

Bostøtte:

Mobilitet, kontinuitet og endring

Viggo Nordvik & Jardar Sørvoll

NOTAT
NR 9/12

Bostøtte:

Mobilitet, kontinuitet og endring

Viggo Nordvik
Jardar Sørvoll

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Notat 9/2012

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2012
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN (trykt utgave): 978-82-7894-446-2
ISBN (elektronisk utgave): 978-82-7894-447-9
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: Gustav Vigeland. Motiver i smijernsport © Vigeland museet/Bono 2012
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

I 2011 gjennomførte NOVA et prosjekt om bostøtte og samspill med velferdspolitikken for Husbanken. Dette prosjektet ble videreført i 2012 med et mindre prosjekt bestående av to arbeidspakker. En om hvordan bostøtteordningen stiller mange mottakere overfor en lavere effektiv pris på boligkonsum, og hvordan dette påvirker husholdenes atferd på boligmarkedet. Den andre arbeidspakken gir en prinsipiell analyse av bostøtten og dens formål, og setter bostøtten inn i en sosialpolitisk forståelsesramme. Prosjektleder Per Åhrén og seniorrådgiver Steinar Østerby i Husbanken har vært prosjektets kontaktpersoner og takkes for gode diskusjoner og hjelp med data. Deler av prosjektet har blitt diskutert underveis med NOVAs boligforskere. Alle disse takkes for sine bidrag.

Viggo Nordvik
prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	9
2 Trangboddhet, mobilitet og bostøtte	10
2.1 Trangboddhet.....	11
2.2 Bostøtten, atferd og gjennomsiktighet.....	14
2.3 Bostøtte og mobilitet – empiriske resultater	19
2.4 Bostøtte og valg av bolig – empiriske resultater.....	24
3 Bostøttens politiske økonomi	27
3.1 Et selektivt historisk tilbakeblikk	27
3.2 Bostøttens primæroppgaver.....	29
3.3 Universalisme og bostøtte.....	33
3.4 Bostøtte og sosiale investeringer	36
Litteratur	39

Sammendrag

I dette notatet presenterer vi hovedtrekk og resultater fra to studier som har tatt for seg noen spesielt utvalgte aspekter knyttet til den norske bostøtten. Man kan si at den første delen (kapittel 2) behandler et relativt snevert, men viktig aspekt ved bostøtten: Påvirker utformingen av bostøtten mobiliteten, og er mobiliteten ut av dårlige boforhold spesielt påvirket? Dernest undersøker vi empirisk hvordan den subsidieringen av prisen på boligkonsumet som er en del av bostøtten, påvirker boligvalgene til husholdene som faktisk flytter. De konkrete empiriske analysene bruker trangboddhet som indikator for dårlige boforhold. Vi undersøker altså om bostøtten påvirker forekomsten av trangboddhet blant bostøttemottakere som flytter.

I både analysen av mobilitet og av valg av bolig ved flytting spiller begrepet marginal pris på boligkonsum en sentral rolle. Bostøtteberettigede hushold med boutgifter under et tak betaler selv 30 prosent av en økning i boutgiftene, resten dekkes av bostøtten. Vi sier at disse har en lav marginal pris. Hushold med boutgifter over taket må dekke en økning i boutgiften i sin helhet fra egen lomme, de sier vi har en høy marginal pris.

Bostøttemottakere som bor trangt (mindre enn ett rom per familie-medlem eller i en ettromsbolig) har større tilbøyelighet til å flytte enn andre. Blant de trangbodde som har en lav marginal pris, er flyttesannsynligheten vel 10 prosent høyere enn blant trangbodde med en høy marginal pris. Bostøtten skaper altså et mulighetsrom som utnyttes av mottakerne.

En lignende forskjell mellom dem som har høy og lav marginalpris finner vi også når det gjelder hvilke boliger folk flytter til. De som har en høy marginalpris, har 14 prosent større sannsynlighet for å flytte fra en trang bolig til en annen trang bolig enn det de som har en lav marginal pris har.

Den neste hoveddelen av notatet er kapittel 3 om bostøttens politiske økonomi. Vi tar utgangspunkt i en kort historisk beskrivelse av bostøtten i Norge. Etter dette bruker vi tre sett av linser til å betrakte utformingen av målsetningene med og egenskapene til den norske bostøtteordninga. Den første tilnærmingen diskuterer bostøtten ut fra de tradisjonelle formuleringene av målsetningene med den. Deretter vender vi blikket bort fra den

tradisjonelle bostøttelitteraturen og mot det sosialpolitiske forskningsfeltet. Der prøver vi å plassere bostøtten inn i sentrale teoretiske debatter om universalisme og det nye sosialinvesteringperspektivet som har fått mye oppmerksomhet innen den sosialpolitiske forskningen. Håpet er at vi ved å bruke disse linsene fra det sosialpolitiske feltet skal åpne for andre forståelser av bostøtten og av studier av bostøtten.

Vi argumenterer for at det ikke ligger noen motsetning i det at bostøtten er tiltenkt flere roller, og at den skal bidra til flere ulike roller. Selv om vi ikke her kan konkludere om hvorvidt bostøtten er et effektivt virkemiddel, viser vi at bostøtten faktisk bidrar til bedre fordeling og til bedret boligkvalitet i målgruppen.

Gjennom at bostøtten har fått en utvidet personkrets, er den blitt mer universell. Måten vi snakker om bostøtten på, ligner mer på måten vi snakker om den allmenne sosialpolitikken. Dette reiser to spørsmål: blir bostøtten stadig mer tilpasset andre deler av det velferdspolitiske apparatet, og risikerer vi at den beveger seg bort fra sin boligspesifikke begrunnelse og rolle? For det andre viser vi at bostøtten har klare universelle kvaliteter, og at den beveger seg i en universell retning. Ut fra dette kan det reises spørsmålstejn ved påstander om at økt vekt på bostøtte innebærer en residualisering av boligpolitikken.

Det sosiale investeringsperspektivet peker hen mot at bostøtte ikke bare er en ordning som svekker arbeidsincentiver, men at den også kan styrke folks livsbetingelser slik at arbeidsdeltakelse lettes. Kanskje er det mer relevant på lang enn på kort sikt? I både den seneste boligmeldinga og i stortingsproposisjonen om *Ei styrkt bustøtte* finner vi argumentasjon som er i tråd med det sosiale investeringsperspektivet. Intuitivt synes det som at bostøtten kan bidra til stabile og gode boforhold, mer velordnede liv og gjennom det kunne lette etablering i arbeidsliv. Den empirisk-kvantitative betydningen av dettes sett i forhold til ulempene med høye implisitte marginale skattesatser, er imidlertid enda uavklart.

1 Innledning

Gjennom de siste årene har NOVA gjennomført flere prosjekter om ulike aspekter ved den Norske bostøtten som har blitt finansiert av Husbanken. Dette arbeidet har dels blitt gjort ved NOVA og dels har det blitt gjort i et samarbeid mellom NOVA og FAFO, se f.eks. Nordvik m.fl. (2011). I 2012 ble bostøttearbeidet videreført med analyser av hvordan bostøtten påvirker boligvalg. Mer spesifikt studerte vi hvordan forekomsten av trangboddhet påvirkes av bostøtte. Deretter gjennomførte vi en analyse hvor vi dels beskriver bostøtten i forhold til begrunnelsene for den i politiske dokumenter og i velferdsteorien. Vi gir også et kort riss av bostøttens historie i Norge. I denne siste delen bruker vi også termer og analytiske grep hentet fra den generelle sosialpolitiske forskningen til å beskrive og fortolke det norske bostøttesystemet.

Bostøtten skal bidra til at de som faller inn under ordningen velger boliger som i større grad innehar ønskede kvaliteter (eksempelvis boligstørrelser), enn det de ellers ville ha valgt – eller at svake hushold skal kunne bli boende i sin bolig selv om boutgifter øker eller inntekter svikter. Bostøtten har altså klart en boligpolitisk dimensjon. Den skal videre samvirke med andre elementer i velferdspolitikken på en slik måte at bostøtten bidrar til at samfunnsmessige målsetninger oppfylles – for eksempel i form av en fordeling av økonomiske ressurser som vi som samfunn er bekvemme med. Bostøtten har også en fordelingspolitisk funksjon. Begge disse to analysene blir rapportert i form av engelskspråklige papere som presenteres for internasjonale kolleger på konferanser og som søkes publisert som tidsskriftartikler. I dette notatet gir vi en sammenfatning av funnene.¹

Mye av det som er skrevet om bostøtten, både i Norge og internasjonalt, er svært bredt orientert og kan nok kanskje sies å være litt preget av at man maler med relativt bred pensel. Litteraturen domineres av gode beskrivelser og fornuftige refleksjoner mer enn av stringent analyse, formulering av klare hypoteser og tester av dem. Her forsøker vi å bidra noe til å fylle disse hullene i litteraturen, også når det går på bekostning av den generelle oversikten.

¹ De engelskspråklige papere er enda ikke publiserte, men kopier av dem kan fås ved henvendelse til forfatteren.

2 Trangboddhet, mobilitet og bostøtte

Hovedideen her er at bostøtten er en ramme som stønadsberettigede hushold gjør sine valg innen. Ved å undersøke sammenhengene mellom egenskaper ved bostøttesystemet slik det framstår for de enkelte mottakere og deres faktiske atferd på boligmarkedet, vil vi få et empirisk grunnlag for å drøfte effektene av bostøtten på boligvalg og -konsum. Når vi går over til de empiriske analysene kommer vi til å bruke data hentet fra bostøtteregisteret. Shroder (2002) argumenterer sterkt for at det er en fordel å bruke registerdata heller enn egne spørreundersøkelser, når man analyserer behovene for og effektene av boligsosiale tiltak.

Shroders primære argumenter er dels at folk glemmer, at de ikke gjennomskuer hvor støtte kommer fra og at dels at noen ikke ønsker å opplyse om at de har fått bistand fra det offentlige. I tillegg er det alltid noen som man av ulike grunner ikke oppnår svar fra i survey-undersøkelser. Det er vanskelig å argumentere for at noen av disse fire frafallsgrunnene skulle være helt tilfeldig fordelt i populasjonen av mottakere. Når man analyserer survey-data må en legge stor vekt på å undersøke og fortolke slike skjevheter. Uansett hvor mye man gjør av det kan man aldri helt sikre seg mot skjevheter i datamaterialet. Vi vil peke på et viktig tilleggsmoment: Ved å bruke registerdata får man tilgang på svært mange observasjoner og dermed får man stor statistiske styrke i de tester som gjennomføres. På den annen side kan jo survey-data gi verdifull informasjon om folks fortolkninger av ordninger og situasjoner og av deres holdninger og preferanser.

I de empiriske analysene har vi valgt å se sekvensielt på hvordan bostøtte påvirker mobilitet og valg av bolig. I analysen av valg av bolig avgrensner vi oss til en viktig dimensjon ved boligvalgene, om hushold er trangbodd eller ikke. Når vi analyserer bostøtte og boligvalg har vi videre valgt å bruke den relativt vanlige tilnærmingen med å se på hushold som nylig har flyttet. Før vi går på analysene av bostøtte og dens effekter skal vi bare kort berøre noen aspekter knyttet til selve fenomenet trangboddhet.

