

RAPPORT

UTREDNING AV BOSTØTTEN MED FOKUS PÅ EFFEKTER FOR BRUKERNE



MENON-PUBLIKASJON NR. 106/2020

Av Simen Pedersen, Nina Bruvik Westberg, Per Fredrik F. Johnsen, Maja Olderskog Albertsen og Iselin Kjelsaas



Forord

Menon Economics har på oppdrag fra Bostøttealliansen utredet bostøtten, med fokus på brukereffekter. Vår kontaktperson hos Bostøttealliansen har vært Margrethe Gaassand.

Bostøttealliansen, som består av 23 medlemsorganisasjoner, ble etablert mars 2019. Bostøttealliansens formål er å sette lys på bostøtteordningen og lete etter gode løsninger der hvor bostøtten ikke treffer sine målgrupper og sitt formål godt nok. Det er også et selvstendig mål med denne utredningen at den skal kunne bidra til å gi Bostøttealliansen et godt grunnlag for en felles arbeidsplattform for alliansepartnerne i tiden fremover. Bostøttealliansen representerer et bredt spekter av brukere, som alle har til felles at de er i målgruppen for bostøtteordningen. Brukergruppene som er representert omfatter personer med rusproblematikk, huseiere, leieboere, lavinntektsgrupper, funksjons- og utviklingshemmede, eldre og pårørende samt fag- og yrkesorganisasjoner. Utredningen er finansiert med tilskudd fra Husbankens tilskuddsordning for boligsosiale tiltak.

Representanter fra Bostøttealliansens medlemsorganisasjoner har kommet med nyttige innspill til utredningsarbeidet. I vedlegg 1 gis en oversikt over de personer og organisasjoner som vi har hatt dialog med.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra mai til oktober 2020. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Nina Bruvik Westberg, Per Fredrik F. Johnsen, Maja Olderskog Albertsen og Iselin Kjelsaas. Erland Skogli har kvalitetssikret rapporten.

Oktober 2020

Simen Pedersen
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

| | |
|---|-----------|
| INNHold | 2 |
| SAMMENDRAG | 3 |
| 1. BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODIKK | 8 |
| 1.1 Bakgrunn | 8 |
| 1.2 Problemstillinger Bostøttealliansen ønsker svar på | 8 |
| 1.3 Metodisk tilnærming | 8 |
| 2. BESKRIVELSE AV BOSTØTTEORDNINGEN | 10 |
| 2.1 Formålet med bostøtten | 10 |
| 2.2 Dagens innretning | 10 |
| 2.3 Endringer i bostøtte ila. det siste tiåret | 13 |
| 2.4 Endringer i andre forhold som påvirker bostøttemottakere | 13 |
| 2.5 Om bostøttemottakere | 14 |
| 3. VURDERING AV SVAKHETER VED DAGENS ORDNING | 16 |
| 3.1 Påstander om bostøtten og tilgrensende virkemidler | 16 |
| 3.2 Vurderinger av påstander knyttet til forvaltning av bostøtteordningen | 17 |
| 3.3 Vurderinger av påstander knyttet til innretningen av bostøtteordningen | 19 |
| 3.4 Vurderinger av påstander knyttet til enkeltgrupper | 28 |
| 4. PROBLEMENE VI FINNER GRUNNLAG FOR Å TA MED VIDERE I UTREDNINGEN | 32 |
| 5. MULIGE LØSNINGER PÅ PROBLEMENE | 34 |
| 5.1 Problem 1 – Inntektsgrensene er for lave | 34 |
| 5.2 Problem 2 – Boutgiftstaket er for lavt | 35 |
| 5.3 Problem 3 - Uføretrygdede håndteres ulikt innenfor ordningen og flere faller gradvis ut | 36 |
| 5.4 Problem 4 - Bostøtten kan gi vridninger bort fra arbeid | 37 |
| 6. UTSLAG FOR BRUKERNE AV JUSTERINGER I BOSTØTTEN | 38 |
| 6.1 Kort om bostøttekalkulatoren | 38 |
| 6.2 Typeeksemplene vi benytter som eksempelberegninger | 38 |
| 6.3 Tiltak 1 – Øke inntektstaket | 39 |
| 6.4 Tiltak 2 – Øke boutgiftstaket | 40 |
| 6.5 Tiltak 3 – Innlemme samtlige uføre i overgangsordningen fra 2015 | 42 |
| 7. BETRAKTNINGER OM FORSLAG TIL ENDRING I BOSTØTTEN | 44 |
| 7.1 Konsekvenser av endringene for typeeksemplene gjennomgått i kapittel 6 | 44 |
| 7.2 Samlet vurdering av endringsforslagene | 45 |
| 8. SAMFUNNSØKONOMISKE VURDERINGER AV ENDRINGER I BOSTØTTEN | 46 |
| REFERANSER | 48 |
| VEDLEGG 1 – PERSONER VI HAR SNAKKET MED | 51 |

Sammendrag

Bostøtten er en behovsprøvd statlig støtteordning med formål om å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et høvelig bosted. Bostøtten er viktig ordning for mange: 123 000 husstander mottok støtte i 2019. Menon har i denne utredningen vurdert ordningens innretning og effekter på brukerne. Våre viktigste funn og konklusjoner er:

- **Inntektsgrensene er for lave.** Begrunnelsen er at det ser ut som at inntektsgrensene ikke har holdt tritt med inntektsutviklingen til de som har behov for bostøtte i samfunnet.
- **Boutgiftstakene er for lave.** Begrunnelsen er at boutgiftene ikke har holdt tritt med boutgiftutviklingen. Dette gjelder spesielt hushold med én og to personer.
- **Uføretrygdene behandles ulikt.** Økningen i uføres brutto skattepliktige inntekter, en konsekvens av uføre-reformen i 2015, har bidratt til at færre uføre kvalifiserer for bostøtte. Samtidig sikrer overgangsordningen at husstander med personer som var uføre i desember 2014 får et inntektsfradrag som gjør at de kvalifiserer for bostøtte.
- **Bostøtten gjør det mindre gunstig å jobbe – for enkelte.** Ved en inntekt innenfor inntektsgrensen i bostøtten vil økt arbeidsinntekt for bostøttemottakeren bidra til at bostøtten avkortes. Avkortningen vil isolert sett gi svekkede insentiver til å jobbe for bostøttemottakerne som har denne muligheten.

I forbindelse med Statsbudsjettet 2021 foreslo regjeringen fem endringer i bostøtten. Vår vurdering er at endringene gjør det bedre for mange av bostøttemottakerne og bidrar til at flere får bostøtte. Forbedringene for mottakerne er imidlertid beskjedne, og vi vurderer at endringene ikke er tilstrekkelig til at formålet med bostøtten oppnås. Basert på de identifiserte svakhetene ved innretningen av bostøtten, har vi kommet med forslag til hvordan man kan korrigere for svakhetene, samt beregnet konsekvenser av endringsforslagene for ulike typeeksempler. Endringene vi foreslår bidrar til å underbygge formålet med bostøtten og gjøre ordningen mer rettferdig.

Vårt oppdrag har omfattet å svare på fem problemstillinger

I dialog med Bostøttealliansen har vi konkretisert følgende problemstillinger for utredningen:

1. Hva opplever brukerne som de største problemene med bostøtten (slik den er innrettet i dag)?
2. Hvilke av de opplevde problemene ved bostøtten er det faglig grunnlag for finne løsninger på?
3. Hvordan kan utfordringene, som det er faglig grunnlag for å finne løsninger på, faktisk løses?
4. Hva er konsekvensen for den enkelte mottaker av å løse disse problemene?
5. Hvordan slår de foreslåtte endringene i regjeringens forslag til statsbudsjett ut for de ulike brukerne?

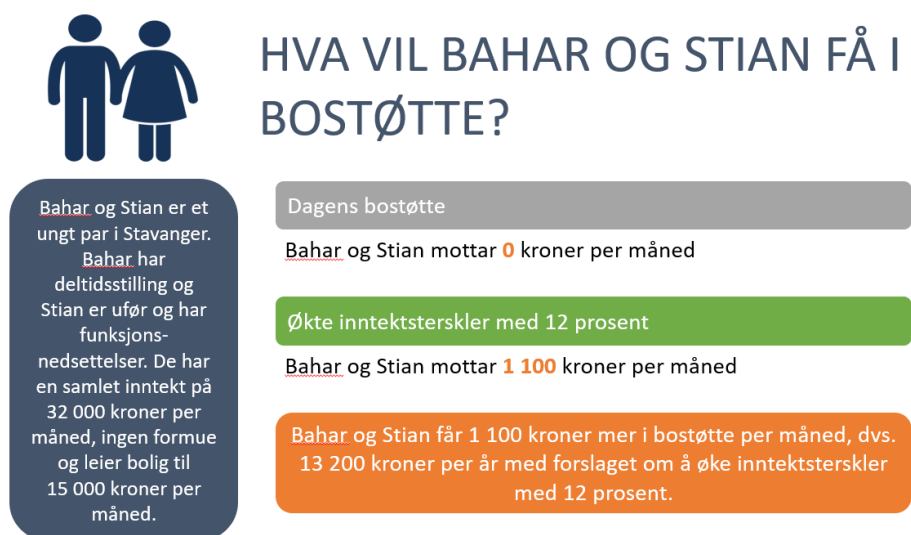
I det følgende gjennomgår vi våre viktigste vurderinger, funn og resultater i utredningen.

Inntektsgrensene bør oppjusteres

Inntektsgrensene for å motta bostøtte er i enkelte situasjoner lavere enn den relative fattigdomsgrensen (EU60). Det er ikke opplagt hva som vil være den «riktige» inntektsgrensen for å sikre at lavinntektshusholdninger omfattes av ordningen, jf. bostøttens formål om å sikre personer med lave inntekter (og høye boutgifter) et høvelig bosted. Siden 2017 har taket for godkjente boutgifter og innslagspunkter for egenandelen blitt justert for konsumprisvekst. Det innebærer at inntektsgrensen og terskelverdiene indirekte har blitt justert for konsumprisutvikling i 2017. Før 2017 har vi ikke greid å finne ut hvordan inntektsgrensene og terskelverdiene har blitt justert. Årsaken til det er at inntektsgrensene fastsettes indirekte ved blant annet nivået på godkjente boutgifter og innslagspunktene for egenandel, og fra 2010 til 2017 har bostøtten blitt endret flere ganger på ulike måter.

Hvis situasjonen har vært at inntektene til de som mottar bostøtte har økt mer enn inntektsgrensene og terskelverdiene for egenandelen har utviklet seg fra 2010 til 2019, så har flere gradvis falt utenfor ordningen. Vi har valgt å undersøke nærmere hva som skjer hvis vi øker terskelverdiene for egenandelene. Grunnen til at vi endrer terskelverdiene er at vi ønsker å rendyrke en endring i inntektsgrensene, uten en tilsvarende endring i boutgiftstakene. Siden vi ikke har oversikt over hvordan inntektsgrensene faktisk har utviklet seg fra 2010 til 2017 må dette sees på som et *regneeksempel*, ikke et konkret innspill til hvordan bostøtten bør endres. I regneeksempelen antar vi at inntektsgrensene og terskelverdier i bostøtten har fulgt konsumprisindeksen siden 2010 og at utviklingen i grunnbeløpet i folketrygden er en god indikator på inntektsutviklingen til bostøttemottakerne. I perioden fra 2010 til 2019 finner vi at grunnbeløpet har vokst 12 prosent mer enn konsumprisindeksen. Hvis terskelverdiene for egenandelen økes med 12 prosent, innebærer det at typeeksempelen (figur A under) går fra en situasjon der de ikke får bostøtte til at de får 1 100 kroner per måned i bostøtte.

Figur A **Konsekvensen av å øke inntektstærskler med 12 prosent for typeeksempelen samboerparet Bahar og Stian**



Kilde: Menon Economics

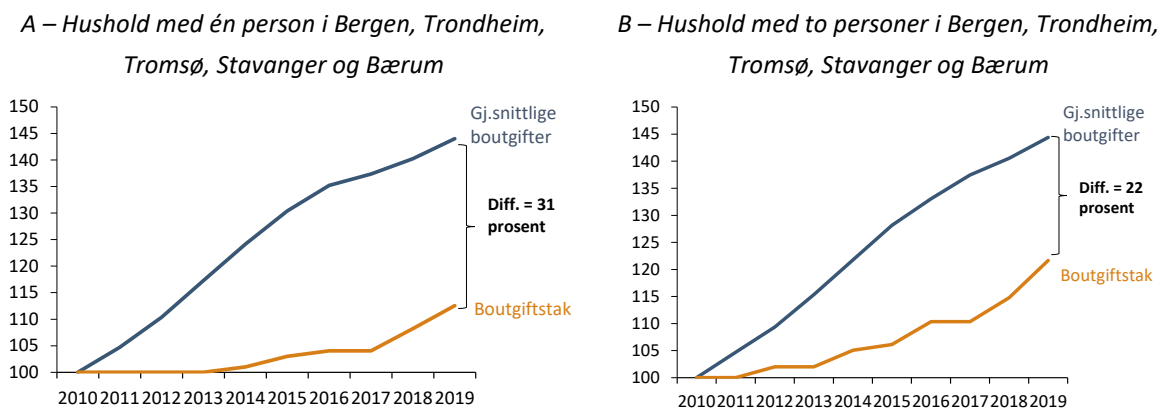
Boutgiftstaket er lavere enn boutgiftene for hushold med én og to personer

Nesten samtlige organisasjoner trekker frem at taket for godkjente boutgifter er for lavt til at bostøtten i mange tilfeller kan oppnå formålet med ordningen, nemlig å sikre husstander med lave inntekter og høye boutgifter en *høvelig bolig*. At boutgiftstaket er lavt sammenlignet med boutgiftene bekreftes i analysene til Husbanken. Husbanken (2019) viser at 76 prosent av bostøttemottakerne i 2019 hadde boutgifter over boutgiftstaket. Dette gjelder særlig husstander med to personer, husstander som bor i Oslo og unge uføre. I tillegg har leietakere oftere boutgifter som overstiger boutgiftstaket (77 prosent) enn hva tilfellet er for eiere (71 prosent). Det er nærliggende å tro at dette henger sammen med den voldsomme veksten i boligpriser og leiepriser det siste tiåret.

Basert på våre analyser finner vi at differansen mellom gjennomsnittlige boutgifter og boutgiftstaket er størst for hushold med én og to personer bosatt i kommunene Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum (kommunegruppe 2). Årsaken til at differansen ikke er like stor for personer i Oslo, som man kan forvente, er fordi boutgiftstaket ble økt med ti prosent for Oslo i 2012. Differansen for disse gruppene er vist i figur B. Som vi ser, er differansen lik 31 prosent for enslige i kommunegruppe 2 og 22 prosent for hushold med to personer i

kommunegruppe 2. Tilsvarende er differansen betydelig for husholdninger med én og to husholdningsmedlemmer i kommunegruppe 1 og 3.

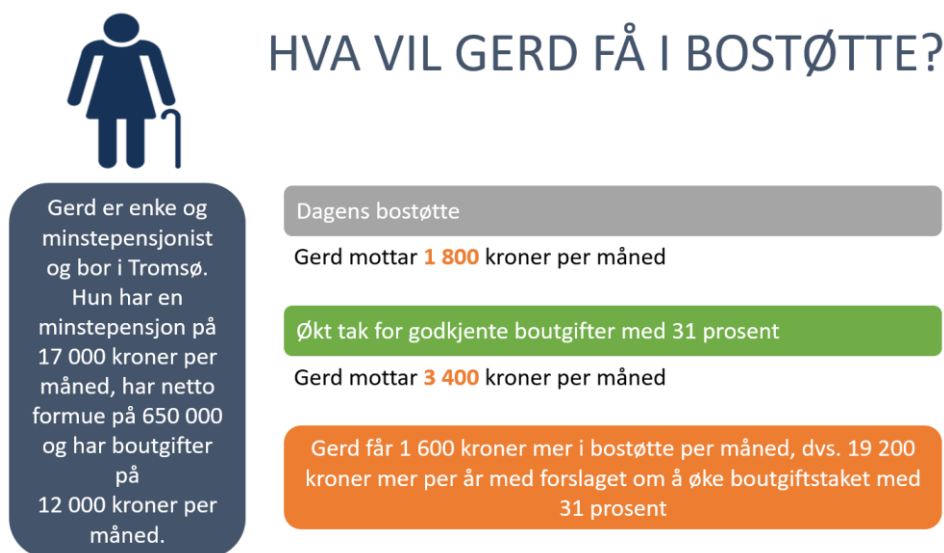
Figur B Utvikling i boutgiftstaket sammenlignet med gjennomsnittlige boutgifter blant utvalgte bostøttemottakere, indeksert lik 100 i 2010



Kilde: Husbanken og SSB, bearbejdet av Menon Economics

Korrigeres denne differansen fullt ut, har det betydelig konsekvens for brukerne. Et eksempel på dette er vist i figur C. Minstepensjonisten Gerd i Tromsø får en økning fra 1 800 kroner til 3 400 kroner per måned i bostøtte.

Figur C Konsekvensen av å korrigere differansen og øke boutgiftstaket med 31 prosent for typeeksempellet Gerd



Kilde: Menon Economics

Uføre bør behandles likt

Økningen i uføres brutto skattepliktige inntekter, en konsekvens av uførereformen i 2015, har som nevnt bidratt til at færre uføre kvalifiserer for bostøtte. Samtidig sikrer overgangsordningen at husstander med personer som var uføre i desember 2014 får et inntektsfradrag som gjør at de kvalifiserer for bostøtte.

For å illustrere hvordan uføretrygdene håndteres ulikt gjennom ordningen, har vi sett på et eksempel med to tvillingbrødre som begge er unge uføre og enslige. Begge var under 26 da de ble uføre, og ingen av dem rakk å jobbe fulltidsjobber lenge nok til at uføretrygden overstiger minstebeløpet på 2,91 ganger folketrygdens grunnbeløp. I 2020 er deres brutto uføretrygd på 293 500 kroner. Rune ble imidlertid ufør i 2014, før uførereformen. Han får derfor et fradrag fra inntekten sin i beregningen av bostøtte som utgjør nesten 43 000 kroner. Tvillingbroren Even får ikke dette fradraget ettersom han ble ufør etter uførereformen, i 2016. I figur D har vi illustrert hvordan overgangsordningen slår ut på beregnet bostøtte for henholdsvis Even som er utenfor overgangsordningen og Rune som er en del av den. Forskjellen i inntekten som inngår i beregningsgrunnlaget utgjør 1 950 kroner i måneden. Rune får utbetalt 2 700 kr, mens Even får utbetalt 1 400 kroner. Dette illustrerer hvor store utslag overgangsordningen har på bostøtteutbetalingene.

Figur D Konsekvensen av å gjøre overgangsordningen i 2015 gjeldende for alle unge uføre illustrert gjennom typeeksempelene Rune og Even



Kilde: Menon Economics

Bostøtten bør gi incentiver til å jobbe

Dersom en husstand øker inntektene, herunder brutto skattepliktige inntekter, i søknadsmåneden og dette overstiger gjeldende inntektsgrense, mister husstanden rett på bostøtte. I tillegg avkortes bostøtten som følge av økninger i inntekt under øvre inntektsgrense. Økt arbeidsinntekt kan dermed på marginen gjøre at incentivene til å jobbe reduseres. Virkningen for den enkelte forsterkes av at arbeidsinntekt skattlegges og at den enkelte kan få avkortning i andre velferdsordninger. Samlet sett kan det bidra til at man taper inntekt på å jobbe.

Selv i en situasjon når den enkelte tjener på å jobbe, altså i tilfeller når arbeidsinntekt minus skatt og avkorting av bostøtte er positiv, vil lønnen man sitter igjen med innenfor inntektsgrensen i bostøtten være lav. Bostøtten bidrar med andre ord til å gjøre «prisen på fritid» lavere, noe som gir incentiver til å jobbe mindre enn man ellers ville gjort. Denne vridningseffekten, som skyldes avkorting i bostøtte, kan anses som et uønsket effektivitetstap i økonomien. Hvis denne gruppen av bostøttemottakere på marginen velger å ta lønnet arbeid, kan det på sikt bidra til at flere kommer ut av uføre og går fra å være en netto mottaker til å bli en netto skatteyter. Ikke bare bidrar dette til et mer verdig og meningsfullt liv for den enkelte, men det kan også bidra til såkalte positive virkninger for samfunnet (eksempelvis ved lavere offentlige utgifter til fysisk og psykisk helse).

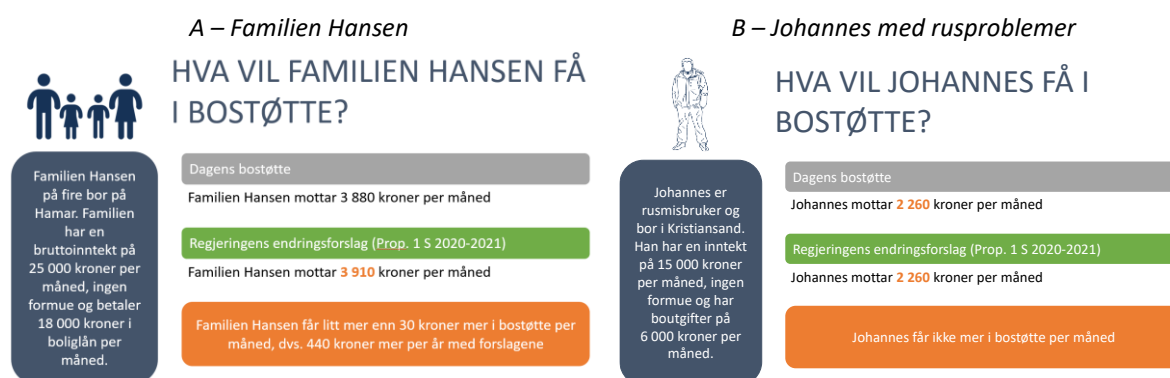
I dialog med medlemsorganisasjonene har vi konkretisert to mulige endringer som kan bidra til økte jobbinsentiver for denne gruppen. Det første forslaget innebærer at personer som er arbeidsledige på søkertidspunktet kan søke og få innvilget bostøtte for flere måneder av gangen. For å gi de riktige incentivene må det ikke

være et krav om tilbakebetaling hvis de mottar lønn. En mindre omfattende endring kan være at personer som er arbeidsledige på søkertidspunktet i sin helhet får beholde bostøtten selv om man ila. måneden har arbeidsinntekter.

