Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder. (NOVA-rapport 08/2007)
- NOU 2011:15 (2011). Rom for alle. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Osnæs, S. M., & Sørvoll, J. (2023). Kommunale utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2023. BOVEL-notat 2/2023.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3067252>
- Sandlie, H. C., & Sørvoll, J. (2017). Et velfungerende leiemarked? Tidsskrift for velferdsforskning, 20(1), 45-59. doi:10.18261/issn.2464-3076-2017-01-03
- St. prp. nr. 11 (2008–2009). (2008). Ei styrkt bustøtte. Kommunal- og regionaldepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/36fd7cc4e49940ba8f464a260d648ebe/nn-no/pdfs/stp200820090011000dddpdfs.pdf>
- Søholt, S., & Astrup, K. C. (2009). Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet. NIBR-rapport 2009:2. Oslo: Norsk institutt for by og -regionforskning.
- Utredning fra ekspertgruppe (2022). Bostøtten- opprydning og forankring. Kommunal- og distriktsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/contentassets/9a60203ca2434e3c813e79ceb289582a/bostoetten_rapport.pdf