2.1 Trangboddhet

I motsetning til Sverige (Åhrén, 2007 og Enström Öst, 2012) har vi i Norge ingen offisiell trangboddhetsnorm. I mange analyser og kartlegginger av trangboddhet har man imidlertid brukt følgende norm eller definisjon:

- a) Et hushold er trangbodd om de har færre rom (ikke inkludert kjøkken og bad) enn antall medlemmer i husholdet/familien.

Ofte, men ikke alltid, tar man med en tilleggsgruppe som regnes som trangbodde:

- b) Alle som bor i boliger med kun ett rom regnes som trangbodde. Dette gjelder også for enslige.

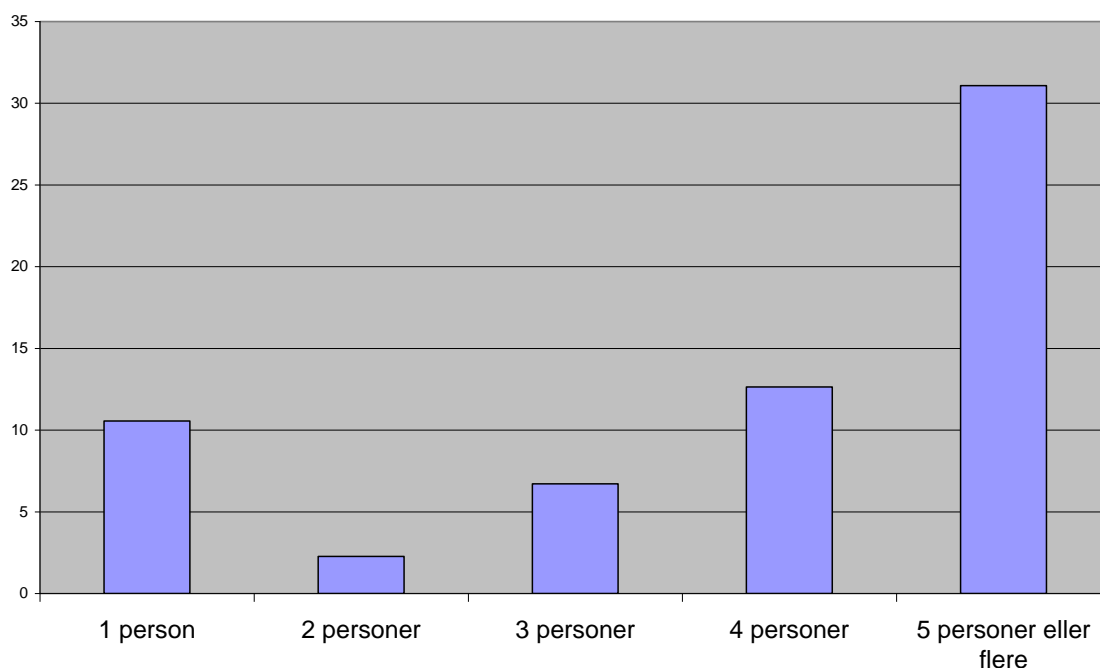
I vårt arbeid regner vi hushold i både situasjonen a) og b) som å være trangbodde. En kan merke seg at den normen vi bruker her i svært mange tilfeller er sammenfallende med den svenske normen. Videre vil vi si at valg av norm jo er et normativt valg. Det finnes ikke en objektivt riktig norm/definisjon på hva det er å være trangbodd. Når vi så har valgt den normen vi bruker er det tre viktige argumenter for det. Rangert etter vår vurdering av betydningen for valget vårt, er det: Det viktigste argumentet er at det både er og har vært vanlig å bruke nettopp denne normen. Når dette argumentet tillegges så stor vekt er det ikke et utslag av konformitet, men heller fordi dette gir mulighet til sammenligninger med andre norske studier. For det andre, den valgte normen virker rimelig. Til sist tenker vi at det er en fordel at normen vår er enkel og lett gjennomskuelig.

Innsats for å heve kvaliteten på boligmassen og å redusere omfanget av trangboddhet har vært en del av norsk boligpolitikk gjennom store deler av (kanskje hele) etterkrigstiden. Den siste tiden har forekomst av trangboddhet og kampen for å redusere den forsvunnet noe fra sin sentrale plass i formuleringene av målene for boligpolitikken, og i motivasjonen for viktige virkemidler i boligpolitikken – så som eksempelvis bostøtten. Tenker man kontinuitet i boligpolitikken er det likevel naturlig å betrakte redusert trangboddhet som å være inkludert i formuleringer som *å bidra til at alle skal bo godt og trygt*. Kanskje er det den reduksjonen vi faktisk har hatt i forekomst av trangboddheten som har fått fenomenet til å forsvinne noe fra den boligpolitiske dagsordenen.

Ved å bruke data fra boforholdsundersøkelsene finner man at trangboddheten i 1973 var 21 prosent. I årene 1981, 1988 og 1995 hadde trangboddheten vist en jevnt fallende trend med 11,3 prosent, 6,7 prosent og 5,6 prosent. Over den samme perioden hadde andelen som bodde svært romslig eller romslig (dvs. boliger med flere rom enn personer) steget fra 30,1 til 67,7 prosent, se Kiøsterud (2005).

I følge data fra folke- og boligtellingsen i 2001 var den samlede forekomsten av trangboddhet 9,6 prosent av alle hushold². Per definisjon var alle som bodde i ettromsboliger trangbodde. I både boliger med to og tre rom lå andelen av hushold som var trangbodde på 9,3 prosent. Dette utgjør med om lag 190.000 hushold et ikke ubetydelig antall. I fireromsboligene var andelen noe lavere igjen med 6,9 prosent. I figuren 2.1 viser vi hvordan andelen trangbodde varierte med antall medlemmer i familien.

Figur 2.1. Andel trangbodde (i prosent) etter antall medlemmer i husholdet, Folke- og boligtellingsen 2001



² Vi bruker her opplysninger fra 2001 fordi dette er den nyeste folke- og boligtellingsen vi har tilgang på. Dette gir oss de sikreste tallene. Som vi så overfor synes det som om utvalgsundersøkelser gir noe lavere anslag på trangboddheten. En kan for øvrig merke seg at ved å bruke data fra Levekårsundersøkelsen fra samme år (2001) finner man en andel trangbodde på 7,7 prosent.

Fordelingen av trangboddheten fordelt etter antall husholdsmedlemmer fulgte i 2001 et tydelig J-mønster. Relativt sett mange (10 prosent) av de enslige bodde i en bolig med bare ett rom og ble således klassifisert som trangbodde. Færrest trangbodde finner vi i hushold med to og tre medlemmer. Når denne grensen passerer ser man en relativt rask vekst i andelen av husholdene som er trangbodde.

Gjennomgangen av definisjoner av trangboddhet og av utviklingen i forekomsten av trangboddhet skal danne et bakteppe for analysene i resten av dette kapittelet. I resten av kapittelet er det bostøttemottakernes boforhold og eventuelle trangboddhet som analyseres. I det datasettet, som består av alle som har mottatt bostøtte i august 2009 og i mai 2010, som vi baserer de empiriske studiene på ligger trangboddheten med 11,4 prosent høyere enn i befolkningen sett under ett. Dette er ikke spesielt overraskende, blant bostøttemottakere finner man dem som har de laveste inntektene i samfunnet. Empiriske observasjoner og sunn fornuft forteller oss at trangboddhet er noe man prøver å unngå, og at har man råd til det greier man faktisk å unngå det.

Det er tre grunner til at vi har valgt å fokusere på trangboddhet i vårt arbeid. For det første er areal og trangboddhet viktige dimensjoner ved boligkonsumet. Om man eksempelvis finner at tildeling av bostøtte faktisk påvirker mottakernes tilbøyelighet til å flytte inn i eller ut av trangboddhet, har man samtidig vist at bostøtten påvirker boligkonsum og boligmarkedsatferd i en ønsket retning. En kan videre si at trangboddhet er viktig i seg selv, både ut fra en boligpolitisk synsvinkel og fordi det er viktig for de enkelte husholdene selv. Til sist kan vi nevne at et problem man har når man analyserer effekten av bostøtte er at det ofte er en direkte kausal sammenheng som går fra for eksempel boutgifter til bostøtten. Dette er selvfølgelig et problem om man måler boligkonsumet ved hjelp av boutgiftene og så ønsker å analysere hvordan bostøtten påvirker boligkonsumet – dette simultanitetsproblemet unngår vi ved å fokusere på trangboddheten.

Slik vi har definert det overfor, er det et objektivt preg over det å være trangbodd. I Levekårsundersøkelsen fra 2007 (LKU-2007) blir intervjuobjektene spurt direkte hvordan de opplever størrelsen på sin bolig. Vi definerer trangboddhet teknisk sett ut fra forholdet mellom antall rom og

antall personer, selvfølgelig har spørsmålet om man bor trangt også en subjektiv dimensjon. Av dem som faktisk oppfylte kriteriene for å være trangbodde var det så mye som 42 prosent som sa at boligens størrelse var passende, (Aarland, 2010). Den andre siden av dette bildet er at det også er en del som objektivt bor ganske romslig som også oppgir at boligen deres er for liten. Det er uheldig at spørsmålene i LKU-2007 er utformet slik at det er litt usikkert om respondentene har svart på om de oppfatter boligen som passende i seg selv, eller om de oppfatter den som grei gitt de prisene en må betale for å komme seg ut av den tekniske trangboddheten. På tross av denne tvetydigheten oppfatter vi det som hensiktsmessig å behandle trangboddhet som en negativ kvalitet ved boforholdene.

2.2 Bostøtten, atferd og gjennomsiktighet

Grunnstrukturen i den norske bostøtten er enkel og grei. Som i mange andre land bygger den på en såkalt gap-formel (Gibb, 1995; Fallis, 1990). Basert på inntekten og antall medlemmer i husholdet beregnes en rimelig boutgift som husholdet forventes å dekke fra sin egen lomme. Så lenge den faktiske boutgiften³ er lavere enn et boutgiftstak som varierer med husstandsstørrelse og lokalisering, dekker bostøtten 70 prosent av gapet mellom boutgift og rimelig boutgift. Om et hushold har en boutgift som overstiger boutgiftstaket, dekker bostøtten 70 prosent av differansen mellom den rimelige boutgiften og boutgiftstaket. Merk at dette innebærer at husholdet selv må betale mer enn den rimelige boutgiften. I kommunale boliger er dekningsgraden 80 prosent. For mer detaljerte beskrivelser, se Nordvik m.fl. (2011).