Regjeringens forslag gjør det bedre for bostøttemottakerne, men er det nok?

Regjeringens forslag til statsbudsjett for budsjettåret 2021, som ble lagt frem 7. oktober 2020, inkluderer fem forslag til endringer i bostøtten. Endringene omfatter økt boutgiftstak, nedjustering av det progressive leddet i egenandelen, redusert grense for minsteutbetaling og å likestille foreldrene i tilfeller der barn har delt bosted. Basert på beregninger av endringsforslagenes samlede konsekvens for bostøtten til ulike typeeksempler, er vår vurdering at endringene gjør det bedre for mange av bostøttemottakerne. Forbedringene for mottakerne er imidlertid beskjedne og bidrar dermed i liten grad til å rette opp i de problemer og svakheter vi har identifisert i vår utredning. Det er også verdt å nevne at mottakere som i dag ikke bindes av hverken øvre grense for boutgifter eller inntekt, og heller ikke har mer inntekt i året enn inntektstærskelen for det progressive leddet, ikke påvirkes av endringsforslagene. I figur E viser vi hvordan endringene påvirker en hypotetisk barnefamilie med lav inntekt på Hamar og Johannes med rusproblemer i Kristiansand.

Figur E Konsekvenser av regjeringens forslag for økonomien til typeeksemlene Familien Hansen og Johannes



Kilde: Menon Economics

1. Bakgrunn, problemstillinger og metodikk

1.1 Bakgrunn

Bostøttealliansen, som består av 23 medlemsorganisasjoner, ble etablert mars 2019. Bostøttealliansens formål er å sette lys på bostøtteordningen og lete etter gode løsninger der hvor bostøtten ikke treffer sine målgrupper og sitt formål godt nok. Det er også et selvstendig mål med denne utredningen at den skal kunne bidra til å gi Bostøttealliansen et godt grunnlag for en felles arbeidsplattform for alliansepartnerne i tiden fremover.

Bostøttealliansen representerer et bredt spekter av brukere, som alle har til felles at de er i målgruppen for bostøtteordningen. Brukergruppene som er representert omfatter rus og rehabilitering, huseiere, leieboere, lavinntektsgrupper, funksjons- og utviklingshemmede, eldre og pårørende samt fag- og yrkesorganisasjoner.

1.2 Problemstillinger Bostøttealliansen ønsker svar på

I dialog med Bostøttealliansen har vi konkretisert følgende problemstillinger for utredningen:

1. Hva er de opplevde problemene med dagens innretning av bostøtten?
2. Hvilke av de opplevde problemene ved bostøtten er det faglig grunnlag for å løse?
3. Hvordan kan utfordringene, som det er faglig grunnlag for å løse, faktisk løses?
4. Hva er konsekvensen for den enkelte mottaker av å løse problemene?
5. Hvordan slår de foreslåtte endringene i regjeringens forslag til statsbudsjett ut for de ulike brukerne?

1.3 Metodisk tilnærming

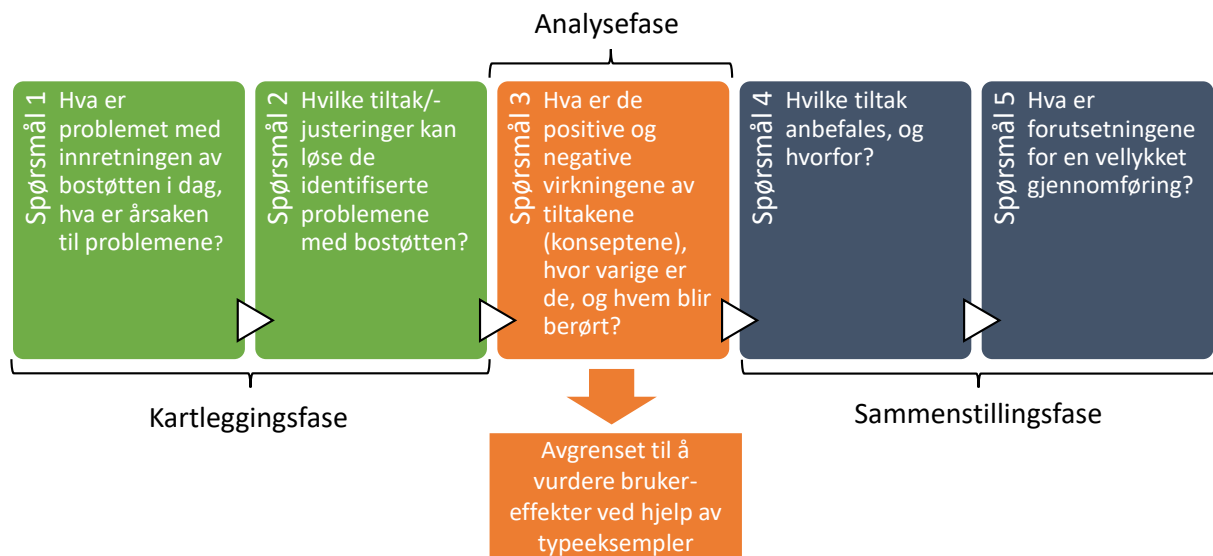
Vi har valgt å knytte spørsmålene Bostøttealliansen ønsker svar på opp mot utredningsinstruksen. En utredning i tråd med utredningsinstruksen er et verktøy for å definere problemet, finne ulike måter å løse problemet på (tiltak) og identifisere og synliggjøre virkninger (positive og negative konsekvenser) av konseptene for berørte grupper i samfunnet.

I gjennomføringen av utredning etter utredningsinstruksen har vi en konkret sekvensiell tilnærming som sikrer at analysene dimensjoneres etter utredningsbehov, tilgjengelig informasjon og ressurser. Dette sikrer et godt og konsistent beslutningsgrunnlag og effektiv ressursutnyttelse i analysearbeidet. Vi deler utredningen opp i fem spørsmål (i henhold til utredningsinstruksen), se figur A, og avgrensers oss i denne utredningen til å svare så godt vi kan på spørsmål 1, 2 og 3.

For å kunne identifisere justeringer av dagens innretning av bostøtten har vi søkt å få en god forståelse for hvilke problemer som ønskes løst. En problembeskrivelse bør spesifisere hvilket problem man står overfor, hvor stort omfanget av problemet/-ene er og hva som er årsakene til problemet. Vår metode for å identifisere problemene har vært å gjennomføre gruppeintervjuer med Bostøttealliansens medlemsorganisasjoner og intervju med Husbanken. I tillegg har vi gjennomgått relevant litteratur (ny og gammel).

Intervjuene har gitt oss en lang liste med problemer med innretningen av dagens bostøtte, som er snevret inn til fire konkrete problemer som ønskes løst. Kriteriene for innsnevringen har vært i hvilken grad endringer i bostøtten kan løse problemene, samt hvor viktig Bostøttealliansens medlemsorganisasjoner mener at det er at problemene blir løst. For å identifisere gode tiltak (justeringer av dagens innretning), har vi drøftet og konkretisert løsninger på problemene. Løsningene er videre operasjonalisert i konkrete endringer i tilskuddsatser, regelverk etc.

Figur 1.1 De fem spørsmålene i utredningsinstruksen



Vi er opptatt av å forstå konsekvensen for den enkelte mottaker av bostøtten (eventuelt de som faller utenfor) av de identifiserte endringene. Som et utgangspunkt la vi derfor, i samråd med alliansen, opp til å identifisere fire til fem representative typeeksempler. Typeeksemplene beskriver situasjonene til hypotetiske personer og deres inntekter (herav bostøtte), bo- og levekostnader og andre relevante forhold. Typeeksemplene er videre benyttet i regneeksempler som illustrerer hvordan den enkeltes økonomi blir påvirket av de ulike endringsforslagene.

2. Beskrivelse av bostøtteordningen

Bostøtten har som formål å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et høvelig bosted. Ordningen er rettighetsbasert, og for å ha rett på bostøtte må husstanden og boligen tilfredsstillende en rekke krav. I tillegg må husstandens brutto skattepliktige inntekter være lavere enn inntektsgrensen, differensiert etter bostedskommune og antall husstandsmedlemmer. Hvor mye en husstand kan motta i bostøtte avhenger av boutgiftene og boutgiftstaket (godkjente boutgifter), der sistnevnte også varierer etter bostedskommune og antall husstandsmedlemmer. Utbetalt bostøtte utregnes som en prosentsats (dekningsgrad) av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel. Satsen er i dag på 73,7 prosent. I tillegg dekker husstanden en egenandel fastsatt basert på inntekten og formuen til husstanden. I 2019 mottok rundt 123 000 husstander bostøtte i en eller flere måneder. Mottakerne er i all hovedsak husstander med midlertidige trygdeytelser eller uten trygdeytelser. Blant husstander som fikk avslag i 2019, var for høy inntekt årsaken til avslag for tre fjerdedeler.

2.1 Formålet med bostøtten

En del av Norges innbyggere er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet. Det vil si at de er uten egnet bolig, bor i uegnet bolig eller bomiljø, eller står i fare for å miste boligen sin. De boligsosiale virkemidlene søker å løfte de vanskeligstilte ut av slike situasjoner. Bostøtten er ett av flere virkemidler som innretter seg mot denne gruppen, i likhet med startlån og tilskudd til etablering. Bostøtteordningen er en behovsprøvd statlig støtteordning, hvis formål er å sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et høvelig bosted (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2012).¹

Ordningen er rettighetsbasert gjennom Bostøtteleven (2012), dvs. at søkeren får innvilget bostøtte dersom en rekke kriterier for å motta støtte er tilfredsstillende. Det foreligger således ingen skjønnsmessige vurderinger i innvilgelsen. Staten dekker utgiftene, mens Husbanken og kommunene har et lovpålagt ansvar for å administrere ordningen. Ifølge veilederen i regelverket til bostøtteleven innebærer dette at kommunene er førstelinje i saksbehandlingen. Kommunene behandler søknader, men arbeider også «med informasjon og veiledning om bostøtte» (Husbanken, 2020).

2.2 Dagens innretning

De mest sentrale kravene for å kunne få bostøtte er følgende (Bostøtteleven, §3, 2012):

- Søker er over 18 år eller har barn som bor i husstanden,
- Søker er ikke i førstegangstjeneste eller student,
- Boligen tilfredsstillende noen spesifikke krav og søker bor selv i boligen
- Inntekten er under en øvre grense

¹ Ved innføringen av bostøttereformen i 2009 ble formålet ved bostøtten videre beskrevet i St.prp. nr. 11 (2008–2009) som følgende: «Målet med bostøtten er at alders- og uføre- og etterlatte pensjonister og barnefamilier samt andre husstander med svak økonomi, skal kunne anskaffe seg hensiktsmessig, nøktern bolig og ha mulighet til å bli boende i denne. Videre skal bostøtten utjevne forskjeller i levekår for pensjonistgrupper som følge av forskjellige boutgifter.», noe Nordvik m.fl. (2011) senere har omtalt som henholdsvis et boligsmål, dvs. å hjelpe lavinntektshusholdninger med å skaffe seg og bo i en bolig, og et inntektsmål, dvs. hjelpe lavinntektshusholdninger med høye boutgifter.

Det stilles krav til at boligen er godkjent som bolig, samt at det er en selvstendig bolig med egen inngang. I tillegg må boligen ha eget bad og toalett, kjøkkenløsning samt mulighet for hvile. Det kan gjøres unntak fra kravene til boligen dersom personer bor i bofellesskap av helse- eller sosialfaglige årsaker uten å tilhøre samme husstand.

Oppsummert beregnes bostøtten i all hovedsak på bakgrunn av boutgifter, brutto skattepliktige inntekter og antall personer i husstanden. Forhold som bostedskommune og formue tas også inn i beregningen. Inntektsgrensen og taket for godkjente boutgifter er differensiert basert på en rekke forhold, som beskrevet under. Utbetalt bostøtte blir utregnet som en fastsatt prosent av differansen mellom godkjente boutgifter og en egenandel. Satsen er i dag på 73,7 prosent. Egenandelen er fastsatt basert på inntekten og formuen til husstanden.

Søkerne vurderes først basert på hvor høye inntekter de har. Dersom husstandsinnkomsten overstiger den øvre inntektsgrensen har husstanden ikke rett på bostøtte, uavhengig av hvor høye boutgiftene er. Inntektstaket varierer på tvers av kommunegrupper, antallet husstandsmedlemmer, om det er unge uføre² i husstanden og om boligen er spesialtilpasset (Husbanken, 2020).³

Selve inntektsgrensen fastsettes ikke isolert, men følger av taket på godkjente boutgifter og egenandelen. Inntektsgrensen er den inntekten der egenandelen er så nær godkjente boutgifter at utbetalt bostøtte blir mindre enn det som er definert som minstebeløpet for utbetaling. I 2020 var minste utbetaling på 352 kroner per måned (Husbanken, 2020).

Inntekten som legges til grunn for beregning av bostøtten er skattepliktig bruttoinntekt. Inntekter til barn under 18 år blir ikke medregnet. Bostøtten beregnes ut fra inntekten fra a-ordningen i foregående måned fra og med 2017. Før det var bostøtten beregnet på skattepliktig inntekt foregående ligningsår. Ytelser som barnetrygd, barnebidrag og kontantstøtte, som er tiltenkt utgifter til barn, er ikke medregnet i inntektsgrunnlaget. Det samme gjelder økonomisk sosialhjelp og grunn- og hjelpestønad. Videre blir 65 prosent av nettoformue utover et fribeløp lagt til inntekten. Fribeløpet avhenger av om man eier eller leier boligen.⁴ Hver person i husstanden kan ha inntil 5 502 kroner i kapitalinntekter uten at det blir tatt med i inntektsgrunnlaget for bostøtte (Forskrift om bustøtte, 2012, §5). Inntektsgrunnlaget for beregning av bostøtte er summen av disse inntektene, delt på en faktor for størrelse på husholdningen. I denne faktoren får første person verdien 1, og alle andre personer får verdien 0,1. En husholdning på 2 vil dermed få omregnet inntekten sin ved å dele den på $1 + 0,1 = 1,1$.

Bostøtten beregnes månedlig ut fra et forhold mellom husstandens inntekter og boutgifter den foregående måneden. Som vist i formelen under, fastsettes bostøtten som en prosentandel av differansen mellom godkjente boutgifter og husstandens egenandel:

$$\text{Bostøtte} = (\text{Godkjente boutgifter} - \text{egenandel}) * 73,7 \%$$

Godkjente boutgifter definerer grensene for hvor høye boutgifter som blir tatt med i beregningen av bostøtten (boutgiftstaket), og boutgifter utover den øvre grensen blir ikke tatt med i beregningen. Den øvre grensen for godkjente boutgifter varierer med kommune, for å kompensere for forskjeller i boutgifter mellom kommunegrupper, antallet som bor i husstanden og hvorvidt det er husstandsmedlemmer som utløser et behov

²Unge uføre har en høyere inntektsgrense før det progressive leddet trer i kraft, sammenlignet med øvrige mottakere.

³ I tillegg skriver Husbanken på sine nettsider at alderspensjonister med sivil status som enslig også har noe høyere inntektsgrenser (Husbanken, 2018).

⁴ Til inntekten blir det lagt 65 prosent av den delen av nettoformuen til husstanden som er igjen når et fribeløp er trukket fra. Fribeløpet er kr 271 049 for husstander i leide boliger. For andre husstander er fribeløpet likningsverdien av egen bolig inntil kr 569 202.

for en spesialtilpasset bolig. I tillegg varierer innholdet i godkjente boutgifter av om husstanden bor i en leid bolig, en eid bolig med felleskostnader (borettslag o.l.) eller en eid bolig uten felleskostnader (Husbanken, 2019).⁵

Taket for godkjente boutgifter er differensiert mellom kommunegrupper. Dette for å kompensere for til dels store forskjeller i boutgifter mellom store tettsteder og randsonene rundt, sammenlignet med landet for øvrig. Kommunene er delt inn i fire grupper, der høyere kommunegruppe tilsier lavere boutgiftstak:

- Kommunegruppe 1: Oslo
- Kommunegruppe 2: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum
- Kommunegruppe 3: Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes
- Kommunegruppe 4: Øvrige kommuner

Procentsatsen, eller dekningsgraden, er introdusert med mål om å begrense husholdningens insentiver til å øke boligkonsumet, uten at dette utelukkende resulterer i en økt regning for staten. En økning i boutgifter under boutgiftstaket (og over egenandelen) vil i all hovedsak dekkes inn med bostøtten, mens den resterende utgiftsøkningen må dekkes inn av husstanden. Selve presentsatsen på 73,7 prosent er et resultat av en gradvis harmonisering av ulik dekningsgrad for beboere i kommunale boliger og beboere i private boliger.

Egenandelen er beløpet som trekkes fra godkjente boutgifter ved beregning av bostøtte. Den øker med inntekter og formue utover et fastsatt innslagspunkt. Formelen under viser tall for 2020. Da var minste årlige egenandel 21 239 kroner. 16,44 prosent av husstandens inntekter utover 104 715 kroner er lagt til egenandelen, i tillegg til et progressivt ledd som blir lagt til for inntekter over 184 389 kroner.

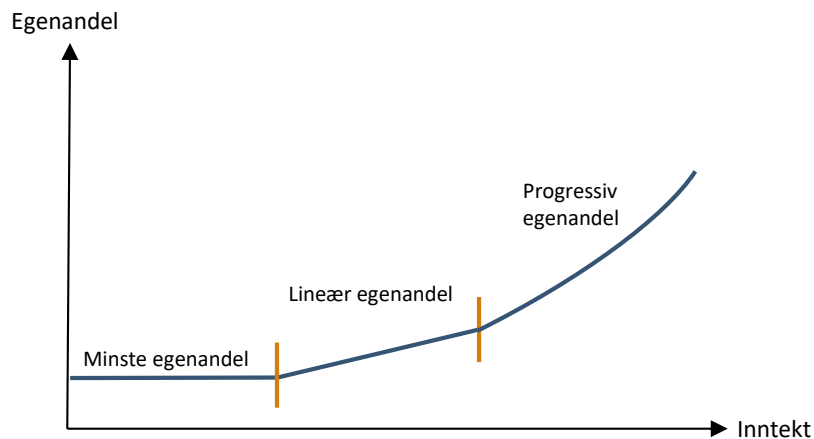
$$\text{Egenandel} = (21\,239 + \max(0, \text{inntekt} - 104\,715)) * 16,44\% + \max(0, \text{inntekt} - 184\,389) * \text{progressivt ledd}$$

Sammenhengen mellom bruttointekt som inngår i beregningen av bostøtte og egenandel er illustrert i Figur 2.1. Det er viktig å presisere at egenandelen ikke er det husstanden faktisk dekker selv av boutgifter. Husstanden må også dekke 26,3 prosent av differansen mellom godkjente boutgifter og egenandelen, samt eventuelle boutgifter som overstiger taket for godkjente boutgifter.

⁵ For alders-, uføre- og etterlattepensjonister som ikke har oppvarming som del av husleien eller fellesutgifter teller oppvarmingskostnadene med i boutgiftene (Husbanken, 2019). Dersom tillegget uansett kommer over boutgiftstaket, vil ikke dette påvirke utbetalt bostøtte.

Figur 2.1

Sammenheng mellom inntekt som ligger til grunn for beregning av bostøtte og egenandel



Kilde: Husbanken

2.3 Endringer i bostøtte ila. det siste tiåret

I 2009 ble utformingen av bostøtte endret betydelig og grunnlaget for dagens bostøtteordning ble lagt. Endringen innebar at flere ble inkludert i ordningen som tidligere hadde vært forbeholdt personer med trygd eller andre varige ytelser og barnefamilier. Dette ble gjort ved at skillet mellom inntektsarter ble fjernet, slik at husstander med lav inntekt og høye boutgifter kvalifiserer til bostøtte, uavhengig av inntektstype. I tillegg ble finansieringskrav endret, slik at krav om lån i Husbanken på boligen bortfalt. Dette førte til at flere som leide privat kunne motta bostøtte. Det ble samtidig innført en overgangsordning som skulle påse at ingen av de eksisterende bostøttemottakere fikk mindre utbetalt som følge av 2009-reformen. Overgangsordningen ble imidlertid trappet ned med 20 prosentpoeng årlig, slik at den ble faset ut over fem år fra og med 2010. Unge uføre var unntatt denne nedtrappingen. Samtidig som endringene trådte i kraft ble det bestemt at 30 prosent av merkostnadene ved reformen skulle trekkes fra rammetilskuddet til kommunene, slik at kommunene i realiteten finansierte 30 prosent av reformen. Bakgrunnen var at kommuner ville ha besparelser gjennom redusert bruk av økonomisk sosialhjelp som følge av styrkingen av bostøtten.

I perioden 2011-2017 er boutgiftstaket oppjustert flere ganger for ulike mottakere, herunder flerpersonshusstander, og for Oslo (kommunegruppe 1). I tillegg ble det innført ny prisjusteringsmodell i 2017, der inntektsgrensene, boutgiftene og egenandelen justeres årlig i henhold til konsumprisindeksen. Før prisjusteringsmodellen ble innført i 2017 var det imidlertid nesten en årlig justering av innslagspunktet for progressiv egenandel. I januar og juli 2019 ble boutgiftstaket økt, differensiert etter antall personer.

Øvrige endringer i bostøtten siste tiåret omfatter blant annet harmonisering av dekningsgrad mellom leid og eid bolig, åpning for bostøtte i bokollektiv fra 2016, samt at minste utbetalte beløp justeres etter rettsgebyret fra 2017. I tillegg ble påslagsprosenten for formue (utover fribeløpet) økt fra 16 til 65 prosent i 2015.