Den norske bostøtten ble reformert i 2009. Den største endringen var at alle hushold med kombinasjoner av lave inntekter og høye boutgifter som kvalifiserer til bostøtte nå er støtteberettiget. Det tidligere kriteriet om at bostøtten var en ordning for familier med barn og for personer med trygdeytelser ble tatt bort, videre ble kravet om at boligene skulle være finansiert med lån fra Husbanken fjernet. Studenter holdes dog utenfor da deres boligkonsum støttes gjennom studiefinansieringsordninger. Videre ble

³ For boligeiere er dette en beregnet boutgift som dels bygger på sjabloner. Vi tror at denne beregnede boutgiften ligger ganske nært en faktisk boutgift. Her går vi ikke inn på dette spørsmålet.

det gjennomført noen forenklinger og endringer av noen parametre i gap-formelene.

Vi sa overfor at grunnstrukturen i den norske bostøtten er enkel og grei. Dette er nok korrekt, men det har over tid blitt gjort mange større og mindre justeringer som hver for seg var hensiktsmessige. Dette har skapt en til dels uoversiktlig og lite gjennomiktig ordning. Man kan kanskje si at bostøtten er et eksempel på at summen av et stort antall fornuftige justeringer ikke alltid er fornuftig. Dette gjaldt i enda større grad før reformen sommeren 2009 enn det gjør i dag. En av målsetningene med reformen var da også å forenkle bostøtten. Reformen lyktes nok i å gjøre bostøtten enklere og mer transparent, det er litt mer tvilsomt om den lyktes i å gjøre ordningen enkel og transparent.

En kan beskrive den norske bostøtten ved å si at den stiller berettigede hushold overfor en pris på økninger av boutgiftene som varierer med størrelsen på boutgiftene – en varierende marginalpris på boligkonsum. Så lenge boutgiftene er lavere enn den (inntektsavhengige) rimelige boutgiften betaler husholdet én krone for å øke boutgiftene med én krone. Ligger boutgiften mellom rimelig boutgift og boutgiftstaket, er marginalprisen $0,3^4$ altså dekkes 70 prosent av bostøtten. Går boutgiften ut over taket hopper marginalprisen igjen opp til én. Denne fortolkningen av bostøtten som et system med varierende marginalpris på boligkonsum legges til grunn i de empiriske analysene som presenteres i kapitlene 2.3 og 2.4.

Som vi antydte innledningsvis: Store deler av litteraturen om bostøtte har preg av å være beskrivelser av selve systemene, av dem som mottar bostøtte og fornuftige refleksjoner rundt utformingen av bostøttesystemene, se for eksempel Hills (2001), Steele (2001), Whitehead m.fl. (2005), Norris m.fl. (2008) og Nordvik m.fl. (2011). Som sådan har disse analysene vært viktige og betydningsfulle, både som en kilde til kunnskap og ved at de har bidratt til bedring av utformingen av bostøttesystemet. Vår vurdering er likevel at det er et litt tynt tilbud av mer formelle analyser som tester om og i hvor stor grad bostøttesystemene bidrar til oppfyllelse av målene med

⁴ For kommunale leietakere er marginalprisen lik 0,2. Boligutvalget foreslo i Rom for alle (NOU 2011:15) at marginalprisene skulle harmoniseres.

bostøtten. Litteraturen er tynn, men vi skal her gå gjennom noen viktige bidrag og resultatene i dem.

Analysen og evalueringer som ble utført i forbindelse med bostøtteeksperimentet i Phoenix og i Pittsburg på slutten av 70-tallet kan sies å utgjøre en slags første generasjon av studier av effekten av bostøtte. En klassiker fra denne generasjonen er Venti og Wise (1984). De brukte longitudinelle data og estimerte en strukturmodell for mobilitetsbeslutningen og etterspørselen etter (leid) bolig. De bruker så de estimerte parametrene til å gjennomføre simuleringer av ulike typer av støtte til leietakere *med lave inntekter*. Først ser de på effektene av en direkte overføring til støtteberettigede hushold, som ikke er knyttet til størrelsen på boligkonsumet. Når de tar hensyn til usikkerheten i estimerte parametre finner de at bare 2–7 prosent av en ikke øremerket støtte kan forventes å gå til økt boligkonsum. Den lave responsen er et resultat av en lav estimert priselastisitet og høye flyttekostnader.

De går deretter videre og simulerer effekten av et bostøtte-system som er bygd opp av to elementer: en gap-formel av samme type som den norske og et minstenivå for husleien. Et minstenivå på husleien betyr at for å være berettiget til bostøtte må man bo i en bolig som har en husleie som overstiger dette minstenivået. I simuleringene varierer de parametrene i det hypotetiske bostøttesystemet og finner en effekt på boliggetterspørselen som ligger i intervallet 8–68 prosent av størrelsen på bostøtten. Forfatterne rapporterer avslutningsvis at de simulerte effektene ligner mye på de faktiske endringene for dem som i forsøket ble 'utsatt' for bostøtteordninger av den typen de simulerte.

Venti og Wise (1984) er et tidlig bidrag i litteraturen, men står fremdeles som et av de mest solide arbeidene på feltet. Lignende og gode analyser, men med sterkere vekt på mobilitet, ble gjort av Hanucheck og Quigley (1978). Etter denne første generasjonen av studier kan man egentlig si at det ikke har kommet noen etterfølgende helhetlige generasjoner. Det er mer slik at det har kommet noen spredte og relativt enkeltstående artikler på temaet.

Startpunktet for Koning og Ridder (1997) er at det nederlandske bostøttesystemet er utformet slik at det lager knekkpunkter i den

budsjettlinjen som bostøttemottakere stilles overfor. Disse knekkpunktene er punkter hvor den marginale prisen på endringer i boligkonsumet endres. For en beskrivelse og illustrasjon av de tilsvarende knekkpunktene som det norske systemet gir i budsjettlinjen, se kapittel 3 i Nordvik m.fl. (2011). Effekten av bostøtten estimeres til å være 73 prosent av størrelsen på den tilmålte bostøtten, dvs. at én krone i bostøtte gir en økning i boutgiftene på 0,73 kroner. Koning og Ridder (1997) konkluderer sin analyse med at: *If the sole purpose of the HA programme is to increase housing consumption, it appears to be rather successful*, p. 29.

Senere analyser fra Frankrike (Fack, 2006) og Finland (Kangasharju, 2010) finner resultater som er bemerkelseverdig like dem som Venti og Wise (1984) og Koning og Ridder (1997) fant. Like bemerkelsesverdig er forskjellen i hvordan de fortolker resultatene. Begge finner effekter på boutgiftene på rundt 70 prosent av bostøttebeløpene. Både Fack og Kangasharju tolker dette i retning av at bostøtten presser husleiene opp heller enn at mottakerne bor i bedre boliger.

Policyimplikasjonene av disse to fortolkningene er svært forskjellige. Merk at begge de to ovennevnte fortolkningene er teoretisk mulige, og det er mulig at i et land er det boligkvalitet som reagerer, mens det er husleienivåene som reagerer i et annet land. Selvfølgelig er det også mulig (enn si sannsynlig) at den sanne effekten er en kombinasjon av disse to fenomenene. For å nærme seg en konklusjon på hvilke av disse konklusjonene som er nærmest sannheten i en bestemt situasjon, trengs teoretisk arbeid med utvikling av indikatorer og empiriske analyser som gjør bruk av disse indikatorene.

Det er ikke mange studier som eksplisitt tar opp sammenhengen mellom trangboddhet og bostøtte. Et unntak er Enström Öst (2012). Hun betrakter et element i en reform/revisjon av den svenske bostøtten i 1997. I tillegg til en øvre grense på boutgiftene ble det også innført et arealtak. En kan for øvrig merke seg at også det finske bostøttesystemet har en lignende skranke på arealkonsumet. Om en familie i Sverige for eksempel bor i en bolig som har et areal som er 10 prosent over det 'tillatte' arealet, reduseres den boutgiften som

inngår i beregningen av bostøtte med 10 prosent.⁵ Som hun påpeker kan man si at dette elementet i reformen hadde tre viktige effekter:

- i) Det skaper en vridning i prisene etter bostøtte på ulike boligattributter for noen mottakere. Den marginale prisen på areal øker og prisen på andre attributter går relativt sett ned.
- ii) Reformen gjorde algoritmen for beregning av bostøtten mer kompleks og og vanskeligere å gjennomskue for dem den er tenkt å påvirke.
- iii) Den omleggingen som ble gjennomført reduserte statens samlede utgifter til bostøtte – og dermed størrelsen på overføringene til målgruppen.

I sine estimeringer finner Enström Öst (2012) at vridningen av den marginale prisen på arealkonsum påvirker sannsynligheten for å flytte inn i eller bli boende i trangboddhet. Hun finner en økning i sannsynligheten for at familier med små barn skal bli boende under trangbodde forhold i området 15–20 prosent. Denne effekten er statistisk signifikant større enn null.

Susin (2002) finner i en absolutt kompetent utført analyse av tverrsnittsdata, indikasjoner på at husleienivået noen steder i USA presses så mye oppover at vinninga går opp i spinninga. Husleiene i sin allmennhet stiger så mye på grunn av etterspørselsøkningen som er gjort mulig av bostøtta, at hushold med lave inntekter som ikke får bostøtte kommer dårligere ut enn det de ville ha gjort om bostøtten ikke fantes. Husleieøkningene kan endog være så store at en andel av de som har inntekter litt over bostøttegrensen kommer mye dårligere ut. Susin sine resultater tyder på at den aggregerte ulempen for dem som kommer dårligere ut har en større absoluttverdi enn den samlede fordelene for dem som faktisk får bostøtte.

⁵ Selv om en skulle finne det rimelig å ha et tak på arealet som berettiger bostøtte, kan en stille spørsmålsteget ved den svenske utformingen. Utformingen forutsetter at husleien er proporsjonal med arealet. Empirisk forskning, og sunn fornuft, tilsier at den marginale prisen på areal faller ganske kraftig med økende areal. Ut fra dette kan en argumentere for at svenske barnefamilier blir for hardt 'straffet for overforbruk' av areal.

På samme måte som Venti og Wise 20 år tidligere, fortolker Susin sine resultater i lys av lav priselastisitet både på tilbuds- og etterspørselssiden. Spesielt peker han på at tilbudselasiteten er spesielt lav i de laveste kvalitetssegmentene i et boligmarked. Det er ikke opplagt at kombinasjonen av en bostøtte som den norske og det norske boligmarkedet vil gi samme utfall som i USA med sine *Vouchere*. Det er heller ikke opplagt at den typen mekanismer Susin (2002) avslører ikke også kan skapes av den norske bostøtten. Vi tror imidlertid at andelen bostøttemottakere i (nesten) alle markedssegmenter er for lav til at bostøtten er særlig prisdrivende – her trengs det imidlertid mer empirisk kunnskap.

Det er rimelig å tolke denne raske (og selektive) gjennomgangen av empirisk forskning om hvordan bostøtten påvirker boligkonsumet, som at det synes å være etablert at det finnes en positiv sammenheng. Det argumenteres ofte for at mange bostøtteordninger er komplekse og vanskelig å gjennomskue for mottakerne. Med tanke på dette kan man nesten si at de estimerte effektene er overraskende sterke. Et noe uforløst spørsmål i denne sammenhengen er i hvor stor grad bostøtte påvirker husleienivåene i likevekten i markedene. Ikke minst, under hvilke betingelser og markedssituasjoner lekker bostøtten primært ut i økte husleier og under hvilke betingelser og markedssituasjoner er det primært boligkvaliteten som påvirkes.

2.3 Bostøtte og mobilitet – empiriske resultater

Bostøtten gir pengemessig støtte til inntektssvake hushold. Som vi har vært inne på overfor kan vi dele bostøttemottakerne i to grupper: De som har boutgifter over taket for boutgiftene og de som har utgifter under taket: Den første gruppen betaler alt av en økning i boutgiftene selv, mens den andre gruppen ikke betaler mer enn 30 prosent av en marginal økning i boutgiftene ut fra sin egen lomme. Dette innebærer at de som har den lavere prisen kan flytte ut fra dårlige boforhold til en lavere pris enn det de uten bostøtten måtte ha betalt i markedet. Vi undersøker her hvordan sannsynligheten for å flytte ut av dårlige boforhold påvirkes av den marginale prisen hushold stilles overfor i bostøtteordningen. Mer konkret undersøker vi sannsynligheten for å flytte ut av et trangbodd boforhold.

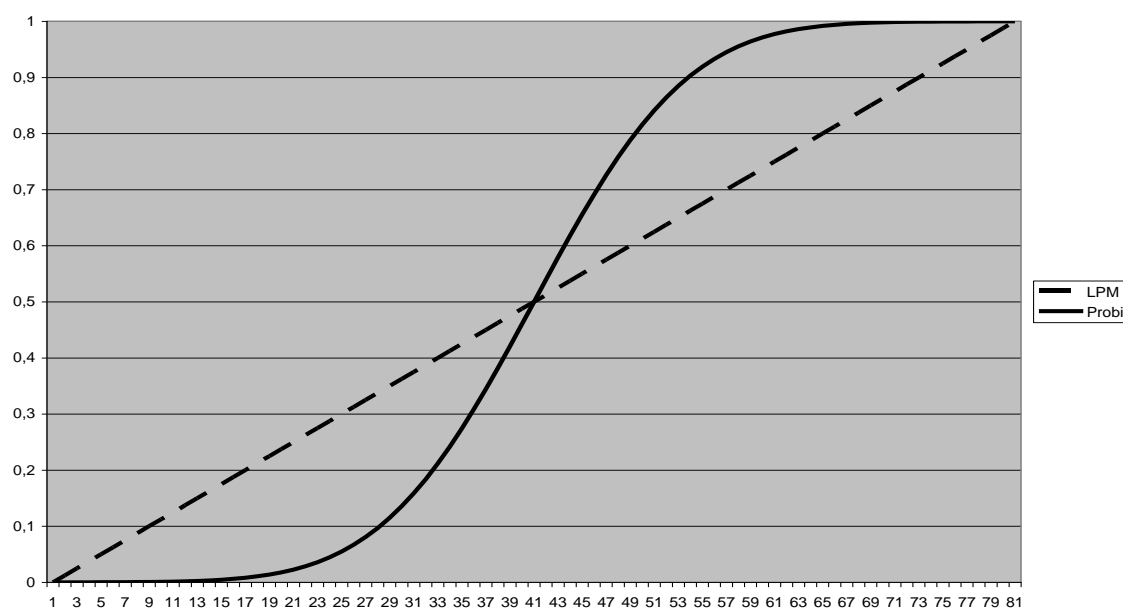
Vi studerer flytteaktivitet over en periode som strekker seg fra august 2009 til mai 2010. Flyttere definerer vi enkelt som hushold som bodde i en annen bolig ved utgangen av perioden enn den boligen de bodde i ved inngangen til perioden. Fokuset i dette arbeidet ligger i flytting som et uttrykk for en (villet) endring i boligkonsumet. For å rendyrke dette har vi tatt bort observasjoner av hushold som flytter over kommunegrenser.⁶ Gjennom den betraktede perioden var det 6,8 prosent av bostøttemottakerne som faktisk flyttet. Vi legger også merke til at 43,5 prosent hadde boutgifter over boutgiftstaket.

Når vi skal studere hvordan trangboddhet, bostøtten og samspillet mellom dem påvirker sannsynligheten for å flytte må vi ta hensyn til at det også er andre faktorer som virker sterkt inn på flyttetilbøyelighetene. Noen av dem knyttet til livsfase er kanskje enda viktigere enn de faktorene vi primært er interesserte i – vi må altså bruke en multivariat analyseteknikk for å kontrollere for disse andre faktorene. Vi står da overfor to familier av regresjonsteknikker som kan benyttes, hver av dem med sine svakheter. Ikke-lineære modeller av typen probit/logit o.l. har det problemet at utelatte variable vil gi koeffisient-estimer som er skjeve mot null, Mood (2010). Bruker vi på den annen side en lineær sannsynlighetsmodell får vi problemer med systematisk variasjon i residualene (heteroskedastisitet) og vi risikerer meningsløse prediksjoner, Madalla (1983)

I dette pest-koleravalget har vi endt opp med å bruke en probitmodell. I tillegg til gammel vane er det to argumenter som fikk oss til å velge denne spesifikasjonen. I probitmodellen er den marginale effekten av en forklaringsvariabel mindre ved lave og høye verdier på sannsynligheten enn den er på midlere verdier: sammenhengen mellom forklaringsvariablene og sannsynligheten har form som en framoverlutende S.

⁶ Ideelt sett skulle vi ha definert lokale boligmarkeder og så beholdt alle de flyttingene som faktisk ble gjennomført innenfor et lokalt boligmarked, selv om de gikk over kommunegrenser. Dette har vi ikke gjort her. Avgrensing av hva som er et lokalt boligmarked er da heller ikke alltid enkelt og entydig.

Figur 2 – Probit og lineær sannsynlighetsmodell (LPM) – en illustrasjon



Funksjonsformen fra probitmodellen som den framstår i figuren overfor, oppfatter vi som intuitivt mer rimelig enn den lineære sannsynlighetsmodellen som er nettopp lineær og som gir konstante marginale effekter. I tillegg har Mood (2010) vist at man kan redusere skjevhetsproblemet med probit-modellen ved å rapportere gjennomsnittlige marginal effekter, dette gjør vi når de empiriske resultatene rapporteres. En kan imidlertid merke seg at vi fikk nokså like resultater når vi testet ut en lineær sannsynlighetsmodell.

Som allerede nevnt finner en i mobilitetslitteraturen et bredt sett av variable som påvirker flyttebeslutninger. Disse kan typisk deles inn i livsfase-relaterte variable, individuelle endringer og egenskaper ved den boligen en bor i. Vi har tatt utgangspunkt i disse i vår modellformulering, for nærmere beskrivelser viser vi til Nordvik (2012). Her konsentrerer vi oppmerksomheten om behandlingen av trangboddhet og bostøttens innvirkning på den marginale prisen. Begge disse variablene er det rimelig å formulere som dummy-variable. Samtidig er vi interesserte i å undersøke og teste om det å ha høy eller lav marginal pris på boligkonsumet virker ulikt inn på dem som bor trangt og dem som ikke gjør det. For å undersøke dette kunne det vært naturlig å bruke de to dummyene og et interaksjonsledd. Denne løsningen velger vi å ikke bruke fordi både tester og tolkning av interaksjonsledd er komplekst i en ikke-lineær modell som probiten, Norton m. fl. (2004).

Vår tilnærming er at vi, i stedet for å modellere direkte effekter og samspillsledd, går direkte på en formulering av samspillet! Vi tar ikke primær-effekter av marginal pris eller trangboddhet inn i vår empiriske modell for flyttebeslutningen. I stedet definerer vi et sett av dummier for fire kombinasjoner av disse to variablene. Kategoriene blir da:

- a) Lav marginal pris og ikke trangbodd: β_1 .
- b) Høy marginal pris og ikke trangbodd: β_2 .
- c) Lav marginal pris og trangbodd: β_3 .
- d) Høy marginal pris og trangbodd: β_4 .

Parametrene $\beta_2 - \beta_4$ estimeres innen rammen av en probitmodell, ved hjelp av den tradisjonelle ML-metoden. Den første parameteren settes lik null for å sikre identifikasjon. De andre effektene vil da bli estimert relativt til den. Vi rapporterer her de gjennomsnittlige marginaleffektene, disse beregnes ut fra de koeffisientene $\beta_2 - \beta_4$ som diskuteres over og opplysningene om verdiene for alle forklaringsvariable som inngår i modellen, for alle observasjoner i vårt datasett.

Modellen er estimert på et datasett som består av 93.154 observasjoner. Da er det kanskje ikke så veldig overraskende at alle de estimerte koeffisientene (og dermed marginaleffektene) er signifikant forskjellige fra null. Resultatene er konsistente med forventningene og med det som er funnet i litteraturen tidligere. Vi konsentrerer oss her om de gjennomsnittlige marginaleffektene som måles ut fra $\beta_2 - \beta_4$, for de andre resultatene, se Nordvik (2012).

For å undersøke den estimerte empiriske modellen evne å føye data på en god måte kan en bruke en likelihoodratio-test. I vår modell har denne en verdi på 3.693. Dette er en meget tilfredsstillende score. Vi har også predikert flyttesannsynligheter for de vel 93.000 observasjonene vi bruker her. Deretter sammenlignet vi fordelingen av prediksjonene blant dem som faktisk flyttet og dem som ikke gjorde dette. Vi fant da en gjennomsnittlig predikert flyttesannsynlighet blant flytterne på 11,2 prosent, mens den var på 5,5 prosent blant dem som ikke flyttet. Vår konklusjon er at modellen diskriminerer ganske bra mellom flyttere og ikke-flyttere.

Den gjennomsnittlige (og signifikante) forskjellen mellom marginal-effekten av å bo ikke-trangt med marginal pris lik én (referansealternativet) versus det å bo ikke-trangt, men med en marginal pris på 0,3, er på 0,5 prosentpoeng. De med høy marginalpris flytter mindre frekvent enn dem med en lav pris. Hushold som bor trangt og står overfor en marginal pris på én har 1,2 prosentpoeng høyere flyttetilbøyelighet enn det referanse-husholdet har. Et hushold i samme trangbodde situasjon som har rom for å øke sin utnyttelse av bostøtten (mao. Hushold med boutgifter under taket og dermed med en lav marginalpris) har en to prosentpoeng høyere flytte-tilbøyelighet, fremdeles målt i forhold til referansealternativet. Vi oppsummerer effektene av det å ha en høy og en lav marginal pris i tabell 2.1. Sammenligningene normaliseres rundt den observerte andelen som flyttet i løpet av den perioden, som var 6.8 prosent.

Tabell 2.1 – Flyttesannsynligheter etter marginal pris og trangboddhet, i prosent.