2.4 Endringer i andre forhold som påvirker bostøttemottakere

Personer som mottok bostøtte og uføretrygd i desember 2014 har et fradrag i inntekt så lenge de mottar disse ytelsene. Dette skyldes uførereformen som trådte i kraft i 2015 (Husbanken, 2019). Reformen medførte at bruttobeløpet uføre mottok økte for å kompensere for at uføretrygd skulle beskattes som arbeidsinntekt. Nettoinntekten for de fleste mottakere av uføretrygd var imidlertid tilnærmet uendret. Ettersom utregningen av

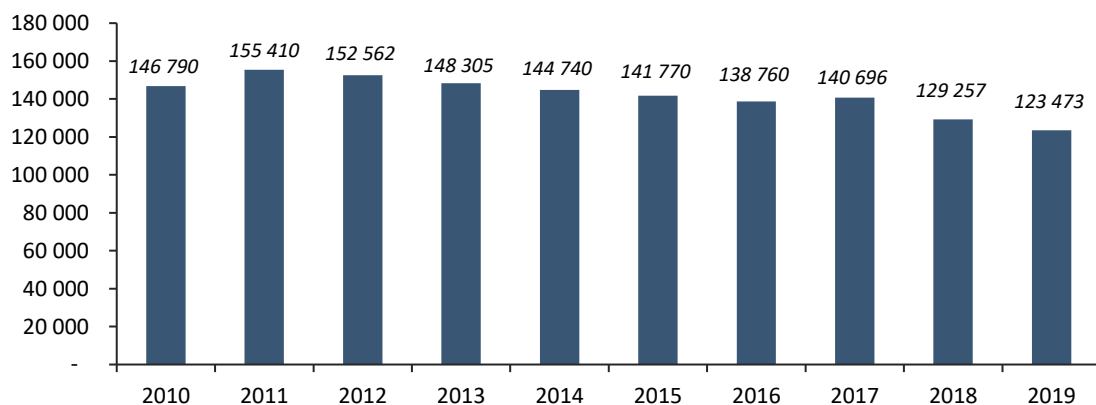
bostøtte baserer seg på bruttoinntekt, ville dette medført at uføre enten falt utenfor, grunnet inntekt over inntektstaket, eller at de fikk redusert bostøtten. Det ble derfor innført et inntektsfradrag for uføre ved beregningen av bostøtte. Skjermingsfradraget er kun gjeldende for de som mottok bostøtte og uføretrygd i desember 2014. Man har i påfølgende år sett en markant nedgang i uføretrygdene som mottar bostøtte, da personer som er blitt uføre etter reformen i stor grad havner over inntektstaket. Dette gjelder særlig unge uføre.⁶

Mange kommuner opererer med en kommunal bostøtte som et supplement til den statlige bostøtten. Kommunal bostøtte er i stor grad innrettet mot beboere i kommunale boliger. Oslo kommune opererer med en behovsprøvd ordning med krav om vedtak til leie av kommunalt disponert bolig. Bergen kommune har en lignende innretning. Hvor mange kommuner som har en ordning for kommunal bostøtte, finnes det ingen oversikt over. Kommunal bostøtte er imidlertid utbredt i større byer og tettsteder som typisk har høye boutgifter.

2.5 Om bostøttemottakere

I 2019 mottok rundt 123 000 husstander bostøtte i en eller flere måneder av året, hvorav rundt 28 prosent var barnefamilier. Som det kommer frem av Figur 2.2, har antall bostøttemottakere vært fallende siden 2011, da rundt 155 000 husstander mottok bostøtte.

Figur 2.2 Utvikling i antall husstander med utbetalt bostøtte en eller flere måneder av året



Kilde: Husbanken

Gjennomsnittlig månedlige boutgifter for mottakerne var 8 252 kroner, og gjennomsnittlig månedlig inntekt var til sammenligning 11 217 kroner, begge tall for 2019. Den gjennomsnittlige bostøttemottakeren mottok 2 713 kroner i bostøtte i måneden. I 2019 leide 59 prosent av mottakerne boligen privat, 30 prosent leide kommunalt, fem prosent eide bolig og resterende seks prosent hadde borettslag som eierforhold.

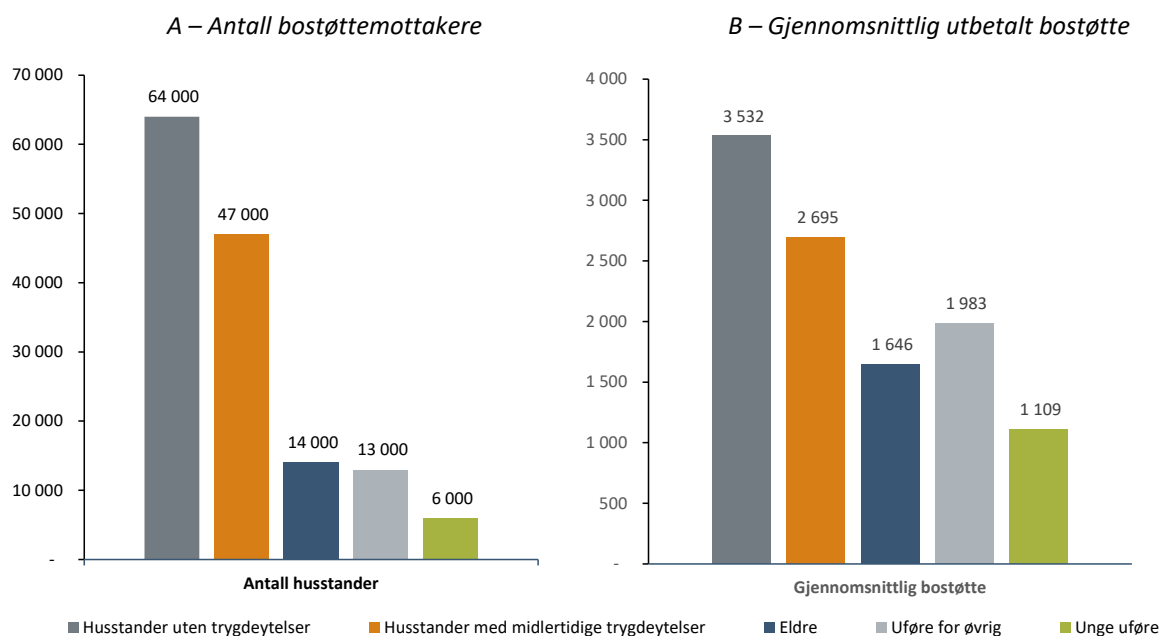
I perioden 2010-2019 har gjennomsnittlig inntekt for bostøttemottakerne i løpende priser økt med tre prosent, mens boutgiftene har økt med 43 prosent. Gjennomsnittlig utbetalt bostøtte (i løpende priser) har i samme periode økt med 25 prosent.

⁶ Med unge uføre menes personer med rettighet som «ung ufør». Det er en rett som sikrer at personer som ble alvorlig og varig syk før fylte 26 år får en minstesats som er høyere enn for andre uføre.

Mer enn tre av fire som fikk avslag på søknad om bostøtte i 2019 fikk det grunnet for høy inntekt (inntekt over inntektstaket). Andre vanlige årsaker til avslag er at søker ikke er folkeregistrert, manglende opplysninger, at de ikke er støtteberettigede eller at boligen er utenfor ordningen.

De største brukergruppene⁷ sammenfaller med brukergruppene som får høyest utbetalt bostøtte i gjennomsnitt, som vist i Figur 2.3 under. Den største brukergruppen i bostøtteordningen er husstander uten trygdeytelser, disse utgjør 44 prosent av bostøttemottakere.⁸ Det er også gruppen som i gjennomsnitt mottar mest i bostøtte, med 3 500 kroner i måneden. Husstander med midlertidige trygdeytelser utgjør en tredjedel av mottakerne og mottar i gjennomsnittsnitt 2 700 kroner i måneden. Eldre mottakere⁹ utgjør 10 prosent av mottakerne og fikk i gjennomsnitt utbetalt 1 600 kroner i måneden. Unge uføre utgjør 4 prosent av mottakerne, mens øvrige uføre utgjør 9 prosent.

Figur 2.3 Antall bostøttemottakere og gjennomsnittlig utbetalt bostøtte i kroner fordelt på brukergruppe i 2019



Kilde: Husbanken

⁷ Inndelingen i brukergrupper er basert på inntektskilde

⁸ Trygdeytelser omfatter ikke økonomisk sosialhjelp.

⁹ Med eldre menes det mottakere med alderspensjon.

3. Vurdering av svakheter ved dagens ordning

Gjennom gruppeintervjuer med medlemsorganisasjonene av Bostøttealliansen 11. juni-september 2020 fikk vi fremsatt en rekke påstander om hva som kan sies å være svakheter ved dagens forvaltning og innretning av bostøtten. Flesteparten av organisasjonene tok opp problemer knyttet til innretningen av bostøtteordningen med fokus på inntektsgrensen og hvilke boutgifter som dekkes. Flere trakk frem at inntektsgrensene oppleves for lave, noe som fører til at færre husstander dekkes av ordningen, eller at bostøtten ikke dekker en tilstrekkelig andel av boutgiftene til å sikre ordningens formål. En gjentakende kritikk er at fokuset på månedlige brutto skattepliktige inntekter gjør at flere faller utenfor ordningen, til tross for at de selv opplever å ha lave inntekter og høye boutgifter. Enkelte organisasjoner trekker også frem at ordningen ikke er kjent for deler av målgruppen og at ordningen oppleves som vanskelig å søke på. Med utgangspunkt i tidligere rapporter og samtale med Husbanken vurderer vi i hvilken grad påstandene virker å utløse problemer for målgruppen til bostøtteordningen. I neste kapittel oppsummerer vi hvilke påstander det virker å være grunnlag for å gå videre med gitt de antatt konsekvensene som følger av de ulike påstandene.

3.1 Påstander om bostøtten og tilgrensende virkemidler

For å kunne identifisere justeringer av dagens innretning av bostøtten må vi først ha en god forståelse for hvilke problemer som ønskes løst. En problembeskrivelse bør spesifisere hvilke problem man står overfor, hvor stort omfanget av problemene er og hva som er årsakene til problemene.

I Tabell 3.1 har vi oppsummert samtlige påstander fremmet av medlemsorganisasjonene til Bostøttealliansen som omhandler forhold som de opplever som problematisk ved bostøtteordningen. Vi viser til Vedlegg 1 for en oversikt over hvilke organisasjoner som er intervjuet gruppevis.

Noen av påstandene er beskrivelser av hva som antas å være de senere årenes utvikling, og som oppleves som uheldig for ulike grupper. Andre påstander beskriver hvordan bostøtten er innrettet og der det relevante er hvilke konsekvenser dette har for grupper med husstander, enten ved at de ekskluderes fra ordningen eller ved at de får mindre i bostøtte enn det de opplever at de har behov for.

Tabell 3.1 Påstander knyttet til bostøtten og kritikk av denne fremmet av medlemsorganisasjonene av Bostøttealliansen

| Påstander | |
|--|---|
| Forvaltning | |
| 1 | Bostøtten brukes ikke av alle som antas å være i målgruppen, da de ikke er kjent med ordningen |
| 2 | Bostøtten brukes ikke av alle i målgruppen, da den oppleves som vanskelig å søke på |
| 3 | Søknad om bostøtte innvilges ikke, til tross for at søkeren tilfredsstiller alle krav |
| Innretningen med fokus på inntekter | |
| 4 | Inntektsgrensene er for lave |
| 5 | Inntektsgrensen reduserer insentiver til arbeid |
| 6 | Inntektsgrensen for bostøtte er for lav til at en husstand også kan kvalifisere for startlån |
| 7 | Det er urettferdig at feriepengene inkluderes i inntektsgrunnlaget |
| 8 | Det tas ikke høyde for gjeldsordninger ved beregning av bostøtte, hvor innbetalinger trekkes direkte fra lønnen |
| 9 | Økt beregnet formue som følge av økte boligpriser fører til at flere faller utenom ordningen |

Innretning med fokus på boutgifter

- 10 Taket på boutgifter er for lavt
- 11 Kostnader til internett inngår ikke i boutgiftsberegningene
- 12 Uføre faller i økende grad utenfor bostøtteordningen
- 13 Mottaker av dagpenger eller AAP får tre utbetalinger i løpet av to av årets måneder, som medfører at de mister bostøtte disse to månedene
- 14 Det oppleves som uforutsigbart at tilbakebetalinger som følge av justeringer i trygdeytelser, eksempelvis AAP og uføretrygd, i ettertid har tilbakevirkende kraft
- 15 Beboere i kommunale boliger har høye boutgifter som følge av innføring av gjengs leie
- 16 Beboere i omsorgsboliger har høye boutgifter som følge av innføring av gjengs leie

I det følgende går vi systematisk gjennom hver påstand og vurderer, med utgangspunkt i eksisterende rapporter og intervju med ansatte i Husbanken, hvorvidt påstanden tilsier problemer av et slik omfang at det er grunnlag for å gå videre med de i denne utredningen.

Vi vurderer først påstandene til det som kan knyttes til forvaltningen av ordningen, enten fra Husbanken eller kommunenes side, i avsnitt 3.2, før vi i avsnitt 3.3 ser nærmere på påstandene knyttet til innretningen av ordningen. I avsnitt 3.4 omtaler vi de påstandene som omhandler innretningen og hvordan dette påvirker enkeltgrupper. I neste kapittel oppsummere vi hvilke påstander det virker å være grunnlag for å gå videre med gitt de antatt konsekvenser som følger av de ulike påstandene.

3.2 Vurderinger av påstander knyttet til forvaltning av bostøtteordningen

Bostøtten underforbrukes som følge av manglende kjennskap til ordningen

Flere av organisasjonene viser til at bostøtten ikke er kjent for alle som antas å være i målgruppen (**Påstand 1**). Dette gjelder spesielt grupper som i liten grad har tilgang til internett (eldre, rusmisbrukere etc.) og/eller som er mottakere av andre ytelser. Dersom dette er tilfelle, kan det bety at det er husstander i målgruppen som ikke har midler nok til å sikre seg en høvelig bolig eller at de ikke kan bli boende i sin eksisterende (høvelige) bolig.

Det er generelt vanskelig å anslå i hvilken grad bostøtten treffer de den skal, noe som igjen henger sammen med om ordningen er kjent for alle i målgruppen. Hvorvidt en husstand har krav på bostøtte, vil avhenge av inntektene og boutgiftene. Inntektene vet en generelt mer om fra registerdata, men det foreligger ikke et tilsvarende register over husstanders boutgifter. De siste årene har det vært en rekke forsøk på å anslå omfanget av husstander som kan være berettiget til bostøtte, men som ikke søker og mottar dette.

SSB (2019) slo nylig fast at det antageligvis er en betydelig gruppe med husstander som kunne fått bostøtte dersom de hadde søkt. Med henvisning til Ekhaugen m.fl. (2017) sin påstand om at «de som ikke mottar overføringer, kan ha mindre kjennskap til bostøtten, og mindre kontakt med det kommunale tjenesteapparatet som ellers kunne informert dem om den», undersøkte SSB (2019) nylig hvor mange husstander som kan antas å være berettiget uten å søke, fordelt etter hovedinntektskilde. De konkluderer med at aleneboende yrkesaktive husstander peker seg ut som en gruppe som trolig kunne fått bostøtte dersom de hadde søkt, og at dette styrker antakelsen om «at det særlig er yrkesaktive som ikke er i kontakt med NAV» som underforbruker ordningen. I intervju er det også organisasjoner som påpeker at kommunene virker å målrette informasjon og innsats mot brukere/brukergrupper de allerede er i kontakt med gjennom det kommunale leiemarkedet.

Til sammenlikning finner SSB mindre antatt underforbruk blant husstander som mottar andre overføringer. I tillegg til nevnte gruppe er det en høy andel aleneboende pensjonister og minstepensjonister som antas å være berettiget, men som ikke søker. Samtidig er det mange i sistnevnte to grupper som ikke betaler markedsleie eller bor gratis, ifølge SSBs analyse av levekårsundersøkelsen for 2016. Det er dermed uklart hvor mange av disse som faktisk inngår i målgruppen til bostøtte.

Basert på SSBs ovennevnte analyser er det ikke opplagt at det er eldre og/eller mottakere av andre ytelser som underforbruker ordningen som følge av manglende kunnskap, slik den fremsatte påstanden tilsier. Når det er sagt, vil det kunne være variasjoner mellom og innad i kommuner når det gjelder husstanders kjennskap til ordningen. I intervju peker Husbanken på at det pågår et arbeid på tvers av seks departementer i forbindelse med den nye stortingsmeldingen om boligsosialt arbeid, der man blant annet ser på personer med rusproblematikk, og hvordan en skal sikre at deres behov, herunder boligbehov, ivaretas.

I tillegg tyder SSBs (2019) analyse på et behov for en systematisk kartlegging av hvorvidt bostøtteordningen er kjent blant yrkesaktive husstander med lave inntekter, eller om mangel på flere søknader skyldes lave bostøtter eller høye formuestillegg. Oss bekjent er det ikke gjort et systematisk forsøk på å undersøke dette. Dersom det er slik at deler av målgruppen ikke vet om ordningen, kan det videre tyde på et behov for å styrke veilednings- og informasjonsansvaret i kommunene. Per nå har eksempelvis ikke kommunene en plikt til å informere om bostøtten, kun et veiledningsansvar.

Bostøtten brukes ikke av alle i målgruppen, da den oppleves som vanskelig å søke på

Flere organisasjoner viser til at bostøtten ikke brukes av alle i målgruppen som følge av at ordningen oppleves som vanskelig å søke på (**Påstand 2**). Organisasjonene trekker frem at dette spesielt gjelder grupper som i liten grad har tilgang til internett (eldre, rusmisbrukere osv.). Personer med innvandrerbakgrunn med kort botid i Norge er også en gruppe hvor informasjonsflyten og kjennskap til ordningen kan være begrenset. Brukerorganisasjonene opplever at brukerne henvender seg til dem for å få informasjon om ordningen og søknadsprosessen. Rusmisbrukere bytter gjerne bopel ofte og har gjerne begrenset internettilgang, som vanskeliggjør å søke om bostøtte. De som ikke har en ansvarsgruppe eller dialog med kommunen eller NAV har gjerne også begrenset kjennskap til ordningen.

Det er vanskelig å anslå i hvilket omfang dette er et problem, samtidig vil det for den enkelte like fullt være en utfordring. Bostøttesøknaden sendes i økende grad inn digitalt, men ifølge Husbanken skal det også være mulig å sende inn søknader på papir. Den største utfordringen kan likevel være å få tak i de nødvendige papirene digitalt. For å få til dette trenger en eksempelvis MinID. Husbanken viser til at mange kommuner er flinke å veilede sine søkere, og trekker frem en kommune der de ansatte også oppsøker bibliotek og søkeres hjem for å assistere i søknadsprosessen. Vi har ikke hatt anledning å vurdere kommunens veiledningsarbeid som del av denne utredningen. Basert på innspillene fra medlemsorganisasjonene i Bostøttealliansen kan det likevel være et potensial for å styrke kommunenes veiledningsarbeid, ved å sette av mer tid til å hjelpe grupper som antas å ha lavere digital kompetanse, og dermed sikre at innbyggere i målgruppen får samme mulighet til å søke. Dette er forhåpentligvis ett av punktene som vurderes som del av den pågående evalueringen av den boligsosiale strategien for 2014-2020, Bolig for velferd.

Søknad om bostøtte innvilges ikke, til tross for at søkeren tilfredsstiller alle krav

I én gruppesamtale nevner organisasjonene eksempler på at søkere ikke mottar bostøtte, til tross for at søkeren tilfredsstiller alle Husbankens krav (**Påstand 3**). Det er uklart om det er fordi vedkommende fikk beskjed fra en kommunalt ansatt om å ikke søke, eller om det slik at søknaden ble sendt inn, men likevel ikke ble innvilget. Ettersom søknadsprosessen i stor grad er elektronisk og mye av informasjonen hentes inn automatisk fra ulike

registre, kan det virke som at kimen til problemet er feilinformering i kommunen, dvs. at søkeren på feilaktig grunnlag fikk beskjed om at vedkommende ikke var i målgruppen. I ett av eksemplene oppgis det at personen fikk avslag som følge av at vedkommende hadde sittet inne til soning. Hvorvidt man har sonet eller soner skal ikke ha noe å si for hvorvidt man har krav på bostøtte eller ikke. Ettersom vi ikke vet når det nevnte eksempelet fant sted, er det vanskelig å vurdere om dette fortsatt kan skje. Husbanken viser selv til at de har hatt et fokus de siste årene på å sikre felles veiledningspraksis på tvers av kommunene. Å fortsette dette arbeidet er viktig for å sikre lik tilgang på bostøtten, uavhengig av hvor husstanden bor.

3.3 Vurderinger av påstander knyttet til innretningen av bostøtteordningen

Inntektsgrensene for bostøtte er for lave og ekskluderer husstander med lave inntekter

Samtlige av organisasjonene vi har intervjuet peker på at inntektsgrensene er for lave til å omfatte husstander med lave inntekter (og høye boutgifter) (**Påstand 4**).

Som nevnt innledningsvis, skal bostøtten sikre personer med lave inntekter og høye boutgifter et høvelig bosted. Det er ikke definert i loven hva som menes med lave inntekter. Inntektstaket til bostøtten er ikke fastsatt som en egen størrelse, men følger av den inntekten der egenandelen er så nær godkjente boutgifter at utbetalt bostøtte blir mindre enn det som er definert som minstebeløpet for utbetaling.¹⁰ Samtidig er det inntektstaket som i første runde er avgjørende for om en husstand kan få bostøtte, uavhengig av hvor høye boutgiftene er.

Det foreligger ingen offisiell grense for hva som menes med lave inntekter. SSB definerer blant annet lavinntekt som inntekt etter skatt justert for husholdningsstørrelse som er under 60 prosent av medianinntekten i befolkningen. Inntektsgrensen er dermed et relativt mål (SSB, 2019).¹¹ Nordvik og Astrup (2020) viser til at inntektsgrensen til bostøtte gjennomgående er lavere enn lavinntektsgrensen EU60, med unntak av for enslige bostøttemottakere i Oslo. I Oslo er taket på godkjente boutgifter høyere enn i de tre andre kommunegruppene, og følgelig er også inntektstaket høyere. For øvrige grupper, inkludert barnefamilier i Oslo, vil husstander som ifølge SSBs definisjon har lav inntekt, ikke ha lav nok inntekt til å ha krav på bostøtte. Årsaken til at barnefamilier kommer dårlige ut i Oslo enn enslige bostøttemottakere, er at barn vektet forskjellig i EU60 og bostøtteordningen.¹² Nordvik og Astrup (2020) finner videre at differansen mellom bostøttens inntektsgrenser og EU60 ikke har økt i perioden 2016-2018. Det kan likevel være flere husstander som har falt under lavinntektsgrensen EU60 i løpet av samme tidsperiode, og dermed potensielt ville kunne dratt fordel av en endret grense.