	P(Flytt)	Prosentvis forskjell fra referanse
Lav marginal pris og ikke trangbodd	6,8	–
Høy marginal pris og ikke trangbodd	6,3	- 4,4
Høy marginal pris og trangbodd	8,0	17,6
Lav marginal pris og trangbodd	8,8	29,4

Flytting over en periode fra august til mai neste år er et lite frekvent fenomen. Små forskjeller i flyttesannsynligheten kan dermed innebære ganske store prosentvise forskjeller. Dette viser da også tabellen ganske tydelig. I analysene var vi spesielt interessert i å belyse og undersøke om en lav marginal pris på endringer i boligkonsumet er et virkningsfullt incitament til å flytte ut av trange boforhold. Denne forskjellen kommer indirekte til syne i tabell 2.1: Innen gruppen av trangbodde er flyttesannsynligheten 10 prosent høyere (8,8 mot 8,0) for hushold som ligger i det segmentet hvor bostøtten bærer en del av kostnaden med en enda høyere bostøtte. Merk at vi har testet denne konklusjonen, og det viste det seg at denne differansen er signifikant større enn null.

Oppsummeringsmessig kan vi altså si at: Flyttetilbøyeligheten er høyere for hushold som har muligheten til å velge en bedre/dyrere bolig og å velte store deler av utgiftene med økningen over på bostøttesystemet, og den er

høyere for dem som bor trangt enn for dem som ikke gjør det. Kombinasjonen av disse to effektene er sterkere enn summen av de isolerte primæreffektene.

2.4 Bostøtte og valg av bolig – empiriske resultater

Det neste spørsmålet vi stiller er om bostøtten påvirker sannsynlighetene for at bostøttemottakere som flytter faktisk flytter inn i en trangbodd situasjon eller ikke. Mer presist spør vi oss om hushold med en lav marginal pris på bolig har mindre sannsynlighet for å flytte inn i en trangbodd situasjon enn det de med en høy marginal pris har. Når vi skal identifisere effekten av marginalprisen må vi kontrollere for andre faktorer vi har grunn til å tro påvirker boligvalgene. Dette gjør vi innen en multivariat ramme.

Når vi analyserer boligvalgene til bostøttemottakere som nylig har flyttet tar vi utgangspunkt i data hentet fra bostøttere registeret. Vi velger ut de husholdsobservasjonene som tilfredsstillende to kriterier. For det første tar vi bare med dem som hadde bostøtte i både august 2009 og i mai 2010. For det andre tar vi bare med dem som flyttet i denne perioden. Flytterne definerer og identifiserer vi naturlig nok på denne samme måten som når vi analyserte flytting overfor. Dette gir oss 6.369 observasjoner, av dem var det 1.193 som i utgangspunktet var trangbodde og 5.176 som ikke var trangbodde.

Avveilingen mellom bruk av lineære sannsynlighetsmodeller og en probitttype blir den samme som i de rene mobilitetsanalysene. Når det gjelder spesifikasjonen av statistisk modell for analyse av beslutningen om å flytte inn i trangboddhet står vi overfor et tilleggsproblem. Folk har ulike preferanser og det er rimelig å tro at det er ikke-observerte forskjeller mellom dem som i utgangspunktet bor trangt og dem som ikke gjør det. Sagt på en noe mer teknisk måte, vi bør ta hensyn til at folk er ikke-tilfeldig plassert i trangboddhet i utgangspunktet – eller i initialsituasjonen. Utvalget er selektert, og tar vi ikke hensyn til det blir de estimerte effektene skjemmet av en seleksjonsskjevhet.

For å kontrollere for den ikke-tilfeldige tilordningen til trangboddhet initialt bruker vi en såkalt seleksjons Heckit-modell, se Madalla (1983). Dette innebærer at det estimeres to sett av koeffisienter: et for dem som

initialt bor trangt og et for dem som ikke bor trangt ved inngangen til den perioden vi betrakter. To sterke argumenter for at Heckman-tilnærmingen gir oss hensiktsmessige statistiske modeller kan nevnes: Formelle (likelihood ratio-) tester viser at hypotesen om tilfeldig seleksjon forkastes på alle meningsfulle signifikansnivåer. Videre viser det seg at de estimerte effektene er forskjellig nå vi ignorerer denne seleksjonsskjevheten. For en nærmere diskusjon av disse tekniske aspektene viser vi til Nordvik (2012).

Blant de som i utgangspunktet bodde trangt finner vi en estimert gjennomsnittssannsynlighet for å flytte inn i en trang bolig som er 6,6 prosentpoeng høyere for hushold som står overfor en marginalpris på én enn blant dem som gjennom bostøtten får en effektiv marginalpris lik 0.3. En lav marginal pris gir altså helt klart lavest tilbøyelighet til å flytte inn i en trang bolig. For fullstendige estimeringsresultater viser vi igjen til Nordvik (2012).

Isolert sett er jo ikke 6,6 prosentpoeng noen svært lav effekt. Her er det et klart poeng å skille mellom ulikheter målt i prosentpoeng og i prosent. Forskjellen blir enda mer betydningsfull når vi ser den i sammenheng med andelene av de opprinnelig trangbodde som faktisk flyttet inn i en trang bolig. Denne andelen var 50,9 prosent, noe som igjen betyr at de som har boutgifter over taket har en 14 prosent høyere sannsynlighet for å flytte til en trangbodd bolig enn de som hadde boutgifter under taket. Den økonomiske intuisjonen og tolkningen er klar. De som ligger under taket har et rom for å utnytte subsidieringen til å øke arealkonsumet utover trangboddhetsnormen. Dette rommet har ikke de som bor trangt med boutgifter over taket.

For de flytterne som i utgangspunktet ikke bodde i en trang bolig har vi gjort tilsvarende analyser som de som ble rapportert for de trangbodde ovenfor. Også der ser vi at spesifikasjonen hvor vi kontrollerer for seleksjon får sterk støtte av data. Den primære effekten vi er interessert i også her, er den estimerte gjennomsnittseffekten av å ha en marginal pris lik én, dvs. å ligge over boutgiftstaket. Denne er 1,8 prosentpoeng og signifikant større enn null. Totalt sett var det 9,9 prosent av de flytterne som ikke bodde trangt som flyttet inn i en trang bolig. I lys av dette, er en effekt av å ha en høy marginal pris på bolig på 1,8 prosentpoeng, ikke helt ubetydelig. Målt rundt gjennomsnittet utgjør forskjellen så mye som 39,6 prosent.

Vi trekker to viktige konklusjoner ut av disse analysene. For det første, våre empiriske resultater, sammen med resultatene fra litteraturen, viser at bostøtteordningen evner å påvirke boligmarkedsatferden til mottakerne i sin allmennhet og tilbøyeligheten til å flytte inn i en trang bolig spesielt. For det andre tyder våre empiriske resultater på at utformingen og differensieringen av bostøttetakene er viktige for den boligpolitiske effekten av bostøtten. Dette bør det gjøres nærmere vurderinger og analyser av. Det er også mulig at en bør vurdere om (mønsteret i) dekningsgraden bør endres. En mulighet hadde vært å ha større variasjon i dekningsgraden slik at den marginale prisen ikke hopper fra 0,3 til én i et enkelt punkt.

3 Bostøttens politiske økonomi

Dette kapitlet oppsummerer noen av resultatene og drøftingene fra et paper om *Housing Allowance in the Norwegian Welfare System – From Housing Policy to Poor Relief?*, Nordvik og Sørvoll (2012). Paperet starter med å gi et raskt riss over noen hovedtrekk i utviklingen av bostøtten slik vi kjenner den i dag i Norge. Deretter går vi gjennom den norske bostøtten og betrakter den i lys av de to mest sentrale målsetningene: å påvirke fordelingen og å stimulere til bedre boforhold blant målgruppene. Videre plasserer vi bostøtten inn i en sosialpolitisk forståelsesramme. Dette gjør vi ved å beskrive bostøtten slik den er utformet i Norge, med termer hentet fra den generelle sosialpolitiske forskningen.

På sett og vis kan man si at det refererte paperet er et litt eksplorativt paper hvor vi betrakter den norske bostøtten gjennom ulike linser. Diskusjonen om universalisme i sosialpolitikken og i sosialpolitikkens elementer brukes som et sett slike linser. Videre bruker vi begreper fra beskrivelser og analyser av det som av og til kalles for den nye sosiale investerings velferdsstaten/sosialpolitikken (*The new social investment welfare state*). I tillegg til at dette skal hjelpe oss til å plassere et virkemiddel som bostøtten inn i en sosial-/velferdspolitisk sammenheng, håper vi at vi åpner for nye perspektiver knyttet til bostøttens utforming og virkemåte. Det kan være nyttig i et revisjons- og fornyelsesperspektiv.

3.1 Et selektivt historisk tilbakeblikk

Man sier ofte at den norske bostøtten ble innført av Bratteli-regjeringen i 1973. Strukturen og oppbyggingen av denne ordningen som kom i 1973, hadde mange klare likhetspunkter med den bostøtten vi har i dag. Ved innføringen ble det understreket at bostøtten var en målrettet del av boligpolitikken og ikke en del av de generelle overføringene til lavinntektsgrupper. Selvfølgelig ble det sett med positive øyne på det faktum at bostøtten også bidro fordelingsmessig ved å overføre ressurser til lavinntektsgrupper, (Stortingsmelding 76, 1971–72). Ved innføringen av bostøtten i 1973 var det et uttalt mål at bostøtten skulle bidra til eieretablering også for

inntektssvake grupper. På den måten kan man se en kontinuitet i boligpolitikken fra 1973 fram til det nylige boligutvalgets NOU *Rom for alle* (NOU 2011:15) med sin tilslutning til en styrket eierlinje i den boligsosiale politikken.

Bostøtten fra 1973 hadde et sett med eksplisitte boligkriterier som måtte være oppfylt for at man skulle være berettiget til å kunne få bostøtte. Allerede fra starten av kunne man altså få avslag på søknad om bostøtte fordi man bodde for dårlig.

Selektiv støtte til hushold med en kombinasjon av lave inntekter og høye boutgifter, fantes også før bostøtten kom i 1973. Dels gjorde sosialhjelpen en del av denne jobben. For familier med barn og for trygdede fantes det også særskilte støtteordninger. Fra 1947 til 1966 fantes en ordning som bare dekket barnefamilier, i 1967 ble alderspensjonister og uføre inkludert i ordningen. På samme måte som bostøtten siden 1973, var også forløperne preget av justeringer og tilpasninger over tid. Et spesielt trekk kan være verdt å nevne. Slik regelverket var utformet kunne ingen motta bostøtte i mer enn 10 år. Det er fristende å se på dette som utslag av tidligere tiders bekymring for likviditetssituasjonen de første årene etter innflytting, ofte i en nybygd bolig (St. Prp. 122 1968–69, Åhrén, 1988).

Det er en fascinerende kontrast i hvem som var entusiastene og støttespillerne for bostøtten i tiden rundt innføringen og de nærmeste årene etter det, og hvem det er som nå omfavner bostøtten. Ved innføringen var de sterkeste pådriverne og støttespillerne å finne i byråkratiet i Husbanken og Kommunal- og arbeidsdepartementet og ikke blant politikere. En allianse bestående av Arbeiderpartiet, bygningsarbeiderne og boligsamvirket, var atskillig mer opptatt av støtte til nyproduksjon som nok ble oppfattet som den ordentlige boligpolitikken. På høyresiden var skepsisen mindre, men det er nok riktig å si at heller ikke høyresiden omfavnet bostøtten, (Sørvoll, 2011). 30 år senere kan vi nesten si at bostøtten blir unisont omfavnet av politikere fra hele den politiske bredden. Politikere fra alle politiske partier snakker om bostøtten som vårt viktigste boligpolitiske virkemiddel.

Bostøtteordningen og dens forløpere har vært preget av kontinuerlige justeringer og tilpasninger. Dels handler justeringene om politiske ambisjoner om å oppnå boligpolitiske og fordelingspolitiske mål, dels handler det

om å løse akutte situasjoner og dels handler det om at bostøtten er en rettighetsordning, og ulike regjeringer har hatt behov for å justere parametre i bostøtteordningen for å balansere sine budsjetter. Når det gjelder det å løse, eller i alle fall møte, akutte problemer kan man bare tenke på kombinasjonen av høye strømpriser og kuldeperioder. Når slike situasjoner inntreffer kommer regjeringens folk på banen (dvs. på Dagsrevyen) og sier at vi skal tilpasse bostøtten slik at denne uholdbare situasjonen blir avhjulpet. Også ved opphevelsen av husleiereguleringen laget man spesialordninger som skulle smøre overgangsperioden. Politisk sett kan man si at bostøtten er et håndtak man kan gripe til i mange og ulike situasjoner.

På tross av denne strømmen av justeringer og endringer er det et poeng i å trekke fram to større reformer. Vi har reformen i 2009 som er omtalt flere steder i notatet og som innebar en ganske betydelig utvidelse av ordningens personkrets. Fram til 1997 hadde vi på mange måter to bostøtteordninger. Den bostøtten som dette notatet handler om og som forvaltes av Husbanken og det såkalte botilskuddet til pensjonister. Dette var en overføringsordning som tok utgangspunkt i boutgifter inkludert oppvarming og inntekter. Blant brukerne ble denne støtten ofte kalt *brenselstilskuddet*. Ordningen hadde ingen formulerte boligkrav. I 1997 ble botilskuddet for pensjonister slått sammen med den ordinære bostøtten. Vi går ikke nærmere inn på detaljene i denne her.

3.2 Bostøttens primæroppgaver

I sin bok om Bostøtte i et komparativt perspektiv starter Peter Kemp med å si at: *Income related housing allowances can have housing policy or social security objectives. In practise, however, schemes invariably have both functions, though one or the other is usually dominant*, Kemp (2007) s.5. Dette sitatet fanger essensen i begrunnelsen for å ha en bostøtte. I ulike utforminger går en slik todelt målsetning igjen i motivasjonen og målsetningen for bostøtten, både i Norge og i andre land.

I sin innflytelsesrike bok Offentlig økonomikk viser Leif Johansen at man ikke kan ha flere mål for den offentlige politikken enn antall virkemiddel en har til rådighet, Johansen (1965). Dette er den såkalte

telleregelen⁷. Tilsynelatende er det da inkonsistent at en ordning så som bostøtten skal bidra til oppfylging av sine to primære målsetninger om økt boligkonsum og -kvalitet blant hushold i målgruppen og samtidig til en bedre fordeling. Denne inkonsistensen er bare tilsynelatende. I anvendelse av telleregelen vil det være riktig å betrakte hver av parametrene i bostøtteordningen som et virkemiddel. Når det er sagt, går man boligpolitiske dokumenter etter i sømmene og tar i betraktning alle de formålene bostøtte skal bidra positivt til, kan det godt være at det er et poeng å telle over forholdet mellom antall målsetninger og virkemidler.

Bostøtten overfører faktisk økonomiske ressurser til 140000 mottakere som alle ligger ganske langt mot den nedre halen av inntektsfordelinga i Norge. De implisitte inntektsgrensene i bostøtteordninga er ikke spesielt høye så dette har en fordelingspolitisk verdi. Spørsmålet om hvorvidt dette er en effektiv fordelingspolitikk og god fordelingspolitikk går vi ikke inn på her. Videre, det finnes sterke argumenter for å påstå at bostøtten faktisk påvirker boligvalgene til målgruppen, gjennom sin reduksjon av de marginale prisene på boligkonsum. Dette har vi belyst både ved en litteraturgjennomgang og i kapittel 2 av dette notatet. Det er altså ikke bare teoretisk mulig å forfølge to ganske ulike mål ved hjelp av bostøtten. Man lykkes også i å gjøre det. Merk at denne påstanden ikke er noen påstand om at den norske bostøtten er optimalt utformet eller at måloppnåelsen er høy.

I bostøttens retorikk har det nok vært en vridning mot en større vekt på det som kan kalles bostøttens rolle i kampen mot fattigdom. Allerede for 15 år siden skrev Koning og Ridder (1997) om situasjonen i Nederland at: *Although there is little discussion of the goals of the RA (Rent assistance) program, it seems that recently the merit good argument has lost ground to distributional considerations.* Vi oppfatter dette som å være en observasjon som er relevant også for Norge i 2012. Videre kan en også merke seg at allerede Åhrén (1988) bemerket at de eksplisitte utsagnene om at bostøtten skulle bidra til bedre boligkvalitet forsvant ut fra mange politikk-dokumenter allerede tidlig på 80-tallet.

⁷ Mer presist sier telleregelen at man ikke kan ha flere lineært uavhengige mål innen den økonomiske politikken enn det antall virkemidler en har til rådighet.

Det kan argumenteres for at bolig er svært viktig både som en levekårs-komponent og som en arena man kan organisere livet rundt. Umiddelbart kan dette se ut som et argument for å støtte boligkonsumet, for eksempel gjennom bostøtte. Vi vil hevde at dette ikke kan være et tilstrekkelig argument for en bostøtte som den norske som gir incitamenter til å velge et høyere boligkonsum enn det man ville ha gjort hvis bostøtten hadde kommet som en ren inntektsoverføring. Hadde man kun tatt utgangspunkt i at bolig var så viktig for husholdet selv, kunne man ha oppnådd målene ved å ganske enkelt gi en overføring som ikke var knyttet til boligutgiftene. Betraktet på denne måten må (minst) ett av tre kriterier være oppfylte for at bostøtten skal være en god ordning.

- i) Økt boligkonsum for svake grupper må ha en verdi for andre enn dem selv. Dette er det man kaller for eksterne effekter.
- ii) Direkte inntektsoverføringer er ikke tilgjengelig eller av en eller annen grunn ikke hensiktsmessig å bruke for å oppnå målene.
- iii) Myndighetene mener at noen (svakstilte) hushold bør bo i bedre boliger enn det de selv synes er passende på sitt inntektsnivå – av hensyn til de svake husholdene selv. Dette er en paternalistisk begrunnelse som bygger på en slags de-vet-ikke-sitt-eget-beste holdning.

Hills (2001) argumenterer på en lignende måte, og han argumenterer videre at en paternalistisk ordning ikke nødvendigvis behøver å være illegitim.

Eksterne effekter kan være knyttet til helseforhold, nabolagseffekter mv. I boligpolitikken barndom⁸ var det å hindre sykdom og spredning av sykdom en viktig begrunnelse for støtte til bolig, Myrdal og Åhrén (1933).

Noen argumenterer for at det finnes en motvilje mot generell fordelingspolitikk i befolkningen som kommer av en forestilling om at de fattige kan komme til å misbruke 'våre skattepenger' i form av sløsing og uverdigg konsum (av typen potetgull, røyk og øl). En politiker som ønsker å gjøre noe med fordelingen i samfunnet må da støtte ulike former for verdigg konsum, så

⁸ Man tenker seg ofte at den nordiske boligpolitikken trådte sine barnesko i Sverige på 30-tallet.

som bolig. I en slik ramme kan man betrakte bostøtte som en mulig og legitim form for fordelingspolitikk. Denne typen argumenter framføres ofte av Nord-amerikanske forskere som f.eks. Quigley (1999). Han trekker parallellen til de såkalte matkupongene som etter hans mening ikke i det hele tatt har bidratt til ernæringen i USA, men som har gitt politikerne et 'verdigg' virkemiddel i fordelingspolitikken. Det kan også sies at bostøtten synes å ha en sterk politisk legitimitet i Norge. Politikere av svært ulik farge framholder bostøtten som et viktig virkemiddel, spesielt i bekjempelsen av fattigdom – altså i fordelingspolitikken.

Bostøtte, heller en rene inntektsoverføringer, kan også begrunnes i ren paternalisme eller i en form for situasjonsbestemt paternalisme. Vi skal her kunne nevne to paternalisme-relaterte argumenter for bostøtte, uten å gå langt inn i en diskusjon av dem. Myndighetene kan ønske at barn skal vokse opp med boforhold over en viss standard, eller rett og slett ønske å bedre boforholdene for barn i lavinntektshushold. Om man så tror at barns behov blir undervurdert i hushold kan det å knytte overføringer til boligkonsum være en effektiv og hensiktsmessig politikk – altså bostøtte er svaret.

Den siste kilden til paternalisme vi skal nevne, tar utgangspunkt i at det kanskje er noen arenaer hvor vi har mindre aksept for ulikhet enn det vi har på andre arenaer. Det er dette Tobin (1970) snakker om når han snakker om å begrense ulikhetens domene. Lignende argumenter finnes i Elster (1992) som drøfter mulighetene for at enkelte goder er slik at vi vurderer fordelingen av dem i isolasjon og ikke i forhold til kompenserende verdier på andre arenaer – dette kaller Elster for lokal rettferdighet. Bolig kan være en sånn arena hvor vi bryr oss om lokal rettferdighet. Når man i tidligere tider fant formuleringer i politiske dokumenter om at vi *Ønsker en boligfordeling som er jevnere enn inntektsfordelingen*, ser vi kanskje et eksempel på lokal rettferdighetssans eller et forsøk på å holde bolig utenfor ulikhetens domene. Også i dette tilfellet vil bostøtte være et mulig og godt svar. Det er lettere å argumentere for en lokal rettferdighet på en del av de feltene Elster nevner, så som organ for transplantasjoner og adgang til grunn- og høyere utdanning.

3.3 Universalisme og bostøtte

Universalisme er et begrep som på mange måter er brukt som et honnørord. Dette på tross av at det egentlig mangler en definisjon av begrepet som alle er enige om⁹, (Anttonen m.fl., 2012). Universalisme er et honnørord som mange har målt egenskapene til velferdssystemer og til de enkelte elementene (ordninger og virkemidler) i velferdssystemer opp mot. Når vi bruker begrepene fra universalismedebatten i beskrivelsen av bostøtten ønsker vi å åpne blikket for andre aspekter enn de man ofte fokuserer på i analyser av bostøtten. Å bruke universalisme som et sett av linser for å betrakte bostøtten, kan være spesielt viktig etter som flere argumenterer for at det er en vridning mot en selektiv og også en residual boligpolitikk, når bostøtten har fått en økt plass i boligpolitikken. Når vi bruker universalismedebatten i beskrivelsene plasserer vi oss ikke i noen bestemt posisjon i debatten. Vi bruker debatten på en eklektisk-pragmatisk måte for å gi bredde til beskrivelsene.