I lys av funnene til Nordvik og Astrup (2020) er det ikke opplagt at inntektsgrensen til bostøtten skal følge lavinntektsgrensen dersom målet er å sikre at husstander med lav inntekt skal få bostøtte, jf. formålet med bostøtten. Nordvik og Astrup (2020) argumenterer i stedet for at man etablerer et lavinntektsmål som tar utgangspunkt i de faktiske levekostnadene, justert for geografiske forskjeller i boutgifter.

Basert på ovennevnte diskusjon er det dermed vanskelig å konkludere i hvilken grad inntektsgrensene er for lave, da en mangler en tydelig definisjon på hva som menes med lav inntekt. En mulighet er å se på geografisk

¹⁰ *Inntektsgrensen er det inntektsnivået som fører til at egenandelen utgjør et beløp der formelen for bostøtte gir (godkjente boutgifter – egenandel) * dekningsprosent = utbetalt bostøtte >= minste utbetalte beløp (Husbanken, 2019)*

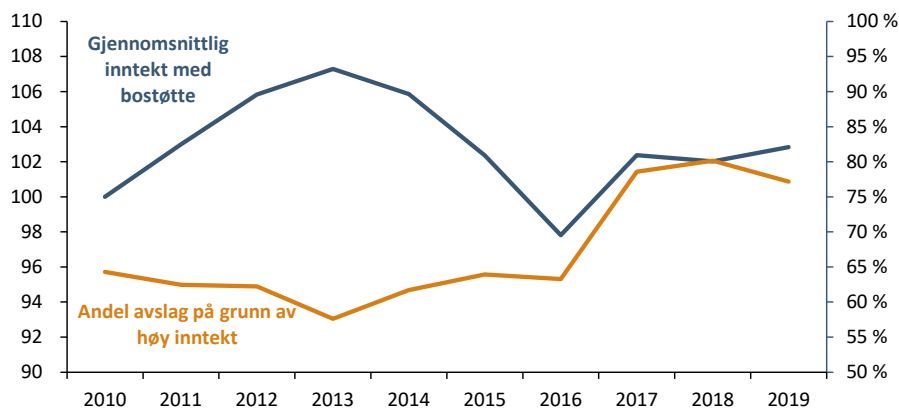
¹¹ *Denne grensen er brukt flere ganger for å undersøke hvorvidt bostøtten treffer den antatte målgruppen.*

¹² *De implisitte forbruksvektene er høyere for EU60 (0,3) enn i bostøtteordningen (0,15) (Nordvik & Astrup, Inntektsdynamikk og bostøtte, 2020).*

differensierte boutgifter i sammenheng med relevante SIFO-satser, hvor en kunne etablert tydeligere grenser for hva som menes med lav inntekt, der husstand med lav inntekt er de som har inntekt under dette.

Samtidig er det en økende andel av søkere på bostøtte som selv mener at de faller innenfor målgruppen, dvs. har lave inntekter og høye boutgifter, men som likevel får avslag på søknaden på grunn av for høy inntekt. Dette er en indikasjon på at inntektstaket ekskluderer grupper med lav inntekt. I Figur 3.1 er utviklingen i gjennomsnittlig inntekt hos mottakere av bostøtte illustrert, samt andel søkere som får avslag grunnet for høy inntekt.

Figur 3.1 Utvikling i gjennomsnittlig inntekt for bostøttemottakere (venstre akse, indeksert lik 100 i 2010)* og andel som får avslag på søknad om bostøtte grunnet for høy inntekt (høyre akse)



*Løpende priser. Kilde: Husbanken

Inntekten til bostøttemottakere i løpende priser er kun tre prosent høyere i 2019 sammenlignet med i 2010. I samme tidsperiode har konsumprisindeksen økt med 20 prosent, altså har inntekten¹³ til den gjennomsnittlige husstanden som mottar bostøtte falt markant i realverdi. Siden 2017 blir taket for godkjente boutgifter og egenandelssatser (og dermed inntektsgrensen) justert i henhold til konsumpriser. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at prisnivået i samfunnet har utviklet seg i takt med boutgifter eller inntektsnivå.

Oppsummert er det gode argumenter for at det er hold i påstanden om at husstander med lave inntekter opplever at de ekskluderes fra bostøtteordningen grunnet et for lavt inntektstak.

Inntektsgrensen reduserer incentiver til arbeid

Det var et gjennomgangstema i flere gruppeintervjuer at bostøtten gir en innlåsnings effekt (**Påstand 5**). Dersom en husstand øker inntektene, herunder brutto skattepliktige inntekter, i søknads måneden og dette overstiger gjeldende inntektsgrense, mister husstanden rett på bostøtte. I tillegg avkortes bostøtten som følge av økninger i inntekt under øvre inntektsgrense.¹⁴

Som vi viser i Boks 3.1 kan økt arbeidsinntekt gjøre at incentivene til å jobbe reduseres. Selv om avkorting av bostøtten som følge av lønnsinntekt på marginen kan være høy, taler våre beregninger for at den alene ikke overstiger økt lønnsinntekt. Sett i lys av at arbeidsinntekt skattlegges og den enkelte kan få avkorting i andre velferdsordninger kan imidlertid nettovirkningen for enkelte innebære at man taper inntekt på å jobbe. Selv i en situasjon når den enkelte tjener på å jobbe, altså i tilfeller når arbeidsinntekt minus skatt og avkorting av bostøtte

¹³ Beregnet husholdningsinntekt, dvs. ekskludert økonomisk sosialhjelp mm.

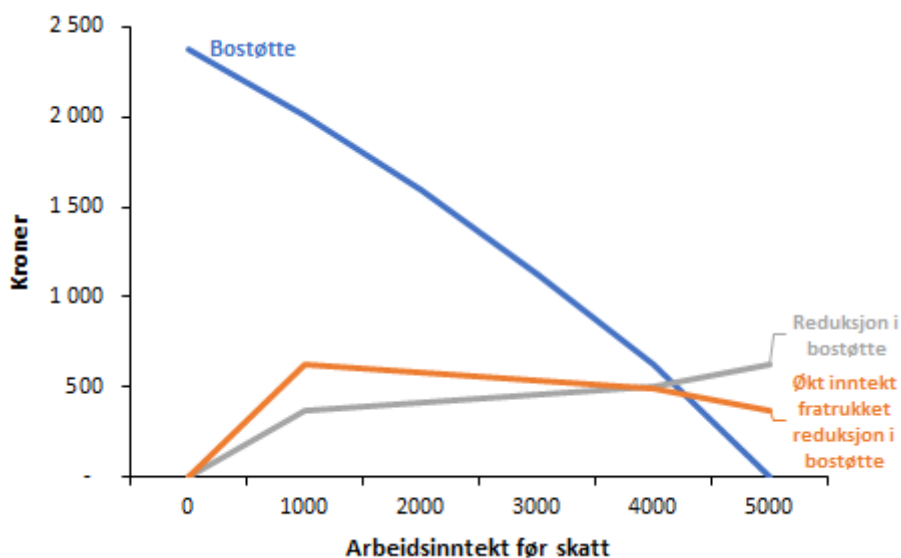
¹⁴ Forutsatt at omregnet inntekt er over 104 715 kroner.

er positiv, vil lønnen man sitter igjen med innenfor inntektsgrensen i bostøtten være lav. Bostøtten bidrar med andre ord til å gjøre «prisen på fritid» lavere, noe som gir insentiver til å jobbe mindre enn man ellers ville gjort. Denne vridningseffekten, som skyldes avkorting i bostøtte, kan ansees som et uønsket effektivitetstap (dødvektstap) i økonomien. Det kan også være et selvstendig poeng at personer som mottar bostøtte, og som kan jobbe, har så sterke insentiver til å jobbe som mulig. Hvis denne gruppen på marginen velger å ta lønnet arbeid kan det på sikt bidra til at flere kommer ut av uføre og går fra å være en netto mottaker til å bli en netto skatteyder. Ikke bare bidrar dette til et mer verdig og meningsfullt liv for den enkelte, men kan også bidra til positive virkninger for samfunnet (eksempelvis ved lavere offentlige utgifter til fysisk og psykisk helse).

Økt lønnsinntekt kan på marginen som nevnt også gi avkorting i andre ytelser, slik at vridningsvirkningen er enda større. Med unntak av den kommunale bostøtten (BKB) er ikke dette noe vi har sett nærmere på i denne utredningen.

Boks 3.1 Illustrasjon av hvordan bostøtten kan redusere insentivene til å jobbe

Oda på 20 år har nylig dimittert fra førstegangstjenesten og flyttet til Oslo for å jobbe ett år. Hun har leid seg inn i en hybelleilighet til 10 000 kroner per måned (inkl. alle utgifter) og mistet jobben som servitør pga. korona. Hun mottar 20 000 kroner i dagpenger som eneste inntekt og har ingen formue. Figuren under viser hvordan bostøtten til Oda vil utvikle seg med økt arbeidsinntekt. Hun mottar 2 400 kroner i bostøtte uten arbeidsinntekt, og tjener hun 5 000 kroner får hun ikke bostøtte. I Oda sin situasjon vil hun alltid få en økt inntekt av å jobbe, men hun taper mellom 370 og 630 kroner per tusenlapp ekstra i arbeidsinntekt i intervallet mellom 1 000 og 5 000. I regneeksempelet har vi ikke tatt med at Oda må betale skatt og kan få avkorting i dagpengene hun mottar. På marginen kan dette bidra til at hun ikke synes hun får nok igjen for innsatsen og velger å ikke jobbe.



Kilde: Menon Economics

Den kommunale bostøtten i Oslo kan bidra til at det på marginen ikke lønner seg å jobbe. Oslo kommune gir en kommunal bostøtte til beboere i kommunale boliger som betaler gjengs leie og som har lave inntekter. Mottakere av statlig bostøtte kan søke om å få kommunal bostøtte, der den statlige bostøtten tilfaller kommunen som delvis avregning for den kommunale bostøtten. Oslo opererer ikke med et utgiftstak og bostøtten dekker 90 prosent av boutgiftene etter at egenandelen er fratrukket (Velferdsetaten, 2019). Velferdsetaten i Oslo (2019) har gjort en eksempelberegning som viser at en husstand med boutgifter på 13 000 kroner per måned kroner vil

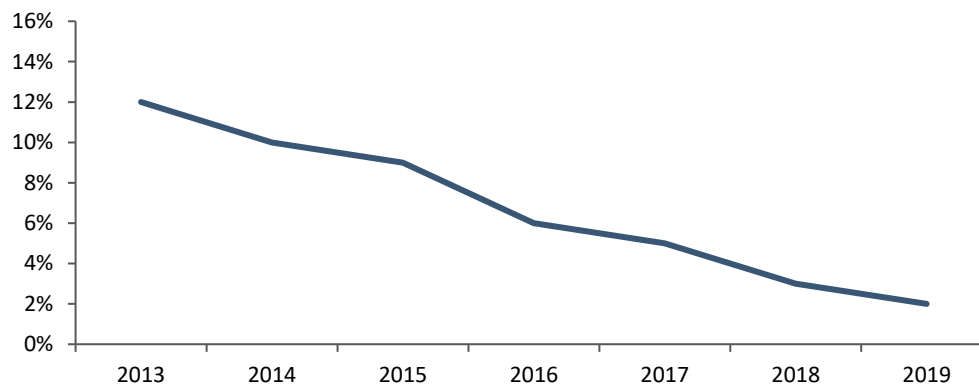
sitte igjen med tilnærmet samme disponibel inntekt etter skatt når en hensyntar den kommunale bostøtten. Denne effekten kan medføre at husstandene ikke forsøker å øke arbeidsinntektene, eller i stedet jobber svart. I januar 2019 mottok rundt 5 300 husstander i Oslo den kommunale bostøtten.

Vi vet ikke hvorvidt den samme effekten også gjør seg gjeldende i andre kommuner med kommunal bostøtte.

Inntektsgrensen for bostøtte er for lav til at en husstand også kan kvalifisere for startlån

Mange av organisasjonene viser til at få husstander kvalifiserer til bostøtte og startlån, sammenlignet med hva de opplevde som tilfellet tidligere (**Påstand 6**). For å ettergå denne påstanden har vi i første omgang sett på utviklingen i hvem som tildeles både bostøtte og startlån i løpet av ett år. Som det fremgår av figuren under har andelen startlånsmottakere som mottar bostøtte vært gjennomgående lav de siste sju årene. Andelen har i tillegg falt markant gjennom perioden, fra 12 prosent i 2013 til 2 prosent i 2019. Antall startlånsmottakere med bostøtte er halvert i perioden 2016-2019. Selv om antallet startlånsmottakere med bostøtte gjennomgående har vært relativt lavt, bekrefter det likevel den fremsatte påstanden.

Figur 3.2 **Utvikling i andel startlånsmottakere som har mottatt bostøtte samtidig, i prosent**



Kilde: Husbanken (Årsrapport, 2013) (Årsrapport, 2016) (Årsrapport, 2019)

I lys av den lave andelen startlånsmottakere som mottar bostøtte, er det betimelig å spørre i hvilken grad de boligsosiale virkemidlene er ment å støtte opp om hverandre, for eksempel med mål om å bidra til at flere kan få et stabilt boforhold. Den boligsosiale strategien for inneværende periode (KMD, 2014) har ikke fastsatt et mål om at flere vanskeligstilte på boligmarkedet skal eie boligen de bor i, men det har lenge vært et politisk mål at flest mulig skal kunne eie egen bolig (NOU, 2016). I tråd med dette, er et av tiltakene for å nå de nasjonale resultatmålene å «hjelpe flere vanskeligstilte barnefamilier til å kjøpe egen bolig gjennom de boligsosiale virkemidlene». Det er dermed nærliggende å tro at virkemidlene bostøtte og startlån også skal sees i sammenheng.

Dersom de skal sees i sammenheng er det naturlig å se på i hvilken grad det er teknisk mulig å få tilgang på begge virkemidlene samtidig, eller bostøtte nylig etter at man har mottatt startlån. Det foreligger ingen grense for hvor lav eller høy inntekt en husstand kan ha for å kunne motta startlån, i motsetning til hva som er tilfellet for bostøtte. I 2019 hadde 81 prosent av husstandene som mottok startlån en inntekt på under 300 000 kroner (Husbanken, 2020). Det er med andre ord husstander med lave inntekter som i all hovedsak mottar startlån. Ved utregningen av inntektsgrunnlaget for bostøtte legges det imidlertid til et formuestillegg basert på boligformue. Husbankens (2019) eksempelberegning viser hvordan økningen i formuesverdien (ligningsverdien), som følge av økte boligpriser, medfører at flere husstander vil få et formuestillegg nå enn hva som var tilfellet tidligere. Det betyr at husstander med startlån, og dermed høyere formue, i mindre grad vil kunne ha rett på bostøtte enn

husstander uten tilsvarende formue. Dette vil særlig gjelde husstander i pressområder, der boligprisene og dermed sannsynligheten for at de overstiger fribeløpet for formue er høyere.

Den pågående evalueringen av den boligsosiale strategien skal vurdere om husstander som er vanskeligstilte på boligmarkedet møter en mer samlet stat. Det er naturlig at en her vurderer mulighetene for å kombinere bostøtte med startlån, inkludert om en bør vurdere et geografisk differensiert formuestillegg i likhet med det som gjøres for inntektsgrenser og boutgifter.

Det er problematisk at feriepengene inkluderes i inntektsgrunnlaget

Noen av påstandene omhandler kritikk av inntektsgrunnlag som brukes til å vurdere om en husstand har inntekt under eller over den årlig fastsatte inntektsgrensen. Én organisasjon påpeker at det oppleves som problematisk at feriepengene inngår i inntektsgrunnlaget (**Påstand 7**). Feriepenger er skattepliktig bruttoinntekt og inngår derfor i de månedlige inntektene til søkeren i juni måned. Feriepenger utgjør vanligvis 12 prosent av bruttoinntekt foregående år, og vil normalt utgjøre mer enn en vanlig månedslønn dersom man har arbeidet gjennom hele året. Ettersom bostøtten utbetales etterskuddsvis, betyr det at søkeren kan miste bostøtte i juli dersom den samlede skattepliktige bruttoinntekten i juni overstiger inntektsgrensen.

Når man fratar husstanden bostøtten når ferieinntektene er medregnet i inntektsgrunnlaget, sier man i praksis at ferieinntektene kan brukes til dekke månedlige boutgifter. Feriepenger er ment å erstatte manglende lønn når arbeidstaker tar ferie (Arbeidstilsynet, 2020). I lys av dette er det ikke opplagt at dagens praksis bør endres.

Det tas ikke høyde for gjeldsordninger ved beregning av bostøtte, hvor innbetalinger trekkes direkte fra lønnen

To andre påstander er knyttet til at husstandene opplever at inntektene som inngår i inntektsgrunnlaget overvurderer hvor mye husstanden faktisk har disponibelt til å dekke boutgifter og andre utgifter.

Inntektsgrunnlaget som inngår i beregningsgrunnlaget for bostøtte tar ikke høyde for gjeldsordninger. Dersom en person har en rettskraftig gjeldsordning vil et beløp trekkes fra inntekten automatisk, og vedkommende vil i realiteten ha lavere disponibel inntekt enn det bruttoinntekt tilsier (**Påstand 8**). En husstand med alvorlige gjeldsproblemer og en gjeldsordning vil i realiteten ha lavere disponibel inntekt før boutgifter enn som fremgår av bruttoinntekten som ligger til grunn for beregningen. Man kan potensielt ha inntekt over inntektsgrensen som tilsier at man skal kunne dekke boutgiftene til et høvelig bosted uten bostøtte, men på grunn av høy gjeld er realiteten for husstanden imidlertid en helt annen. Ved å gi fratrukk i inntekt tilsvarende gjeldsordningen, sikrer man at husstander får dekket sitt boligbehov.

Økt beregnet formue som følge av økte boligpriser fører til at flere faller utenom ordningen

Tilsvarende inngår 65 prosent av formuen i inntektsgrunnlaget for de med formue over et gitt fribeløp.¹⁵ I to gruppesamtaler er det blitt trukket frem at økt beregnet formue som følge av økte boligpriser de senere årene fører til at flere faller utenom ordningen (**Påstand 9**), og at dette gjelder særlig minstepensjonister eller pensjonister med pensjon like over minstepensjon. Vi har derfor valgt å regne på brukereffekter for denne gruppen i kapittel 6.

Taket på godkjente boutgifter er for lavt

Nesten samtlige organisasjoner trekker frem at taket på godkjente boutgifter er for lavt til at bostøtten i mange tilfeller kan oppnå formålet med ordningen (**Påstand 10**), nemlig å sikre husstander med lave inntekter og høye

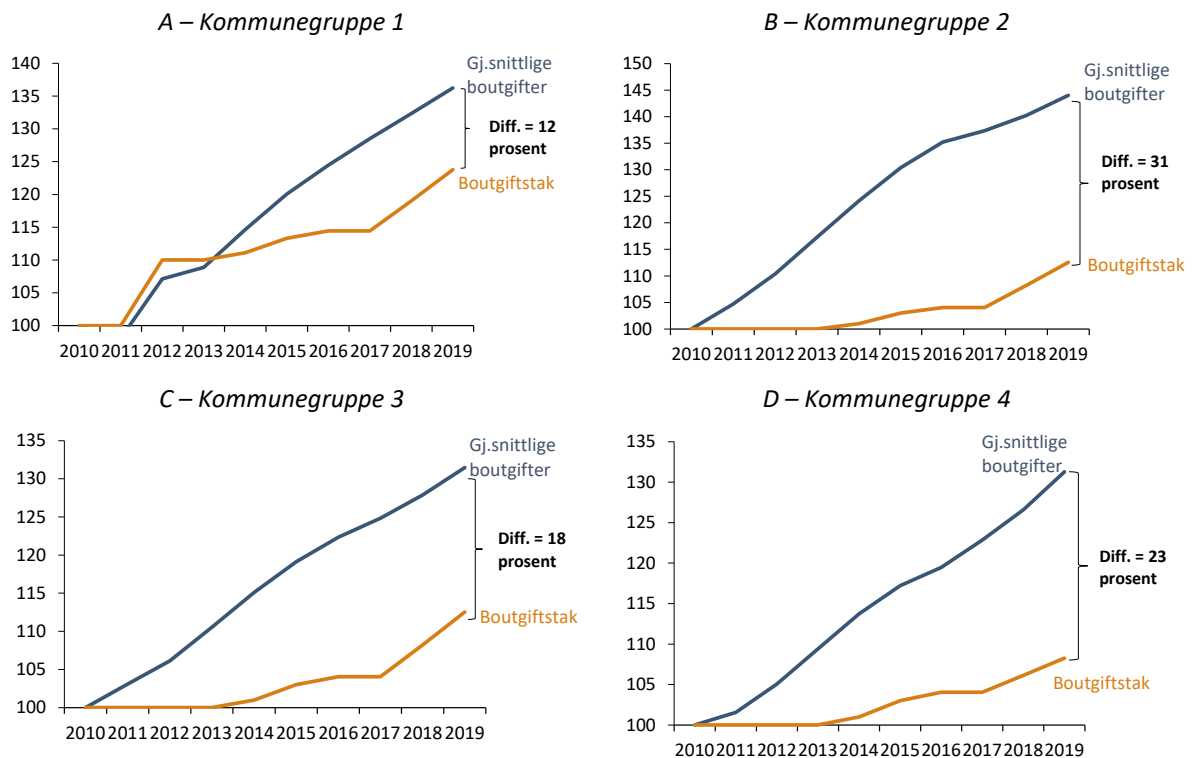
¹⁵ Fribelet avhenger av hvorvidt man bor i en leid bolig eller i en eid bolig. I 2020 var fribelet for leid bolig 275 115 kroner, mens tilsvarende beløp for de i eid bolig var på 577 740 kroner. Formuestillettes deles på 12 måneder og legges til de månedlige inntektene (Forskrift om bustøtte §6, 2012).

boutgifter en høvelig bolig. At boutgiftstaket er lavt sammenlignet med boutgiftene bekreftes i analysene til Husbanken. Husbankens (2019) sammenlikning av søkeres boutgifter med godkjente boutgifter viser at 76 prosent av bostøttemottakerne i 2019 hadde boutgifter over boutgiftstaket. Dette gjelder særlig husstander med to personer, husstander som bor i Oslo og unge uføre. I tillegg har leietakere oftere boutgifter som overstiger boutgiftstaket (77 prosent) enn hva tilfellet er for eiere (71 prosent).