Fra et historisk utgangspunkt argumenterer Kettunen (2008) for at universalisme i sosial- og velferdspolitikken må forstås som en del av nasjonalstatenes grep for å skape en fellesskapsfølelse – altså å skape en vifølelse. Dette var spesielt viktig i den tidlige etterkrigstiden, da klassemotsetninger og -konflikter var en del av den nære fortiden (dette gjelder mer for 30-tallet enn for krigsårene): Kettunen (2008) skriver fra et finsk utgangspunkt, og disse argumentene var jo enda viktigere i Finland i den tidlige etterkrigstiden. Kettunens forståelse harmonerer med Kildal og Kuhnle (2005). De skriver at en universell sosialpolitikk er en politikk for alle som har et (legitimt) behov, det handler altså om medlemskap for alle borgere. Andre igjen har litt løst snakket om (nordisk) universalisme som et omfattende system av allment tilgjengelige ordninger som har som mål å fremme likhet.

Begrepet universalisme brukes mye (uten å bli klart definert) av Titmus (1968) i hans klassiker innen det sosialpolitiske feltet. En kan likevel si at for Titmus var det sentralt at en universell ordning er en ordning som gir støtte

⁹ Stefánsson (2012) bruker ordet polysemic (mangetydig) når han skal karakterisere bruken av begrepet universalisme/universell. I Nordvik og Sørvoll (2012) argumenterer vi for at det kan være vel så fruktbart å betrakte universalisme som et vagt begrep.

til alle dem som har behov for det uten en nedverdiggende behovsvurdering. Den norske bostøtten hadde fra begynnelsen av (1973) elementer som klart må anses som å være universalistiske. De som tilhørte bostøttens personkrets fikk bostøtte gitt at de bodde i en bolig som tilfredsstilte bolig- og finansieringskriteriene. Størrelsen på bostøtten ble beregnet (maskinelt) ved hjelp av en mekanisk gap-formel (Gibb, 1995) uten noe skjønnsmessig element. Etter man har fått bostøtte en gang, blir søknaden automatisk fornyet. For mange mottakere kan man også tenke seg at bostøtten kommer i stedet for sosialhjelp, som tildeles etter en ansikt-til-ansikts behovsprøving som nok kan oppfattes som nedverdiggende. I en Titmus-forstand kan vi si at den norske bostøtten har universelle kvaliteter – og at dette er gode kvaliteter.

Reformen av bostøtten i 2009 innebar en kraftig utvidelse av personkretsen i og med at den åpnet ordningen også for ikke-trygdede uten barn¹⁰. Videre ble det såkalte finansieringskravet helt fjernet. Litt røft formulert kan en si at finansieringskravet innebar at bostøtte bare ble innvilget til mottakere som bodde i en bolig som er/var finansiert av Husbanken. Boliger i borettslag og kommunale utleieboliger var ikke omfattet av finansieringskravet. Noen boligkrav ble også erstattet av mer fleksible funksjonskrav, dette går vi ikke nærmere inn på her. Bostøtten ble da i enda større grad universell fordi den etter reformen dekket alle som hadde kombinasjoner av boutgifter og inntekter som berettiget til bostøtte. Vi følger altså Goul Andersen (2012) i at det gir mer mening i å diskutere grader av universalisme enn å diskutere universalisme som en enten-eller-egenskap.

Når det gjelder bostøtte kan man merke seg at det er stor forskjell på den europeiske typen bostøtte (som den norske tilhører) og bostøttesystemet i USA. I den europeiske typen er det slik at bostøtten er en rettighet: Oppfyller man kriteriene for å få bostøtte får man bostøtte, beregnet etter en på forhånd åpent kjent formel. USAs bostøtte (vouchers eller sertifikater) på den annen side er konstruert slik at når du oppfyller kravene til bostøtte så er du avhengig av at det er ledige bostøttetildelinger, Eriksen og Ross (2012).

¹⁰ Det kan med en viss rett argumenteres for at utvidelsen har skjedd gradvis over tid. Først ved at hushold med varig bruk av sosialhjelp som hovedinntektskilde ble inkludert, så ved at noen kommuner etter hvert valgte å tolke kategorien *varig avhengig av sosialhjelp som hovedinntektskilde* mer og mer liberalt.

Er det ikke ledige bostøttetildelinger må man stille seg i kø og vente – sånn som med kommunale boliger i mange norske kommuner. Aguro og Matusitz (2011) finner at ikke mer enn 30 prosent av de som har rett til bostøtte i USA faktisk får det, resten av de stønadsberettigede står i kø. Kanskje kan man si at man i USA har universell adgang til et bostøttelotteri, men ikke universell adgang til bostøtten.

I Nederland kaller man bostøtten Rent Assistance, Koning og Ridder (1997). Det henger naturlig nok sammen med at bostøtten er begrenset til leietakere, slik er det også i en del andre europeiske land. Mange har også, som for eksempel Norge, en bostøtte som dekker både eiere og leietakere. Det er rimelig å tenke på universalisme som et system som behandler folk i ulike disposisjonsformer mest mulig symmetrisk.

Symmetrisk behandling av leietakere og (ulike typer av) eiere i bostøttesystemet handler ikke bare om at begge grupper er berettiget til bostøtte. Bostøtten utformes og motiveres i de fleste land som en støtte til de løpende boutgiftene. Hvordan boutgifter skal defineres for eiere er ikke en helt triviell øvelse. De konkrete valgene som gjøres i så måte har også betydning for om det er rimelig å betrakte bostøttens behandling av leietakere og eiere som symmetrisk. Dette poenget illustrerer vi ved å sammenligne beregningen av bostøtte for eiere i Norge og Sverige. Boutgiftene for eiere defineres i Norge (litt røft) som summen av nominelle renter og normale avdrag på boliglån og sjablonmessige driftsutgifter, for mer detaljer, se Nordvik m.fl. (2011). I den svenske bostøtten inngår en slags beregnet realrente og avdrag inngår ikke, Åhrén (2007). Boutgiftsbegrepet for eiere framstår i den svenske bostøtten som en slags lapskaus av et boutgifts- og et bokostnadsbegrep. Vi kan ikke si at leietakere og eiere behandles symmetrisk i det norske systemet, men vi vil påstå at asymmetrien er større i Sverige enn i Norge. Vår påstand er at den norske bostøtten inkluderer eiere på en mer universell måte enn det den svenske gjør.

Til sist kan vi nevne en asymmetri etter disposisjonsform i Norge. Hovedregelen i det norske bostøttesystemet er at bostøtten dekker 70 prosent av gapet mellom rimelig og faktisk boutgift, for kommunale leietakere er dekningsprosent imidlertid 80 prosent. Dette innebærer at for gitte inntekter og husleie så får en kommunal leietaker vel 10 prosent høyere bostøtte enn det en som leier privat får.

3.4 Bostøtte og sosiale investeringer

Hemerijck (2012) foreslår et bilde av eller en slags historisk fortolkning av fasen i velferdsstatenes utvikling. Etterkrigstiden fram inn i 70-tallet var preget av utvikling av ordninger som skulle sikre folk som ikke helt greide seg i markedet. Det var en periode preget av en sosialpolitisk framtidsoptimisme og kanskje litt av troen på en form for sosial ingeniørkunst. Man snakket om denne velferdsstaten som en sosialforsikringsstat. Sosialforsikringsstaten kom gjennom det sene syttitallet og fram til i dag under sterk kritikk fordi den skapte svake incitamentener til arbeidsdeltakelse, eller endog incitamentener til ikke-deltakelse. Denne kritikken karakteriseres ofte som en neoliberal kritikk og de politikk-endringene den dro med seg kalles den neoliberale vendingen.

Det som litt røft kalles den neoliberale vendingen kan en finne i både politikken og i den sosialpolitiske litteraturen. Kanskje finner man den i aller størst grad i deler av den økonomiske litteraturen om de sosialpolitiske virkemidlene. To trekk kjennetegner denne vendingen: For det første en korrekt påpeking av (og bekymring over) at mange av sosialpolitikkenes virkemidler hver for seg inneholdt høye marginal skattesatser. Når flere slike virkemidler ble sett i sammenheng kan de aggregerte (implisitte) marginalskattesatsene nå nærmest perverse nivåer. Reformen som reduserte marginal-effektene var det naturlige svaret på dette problemet. For det andre en vektlegging av behovet for pensjonsreformer og av (mer eller mindre eksplisitte) utsagn om at aktuarisk 'rettferdighet' var selvinnslysende viktigere enn hensynet til omfordeling når man reformerte pensjonssystemer. Vi går ikke inn her og belegger disse påstandene, gjennom en egen analyse, men støtter oss på arbeider som Hemerijck (2012) og på Morell m.fl. (2012).

Problemet med høye implisitte marginale skattesatser er et reelt problem og det gir partielt svekkede incentiver til arbeidsmarkedsdeltakelse. Likeledes er det et stort problem at de fleste bøtemidlene på dette vil ha sterkt negative velferdsvirkninger på dem som ikke evner å reagere på de bedre incitamentene. Dette danner en av de viktigste innvendingene mot den neoliberale vendingen, kanskje til og med den viktigste innvendingen. Vi går ikke nærmere inn på dette, men trekker heller fram et perspektiv, nemlig det vi kan kalle for det nye sosiale investeringsperspektivet, som kan sies å konkurrere med det neoliberale perspektivet.

Det nye sosiale investeringsperspektivet handler om utdanning, livslang læring og om en økonomisk atmosfære som fremmer jobbskaping etc. I vår sammenheng er ikke disse dimensjonene de viktigste. For oss er poenget mer et spørsmål om boligsosiale tiltak i sin allmennhet og bostøtten spesielt bidrar til bedre boforhold som igjen i sin tur gir et tryggere og mer stabilt liv. Videre: kan denne tryggheten og stabiliteten gjøre det lettere å etablere seg i arbeid og utdanning. Litt flåsete sagt: kanskje er det ikke slik at bostøtten er et sikkerhetsnett hvor folk slår seg til som i en behagelig hengekøye, men at den mer er et fundament hvor man står trygt når man strekker seg inn på andre arenaer som for eksempel i arbeidslivet. Man kan selvfølgelig også her argumentere for at det ikke er mye nytt under solen. Svært mye av de tankene som finnes under overskriften *det nye sosiale investeringsperspektivet* kan finnes i Myrdal og Myrdal (1934).

En hypotese som det nye sosiale investeringsperspektivet bygger på (eller kanskje heller åpner opp for) er at yrkesdeltakelse ikke bare er et resultat av en marginal avveining mellom verdien av fritid og marginallønnen etter skatt. For mange hushold har deltakelse og inkludering i samfunnet en selvstendig verdi. Påpekningen fra Shroder (2002) om at *housing assistance do not perversely affect self-sufficiency* kan kanskje ses som et boligsosialt uttrykk for en slik spirende skepsis til den neolibérale vektleggingen av incitamentproblemer i den sosialpolitiske debatten.