Andelen husstander som mottar bostøtte og har boutgifter over boutgiftstaket økt fra 46 prosent i 2010 til 76 prosent i 2019. Det er nærliggende å tro at dette henger sammen med den voldsomme prisveksten i boligpriser og leiepriser det siste tiåret.¹⁶ Samtidig viser Husbanken (2019) at boutgiftstaket i varierende grad har økt årlig i samme periode og for ulike husstandsstørrelser.

Som vi ser fra Figur 3.3 er den gjennomsnittlige utviklingen i boutgifter mellom 12 og 31 prosent høyere enn boutgiftstaket for enpersonshusholdninger. Årsaken til at differansen ikke er så stor for enpersonshusholdninger i Oslo er fordi boutgiftstaket ble økt med ti prosent for Oslo i 2012.

Figur 3.3 Utvikling i boutgiftstaket for enpersonshushold sammenlignet med gjennomsnittlig boutgifter blant bostøttemottakere, indeksert lik 100 i 2010

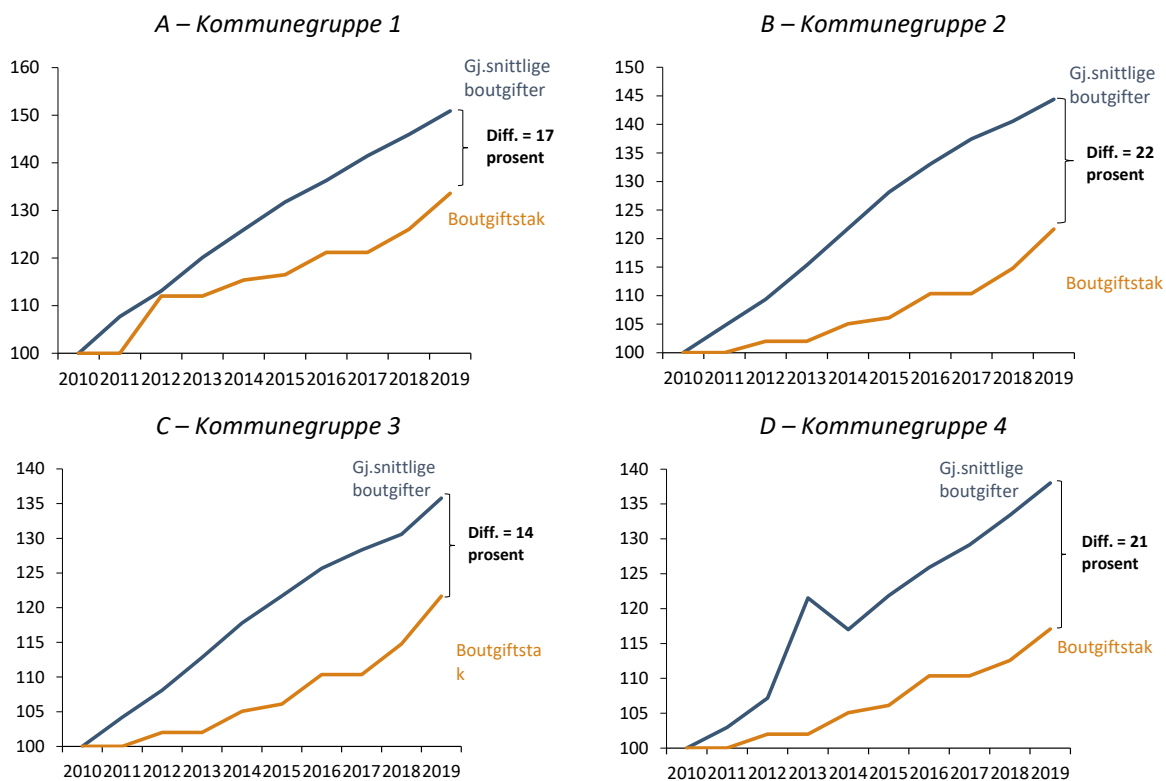


Kilde: Husbanken og SSB, bearbejdet av Menon Economics

Det er også betydelige avvik mellom gjennomsnittlige boutgifter og boutgiftstaket for hushold med to personer, se Figur 3.6. Differansen er størst i kommunegruppe 2 (Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum) på 22 prosent.

¹⁶ Leiepriser ifølge Leiemarkedsundersøkelsen har økt enda mer enn boutgiftene til bostøttemottakere over den siste tiårsperioden.

Figur 3.4 Utvikling i boutgiftstaket for husholdninger med to personer, sammenlignet med gjennomsnittlig boutgifter blant bostøttemottakere, indeksert lik 100 i 2010*

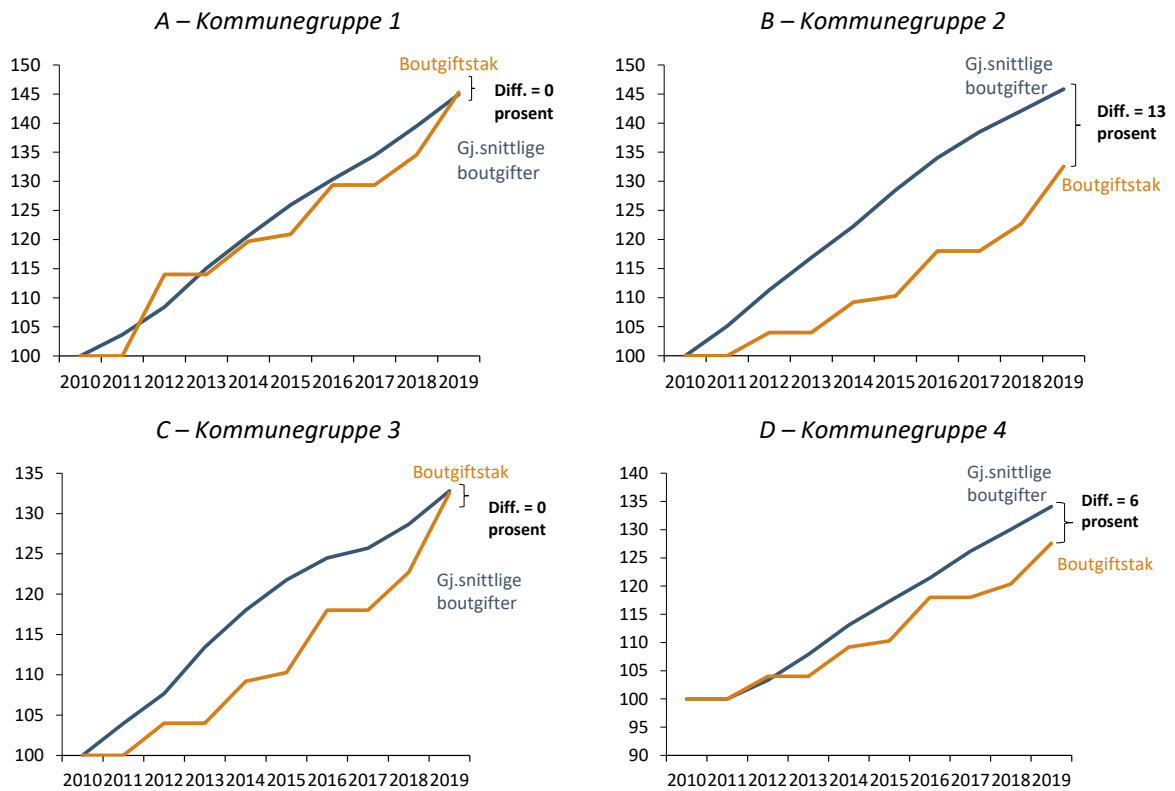


Kilde: Husbanken og SSB, bearbejdet av Menon Economics

For husholdninger med tre personer er utviklingen i boutgifter og boutgiftstak ulik på tvers av kommunegrupper, se Figur 3.5. I kommunegruppe 2 og 4 har boutgiftene økt mer enn boutgiftstaket, mens det i kommunegruppe 1 og 3 har vært samme vekst i begge størrelsene.

Figur 3.5

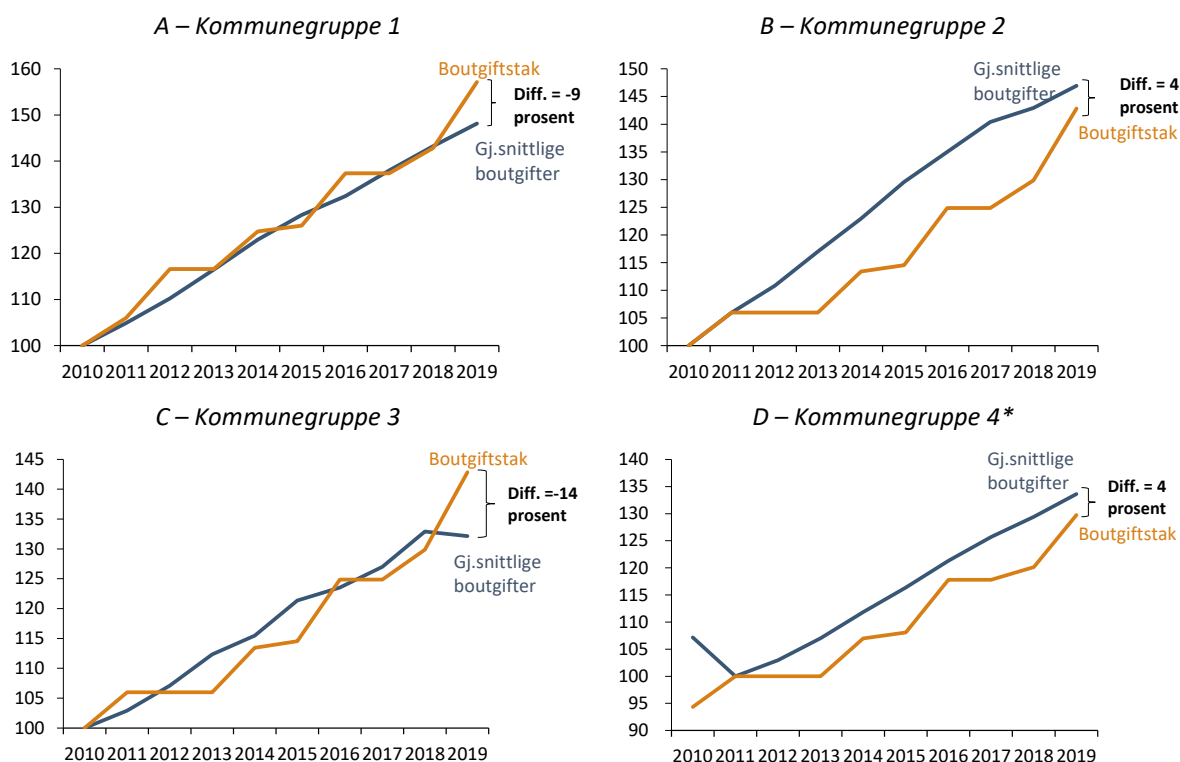
Utvikling i boutgiftstaket for husholdninger med tre personer, sammenlignet med gjennomsnittlig boutgifter blant bostøttmottakere, indeksert lik 100 i 2010*



Kilde: Husbanken og SSB, bearbejdet av Menon Economics

Figur 3.6 viser at utviklingen i boutgiftstaket er noenlunde sammenfallende med utvikling i gjennomsnittlige boutgifter for husholdninger med fire medlemmer. Som vi kommer tilbake til i kapittel 5 og 6 ser vi på konsekvensen for utvalgte brukergrupper (typeeksempler) av å korrigere for differansen mellom de to størrelsene.

Figur 3.6 Utvikling i boutgiftstaket for husholdninger med fire personer, sammenlignet med gjennomsnittlig boutgifter blant bostøttmottakere, indeksert lik 100 i 2010*

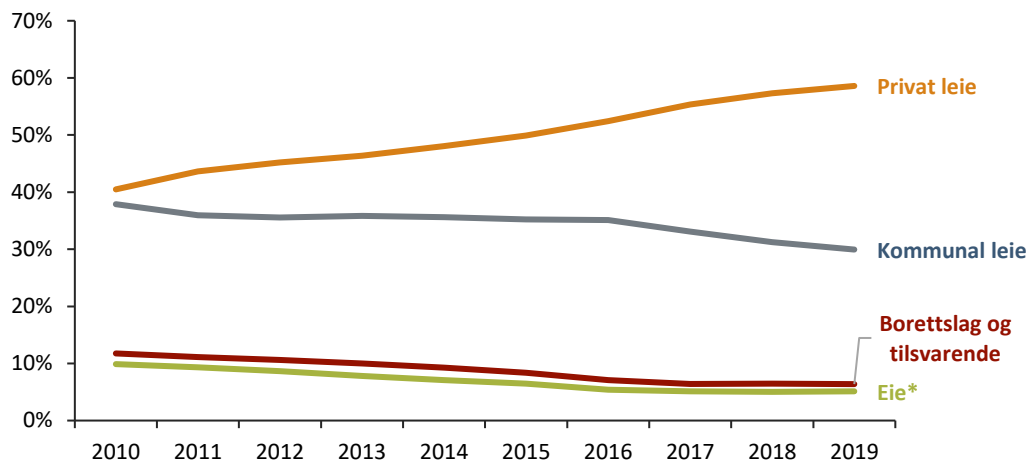


*Det er uforklarlig fall i gjennomsnittlige boutgifter for husholdninger med fire medlemmer fra 2010 til 2011. Vi har derfor valgt å indeksere lik 100 fra 2011 for denne gruppen. Kilde: Husbanken og SSB, bearbeidet av Menon Economics

I samme periode har andelen bostøttmottakere som bor i leid bolig økt fra 78 prosent i 2010 til 89 prosent i 2019. Samtidig har det vært en vridning bort fra kommunal leie mot privat leie, som vist i Figur 3.7 under. Ettersom majoriteten av bostøttmottakere bor i leid bolig¹⁷, er det leiepriser som er hovedårsaken til økningen i boutgifter. Boutgiftene har imidlertid økt mindre enn gjennomsnittsleie for alle boliger, slik at bostøttmottakere har hatt mindre vekst i boutgifter enn øvrige leietakere. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet at disponibel inntekt etter boutgifter er blitt presset hos bostøttmottakere slik at de har funnet seg billigere leiligheter å leie. Dette kan være en indikasjon på at bostøttmottakerne har fått en negativ utvikling i kvaliteten på leieboligene sine. En alternativ forklaring kan være at veksten i gjennomsnittlig leie er drevet av stor vekst i dyrere boliger, mens de billigste boligene har hatt mer moderat vekst.

¹⁷ I 2019 bodde 89 prosent av bostøttmottakerne i en leid bolig. Denne andelen har vært stabil fra og med 2016, etter å ha økt jevnt i perioden 2010-2016 fra 78 til 88 prosent.

Figur 3.7 Utvikling i eierforhold hos bostøttemottakere. 2010-2019. Kilde: Husbanken.



*Med eie menes her selveier eller eier av enhet i et sameie. Kilde: Husbanken

Internettkostnader inngår ikke i godkjente boutgifter

Én medlemsorganisasjon i bostøttealliansen trekker også frem at det er problematisk at boutgiftene ikke dekker kostnader til internett (**Påstand 11**). I intervju påpeker Husbanken at kostnader til internett er medregnet når internett er inkludert i husleien. Tilsvarende vil internett være inkludert i boutgiftene dersom de inngår i felleskostnadene for eid bolig. For øvrige husstander som ikke har internett som del av husleien eller felleskostnadene vil internettkostnaden komme i tillegg. Internettkostnader oppfattes som boutgifter, i likhet med telefon. Dette er også verktøy man er avhengig av for å søke. Rusmisbrukere har ofte kontantkort og får ikke anskaffet internett da de gjerne ikke er kredittverdige. En mulighet vil være å medberegne kostnadene til internett for samtlige bostøttemottakere, slik at dette blir håndtert likt på tvers av mottakerne.

3.4 Vurderinger av påstander knyttet til enkeltgrupper

Uføre faller i økende grad utenfor bostøtteordningen

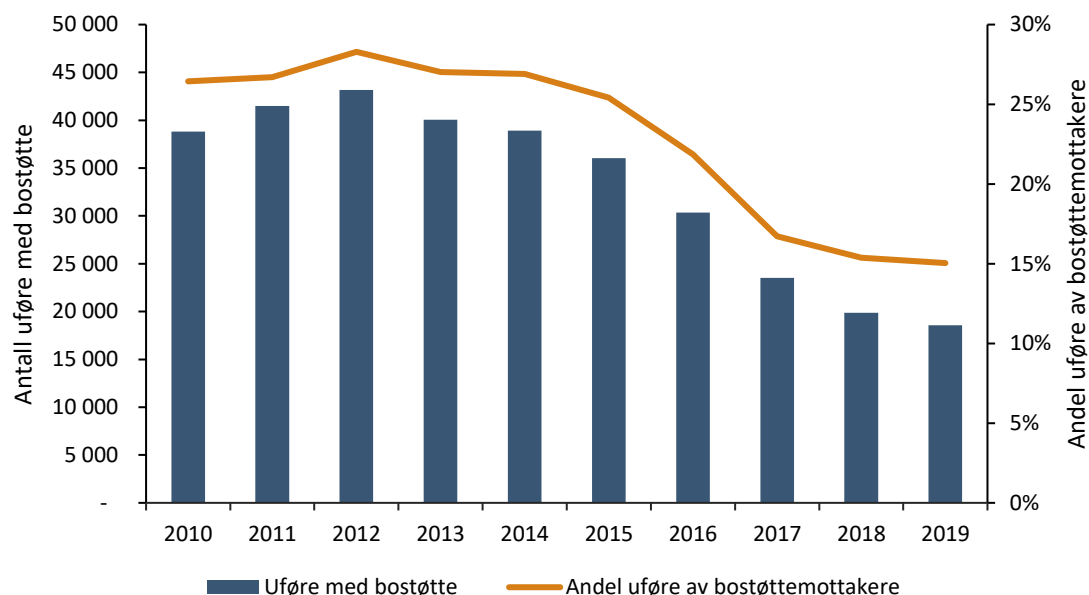
Nesten samtlige organisasjoner trekker frem at uføre i økende grad faller utenfor bostøtteordningen (**Påstand 12**). Som beskrevet i forrige kapittel, medførte uførereformen at bruttoinntekten til uføre økte, mens nettoinntekten i stor grad forble uendret. Etersom det er bruttoinntekten som vurderes i bostøtteordningen, og nevnte endring ikke førte til endrede inntektsgrenser for uføre i bostøtten generelt, er det flere uføre som ikke lenger har rett på bostøtte.

Som nevnt ble det innført en overgangsordning for å sikre at husstander som mottok bostøtte og uføretrygd i desember 2014 ikke falt ut av ordningen. Overgangsordningen innebærer at husstanden får et trekk i inntekten før beregningen av bostøtte, der trekket er differansen mellom brutto uførepensjon i desember 2014 og brutto uføretrygd i januar 2015 (Husbanken, 2019).

Overgangsordningen ble vedtatt å gjøres permanent fra og med 2019. Etersom flere mottar uføretrygd etter desember 2014, vil gradvis færre uføre omfattes av overgangsordningen. Det oppleves som urettferdig at tidspunktet for når du ble ufør er avgjørende for om du får bostøtte, snarere enn om du har et reelt behov. I tillegg påpeker et par av organisasjonene at overgangsordningen også har en innlåsingseffekt for de som omfattes av den, ettersom husstanden er permanent ute av overgangsordningen dersom uføretrygd og arbeidsinntekt kombinert overstiger inntektsgrensen. Det er verdt å merke seg at ett av målene med uførereformen var nettopp å øke arbeidsdeltakelse til uføretrygdede.

Som det fremgår av Figur 3.8 stemmer det at antall uføre som mottar bostøtte er redusert de siste årene, antallet er nesten halvert siden uførereformen trådte i kraft 2015. Uføres andel av bostøttemottakere har falt fra 27 prosent i 2014, før reformen trådte i kraft, til 15 prosent i 2019.

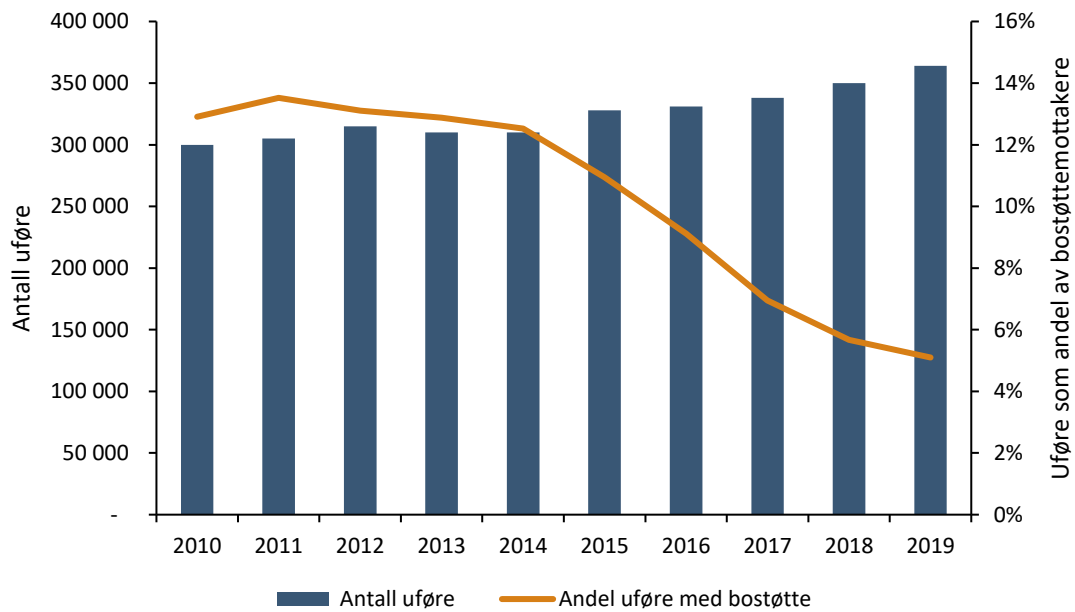
Figur 3.8 Utvikling i antall uføre med bostøtte (venstre akse) og deres andel av totalt antall bostøttemottakere (høyre akse)



Kilde: Husbankens statistikkbank, bearbejdet av Menon Economics

Som vist i Figur 3.9 har antall uføre gjennomgående økt i samme tiårsperiode, samtidig som antallet uføre som mottar bostøtte er fallende. Resultatet blir at andelen uføre som mottar bostøtte er mer enn halvert, fra 14 prosent i 2011 til fem prosent i 2019, som vist i figuren under. Dette bekrefter organisasjonenes påstand om at uføre i større grad enn tidligere faller utenfor ordningen.