Det mangler gode empiriske studier som kan hjelpe oss til å avgjøre om bostøtten faktisk hjelper folk til stabilitet og trygghet, og at dette igjen påvirker deltakelse positivt. Dette gjelder selv om resultatene fra både Shroder (2002) og Nordvik og Åhrén (2005) kan tolkes inn i denne rammen. Det er også verdt å merke seg at de hypotesene som ligger inne i sosialinvesteringsperspektivet ikke bare handler om den kortsiktige og umiddelbare sammenhengen mellom arbeidsdeltakelse og utformingen av en bostøtte. Det handler også om hvordan denne sammenhengen er på lang sikt.

I alle fall siden begynnelsen av årtusenet finner man en sosial investeringstankegang i norske boligpolitiske dokumenter. I debatter har vi hørt det ikke særlig gode norske ordet enabling-strategier blitt brukt, dette peker tydelig mot en sosial investeringstankegang. I regjeringens Boligmelding fra 2003–2004 finner man formuleringer som:

En god bolig er grunnlaget for en anstendig menneskelig tilværelse, og vil ofte være avgjørende for innbyggernes helse og deltakelse i arbeidslivet, s.6

Vanskeligstilte på boligmarkedet skal sikres en bolig de kan klare å beholde. Dette er en forutsetning for at flest mulig i yrkesaktiv alder skal klare seg selv ved egen arbeidsinntekt, s.7

Disse perspektivene er også klart til stede i forarbeidene til reformen av bostøtten som ble gjennomført sommeren 2009:

Visjonen om ein god og trygg bustad for alle er ein av grunnpilarane i velferdspolitikken. Bustaden er eit viktig velferdsgode i seg sjølv, men er òg ein sentral føresetnad for god helse, det å få arbeid eller det å ta utdanning. (St. prp. 11 2008–2009. Ei styrkt bustøtte, s. 9)

Vi tar med et til sitat fra denne Stortingsproposisjonen:

Regjeringa har som strategi at flest mogleg skal ta lønt arbeid. Etter dei reglane som gjeld i dag, kan personar som får kontinuerleg, langvarig sosialhjelp, mottakarar av attførings- og rehabiliteringspengar eller tidsavgrensa uførestønad, få bustøtte, medan yrkesaktive utan barn ikkje kan få det. Det kan svekkje motivasjonen til å ta arbeid og gi innlåsings-effektar i trygdesystemet. Den nye bustøtteordninga skil ikkje mellom ulike inntektskjelder. Ved at mottakarane ikkje mistar retten til bustøtte ved overgang til arbeid gir den nye ordninga mottakarane større insentiv til å gå ut i lønt arbeid, s. 28–29

Dette sitatet oppfatter vi som viktig da det etter vår mening illustrerer at interesse og engasjement for sosiale investeringsperspektiv ikke på noen måte betyr at man mener at vurderinger av incitament og marginaleffekter er irrelevant. Det betyr heller at man er åpen for at andre mekanismer også er viktige.

Før vi forlater dette temaet er det på sin plass med en liten advarsel. Bostøtten har som hovedformål å bedre levekår og boforholdene for sårbare hushold. Dette er viktig nok og må ikke mistes av syne i forsøket på å oppnå samfunnsmessig avkastning på andre måter. Likevel, gjennom å utforske det sosiale investeringsperspektivet kan det være at en avslører at rommet for å drive en aktiv fordelingspolitikk, for eksempel gjennom bostøtten, er større enn man i utgangspunktet hadde trodd.

Litteratur

- Agiro, A. and J. Matusitz (2011), 'Housing Vouchers, Benefits and Allowances (VBAs): Comparing Rental Tools in the US, England and the Netherlands', *International Journal of Housing Policy*, 11 (1), 71–88.
- Anttonen, A., Häikiö, L., K. Stefánsson (eds. 2012), *Welfare State, Universalism and Diversity*, Edward Elgar Publishing.
- Elster, J. (1992), *Local Justice – How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*, Cambridge: Cambridge University Press 1992.
- Enström Öst, C. (2012), *Housing allowance, housing consumption and lock-in effects*, Working Paper 2012:3, Swedish Social Insurance Inspectorate.
- Eriksen, MD and A. Ross (2012), 'The Impact of Housing Vouchers on Mobility and Neighbourhood Attributes', *Real Estate Economics*, Forthcoming.
- Fack, G. (2006) 'Are housing benefits an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France' *Labour Economics* 13(6): 747–771.
- Fallis, G. (1990), 'The Optimal Design of Housing Allowances', *Journal of Urban Economics*, 27, 381–397.
- Gibb, K. (1995), 'A Housing Allowance for the UK? Preconditions for an Income-Related Housing Subsidy', *Housing Studies*, 10, 517–532.
- Goul Andersen, J. (2012), 'Universalization and de universalization of unemployment protection in Denmark and Sweden' i Anttonen, A., Häikiö, L., K. Stefánsson (eds. 2012), *Welfare State, Universalism and Diversity*, Edward Elgar Publishing.
- Hanushek, E. A. and J. M. Quigley (1978), 'An Explicit Model of Intra-Metropolitan Mobility', *Land Economics*, 54:4, 411–428.
- Hemerijck, A. (2012) 'Two or three waves of welfare state transformation', i Morel, N., B. Palier og J. Palme eds. (2012), *Towards a social investment state? Ideas, Policies and challenges*, Policy Press Bristol.
- Hills, J. (2001), 'Inclusion or Exclusion? The Role of Housing Subsidies and Benefits', *Urban Studies*, 38, 1887–1902.
- Johansen, L. (1965), *Offentlig økonomikk*, Universitetsforlaget, 1965.

- Kangasharju, A. (2010), 'Housing Allowance and the Rent of Low-income Households', *Scandinavian Journal of Economics*, 112:3, 595–617.
- Kemp, P. ed. (2007), *Housing Allowances in a Comparative Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Kettunen, P. (2008), *Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki*, Tampere Vastapaino.
- Kildal, N. og S. Kuhnle (2005), 'The Nordic welfare model and the idea of universalism' i N Kildal og S Kuhnle (red) *The Normative Foundations of the Welfare State*, Oxford: Routhledge 13–33.
- Kjøsterud, TW (2005), *Hvordan målene ble nådd – Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*, NOVA, Temahefte 1/05.
- Koning, RH. and G. Ridder (1997), 'Rent Assistance and Housing Demand', *Journal of Public Economics* 66, 1–31.
- Maddala, G.S. (1983), *Limit-dependent and qualitative variables in econometrics*, Cambridge University Press 1983.
- Mood, C. (2010), 'Logistic Regression: Why We Cannot Do What We Think We Can Do. And What We Can Do About It', *European Sociological Review*, 26:1, 67–82.
- Morel, N., B. Palier and J. Palme eds. (2012), *Towards a social investment state? Ideas, Policies and challenges*, Policy Press Bristol.
- Myrdal, A. og G. Myrdal (1934), *Kris i Befolkningsfrågan*, Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Myrdal, G. og U. Åhrén (1933), 'Bostadsfrågan såsom socialt planläggningsproblem – Under krisen och på längre sikt., Kooperativt förbundets bokförlag, Stockholm.
- Nordvik, V. (2012), *Housing Allowances, Mobility and Crowded Living: The Norwegian Case*, Paper presentert på NSBB møte, Helsinki Okt.
- Nordvik, V. and P. Åhrén (2005), 'The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case', *European Journal of Housing Policy*, 5 (2) 131–147.
- Nordvik, V., Skog Hansen, I. L., Koren, C. og B. Lescher-Nuland (2011), *Den norske bostøtten. Effekter av en reform* NOVA-report 2/2001.
- Nordvik, V. og J. Sørvoll (2012), *Housing Allowance in the Norwegian Welfare System – From Housing Policy to Poor Relief?* Working Paper in progress.

- Norris, M, J. Healy and D Coates (2008), 'Drivers of Rising Housing Allowance Claimant Numbers: Evidence from the Irish Private Rented Sector', *Housing Studies*, 23:1, 89–109.
- Norton, E. C., H. Wang and C. Ai (2004), 'Computing interaction effects and standard errors in logit and probit models', *The Stata Journal*, 4:2, 103–116.
- NOU 2011:15. Rom for alle. En sosial boligpolitisk for framtiden.
- Quigley, J.M. (1999), 'Why should Government Play a Role in Housing, A View from North America', *Housing, Theory and Society* 16, 201–203.
- Shroder, M. (2002). Does housing assistance perversely affect self-sufficiency? A review essay. *Journal of Housing Economics* 11: 381–417.
- St. meld. 76 1971–72, *Om boligspørsmål*.
- St. meld. 23 2003–04, *Om boligpolitikken*.
- St. prp. 122 1968–69, *Om en ordning for bostøtte*.
- St. prp. 11 2008–09, *Ei styrkt bostøtte*.
- Steele, M. (2001), 'Housing Allowances in the US Under Section 8 and in Other Countries: A Canadian Perspective' *Urban Studies* Vol. 38, 81–103.
- Stefánsson, K. (2012) 'What is in a word? Universalism, ideology and practise' i Anttonen, A., Häikiö, L., K. Stefánsson (eds. 2012), *Welfare State, Universalism and Diversity*, Edward Elgar Publishing.
- Susin, S. (2002), 'Rent vouchers and the price of low-income housing' *Journal of Public Economics* 83, 109–152.
- Sørvoll, J. 2009, 'The Political Ideology of Housing and the Welfare State in Scandinavia 1980–2008: Change, Continuity & Paradoxes', paper presented at the ENHR-conference in Prague, 28th of June-1st of July 2008.
- Sørvoll, J. 2011, *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*, NOVA-report 16/2011.
- Tobin, J. (1970), 'On Limiting the Domain of Inequality', *Journal of Law and Economics*, 13, 263–277.
- Titmus, RM (1968), *Commitment to Welfare*, London: Allen and Unwin.
- Venti, S.F. and D.A. Wise (1984), 'Moving and Housing Expenditure: Transaction Costs and Disequilibrium' *Journal of Public Economics* 23 207–243.

Whitehead, C., K. Gibb and M. Stephens (2005), *Evaluation of English Housing Policy 1975–2000 – Theme 2 Finance and Affordability*, Office of the Deputy Prime Minister.

Åhrén, P. (1988), Bostøtteordningen. En gjennomgang av bostøtteordningen samt forslag til forandringer, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Åhrén, P. (2004), 'Housing allowances', in M. Lujanen (ed.), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Copenhagen.

Åhrén, P (2007), 'Housing allowance systems in Sweden', i Kemp, P ed. (2007), *Housing Allowances in a Comparative Perspective*, Policy Press, Bristol.

Aarland, K. (2010), 'Housing Quality' in HC Sandlie ed.: *Bolig og Levekår i Norge 2007*, NOVA Report 2/2010.