Figur 3.9 Utvikling i antall uføre (venstre akse) og i andelen av utføre som mottok bostøtte (høyre akse)



Kilde: Husbankens statistikkbank, bearbejdet av Menon Economics

Mottakere av dagpenger eller arbeidsavklaringspenger (AAP) mister bostøtte i to av årets måneder

Flere organisasjoner påpeker at det er uheldig at mottakere av dagpenger eller AAP i to av årets måneder mister retten på bostøtte som følge av at de får tre utbetalinger (snarere enn to) i de to månedene (**Påstand 13**). At dette er noe som skjer er også noe Husbanken på sine nettsider gjør søkerne oppmerksomme på (Husbanken, 2017).

Det er uforutsigbart at etterbetalinger som følge av justeringer i trygdeytelser har tilbakevirkende kraft

Det oppleves som uforutsigbart at etterbetalinger som følge av justeringer i trygdeytelser som eksempelvis AAP og uføretrygd har tilbakevirkende kraft (**Påstand 14**).

Beboere i kommunale boliger har høye boutgifter som følge av innføring av gjengs leie

Sist, men ikke minst, er det flere organisasjoner som viser til at det er svært uheldig at beboere i kommunale boliger og omsorgsboliger har fått høyere boutgifter som følge av innføring av gjengs leie, uten at taket for godkjente boutgifter er oppjustert deretter (**Påstand 15 og 16**).

Gjengs leie er den husleien som betales for lignende boliger på lignende leievilkår i samme område. Det er ikke det samme som markedsleie, men vil være en form for gjennomsnittslie på alle løpende leieforhold som gjelder lignende leieavtaler og lignende husrom. Gjennomsnittet utregnes basert på både nye og eldre leieavtaler og kan i så måte sees på som en forsinket markedsleie.

Husleieloven av 1999 åpnet opp for at utleiende kunne kreve gjengs leie dersom et leieforhold hadde vart lenger enn to og et halvt år. Det er uklart i hvilket omfang kommuner krever gjengs leie i kommunale boliger og omsorgsboliger, og på hvilket tidspunkt dette ble innført. I Oslo har det siden 1999/2000 vært en hovedregel at leien i kommunale boliger følger gjengs leie, og at leien skal sees i sammenheng med den kommunale bostøtteordningen (Boligbygg Oslo KF, 2020). Bergen innførte også samme praksis i 2000 (BA, 2015). Samtidig er

det underveis gjort en rekke unntak fra betaling av gjengs leie, deriblant i Oslo.¹⁸ En kan diskutere hvorvidt det er rettferdig at enkelte grupper i enkelte typer boliger får subsidiert husleie sammenlignet med andre grupper, avhengig av på hvilket tidspunkt de flyttet inn i boligen. Hovedproblemet som trekkes frem av organisasjonene er imidlertid at utviklingen i bostøtten ikke følger utviklingen i leiepriser, med bakgrunn i det som oppfattes som økt bruk av gjengs leie, selv når en hensyntar den kommunale bostøtten. Som omtalt under vurderingen av **Påstand 10**, har ikke utviklingen i boutgiftstaket holdt tritt med utviklingen i markedsleie. Følgelig er en økende andel av bostøttmottakere i kommunale boliger nødt til å dekke deler av boutgiftene gjennom andre inntektskilder, herunder den kommunale bostøtten.

¹⁸ I Oslo var utviklingshemmede som bodde i konkrete samlokaliserte boliger unntatt fra gjengs leie gjennom et verbalvedtak (H17/2006). Vedtaket ble opphevet i 2017, noe som førte til en økning i husleien for beboerne som fortsatt bodde i de samme boligene. I 2019 ble vedtaket fra 2017 reversert, slik at beboerne i nevnte kommunale samlokaliserte boliger igjen fikk nedjustert husleien og kompensert for økningen i husleie de siste årene (Vårt Oslo, 2019). Øvrige grupper som leier i kommunale boliger har betalt gjengs leie.

4. Problemene vi finner grunnlag for å ta med videre i utredningen

Basert på innspillene til utfordringer ved bostøtten har vi snevret utredningen inn til fire konkrete problemer som vi tar med videre i utredningen.

Gjennom samtaler med medlemsorganisasjonene i Bostøttealliansen har vi, som vist i forrige kapittel, identifisert en lang liste med brukeropplevde problemer ved bostøtten. Listen må snevres inn til en håndterlig mengde problemer som vi skal finne løsninger for og vurdere brukervirkninger av. For å snevre inn til en håndterlig mengde har vi lagt til grunn følgende kriterier:

- I hvilken grad kan problemene løses ved å endre på innretningen av bostøtten?
- Hvor viktig mener Bostøttealliansens medlemsorganisasjoner det er å få løst problemene?

Sett i sammenheng med det første kriteriet, anser vi at vår oppgave er å vurdere løsninger på problemer som kan rettes opp med bostøtten alene. Dette må ikke misforstås i retning av at vi ikke mener det er viktig å løse problemer som oppstår i skjæringspunktet mot andre velferdsordninger, som for eksempel sosialhjelp. Sett i lys av mandatet for utredningen og omfanget av endringer som skal vurderes (fire endringer), avgrensner vi utredningen til å vurdere løsninger for følgende fire problemer:

1. **Inntektsgrensene er for lave.** Utover at dette har vært et gjennomgående innspill fra alle medlemsorganisasjonene i Bostøttealliansen vi har snakket med, konkluderer Nordvik og Astrup (2020) med at den øvre grensen for inntekt som hushold må ligge under for å ha rett til bostøtte ofte er under de allment aksepterte fattigdomsgrensene (EU60). Til tross for at fattigdomsgrensen er relativ, og ikke ivaretar geografiske forskjeller i boligpriser, gir det likevel en god indikasjon på at inntektsgrensene er for lave.
2. **Boutgiftstaket er ikke tilpasset virkeligheten brukerne møter, taket er for lavt.** Boutgiftstaket differensieres i dag i hovedsak etter husstandsstørrelse og mellom fire kommunegrupper.¹⁹ Til tross for økte bolig- og leiepriser det siste tiåret, er boutgiftstaket i begrenset grad justert for å holde tritt med denne utviklingen. En økende andel av bostøttmottakerne treffer dermed boutgiftstaket, andelen har økt fra 46 prosent i 2010 til 76 prosent i 2019. En økende andel bostøttmottakere er dermed nødt til å dekke en større andel av boutgiftene gjennom andre inntektskilder, eller flytte.
3. **Uføretrygdene håndteres ulikt innenfor ordningen og flere faller gradvis ut.** Uførereformen som trådte i kraft i 2015 økte pensjonen og bruttoinntekten til uføre, men nettoinntekten forble i stor grad uendret. Personer som mottok uførepensjon og bodde i husstander med bostøtte i desember 2014 er del av en permanent overgangsordning. De får nedjustert inntekten sin i tråd med økningen i bruttoinntekt, for dermed å sikre at de fortsatt får bostøtte. Husstander med samme bruttoinntekt, men der et husstandsmedlem ble uføretrygdet etter 2014, får ikke nedjustert bruttoinntekt tilsvarende, og bruttoinntekten overstiger dermed inntektsgrensen. Som følge av at inntektstrekket som gjøres for uføre i overgangsordningene ikke korrigeres i tråd med prisveksten i bruttoinntekten, vil færre og færre uføre omfattes av overgangsordningen (Husbanken, 2019).
4. **Bostøtten kan gi vridninger bort fra arbeid.** Dersom husstandens skattepliktige inntekt overstiger den øvre grensen for inntekt som hushold må ligge under for å ha rett på bostøtte, mister husstanden

¹⁹ Det er også noe forskjeller i hva som inkluderes i boutgiftene, se avsnitt 2.2

bostøtten. Det kan være situasjoner som bidrar til at mottakerne av bostøtten får en arbeidsinntekt som bidrar til at man mister bostøtte. Dette kan bidra til at enkelte velger å ikke jobbe.

I neste kapittel vurderer vi ulike løsninger for de fire problemene.

5. Mulige løsninger på problemene

I kapittel 4 identifiserte vi fire hovedproblemer som er tatt med videre i utredningen. I dette kapitlet diskuterer vi mulige løsninger på hvert av problemene.

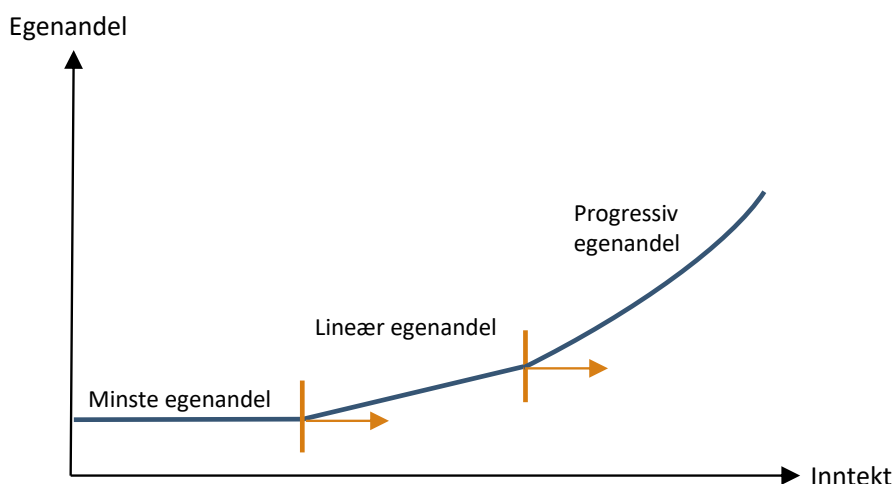
5.1 Problem 1 – Inntektsgrensene er for lave

Som diskutert i delkapittel 3.3, er inntektsgrensene for å motta bostøtte til tider lavere enn den relative fattigdomsgrensen (EU60). Det er ikke opplagt hva som vil være den «riktige» inntektsgrensen for å sikre at lavinntektsusholdninger omfattes av ordningen, jf. bostøttens formål om å sikre personer med lave inntekter (og høye boutgifter) et høvelig bosted.

I vurderingen av tiltak for å løse problemet med at boutgiftstaket er for lavt, så vi på utviklingen i bostøttemottakernes boutgifter sammenlignet med boutgiftstaket. Vi har ikke tilsvarende informasjon om utviklingen i inntektstaket og hvordan dette har utviklet seg med bostøttemottakernes inntekter. Slik innsikt kan gi en indikasjon på utviklingen i inntekter til husstander med inntekt rett over inntektstaket. I vurderingen av mulige løsninger og hvilke konsekvenser dette vil ha, ser vi her i stedet på differansen i vekst mellom konsumprisindeksen og generell lønnsutvikling i samfunnet.

Som nevnt er ikke inntektstaket en størrelse som endres direkte, endringer i denne følger i stedet av endringer i godkjente boutgifter, egenandelen eller dekningsgraden. For å rendyrke fokuset på inntektstaket har vi her valgt å justere på egenandelen, snarere enn godkjente boutgifter som vi ser på i neste avsnitt. Inntekten inngår i beregningen av bostøtte indirekte gjennom egenandelen. En mulighet for å operasjonalisere økt inntektsgrense er å øke terskelverdiene for når egenandelen går til å bli lineær og progressiv, se Figur 5.1.

Figur 5.1 Sammenheng mellom inntekt som ligger til grunn for beregning av bostøtte og egenandel



Siden 2017 har taket for godkjente boutgifter og innslagspunkter for egenandelen blitt justert for konsumprisvekst. Det innebærer at inntektsgrensen og terskelverdiene (i Figur 5.1) indirekte har blitt justert for konsumprisutvikling i 2017. Før 2017 har vi ikke greid å finne ut hvordan inntektsgrensene og terskelverdiene har blitt justert. Årsaken til det er at inntektsgrensene fastsettes indirekte ved endringer i bostøtten, og fra 2010 til 2017 har bostøtten blitt endret flere ganger på ulike måter. Hvis vi derimot antar at inntektsgrensene og

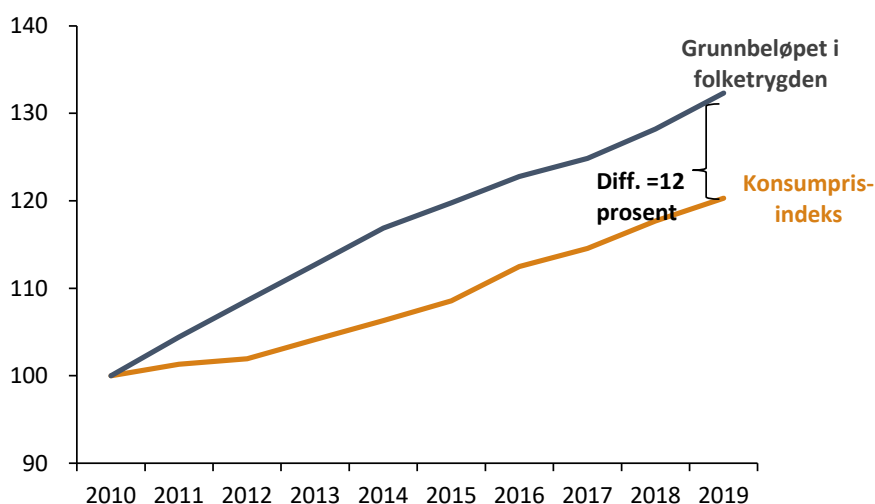
terskelverdiene samlet sett er justert i tråd med konsumprisveksten, slik vi vet har skjedd fra 2017, har inntektsgrensene og terskelverdiene blitt økt med 20 prosent fra 2010.

Hvis inntektene til de som mottar bostøtte har økt mer enn konsumprisen fra 2010 til 2019 har flere gradvis falt utenfor ordningen. Konsekvensene av en slik vridning kan være at man i mindre grad oppnår formålet med bostøtten, at målgruppen i større grad mottar andre velferdsordninger (eksempelvis økonomisk sosialhjelp) og at ulikheten i samfunnet øker. For å si noe om dette burde vi ideelt sett hatt utvikling i inntekten til bostøttemottakerne. Flere av bostøttemottakerne har en inntekt som i stor grad følger grunnbeløpet mens andre har arbeidsinntekt. I perioden fra 2010 til 2019 finner vi at:

- Grunnbeløpet har vokst 12 prosent mer enn konsumprisindeksen (se Figur 5.2)
- Gjennomsnittlig lønnsnivå i samfunnet har vokst 11 prosent mer enn konsumprisindeksen

I neste kapittel har vi valgt å undersøke nærmere hva som skjer hvis vi øker terskelverdiene for egenandelene med 12 prosent, tilsvarende differansen mellom utvikling i grunnbeløpet i folketrygden og konsumprisindeksen. Siden vi ikke har oversikt over hvordan inntektsgrensene faktisk har utviklet seg fra 2010-2017 må dette sees på som et regneeksempel, ikke et konkret innspill til hvordan bostøtten bør endres.

Figur 5.2 Utvikling i gjennomsnittlige lønninger og konsumprisindeksen, indeksert lik 100 i 2010*



*Løpende priser. Lønnsvekst er hentet fra SSB tabell 08054 for årene 2010-2015 og fra SSB tabell 12407 for årene 2016-2019. Konsumprisindeksen er hentet fra SSB tabell 08981. Kilde: Statistisk sentralbyrå

5.2 Problem 2 – Boutgiftstaket er for lavt

I delkapittel 3.3 så vi at andelen husstander som har boutgifter over boutgiftstaket har økt fra 46 prosent i 2010 til 76 prosent i 2019, et resultat av at utviklingen i boutgiftstaket i stor grad ikke holder tritt med utviklingen i bostøttemottakernes boutgifter. Bostøttemottakerne får dekket en lavere andel av boutgiftene nå enn hva som var tilfellet tidligere. Bostøttens evne til å hjelpe lavinntektshusholdninger med høye boutgifter, jf. formålet til bostøtten, er følgelig redusert.

Et naturlig tiltak for å bøte på problemet vil være å oppjustere boutgiftstaket. Hvor mye boutgiftstaket skal oppjusteres er imidlertid ikke gitt. I neste kapittel vurderer vi konsekvensene av å øke boutgiftstaket med gapet

i veksten i boutgifter for bostøttemottakere og veksten i boutgiftstaket fra 2010 til 2019 for ulike husstandsstørrelser. Valg av denne tidsperioden fanger opp den store veksten i leiepriser som har resultert i at dagens bostøttemottakere møter en betydelig høyere leiepris enn hva tilfellet var tidligere. 2010 som startår er likevel noe vilkårlig. Vi ser derfor også på konsekvensen av en økning i boutgiftstaket tilsvarende halvparten av vekstgapet. En økning i boutgiftstaket vil også føre til en økning i inntektstaket.

Siden 2017 er boutgiftstaket justert årlig med konsumprisindeksen. Leieprisene har økt raskere enn konsumprisindeksen de siste ti årene. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil en om noen år se tilsvarende mønster der en økende andel av bostøttemottakerne får en lavere andel av boutgiftene dekket av bostøtte. I lys av dette bør en vurdere om en justering av boutgiftstaket bør følge gjennomsnittlige boutgifter.

Ifølge Prop. 1 S (2020-2021) vil økte boutgiftstak medføre høyere inntektsgrense for å få bostøtte. I dokumentet står det at: «Egenandelen er progressiv og øker raskere jo høyere inntekten er. For mottakerne med de høyeste inntektene kan økt inntekt medføre at økt skatt og redusert bostøtte til sammen utgjør mer enn inntektsøkningen. For å motvirke dette, foreslås det å nedjustere det progressive leddet i egenandelen til 0,28 pst.» For å sikre at enkelte får avkortning av bostøtten som overstiger inntekt etter skatt må man ved økninger i boutgiftstakene justere ned det progressive leddet i egenandel. I våre regneeksempler i kapittel 6 har vi lagt til grunn beregningen av egenandel slik den er i dag.

5.3 Problem 3 - Uføretrygdede håndteres ulikt innenfor ordningen og flere faller gradvis ut

Økningen i uføres brutto skattepliktige inntekter, en konsekvens av uførereformen, har bidratt til at færre uføre kvalifiserer for bostøtte.²⁰ Samtidig sikrer overgangsordningen at husstander med personer som ble uføre i desember 2014 eller tidligere får et inntektsfradrag som gjør at de kvalifiserer for bostøtte.

Det er ikke opplagt hva som er det mest relevante tiltaket for å bøte på problemet, og i hvilken grad det skaper nye problemer.

En mulighet er å innlemme samtlige uføre i overgangsordningen, uavhengig av når de ble uføre. Vi vet ikke hvor mange husstander med uføre som ville hatt rett på bostøtte, dersom overgangsordningen ble gjeldende for alle uføre. Som et anslag har vi gjort en eksempelberegning der vi antar at samme andel uføre som i 2014 ville hatt rett på bostøtte i 2019, dersom overgangsordningen ble gjeldende for alle uføre. Det innebærer at 13 prosent av alle uføre, fremfor fem prosent, ville hatt rett på bostøtte i 2019. Dette tilsier at 28 000 uføre hadde kommet inn i ordningen.

Samtidig vil en innlemming av samtlige uføre i overgangsordningen fra 2015 ikke sikre at de mottar bostøtte fremover. Inntektsfradraget som gjøres for uføre i overgangsordningen korrigeres ikke i tråd med prisveksten i bruttoinntekten. Det betyr at husstandene gradvis faller ut av ordningen, etter hvert som bruttoinntekten øker mer enn fradraget i inntektsgrunnlaget (Husbanken, 2019).

Det er ikke opplagt at disse bør kunne få bostøtte gitt en høyere inntektsgrense enn øvrige husstander. Et argument er at uføre i begrenset grad har mulighet til å påvirke inntektsgrunnlaget sitt og det lave inntektsnivået dermed forventes å vedvare livet ut. I neste kapittel ser vi derfor på effekten av å gjøre overgangsordningen fra

²⁰ I delkapittel 3.3 så vi at andelen uføre som mottar bostøtte er mer enn halvert, fra 14 prosent i 2011 til fem prosent i 2019. Videre utgjøre uføre en fallende andel av bostøttemottakere, fra 27 prosent i 2014, før uførereformen trådte i kraft, til 15 prosent i 2019.

2015 gjeldende for alle uføre. Dette vil innebære at mange av de som ikke har rett på bostøtte i dag fordi de ble uføre etter 2015 vil kunne få rett på det, på samme måte som de som har vært uføre siden før 2015.

5.4 Problem 4 - Bostøtten kan gi vridninger bort fra arbeid

Som forklart i kapittel 3 kan avkorting av bostøtte som følge av økt arbeidsinntekt gjøre at insentivene til å jobbe reduseres. Det vil naturligvis kun gjelde de som er i arbeidsdyktig alder, ikke er uføre og på marginen får en arbeidsinntekt som gir avkorting i bostøtte.

I dialog med medlemsorganisasjonene har vi konkretisert to mulige endringer som kan bidra til å gi økte insentiver til å jobbe for denne gruppen. Det første forslaget innebar at personer som er arbeidsledige på søkertidspunktet kan søke og få innvilget bostøtte for flere måneder av gangen. For å gi de riktige insentivene må det ikke være et krav om tilbakebetaling hvis de mottar inntekt. En mindre omfattende endring kan omfatte at personer som er arbeidsledige på søkertidspunktet i sin helhet får beholde bostøtten selv om man ilt. måneden har arbeidsinntekter.

Som en oppfølging av vår utredning er det mulig å se nærmere på hvordan man best bidrar til å sikre høyest mulig insentiver til å jobbe, uten å øke mulighetene for å misbruke ordningen. Vi har imidlertid valgt å konkretisere ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv hva som man bør ha en formening om før man vurderer justeringer/endringer i bostøtten, se kapittel 7.

6. Utslag for brukerne av justeringer i bostøtten

Vi er opptatt av å forstå konsekvensen av de foreslåtte endringene for den enkelte mottaker av bostøtten (eventuelt de som faller utenfor). Vi har derfor identifisert fem typeeksempler som representerer typiske situasjoner bostøttemottakerne kan være i. Typeeksemlene vil videre bli benyttet i regneeksempler som skal illustrere hvordan den enkeltes økonomi blir påvirket av de ulike endringsforslagene.

6.1 Kort om bostøttekalkulatoren

For å vurdere hvordan ulike endringer påvirker typeeksemlene, har vi forsøkt å gjenskape bostøttekalkulatoren. Satser, grenseverdier og øvre grenser for godkjente boutgifter er hentet fra lovverk og forskrifter, men vi har valgt å anvende de tallene som var gjeldende før april 2020 for å få et bilde av situasjonen utenfor ekstraordinære omstendigheter.²¹ I modelleringen av bostøttekalkulatoren har vi ikke inkludert kommunale avgifter, som varierer for hver eneste kommune og som man behøver tilgang til bostøttesystemet for å få data på. Kommunale avgifter betales av alle boligeiere, men er vanligvis en del av felleskostnader i borettslag og lignende, og kommer som en del av husleie. Derfor er det kun eiere av eneboliger som faktureres disse avgiftene på siden av sine vanlige boutgifter. Bostøttekalkulatoren legger altså til disse for eiere av eneboliger. Vi grupperer kommuner etter fire grupper, slik Husbanken skisserer på sine hjemmesider (Husbanken, 2018):

- Gruppe 1: Oslo.
- Gruppe 2: Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger og Bærum.
- Gruppe 3: Kristiansand, Lillestrøm, Frogn, Lørenskog, Nordre Follo, Asker, Nesodden, Sola og Sandnes.
- Gruppe 4: Alle kommuner som ikke er nevnt i gruppene over.

Disse gruppene gir føringer for godkjente boutgifter, og dermed også inntektsgrensene for hver søker. Det at kommunale avgifter ikke inkluderes gjør at boutgiftene til hver eier av enebolig er lavere enn faktiske utgifter for en lik søker. Ifølge Statistisk sentralbyrå er den kommunale avgiften på rundt 500-1500 kroner per måned. For å kompensere for denne undervurderingen anvender vi de kommunale avgiftene oppgitt av Husbankens bostøttekalkulator, for kommunene i typeeksemlene.

6.2 Typeeksemlene vi benytter som eksempelberegninger

Vi er opptatt av å forstå konsekvensen for den enkelte mottaker av bostøtten (eventuelt de som faller utenfor) av de identifiserte endringene som vi har identifisert i kapittel 5. Vi har derfor konkretisert fem typeeksempler som representerer husholdninger vi ønsker å illustrere virkninger for. Typeeksemlene beskriver situasjonene til hypotetiske husholdninger og deres inntekter (herav bostøtte), bokostnader og andre relevante forhold. Før vi går nærmere inn på brukereffektene av de ulike endringene i bostøtten er det nyttig å få en oversikt over de ulike typeeksemlene vi har lagt til grunn i beregningene, disse er vist i Tabell 6.1.

²¹ Bostøtten er midlertidig oppjustert i perioden april til oktober 2020 som følge av koronapandemien (Husbanken, 2020)

Tabell 6.1 Oversikt over de fem typeeksemplene

| Typeeksempel | 1 - Rune | 2 - Familien Hansen | 3 - Gerd | 4 - Johannes | 5 - Bahar og Stian |
|---------------------------|----------|---|--------------------------|------------------------------|---|
| Personer i husholdning | 1 | 4 (to voksne og to barn) | 1 | 1 | 2 (samboere) |
| Situasjon | Ung ufør | En voksen i lavtlønnsyrke, mens den andre er arbeidsledig | Enke og uføre-pensjonist | Rusmisbruker og arbeidsledig | Bahar har deltidsstilling i Stavanger kommune og Stian har funksjonsnedsettelse |
| Bosted | Oslo | Hamar | Tromsø | Kristiansand | Stavanger |
| Månedlig bruttoinntekt | 25 000 | 25 000 | 17 000 | 15 000 | 32 000 |
| Netto formue | 0 | 0 | 650 000 | 0 | 0 |
| Andre skattbare inntekter | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Boutgifter* | 13 000 | 18 000 | 12 000 | 6 000 | 15 000 |
| Mottar bostøtte i dag | Ja | Ja | Ja | Ja | Nei |

*Oppvarming er inkludert. Kilde: Menon Economics

Vi har sett for oss fem typeeksempler, for å undersøke effekter av mulige endringer i bostøttekalkulatoren.

- Rune: født i 1992, er enslig og uføretrygdet og bor i Oslo. Han har en uføretrygd på 293 482 kroner i året, ingen formue og leier bolig til 156 000 kroner i året. Fordi Rune ble ufør før overgangsordningen for omregning av inntekt, får han 42 695 kroner i fradrag i sin omregnede inntekt, årlig.
- Familien Hansen: to foreldre og to barn som bor på Hamar, har en bruttoinntekt på 300 000 kroner i året, ingen formue og betaler 216 000 kroner i boutgifter årlig på sin selveide enebolig.
- Gerd: enke og minstepensjonist og bor i Tromsø. Hun har en minstepensjon på 204 690 kroner i året (NAV, 2020) per måned, 6 500 000 i netto formue og har 144 000 kroner i årlige boutgifter på sin leilighet i et borettslag.
- Johannes: er arbeidsledig og rusavhengig, og mottar offentlig støtte på 15 000 kroner i måneden. Johannes bor i en hybelleilighet i Kristiansand.
- Bahar og Stian: Ungt par i Stavanger. Bahar har en deltidsjobb, og Stian har funksjonsnedsettelse og er ufør. Til sammen tjener de 384 000 kroner i året, og bruker 180 000 kroner på boutgifter av en leilighet som er spesialtilpasset funksjonsnedsettelse.

Disse typeeksemplene er ment å illustrere forskjeller mellom et utvalg typiske brukere av bostøtteordningen. En ung ufør, en enslig minstepensjonist, et par med lave inntekter og funksjonsnedsettelse, en ung arbeidsledig rusmisbruker og en liten familie. Alle med store boutgifter relativt til sin inntekt.

6.3 Tiltak 1 – Øke inntektstaket

Her vil vi se på effekten for typeeksemplene ved å endre terskelverdiene i egenandelsberegningen med 12 prosent. Som nevnt i delkapittel 5.1 må disse beregningene, med bakgrunn i at vi ikke har greid å gjenspele de

faktiske justeringene av terskelverdiene i egenandelsberegningen fra 2010 til 2017, må dette sees på som et regneeksempel fremfor et konkret innspill til endring av bostøtten.

En økning i innslagspunktet for inntekt i egenandelutregningen på 12 prosent får flere konsekvenser. For det første fører det til at en større andel av inntekten blir egenandelsfri. For det andre vil egenandelen bli lavere for alle som i dag har inntekt over terskelverdien for det lineære leddet. Det progressive leddet, som øker jo mer inntekten øker, vil også være lavere enn før, gitt inntekt. For den enkelte bostøttmottaker betyr dette at egenandelen blir mindre enn før, og derfor at mottakeren får mer i bostøtte. Gjennom å redusere egenandelen for en gitt inntekt vil man også øke øvre inntektsgrense, den maksimale inntekten man kan ha og fortsatt motta bostøtte. Uten å endre på taket for godkjente boutgifter har man altså økt bostøtten, og inkludert flere husholdninger som før falt utenfor bostøtteordningen på grunn av inntektstaket. Øvre grense for inntekt øker dog ikke med hele 12 prosent.²²

I tabellen under vises effekten en slik økning i inntektsterskelene vil ha på beregnet bostøtte for de fem typeeksemplene våre. Alle fem får mer i bostøtte enn før, og inntektstaket for husholdninger som er like typeeksemplene vil øke som i tabellen. Bahar og Stian hadde inntekt over inntektsgrensen før endringen, men havnet etter endringen innenfor øvre grense for inntekt. De gikk dermed fra å få ingen bostøtte, til å få rett over 1 100 kroner i bostøtte i måneden. Merk at Bahar og Stian får nedjustert sin inntekt med faktoren 1,1 fordi de er to personer.²³ Dermed blir deres inntekt på 32 000 kroner under grensen på 30 900. Av våre typeeksempler er det denne husholdningen som opplever størst endring som følge av å øke inntektstersklene med 12 prosent, selv om de fortsatt har den laveste støtten. Familien Hansen står igjen med størst bostøtte til slutt.

Tabell 6.2 Effekter på den månedlige bostøtten av å heve inntektstersklene i egenandelen med 12 prosent for de ulike typeeksemplene

| | Tidligere bostøtte | Bostøtte etter endring | Tidligere inntektsgrense | Inntektsgrense etter endring* |
|-----------------|--------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Gerd | 1 800 | 2 300 | 24 900 | 26 600 |
| Rune | 2 700 | 3 000 | 27 100 | 29 000 |
| Familien Hansen | 3 900 | 4 300 | 27 300 | 29 000 |
| Johannes | 2 400 | 2 500 | 24 000 | 25 600 |
| Bahar og Stian | 0 | 1 100 | 29 000 | 30 900 |

Kilde: Menon Economics

6.4 Tiltak 2 – Øke boutgiftstaket

I dette delkapittelet vurderer vi hvilke konsekvenser en økning i boutgiftstaket vil ha for typeeksemplene. En endring i den øvre grensen for godkjente boutgifter slår inn på flere elementer i beregningen av bostøtten. Alle mottakere med boutgifter over taket for godkjente boutgifter vil få økt sin bostøtte. I tillegg påvirker de godkjente boutgiftene inntektsgrensen for bostøtte via egenandelen. For gitt nivå på innslagspunktene i egenandelen vil man kunne få bostøtte ved en høyere inntekt med økt boutgiftstak. Dette betyr at de som har

²²Det er ikke en 1:1-sammenheng mellom inntektsgrensen og inntektstersklene i egenandelen. Inntektsgrensen følger av boutgiftstaket og innslagspunktene for de ulike delene av egenandelen. Når taket for godkjente boutgifter holdes uendret vil den relative økningen i inntektsgrensen være mindre enn den relative økningen i inntektstersklene i egenandelen.

²³Se delkapittel 2.2 for utregning av husholdningsfaktor.

inntekt like over inntektsgrensen og faller utenfor ordningen i dag, vil havne innenfor ordningen. Slik vil en økning i boutgiftstaket øke antall husholdninger som har rett på bostøtte.

Som diskutert i forrige kapittel, er det ikke opplagt hvor mye en skal øke boutgiftstaket. Vi tar her utgangspunkt i forskjellene i utviklingen til boutgifter for bostøttemottakere sett opp mot veksten i boutgiftstaket. Som vi så av Figur 3.3, har gjennomsnittlige boutgifter og de forskjellige boutgiftstakene utviklet seg forskjellig. Typeeksemplene representerer alle de fire kommunegruppene, hvor gruppe 2 er representert to ganger, av Gerd og Bahar og Stian. Familien Hansen 4 personer, mens Gerd, Rune og Johannes er enslige, Bahar og Stian er et par. Vi har i typeeksemplene tatt utgangspunkt i en justering av taket for godkjente boutgifter slik at forholdet mellom taket og gjennomsnittlige boutgifter er slik som i 2010. Det innebærer i alle de fem tilfellene å øke boutgiftstaket da gjennomsnittlige boutgifter har vokst mer enn taket i de respektive husholdningsstørrelsene og kommunegruppene. Tabell 6.3 viser hva en utjevning av forskjellen som har oppstått mellom boutgifter og boutgiftstak fører til for typeeksemplene våre.

Tabell 6.3 Effekter på månedlig bostøtte av heving av boutgiftstak for de ulike typeeksemplene

| Gerd | Tidligere bostøtte | Bostøtte etter endring | Tidligere inntektstak | Inntektstak etter endring |
|------------------------|---------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| 15,5% økning | 1 800 | 2 600 | 24 900 | 26 300 |
| 31 % økning | 1 800 | 3 400 | 24 900 | 27 500 |
| Rune | Tidligere bostøtte | Bostøtte etter endring | Tidligere inntektstak | Inntektstak etter endring |
| 6 % økning | 2 700 | 3 000 | 27 100 | 27 700 |
| 12 % økning | 2 700 | 3 300 | 27 100 | 28 200 |
| Familien Hansen | Tidligere bostøtte | Bostøtte etter endring | Tidligere inntektstak | Inntektstak etter endring |
| 2 % økning | 3 900 | 4 000 | 27 300 | 27 500 |
| 4 % økning | 3 900 | 4 100 | 27 300 | 27 700 |
| Johannes | Tidligere bostøtte | Bostøtte etter endring | Tidligere inntektstak | Inntektstak etter endring |
| 9 % økning | 2 400 | 2 400 | 24 000 | 24 800 |
| 18 % økning | 2 400 | 2 400 | 24 000 | 25 600 |
| Bahar og Stian | Tidligere bostøtte | Bostøtte etter endring | Tidligere inntektstak | Inntektstak etter endring |
| 11 % økning | 0 | 700 | 29 000 | 30 100 |
| 22 % økning | 0 | 1 500 | 29 000 | 31 100 |

Kilde: Menon Economics

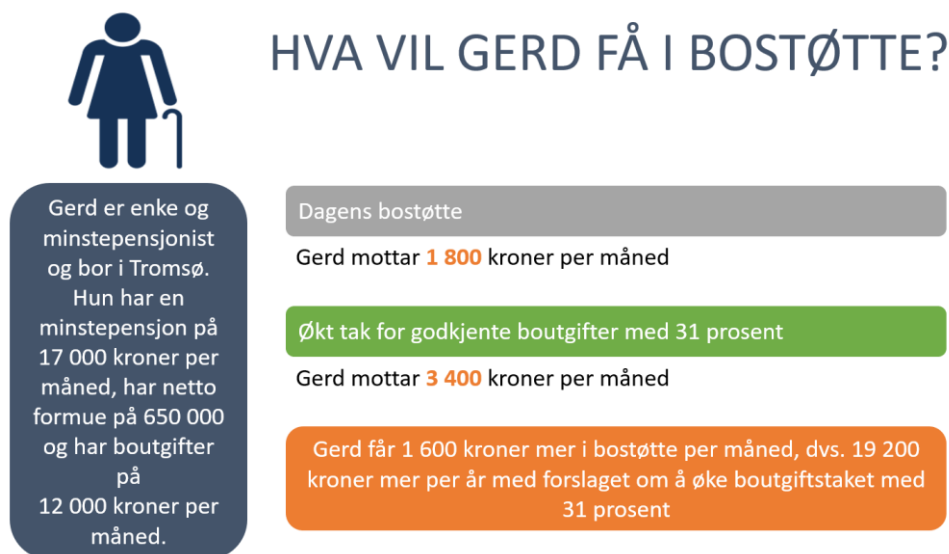
Tabellen viser at økningen i boutgiftstaket vil øke for samtlige typeeksempler. Bostøtten vil i varierende grad avhenge av hvor stor endringen i boutgiftstaket er. For Familien Hansen har boutgifter økt kun marginalt mer enn taket de siste ti årene, den tilsvarende økningen i bostøtten er dermed liten. Dette skyldes at flerpersonshusholdninger sitt tak for boutgifter i større grad enn ensliges er blitt justert i henhold til økte gjennomsnittlige boutgifter.

Den største endringen i utbetalt bostøtte får enke og uførepensjonist Gerd. Effekten på Gerds bostøtte av gjennomføring av tiltaket er illustrert i Figur 6.1 under. Boutgiftstaket for enslige i kommunegruppe 2 har hatt

den svakeste utviklingen sammenlignet med gjennomsnittlige boutgifter blant mottakerne de siste ti årene. Veksten i gjennomsnittlige boutgifter har vært 31 prosent høyere boutgiftstaket. Endringen i boutgiftstaket fører også til at inntektsgrensene for enslige i kommunegruppe 2 øker og tetter mye av gapet til de øvrige typeeksemplene. Husholdninger med to personer i kommunegruppe 2 har også opplevd en mye større vekst i gjennomsnittlige boutgifter i forhold til boutgiftstaket. Bahar og Stian har derfor store endringer i bostøtte som følge av en økning på både 11 og 22 prosent i boutgiftstaket. Viktigst av alt går de fra å få 0 kroner i bostøtte til å faktisk få støtte.

Johannes, som har lavere boutgifter enn maksimalt godkjente boutgifter for en enslig person i kommunegruppe 3, opplever ingen endring i bostøtte av å heve boutgiftstaket. Ettersom ikke heller inntektstaket er nært hans inntekt innebærer denne endringen ingen nye muligheter for Johannes som ikke allerede var der fra før. Johannes kan fortsatt tjene betydelig mer uten å miste retten til boutgifter, men om Johannes er villig eller kapabel til å tjene mer penger er ikke sikkert.

Figur 6.1 Typeeksempel Gerd, som er enslig minstepensjonist – effekt ved økning i tak på boutgifter

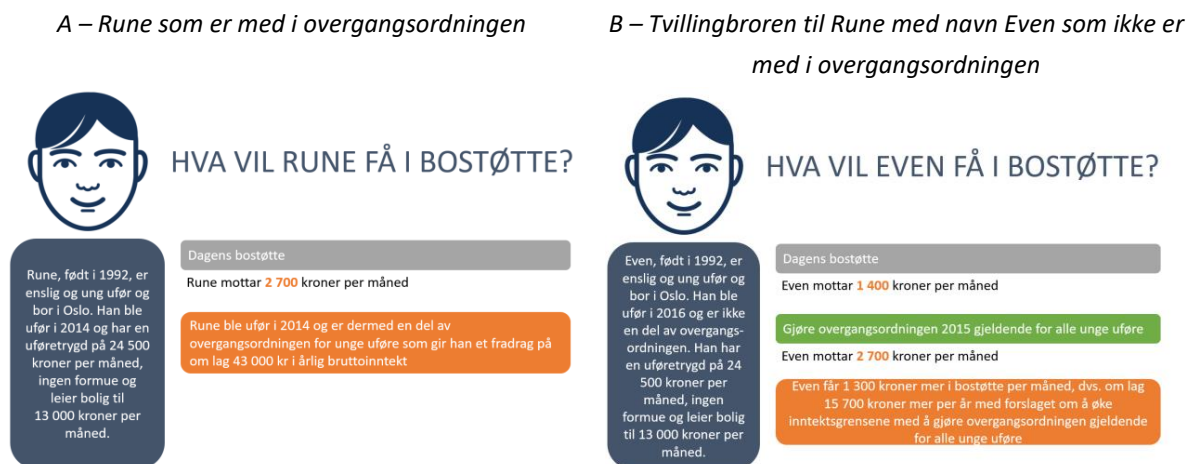


Kilde: Menon Economics

6.5 Tiltak 3 – Innlemme samtlige uføre i overgangsordningen fra 2015

For å illustrere hvordan uføretrygdene håndteres ulikt gjennom ordningen har vi sett på et eksempel med to tvillingbrødre som begge er unge uføre og enslige. Begge var under 26 da de ble uføre, og ingen av dem rakk å jobbe fulltidssjobber lenge nok til at uførebølet overstiger minstebeløpet på 2,91 ganger folketrygdens grunnbeløp. I 2020 er deres brutto uføretrygd 293 482 kroner. Rune ble imidlertid ufør i 2014, før uførereformen. Han får derfor et fradrag fra inntekten sin i beregningen av bostøtte som utgjør 42 695 kroner. Tvillingbroren Even får ikke dette fradraget ettersom han ble ufør etter uførereformen, i 2016. I Figur 6.2 har vi illustrert hvordan overgangsordningen slår ut på beregnet bostøtte for henholdsvis Even som er utenfor overgangsordningen og Rune som er en del av den. Forskjellen i inntekten som inngår i beregningsgrunnlaget utgjør 1 300 kroner i måneden. Rune får utbetalt 2 660 kroner, mens Even får utbetalt 1 350 kroner. Dette illustrerer hvor store utslag overgangsordningen har på bostøtte, helt uavhengig av øvrige forhold som kan påvirke den økonomiske situasjonen.

Figur 6.2 Konsekvensen av å gjøre overgangsordningen i 2015 gjeldende for alle unge uføre illustrert gjennom typeeksemplene Rune og Even



Kilde: Menon Economics

Andelen uføre, og særlig andelen unge uføre, som mottar bostøtte har falt betydelig fra 2014 til 2019. Andelen uføre er halvert, fra åtte til fire prosent, mens for unge uføre har andelen falt fra 31 til åtte prosent. For å se på konsekvensene av å gjøre overgangsordningen gjeldende for alle uføre, legger vi til grunn andelen uføre som mottok bostøtte i 2014 som førende for antallet som vil få bostøtte. Dette anslaget er beheftet med usikkerhet, men gir en indikasjon på størrelsesordenen. Dersom andelen unge uføre med bostøtte øker til 31 prosent igjen som følge av tiltaket, vil anslagsvis 16 400 husstander komme inn i ordningen, som vist i Tabell 6.4. Tilsvarende vil 11 600 øvrige uføre komme inn i ordningen, dersom andelen uføre i ordningen øker til åtte prosent. I tillegg vil uføre som ikke er en del av overgangsordningen i dag, få mer utbetalt i bostøtte. I februar 2019 var 11 908 av om lag 15 500 uføre med bostøtte tilknyttet overgangsordningen fra 2015 (Husbanken, 2019). Det var dermed rundt 3 600 bostøttemottakere som ville vært omfattet av tiltaket, og dermed få høyere bostøtte per februar 2019. På årsbasis vil dette tallet være noe høyere da noen mottar bostøtte i kun enkelte måneder av året.

Tabell 6.4 Oversikt over unge uføre og øvrige uføre med bostøtte, samt anslag på antall mottakere ved å gjøre overgangsordningen gjeldende for alle, våre anslag i kursiv

| | Antall 2014 | Antall 2019 | Andel uføre med bostøtte 2014 | Andel uføre med bostøtte 2019 | Overgangsordning gjeldende for alle uføre 2019 | Differanse mellom beregnet antall og antall i 2019 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------------------------|-------------------------------|--|--|
| Unge uføre m/bostøtte | 18 102 | 6 054 | 31 % | 8 % | 22 500 | 16 400 |
| Øvrige uføre m/bostøtte | 20 823 | 12 516 | 8 % | 4 % | 24 100 | 11 600 |
| Sum uføre m/bostøtte | 38 925 | 18 570 | 13 % | 5 % | 46 600 | 28 000 |

Kilde: Husbanken, NAV og Menon Economics

Endringene over hensyntar ikke problemet med at en økende andel uføre faller ut av overgangsordningen. For å unngå at det ikke skjer må en også justere veksten i inntektsfratrekket.

7. Betragtninger om forslag til endring i bostøtten

Proposisjon til Stortinget (Prop. 1 S (2020-2021)) for budsjettåret 2021, som ble lagt frem 7. oktober 2020, inkluderer fem forslag til endringer i bostøtten. Forslaget fra regjeringen inkluderer følgende endringsforslag:

1. Likestille begge foreldrene i tilfeller der barnet har delt bosted for å bedre bosituasjonen for barn
2. Øke det årlige boutgiftstaket for enslige med 3 800 kroner per år for å bedre situasjonen for aleneboende med inntekt under lavinntekt
3. Øke det årlige boutgiftstaket for flerpersongshusstander med 400 kroner per år for å bedre situasjonen for barnefamilier og andre store husstander
4. Nedjustere det progressive leddet i egenandelen fra 0,29 til 0,28 prosent for å sikre at det lønner seg å jobbe for bostøttmottakerne (dvs. at redusert bostøtte og økt skatt ikke overstiger en eventuell inntektsøkning)
5. Redusere grensen for minsteutbetaling fra 352 til 50 kroner per måned for å bedre situasjonen for de som ikke mottar bostøtte i dag

Den første endringen (1) skal gjelde fra 1. januar 2021, mens de andre (2-5) skal gjelde fra 1. juni 2021.

7.1 Konsekvenser av endringene for typeeksemplene gjennomgått i kapittel 6

Som et grunnlag for våre betraktninger i delkapittel 7.2 har vi beregnet hvordan endringene slår ut for de ulike typeeksemplene definert i kapittel 6. Disse endringene er oppført i tabellen under.

Tiltak 1 er det ingen av våre typeeksempler som påvirkes av. Dette vil dog gjøre at enslige som ikke fikk bostøtte for sitt barn vil få mer bostøtte.

Tiltak 2 påvirker Rune og Gerd som er enslige med høyere boutgifter enn sine respektive øvre grenser for godkjente boutgifter. Dette resulterer i økt bostøtte, og økte inntektsgrenser.

Tiltak 3 påvirker familien Hansen og Bahar og Stian gjennom de samme kanalene som tiltak 2 påvirker Rune og Gerd, men naturligvis i mindre grad. Dette i seg selv gjør fortsatt ikke at Bahar og Stian får støtte, da støtten de ville mottatt fortsatt er under 352 kroner.

Tiltak 4 innebærer en marginal reduksjon i det progressive leddet, noe som fører til en heving av den øvre grensen for inntekt for alle typeeksemplene.

Tiltak 5 påvirker også inntektsgrensene, ved at man kan ha høyere inntekt før bostøtten når et for lavt nivå. Spesifikt er dette utslagsgivende for Bahar og Stian, som ender opp med omtrent 80 kroner i månedlig støtte, noe som under den forrige regelen ikke ville kvalifisert til støtte.

Johannes, som ikke bindes av hverken øvre grense for boutgifter eller inntekt, og heller ikke har mer inntekt i året enn inntektsterskelen for det progressive leddet, påvirkes ikke av disse endringene i det hele tatt, og har fortsatt kun omtrent 2 260 kroner i månedlig bostøtte. Inntektsgrensen hans stiger dog, noe som betyr at hans potensiale for inntektsvekst er enda større enn før, uten at han ville falt utenfor ordningen.

Tabell 7.1 Månedlig bostøtte i kroner for de ulike typeeksemplene, med dagens regelverk og med forslag om endringer

| Typeeksempel | 1 - Rune | 2 - Familien Hansen | 3 - Gerd | 4 - Johannes | 5 - Bahar og Stian |
|--|----------|---------------------|----------|--------------|--------------------|
| Bostøtte | 2 660 | 3 880 | 1 790 | 2 260 | 0 |
| Bostøtte med forslag til endringer | 2 900 | 3 910 | 2 050 | 2 260 | 80 |
| Inntektsgrense | 27 070 | 27 270 | 24 860 | 23 970 | 28 970 |
| Inntektsgrense med forslag til endringer | 27 610 | 27 480 | 25 420 | 24 540 | 29 180 |

Kilde: Menon Economics.

7.2 Samlet vurdering av endringsforslagene

Basert på beregningene dokumentert i delkapittel 7.1 er vår vurdering at endringene som foreslås av regjeringen gjør det bedre for mange av bostøttemottakerne og bidrar til at flere får bostøtte. Særlig tiltak 2 og 3, som går på å øke taket for godkjente boutgifter treffer bredt, ettersom mer enn tre av fire mottakere har boutgifter over taket. Forbedringene for mottakerne er imidlertid beskjedne og bidrar dermed i liten grad til å rette opp de problemer og svakheter vi har identifisert i vår utredning. Det er også verdt å nevne at mottakere som i dag ikke bindes av hverken øvre grense for boutgifter eller inntekt, og heller ikke har mer inntekt i året enn inntekterskelen for det progressive leddet, ikke påvirkes av endringsforslagene.

8. Samfunnsøkonomiske vurderinger av endringer i bostøtten

I tråd med prinsippene i utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser skal man for ethvert tiltak forstå alle positive og negative virkninger, samt hvem som blir berørt av endringene. På denne bakgrunn er det interessant å gjøre en prinsipiell gjennomgang av hva som bør ligge til grunn for en beslutning om en endring i bostøtten.

Provenyvirkning og skattefinansieringskostnaden. En endring i bostøtten vil utløse en kostnad eller gevinst i form av økt eller redusert provenyvirkning. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er den riktige kostnaden lik skattefinansieringskostnaden, dvs. den marginale kostnaden av å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementets rundskriv (2014) presenterer den slik: «*Skattekostnaden settes til 20 øre per krone. Denne skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregningene av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.*». En endring i bostøtten kan naturligvis også bidra til at det offentlige finansieringsbehovet reduseres. I så fall vil endringen representere en skattefinansieringsgevinst lik 20 prosent av provenyreduksjonen. Sentrale spørsmål er:

- *Hva er provenyvirkningen av endringen?*
- *Utgjør endringen i provenyet en nytte- eller kostnadsvirkning?*
- *Hvor stor er virkningen?*

Fordelingsvirkninger. For å vurdere endringene i bostøtten er det viktig å forstå hvordan bostøttemottakerne blir berørt. En initial tilnærming kan være å kategorisere mottakerne i ulike grupper, eksempelvis inntektsgrupper, alder, husholdningsstørrelse, kommunegrupper osv. Deretter bør man søke å forstå hvem som mottar bostøtte innenfor de ulike gruppene før og etter endringen og om det er noen som faller utenfor. Til slutt er det interessant å forstå hva som er virkningene for de som får bostøtte før og etter endringen, for de som eventuelt faller utenfor og for de som blir innlemmet i ordningen. Sentrale spørsmål er hva som kjennetegner og er virkningen for:

- *De som får bostøtte før og etter endringen?*
- *De som faller utenfor som følge av endringen?*
- *De som blir innlemmet som følge av endringen?*

Tilgrensning mot andre ordninger. Det norske velferdssystemet er et veldig sammensatt system av ordninger som sammen skal bidra til at personer med ulike utfordringer skal få dekket sine behov. Endringer i én ordning, som bostøtten, kan derfor veldig fort ha innvirkning på hva mottakeren får i andre ordninger. Et eksempel på dette kan være at en redusert bostøtte kan bidra til at flere bostøttemottakere må søke om økonomisk sosialhjelp for å få nok til å dekke sine behov/utgifter. Dette kan oppleves som mer stigmatiserende for brukeren og utløse høyere tidsbruk og kostnader i forvaltningen samlet. I beslutninger om endringer i bostøtten bør man derfor være opptatt av å forstå i hvilken grad endringen bidrar til å flytte på ansvar internt i offentlig forvaltning, samt hvilke virkninger dette har for brukerne.

Muligheter for uheldige tilpasninger og misbruk av ordningen. Endringer i bostøtten kan naturligvis også bidra til uheldige tilpasninger (eksempelvis at man velger å ikke jobbe) eller misbruk av ordningen. For å holde formålseffektiviteten ved ordningen oppe til en lavest mulig kostnad (all støtten til målgruppen) og bidra til en positiv utvikling av samfunnet (flere i jobb etc.) er det viktig at man forsøker å forstå hvordan ordningen virker og hva som er tilpasningsinsentivene og -mulighetene ved endringer som vurderes.

Beslutningsgrunnlaget. Den overnevnte kartleggingen bidrar til at man har en god forståelse av kostnader (evt. kostnadsbesparelser), hvilke grupper som bli berørt, hvordan de blir berørt, hvilke samspillsvirkninger endringene kan ha opp mot andre velferdsordninger og hvordan endringene øker eller reduserer muligheten for uheldige tilpasninger og misbruk av ordningen. I mange tilfeller kan dette trolig være tilstrekkelig som grunnlag for fornuftige beslutninger. I enkelte sammenhenger kan endringene være så små at det ikke gir mening å sette i gang en stor utredning. I tråd med prinsippene i utredningsinstruksen og samfunnsøkonomiske analyser er vårt råd at man skalerer utredningsomfanget etter omfanget av endringen / forventet virkningsomfang.

Referanser

- Arbeidstilsynet. (2020, 09 02). *Feriepenger*. Hentet fra Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/ferie/feriepenger/>
- Arnesen, D. (2015). *Undersøkelsene om frivillig innsats 1998-2014. Dokumentasjonsrapport*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- BA. (2015, 05 04). Hentet fra Lisbeths husleie økte plutselig med nesten 4000 kroner: <https://www.ba.no/bolig-og-eiendom/lisbeths-husleie-okte-plutselig-med-nesten-4000-kroner/s/5-8-66815>
- Boligbygg Oslo KF. (2020). *Årsberetning 2019*. Boligbygg Oslo KF.
- Bostøtteleven, §3 (2012).
- Dam, K. W., & Westberg, N. B. (2012). *Dokumentasjon av satellittregnskapet for ideelle og frivillige organisasjoner*. Notater 23/2012. Statistisk sentralbyrå.
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder til utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utdredningsinstruksen/Veileder-i-utredningsinstruksen.pdf>
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, W. S., & Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Rapport 2017/20, Vista Analyse.
- Finansdepartementet. (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184?q=utredningsinstruksen>
- Forskrift om bustøtte §5*. (2012). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2012-11-29-1283/§5>
- Forskrift om bustøtte §6*. (2012). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2012-11-29-1283/§6>
- Husbanken. (2013). *Årsrapport*.
- Husbanken. (2016). *Årsrapport*.
- Husbanken. (2017, 02 23). *AAP, dagpenger og bostøtte*. Hentet fra Husbanken: <https://www.husbanken.no/person/bostotte/aap-og-bostotte/>
- Husbanken. (2018, 01 30). *Inntektsgrenser*. Hentet fra Husbanken: <https://www.husbanken.no/person/bostotte/inntektsgrenser/>
- Husbanken. (2019). *Årsrapport*.
- Husbanken. (2019). *Dagens bostøttemottakere: En gjennomgang av bostøttemottakere i 2019, sett i lys av endringer fra 2009 - 2019*. Husbanken.
- Husbanken. (2019, 01 31). *Overgangsordning for uføre*. Hentet fra Husbanken: <https://www.husbanken.no/person/bostotte/overgangsordning-ufore/>

- Husbanken. (2020, 09 30). *Bostøtte*. Hentet fra Husbanken: <https://www.husbanken.no/person/bostotte/?redirect=/bostotte/>
- Husbanken. (2020). *Husbankens årsrapport 2019*. Husbanken.
- Husbanken. (2020, 09 04). *Inntektsgrunnlaget*. Hentet fra Husbanken: <https://www.husbanken.no/person/bostotte/inntektsgrunnlaget/>
- Husbanken. (2020). *Veileder i regelverk for bostøtte*. Husbanken.
- KMD. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Departementene.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2012, 08 24). *Lov om bustøtte og kommunale bustadtilskot (bustøttelova), LOV-2012-08-24-64*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-08-24-64>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Prop. 1 S (2020-2021)*. Hentet fra Proposisjon til Stortinget: <https://www.regjeringen.no/contentassets/257c8bf71f0146c0801f39e4f559826b/no/pdfs/prp202020210001kmddddpdfs.pdf>
- NAV. (2020, 09 04). *Minste pensjonsnivå*. Hentet fra Hjemmeside for NAV: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/minste-pensjonsniva>
- Nordvik, V., & Astrup, K. (2020). *Inntektsdynamikk og bostøtte*. NOVA Notat 2/20.
- Nordvik, V., Hansen, I. L., Koren, C., & Lescher-Nuland, B. (2011). *Den norske bostøtten. Effekter av en reform. NOVA Rapport 2/2011*. Fafo, NOVA.
- NOU. (2016). *NOU 2016:17. På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- SSB. (2019). *08538: Produksjon, bruttoprodukt og lønnskostnader inklusive ulønnet arbeid, etter hovedstørrelse, statistikkvariabel og år*. Hentet fra Satelittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner, Statistisk sentralbyrå (SSB): <https://www.ssb.no/statbank/table/08538/>
- SSB. (2019). *09593: Lavinntektsgrenser i kroner (årsinntekt) basert på ulike avstander til medianinntekt. Inntekt etter skatt, etter husholdningstype, statistikkvariabel og år*. Hentet fra Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger: <https://www.ssb.no/statbank/table/09593>
- SSB. (2019). *Får de som har rett på det bostøtte? Kjennetegn ved faktiske og potensielle bostøttemottakere. Rapporter 2019/2*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB. (2019, 12 16). *Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus>
- SSB. (2020, 05 12). *09174: Lønn, sysselsetting og produktivitet, etter næring, statistikkvariabel og år*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/statbank/table/09174>
- SSB. (2020, 09 3). *Økonomisk sosialhjelp*. Hentet fra Webområde for SSB: <https://www.ssb.no/soshjelpk/>

Vårt Oslo. (2019, 05 23). *Utviklingshemmede Marions to år lange kamp mot gjengs leie er over. Får tilbakebetalt 165.858 kroner fra kommunen*. Hentet fra Vårt Oslo: <https://vartoslo.no/arnsten-linstad-boligbygg-gjengs-leie/utviklingshemmede-marions-to-ar-lange-kamp-mot-gjengs-leie-er-over-far-tilbakebetalt-165858-kroner-fra-kommunen/203778>

Velferdsetaten. (2019). *Analyse og innretning av statlig og kommunal bostøtte*. Velferdsetaten i Oslo.

Vedlegg 1 – Personer vi har snakket med

Som del av utredningen har vi gjennomført gruppesamtaler med medlemsorganisasjoner i Bostøttealliansen. Tabellen under gir en oversikt over representanter fra organisasjonene som har deltatt i gruppesamtaler.

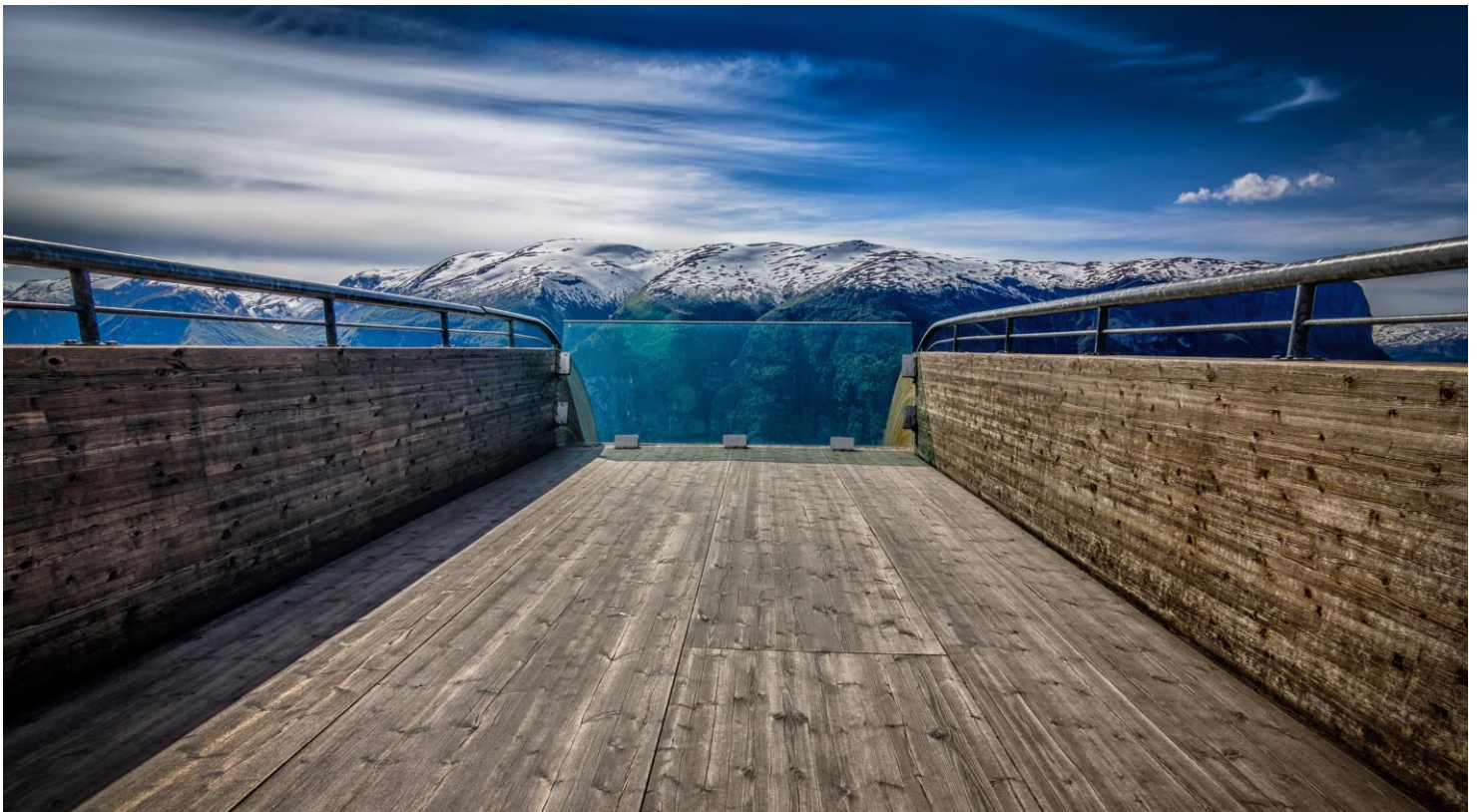
Tabell V1.1. Oversikt over deltakere i gruppesamtaler gjennomført i 2020. Alle organisasjonene er medlem av Bostøttealliansen.

| Gruppering | Intervjuobjekt | Organisasjon | Brukergruppe | Dato for samtale |
|------------|-----------------------------------|---|---------------------------------|------------------|
| Gruppe 1 | Karl Olaf Sundfør | Rusmisbrukernes interesseorganisasjon | Rus/rehabilitering | 24. august |
| Gruppe 1 | Frank Rune Larsen | Retretten | Rus/rehabilitering | 24. august |
| Gruppe 1 | Erik Torjussen | A-larm | Rus/rehabilitering | 24. august |
| Gruppe 2 | Bente Johansen | NBBL | Forbruker/bolig | 15. juni |
| Gruppe 2 | Kristin Gyldenskog | Huseiernes Landsforbund | Forbruker/bolig | 15. juni |
| Gruppe 3 | Per-Magnus Øgård | Fattignettverket i Norge | Lavinntektsgrupper | 24. juni |
| Gruppe 3 | Honoratte Muhanzi Kashale | Velferdsalliansen | Lavinntektsgrupper | 24. juni |
| Gruppe 4 | Anita Vatland | Pårørendealliansen | Eldre og pårørende | 24. august |
| Gruppe 4 | Margrethe Gaassand | Pensjonistforbundet | Eldre og pårørende | 24. august |
| Gruppe 5 | Guri Henriksen | Norges Handikapforbund | Funksjons- og utviklingshemmede | 17. august |
| Gruppe 5 | Lilly-Ann Elvestad og Grete Crowo | Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon | Funksjons- og utviklingshemmede | 17. august |
| Gruppe 5 | Kristin Benestad | CP-foreningen | Funksjons- og utviklingshemmede | 17. august |
| Gruppe 5 | Jens Petter Gitlesen | Norsk forening for utviklingshemmede | Funksjons- og utviklingshemmede | 17. august |
| Gruppe 6 | Lars Aasen | Leieboerforeningen | Fag og forbruker | 5. juni |
| Gruppe 7 | Allis Aresdatter | Fellesorganisasjonen | Fag og yrkesorganisasjoner | 4. september |
| Gruppe 7 | Trine Dønhaug | Kommunale boligadministrasjoners Landsråd | Fag og yrkesorganisasjoner | 4. september |

Bostøttealliansen omfatter også medlemsorganisasjonene listet opp i tabellen under. Enkelte av disse ønsket ikke å uttale seg, mens andre har vi ikke lyktes med å få tak i.

Tabell V1.2. Øvrige medlemmer av Bostøttealliansen.

| Organisasjon | Brukergruppe |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| BYBO, Kirkens Bymisjon | Rus/rehabilitering |
| Actis - Rusfeltets hovedorganisasjon | Rus/rehabilitering |
| Batteriet | Rus/rehabilitering |
| Trasoppklinikken | Rus/rehabilitering |
| Foreningen Human Narkotikapolitikk | Rus/rehabilitering |
| Uføres Landsorganisasjon | Eldre og pårørende |
| Døveforbundet | Funksjons- og utviklingshemmede |



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no